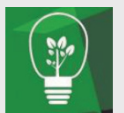


Специален доклад

Действията на ЕС за опазване на морската среда са с широк обхват, но без задълбоченост



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VII
Въведение	01—24
Моретата и океаните на ЕС	01—08
Действия на ЕС	09—24
Обща политика в областта на рибарството	10—15
Политики в областта на околната среда	16—21
Отговорности на Комисията и на държавите членки	22—23
Финансиране от ЕС	24
Обхват и подход на одита	25—29
Констатации и оценки	30—82
Държавите членки са изправени пред предизвикателства при прилагането на рамката на ЕС за опазване на морската среда	30—51
На практика морските защитени територии на ЕС осигуряват ограничена защита	31—39
Регулаторните инструменти, обвързващи политиката на ЕС за морско биологично разнообразие с ОПОР, не функционират добре на практика	40—46
Правилата на ЕС за опазване не са довели до възстановяване на значими морски екосистеми и местообитания	47—51
Напредък в Атлантическия океан, но слаби резултати в Средиземно море	52—75
Измеримо подобрение в Атлантическия океан	55—58
Многобройните действия на ЕС не са намалили свръхулова в Средиземно море	59—71
Инструментите на ЕС за справяне с риболовния свръхкапацитет не са тясно съобразени с регионалните потребности и с въздействието върху околната среда	72—75
За подкрепа на опазването на морската среда се използва малка част от финансирането от ЕС	76—82
Заклучения и препоръки	83—97

Приложения

Приложение I — Риболовни техники

Приложение II — Подбрани МЗТ

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Моретата на Европейския съюз (ЕС) имат голяма площ и изобилстват от видове и техните местообитания. ЕС прилага политика за опазване на морската среда и за устойчиво използване на морските ресурси. Учените и създателите на политики признават, че поради извличането на ресурси и увреждането на морското дъно риболовът представлява основен фактор за натиск върху морската среда в ЕС.

II Общата политика на ЕС в областта на рибарството обхваща риболова в моретата на ЕС и има за цел да гарантира, че риболовните дейности са екологично устойчиви. Комисията има по-голяма роля в опазването на морските биологични ресурси, отколкото при политиките в областта на околната среда, където отговорността е споделена между нея и държавите членки. Най-значимите политики в областта на морската среда са формулирани в Рамковата директива за морска стратегия и в директивите за птиците и местообитанията. Финансиране от ЕС е осигурено чрез различни финансови инструменти.

III 2020 година беше ключова година за ЕС по отношение на изпълнението на целите за морската среда, а през 2021 г. ще се проведе конференция относно Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие. Докладът на ЕСП може да допринесе за дискусиите във връзка с бъдещата политика.

IV В настоящия одит ЕСП провери дали рамката на ЕС за разглеждане на основните видове натиск върху морското биологично разнообразие и морските местообитания е добре замислена и прилагана на практика в подбрани части на Атлантическия океан и Средиземно море, както и дали се наблюдават резултати от използването на средства от ЕС.

V Сметната палата установи, че макар да съществува рамка за опазване на морската среда, като цяло действията на ЕС не са довели до добро възстановяване на екологичното състояние на моретата, нито до устойчив риболов във всички морета: тази оценка е подкрепена от доклад на Европейската агенция за околна среда, публикуван по време на приключване на одитната дейност на ЕСП, в който се установява, че „морското биологично разнообразие остава застрашено в европейските морета. Голяма част от оценките на морските видове и местообитания продължават да показват, че те са с „неблагоприятен природозащитен статус или с „неизвестен статус“. ЕСП установи, че докато действията на ЕС са довели до измерим напредък в Атлантическия океан, то

Средиземно море продължава да бъде обект на значителен свръхулов, както и че малка част от Европейският фонд за морско дело и рибарство е била насочена към подпомагане на опазването на морската среда.

VI По-специално ЕСП констатира, че:

- а) Правилата на ЕС за опазване не са довели до възстановяване на значими екосистеми и местообитания. Мрежата на морските защитени територии не е представителна за различните морета на ЕС и понякога осигурява слаба защита. На практика разпоредбите за координиране на политиката в областта на рибарството с тази в областта на околната среда не са довели до резултати, така както е било предвидено, а защитените от директивите за птиците и местообитанията видове и местообитания са се основавали на остарели оценки на опасностите.
- б) В Атлантическия океан, където управлението на рибарството е свързано основно с ограничения върху допустимия улов, се наблюдава измеримо подобрене. По-голямата част от рибните запаси са били уловени по устойчив начин. Въпреки това много от запасите са обект на свръхулов.
- в) В Средиземно море, където управлението на рибарството е свързано основно с ограничения върху риболовното усилие (а не улова), риболовът е два пъти над устойчивите равнища.
- г) Посетените държави членки са използвали 6 % от финансирането по линия на Европейския фонд за морско дело и рибарство за мерки, пряко свързани с опазване на морската среда, и допълнителни 8 % за мерки, които непряко са свързани с опазване на морската среда; ЕСП видя и някои добри примери за проекти, финансирани по програмите LIFE и Interreg.

VII Въз основа на тези констатации ЕСП отправя препоръки, които имат за цел:

- 1) да се установят регулаторните и административните промени, необходими за защита на чувствителните видове и местообитания,
- 2) да се подобрят мерките за опазване в Средиземно море, и
- 3) да се увеличи потенциалът на финансирането от ЕС.

Въведение

Моретата и океаните на ЕС

01 Европейският съюз (ЕС) е поел ангажимент да насърчава устойчивото използване на океаните и да опазва морските екосистеми. ЕС като организация и неговите държави членки поотделно са страни по няколко международни споразумения, свързани с опазването на морските местообитания и видове. Сред тях са конвенциите [по морско право, за биологичното разнообразие, за опазване на мигриращите видове диви животни \(Бонска конвенция\)](#), и за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания ([Бернска конвенция](#)). Ключова роля имат и регионалните морски конвенции и регионалните организации за управление на рибарството (РОУР).

02 През 2015 г. ООН прие [цели за устойчиво развитие](#), с които се определят измерими целеви нива във връзка с „живота под водата“ (вж. [каре 1](#)). ЕС е поел ангажимент да изпълни тези цели в своите морета.

Каре 1

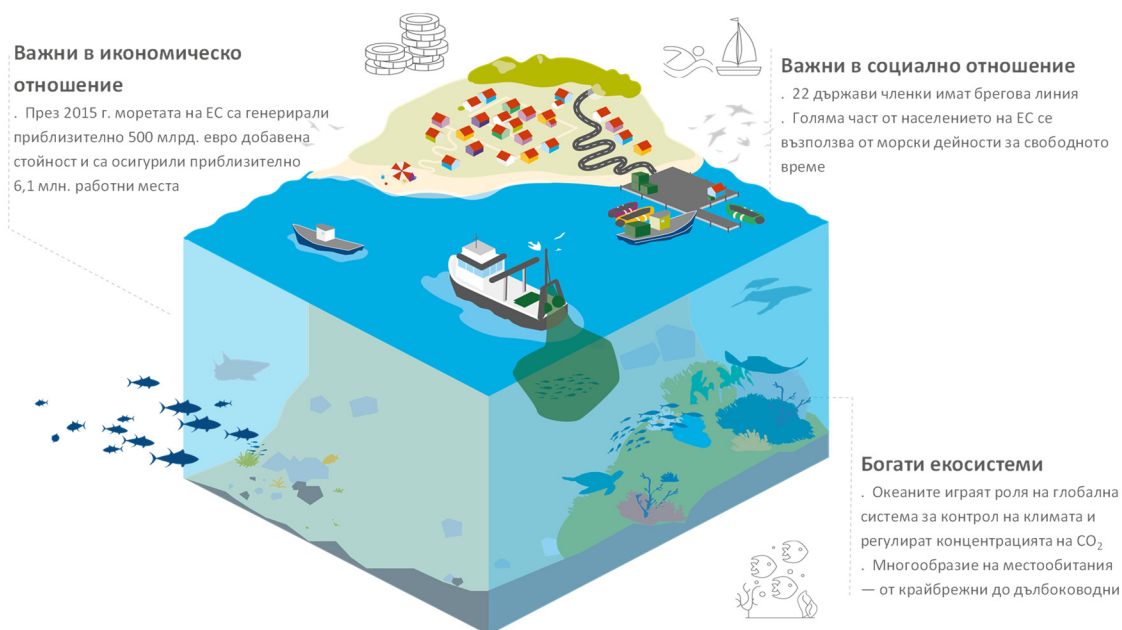
Цел 14 на ООН за устойчиво развитие: живот под водата

Тази цел е насочена към опазване и устойчиво използване на моретата и морските ресурси. Тя включва:

- постигане на целта от Аичи за обхващане до 2020 г. на 10 % от морските води чрез защитени територии или други ефективни мерки за опазване;
- прекратяване до 2020 г. на свръхулова, на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов и вредните риболовни практики;
- забрана до 2020 г. на някои форми на субсидии за риболов; и
- разрешаване на достъп до морски ресурси и пазари за дребномащабни, непромишлени рибари.

03 Моретата на ЕС са с голяма площ (понятието „морета“ е използвано в настоящия доклад за обхващане както на Атлантическия океан, така и на други морета). Те изобилстват от местообитания и видове и са важни от икономическа, социална и екологична гледна точка за ЕС, както е показано на [фигура 1](#).

Фигура 1 — Значение на моретата на ЕС



Източници: ЕСП въз основа на [уебсайта на ГД „Околна среда“ \(ГД ENV\)](#) и доклада „Състояние на европейските морета“, ЕАОС, 2015 г.

04 В Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се изисква ЕС да интегрира опазването на околната среда и устойчивото развитие в своите политики¹.

05 Съгласно ДФЕС ЕС разполага с изключителна компетентност в областта на опазване на морските биологични ресурси чрез своята обща политика в областта на рибарството² (ОПОР). Комисията и държавите членки³ споделят отговорността за политиките в областта на околната среда, като най-значимите от тях за

¹ Членове 7 и 11 от ДФЕС.

² Член 3 от ДФЕС: „1. Съюзът разполага с изключителна компетентност в следните области: (...) опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството“.

³ Член 4 от ДФЕС: „2. Споделената компетентност между Съюза и държавите членки се прилага в следните основни области: (...) (д) околна среда“.

моретата са формулирани в директиви: Рамковата директива за морска стратегия⁴ (РДМС) и директивите за птиците и местообитанията⁵.

06 През 2015 г. Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) докладва за лошото състояние на много морски видове и местообитания и прави заключение, че не може да счита европейските морета за „здравословни“ или „чисти“⁶. През 2020 г. ЕАОС докладва, че загубата на морско биологично разнообразие в европейските морета не е спряна, като голям процент от оценките на морските видове и местообитания показват неблагоприятен природозащитен статус или статус, който е неизвестен⁷. На **фигура 2** е показана класификацията на ЕАОС за състоянието на биологичното разнообразие в европейските морета.

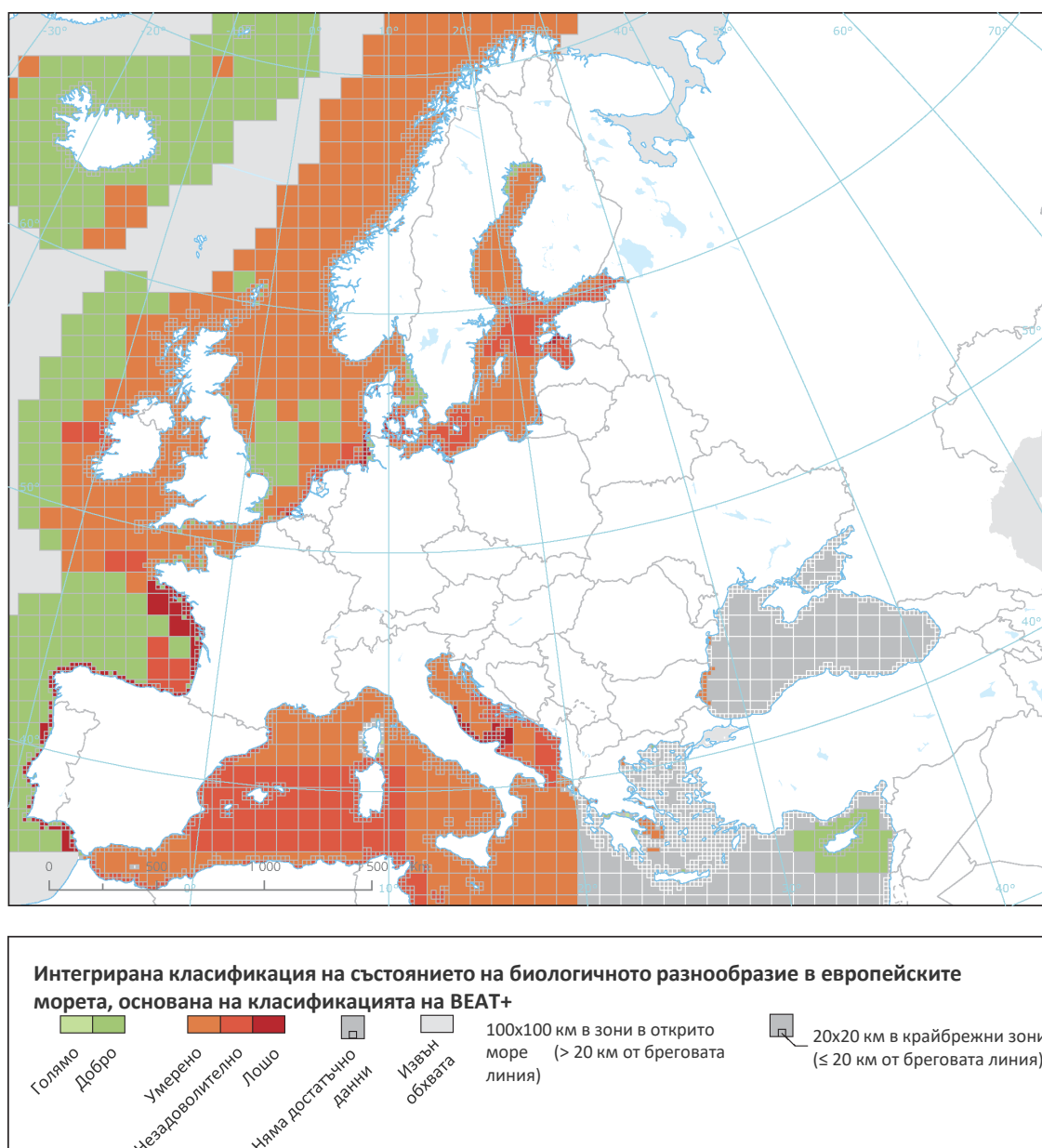
⁴ Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия). ОВ L 164, 25.6.2008 г.

⁵ Съответно Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици и Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.

⁶ ЕАОС, „Състояние на европейските морета“, 2015 г.

⁷ Доклад № 17/2019 на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) „Морски послания II — насочване на курса към чисти, здравословни и продуктивни морета чрез прилагането на екосистемен подход“, 2020 г.

Фигура 2 — Класификация на ЕАОС за състоянието на биологичното разнообразие в европейските морета



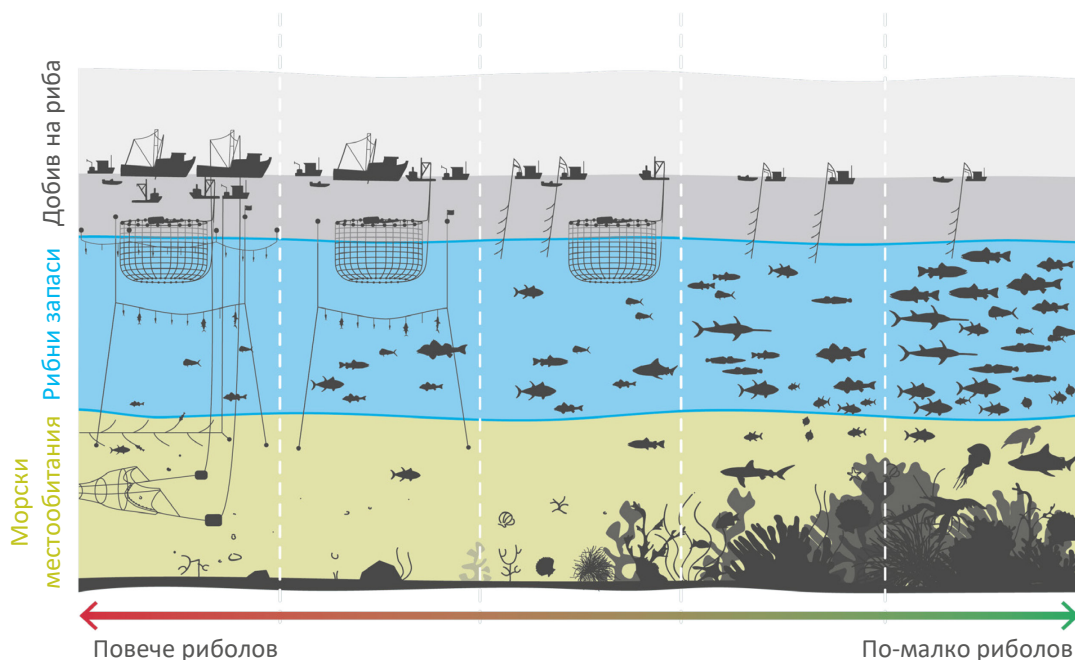
Източник: ©Европейска агенция за околна среда (ЕАОС), доклад „Морски послания II“, 2020 г., фигура 3.1, стр. 27.

07 Поради извличането на ресурси и увреждането на морското дъно риболовът представлява един от основните фактори за натиск върху морската среда. През 2020 г. Европейската агенция за околна среда докладва⁸, че риболовните дейности са причина за сериозен натиск върху екосистемите в европейските морета, а междуправителствената научно-политическа платформа относно

⁸ Доклад № 17/2019 на ЕАОС „Морски послания II“, фигура 4.1.

биологичното разнообразие и екосистемни услуги посочва през 2019 г.⁹, че риболовът оказва най-голямото въздействие върху морските екосистеми. Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО) отбелязва, че „траулерите имат драстични последици за екосистемата, включително физическо увреждане на морското дъно (...), свръхулов на дънни ресурси, (...) огромен прилов и свързания с него изхвърлен улов“¹⁰. На **фигура 3** е показана връзката между риболова и опазването, а в **приложение I** са описани накратко някои риболовни техники.

Фигура 3 — Въздействие на свръхулова



Източник: ЕСП.

08 Риболовът може да включва прилова на уязвими видове (като например акули) или на морски бозайници, морски птици и костенурки. Изменението на климата, замърсяването, развитието на крайбрежието, смущенията на морското дъно и разпространението на чужди видове също оказват въздействие върху морското биологично разнообразие. През 2015 г. Международният съюз за опазване на природата (МСОП) докладва, че 7,5 % от европейските морски

⁹ IPBES 2019, „Global assessment report on biodiversity and ecosystem services“.

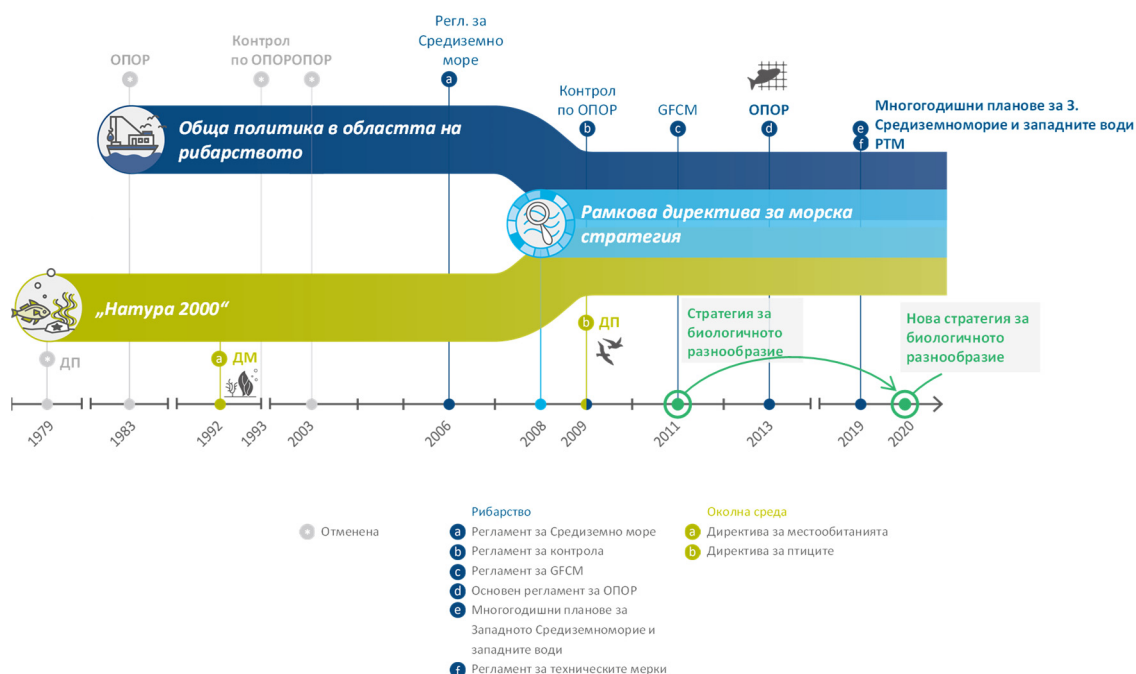
¹⁰ Вж. проучване на ФАО „Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits“, 2004 г.

