



2015/2092(INI)

18.9.2015

ПРОЕКТОСТАНОВИЩЕ

относно нова обща политика в областта на рибарството: структура на техническите мерки и многогодишните планове (2015/2092(INI))

Комисия по рибно стопанство

Докладчик: Габриел Мато

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	10

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно нова обща политика в областта на рибарството: структура на техническите мерки и многогодишните планове (2015/2092(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 43 от него,
 - като взе предвид Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно общата политика в областта на рибарството, и по-специално член 7, параграф 2, и членове 9 и 10 от него,
 - като взе предвид член 52 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по рибно стопанство (А8-0000/2015),
- А. като има предвид, че от 2009 г. насам се наблюдава много ограничен напредък по законодателните предложения, свързани с техническите мерки и с многогодишните планове, отчасти вследствие на напрежението между европейските институции относно съответните им правомощия в областта на вземането на решения по силата на член 43 от ДФЕС по отношение на предложенията на Комисията относно многогодишните планове и отчасти вследствие на трудностите, свързани с привеждането на законодателството в съответствие с Договора от Лисабон, що се отнася до техническите мерки;
- Б. като има предвид, че реформата на общата политика в областта на рибарството (ОПР) включваше сред целите си постигането на максимален устойчив улов чрез използване на екосистемен подход и че техническите мерки и многогодишните планове в качеството си на мерки за опазване са основните инструменти за постигането на тези цели;
- В. като има предвид, че сред основните промени, въведени с реформата на общата политика в областта на рибарството през 2013 г., са и премахването на изхвърлянето на улов и регионализацията;
- Г. като има предвид, че понастоящем техническите мерки са толкова сложни, разнородни и зле организирани, че в много случаи те са непоследователни и дори в разрез едни с други, а освен това са трудни за разбиране от работещите в сектора на рибарството;
- Д. като има предвид, че сложността на техническите мерки и свързаните с нея трудности, както и липсата на осезаеми положителни резултати и на стимули в рамките на ОПР са допринесли за липсата на доверие от страна на рибарите;
- Е. като има предвид, че преразглеждането на техническите мерки въз основа на здрава научна основа следва да има за цел да повиши устойчивостта на рибните ресурси, без да застрашава икономическата жизнеспособност на риболовната

дейност;

- Ж. като има предвид, че забраната на изхвърлянето на улов и максималният устойчив улов като цел налагат използването на по-селективни риболовни уреди;
- З. като има предвид, че забраната на изхвърлянето на улов предполага радикална промяна в подхода към управлението на рибарството и съответно в подхода към техническите мерки в ключови области, като например състава на улова;
- И. като има предвид, че липсата на ясна позиция от страна на Съвета е причина законодателството за техническите мерки да не бъде приведено в съответствие с Договора от Лисабон и че след реформата на ОПР тази патова ситуация изглежда може да бъде преодоляна чрез делегирани актове, които се приемат от Комисията по предложение на държавите членки;
- Й. като има предвид, че за да се гарантира наличието на равни условия на конкуренция за всички оператори и за да се улеснят изпълнението и контролът на техническите мерки, е необходимо да се определят основните принципи, общи за всички басейни, посредством рамков регламент, приет по процедурата за съвместно вземане на решение („обикновена законодателна процедура“ съгласно Договора от Лисабон);
- К. като има предвид, че не е необходимо процедурата за съвместно вземане на решение да се използва за мерките на регионално равнище или за мерките, подлежащи на чести промени, но че е необходимо тя да се използва за правилата, които са общи за всички морски басейни или които няма да бъдат променени в сравнително дългосрочен план;
- Л. като има предвид, че регионализацията може да осигури, че правилата се адаптират към особеностите на всеки вид риболов и всеки басейн, което обезпечават гъвкавост и дава възможност за бърза реакция при извънредни ситуации;
- М. като има предвид, че регионализацията може да допринесе за опростяване и по-добро разбиране на правилата, което съответно ще бъде посрещнато със задоволство от сектора на рибарството, особено ако той бъде включен в процеса на приемане на тези правила;
- Н. като има предвид, че регионализацията не следва да води до повторно „национализиране“ на правомощията, тъй като това не е съвместимо с ОПР в качеството ѝ на обща политика, в рамките на която ЕС разполага с изключителна компетентност с оглед на това, че ресурсите са споделени;
- О. като има предвид, че приемането на технически мерки на регионална основа трябва да следва модела, договорен от съзаконодателите в рамките на новата обща политика в областта на рибарството, а именно приемане от Комисията на делегирани актове въз основа на съвместни препоръки от страна на съответните държави членки;
- П. като има предвид, че някои предложения за специални регламенти, съдържащи

