

ОБЩАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РИБАРСТВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ

Доц. д-р Ваня Стаматова
Бургаски свободен университет

Резюме: Статията разглежда възникването и развитието на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР), която е формулирана за първи път в Римския договор за ЕИО. Първоначално е свързана с Общата селскостопанска политика, но впоследствие придобива собствен облик. Целта на политиката е да гарантира устойчивостта на рибарството в ЕС в екологичен, икономически и социален аспект.

Ключови думи: Европейски съюз, политика, рибарство.

THE COMMON FISHERIES POLICY: ORIGIN AND DEVELOPMENT

Assoc. Prof. Vanya Stamatova
Burgas Free University

Abstract: The article presents the origin and development of the Common Fisheries Policy (CFP), which was first formulated in the EEC Treaty of Rome. It was initially associated with the Common Agricultural Policy, but subsequently acquired its own form. The aim of the policy is to ensure the sustainability of EU fisheries in environmental, economic and social terms.

Keywords: EU, policy, fisheries.

Общата политика в областта на рибарството (ОПОР) за първи път е формулирана в Римския Договор за ЕИО. Първоначално е свързана с Общата селскостопанска политика, но постепенно придобива собствен облик. Основната област на ОПОР – опазване и управление на рибните запаси е обособена през 1983 година. Политиката е реформирана през 1992 г., 2002 г. и 2013 година. Настоящата рамка отразява реформата от 2013 г. и има за цел да гарантира устойчивостта на рибарството в ЕС в екологичен, икономически и социален аспект.

Общата политика в областта на рибарството е регламентирана в чл. 3-4, чл. 38-44, чл. 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)¹, Регламент (ЕС) № 1380/2013 от 11 декември 2013 г. относно общата политика в об-

¹ Договор за функционирането на Европейския съюз от 13 декември 2007 година – консолидиран текст (ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 47-60)

ластта на рибарството (основен регламент)² и Регламент (ЕС) № 1379/2013 от 11 декември 2013 г. относно общата аквакултури (Регламента за ООП)³.

Общата цел на ОПОР е да гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите са екологично устойчиви в дългосрочен план, че се управляват по начин, който съответства на целите за постигане на икономически и социални ползи и ползи за заетостта, както и че допринасят за продоволственото снабдяване. За да се гарантира устойчива експлоатация на рибните ресурси, ОПОР прилага подхода на предпазливост към управлението на рибарството. Освен това, тази политика прилага екосистемен подход към управлението на рибарството, за да гарантира, че риболовните дейности оказват минимално отрицателно въздействие върху морската екосистема, както и че дейностите в областта на аквакултурите и рибарството избягват разрушаването на морската среда.

Политиката в областта на рибарството въведена в правото на ЕС през 1958 г. с Договора от Рим, като част от общата селскостопанска политика и в съответствие с нейните цели. Първите елементи на отделна политика в областта на рибарството са въведени през 1970 г. с приемането на законодателство, с което се установява обща организация на пазара на рибни продукти и структурна политика в областта на рибарството. Също през 1970 г. Общността приема основния принцип за равен достъп на държавите-членки до рибните ресурси във водите на останалите държави членки, които по това време се разпростираха на 12 морски мили от бреговете им.

Рибарството играе важна роля в преговорите за присъединяването на Обединеното кралство, Ирландия и Дания през 1973 година. Преговорите водят до временна дерогация от принципа на равен достъп за срок от десет години, според която водите на държавите членки са запазени за местния риболовен флот в зона от 12 мили. Няколко години по-късно държавите-членки се споразумяват за съгласувано разширяване на юрисдикцията си по крайбрежието на Общността на Атлантическия океан и Северно море и през 1977 г. обявяват изключителна икономическа зона (ИИЗ) от 200 морски мили. Обявяването на ИИЗ предоставя на държавите-членки компетентност по отношение на нови рибни ресурси, като тази изключителна икономическа зона е отворена за всички държави-членки въз основа на принципа на равния достъп. По този повод възниква необходимост от управление на общите рибни ресурси и от намиране на начин за разпределяне на правата за риболов между държавите-членки.