видове риби са застрашени от изчезване и че липсва достатъчно информация, за да се извърши оценка на риска от изчезване на други 20,6 % вида риби¹¹.

Действия на ЕС

09 ЕС разполага с рамка за опазване на морската среда. Това включва различни директиви в областта на околната среда и регламенти за риболова. На **фигура 4** е показан преглед на политиките на ЕС, които са от най-голямо значение за настоящия одит.

Фигура 4 — Преглед на политиките



Източник: ЕСП.

¹¹ Международен съюз за опазване на природата (МСОП), „Европейски червен списък на морските видове риби“, 2015 г.

Обща политика в областта на рибарството

10 Правилата за рибарството на ЕС се определят с общата политика в областта на рибарството (ОПОР)¹². Тя има за цел също така да гарантира, че риболовните дейности са екологично устойчиви и да свежда до минимум тяхното отрицателно въздействие върху морската екосистема¹³. ОПОР има за цел да гарантира, че до 2020 г. процентът на риболова няма да надвишава „максималния устойчив улов“¹⁴ (вж. *каре 2*).

¹² Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството. ОВ L 354, 28.12.2013 г. Този регламент е основният акт на политиката, който се допълва от много други правни актове. С цел опростяване ще го наричаме „Регламент за ОПОР“.

¹³ Член 2 от Регламента за ОПОР.

¹⁴ Член 2, параграфи 1 и 2 от Регламента за ОПОР.

Каре 2

Максимален устойчив улов (МУУ)

С прилагането на МУУ следва да се постигнат високи равнища на улов, като същевременно се запазят продуктивните рибни запаси в рамките на стабилни морски екосистеми — ако има риболов над това равнище, рибните запаси намаляват. Прилагането на МУУ включва поддържане на рибните запаси на по-високи равнища от „подхода на предпазливост“, който се изисква съгласно Конференцията на ООН по околна среда и развитие и нейното Споразумение за рибните запаси. Подходът на предпазливост има за цел да запази рибните запаси над безопасните биологични граници и е необходимо, но не е достатъчно условие за МУУ. Както подходът на предпазливост, така и МУУ попадат в рамките на екосистемния подход към управлението на рибарството и включват възприемането на намаляващи равнища на улова на риба:



Източник: ЕСП въз основа на [ICES Advice basis](#), юни 2012 г. (ICES, 2012 г. Report of the ICES Advisory Committee, 2012г. ICES Advice, 2012 г. Book 1.).

11 Целта на ОПОР е да се постигне МУУ „до 2015 г., където е възможно, а най-късно до 2020 г. — за всички запаси чрез постепенно постъпателно нарастване“.

През 2019 г. ЕАОС посочва, че няма вероятност ЕС да постигне своята цел на ОПОР за 2020 г. в Средиземно море¹⁵.

12 Съгласно правилата на ОПОР, риболовните кораби на ЕС могат да извършват риболов във всички негови морета. В крайбрежни води държавите членки управляват достъпа съгласно временно изключение, което успешно се подновява от 1983 г. досега¹⁶.

13 Управлението на рибарството в ЕС е организирано по различен начин в Атлантическия океан и в Средиземно море — в Атлантическия океан се прилага основно система от квоти, докато в Средиземно море се прилага основно режим на риболовното усилие. За Атлантическия океан всяка година ЕС определя ограничения на улова, наречени „общ допустим улов“ (ОДУ), и ги разпределя¹⁷ между държавите членки и по риболовни зони. В Средиземно море са приложими още два регламента на ЕС: Регламентът за Средиземно море (PCM)¹⁸ и Регламентът за риболова в зоната по Споразумението за GFCM (Генералната комисия по рибарство в Средиземно море) (Регламента за GFCM)¹⁹, които съдържат мерки за управление и технически мерки. В **каре 3** е даден пример за ОДУ и за риболовно усилие.

¹⁵ ЕАОС, „Състояние на морските запаси от риби и ракообразни в европейските морета“, 2019 г.

¹⁶ Член 5 от Регламента за ОПОР.

¹⁷ По отношение на възможностите за риболов през 2020 г. вж. Регламент (ЕС) 2020/123 на Съвета от 27 януари 2020 г. за определяне за 2020 година на възможностите за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Съюза, както и за риболовните кораби на Съюза в някои води извън Съюза, ОВ L 25, 30.1.2020 г.

¹⁸ Регламент (ЕО) № 1967/2006 на Съвета от 21 декември 2006 година относно мерките за управление на устойчивата експлоатация на рибните ресурси в Средиземно море. ОВ L 409, 30.12.2006 г.

¹⁹ Регламент (ЕС) № 1343/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно определени разпоредби за риболова в зоната по Споразумението за GFCM (Генералната комисия по рибарство в Средиземно море). ОВ L 347, 30.12.2011 г.

Каре 3

„Общ допустим улов“ спрямо „риболовно усилие“

През януари 2020 г. Съветът е определил **общия допустим улов** за някои рибни запаси в Атлантическия океан за 2020 г. Те включват 922 064 тона скумрия (*Scomber scombrus*), поделени по определени морски зони между 14 държави — членки на ЕС, Норвегия и Фарьорските острови. Не са поставени ограничения за дните в морето на риболовните кораби за този запас.

През декември 2019 г. Съветът е определил максимално допустимо **риболовно усилие** за някои рибни запаси в Средиземно и Черно море за 2020 г. Това включва максимум 108 349 дни в морето за италианските риболовни кораби и 39 257 дни за хърватските риболовни кораби за риболов на мерлуза, океанска розова скарида, норвежки омар и червен барбун в Адриатическо море. Не са поставени ограничения за улова на тези запаси.

14 До 2019 г., когато влиза в сила многогодишния план за управление на ЕС за Западното Средиземноморие и е приет многогодишния план за управление на дънните адриатически запаси от Генералната комисия по рибарство в Средиземно море (GFCM), в националните планове за управление са били определяни ограничения за усилието по държави членки и е липсвала рамка за наблюдение на намаляването на усилието на ниво ЕС.

15 ЕС, неговите държави членки от Средиземноморието и други средиземноморски държави са страни по GFCM. Сред целите на GFCM е гарантиране на опазването и устойчивото използване на живите морски ресурси в Средиземно море²⁰. През 2017 г. страните по GFCM, в т.ч. ЕС, сключват [Декларацията на министрите MedFish4Ever](#)²¹.

²⁰ Член 2 от GFCM: „Целта на Споразумението е да се гарантира опазването и устойчивото използване на биологично, социално, икономическо и екологично равнище на живите морски ресурси, (...) в сферата на приложение“.

²¹ Министерска конференция относно устойчивостта на средиземноморския риболов, 2017 г., Малта, декларация на министрите Medfish4ever. Египет не подписва тази декларация.

Политики в областта на околната среда

Морски защитени територии на ЕС („Натура 2000“)

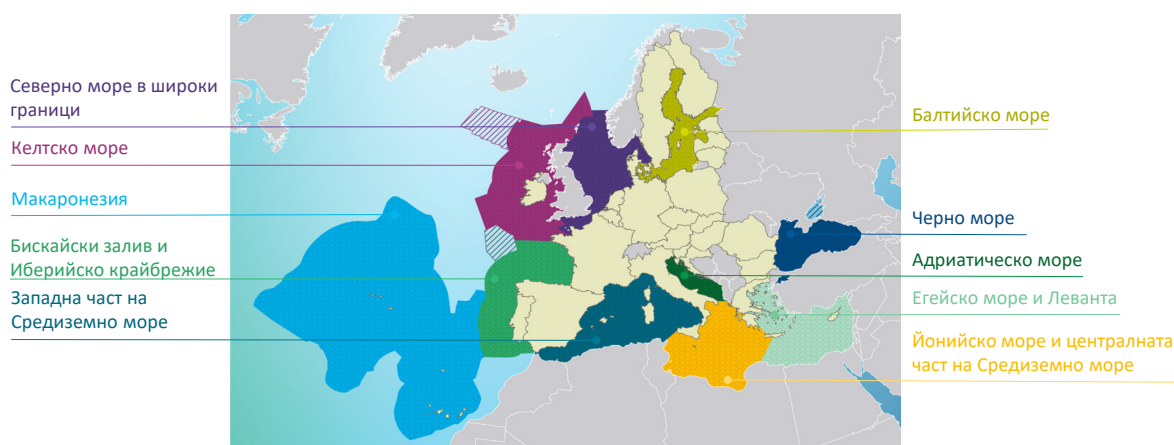
16 Директивата за птиците (1979 г.) и Директивите за местообитанията (1992 г.) имат за цел да защитят застрашените видове и местообитания на територията на ЕС и заедно създават мрежата от защитени зони „Натура 2000“. Държавите членки определят и управляват зоните по „Натура 2000“. Защитените зони в морето се определят като морски защитени територии (МЗТ). В края на 2019 г. е имало над 3 000 такива МЗТ.

Рамкова директива за морска стратегия (РДМС)

17 През 2007 г. Комисията приема интегрирана морска политика²², чиято цел е да засили координацията между различните области на политиката. РДМС от 2008 г. е екологичният стълб на тази политика.

18 С РДМС се създават морски райони и подрайони (вж. [фигура 5](#)) и се изисква държавите членки да постигнат „добро екологично състояние“ на своите морета до 2020 г.²³ Държавите членки трябва да приложат стратегии за своите морета в сътрудничество с други държави членки, с които споделят даден морски район или подрайон.

Фигура 5 — Морски райони и подрайони според РДМС



Източник: ЕСП въз основа на техническия документ „Очертаване на морските райони и подрайони съгласно член 4 от РДМС“.

²² COM(2007) 575 окончателен от 10 октомври 2007 г. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Интегрирана морска политика за Европейския съюз“.

²³ Член 1 от РДМС.

19 Държавите членки е трябвало да оценят своите морски води по 11 качествени дескриптора (вж. [каре 4](#)) и да предложат програми и мерки за наблюдение, за да постигнат добро състояние на околната среда до 2020 г.

Каре 4

Резюме на качествените дескриптори за определяне на добро състояние на околната среда

- 1) Биологичното разнообразие се поддържа.
- 2) Чуждите видове са на равнища, които не предизвикват неблагоприятни промени в екосистемите.
- 3) Популациите на всички риби и ракообразни, които са обект на промишлен риболов, са в безопасните биологични граници.
- 4) Всички елементи на морските хранителни мрежи, доколкото се познават, са в състояние да гарантират дългосрочното изобилие на видовете.
- 5) Предизвиканата от човека еутрофикация е сведена до минимум.
- 6) Целостта на морската повърхност е на такова ниво, че е гарантирано запазването на екосистемите.
- 7) Трайните изменения на хидрографските условия не оказват неблагоприятно влияние върху морските екосистеми.
- 8) Концентрацията на замърсителите не е на опасно ниво.
- 9) Равнището на замърсителите в рибата и в други морски хранителни продукти е ниско.
- 10) Морските отпадъци не нанасят вреда.
- 11) Въвеждането на енергия, в това число и подводен шум, не оказва неблагоприятно влияние върху морската среда.

20 През 2018 г. Комисията заключава²⁴, че са необходими подобрения по отношение на всички програми от мерки и че не е вероятно да бъде постигнато

²⁴ COM(2018) 562 final от 31 юли 2018 г.: Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на програмите от мерки на държавите членки съгласно Рамковата директива за морска стратегия.

добро състояние на околната среда до 2020 г. във всички морски региони и за всички дескриптори²⁵. През 2020 г. Комисията признава²⁶, че напредъкът при постигането на добро състояние на околната среда не е бил достатъчно бърз и определя критични области, които се нуждаят от подобрене.

Стратегии за биологичното разнообразие

21 През 2011 г. Комисията приема съобщение относно стратегията за биологичното разнообразие до 2020 г.²⁷, в което се определя целевото ниво за спиране на загубата на биологично разнообразие и влошаването на сухоземните и морските екосистеми на ЕС до 2020 г. През 2015 г. в средносрочната оценка на стратегията се признава, че морските видове и екосистеми продължават да намаляват в моретата на ЕС и че морската мрежа „Натура 2000“ продължава да бъде непълна²⁸. През май 2020 г. Комисията публикува нова [Стратегия за биологичното разнообразие](#). Нейната цел е опазването на най-малко 30 % от морските басейни на ЕС до 2030 г. и строга защита на най-малко 10 %.

Отговорности на Комисията и на държавите членки

22 Тъй като опазването на морските биологични ресурси е от изключителната компетентност на ЕС, Комисията има по-голяма роля в тази област, отколкото за морската среда, където отговорностите са споделени с държавите членки. Комисията предлага регламенти за управление на рибарството (особено свързани с допустимия улов, методите за риболов и контрола, както и с финансирането). Комисията осъществява контрол върху прилагането от държавите членки и на двете области на политиката: Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ (ГД

²⁵ COM(2018) 562 final от 31 юли 2018 г.: [Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на програмите от мерки на държавите членки съгласно Рамковата директива за морска стратегия](#).

²⁶ COM(2020) 259 final от 25 юни 2020 г.: [Доклад от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Рамковата директива за морска стратегия](#).

²⁷ COM(2011) 244 от 3 май 2011 г.: Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите [„Нашата застраховка живот, нашият природен капитал: стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“](#).

²⁸ COM(2015) 478 final от 2 октомври 2015 г.: Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета [„Средносрочна оценка на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“](#).

MARE) — за рибарството, а Генерална дирекция „Околна среда“ (ГД ENV) — за морската среда. Научният, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР) представлява група от експерти, която съветва Комисията относно управлението на рибарството, а Международният съвет за изследване на морето (МСИМ) е междуправителствен орган за морски изследвания в Северния Атлантически океан, който предоставя научни консултации на Комисията.

23 В **таблица 1** е показано как Комисията и държавите членки си поделят отговорностите за политиката в областта на околната среда и рибарството в различните морски територии. Държавите членки отговарят за мерките за прилагане на директивите в областта на околната среда и за прилагането на формулираните в ОПОР правила. Сред тях са правото за предприемане на защитни мерки в морските води (например чрез използване на членове 11 и 20 от Регламента за ОПОР).

Таблица 1 — Отговорности във връзка с политиката в областта на околната среда и рибарството

		Рибарство	Околна среда
12 морски мили (мм) 100 мм в Макаронезия ^{а)}	Териториални води	Държави членки ^{б)} Европейски съюз ^{в)}	Крайбрежни държави членки
12—200 мм 100—200 мм в Макаронезия	Декларирани ИИЗ	Европейски съюз	Крайбрежни държави членки
Други зони ^{г)}	Зони отвъд ИИЗ	РОУР ^{д)}	РМК и РОУР (ако става въпрос за международни води) Държави членки (ако става въпрос за суверенни)

^{а)} Това правило се прилага за всички най-отдалечени региони на ЕС.

^{б)} Държавите членки регулират достъпа на плавателните съдове до тези води съгласно временно изключение

^{в)} ОПОР предоставя компетентност на ЕС по отношение на всички води на ЕС

^{г)} Правилата на ОПОР се прилагат за плавателните съдове и гражданите на ЕС в международни води

^{д)} GFCM е компетентна за териториалните води, ИИЗ и международните води в Средиземно море и в Черно море

Източник: ЕСП.

Финансиране от ЕС

24 Финансирането от ЕС може да подпомогне опазването на морската среда посредством няколко инструмента (като например Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), програмите LIFE и Interreg), но никой от тях не е предназначен специално за опазването на морската среда. Съгласно чл. 6 от Регламент № 508/2014 обхватът на ЕФМДР включва подпомагане на ОПОР за опазване на морските биологични ресурси. Комисията не докладва изрично за общото финансиране от ЕС, предназначено за морската среда.

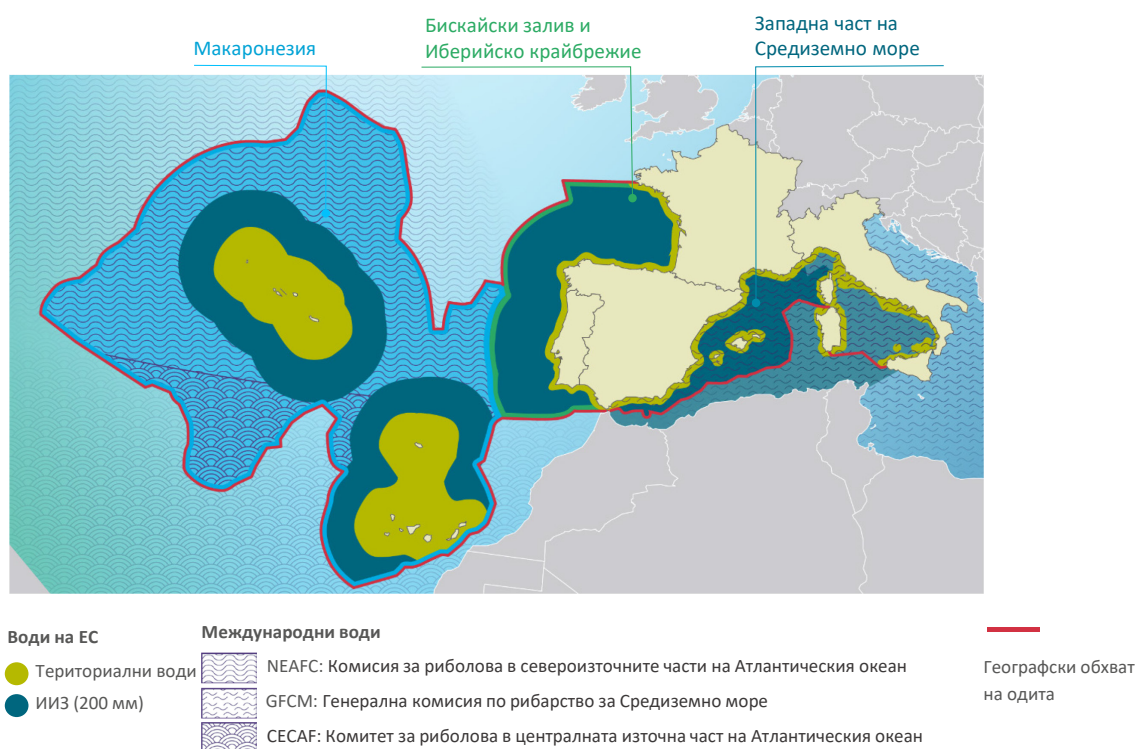
Обхват и подход на одита

25 ЕСП разгледа рамката на политиката и разходите на ЕС, както и по какъв начин са взети предвид основните видове натиск върху морското биологично разнообразие и морските местообитания, като насочи вниманието си върху натиска от страна на промишления риболов. ЕСП провери:

- дали рамката на ЕС е добре замислена и прилагана от Комисията и от държавите членки,
- дали е постигнат напредък в Атлантическия океан и Средиземно море, и
- дали Комисията и държавите членки са постигнали резултати от използването на средствата от ЕС.

26 Одитът обхваща периода от приемането на РДМС през 2008 г. до 1 март 2020 г. ЕСП се съсредоточи върху Бискайския залив и Иберийското крайбрежие, Макаронезия и Западното Средиземноморие и посети държавите членки с брегова линия в тези морски басейни — Испания, Франция, Италия и Португалия. На **фигура 6** е показан географският обхват на одита на ЕСП.

Фигура 6 — Географски обхват на одита



Източник: ЕСП въз основа на техническия документ „Очертаване на морските райони и подрайони съгласно член 4 от РДМС“.

27 Одитът на ЕСП не обхваща Директивата за морско пространствено планиране²⁹ и стратегията за „син растеж“, тъй като до 2021 г. държавите членки не докладват на Комисията относно морското пространствено планиране.

28 По време на одитната дейност одиторите на ЕСП:

- провериха предложенията, насоките и съответните доклади на Комисията;
- посетиха националните и регионалните органи и представители от сектора на рибарството и екологични организации в Испания, Франция, Италия и Португалия;
- прегледаха финансирането от ЕС на проекти за опазване на морската среда и провериха такива проекти и 21 отдавна създадени морски защитени територии с разнообразни цели за опазване от избраните морски басейни;
- проведеха консултации с група от експерти, за да използват техния експертен опит с цел анализ на връзките между политиката в областта на околната среда и на рибарството;
- прегледаха съответните проучвания и доклади, включително тези на Научния, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР) и на Европейската агенция за околна среда.