технически мерки (относно плаващите мрежи, приловите на разред китообразни, забраната на премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби или дълбоководния риболов), са породили полемика; като има предвид, че някои предложения – например предложението за риболов на дълбоководни запаси в североизточната част на Атлантическия океан – са блокирани от вече над три години; като има предвид, че процедурата относно риболов с плаващи мрежи също е блокирана и че понякога специфични регламенти относно техническите мерки са били отхвърляни от регионалните организации за управление на рибарството, както в случая с премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби;

- Р. като има предвид, че техническите мерки в сила за Средиземно море не винаги са съобразени с нуждите на различните местни риболовни райони;
- С. като има предвид, че Средиземноморският басейн се различава значително от останалите риболовни басейни на Общността, тъй като той се споделя от трети държави, чиито норми за опазване са много различни от европейските;
- Т. като има предвид, че многогодишните планове, приети между 2002 г. и 2009 г., не са еднакво ефективни и че по принцип най-незадоволителните резултати се отдават на недостатъците на някои инструменти и процедури за контрол;
- У. като има предвид, че реформата на ОПР въведе задължението за разтоварване на сушата, без да преодолее липсата на гъвкавост, присъща на системите на общия допустим улов и квотите;
- Ф. като има предвид, че се очаква да възникнат трудности при прилагането на забраната за изхвърляне на улов при смесения риболов във връзка с т.нар. „ограничителни“ видове („choke species“) и че съответно е целесъобразно да се отдава предпочитание в рамките на многогодишните планове на инструменти като регулирането на риболовното усилие, които не се характеризират с липса на гъвкавост за разлика от системата на общия допустим улов и квотите и които улесняват постигането на целта за максимален устойчив улов, като подобряват икономическите резултати на флота при определено равнище на смъртността от риболов;
- Х. като има предвид, че след влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският парламент се явява съзакондател в областта на рибарството с изключение на общия допустим улов и квотите;
- Ц. като има предвид, че от 2009 г. насам не е приет нито един многогодишен план в резултат от блокирането на предложения в Съвета;
- Ч. като има предвид, че в рамките на междуинституционалната работна група за многогодишните планове съзакондателите отчетоха, че е важно да работят заедно по многогодишните планове с оглед на намирането на практически решения въпреки различията помежду си при тълкуването на разпоредбите на правната рамка;
- Ш. като има предвид, че многогодишните планове следва да предоставят солидна и

дългосрочна рамка за управление на рибарството; като има предвид, че те следва да се основават на най-добрите и най-нови налични научни и социално-икономически становища и следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да се адаптират към развитието на запасите и към ежегодното вземане на решения относно разпределението на възможностите за риболов;

- Щ. като има предвид, че междуинституционалната работна група за многогодишните планове определи, че общи за бъдещите многогодишни планове са следните елементи: максимален устойчив улов като цел и срок за постигането му, референтни равнища на опазване с оглед на задействането на предпазните клаузи, механизъм за приспособяване към непредвидени промени в научните становища и клауза за преразглеждане;
- Ю. като има предвид, че плановете трябва да съдържат обща цел, която да може да се постигне чрез мерки за управление и която да бъде подкрепена от научните препоръки; като има предвид, че тя следва да включва високо и стабилно равнище на улова, което трябва да бъде отразено в ежегодните решения на Съвета относно възможностите за риболов в светлината на най-новите научни становища; като има предвид, че тези ежегодни решения следва да не надхвърлят стриктния обхват на разпределянето на възможностите за риболов и следва, доколкото е възможно, да избягват появата на значителни колебания в техните параметри;
- Я. като има предвид, че решението на Съда от 26 ноември 2014 г. по дело С-103/12, Парламент/Комисия, и дело С-165/12, Комисия/Съвет, относно предоставянето на възможности за риболов във водите на Европейския съюз на риболовни кораби, плаващи под знамето на Боливарска република Венецуела в изключителната икономическа зона край брега на Френска Гвиана, създава прецедент чрез изясняване на съдържанието и границите на две различни правни основания, съдържащи се в член 43 от ДФЕС, както и че член 43, параграф 3 може да бъде използван като правно основание само за разпределяне на възможности за риболов в рамките на регламентите за общия допустим улов и квотите;
- АА. като има предвид, че се очаква Съдът да излезе с решение по дело С-124/13, Парламент/Съвет, относно Регламент (ЕС) № 1243/2012 на Съвета за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска, като в рамките на това производство Парламентът заема позицията, че с оглед на целта и съдържанието на този регламент той е трябвало да бъде приет въз основа на член 43, параграф 2 от ДФЕС чрез обикновената законодателна процедура с участието на Парламента в ролята на съзаконодател; като има предвид, че Парламентът също така е против разделянето на предложението на Комисията, като се има предвид, че Съветът е разделил предложението на два законодателни акта;
- АБ. като има предвид постигнатия напредък по отношение на многогодишния план за Балтийско море, във връзка с който Съветът прие да работи заедно с Европейския парламент с оглед на приемането на целеви стойности за смъртността от риболов;
- АВ. като има предвид, че при липсата на многогодишни планове минималните референтни размери за опазване могат да бъдат изменяни в рамките на планове относно изхвърлянето на улов, приемани чрез делегирани актове от Комисията въз основа на препоръките на съответните държави членки;