През 1983 г., след няколко години на трудни преговори, Съветът прие *Регламент (ЕИО) № 170/83 за създаване на система на Общността за опазване и управление на рибните ресурси*⁴ с който се установяват принципите за управление на общите ресурси, и *Регламент (ЕИО) № 171/83 за определяне на технически мерки за тяхното опазване*⁵. Това отбеляза създаването на основната област на ОПОР: опазването и управлението на общите ресурси в областта на рибарството. ОПОР се основава на система за ограничения на улова (наречена „общ допустим улов“ или ОДУ), която се определя ежегодно от Съвета. ОДУ се разпределя между държавите-членки под формата на квоти, съгласно формула със стабилни във времето фиксира-

² *OB L 354, 28.12.2013, стр. 22–61*

³ *OB L 354, 28/12/2013, стр. 1–21*

⁴ *OB L 24, 27.1.1983 г., стр. 1–13 (отм.)*

⁵ *OB L 24, 27/01/1983 г., стр. 14–29 (отм.)*

ни проценти, известни като „*относителна стабилност*“⁶. ОПОР включва дерогацията от принципа за равен достъп до крайбрежните води в зоната от 12 мили за период от 10 години, като позволява на крайбрежните държави да запазят достъпа до първите 6 мили за своите граждани, позволявайки риболовните дейности на други държави-членки да продължат в зоната между 6 и 12 мили. Оттогава дерогацията се запазва и подновява систематично на всеки 10 години.

Прилагането на Общата политика в областта на рибарството започва в началото на 80-те години на миналия век: Общност, състояща се само от 10 държави-членки, с по-малко общи води, отколкото днес, и с относително изобилни рибни запаси. С течение на времето нещата се променят, като състоянието на много от запасите се влошава, което води и до промени в размерите и структурата на сектор Рибарство. Екологичните въпроси придобиват особено значение и разбирането за добро управление търпи развитие с времето. Тези фактори се добавят към въздействието на важни политически събития, като последователните вълни на разширяване и оттеглянето на Обединеното кралство. ОПОР да се адаптира към различни събития със значително въздействие върху сектора на рибарството в ЕС.

Първата реформа на ОПОР е от 1992 г. и е отразена в *Регламент (ЕИО) № 3760/92 за създаване на система на Общността за рибарството и аквакултурите*⁷ има относително малко отражение върху начина на провеждане на ОПОР. Въпреки това, то въвежда понятия като „*регулиране на риболовното усилие*“ и „*многогодишно управление*“, които по-късно намират приложение, превръщайки се във важни компоненти на системата за управление. Регламентът предвижда също достъп до ресурси, посредством ефективна система за издаване на лицензи.

Въпреки, че реформата не обхваща управлението на риболовния флот, постепенното признаване на сериозния дисбаланс между капацитета на флота и потенциала за улов (известен, като „*свърхкапацитет*“) води до предприемане на мерки за справяне с този проблем чрез намаляване на флотовете на държавите-членки, чрез многогодишни планове за ориентиране.

Второто преразглеждане от 2002 г. може да се обоснове, като преход от ранен етап на разработване на политиката, основан на относително разнородни елементи, към по-съгласувана форма на интегрирано управление. С *Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 г. относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството*⁸ се акцентира отново върху дългосрочното управление на рибарството, като се въвеждат многогодишни планове за възстановяване на запасите извън безопасните биологични граници и многогодишни планове за управление на други запаси. Чрез

⁶ Ежегодно ЕС разпределя възможностите за риболов за повечето от своите търговски видове, изразени като общ допустим улов (ОДУ). Въз основа на научните оценки на Международния съвет за изследване на морето (ICES) и на Научния, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР), Комисията представя на Съвета предложенията си относно ОДУ до края на всяка година. През последните години, в рамките на многогодишните планове за управление, ограниченията на улова бяха по-стабилни, което даде възможност на рибарите да планират дейностите си по-добре.

⁷ *ОВ L 389, 31.12.1992 г., стр. 1–14 (отм.)*

⁸ *ОВ L 358, 31.12.2002 г., стр. 59–80, (отм.)*

създаването на регионални консултативни съвети, с този регламент се предоставя по-голяма тежест на рибарите и други групи, засегнати от ОПОР (като научни експерти, представители на други сектори, свързани с рибарството и аквакултурите, регионални и национални органи, екологични групи и потребители) при вземането на решения, които ги засягат. Освен това, с Регламент (ЕО) № 2369/2002 за изменение на Регламент (ЕО) № 2792/1999 за установяване на подробни правила и разпоредби относно структурната помощ на Общността в сектора на рибарството⁹ се преустановява помощта за флота за строителството на нови плавателни съдове, чрез изменение на правилата за структурната помощ за сектора. Чрез тази реформа се слага край и на многогодишните планове за ориентиране и те се заменят със задължение за държавите-членки да адаптират риболовния капацитет на своите флотове, за да постигнат баланс с възможностите си за риболов.