29 2020 година е ключова за ЕС по отношение на изпълнението на целите в областта на опазване съгласно стратегията за биологичното разнообразие от 2011 г., ОПОР и РДМС. През 2021 г. ще се проведе конференцията на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие. В настоящия доклад се прави анализ на резултатите относно опазването на морското биологично разнообразие и по този начин той може да допринесе за дискусията във връзка с бъдещите варианти.

²⁹ Директива 2014/89/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. за установяване на рамка за морско пространствено планиране.

Констатации и оценки

Държавите членки са изправени пред предизвикателства при прилагането на рамката на ЕС за опазване на морската среда

30 Правната рамка на ЕС изисква от държавите членки да опазват морската среда. ЕСП провери дали рамката на ЕС е създадена и се прилага, така че да способства за това. За тази цел ЕСП провери дали в рамката са осигурени ефективни инструменти за опазване на морските басейни, дали е определена ясна база за действия, дали тя е интегрирана в други области на политиката, оказващи влияние върху морската среда, и дали се основава на актуални научни становища за определяне на най-застрашените видове и местообитания.

На практика морските защитени територии на ЕС осигуряват ограничена защита

31 Комисията определя МЗТ като морски територии, които са създадени с основна цел опазването на природата. За да може да окаже въздействие, морската защитена територия трябва да бъде с ясни цели с добре управлявани действия въз основа на най-добрите налични научни данни³⁰. В РДМС се изисква държавите членки да включат в стратегиите си мерки за пространствена защита, които допринасят за изграждането на свързани и представителни мрежи от морски защитени територии³¹.

32 МЗТ обхващат много цели, свързани с опазване, посредством разнообразие от защитни мерки, които могат да включват ограничения за риболов. Държавите членки прилагат няколко нива на ограничения за риболов в МЗТ (за пример вж.

³⁰ COM(2015) 481 final от 1 октомври 2015 г.: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за постигнатия напредък в изграждането на морски защитени територии (съгласно изискванията на чл. 21 от Рамковата директива за морска стратегия 2008/56/ЕО).

³¹ Член 13, параграф 4.

каре 5). През 2018 г. ЕАОС е направила заключението, че мрежата от МЗТ не е представителна в екологично отношение³².

Каре 5

Различни равнища на защита в МЗТ Чинкве Тере (Италия)



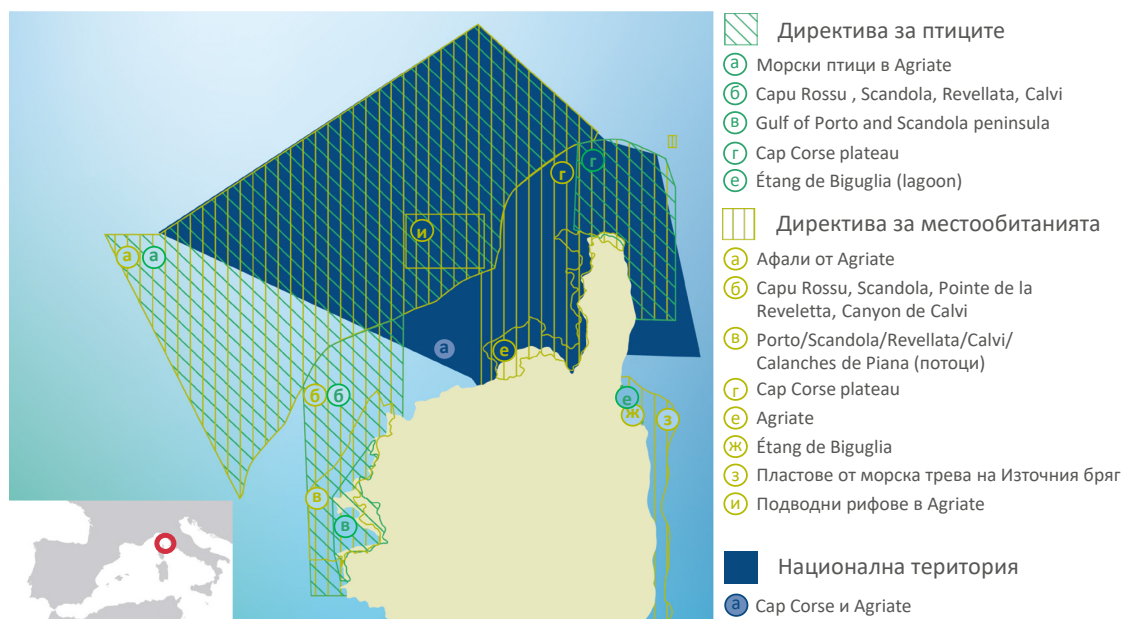
Източник: ЕСП чрез обработка на оригинала © Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre.

МЗТ обхваща 4 554 хектара и има три нива на защита. Зона А (без риболов) обхваща едва 104 хектара (2,3 % от МЗТ). В зони Б и В на местните рибари е разрешен риболов с предварително разрешение от управляващия орган. Зона В е буферна зона между териториите от най-голям интерес за биологичното разнообразие и териториите извън МЗТ с не толкова строги ограничения.

33 МЗТ не отговарят на условията за определяне от ЕС съгласно мрежата „Натура 2000“, освен ако не се отнасят до изброени в директивите за птиците и местообитанията видове или местообитания. Определени МЗТ често се припокриват помежду си и с националните защитени територии. На [фигура 7](#) е показано възможното взаимодействие между тези територии.

³² ЕАОС, „Морските защитени територии — замислени така, че да опазват европейския морски живот, морските защитени територии са глобално признат инструмент за управление и подобряване на нашите морски екосистеми“, 2018 г.

Фигура 7 — Защитени територии в Северна Корсика (Франция)



Източници: INPN, Cartographie des espaces naturels ou protégés: <https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9100008> и Natura 2000 Network Viewer: <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

34 В случаите, в които МЗТ са насочени към преодоляване на натиска върху риболова, те осигуряват различни нива на защита. ЕСП провери как правните разпоредби на държавите членки защитават 21 отдавна създадени МЗТ по „Натура 2000“ (вж. [приложение II](#)), и установи, че:

- а) в три МЗТ (14 %) има забрана за риболов в почти цялата защитена територия (МЗТ);
- б) в девет МЗТ (43 %) има ограничения за някои риболовни дейности — забрана на някои методи за риболов; изискване на разрешения; или разрешаване на риболова в почти цялата МЗТ и
- в) в девет МЗТ (43 %) държавите членки са наложили малки ограничения на риболовните дейности или липсват конкретни ограничения.

35 В законодателството на ЕС не се изискват планове за управление за МЗТ, но ОИСР³³ ги е определила като добра практика. В плановите за управление се определят необходимите действия за опазване на МЗТ, както и отговорните органи за това. Малко над половината от проверените от ЕСП МЗТ разполагат

³³ Икономика, управление и ефективно съчетание на политики относно морските защитени територии <https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf>.

с такива планове. През 2019 г. Световният фонд за дивата природа (WWF)³⁴ е съобщил, че въпреки че МЗТ обхващат 12,4 % от морската територия на ЕС, едва 1,8 % са обхванати от планове за управление на МЗТ. През 2020 г. ЕАОС е докладвала, че по-малко от 1 % от европейските МЗТ могат да се считат за морски резервати с пълна защита (напр. чрез забрана за риболов) и че е необходимо да се засили управлението на МЗТ³⁵.

36 Държавите членки може да използват МЗТ за опазване на морските територии от редица други видове натиск освен риболова (като например драгиране, добив на полезни изкопаеми, проучвания за нефт и газ, изхвърляне на промишлени отпадъци, хвърляне на котва, корабоплаване или подводни кабели).

37 През 2019 г. в научно изследване³⁶ е направено заключението, че 59 % от анализираните МЗТ са обект на по-голям търговски риболов с трал от незащитените територии и че много МЗТ не опазват уязвимите видове. В проучването се отбелязва, че „голяма част от внушителната в пространствено отношение мрежа от МЗТ в ЕС дава погрешно чувство за сигурност относно предприемането на положителни действия, свързани с опазване“. Когато МЗТ са свързани с ограничения за риболов, ЕСП установи примери за практики на допълнителна защита (вж. [каре 6](#)).

³⁴ WWF, „Protecting Our Ocean - Europe's Challenges to Meet the 2020 Deadlines“, 2019 г.

³⁵ ЕАОС, „Морски послания II“, каре 3.2, 2020 г.

³⁶ Dureuil et al., „Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot“, *Science*, том 362, бр. 6421, стр. 1403—1407, 2018 г.

Каре 6

Морски защитени територии (МЗТ) и защита от риболов

Въпреки забраната за риболов в МЗТ Чинкуе Тере (Италия), ръководителите са знаели за чести случаи на незаконен риболов с трал в защитената територия. През 2009 г. те са поставили съоръжения срещу опъването на мрежи (вж. снимката) за намаляване на незаконния риболов. Тези съоръжения спират трала и заплитат мрежите.



Източник: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

38 През 2018 г. ЕАОС е докладвала³⁷, че ЕС е изпълнил свързаната с пространственото покритие цел за определяне до 2020 г. на минимум 10 % от своите води като МЗТ, но че защитените територии са изместени към крайбрежните води и не обхващат в достатъчна степен дълбокото море. Агенцията е направила заключение, че въпреки това мрежата от МЗТ не представлява пълната гама от биологично разнообразие в обхванатите области и че морското биологично разнообразие се нуждае от по-добра защита³⁸. През 2020 г. Комисията е преценила, че по-малко от 1 % от морските територии в ЕС са строго защитени³⁹.

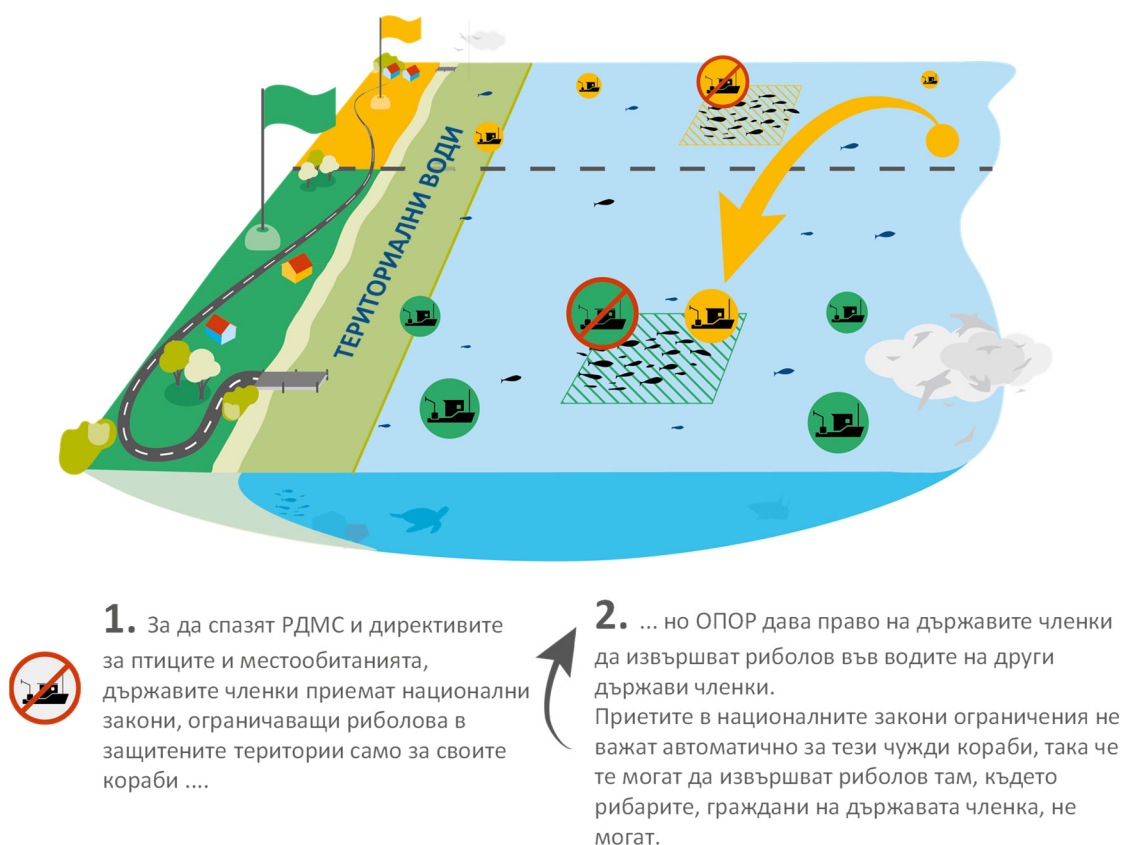
³⁷ ЕАОС, „ЕС постига целта от Аичи за опазване на 10 % от европейските морета“, 2018 г.

³⁸ ЕАОС, „Морски защитени територии“, 2018 г.

³⁹ COM(2020) 380 final от 20 май 2020 г.: Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на

39 В [таблица 1](#) са показани различните отговорности за политиките в областта на околната среда и рибарството по видове морски територии. Държавите членки трябва да спазват ангажиментите за опазване на морската среда, поети в РДМС и в директивите за птиците и местообитанията, и за тази цел те създават МЗТ и налагат ограничения за собствените си риболовни кораби. В териториалните си води те могат да ограничават достъпа до риболов и на кораби, които традиционно ловят риба в тези води от пристанища на съседно крайбрежие, но не могат да правят това едностранно за МЗТ извън тази крайбрежна зона (вж. [фигура 8](#)) и трябва да се ангажират в многостранни преговори по линия на ОПОР.

Фигура 8 — Крайбрежните зони извън МЗТ са с намалена защита



Източник: ЕСП.

регионите. Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот.

Регулаторните инструменти, обвързващи политиката на ЕС за морско биологично разнообразие с ОПОР, не функционират добре на практика

40 В законодателството на ЕС относно морското разнообразие и ОПОР се съдържат разпоредби за координиране на мерките за опазване на морската среда (които са от компетентността основно на държавите членки) с мерките за опазване в областта на рибарството (които са от изключителната компетентност на ЕС). Сметната палата провери по какъв начин тези механизми са приложени на практика в разгледаните морски зони, посочени в точка **26**.

Член 11 от Регламента за ОПР

41 Държавите членки отговарят за създаването на морски защитени зони и трябва да спазват ангажиментите за опазване, поети съгласно директивите за птиците и местообитанията и РДМС. Тъй като риболовът обаче е компетентност на равнището на ЕС, член 11 от Регламента за ОПОР позволява на държавите членки, в стремежа да ограничат влиянието на риболовните кораби от други държави членки, да представят съвместни препоръки, позволяващи на Комисията да предприема мерки.

42 Посетените държави членки не са поискали да използват член 11 от Регламента за ОПОР. На одиторите от ЕСП беше пояснено, че ключова причина за това е трудната за прилагане процедура, която е основана на съвместни препоръки, последвани от делегирани правни актове на Комисията, и която би могла:

- да доведе до по-слаби крайни ограничения от първоначално предлаганите от държавата членка, която прави предложението,
- да изисква продължителни дискусии, по време на които зоната ще остане отворена за кораби на други държави членки и нанасянето на допълнителни вреди на чувствителните местообитания би могло да продължи (вж. примера в **каре 7**).

Карте 7

Пример за трудностите при прилагането на член 11 от Регламента за ОПОР

Ако например е необходимо Франция да наложи ограничения на риболова с цел спазване на РДМС в някоя малка зона в своите води в зона 8.а на ICES (вж. по-долу), тя може да ги приложи за френски кораби. За да разшири ограниченията за всички кораби на ЕС, Франция ще трябва да се споразумее за съвместна препоръка с всички други държави членки с пряк управленски интерес в зоната (Комисията информира ЕСП, че осем държави членки са декларирали улов в зона 8а).



Източник: ЕСП, адаптирано от [организацията на ООН за прехрана и земеделие](#), Original Scientific Illustrations Archive. Възпроизвежда се с разрешение на притежателя на правата.

Въпреки това държавите членки, с които ще се проведат консултации, нямат ограничение във времето, за да реагират на предложението на Франция. А дори и да реагират, те може да приемат съвместна препоръка с по-слаби мерки от предложените. Ако Франция не е съгласна, тя трябва да подкрепи искането си с научни доказателства, а е трудно да се представят солидни факти за ползите от защитните мерки в морската среда. Целият процес може да отнеме няколко години.

43 Комисията признава, че съвместните препоръки по член 11 от Регламента за ОПОР са отнемали „повече време за осъществяване и обхващат само определени зони в Северно и Балтийско море“⁴⁰. За седем години Комисията е приела шест съвместни препоръки във връзка със Северно и Балтийско море⁴¹, но никоя от тях

⁴⁰ Вж. COM(2019) 274 final от 7 юни 2019 г.: Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно актуалното състояние на общата политика в областта на рибарството и консултацията относно възможностите за риболов за 2020 г.

⁴¹ Вж. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_bg.

не е в географския обхват на одита, нито в Средиземно море. ЕСП счита, че тази процедура не е в състояние да гарантира навременна защита от риболов за голям брой МЗТ по „Натура 2000“. ЕСП отбелязва, че през 2020 г. ЕАОС е докладвала, че процедурата по член 11 често води до последица, при която търговските интереси в областта на рибарството се предпочитат пред изискванията за опазване на природата⁴².

44 През 2018 г. Комисията е предложила да се разшири определението за зони с ограничения за риболов, така че да включва всяка установена от държавите членки защитена територия. Оправомощаването им да контролират риболовните дейности в тези територии⁴³ би опростило процесът, който понастоящем се изисква съгласно член 11.

Член 15 от РДМС

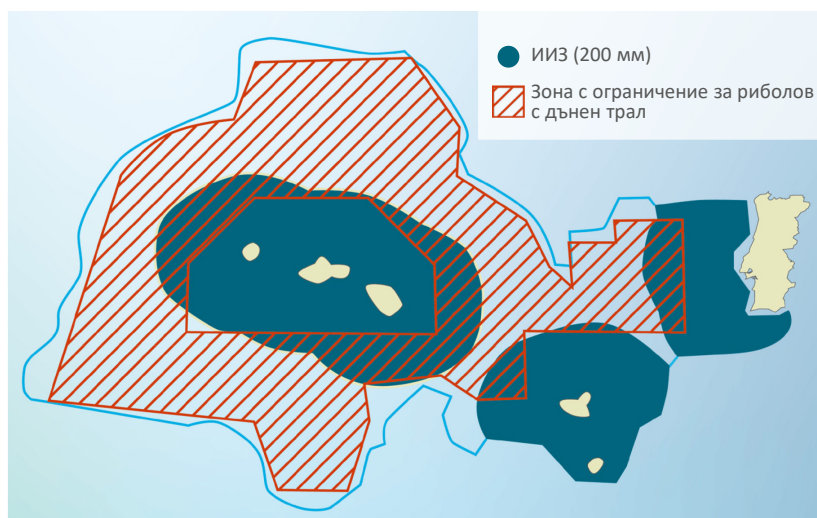
45 Когато в изпълнение на целта от РДМС за постигане на добро състояние на околната среда в морските територии на държавите членки те определят мерки, които излизат извън техните правомощия (например свързани с политиката в областта на рибарството), съгласно член 15 от РДМС (Препоръки за действие на Общността) те могат да повдигнат въпроса на ниво ЕС. От четирите посетени държави членки само Португалия е направила това.

46 За да изпълни ангажиментите си съгласно директивите за птиците и местообитанията и РДМС, през 2014 г. Португалия забранява риболова с дънен трал, извършван от нейните кораби, в голяма част от своята ИИЗ и от континенталния шелф (вж. [фигура 9](#)). През юли 2015 г., съгласно член 15 от РДМС, Португалия иска от Комисията да се обърне към NEAFC, за да разшири забраната и за други кораби на ЕС и извън ЕС. През 2016 г. Комисията е поискала от Португалия да предостави допълнителни научни изследвания. На одиторите от ЕСП португалските органи посочиха, че не са счели за нужно да провеждат подобни изследвания. В резултат на това португалските кораби нямат право да извършват риболов с трал на тази територия, докато към момента на извършване на одита корабите на други държави членки продължаваха да го правят.

⁴² ЕАОС, „Морски послания II“, каре 3.2, 2020 г.

⁴³ COM(2018) 368 final от 30 май 2018 г.: [Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент \(ЕО\) № 1224/2009 на Съвета и за изменение на регламенти \(ЕО\) № 768/2005, \(ЕО\) № 1967/2006, \(ЕО\) № 1005/2008 на Съвета и Регламент \(ЕС\) 2016/1139 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на контрола на рибарството](#).

Фигура 9 — Територия, ограничена за португалски дънни траулери



Източник: ЕСП, адаптирано от Постановление на португалското министерство на морското дело № 114/2014 (© Ministério do Mar).