- АГ. като има предвид, че плановете относно изхвърлянето на улов ще играят важна роля, тъй като изменението на минималните референтни размери за опазване може да предизвика промени в техниките за риболов и съответно да промени две количествено измерими цели от многогодишните плановете, а именно смъртността от риболов и биомасата на репродуктивния запас; като има предвид, че изменението на минималните референтни размери посредством делегирани актове би водило до промяна на основните параметри на многогодишните плановете отвън;
- АД. като има предвид, че намерението на съзакондателите беше тези делегирани актове да имат преходен характер за срок, който в никакъв случай не може да надвишава три години;
- АЕ. като има предвид, че минималните референтни размери за опазване на един и същ вид могат да се различават в различните зони, с цел да се вземат под внимание особеностите на отделните видове риболов и използваните риболовни уреди; като има предвид, че когато това е възможно, е желателно да се приемат хоризонтални решения за всички зони, с цел да се улесни контролът;
1. счита, че бъдещите технически мерки следва да бъдат опростени, да бъдат включени в ясно структурирана правна рамка и да се основават на надежден научен подход;
 2. счита, че техническите мерки трябва да бъдат преразгледани с цел да се опростят и стандартизират действащите правила, да се подобри тяхната научна база и да се повиши тяхната съгласуваност, както и с цел те да бъдат възприети по-положително от сектора на рибарството;
 3. счита, че доколкото това е възможно, техническите мерки следва да се адаптират към особеностите на всеки вид риболов и регион, което ще даде възможност да се осигури по-високо равнище на спазване от страна на сектора;
 4. счита, че за да се подобри съпричастността и спазването на правилата на ОПР от страна на сектора на рибарството, е необходимо рибарите да участват по-активно в процеса на вземане на решения, както и да им се предоставят стимули, като се повиши помощта, предназначена за иновациите и за използването на по-селективни риболовни уреди;
 5. счита, че е необходимо общите правила за всички морски басейни или правилата, които не подлежат на изменение в сравнително дългосрочен план, да продължат да се приемат чрез процедурата за съвместно вземане на решение;
 6. счита, че не е необходимо процедурата за съвместно вземане на решение да се използва за мерките на регионално равнище или за мерките, които могат да бъдат предмет на чести промени;
 7. счита, че уредбата, свързана с техническите мерки, следва да бъде структурирана въз основа на три оси, уреждани чрез процедурата за съвместно вземане на решение, и на четвърта ос, при която се използва регионализацията; счита, че първите три от тях следва да обхващат набор от общи и централизирани правила,

набор от специфични правила за големите морски басейни, както и редица специфични технически регламенти, като съответните мерки бъдат приемани по процедурата за съвместно вземане на решение, и че от друга страна регионализацията следва да се прилага за правилата на регионално равнище или за правилата, които подлежат на чести промени;