Резултатите от реформата от 2002 г. обаче са разочароващи от екологична, икономическа и социална гледна точка, тъй като не е отбелязан реален напредък по отношение на възстановяването на рибните запаси. Спадът в улова продължава, като същевременно риболовният капацитет се увеличава, което засилва икономическата нестабилност на сектора. Риболовният сектор е засегнат и от нарастващия внос, нестабилните цени на горивата и финансовата криза. В същото време, значителни проблеми, като например изхвърлянето на улов, не са обект на разглеждане в този период.

Последната реформа на ОПОР от 2013 г., която оформя настоящата рамка съгласно Регламент (ЕС) № 1380/2013 относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти на Съвета (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 и Решение 2004/585/ЕО на Съвета е приета през декември 2013 година. Нейната цел е да се гарантира, че рибарството в ЕС е екологично устойчиво в дългосрочен план и, че управлението му е в съответствие с постигането на икономически и социални ползи и ползи за заетостта. Реформата от 2013 г. въвежда целта за постигане на експлоатация на всички запаси на устойчиви равнища. Това означава, че рибните запаси трябва да бъдат възстановени и поддържани над нивата, позволяващи максимален устойчив улов (МУУ), т.е. най-големият улов от даден рибен запас, който може да се осъществи, без да засегне неговото възпроизводство. Реформата от 2013 г. предоставя няколко важни инструмента за постигането на тази цел. Многогодишните планове се превръщат в приоритетен инструмент за опазване. Те определят рамката за дългосрочното управление на рибните запаси по риболовни и морски басейни и включват количествено измерими цели (като процент на смъртност от риболов и биомаса на репродуктивния запас), както и гаранции за спазването на тези количествено измерими цели. С реформата се въвежда и задължението за разтоварване на цялото количество улов, с цел да се прекратят практиките на разхищение на нежелания улов, който се изхвърля, обикновено мъртъв, обратно в морето. Друг аспект на реформата от 2013 г. е регионализацията на процеса на вземане на решения с възможност да се предприемат мерки за опазване в даден морски басейн въз основа на съвместните препоръки, които са предоставени от засегнатите държави членки. По отношение на капацитета на флота, държавите членки са задължени да адаптират своя риболовен капацитет чрез национални планове, така че той да бъде балансиран спрямо техните възможности за риболов.

⁹ *OB L 358, 31.12.2002 г., стр. 49–56, (отм.)*

Правила, уреждащи достъпа до води и ресурси.

Общото правило е, че всички регистрирани риболовни кораби от ЕС имат равен достъп до води и ресурси в целия Съюз. Има редица временни изключения от това правило, но тяхната валидност изтича до края на 2032 година. Такива са:

Ограничения на достъпа в рамките на зоната от 12 мили

В рамките на крайбрежна зона от максимум 12 мили държавите-членки могат да ограничат достъпа до следните три групи плавателни съдове и риболовни дейности:

- плавателни съдове, които по традиция упражняват риболовна дейност в тези води, от прилежащите пристанища;
- плавателни съдове, идентифицирани в рамките на съществуващите отношения на добросъседство;
- плавателни съдове във връзка с риболовните дейности, изброени в приложение I към Регламент 1380/2013/ЕС.

Ограничения на достъпа в рамките на зоната от 100 мили на най-отдалечените региони

Във води до 100 мили от базовата линия на бреговете на най-отдалечените региони на ЕС достъпът може да бъде ограничен до следните групи плавателни съдове:

- плавателни съдове, които са регистрирани в пристанищата на тези територии;
- плавателни съдове, които по традиция упражняват риболовна дейност в тези води.

В приетия по същото време *Регламент (ЕС) № 1379/2013 относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури, за изменение на регламенти (ЕО) № 1184/2006 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 104/2000 на Съвета*¹⁰ се установяват правилата относно общата организация на пазарите на рибни продукти и продукти от аквакултури. Той отрежда на сектора по-голяма отговорност за управлението на доставките на рибни продукти и се съсредоточава върху плановете за производство и предлагане на пазара на признати организации на производители. Регламентът има за цел да подобри и етикетването, за да помогне на потребителите да правят по-добър избор при закупуването на рибни продукти. Това означава, че настоящите изисквания за етикетване на такива продукти надхвърлят тези за други хранителни продукти.