Правилата на ЕС за опазване не са довели до възстановяване на значими морски екосистеми и местообитания

47 Законодателството на ЕС защитава конкретни застрашени видове и местообитания, изброени в приложенията към директивите за птиците и местообитанията, въпреки че някои застрашени видове (като акулите например) се ползват от ограниченията за улов съгласно ОПОР. РДМС дава възможност на държавите членки да защитават застрашени видове или местообитания, като остава за тях решението кои да защитят.

48 ЕС е одобрил приложенията към директивите за птиците и местообитанията преди повече от 25 години и те не отразяват най-новите научни знания, нито обхващат в достатъчна степен морските местообитания. Например директивите за птиците и местообитанията не са обхванали местообитанията (пясъчни и кални плитчини под 60 метра) за развъждането на малтийския скат (*Leucoraja melitensis*), който МСОП счита за изключително застрашен вид⁴⁴. Тези директиви съдържат процедури за актуализиране на списъците със застрашени видове и местообитания, но Комисията все още не ги е използвала⁴⁵.

⁴⁴ Международен съюз за опазване на природата (МСОП), „Европейски червен списък на морските видове риби“, 2015 г.

⁴⁵ Член 19 от Директивата за местообитанията; членове 15 и 16 от Директивата за птиците.

49 През 2015 г. ЕАОС⁴⁶ е докладвала, че директивите за природата „изключват от схемите за официална защита значителни аспекти на морската екосистема“, позовавайки се по-конкретно на морските риби (напр. видовете, експлоатирани с търговска цел), видовете безгръбначни (напр. миди и морски звезди) и морските местообитания в морето (напр. плитчини под 20 м или местообитания на меко дъно) и свързаните с тях колонии от фауна и флора.

50 Добавянето на видове в приложенията към директивите за птиците и местообитанията ще улесни осигуряването на защитата им съгласно правилата на ОПР. Например в Регламента за Средиземно море (PCM) се забранява уловът на видове, посочени в Директивата за местообитанията⁴⁷. Съгласно този регламент уловът на застрашени видове, които не са изброени в приложението към тази директива, продължава да бъде законен (напр. сунгери и корали). По същия начин в Регламента за техническите мерки (PTM)⁴⁸ често се прави позоваване на изброените в директивата видове.

51 ЕС е предприел инициативи за защита на акулите (вж. [каре 8](#)), но не е определил защитените територии. За сметка на това от 2006 г. Съединените американски щати са определили [Основни местообитания на рибите за силно мигриращи видове в Атлантическия океан](#), включващи акулите.

⁴⁶ Доклад № 3/2015 на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) „[Морски защитени територии в европейските морета](#)“.

⁴⁷ Член 3 от PCM.

⁴⁸ Регламент (ЕС) 2019/1241 на Европейския парламент и Съвета от 20 юни 2019 г. за опазване на рибните ресурси и защита на морските екосистеми чрез технически мерки. ОВ L 198, 25.7.2019 г.

Каре 8

Инициативи на ЕС за защита на акулите

ОПОР забранява целенасочения риболов на определени видове акули, които следва да се изхвърлят мъртви или живи, ако бъдат неволно уловени.

През 2009 г. Комисията прие, а Съветът на министрите на ЕС одобри, план за действие за опазване и управление на популациите от акули⁴⁹. През 2019 г. НТИКР докладва за признаци на напредък при управлението и опазването на акулите през последните 10 години, но също така подчертава, че състоянието на много от популациите от акули продължава да буди загриженост⁵⁰.

От 2003 г. ЕС е забранил премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби („премахване на перките на акулите“) — една от основните заплахи за опазването на акулите, пред която те са изправени⁵¹.

Напредък в Атлантическия океан, но слаби резултати в Средиземно море

52 ОПОР изисква опазването на морските биологични ресурси и устойчивото управление на рибарството чрез риболов в рамките на МУУ. ЕСП провери дали прилагането на ОПОР подпомага опазването на морските ресурси и местообитания. За да се постигне това, ЕСП посочва, че в контекста на ОПОР следва да се установят мерки в съответствие с най-добрите налични научни консултации за справяне със свръхулова и да се предотврати прекомерната експлоатация на морски ресурси, като се коригира капацитетът на риболовните флотове до нива на улова, съответстващи на устойчивия риболов⁵². Според ЕСП наличието на ефективна система за контрол на рибарството е елемент от решаващо значение.

⁴⁹ COM(2009) 40 окончателен от 5 февруари 2009 г.: [Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно плана за действие на Европейската общност за опазване и управление на популациите от акули](#).

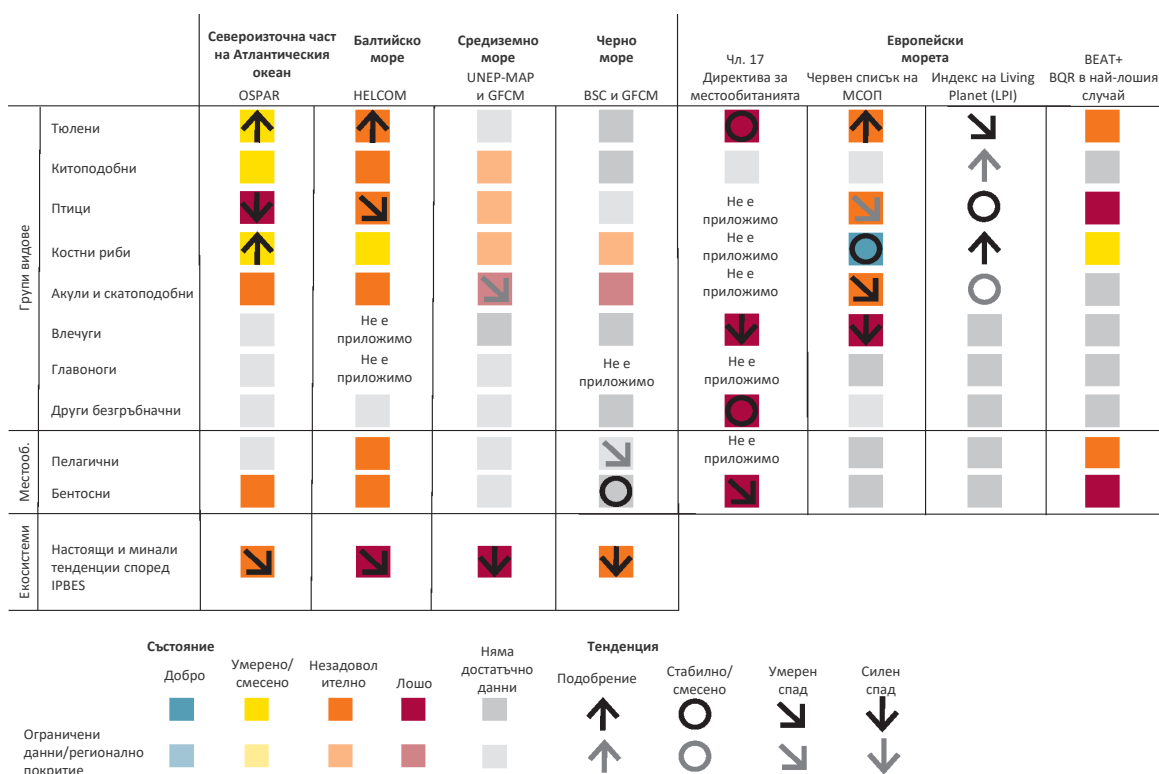
⁵⁰ НТИКР 19-17.

⁵¹ Регламент № 1185/2003 на Съвета (изменен) от 23 юни 2003 година за премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби. ОВ L 167, 4.7.2003 г.

⁵² Членове 2 и 3 от Регламента за ОПОР.

53 През 2020 г. ЕАОС е докладвала, че целта на ОПОР за риболов на всички видове запаси в МУУ до 2020 г. вероятно няма да бъде изпълнена⁵³. В същия доклад се отбелязва, че въпреки известно колебание „посланието е ясно — ЕС не е успял да спре загубата на морско биологично разнообразие до 2020 г.⁵⁴“. Това е илюстрирано на **фигура 10** заедно с недостатъчните налични данни за оценка на състоянието на биологичното разнообразие в много области.

Фигура 10 — Общи условия и тенденции по отношение на биологичното разнообразие в европейските морета



Забележка: UNEP-MAP: Програма на ООН за околната среда — план за действие в Средиземно море; BSC: Комисия за Черно море; BEAT+: инструмент за оценка на пространствената променливост на биологичното разнообразие чрез комбиниране на действащите показатели; BQR: коефициент за качество на биологичното разнообразие. Останалите съкращения се споменават на други места в настоящия одитен доклад.

Източник: © Европейска агенция за околна среда, Доклад на ЕАОС „Морски послания II“, 2020 г., таблица 3.1, стр. 26.

54 През последните години благодарение на ОПОР свръхуловът в Атлантическия океан е започнал да намалява. В Средиземно море той остава на

⁵³ ЕАОС, „Морски послания II“, 2020 г., стр. 11.

⁵⁴ ЕАОС, „Морски послания II“, 2020 г., стр. 25.

неустойчиво високи нива. ЕСП провери факторите, които счита, че са допринесли за тези смесени резултати, свързани с опазването.

Измеримо подобрение в Атлантическия океан

55 Що се отнася до запасите, за които има научно становище във връзка с МУУ, през последните години се е увеличил броят на определените в съответствие с това становище ограничения на общия допустим улов (ОДУ)⁵⁵. Комисията е достигнала до заключението, че устойчивият риболов ще обхване 99 % от улова на риба като обем през 2020 г., и 73 % от биологичните запаси.

56 През 2019 г. НТИКР отбелязва, че в осреднена стойност биомасата на запасите в Североизточния Атлантически океан бележи подобрение⁵⁶. Наблюдава се значително нарастване на биомасата на запасите в Иберийското крайбрежие и Бискайския залив. НТИКР докладва обаче, че като цяло през 2017 г. много от запасите, за които има информация за оценка, остават обект на свръхулов (40 %) или извън безопасните биологични граници (35 %), като напредъкът изглежда твърде бавен, за да бъде постигнат МУУ до 2020 г.

57 ICES предоставя консултации за множество рибни запаси. През 2017 г. НТИКР отбелязва, че поради ограничени данни ICES не е могла да предостави прогнозно изчисление на МУУ за повече от половината запаси⁵⁷. По отношение на 156-те вида рибни запаси, които подлежат на квоти, ICES е успял да даде становище за МУУ в 86 или 55 % от случаите⁵⁸. В другите случаи ICES е приложил подхода на предпазливост, което може да доведе до по-висок процент на риболов, отколкото при МУУ (вж. [каре 2](#)).

58 От различни доклади е видно, че в миналото Комисията е предлагала ограничения на улова, които понякога са били по-високи от тези в научното

⁵⁵ Работен документ на службите на Комисията, вж. стр. 9.

⁵⁶ НТИКР, „Мониторинг на изпълнението на общата политика в областта на рибарството“ (доклад STECF-Adhoc-19-01). Това е доклад на експертна група към НТИКР от март 2019 г. Данните са за периода до 2017 г. Вж. стр. 7, 11.

⁵⁷ STECF 19-01, стр. 11.

⁵⁸ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ съобщението COM(2019) 274 final, вж. стр. 7.

становище на ICES. А на свой ред, Съветът понякога е увеличавал предлаганите от Комисията ограничения (вж. [каре 9](#)).

Каре 9

В някои доклади са се отправяли критики по отношение на определените ограничения на улова в Атлантическия океан

В доклада на Client Earth от 2019 г., озаглавен „Общият допустим улов определен ли е така, че да се постигне МУУ?“, се посочва, че процентът на ограниченията за улов, при които предложението на Комисията е надвишавало това в научните становища, е вариал между 41 % и 47 % в периода 2015—2019 г., а процентът на договорените от Съвета ограничения за улов, които са надвишавали тези в научните становища, е бил по-висок.

В доклада на Pew Charitable Trusts от 2019 г., озаглавен „EU fisheries management improves but still lags behind scientific advice (Управлението на рибарството в ЕС се подобрява, но все още изостава от научните становища)“ се посочва, че процентът на ограниченията за улов, при които предложението на Комисията надвишава това в научните становища, намалява във времето. В него е установено, че процентът на определените от Съвета ограничения за улов, който надвишава този в научните становища, също намалява, но въпреки това представлява 42 % от запасите в Североизточния Атлантически океан през 2019 г.

Многобройните действия на ЕС не са намалили свръхулова в Средиземно море

59 В доклада си от 2019 г. относно наблюдението на изпълнението на ОПОР НТИКР прави заключението, че рибните запаси в Средиземно море продължават да бъдат в лошо състояние⁵⁹. Комисията е преценила, че Средиземно и Черно море се експлоатират 2,2 пъти повече от моретата с риболов в рамките на МУУ, а в периода 2003—2016 г. биомасата на рибните запаси не е показала значително увеличение⁶⁰. През 2020 г. ЕАОС е докладвала, че едва 6 % от оценените запаси в Средиземно море изпълняват критериите за МУУ⁶¹.

⁵⁹ Доклад STECF-ADhoc-19-01.

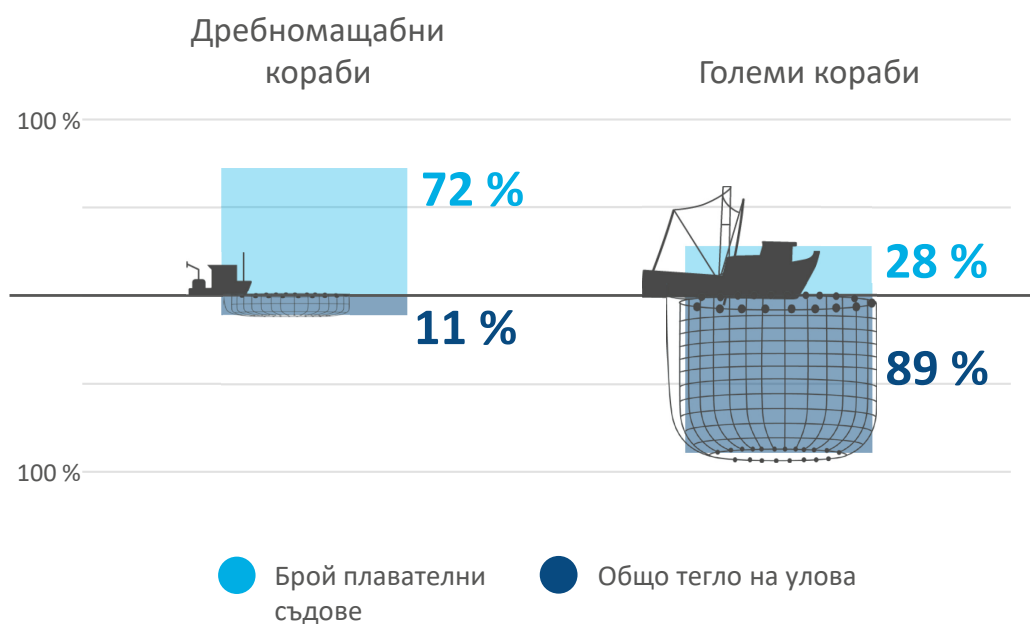
⁶⁰ COM(2019) 274 final от 7 юни 2016 г.

⁶¹ ЕАОС, „Морски послания II“, 2020 г., стр. 17.

60 НТИКР е отбелязал ограниченията по отношение на използвания в Средиземно море **режим на риболовното усилие** и е предложил да бъдат разгледани основани на улова алтернативи (ОДУ). Комисията очерта подобни мерки в предложенията си за многогодишни планове за управление на ЕС в Западното Средиземноморие и Адриатическо море. Тези планове обаче бяха отхвърлени от съзакондателите. НТИКР е докладвал, че намаляването на риболовното усилие не означава автоматично по-малък улов⁶².

61 НТИКР изчисли, че през 2016 г. извършващият дейност в Средиземно море дребномащабен флот на ЕС е включвал около 17 500 риболовни кораба⁶³. Големите кораби ловят значително повече риба от малките. На **фигура 11** е показан приблизителният дял от общия брой на флотите и общото тегло на улова по малки и големи кораби.

Фигура 11 — Риболовни кораби на ЕС в Средиземно море



Източник: ЕСП (въз основа на информацията, включена в доклад STECF 18-07).

62 Държавите членки следва да наблюдават разтоварванията в своите пристанища, а законодателството на ЕС изисква всички продукти от риболов да се предлагат за продажба или да се регистрират първо в тържен център или при

⁶² Вж. доклади на НТИКР: PLEN 17-02, PLEN 18-01, STECF 18-09 и STECF 18-13.

⁶³ НТИКР, Годишен икономически доклад за европейския риболовен флот за 2014 г. (STECF 18-07), стр. 163.

регистрирани купувачи, или при организации на производители⁶⁴. Впоследствие органите и управителите на разтоварващите площадки на държавите членки следва да могат да съставят подробни бази данни за улова. През 2017 г. НТИКР отбелязва, че има напредък при оценката на запасите в Средиземно море, но и че „наличните данни не са достатъчно надеждни, тъй като информацията в областта на рибарството често е непълна и неточна, а времевите серии са сравнително кратки“⁶⁵. Освен това той посочва, че наблюдението от държавите членки на усилието на голяма част от флота на ЕС в Средиземно море е слабо⁶⁶.

63 През 2019 г. НТИКР извършва последващ преглед на 22 **национални плана за управление**, приети съгласно РСМ. НТИКР достигна до заключението, че в повечето случаи по-старите национални планове за управление съгласно Регламента за Средиземно море не са допринесли за подобряването на лошото състояние на запасите в Средиземно море. Нещо повече, НТИКР отбелязва, че стартирането на някои от тези планове е свързано с искания за дерогации от разпоредбите на РСМ⁶⁷.

64 Целта на РСМ е да бъдат защитени зоните за отглеждане на риби и **чувствителните местообитания**⁶⁸. В него се изисква до 31 декември 2007 г. държавите членки да предоставят информация на Комисията относно създаването на такива зони, а до края на 2008 г. Съветът да определи „защитените риболовни зони, появяващи се главно отвъд териториалните води на държавите членки относно видовете риболовни дейности, които са под възбрана или са разрешени в такива зони“. Държавите членки не са предоставили тази информация на Комисията.

65 През 2019 г. ЕС е приел **многогодишен план** за шест вида, живеещи в близост до морското дъно в Западното Средиземноморие⁶⁹. В плана се съдържат защитни разпоредби⁷⁰ за предприемане на коригиращи мерки (като затваряне), когато научните становища сочат, че запасите са застрашени, но

⁶⁴ Вж. съображение 21 и член 59 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета.

⁶⁵ Вж. доклад STECF 17-02.

⁶⁶ Вж. доклад STECF PLEN 17-02.

⁶⁷ Вж. доклад STECF PLEN 19-01.

⁶⁸ Вж. съображение 18 и членове 5 и 6 от Регламент (ЕО) № 1967/2006 на Съвета.

⁶⁹ Регламент (ЕС) 2019/1022, приет на 20 юни 2019 г.

⁷⁰ Членове 17 и 6.

съществуват трудности при наблюдението на улова и при получаването на добри данни (вж. точка 62). Комисията ще оцени плана през 2024 г. — съвсем близо до целевата дата за постигане на равнищата на МУУ — 1 януари 2025 г.

66 **Техническите мерки** представляват правилата, които уреждат как, кога и къде рибарите търговци могат да извършват риболов. През 2019 г. ЕС прие Регламента за техническите мерки (РТМ)⁷¹, приложим за всички води на ЕС. Една от целите на РТМ е, че управлението на риболова следва да подпомага изпълнението на РДМС и на директивите за птиците и местообитанията⁷².

67 Преди приемането на РТМ няма механизъм за мониторинг на напредъка. В РТМ се предоставят правомощия на Комисията при необходимост да приема делегирани актове⁷³ и се въвежда задължение за докладване на всеки три години. Първият от тези доклади трябва да бъде представен през 2020 г.

68 В регламентите за Средиземно море⁷⁴ и за GFCM⁷⁵ също се съдържат технически мерки, които се прилагат само в тези територии. ЕС е страна по GFCM, но има право да приема по-строги правила, ако прецени, че мерките на GFCM не са достатъчни за предотвратяването на разрушителните въздействия от риболова⁷⁶. Възможно е техническите мерки да допринесат по по-ефективен начин за ограничаване на отрицателното въздействие на рибарството върху морската среда в Средиземно море.

69 Данни в областта на рибарството се получават съгласно Регламента за контрол⁷⁷ и съгласно Регламента за рамката за събиране на данни. В оценката на Комисията от 2017 г. на Регламента за контрол се заключава, че той не е напълно

⁷¹ Регламент (ЕС) 2019/1241.

⁷² Вж. член 3, буква г).

⁷³ Вж. например член 10, параграф 4, член 12, параграф 2, член 15, параграф 2, член 23, параграфи 1 и 5, член 27, параграф 7 и член 31, параграф 4.

⁷⁴ Регламент № 1967/2006.

⁷⁵ Регламент № 1343/2011.