8. счита, че е необходимо да се извърши оценка на целесъобразността, ефективността и социално-икономическите последици за риболовните флотове на ЕС на специалните регламенти относно техническите мерки, например относно плаващите мрежи, приловите на разред китообразни, забраната на премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби или дълбоководния риболов;
9. счита, че е необходимо спешно да се установи съгласуван набор от технически оперативни мерки за всеки от трите основни басейни, като се отчете спецификата на всеки един от тях и по-специално на Средиземно море, където решенията на Общността биха могли да имат значително въздействие върху конкуренцията между рибарите от ЕС и риболовните флотове на държави извън ЕС;
10. счита, че без да се накърнява забраната на изхвърлянето на улов, законодателството относно техническите мерки в области като състава на улова следва да бъде достатъчно гъвкаво, за да се вземат предвид в реално време развитието на различните видове риболов и подобряването на техниките за селективен риболов;
11. счита, че при преразглеждането на техническите мерки следва да се взема под внимание тяхното въздействие не само върху опазването на ресурсите, но и върху оперативните разходи и рентабилността на риболовната дейност;
12. счита, че опазването като цел на нормативната уредба относно техническите мерки може да бъде постигната по-успешно чрез действия, насочени към подобряване на управлението на предлагането и търсенето чрез по-силен акцент върху организациите на производителите, което ще даде възможност за оптимизиране на резултатите, визирани от разпоредбите на ЕС;
13. счита, че многогодишните планове са призвани да играят все по-значителна роля в рамките на общата политика в областта на рибарството по отношение на опазването на рибните ресурси, тъй като представляват най-подходящото средство за приемането и прилагането на специфични технически мерки на регионално равнище;
14. счита, че съзакондателите трябва да продължат да полагат усилия за постигане на съгласие по многогодишните планове въз основа на съдебната практика на Съда на ЕС;
15. счита, че многогодишните планове следва да представляват солидна и дългосрочна рамка за управление на рибарството и следва да се основават на най-добрите и най-новите налични научни и социално-икономически становища, като се приспособяват към развитието на риболовните запаси и осигуряват гъвкавост по отношение на ежегодните решения на Съвета относно възможностите за

риболов; счита, че тези ежегодни решения следва да не надхвърлят стриктния обхват на разпределянето на възможностите за риболов и следва, доколкото е възможно, да избягват появата на значителни колебания в техните параметри;

16. застъпва становището, че е необходимо да се изготвят бъдещи многогодишни планове за постигане на максимален устойчив улов, включващи предварително определен график, референтни равнища на опазване с оглед на задействането на предпазните клаузи, механизъм за адаптиране към промените в научните становища, както и клауза за преразглеждане;
17. счита, че за да се избегнат проблемите, произтичащи от задължението за разтоварване на сушата на улова при смесения риболов, е целесъобразно да се намерят начини за регулиране на риболовното усилие, като се избегне липсата на гъвкавост, характерна за системата на общия допустим улов и квотите;
18. счита, че е необходимо заинтересованите страни да участват по-активно в рамките на консултативните съвети в разработването и формулирането на многогодишните планове и във всички решения, свързани с регионализацията;
19. счита, че Европейският парламент следва да разглежда с особено внимание делегираните актове, свързани с плановете относно изхвърлянето на улов;
20. счита, че преходният срок на действие на делегираните актове относно плановете относно изхвърлянето на улов, включително промените в минималните референтни размери за опазване, в никакъв случай не следва да надвишава три години и че тези актове следва да бъде заменени, когато това е целесъобразно, от многогодишен план, както и че за тази цел многогодишните планове следва да се приемат във възможно най-кратки срокове;
21. счита, че в контекста на процеса на регионализация е необходимо да се избегне приемането на прекомерен брой решения относно минималните референтни размери за опазване, тъй като това би затруднило контрола и би могло да доведе до нередности или измами при предлагането на пазара на продуктите;
22. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

1. Увод

Реформата на общата политика в областта на рибарството (ОПР), осъществена през 2013 г., включва сред целите си постигането на максимален устойчив улов чрез използване на екосистемен подход. Техническите мерки и многогодишните планове в качеството им на мерки за опазване са основните инструменти за постигането на тази цел.

От 2009 г. насам обаче се наблюдава много ограничен напредък по отношение на законодателните предложения, отнасящи се до техническите мерки и многогодишните планове. Що се отнася до многогодишните планове, това се дължи на наличието на патова ситуация между институциите, която произтича от факта, че законодателните предложения на Комисията за многогодишните планове включваха сред мерките за контрол на улова и разпределението на възможностите за риболов, което доведе до разногласие по отношение на член 43 от ДФЕС. Що се отнася до техническите мерки, трудностите възникнаха в резултат от привеждането в съответствие на законодателството с Договора от Лисабон.