Моделът на реформиране на ОПОР на всяко десетилетие е нарушен, когато дерегацията за равен достъп до крайбрежните води, която трябваше да изтече в края на 2022 г., е подновена за още 10 години извън рамките на реформата на ОПОР. На 21 февруари 2023 г. Комисията публикува доклад за изпълнението на ОПОР като част от по-широк „Пакет за рибарството и океаните“, който включва и доклад за изпълнението, относно общата организация на пазарите, „План за действие за морската среда“ за съчетаване на опазването на морската среда и рибарството и план за действие, относно енергийния преход в сектора на рибарството и аквакултурите в ЕС. В доклада, относно ОПОР се посочва, че настоящия основен регламент отгова-

¹⁰ *ОВ L 354, 28/12/2013, п. 1–21*

ря на поставените му цели. Предлагат се подобрения в няколко области на неговото прилагане, като например по-добро отчитане на социалното измерение на ОПОР, прилагане на по-широк подход на управление, основан на екосистемите, за да се премине към определяне на многогодишен ОДУ, както и увеличаване на прозрачността на критериите, използвани от държавите членки за разпределяне на квотите.

Чрез Договора от Лисабон се въвежда съществена промяна в процеса на вземане на решения в рамките на ОПОР: процедурата на съвместно вземане на решения между Съвета и Парламента стана обикновената законодателна процедура по член 43, параграф 2 от ДФЕС, която замества предишната процедура на консултация (Регламент на Съвета с необвързващо становище от Парламента). Единственото изключение от обикновената законодателна процедура по отношение на опазването на рибните ресурси засяга определянето и разпределянето на възможностите за риболов (т.е. ОДУ и квоти), които остават в правомощията на Съвета, съгласно член 43, параграф 3 от ДФЕС. Договорът от Лисабон предвижда също, че трябва да бъде получено одобрението на Парламента за приемането на споразумения на ЕС в областта на рибарството с държави.

Опазването на ресурсите чрез коригиране на риболовния капацитет спрямо възможностите за улов е един от приоритетите на ОПОР. За постигането на устойчива експлоатация, рибните запаси следва да се управляват, като се *прилага принципът за максимален устойчив улов (МУУ)¹¹*. За тази цел, решенията по отношение на ОПОР се основават на най-добрите налични научни съвети, като се прилага подходът на предпазливост, съгласно който липсата на достатъчна научна информация не е основание за отлагане или отказ от вземане на мерки за опазване на рибните видове. Устойчивата експлоатация изисква и постепенно въвеждане на подход въз основа на екосистемите по отношение на управлението на рибните запаси.

Възможностите за риболов се разпределят между държавите членки по такъв начин, че да се гарантира относителната стабилност на риболовните дейности на всяка една от тях за всеки съответен вид рибни запаси. *Принципът на относителна стабилност* се основава по-конкретно на исторически данни за обема на улов и предполага поддържането на фиксиран процент разрешено риболовно усилие за основните стопански видове риба за всяка държава членка. Риболовното усилие трябва, като цяло да е стабилно в дългосрочен план, предвид важността на това да се гарантира, че риболовните дейности могат да продължат, особено в регионите, които дълги години са били силно зависими от рибарството.

Съгласно целта на ОПОР за устойчива експлоатация се подобрява равнището на съответствие между възможностите за риболов и *риболовния капацитет*. Това се дължи главно на подобряването на състоянието на важни рибни запаси, като се увеличава броят на запасите при максимален устойчив улов (МУУ), но също така – и на намаляването на капацитета на риболовния флот на ЕС. Поради това, икономическите показатели на повечето риболовни флоти на ЕС се влошават през последните няколко години. Брутната добавена стойност за 2017 г. е изчислена на 4,5 милиарда евро и спада до 3,3 милиарда евро за 2021 година. Брутната печалба намала от 2 милиарда евро през 2017 г. на 1,19 милиарда евро през 2021 година.

¹¹ Максималното количество риба, което рибарите могат да извадят от морето, без да се застрашават рибните запаси.

Техническите мерки са инструменти за подкрепа на изпълнението на ОПОР. Най-общо, те имат за цел да предотвратят улова на млади риби, рибни видове без стопанско значение и други морски животни. С оглед на необходимостта от нов подход за повишаване на ефективността на техническите мерки, на 20 юни 2019 г. Европейският парламент и Съветът приемат *Регламент (ЕС) 2019/1241 за опазване на рибните ресурси и защита на морските екосистеми чрез технически мерки*¹². С него се актуализират и консолидират съществуващите определения за риболовните уреди и риболовните дейности и се цели по-ясно и по-уеднаквено тълкуване и прилагане на техническите правила. С този регламент се определят технически мерки, свързани с улавянето и разтоварването на морски биологични ресурси и използването на риболовни уреди.

Литература:

1. ЗЕЛЕНА КНИГА – Реформа на общата политика в областта на рибарството
2. www.eur-lwx.bg

¹² *OB L 198, 25.7.2019, стр. 105–201*