⁷⁶ COM(2007) 604 окончателен от 17 октомври 2007 г.: Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Разрушителните риболовни практики в открито море и опазването на уязвимите дълбочинни морски екосистеми“.

⁷⁷ Доклад STECF PLEN 17-02.

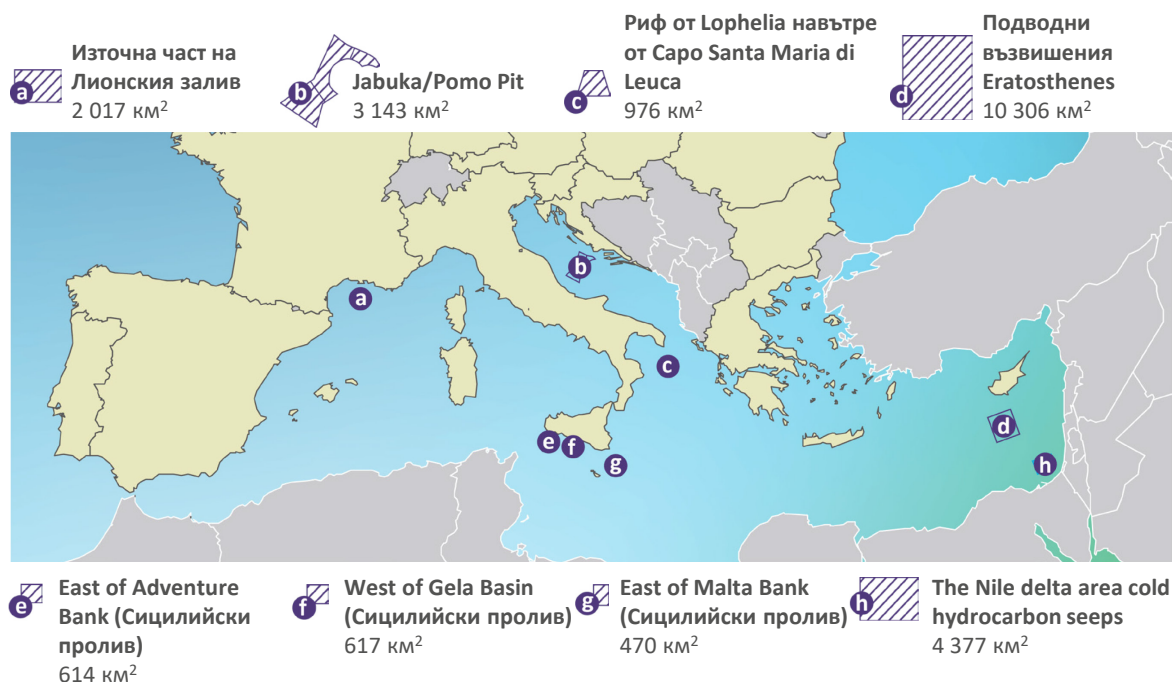
подходящ за целта⁷⁸, което налага Комисията да предложи нов⁷⁹. Конкретен проблем представлява освобождаването от задължението за вписване в дневници за кораби под 12 метра и за улов под 50 кг. Предложението, което все още е в процес на законодателно разглеждане, съдържа разпоредби за засилване на наблюдението на дребномащабния риболов и включва изискването всички кораби да разполагат със системи за проследяване.

70 Досега GFCM е установил осем зони с ограничения за риболов (като ограничената зона Jabuka / Romo Pit) за опазване на чувствителни дълбоководни местообитания и основни местообитания на риби — обхващащи около 1 % от Средиземно море (вж. [фигура 12](#)). В допълнение, от 2005 г. насам GFCM е забранил използването на теглени драги и трални мрежи във всички води на дълбочина над 1 000 метра (които общо представляват 59 % от площта на Средиземно и Черно море) с цел защита на слабо известни местообитания на морското дъно.

⁷⁸ COM(2017) 192 final от 24 април 2017 г.: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Прилагане и оценка на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета за създаване на система за контрол на Съюза за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството съгласно член 118“.

⁷⁹ COM(2018) 368 final от 30 май 2018 г.

Фигура 12 — Зони на GFCM с ограничения за риболов

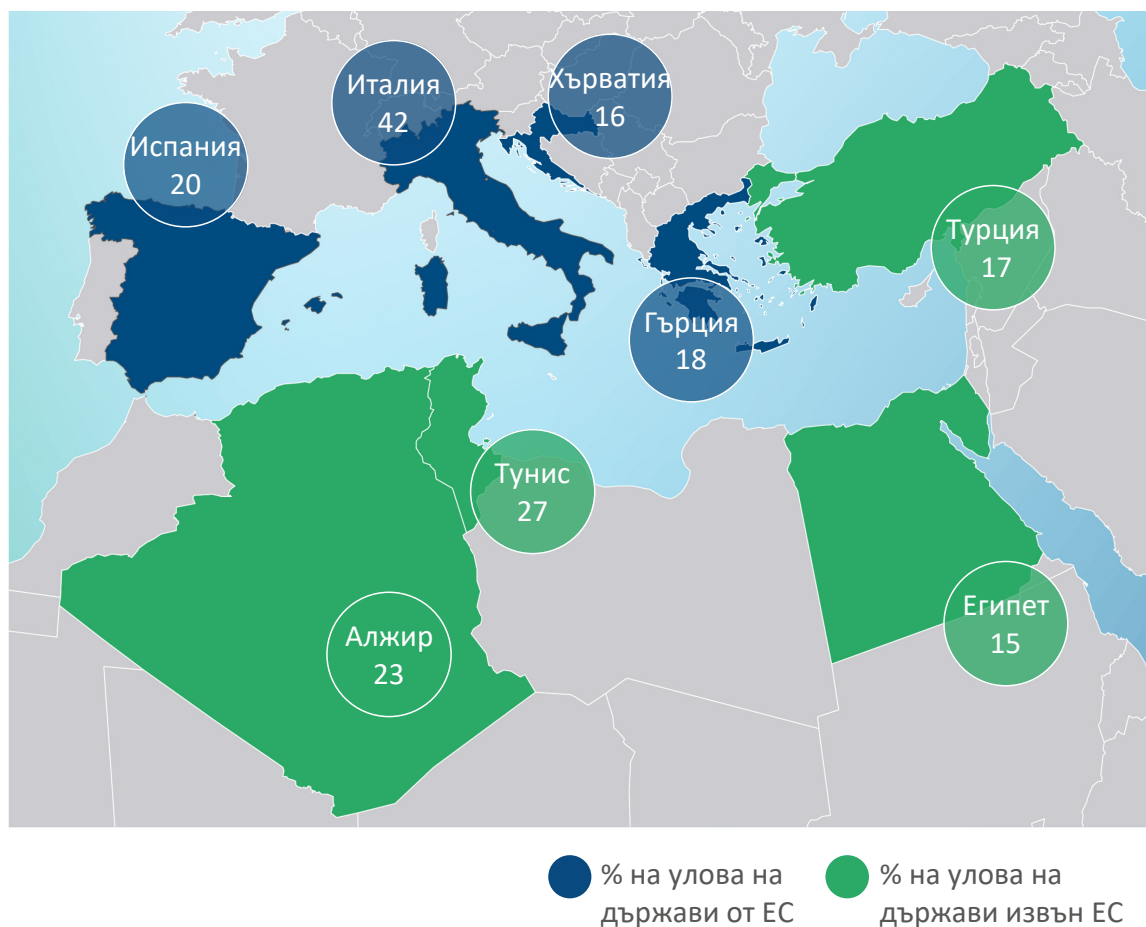


Източник: ЕСП, адаптирано от [организацията на ООН за прехрана и земеделие](#), Original Scientific Illustrations Archive. Възпроизвежда се с разрешение на притежателя на правата.

71 Споделеното управление на рибарството с държави извън ЕС представлява допълнителна трудност в Средиземно море. През 2017 г. уловът в ЕС е представлявал около 52 % от теглото на улова в Средиземно море. На [фигура 13](#) е показано, че четири държави — членки на ЕС, осигуряват почти целия улов на ЕС, а други четири държави осигуряват над 80 % от улова извън ЕС⁸⁰.

⁸⁰ Източник: База данни на GFCM.

Фигура 13 — Основни риболовни нации в Средиземно море



Източник: ЕСП въз основа на предоставената от GFCM база данни.

Инструментите на ЕС за справяне с риболовния свръхкапацитет не са тясно съобразени с регионалните потребности и с въздействието върху околната среда

72 Целта на ОПОР е да се предотврати прекомерната експлоатация на морски ресурси посредством коригиране на капацитета на риболовните флотове до равнища на улова, съответстващи на МУУ⁸¹. В своя [Годишен отчет за дейността за 2017 г.](#) службите на Комисията отбелязват, че свръхкапацитетът е водеща причина за свръхулова в Средиземно море, като се има предвид общата липса на контрол на улова, както и че за регулиране на смъртността от риболов се разчита на риболовното усилие.

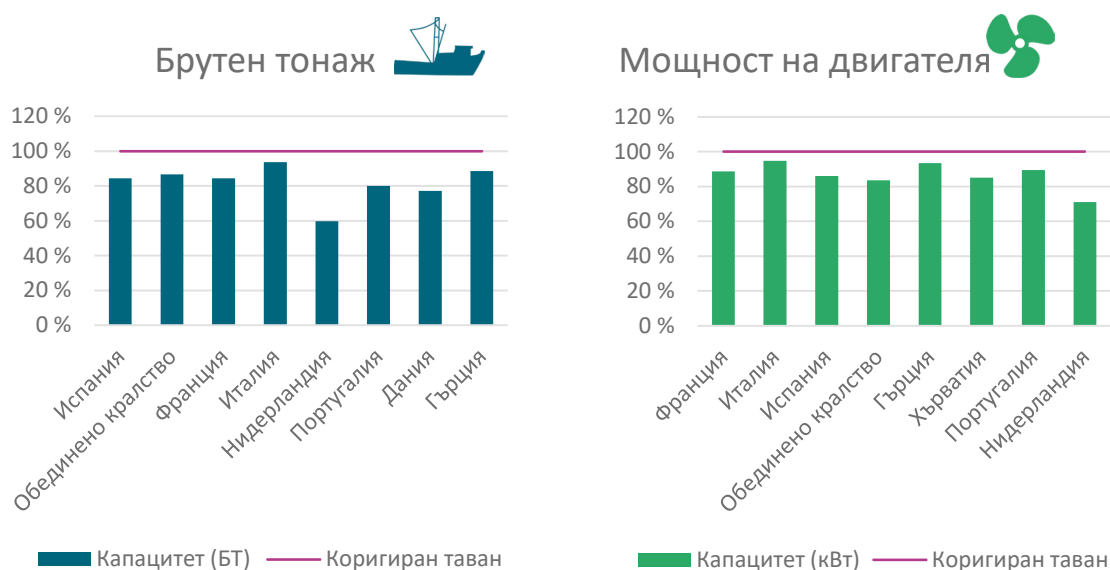
73 В Регламента за ОПОР държавите членки се задължават да коригират капацитета на своя флот спрямо възможностите за риболов, с които разполагат.

⁸¹ Вж. член 2, параграф 5, буква г) от Регламента за ОПОР.

В него се определят пределните граници за риболовния капацитет по държави членки по отношение на тонажа и двигателната мощност и се изисква държавите членки да прилагат „система за вписване/отписване“⁸², така че нов капацитет да може да се вписва в техния флот само след изтеглянето на еквивалентен капацитет. Максималните пределни граници за капацитет се намаляват, когато риболовните кораби се бракуват с публична помощ.

74 В края на 2019 г. капацитетът на флотите е бил в рамките на коригираните пределни граници за капацитета — общо с 21 % по-ниско по отношение на тонажа и с 15 % по отношение на двигателната мощност. Следователно тези пределни граници осигуряват ограничени стимули за предприемане на действия от държавите членки по отношение на риболовния капацитет (вж. [фигура 14](#)).

Фигура 14 — Пределни граници и капацитет на основните риболовни флотове през 2019 г.



Източник: ЕСП, въз основа на [Регистъра на флота на ЕС](#).

75 Системата за вписване/отписване не съдържа специфични условия за Средиземно море, където натискът на риболова е по-силен, отколкото в Атлантическия океан. Системата позволява нови риболовни кораби да заменят неактивните, а новите кораби да използват по-увреждащи техники. Например разрешаването на вписването във флота на нов дънен траулер, заменящ кораб с мрежи гъргър, ще доведе до по-голямо увреждане на местообитанията на морското дъно. Регламентът за ОПОР позволява на Комисията да приема актове

⁸² Член 23 от Регламента за ОПОР.

за изпълнение, в които да се определят правилата за прилагане на системата, но тя все още не го е направила⁸³.

За подкрепа на опазването на морската среда се използва малка част от финансирането от ЕС

76 Финансовата подкрепа следва да бъде насочена към реалните нужди и да допринася за действията, които подобряват опазването на морската среда. В одита ЕСП провери дали използването на ЕФМДР и програмите LIFE и Interreg в четирите посетени държави членки е допринесло за опазването на морската среда.

77 ЕФМДР подпомага постигането на целите на ОПОР, включително свеждането до минимум на отрицателното въздействие от риболовните дейности върху морската екосистема и гарантирането, че риболовът не влошава морската среда⁸⁴. ЕФМДР не трябва да се използва за финансиране на дейности, които увеличават риболовния капацитет на даден плавателен съд⁸⁵.

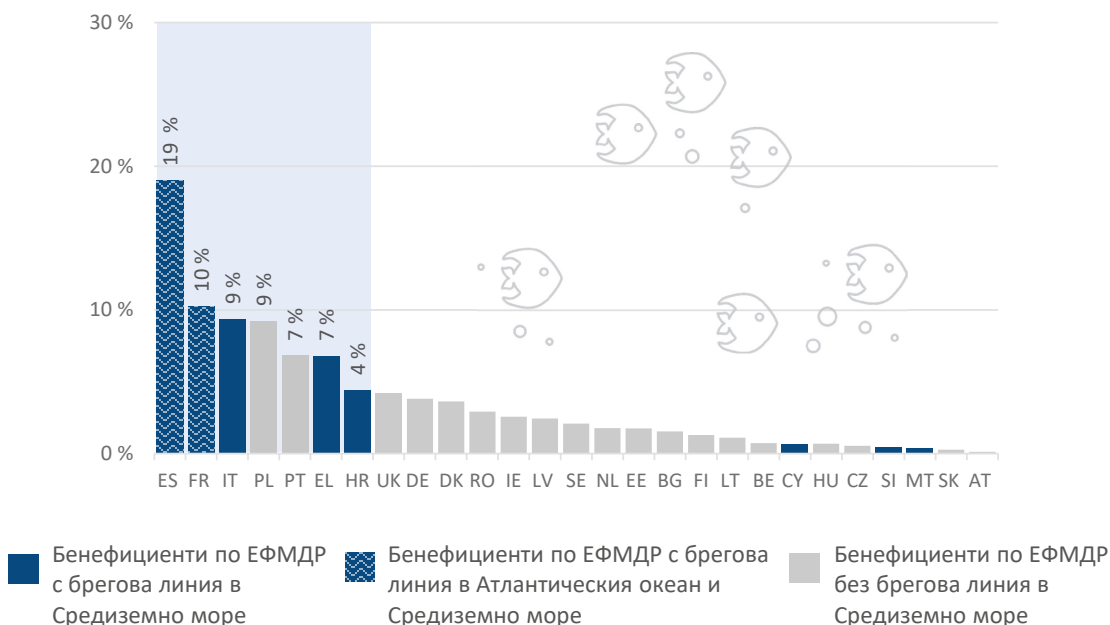
78 Общото финансиране от ЕФМДР за периода 2014—2020 г. надвишава 6 млрд. евро. Пет от седемте най-големи получатели на финансиране от ЕФМДР са държави с брегова линия в Средиземно море (вж. [фигура 15](#)). Двата най-големи получателя от тях имат брегова линия както в Атлантическия океан, така и в Средиземно море.

⁸³ Вж. член 23, параграф 2 от Регламента за ОПОР.

⁸⁴ Член 2, параграф 3 от Регламента за ОПОР.

⁸⁵ Вж. член 1 от Регламента за ЕФМДР (Регламент (ЕС) № 508/2014).

Фигура 15 — Най-голям размер на средствата от ЕФМДР



Източник: ЕСП въз основа на документа „Факти и цифри относно общата политика в областта на рибарството“, ЕС, 2018 г.

79 ЕФМДР подпомага дейности, свързани с риболов и аквакултури. Фондът е предназначен да подпомага РДМС и да допринася за опазването на морската среда⁸⁶. Той може пряко да подпомага мерки за опазване, както и непряко чрез други полезни мерки (включително научни знания, събиране на данни, мониторинг и принудително изпълнение)⁸⁷. Според оценките на ЕСП до края на 2019 г. посетените четири държави членки са използвали около 6 % от общото си финансиране по ЕФМДР за мерките за опазване, най-пряко свързани с РДМС и с директивите за птиците и местообитанията⁸⁸, и допълнителни 8 % за мерки, които не са толкова пряко свързани с опазването на морската среда. Те са използвали по-малко от 2 млн. евро (0,2 %) от него за ограничаване на въздействието на риболова върху морската среда (вж. *фигура 16*). В проучване от

⁸⁶ Съображение 10 от Регламента за ЕФМДР.

⁸⁷ Член 6 от Регламента за ЕФМДР.

⁸⁸ Членове 37—40 от ЕФМДР, съответно „Подпомагане на подготовката и изпълнението на мерките за опазване и регионално сътрудничество“, „Ограничаване на въздействието на риболова върху морската среда и приспособяване на риболова към опазването на видовете“, „Иновации, свързани с опазването на морските биологични ресурси“, „Опазване и възстановяване на морското биологично разнообразие и екосистеми и компенсационни режими в рамките на устойчивите риболовни дейности“.

2020 г., финансирано от Комисията⁸⁹, е установено, че до 2019 г. държавите — членки на ЕС, са използвали 14 млн. евро от ЕФМДР за опазване на чувствителните видове. През 2020 г. ЕАОС е установила необходимост от по-добро съгласуване на финансирането от ЕФМДР с РДМС⁹⁰.

Фигура 16 — Финансиране от ЕФМДР, използвано в четирите посетени държави членки (до 31.12.2019 г.)



Източник: ЕСП въз основа на получената от държавите членки информация.

80 През 2011 г. ЕСП докладва, че свръхкапацитетът на риболовните флотове на ЕС подкопава устойчивостта на рибните запаси⁹¹. Целта на ЕФМДР е да финансира устойчивия риболов и осъществяването на общата политика в областта на рибарството в периода 2014—2020 г.⁹² Тъй като при някои рибни запаси, които са обект на промишлен риболов, има свръхулов, във фонда е поставено условие, той да не може да се използва за увеличаване на капацитета на риболовния флот за улов на риба. Ето защо фондът не подпомага

⁸⁹ Окончателен доклад „Използване на ЕФМДР за опазването на чувствителните видове“, март 2020 г.

⁹⁰ ЕАОС, „Морски послания II“, 2020 г., стр. 53.

⁹¹ Европейска сметна палата, Специален доклад № 12/2011 „Допринесли ли са мерките на ЕС за адаптиране на капацитета на риболовния флот към наличните възможности за риболов?“.

⁹² Регламент за ЕФМДР, член 5.

строителството на нови риболовни кораби, нито увеличаването на риболовния капацитет на съществуващи кораби⁹³.

81 В предложението на Комисията за нов фонд за периода 2021—2027 г. отново се изключва финансова подкрепа за всяко увеличаване на риболовния капацитет на съществуващите риболовни кораби и се предвижда финансова подкрепа за първото придобиване на дребномащабни кораби за крайбрежен риболов при специални условия⁹⁴. През юни 2019 г. в заключенията на Съвета⁹⁵ относно предложението на Комисията е била предвидена финансова помощ за първото придобиване на риболовни кораби при специални условия и е включена дерогация за изключването на подкрепата за увеличаване на риболовния капацитет. Към момента на извършване на одита законодателството все още не е прието от законодателните органи. ЕСП отбелязва, че предоставянето на подкрепа за придобиване на риболовни кораби и за увеличаване на риболовния капацитет може да доведе до допълнителен натиск върху рибните запаси и уязвимите морски местообитания.

82 Програма LIFE⁹⁶ е инструментът на ЕС, който е насочен по-конкретно към подпомагането на проекти в областта на околната среда. От 2014 г. насам по програма LIFE са създадени [Интегрирани проекти](#), които са насочени конкретно към подпомагане чрез по-голямо финансиране на държавите членки да прилагат законодателството в областта на околната среда и климата. Три от четирите посетени държави членки са насърчили подобни проекти с действия за опазване на морската среда: [LIFE-IP Intemares](#) в Испания; [LIFE IP Marine Habitats](#) във Франция; и [LIFE-IP Azores Natura](#) в Португалия. В четирите посетени държави членки ЕСП установи добри примери за проекти за финансиране по програма LIFE на ЕС, свързани с опазване на морската среда. Беше установено и добро използване на финансирането по линия на Interreg. В [капе 10](#) са дадени примери за това как финансирането от ЕС е довело до промяна.