2. Технически мерки

Целта на техническите мерки е да се предотврати уловът на млади екземпляри риба и други видове прилов. В основата на системата са заложили три регламента с различен географски обхват (Балтийско море, Средиземно море и Атлантически океан и други води). Техническите мерки са специфичен набор от правила, но понякога те са част от по-широк набор от инструменти за управление, като например многогодишните планове. Съществуват и специални регламенти, например регламент за забрана на риболова с плаващи мрежи, регламент за предотвратяване на приловите на представители на разред китообразни или регламент за забрана на премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби. По този начин техническите мерки са разпръснати в над 30 различни регламенти и представляват сложна, разнородна и недобре организирана система от разпоредби, които често са непоследователни и дори влизат в противоречие една с друга.

Сложността на техническите мерки се дължи отчасти на това, че те бяха приети съгласно различни законодателни процедури и бяха мотивирани от различни съображения. Някои от техническите мерки бяха подкрепени от регионалните организации за управление на рибарството (РОУР), а други бяха приети в рамките на ежегодните регламенти за общия допустим улов и квотите. При все това по-голямата част от тях бяха приети от Съвета или от Комисията в съответствие с процедурата на комитет още преди влизането в сила на Договора от Лисабон и без участие от страна на Европейския парламент.

Разнородността и липсата на съгласуваност на техническите мерки се дължи отчасти на факта, че голяма част от тях бяха приети постепенно от Съвета като част от ежегодните регламенти за определяне на общия допустим улов и на квотите. Съответно някои от техническите мерки са резултат от политическите преговори между държавите, без да има достатъчна научна обосновка за тях, като се наблюдават неоправдани различия

между подходите към различните морета. След влизането в сила на Договора от Лисабон различните мерки за общия допустим улов и квотите трябва да бъдат приемани съвместно от Европейския парламент и Съвета.

Географската насоченост на техническите мерки е ясно отразена в специалния подход към Средиземно море, по отношение на което беше приет сравнително съгласуван набор от мерки едва през 2006 г. Въпреки това Консултативният съвет за Средиземно море неколкократно е отправял искане за преразглеждане на определени технически мерки. Следва да се отбележи, че в своето неотдавнашно проучване на техническите мерки¹ Комисията не включи Средиземно море, тъй като го счита за прекалено сложен казус.

Една част от техническите мерки се съдържа в специални регламенти. При повечето от тях в рамките на законодателната процедура възникнаха разногласия. По-конкретно предложението за риболова на дълбоководни запаси в североизточната част на Атлантическия океан² е блокирано от вече над три години; процедурата относно риболова с плаващи мрежи³ също е замразена за момента. Тези затруднения и разногласия са свързани със съдържанието на предложенията. В някои случаи, като например премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби⁴, разпоредбите бяха отхвърлени от РОУР, вследствие на което флотът на Европейския съюз се намира в неизгодно положение в сравнение с третите държави. В други случаи, например в случая с Регламента относно приловите на разред китообразни⁵, е необходимо да се оцени ефективността на предложените мерки.

Освен това в регламентите относно техническите мерки се съдържат редица изключения и дерогации и всички разпоредби са били предмет на изменения. Например Регламент (ЕО) № 850/1998 е изменен четиринадесет пъти. Сложността на техническите мерки се е увеличила вследствие на тези поредни изменения. Съществуват редица несъответствия и липсва ясно определение на това кои области изискват използването на делегирани актове и кои – на актове за изпълнение, което възпрепятства напредъка по законодателните предложения. Съответно техническите мерки като цяло отдавна се нуждаят от рационализиране, опростяване и адаптиране към Договора от Лисабон.

През 2002 г. и 2008 г. бяха направени опити за преразглеждането на техническите мерки като цяло⁶. Единият опит се провали, а другият доведе само до поредното от многобройните изменения. Няма напредък и по законодателните досиета, свързани с привеждането в съответствие с Договора от Лисабон на трите главни географски регламента.

През май 2014 г. Комисията приключи обществената консултация на тема „Нова рамка за техническите мерки в рамките на реформираната обща политика в областта на рибарството“. По-голямата част от участващите държави членки посочиха, че е

¹ Проучване в подкрепа на разработването на нова правна рамка за техническите мерки за опазване в рамките на реформираната ОПОР, Проект №: ZF1455_S02, 7 юли 2014 г.

² COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD)

³ COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD)

⁴ Регламент (ЕС) № 605/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г.

⁵ Регламент (ЕО) № 812/2004 на Съвета от 26 април 2004 г.

⁶ COM(2002) 672 и COM(2008) 324.

необходимо техническите мерки да се опростят с цел да се осигурят равни условия на конкуренция, което изисква спрямо определени правила да продължи да се прилага процедурата за съвместно вземане на решение, и че равнището на регионализация при разработването на технически мерки следва да се определя от практическото изпълнение и да отразява дейностите по контрол и наблюдение. Участниците от сектора на рибарството посочиха, че е необходимо да се използва минималистичен подход към новата структура на техническите мерки, като решенията, присъщи на микроуправлението, не се подлагат на процедурата за съвместно вземане на решение. От своя страна НПО изразиха мнението си, че съществува необходимост от обща рамка за техническите мерки, която да включва общите цели и минималните общи стандарти, които следва да се прилагат в целия ЕС, за да се гарантира, че няма да има пропуски в управлението, и съответно опростяването не трябва да бъде за сметка на опазването на околната среда.

В бъдещата уредба на техническите мерки процедурата за съвместно вземане на решение ще бъде необходима, за да се гарантират равни условия на конкуренция и за да се улеснят изпълнението и контролът. От своя страна регионализацията може да опрости управлението, като гарантира, че правилата се адаптират към особеностите на всеки вид риболов и всеки басейн, като по този начин се осигурява гъвкавост и се предоставя възможност за бърза реакция при извънредни ситуации. Освен това регионализацията може да допринесе за опростяването и по-доброто разбиране на правилата, което съответно ще бъде посрещнато със задоволство от сектора на рибарството, особено ако той бъде включен в процеса на приемане на тези правила. Въпреки това пълната и безусловна регионализация е несъвместима с общата политика в областта на рибарството, която представлява обща политика, в рамките на която ЕС разполага с изключителна компетентност с оглед на споделения характер на ресурсите.

Следователно не е необходимо процедурата за съвместно вземане на решение да се използва за мерките на регионално равнище или за мерките, подлежащи на чести промени, но е необходимо тя да се използва за правилата, които са общи за всички морски басейни или които няма да бъдат променяни в сравнително дългосрочен план.

Структурата на уредбата на техническите мерки следва да бъде изградена върху три оси. Първите три от тях следва да обхващат набор от общи и централизирани правила, набор от специфични правила за големите морски басейни, както и редица специфични технически регламенти, приемани чрез процедурата за съвместно вземане на решение. Четвъртата ос, за която е характерна регионализацията, следва да се прилага за правилата на регионално равнище или за правилата, които подлежат на чести промени.

3. Многогодишни планове

Многогодишните планове имат за цел управлението на основните видове от интерес за риболова. Общата им характеристика е установяването на цели за управлението на рибните запаси по отношение на размера на биомасата на репродуктивния запас и смъртността от риболов. Понастоящем съществуват единадесет многогодишни планове, които използват различни инструменти. Като цяло се използва общият допустим улов (ОДУ), но съществуват и различни видове инструменти, като техническите мерки, ограниченията на риболовното усилие и специалните правила за контрол.

Многогодишните планове бяха въведени след реформата на ОПР през 2002 г. Два от съществуващите планове уреждат запасите, управлявани от регионални организации за управление на рибарството – червения тон и черната писия, а останалите планове регулират запасите във водите на Съюза, като се придържат към становищата на Международния съвет за изследване на морето (ICES). През периода 2002 – 2009 г. развитието им беше сравнително бавно, като в техните процедури настъпиха известни промени. От 2009 г. насам не е приет нито един нов план вследствие на блокирането на предложения в Съвета.

Ефективността на многогодишните планове е неравномерна. Като цяло най-незадоволителните резултати бяха свързани с неефикасността на механизмите за намаляване на риболовното усилие и с недостатъците в областта на контрола. Не трябва да се забравя, че понастоящем ОПР отдава по-малко значение на управлението на флота и съответно на риболовния капацитет. Въпреки че различните кризи доведоха до значително намаляване на флота, риболовният капацитет намаля в много по-малка степен.

Въпреки значението на многогодишните планове през последните години няма почти никакъв напредък по тях вследствие на междуинституционалната патова ситуация, произтичаща от различията в тълкуванията от Европейския парламент и Съвета относно правното основание, което следва да се използва, и по-специално дали то се съдържа в член 43, параграф 2 или в член 43, параграф 3 от ДФЕС. Член 43, параграф 3 предоставя всички правомощия за вземане на решения на Съвета без участие от страна на Парламента. На 26 ноември 2014 г. Съдът на Европейския съюз произнесе общо решение по две производства¹, образувани от Парламента и Комисията срещу решение на Съвета за предоставяне на възможности за риболов във водите на ЕС на риболовни кораби, плаващи под знамето на Венецуела, в изключителната икономическа зона на Френска Гвиана. Това решение създава прецедент, като пояснява, че член 43, параграф 3 може да се използва като правно основание единствено за разпределяне на възможностите за риболов в рамките на регламентите за ОДУ и квотите.

Все още се очаква Съдът да произнесе своето решение по дело С-124/13, Парламент/Съвет, относно Регламент (ЕС) № 1243/2012 на Съвета за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска, като в рамките на това производство Парламентът заема позицията, че с оглед на целта и съдържанието на този регламент той е трябвало да бъде приет въз основа на член 43, параграф 2 от ДФЕС чрез обикновената законодателна процедура с участието на Парламента в ролята на съзаконодател. Парламентът също така е против разделянето на предложението на Комисията, като се има предвид, че Съветът е разделил предложението на два законодателни акта.

От друга страна, през април 2014 г. приключи работата на междуинституционалната работна група за многогодишните планове. В хода на своята работа представителите на съзаконодателите отчетоха, че е важно да работят заедно за намирането на практически решения въпреки своите различни тълкувания на разпоредбите на правната рамка. Беше преценено, че многогодишните планове следва да предоставят солидна и дългосрочна рамка за управление на рибарството въз основа на най-добрите налични научни становища. Освен това те следва да предоставят възможност за адаптиране към

¹ Дело С-103/12, Парламент/Съвет, и дело С-165/12, Комисия/Съвет.

промените в запасите и да осигуряват гъвкавост при вземането на ежегодните решения за възможностите за риболов.

Установи се, че бъдещите многогодишни планове следва да имат следните общи елементи: максимален устойчив улов като цел и срок за постигането му, референтни равнища на опазване с оглед на задействането на предпазните клаузи, механизъм за приспособяване към непредвидени промени в научните становища и клауза за преразглеждане.

След реформата на общата политика в областта на рибарството през 2013 г. многогодишните планове следва да включват максималния устойчив улов като цел и срока за неговото постигане. Те следва да съдържат също така и мерки за прилагане на забраната за изхвърляне на улов и на задължението за разтоварване¹, както и гаранции за прилагане на коригиращи действия и клаузи за преразглеждане. В многогодишните планове се установяват и две количествено измерими цели: смъртността от риболов и биомасата на репродуктивния запас.

Реформата на ОПР въведе задължението за разтоварване, без да преодолее липсата на гъвкавост, присъща на системата на общия допустим улов и квотите. Като се има предвид, че се очаква да възникнат трудности при прилагането на забраната за изхвърляне на улов при смесения риболов във връзка с т.нар. „ограничителни“ видове („choke species“), е целесъобразно да се отдава предпочитание на инструменти като регулирането на риболовното усилие, които не се характеризират с липса на гъвкавост за разлика от системата на общия допустим улов и квотите. Освен това регулирането на риболовното усилие би улеснило постигането на максималния устойчив улов като цел чрез подобряване на икономическите резултати на флота при определено равнище на смъртността от риболов.

4. Реформа на ОПР през 2013 г.

Основен елемент на реформата на ОПР, който засяга както многогодишните планове, така и техническите мерки, е регионализацията² или регионалното сътрудничество относно мерките за опазване. Изглежда, че многогодишните планове са най-подходящото средство за приемането и прилагането на специфични технически мерки в контекста на регионализацията.

Установява се, че когато се възлага на Комисията да делегира правомощия, свързани с многогодишните планове, с необходимите мерки за опазване в рамките на законодателството на Съюза в областта на околната среда или със задължението за разтоварване, заинтересованите държави членки и държавите, които се считат за засегнати от тези мерки, могат да представят съвместни препоръки в рамките на определен срок. За изпълнението на тези препоръки държавите членки се консултират със съответните консултативни съвети. Комисията може да приеме мерките, за които е отправена препоръка, чрез делегирани актове, но може също така да представи предложения от свое име, ако всички държави членки не успеят да съгласуват

¹ Задължение за разтоварване, член 15 от Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г.