⁹³ Регламент за ЕФМДР, член 11.

⁹⁴ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на Регламент № 508/2014. COM(2018) 390 final от 12.6.2018 г., членове 13 и 16.

⁹⁵ Заключения на Съвета относно предложението на Комисията за нов Европейски фонд за морско дело и рибарство, юни 2019 г.

⁹⁶ Регламент (ЕС) № 1293/2013.

Каре 10

Финансирането от ЕС може да доведе до промяна

В архипелага Берленгас (зона по „Натура 2000“ в Португалия) ЕС е съфинансирал **проекта „Berlengas“ по програма LIFE** (с около 0,7 млн. евро). Той има за цел да възстанови популациите от морски птици и да намали техния прилов. Действията включват унищожаване на инвазивните видове (черните плъхове) и контролиране на популацията от хищници. До края на проекта на главния остров отново е започнала да гнезди двойка мадейрански вълнолюбки. Проектът е намалил прилова на морски птици с мрежи гъргър чрез използването на хвърчило, което наподобява хищна птица. Тясното сътрудничество между биолозите и рибарите е помогнало за повишаването на осведомеността за прилова.

**Малка мадейранска
вълнолюбка, родена в Берленга**



© Ana Isabel Fagundes.

Хвърчило-хищник



© Elisabete Silva.

ЕС е осигурил съфинансиране от около 3,5 млн. евро по проекта **FISHMPABLU2** по линия на **Interreg**, включващ 11 МЗТ в шест средиземноморски държави (Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия и Словения). Проектът е имал за цел да се насърчи устойчивото дребномащабно рибарство във и около МЗТ чрез изпробването на различни видове мерки (напр. ангажирането на рибари в надзора и наблюдението, вземането на решения, замяната на риболовни уреди, намаляването на риболовното усилие и т.н.). По проекта е изготвен „Наръчник за управление“ за всяка мярка за управителите на МЗТ и дребномащабните рибари.

Заклучения и препоръки

83 В настоящия одит ЕСП провери дали рамката на ЕС за разглеждане на основните видове натиск върху морското биологично разнообразие и морските местообитания е добре замислена и прилагана на практика в избрани части на Атлантическия океан и Средиземно море, както и дали се наблюдават резултати от използването на средства от ЕС. Авторитетни научни организации са установили, че риболовът представлява ключов фактор за натиск върху морската среда. Ето защо, при извършената от нея проверка на рамката на политиката и на финансирането от ЕС, както и на начина, по който се прилагат, ЕСП обърна особено внимание на проблемите, свързани с риболова.

84 Като цяло съществува рамка за опазване на морската среда, но действията на ЕС не са довели до възстановяване на моретата до добро екологично състояние, нито до устойчив риболов във всички морета. ЕСП установи, че действията на ЕС са допринесли за постигането на напредък в Атлантическия океан, където са стабилизирани и/или подобрени много рибни запаси, но че в Средиземно море няма признаци за значим напредък.

85 Морските защитени територии (МЗТ) са най-емблематичните мерки за опазване на морската среда. В Рамковата директива за морска стратегия се изисква държавите членки да създадат свързани мрежи от такива територии и ЕС си е поставил за цел опазване на 10 % от своите морски басейни до 2020 г. Оценката на ЕСП на ролята на МЗТ е в съответствие с тази на Европейската агенция за околна среда, която е установила липсата на ефективна, добре управлявана и добре свързана мрежа от МЗТ (вж. точки [31—38](#)). В резултат на това те осигуряват ограничена защита на морското биоразнообразие.

86 Държавите членки не могат да налагат ограничения на риболовните дейности извън териториалните си води, без да се ангажират в многостранни преговори. Това усложнява опазването на морската среда (вж. точка [39](#)).

87 В законодателството на ЕС относно общата политика в областта на рибарството, както и относно морското разнообразие се съдържат специфични разпоредби за координация между мерките в областта на рибарството и мерките за опазване на морската среда. ЕСП установи, че на практика в проверените от нея области разпоредбите на член 11 от Регламента за ОПОР и член 15 от РДМС не са постигнали резултати, така както е било предвидено. Това е отслабило координацията между тези области на политиката (вж. точки [40—46](#)).

88 Създадената с директивите за птиците и местообитанията мрежа „Натура 2000“ е крайъгълният камък на усилията на ЕС за опазване на биологичното разнообразие. В друго законодателство на ЕС са включени разпоредби за защита, които са насочени към посочените в тези директиви видове и местообитания. ЕСП констатира, че изготвените преди повече от 25 години списъци на застрашени видове и местообитания не отчитат новите научни познания. Поради тази причина законодателството не защитава някои застрашени видове (вж. точки [47—51](#)).

Препоръка 1 — Да се установят регулаторните и административните промени, необходими за защита на чувствителните видове и местообитания

С цел засилване на връзките между политиката в областта на околната среда и на рибарството Комисията в сътрудничество с държавите членки следва да установят необходимите регулаторни и административни промени за защита на чувствителните видове и местообитания, които заедно:

- ще улеснят по-бързото прилагане на мерките за опазване съгласно Регламента за ОПОР и РДМС;
- ще разширят защитата, така че да включва повече видове (по-конкретно онези, класифицирани като критично застрашени) и местообитания предвид настоящите научни познания.

Целева дата на изпълнение — 2022 г.

89 В Атлантическия океан, където управлението на рибарството е свързано с ограничения върху допустимия улов, се наблюдава измеримо подобрене на рибните запаси и Комисията очаква устойчивият риболов да обхване 99 % от разтоварването за улов изцяло от ЕС и 73 % от биологичните запаси. Що се отнася до запасите, за които има научно становище във връзка с МУУ, се увеличава тяхната биомаса. ЕСП констатира обаче, че липсва становище във връзка с МУУ за над половината от биологичните запаси, че много запаси остават обект на свръхулов и че общата цел до 2020 г. риболовът на всички запаси да бъде в съответствие със становището за МУУ няма да бъде изпълнена (вж. точки [52—58](#)).

90 В Средиземно море през 2019 г. съответният научен орган на ЕС (НТИКР) е дал становище, че риболовът е два пъти над устойчивите равнища (вж. точки **59** и **60**).

91 ЕСП установи, че действията на ЕС не са довели до създаването на защитените територии на ЕС за риболов, които се изискват съгласно Регламента за Средиземно море от 2006 г. Морски зони с ограничения за риболов могат да се създадат посредством други инструменти. GFCM също позволява създаването на зони с ограничения за риболов въз основа на научни становища. От 2019 г. многогодишният план за Западното Средиземноморие предоставя алтернативен инструмент за създаването на зони с ограничения за риболов. В плана общата цел за постигане на МУУ се отлага от 2020 г. за 1 януари 2025 г. Комисията ще оцени плана през 2024 г. — малко преди този нов краен срок (точки **61** и **65**).

92 Възможно е техническите мерки да допринесат по по-ефективен начин за ограничаване на отрицателното въздействие на рибарството върху морската среда в Средиземно море. Трудно е да бъдат изпълнени приложимите за Средиземно море технически мерки на ЕС и те все още не са достатъчни за опазване на морските ресурси. През 2018 г. Комисията е предложила нов регламент за контрол, в който се разглеждат някои от известните слабости, отнасящи се за риболова в Средиземно море — а именно наблюдението на улова на риба и местоположението на корабите (точки **66—69**).

93 ЕС, неговите държави членки от Средиземноморието и други средиземноморски държави са страни в Генералната комисия по рибарство в Средиземно море (GFCM). Създадените от GFCM зони с ограничения за риболов обхващат около 1 % от Средиземно море, а GFCM е забранила някои увреждащи риболовни техники (точка **70**) във всички води, по-дълбоки от 1 000 м (които общо представляват 59 % от площта на Средиземно и Черно море).

94 Пределните граници за риболовния капацитет на ЕС и системата за вписване/отписване не са замислени така, че да отговарят на конкретните обстоятелства във връзка с регионалните води на ЕС, и не отчитат въздействието на различните видове риболовни техники върху околната среда (точки **72—75**).

Препоръка 2 — Да се подобрят мерките за опазване в Средиземно море

Предвид трайното влошаване на морските екосистеми в Средиземно море Комисията заедно със съответните държави членки следва:

- да разгледа случая за създаване на допълнителни защитени територии за риболов в басейна на Средиземно море;
- да докладва редовно съгласно многогодишния план за Западното Средиземноморие за постигнатия напредък и за необходимостта от коригиращи действия, за да се даде възможност за установяването и предприемането на коригиращи действия.

Целева дата на изпълнение — 2023 г.

95 В политиките на ЕС се посочва, че финансирането от ЕС следва да подпомага опазването на морската среда. ЕС разполага с няколко инструмента за това. ЕФМДР е съобразен така, че да подпомага целите на ОПОР. Фондът може да подпомага пряко и непряко мерки за опазване на морската среда. По отношение на посетените четири държави членки ЕСП счита, че 6 % от общото финансиране по ЕФМДР, използвано до края на 2019 г., е пряко свързано с мерки за опазване, а допълнителни 8 % са непряко свързани с целите на опазване на морската среда (точки [76](#)—[79](#)).

96 Свърхкапацитетът на риболовния флот в Средиземно море е фактор за свръхулова. ЕСП отбеляза, че в предложението на Комисията за нов фонд за програмния период 2021—2027 г. до голяма степен са запазени съществуващите ограничения за увеличаване на финансирането за риболовен капацитет (точки [80](#) и [81](#)).

97 Програма LIFE на ЕС има за цел да подпомогне проекти в областта на околната среда, по-специално посредством интегрирани проекти. Interreg също може да финансира проекти в подкрепа на морската среда. ЕСП установи примери за добро оползотворяване на тези фондове в посетените държави членки (точка [82](#)).

Препоръка 3 — Да се увеличи потенциалът на финансирането от ЕС

В контекста на програмирането на следващия ЕФМДР Комисията заедно с държавите членки следва да установи как да увеличи приноса на финансирането от ЕФМДР за целите, свързани с опазването на морската среда.

Целева дата на изпълнение — 2023 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 28 октомври 2020 г.

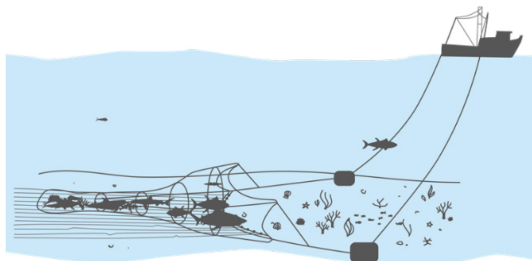
За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

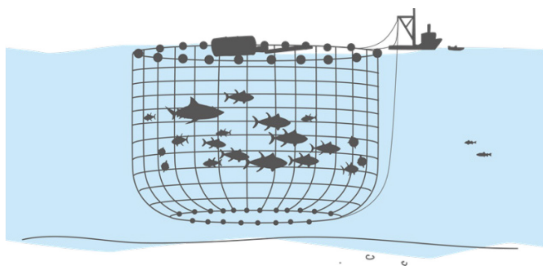
Приложения

Приложение I — Риболовни техники

В настоящото приложение накратко са обяснени основните характеристики на няколко риболовни техники⁹⁷.

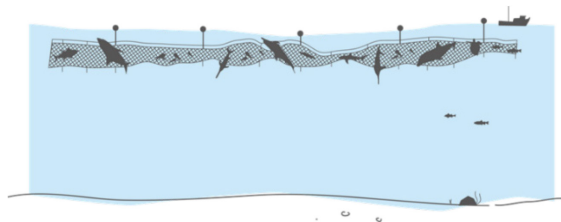


Дънен трал е мрежа във формата на конус, теглена хоризонтално (от един или два кораба) по дъното на морето. Обикновено има две крила от страни, които са широки при отвора и постепенно се скосяват в тесен, затворен край („трална торба“), където се задържа уловът. Мрежата е предназначена за улов на видове, живеещи на морското дъно или в близост до него.

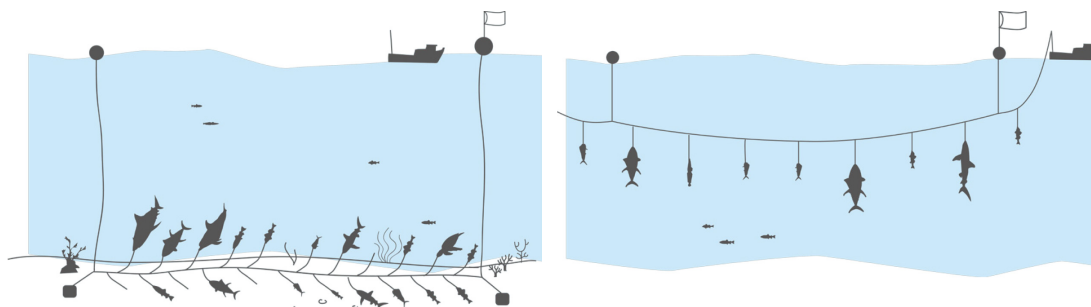


Мрежа гъргър е дълга кръгла мрежа с рамка в горния и долния край. В долния ѝ край има халки, през които минава стоманена тел или въже, използвани за свиване или изтегляне на дъното на мрежата, докато се затвори и улови рибата. Като цяло тя е най-ефективното приспособление за риболов в открито море далеч от дъното.

⁹⁷ Въз основа на информация от [уебсайта на ФАО](#).



Плаващите хрилни мрежи се състоят от наниз от мрежи, поддържани, доколкото е възможно, във вертикално положение от поплавъци в горната част на въжето (хедроуп) и от тежести в долната му част (граундроуп). Мрежите плават по течението обикновено близо до повърхността или на средна дълбочина, като улавят рибата за хрилете, когато влезе да плува в тях. Хрилните мрежи може да бъдат прикрепени към кораба или да бъдат оставени да се носят свободно и да бъдат прибрали по-късно.



Фиксираната парагада се състои от дълга основна въдица и няколко странични въжета с куки, разположени на равни интервали. Тя може да бъде поставена близо до дъното или — в по-редки случаи — на средна дълбочина или близо до повърхността. Дължината ѝ може да варира от няколко метра при крайбрежния риболов до над 50 км при широкомащабния механизмиран риболов. При **плаващата парагада** основната въдица се придържа близо до повърхността или на определена дълбочина чрез използване на разположени на равни интервали поплавъци.

Приложение II — Подбрани МЗТ

Морски подрайони: Бискайски залив и Иберийско крайбрежие (BIC); Макронезия (MAC);

Западното Средиземноморие (WM)

Година: Година на предлагане като територия от значение за Общността

ИСПАНИЯ

МЗТ по „Натура 2000“		Подрайон	Година	Морска площ (хектари)
ES1200055	Cabo Busto-Luanco	BIC	2004 г.	7 712
ES1110006	Complejo húmido de Corrubedo	BIC	1997 г.	7 410
ES6200048	Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón	WM	2000 г.	154 082
ES0000020	Delta de l'Ebre	WM	2006 г.	35 972
ES7020017	Franja marina Teno-Rasca	MAC (Канарски острови)	1999 г.	69 490

ФРАНЦИЯ

МЗТ по „Натура 2000“		Подрайон	Година	Морска площ (хектари)
FR5400469	Pertuis Charentais	BIC	1999 г.	456 027
FR7200811	Panache de la Gironde et plateau rocheux de Cordouan (Système Pertuis-Gironde)	BIC	2008 г.	95 256
FR9402013	Plateau du Cap Corse	WM	2008 г.	178 265
FR9301613	Rade d'Hyères	WM	2002 г.	44 958
FR9301602	Calanques et îles marseillaises, Cap Canaille et massif du Grand Caunet	WM	2003 г.	39 512

ИТАЛИЯ

МЗТ по „Натура 2000“		Подрайон	Година	Морска площ (хектари)
IT5160002	Isola di Gorgona — area terrestre e marina	WM	1995 г.	14 611
ITB010082	Isola dell'Asinara	WM	2002 г.	11 862
IT5160018	Secche della Meloria	WM	2011 г.	8 727
ITA010026	Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	WM	1995 г.	3 442
IT1344270	Fondali Punta Mesco — Rio Maggiore	WM	1995 г.	546
IT1332674	Fondali Monte Portofino	WM	1995 г.	544

ПОРТУГАЛИЯ

МЗТ по „Натура 2000“		Подрайон	Година	Морска площ (хектари)
PTCON0062	Banco Gorringe	BIC	2015 г.	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	BIC	1997 г.	163 870
PTCON0056	Peniche/Stª Cruz	BIC	1998 г.	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAC (Мадейра)	1995 г.	10 060
PTMIG0021	Reserva Natural Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira - S. Miguel)	MAC (Азорски острови)	1997 г.	1 648

Акроними и съкращения

ДПМ: Директиви за птиците и за местообитанията

ДСОС: Добро състояние на околната среда

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕС: Европейски съюз

ЕФМДР: Европейски фонд за морско дело и рибарство

ИИЗ: Изключителна икономическа зона

МЗТ: Морска защитена територия

МСОП: Международен съюз за опазване на природата

МУУ: Максимален устойчив улов

НТИКР: Научен, технически и икономически комитет по рибарство

ОПОР: Обща политика в областта на рибарството

РДМС: Рамкова директива за морска стратегия

РОУР: Регионални организации за управление на рибарството

ФАО: Организация на ООН за прехрана и земеделие

ЕАОС: Европейска агенция за околна среда

GFCM: Генерална комисия по рибарство за Средиземно море

ICES: Международен съвет за изследване на морето

NEAFC: Комисия за риболова в североизточните части на Атлантическия океан

ООН: Организация на обединените нации

РМК: Регионални морски конвенции

Речник на термините

Безопасни биологични ограничения: Съвкупност от параметри, които, ако се спазват при управлението на рибни запаси, ще осигурят нисък риск за изчезването на тези запаси. Тези параметри са по-малко ограничаващи от МУУ.

Биологични запаси: Група индивиди, принадлежащи към един вид в рамките на дадена територия.

Биомаса на запасите: Комбинираното тегло на всички отделни риби в даден запас, които могат да се възпроизвеждат.

Дънни видове риба: Видове или групи риба, които прекарват по-голямата част от живота си на морското дъно или в близост до него.

ЕФМДР: е инструментът на ЕС за финансиране на политиките в областта на морското дело и рибарството от 2014 г. насам.

Изключителна икономическа зона (ИИЗ): Морска територия непосредствено отвъд териториалните води на крайбрежна държава, в която тази държава има определени права и задължения съгласно Конвенцията на ООН по морско право.

Конвенция за биологичното разнообразие: Многостранен договор, сключен през 1992 г. под егидата на ООН, относно опазването на биологичното разнообразие, устойчивото използване на неговите компоненти и справедливо и безпристрастно споделяне на ползите, произтичащи от използването на генетични ресурси.

Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания (Бернска конвенция): Многостранен договор, сключен през 1979 г. под егидата на Съвета на Европа, за опазване на видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания, по-конкретно застрашените или уязвимите от тях.

Конвенция за опазване на мигриращите видове диви животни (Бонска конвенция): Многостранен договор, сключен през 1979 г. под егидата на ООН, за опазване на мигриращите видове в териториите, които населяват.

Конвенция по морско право: Многостранен договор, сключен през 1982 г. под егидата на ООН, в който се определят правата и отговорностите на нациите по отношение на тяхното използване на световните морета и океани и се създават насоки за околната среда и управлението на морските природни ресурси.

Максимален устойчив улов (МУУ): Максималното количество риба, която може да бъде уловена без прекъсване при съществуващите условия, без да се изчерпват запасите.

Морска защитена територия (МЗТ): Морска територия, определена по закон или по друг начин, за опазване и запазване на биологичното разнообразие, природните ресурси и обектите от културното наследство.

Общ допустим улов (ОДУ): Максималното количество риба, която може да бъде уловена от даден рибен запас всяка година съгласно общата политика в областта на рибарството.

Основен на екосистемите подход към управлението на рибарството: Това е интегриран подход, който разглежда цялата екосистема. Целта е да се запазят екосистемите в здравословно, чисто, нетоксично, продуктивно и устойчиво състояние, за да се гарантират големи ползи от живите морски ресурси, като същевременно влиянието на риболовните дейности върху морските екосистеми е слабо и няма да навреди на екосистемите в бъдеще.

Пелагични видове: Морски организми, които прекарват по-голямата част от времето си далеч от брега и морското дъно.

Регионални морски конвенции (РМК): Структури за сътрудничество за опазване на морската среда с участието на държавите членки и съседните държави, които споделят морски води. Четирите европейски РМК са OSPAR (Конвенцията за опазване на морската околна среда в Североизточния Атлантически океан), HELCOM (Конвенцията за защита на морската среда на района на Балтийско море), Конвенцията от Барселона (Конвенцията за защита на морската среда и на крайбрежните райони в Средиземноморието) и Конвенцията от Букурещ (Конвенцията за опазване на Черно море).

Регионални организации за управление на рибарството (РОУР): Международни организации, създадени от държави с риболовни интереси в даден регион. РОУР управляват както силно мигриращи видове (като например Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан), така и рибни запаси по географски зони (като например NEAFC).

Режим на риболовното усилие: Подход за управление на рибните запаси чрез налагане на ограничения на риболовното усилие.

Риболовно усилие: Мярка от риболовната дейност, която взема под внимание капацитета на даден кораб или флот и броя дни, прекарани в риболов.

Система за вписване/отписване: Правна рамка за управление на големината на риболовния флот на ЕС в съответствие с посочените тавани, включително като се гарантира, че държавите членки не могат да добавят нови кораби, без да отчетат изтегления капацитет.

Interreg: Този набор от програми е финансиран от Европейския фонд за регионално развитие и подкрепя трансграничното сътрудничество чрез финансиране на проекти. Той е насочен към съвместното преодоляване на общи предизвикателства и намирането на споделени решения в различни сфери, включително околната среда.

LIFE е инструментът на ЕС за финансиране на действията в областта на околната среда и климата от 1992 г. насам.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ДЕЙСТВИЯТА НА ЕС ЗА ОПАЗВАНЕ НА МОРСКАТА СРЕДА СА С ШИРОК ОБХВАТ, НО БЕЗ ЗАДЪЛБОЧЕНОСТ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Всъщност рибарството обикновено се определя като един от основните фактори, оказващи натиск върху морската среда в ЕС наред с други подобни фактори, като например увреждането на морското дъно (което вероятно ще се увеличи с растежа на морските дейности, различни от рибарството), замърсяването (от различни дейности, обогатяването на средата с хранителни вещества, замърсителите и морските отпадъци, включително пластмаса и пластмасови микрочастици, подводен шум и т.н.) и разпространението на чужди видове. Тези други фактори, оказващи натиск, са свързани с други сектори на дейност, различни от рибарството, като например морския транспорт, енергетиката, туризма, селското стопанство и промишлеността. С технологичния напредък възникват нови възможности за извършването на вече съществуващи, както и на нови морски дейности, което води до увеличена конкуренция за морското пространство, а това също е източник на значителен натиск върху морската среда.

Накрая, изменението на климата оказва цялостно отрицателно въздействие — поради покачването на морското равнище, намаляването на кислорода, увеличаването на киселинността и затоплянето на океаните — върху океаните, биологичното разнообразие, крайбрежните и морските екосистеми и услугите, свързани с тях. По тази причина промяна може да бъде осигурена единствено чрез цялостен, интегриран подход, в който са обхванати всички дейности и се вземат предвид всички оказващи натиск фактори в контекста на засилено сътрудничество и координация и по-добро управление, в рамките на ЕС и извън него. Все пак следва да се отбележи, че моретата са също така важен източник на здравословна храна, който е от жизненоважно значение за хората и икономиката.

III. Комисията признава значението на работата на Конвенцията за биологичното разнообразие, подчертава и ключовото значение на глобалната рамка за биологичното разнообразие за периода след 2020 г. и необходимостта от амбициозни и реалистични цели, съгласно които да се ръководят действията, включително по отношение на морското и крайбрежното биологично разнообразие.

IV. Вж. отговора на Комисията по точка I.

V. Комисията разбира, че „действията на ЕС“ включват действия от страна на държавите членки и тяхната отговорност да приложат разпоредбите от законодателството в областта на околната среда и на рибарството.

Вж. също отговорите на Комисията по точка IV и точка VI, буква б).

Комисията подчертава наскорошните усилия и постижения в Средиземно море в допълнение към значителния напредък, постигнат в североизточните части на Атлантическия океан.

По същия начин основаните на модели показатели относно устойчивото рибарство (прогнозни тенденции по отношение на биомасата на рибните запаси и подложените на оценка рибни запаси, които надвишават смъртността от риболов на равнището на максималния устойчив улов) осигуряват по-добра картина за североизточните части на Атлантическия океан, докато данните за други морски райони на ЕС, като например Средиземно или Черно море, все още не са достатъчно надеждни, за да бъдат използвани за целите на мониторинга.

Относно аспектите на ЕФМДР Комисията отбелязва, че държавите членки са отговорни да насочват/използват наличните фондове на ЕС.

VI. а) Както е отразено в наскорошния доклад за изпълнението на РДМС (COM(2020) 259) и в проверката за пригодност на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията на ЕС, основните предизвикателства за постигането на добро състояние на околната среда/природозащитен статус са свързани с пропуски в изпълнението и липса на амбиция и ресурси, а не със значителни проблеми в политическата рамка.

Вж. отговорите на Комисията по точки 16 и 20 от доклада.

Комисията започва оценката и евентуалния преглед на РДМС и ще потърси за наличието на пропуски в политиката.

Комисията признава, че ефективността на морските защитени територии и съгласуваността на техните мрежи трябва да бъдат подобрени, като това е една от главните цели на новата стратегия за биологичното разнообразие.

б) Комисията отбелязва, че в североизточните части на Атлантическия океан се наблюдава съществен напредък и състоянието на рибните запаси се е подобрило значително. Докато през 2009 г. имаше само 5 устойчиви ОДУ, определени в съответствие с максималния устойчив улов (МУУ), през 2020 г. този брой се е увеличил на 62 ОДУ.

Само малък брой запаси продължават да са обект на свръхулов и понастоящем Комисията работи заедно с Международния съвет за изследване на морето (ICES), за да бъде изградена по-пълна картина на състоянието на запасите с цел да се подобри управлението им.

в) Макар че състоянието на запасите в Средиземно море е повлияно от равнищата на риболова, трябва да се вземе предвид общият контекст, особено на фона на новата политическа инициатива, стартирана с декларацията MedFish4Ever от 2017 г., и големия брой нови мерки за управление, приети на ниво басейн с помощта на Генералната комисия по рибарство за Средиземно море (GFCM). Тези мерки обаче бяха приети наскоро и е необходимо повече време, за да може те да доведат до подобро състояние на рибните запаси.

Риболовното усилие е едно от средствата за управление на риболова в Средиземно море, но не е единственото. По-специално в Регламента за Средиземно море се предвиждат уникални правила за защита на местообитанията и крайбрежните зони. Техническите мерки, предвидени в Регламента за техническите мерки, също са важен инструмент за управление на рибарството.

г) Комисията отбелязва, че ЕФМДР е най-подходящият инструмент, с който да се подкрепи общата политика в областта на рибарството и постигането на всичките ѝ цели, т.е. да се допринесе за икономическата, социалната и екологичната устойчивост на рибарството. В тази насока с този инструмент активно се подкрепя опазването на биологичното разнообразие и морската среда, както и смекчаването на вредите, причинени от сектора на рибарството.

VII. Комисията приема препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП).

ВЪВЕДЕНИЕ

01. ЕС също така насърчава регионалното сътрудничество за устойчиво използване на океана в съответствие със стратегиите за морските басейни (т.е. морската стратегия за района на Атлантическия океан, инициативата WestMED и общата морска програма за Черно море) и макрорегионалните стратегии.

05. Макар че ЕС разполага с изключителна компетентност по отношение на опазването на морските биологични ресурси, в същото време правомощията на Комисията са ограничени, включително от системата за съвместни препоръки, които Комисията може да одобрява или отхвърля. Сред целите на ОПОР са не само екологичните, но и социално-икономическите такива.

07. Вж. отговора на Комисията по точка I (резюме).

09. Вж. отговора на Комисията по точка 84.

10. ОПОР е една от общите политики на ЕС. В съответствие с член 39, параграф 1, буква г) и параграф 2, буква в) от ДФЕС тя има за цел да се гарантира, че рибарството и аквакултурите са екологично, икономически и социално устойчиви в дългосрочен план и че осигуряват източник на здравословна храна за гражданите на ЕС.

11. Комисията би искала да подчертае следното:

1) За да се гарантира, че решенията за управление на рибарството се основават на най-добрите налични научни становища, е необходимо да бъде събрано значително количество данни. В това отношение от държавите членки се изисква да събират данни чрез рамката за събиране на данни. Тези данни след това се използват от научните консултативни органи, за да изготвят научни становища, въз основа на които Комисията представя своите предложения, включително за определяне на годишните възможности за риболов.

2) Учените все още не са в позиция да предоставят становища относно МУУ за всички запаси. За ограничен брой запаси това се дължи на липсата на достатъчно данни (особено за дълбоководните видове или за Средиземно море), както и частично поради проблеми със самата научна оценка, които често са свързани с ограничени експертни ресурси. Ситуацията се е подобрила значително през последните години, но стремежът е да се постигнат допълнителни подобрения с помощта на финансирането по ЕФМДР.

3) Единствено на основата на окончателни данни за улова през 2020 г. ще бъде възможно да бъде изготвена последваща оценка относно напредъка по постигането на целевите нива на процент на смъртност от риболов за всички рибни запаси до 2020 г.

4) Очаква се, че повече от 99 % от разтоварванията на суша в Балтийско и Северно море и Атлантическия океан, които се управляват само от ЕС, ще бъдат добити на устойчиви равнища през 2020 г.

5) Съществуват редица запаси, за които постигането на МУУ няма да е възможно за 2020 г. и които са споделени с други държави. Когато запасите са споделени с държави извън ЕС, постигането на МУУ е свързано с определени предизвикателства, тъй като се изисква държавите извън ЕС да споделят целта и да одобрят методите за постигането ѝ.

13. Управлението на рибарството в Средиземно море на равнище ЕС често се основава на режими на риболовно усилие, а не на ОДУ, макар че съществуват и схеми, основани на ОДУ, за някои важни видове риболов (например риболова на тон). В многогодишния план за управление на западната част на Средиземно море от 2019 г. за риболова на дънни видове, който е първият многогодишен план на ЕС за Средиземно море, се насърчава този основан на усилието подход.

Важно е да се отбележи и специфичността на законодателството на ЕС в областта на рибарството за Средиземно море — РСМ, в който се предвижда защитата на крайбрежните зони и чувствителните местообитания, за разлика от законодателството за други морски басейни.

16. В проверката за пригодност на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията на ЕС се заключава, че тези директиви продължават да са изключително целесъобразни и пригодни за целта. Цялостното постигане на целите им обаче изисква значително подобряване на тяхното прилагане в държавите членки и на сътрудничеството със заинтересованите страни. Въз основа на тези констатации Комисията въведе плана за действие за природата, хората и икономиката, който е насочен към справяне с недостатъците, открити при оценката, и подобряване на съгласуваността на директивите с по-общите социално-икономически цели. Очаква се стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г., приета през май 2020 г., да осигури нов стимул за прилагането на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията.

20. РДМС осигурява цялостна и широкообхватна морска политика на ЕС, с която се привежда в действие екосистемният подход за управлението на човешките дейности в европейските морета. Също така РДМС предоставя структурата за определяне на необходимите морски стратегии с цел да се осигури добро състояние на околната среда в морските води на ЕС, включително да се поддържа биологичното разнообразие във всички морски екосистеми. Държавите членки определят нивото на амбиция и методите за постигане на тази цел. Въведените мерки и нивото на амбиция на стратегиите на държавите членки биха могли да бъдат прецизирани.

24. Комисията отбелязва, че ЕФМДР е най-подходящият инструмент, с който да се подкрепи ОПОР и постигането на всичките ѝ цели, т.е. да се допринесе за икономическата, социалната и екологичната устойчивост на рибарството. В тази насока с този инструмент също така се подкрепя активно опазването на биологичното разнообразие и морската среда, както и смекчаването на вредите, причинени от сектора на рибарството.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

25. Вж. отговора на Комисията по точка 84.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

30. По отношение на заглавието Комисията счита, че опазването на морската среда би било подпомогнато, ако се подобри прилагането на политиките на ЕС, както вече е отбелязано в доклада за изпълнението на РДМС или в проверката за пригодност на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията на ЕС наред с други. Всъщност съгласно новоприетата стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г. се изисква цялостно прилагане на политиките в областта на околната среда и на рибарството.

Комисията отбелязва тези наблюдения с оглед на предстоящата оценка на РДМС.

31. Комисията счита, че ако се създадат и управляват ефективно мрежи от морски защитени територии, това ще спомогне за опазването на богатото и в много случаи уникално морско биологично разнообразие. Комисията е наясно, че понастоящем мрежата от МЗТ във води на ЕС не е представителна в екологично отношение.

Една от главните цели на стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г. е морските защитени територии да се управляват ефективно и да се разраснат, за да се създаде наистина съгласувана мрежа на ЕС.

32. Не е необходимо определянето на МЗТ да е свързано с цялостно ограничаване на човешките дейности, а по-скоро трябва да се установят ефективни мерки за управление в съответствие с целите за опазване в териториите и въз основа на най-добрите налични научни становища. Това може да доведе до ограничаване на риболовните дейности само когато е необходимо, за да бъдат изпълнени екологичните изисквания, свързани с природните характеристики, които са обект на защитни разпоредби.

Комисията подчертава, че в МЗТ може да бъдат приложени много други мерки за опазване, които не са свързани с риболова.

34. Вж. отговора на Комисията по точка 32.

36. Вж. отговора на Комисията по точка 32.

МЗТ са също така един от инструментите, които повишават устойчивостта на екосистемите срещу фактори на стрес, включително изменението на климата. Добре определените, управлявани и прилагани МЗТ могат да осигурят ползи, като се увеличи рибната биомаса и биологично разнообразие. Освен това социално-икономическата устойчивост и по-висшият обществен интерес също имат роля при вземането на решения относно дейностите.

Каре 3 — Морски защитени територии (МЗТ) и защита от риболов

Вж. отговорите на Комисията по точки 32 и 36.

39. Мерките за опазване в МЗТ може да включват ограничения на риболова, ако това е необходимо, за да бъдат постигнати целите за опазване. Вж. отговорите на Комисията по точки 32 и 36.

41. В ОПОР се предоставят различни инструменти за въвеждане на мерки, свързани с рибарството и необходими за спазване на задълженията в областта на околната среда. Съгласно ОПОР е възможно също така например да бъдат създадени зони за възстановяване на рибните запаси.

42. Комисията е на мнение, че настоящата ОПОР предоставя на държавите членки необходимите инструменти, за да изпълнят своите задължения съгласно законодателството в областта на околната среда.

Първо, Комисията би искала да припомни, че държавите членки може да приемат мерки за опазване, приложими за техните кораби, и мерки за опазване, които може да засягат риболовните кораби на други държави членки, в рамките на 12-те морски мили на съответната държава членка въз основа на член 20 от Регламента относно ОПОР.

Освен това държавите членки може също така да се насочат към регионална съвместна препоръка. Съзнаваме, че приемането на такава препоръка може да бъде свързано с усложнения, породени от липса на капацитет от страна на държавите членки или от предизвикателства при консултациите между националните администрации. За да бъде улеснен този процес, Комисията издаде документ с насоки, проведе работни срещи и предприе действия за повишаване на осведомеността на политическо равнище.

Комисията също така подчертава, че съществуват примери на успешно прилагане на член 11 в Балтийско и Северно море.

Каре 4 — Пример за трудностите при прилагането на член 11 от Регламента относно ОПОР

Комисията признава, че процесът за постигане на съгласие относно съвместна препоръка може да отнеме време. Въпреки това отговорността да бъдат наложени мерки за опазване и защита не се ограничава до съответната крайбрежна държава членка или до държавата членка, към която принадлежат МЗТ. Дори и да не е бил определен срок, другите държави членки трябва в съответствие с принципите на лоялно сътрудничество да си сътрудничат за спазването на такива задължения.

43. Вж. отговора на Комисията по точка 42.

46. Комисията приложи процедурата, която се изисква по член 15 от РДМС. Оттогава обаче не са били подадени други искания на равнището на съответните инстанции (например регионалната организация за управление на рибарството или член 11 от Регламента относно ОПОР).

Трябва да се отбележи, че това е единственият случай на позоваване на член 15 от РДМС. При прегледа на РДМС ще бъде обърнато внимание на възможните недостатъци на този конкретен процес.

48. Дори даден вид да не е посочен в приложенията към директивите, в мрежата „Натура 2000“ по силата на нейния всеобхватен характер са включени голяма част от видовете от природозащитно значение, които не фигурират в приложенията. Освен това тези директиви трябва да се разглеждат паралелно с РДМС, чиито разпоредби позволяват на държавите членки да защитават всички морски видове и местообитания, без да е необходимо да се посочва всеки отделен вид.

Директивата за птиците и Директивата за местообитанията на ЕС бяха предмет на изчерпателна оценка по REFIT, съгласно която през 2016 г. беше заключено, че те са целесъобразни, но тяхното прилагане трябва да се подобри, особено що се отнася до приемането на специфични за защитените територии природозащитни цели и планове за управление.

По тази причина целта с новата стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г. е наред с другото да се насърчи прилагането на директивите и да се разшири мрежата от МЗТ.

49. Опазването на морските екосистеми съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията трябва обаче да се разглежда паралелно с РДМС.

51. Според Комисията следва да се подхожда с предпазливост към всяко сравнение между различни морски басейни поради различната географска ситуация, както и различните видове риболовни дейности, които се извършват там. Ако бъде затворена обширна зона от океана, в която няма икономическа активност, това ще има по-несъществени социално-икономически последици. Държавите членки са отговорни да определят и управляват МЗТ и да гарантират, че МЗТ не са единственият инструмент за опазване на видовете или местообитанията — понякога хоризонталните мерки са по-ефективни, особено за силно мигриращите видове като акулите. ОПОР предоставя различни инструменти за опазването и управлението на морските видове, включително акулите.

52. Относно заглавието на раздела Комисията счита, че е постигнат съществен напредък в Атлантическия океан и че в Средиземно море продължават да се полагат значителни усилия.

Комисията споделя мнението на ЕСП, че наличието на ефективна система за контрол на рибарството е от решаващо значение, за да се осигури устойчиво рибарство. За тази цел Комисията представи предложение (COM(2018) 368) да се засилят допълнително контролът и правоприлагането в областта на рибарството, което в момента се обсъжда от съзаконодателите.

54. Комисията припомня, че в североизточните части на Атлантическия океан е постигнат съществен напредък и състоянието на рибните запаси се е подобрило значително. Очаква се, че повече от 99 % от разтоварванията на суша в Балтийско и Северно море и Атлантическия океан, които се управляват само от ЕС, ще бъдат добити при устойчиви равнища през 2020 г.

Относно признаците за напредък в Средиземно море Комисията припомня приетата през 2017 г. амбициозна стратегия, започваща с декларацията MedFish4Ever и довела до въвеждането на голям брой мерки на равнището на GFCM, както и приемането на многогодишния план за западната част на Средиземно море. Тези мерки все още не са осигурили количествени резултати от гледна точка на подобро състояние на запасите, тъй като бяха приети съвсем наскоро.

55. Комисията счита, че броят на ОДУ, определени съгласно становищата относно МУУ, се е увеличил през последното десетилетие от 5 ОДУ съгласно МУУ през 2009 г. до 62 ОДУ, определени в съответствие с МУУ, през 2020 г.

58. Наблюдението в този параграф се отнася до запасите, които са прилов при други видове риболов, който се извършва на устойчиво равнище. В Основния регламент относно ОПОР, както и в многогодишните планове за западните води и за Северно море се посочва, че следва да бъдат избягвани така наречените ситуации на блокиране, при които устойчив риболов би бил прекратен поради наличие на прилов на други риби, за които ICES препоръчва по-ниски нива на улова или нулев улов. Именно в този много специфичен контекст Комисията предложи ОДУ, надвишаващи нивата съгласно научните становища.

Каре 9 — В някои доклади се отправят критики по отношение на определените в Атлантическия океан ограничения на улова

Вж. отговора на Комисията по точка 58.

59. По отношение на заглавието на този раздел Комисията счита, че за много от инициативите, предприети през последните няколко години в Средиземно море, все още е необходимо време, за да доведат до по-добри количествени резултати по отношение на биологичното състояние на запасите.

Пример за това е многогодишният план за западната част на Средиземно море, тъй като 2020 г. е едва първата година от неговото изпълнение. Ще бъдат необходими още няколко години, преди въведените мерки да доведат до подобряване на състоянието и стойностите на запасите.

Опитът с червения тон в Средиземно море показва, че възстановяването изисква време: през 2006 г. ICCAT прие план за възстановяване, който доведе до пълно възстановяване на запасите през 2017 г.

60. Общ отговор по точки 60 и 61.

Вж. отговора на Комисията по точка 13.