² Регионално сътрудничество относно мерките за опазване, член 18 от Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г.

съвместни препоръки в определения за това срок. Комисията може също така да отправи предложения, ако съвместните препоръки не се считат за съвместими с целите и количествено измеримите стойности на мерките за опазване. Единствената възможна роля на Европейския парламент се свежда до възможността да възрази срещу делегиран акт в срок от два месеца.

Тези нови разпоредби имат отражение върху техническите мерки и до голяма степен са свързани с многогодишните планове или произтичат от липсата на такива, като решението се съдържа в делегирани актове от Комисията. Например ако за даден вид риболов не е приет многогодишен план или план за управление, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за установяване на временна основа и за срок от не повече от три години на специален план за изхвърлянето на улов, който може също така да включва изменение на минималните референтни размери за опазване¹.

Освен това чрез Регламента относно задължението за разтоварване на сушата² бяха въведени изменения в трите регионални регламента за техническите мерки (Атлантически океан, Средиземно море и Балтийско море). Плановете за изхвърлянето на улов се превърнаха в основното средство за въвеждане на промени чрез делегирането на правомощия на Комисията. Комисията е упълномощена да определя минимални референтни размери за опазване за видовете, които подлежат на задължението за разтоварване на сушата, посредством делегирани актове и при необходимост да определя дерогации във връзка с минималните референтни размери. Този казус вече възникна при плана за премахване на изхвърления улов в Балтийско море³, чрез който минималният размер за опазване за треската се намали от 38 cm на 35 cm.

В повечето случаи минималните референтни размери за опазване се приемат от Комисията чрез делегирани актове. Това улеснява приемането на някои мерки на регионално равнище, но минималните референтни размери за опазване играят роля, която надхвърля значително обхвата на регионализацията, и съответно това би могло да промени значително формулирането на многогодишните планове. При промяна на минималния размер рибарите променят своите риболовни техники и също така се променя смъртността от риболов и възрастовата пирамида на репродуктивния запас. В основния регламент за ОПР се предвижда, че тези два параметъра са количествено измеримите цели на многогодишните планове⁴. Промяната на минималните референтни размери посредством делегиран акт предполага промяна на основните параметри на многогодишните планове отвън. Не следва да се забравя, че минималните размери играят жизненоважна роля при предлагането на пазара и контрола на риболовните дейности.

5. Позиция на докладчика

¹ Член 15, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1380/2013.

² Член 1, параграф 10, член 2, параграф 5 и член 3, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 2015/812 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г.

³ Делегиран регламент (ЕС) № 1396/2014 на Комисията от 20 октомври 2014 г.

⁴ Член 10, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г.

5.1. Многогодишни планове

Съзаконодателите трябва да намерят практически решения за постигането на бърз напредък по многогодишните планове в светлината на съдебната практика на Съда на ЕС.

Необходимо е също да се активизира участие на заинтересованите страни в разработването и изготвянето на многогодишните планове.

И накрая, многогодишните планове следва да бъдат приемани във възможно най-кратки срокове, като по този начин се избягва регулирането на дългосрочните мерки посредством планове относно изхвърлянето на улов, които поради своето естество трябва да съдържат само временни мерки.

5.2. Технически мерки

Що се отнася до бъдещите технически мерки, те трябва да бъдат прости и ясни, за да се улесни разбирането им от страна на рибарите.

Доколкото е възможно, те следва да бъдат адаптирани към особеностите на всеки вид риболов и всеки регион (регионализация).

Въпреки това приемането на общи правила за всички морски басейни или на правила, които няма да бъдат изменяни в сравнително дългосрочен план, трябва да се извършва от съзаконодателите на ЕС съгласно обикновената законодателна процедура, т.е. процедурата за съвместно вземане на решение.

В действителност пълната и безусловна регионализация не би била съвместима с общата политика в областта на рибарството, която представлява обща политика, в рамките на която ЕС разполага с изключителна компетентност с оглед на споделения характер на ресурсите.

И накрая, съществува необходимост от по-активно и ефективно участие на рибарите в процеса на вземане на решения, включително относно най-малките подробности на техническите мерки, както и от въвеждане на стимули за улесняване на тяхното прилагане.