В допълнение НТИКР (PLEN-17-02) отбелязва, че прилагането на ОДУ в Средиземно море продължава да поставя предизвикателства понеже наличните данни не са достатъчно надеждни, тъй като информацията в областта на рибарството често е непълна и неточна, а временните редове са сравнително кратки. Има и други проблеми, свързани с прилагането на режим на управление, основан на механизми за контрол на производителността (ОДУ) в Средиземно море. Основният проблем са трудностите при наблюдението и контрола на улова на многобройните флоти. Риболовът на дънни видове е насочен към улов на смесица от видове, при които често няма ясен доминиращ вид. Разтоварванията се извършват на изключително голям брой пристанища и места за разтоварване, като в този сектор на рибарството преобладава дребномащабният риболов, при който е трудно уловът да се измери количествено.

62. Относно наличието на данни Комисията полага все по-големи усилия да работи със съответните крайни потребители, включително РОУР в региона, за да гарантира подходяща научна координация и подобряване на научните становища.

Комисията работи с държавите членки в Средиземно море, за да се подобрят допълнително събирането на данни, качеството на данните, оценката на запасите и научните становища.

Наскоро Комисията проведе поредица от одити в Средиземно море, за да направи оценка на системите на държавите членки за отчитане на улова. След тези одити Комисията и съответните държави членки изготвиха планове за действие, за да се подобрят системите за отчитане на улова, с което да се увеличи и надеждността на данните. Комисията редовно следи изпълнението на плановете за действие. За 2021 г. е планиран одит на системите на държавите членки за управление на риболовното усилие в Средиземно море.

По отношение на становището на НТИКР от 2017 г. относно наличността и качеството на данните следва да се отбележи, че този анализ се основава на множества от данни от 2016 г. Оттогава са събрани данни от още 3 години, като така временните редове са по-дълги (2017—2019 г.) и становищата са се подобрили постепенно (също и съгласно годишния доклад на GFCM (SoMFi)), макар че все още остават някои предизвикателства.

63. НТИКР заключи, че много национални планове за управление не бяха съгласувани с целите на ОПОР, свързани с МУУ, и че беше малко вероятно да създадат условия за постигане на МУУ през 2020 г. Комисията е наясно, че някои от тези национални планове за управление трябва да бъдат по-амбициозни и съгласувани с целите на ОПОР. Черпейки вдъхновение от декларацията Medfish4Ever, Комисията работи с държавите членки за постигането на тези подобрения, като съществуват някои по-забележителни успехи (например италианският план за дънния риболов, който по искане на Комисията през 2019 г. беше преразгледан и бяха въведени значителни ограничения за усилието).

Относно забележката, че някои от националните планове за управление са свързани с искания за дерогации, следва да се отбележи, че това е изискване от РСМ. При отсъствие на план за управление не може да бъде предоставена дерогация например за забрана на риболова в крайбрежни зони.

64. Регламентът за Средиземно море не е единственото правно основание за създаването на защитени територии, тъй като трябва да бъдат взети предвид и съответните елементи съгласно новия многогодишен план за западната част на Средиземно море (от гледна точка на пространствено-времените забрани) и разпоредбите, свързани със зоните с ограничения за

риболов или с пространствено-времевите забрани, приети съгласно GFCM (например зоната с ограничения за риболов в Лионския залив).

Важно е да се отбележи също, че съгласно РСМ Съветът има отговорността да въведе зони с ограничения за риболов (FRA) въз основа на представената от държавите членки информация. Държавите членки, разбира се, може да установят допълнителни FRA на тази основа.

65. Една от целите на многогодишния план за западната част на Средиземно море е да се подобрят процесът на събиране на данни и научните становища за тази зона. Тази усъвършенствана научна обосновка ще подпомогне оценката на плана, предвидена за 2024 г.

67. В този тригодишен доклад ще се оцени в каква степен техническите мерки, както на регионално равнище, така и на равнището на Съюза са допринесли за постигането на общите (член 3) и измеримите (член 4) цели на този регламент. Като се има предвид, че водещата философия на този регламент е да се осигури възможност за подход от долу нагоре по отношение на техническите особености на регионално равнище, като в същото време се гарантира постигането на общите цели, тази разпоредба относно докладването е от съществено значение за прилагането на регламента. Следователно е необходимо да бъде въведена система, в рамките на която да се следи напредъкът и да се насърчават корективните действия, ако напредъкът е недостатъчен за постигането на измеримите и общите цели, определени в регламента.

Съгласно член 31, параграф 3, когато в гореспоменатия доклад бъде установено, че общите и измеримите цели на регламента не са били постигнати на регионално равнище, в срок от 12 месеца след представянето на доклада държавите членки представят план, определящ действията, които трябва да бъдат предприети, за да се допринесе към постигането на тези цели.

69. Ефективната система за контрол наистина е от ключово значение, за да се гарантира, че рибарството в ЕС се управлява по устойчив начин. Наред с други неща в предложението на Комисията да се преразгледа системата за контрол на рибарството се съдържат мерки за подобряване на системите за данни относно рибарството, включително изцяло цифровизирано отчитане на улова, приложимо за всички риболовни кораби на ЕС (включително кораби с дължина под 12 метра), електронна система за проследяване на всички кораби, нови процедури за претегляне на продуктите от риболов и подобрени разпоредби за проследяемостта.

71. От ключово значение е да се признае значението на управлението на рибарството в Средиземно море в сътрудничество с партньорите извън ЕС. Това се налага най-вече поради споделяния характер на повечето запаси, което изисква отговор, одобрен от всички средиземноморски държави. В този смисъл ЕС засили своите дейности на равнище GFCM след подписването на декларацията MedFish4Ever през 2017 г.

72. Прекалено големият риболовен капацитет в Средиземно море е един от многото фактори, определящи високото ниво на риболов.

Когато има въведен режим на риболовното усилие, недостатъчното спазване на разпоредбите от страна на рибарите по същество превръща свръхкапацитета във фактор за свръхулов. Механизмите за контрол на риболовното усилие, като например този, създаден в рамките на многогодишния план за западната част на Средиземно море, позволяват максимален брой дни на риболов за година, за държава и за категория плавателен съд (в зависимост от размера). Общият брой дни съгласно даден режим на риболовното усилие не зависи от броя на корабите, които ги споделят.

Комисията обръща особено внимание на изпълнението на многогодишния план, за да се гарантира достатъчното спазване на изискванията. Тя също така следи намаляването на риболовния капацитет.

74. Съгласно регистъра на риболовния флот на Общността Италия например е била достигнала 95 % от пределната си граница за kW и бруто тонаж през юли 2020 г. Комисията е на мнение, че следователно пределната граница наистина предоставя в този случай стимул капацитетът да се управлява и да се поддържа на ниво под тази граница.

75. Службите на Комисията наскоро приключиха оценка на системата за вписване/отписване (SWD(2019) 311). В оценката беше установено, че в настоящия си вид системата е пригодна за целта, но съществуват слабости в изпълнението от страна на държавите членки. Системата за вписване/отписване и пределните граници за капацитета, определени в Регламента относно ОПОР, се отнасят до капацитета в отделни държави членки, а не за равнище морски басейн. Освен това риболовният капацитет се измерва от гледна точка на бруто тонажа и двигателната мощност на кораба и не засяга различните видове риболовни техники. Последните се регулират съгласно други правни актове, включително Регламента на Съвета относно възможностите за риболов, препоръките на GFCM или Регламента за техническите мерки от 2019 г.

Да се обърне внимание на риболовния капацитет е една от целите, с които средиземноморските държави се ангажираха с декларацията MedFish4Ever, като приеха план за риболовния капацитет. Понастоящем Комисията обмисля кой е най-добрият начин да се изпълни този ангажимент съгласно GFCM.

77. Условностите, свързани с ЕФМДР, играят важна роля, за да може той да функционира като политически инструмент.

По време на прилагането в рамките на ЕФМДР се определят условия за бенефициерите, отговарящи на критериите, преди и след кандидатстването и приключването на проекта, за мерките, които може да бъдат въведени, за управляващия орган и системата на държавите членки за управление и контрол и най-вече за политиката на държавите членки в областта на рибарството и начина, по който това се прилага. С тези условия се гарантира не само че финансирането по ЕФМДР не води до структурни увеличения на капацитета, но и че се изпълняват планове за приспособяване на капацитета на флота, за да се осигурят балансирани флотове (например многогодишният план за западната част на Средиземно море).

Съгласно ЕФМДР операции, при които се увеличава риболовният капацитет на даден кораб, не отговарят на критериите за финансиране.

78. Комисията отбелязва, че от общото финансиране по ЕФМДР за периода 2014—2020 г. 5,75 милиарда евро са били отпуснати на държавите членки при условия на споделено управление.

79. ЕФМДР не се използва само за финансиране в областта на морската среда. С него се подкрепя ОПОР и постигането на всичките ѝ цели, т.е. да се допринесе за икономическата, социалната и екологичната устойчивост на рибарството и аквакултурите, както и за развитието на крайбрежието. В тази насока с този инструмент активно се подкрепя опазването на биологичното разнообразие и морската среда, както и смекчаването на вредите, причинени от сектора на рибарството. Съдържанието на оперативните програми се определя в партньорство с държавите членки в контекста на споделено управление.

81. Комисията отбелязва, че съзакондателите са внесли редица изменения, с които ще бъде въведено финансиране по ЕФМДР за увеличения на риболовния капацитет. Комисията категорично се противопоставя на такива изменения.

Каре 10 — Финансирането от ЕС може да доведе до промяна

Комисията би искала да подчертае факта, че съществуват много проекти по ЕФМДР, които подкрепят управлението на зоните по „Натура 2000“. Един от примерите е проектът INTERMARES в Испания, в рамките на който ЕФМДР допринесе с 11 милиона евро за интегриран проект по програмата LIFE с цел да се подкрепи прилагането на рамката за приоритетни действия в испанската мрежа от морски зони по „Натура 2000“ и да се гарантира, че при завършването на проекта Испания ще разполага с ефективно управлявана консолидирана мрежа от морски зони по „Натура 2000“ с активно участие на заинтересованите страни.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Вж. отговорите на Комисията по точки IV, V и VI.

Комисията подчертава факта, че за опазването на морската среда се изисква всеобхватен подход за справяне с всички видове натиск на европейско равнище и отвъд него. Рибарството е един от основните фактори, оказващи натиск върху морската среда, на който трябва да се обърне внимание в този контекст. Вж. точка 36.

Комисията разбира, че „действията на ЕС“ включват действия от страна на държавите членки и тяхната отговорност да приложат разпоредбите от законодателството в областта на околната среда и на рибарството.

84. Важно е да бъдат отбелязани и наскорошните усилия и постижения в Средиземно море в допълнение към значителния напредък, постигнат в североизточните части на Атлантическия океан.

Относно аспектите на ЕФМДР е важно да се посочи, че държавите членки са отговорни да насочват/използват наличните фондове на ЕС.

Относно признаците за напредък в Средиземно море Комисията припомня приетата през 2017 г. амбициозна стратегия, започваща с декларацията MedFish4Ever и довела до въвеждането на голям брой мерки на равнището на GFCM, както и приемането на многогодишния план за западната част на Средиземно море. Все още предстои тази стратегия да осигури количествени резултати от гледна точка на подобрено състояние на запасите, но това е неизбежно, тъй като тези промени бяха приети съвсем наскоро.

85. Вж. отговорите на Комисията по точка VI.

Комисията признава, че ефективността на морските защитени територии и съгласуваността на техните мрежи трябва да бъдат подобрени, като това е една от главните цели на новата стратегия за биологичното разнообразие.

87. Комисията признава, че напредъкът по член 11 от ОПОР е по-бавен от желаното. Важно е обаче да се отбележи, че реформираната ОПОР е с много по-голямо екологично измерение и за пръв път предвижда инструмент (член 11), с който на държавите членки се позволява да предлагат мерки за управление на рибарството в зони по „Натура 2000“, за да спазят своите

задължения съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията. Съзакондателите предпочетоха регионализация, което ще позволи прилагането на по-ориентиран към регионите подход, така че да се обърне внимание на регионалните особености. Липсата на напредък много често се дължи и на елементи, извън обхвата на ОПОР, като например липсата на капацитет на администрациите на държавите членки, както и предизвикателства при консултациите между националните администрации. Дори ако държавите членки твърдят, че е сложно да се прилага член 11, те имат правно задължение и разполагат с необходимите инструменти да го изпълнят. Член 11 следва да им осигури възможност да въведат необходимите съгласно ОПОР мерки, за да спазят задълженията в областта на околната среда, както може да се види от успешните примери на използване на член 11 в Балтийско и в Северно море. Комисията публикува съответните насоки, за да улесни държавите членки при въвеждането на необходимите мерки в зоните по „Натура 2000“ и за целите на РДМС. Комисията ще се стреми да подкрепя държавите членки в постигането на целите по РДМС в рамките на законодателството на ЕС, като ще има предвид и правото на инициатива от страна на Комисията при разглеждането на случаи по член 15 от РДМС.

88. Вж. отговорите на Комисията по точки 48 и 49.

Препоръка 1 — Определяне на регулаторните и административните промени, необходими за опазването на чувствителни видове и местообитания

Комисията приема тази препоръка.

Първо тире — Комисията започва оценката на РДМС и ще докладва за функционирането на ОПОР през 2022 г. Комисията също ще публикува план за действие за опазване на рибните ресурси и защита на морските екосистеми като продължение на стратегията за биологичното разнообразие. Комисията ще вземе предвид тази препоръка в този контекст.

Държавите членки имат важна роля за подобряването на прилагането на законодателството на ЕС, включително член 11 от ОПОР и член 15 от РДМС. Комисията би искала да отбележи, че засиленото изпълнение и правоприлагане може да са по-важни от законодателните промени.

Второ тире — Комисията би искала да припомни, че всички морски видове и местообитания са защитени съгласно Рамковата директива за морска стратегия и държавите членки трябва да въведат подходящи мерки за опазване на място, за да се гарантира добро състояние на околната среда.

Комисията активно насърчава държавите членки да използват по-пълноценно регионализирания подход, за да бъдат договорени повече съвместни препоръки относно мерките за опазване.

89. Комисията счита, че в североизточните части на Атлантическия океан е постигнат съществен напредък и състоянието на рибните запаси се е подобрило значително.

Комисията разбира, че наблюдението в тази точка от доклада се отнася до запасите, които са прилов при други видове риболов, който се извършва на устойчиво равнище. В Регламента относно ОПОР, както и в многогодишните планове за западните води и за Северно море се посочва, че следва да бъдат избягвани така наречените ситуации на блокиране, при които устойчив риболов би бил прекратен поради наличие на прилов на други риби, за които ICES препоръчва по-ниски нива на улова или нулев улов. Именно в този контекст Комисията предложи ОДУ, надвишаващи нивата съгласно научните становища.

Съществуват редица запаси, за които постигането на МУУ няма да е възможно за 2020 г. и които са споделени с други държави. Когато запасите са споделени с държави извън ЕС, постигането на МУУ е свързано с определени предизвикателства, тъй като се изисква държавите извън ЕС да споделят целта и да одобряват методите за постигането ѝ.

90. Комисията смята, че в рамките на този морски басейн има много наскорошни постижения (например многогодишният план за западната част на Средиземно море и много мерки, приети в рамките на GFCM).

Вж. отговора на Комисията по точка 84.

91. Комисията отбелязва, че всяка държава членка е отговорна за установяването на морските защитени територии в рамките на своята юрисдикция или суверенитет и за въвеждането на необходимите мерки за опазване. Съгласно Регламента за Средиземно море задължението да бъдат създадени защитени риболовни зони по същество принадлежи на държавите членки. Държавите членки са създали такива „защитени зони“ посредством националното законодателство. Регламентът за Средиземно море е уникален по отношение на това, че той е единственият инструмент по ОПОР, съгласно който се предвиждат ограничения на риболова в крайбрежните зони (забрана за риболов с трал в рамките на 3 nm от брега/50-метрови изобати) и в рамките на определени местообитания (например пластовете от Posidonia).

Въпреки че предложението на Комисията за многогодишния план за западната част на Средиземно море (COM(2018) 115) беше в пълно съответствие с целта за МУУ за 2020 г., следва да се подчертае, че съзаконодателите на ЕС (Европейският парламент и Съветът) решиха да отложат целта за МУУ за 1 януари 2025 г.

94. Както беше отбелязано в отговора на Комисията по точка 75, трябва да се припомни, че службите на Комисията наскоро приключиха оценка на системата за вписване/отписване (SWD(2019) 311). В тази оценка беше заключено, че в настоящия си вид системата е пригодна за целта, но съществуват слабости в изпълнението от страна на държавите членки. Системата за вписване/отписване и пределните граници за капацитета, определени в Регламента относно ОПОР, се отнасят до капацитета в отделни държави членки, а не за равнище морски басейн. Освен това риболовният капацитет се измерва от гледна точка на бруто тонажа и двигателната мощност на кораба и не засяга различните видове риболовни техники. Последните се регулират съгласно други правни актове, включително Регламента на Съвета относно възможностите за риболов, препоръките на GFCM или Регламента за техническите мерки от 2019 г.

Препоръка 2 — Да се подобрят мерките за опазване в Средиземно море

Първо тире — Комисията приема тази препоръка. Съществуващата регулаторна рамка предоставя необходимите инструменти — на равнището на ЕС (Регламента за Средиземно море и многогодишния план за западната част на Средиземно море) и на международно равнище (Генералната комисия по рибарство за Средиземно море — GFCM). Установяването на FRA във водите на ЕС е най-вече национална компетентност.

Комисията и държавите членки в момента обсъждат възможностите да бъдат представени предложения за нови FRA, които да бъдат приети от GFCM. Те също така разглеждат начините да се усъвършенстват условностите на управлението за FRA в Средиземноморския басейн.

Второ тире — Комисията приема тази препоръка.

Комисията следи много внимателно изпълнението на многогодишния план, особено от научна гледна точка, и няма да се поколебае да предложи корективни действия съгласно научните становища и в съответствие с разпоредбите на многогодишния план и на ОПОР, включително чрез осведомяването относно възможностите за риболов.

Препоръка 3 — Да се увеличи потенциалът на финансирането от ЕС

Комисията приема тази препоръка.

Важно е да се отбележи, че в границите, определени в Регламента за ЕФМДР, държавите членки имат право да решат как да използват наличните средства от техните национални пакети.

В контекста на програмирането за ЕФМДР за периода 2021—2027 г. Комисията обаче ще насърчи държавите членки да увеличат своите разходи по ЕФМДР за мерките за опазване на морската среда. В рамките на ЕФМДР ще продължи да се подкрепя постигането на целите на ОПОР, опазването и възстановяването на морското и крайбрежното биологично разнообразие и екосистеми — ключови предизвикателства за постигането на добро състояние на моретата и океаните. Чрез него също така ще се подпомагат действията за постигането или поддържането на добро екологично състояние на морската среда и за изпълнението на мерките за пространствена защита в съответствие с Рамковата директива за морска стратегия, за управлението, възстановяването и мониторинга на защитените зони по „Натура 2000“ и за защитата на видовете съгласно Директивата за местообитанията и Директивата за птиците.

Все още обаче е рано да се правят заключения относно това в каква степен ЕФМДР ще допринесе за опазването на морската среда, тъй като държавите членки ще представят бъдещите си програми през 2021 г., 2022 г. и евентуално (макар и малко вероятно) през 2023 г.

Накрая, важно е да се отбележи, че по ЕФМДР не се финансира единствено морската среда.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Samo Jereb – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП João Figueiredo със съдействието на Colm Friel — главен ръководител; Michela Lanzutti и Antonella Stasia — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа. Marika Meisenzahl предостави графична помощ.



João Figueiredo



Colm Friel



Antonella Stasia



Michael Pyper



Marika Meisenzahl

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	5.6.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана организация)	15.7.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателна процедура	28.10.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана организация) на всички езици	17.11.2020 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторното използване на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторното използване на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтовете на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5457-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/493968	QJ-AB-20-024-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-1367-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/321945	QJ-AB-20-024-BG-Q

ЕС продължава да бъде изправен пред предизвикателството, свързано със загубата на морското биологично разнообразие и местообитанията в европейските морета. В настоящия доклад Сметната палата (ЕСП) провери по какъв начин това предизвикателство е взето предвид от ключови политики и разходни програми на ЕС в някои части на Атлантическия океан и Средиземно море.

Въпреки че съществува рамка за опазване на морската среда, действията на ЕС не са довели до възстановяване до добро екологично състояние на моретата, нито до устойчив риболов във всички морета. Правилата на ЕС за опазване не са довели до възстановяване на значими екосистеми и местообитания; морските защитени територии осигуряват ограничена защита; механизмите за координиране на политиката в областта на рибарството с тази в областта на околната среда на практика се използват рядко; относително малко от наличните средства се използват за мерки за опазване.

Въпреки че се наблюдава измеримо подобрение на рибните запаси в Атлантическия океан, в Средиземно море случаят не е такъв.

Сметната палата препоръчва на Комисията да намери решение на тези проблеми заедно с държавите членки.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors