

Специален доклад

Действия на ЕС за борба с незаконния риболов

Въведени са системи за контрол, но те невинаги са ефективни поради различия в нивото на проверки и санкции в държавите членки



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—V
Въведение	01—23
Незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов	04—06
Глобални действия срещу незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов	07—10
Рамка на ЕС за борба с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов	11—20
Законосъобразността не гарантира устойчивост	21—23
Обхват и подход на одита	24—26
Констатации и оценки	27—91
Системата за контрол на вноса е намалила риска от наличието на незаконни рибни продукти на пазара на ЕС, но се наблюдават различия в нивото на проверки в държавите членки	28—63
Схемата на ЕС за удостоверяване на улова е подобрила проследяемостта и е засилила контрола на вноса	28—34
Значителните разлики в обхвата и качеството на проверките в държавите членки отслабват системата за контрол	35—45
Схемата на ЕС за удостоверяване на улова се основава на документи на хартиен носител, което намалява ефективността и увеличава риска от измами	46—49
Системата на картоните на ЕС се оказва полезна, но често засяга държави с минимален обем на търговия с рибни продукти с ЕС, като в нея се наблюдават и пропуски	50—63
Държавите членки установяват случаи на незаконен риболов от националните флотове и в национални води, но санкциите им невинаги са възпиращи	64—91
Проверките на държавите членки на националните флотове и води установяват случаи на незаконен риболов	64—69

Комисията е установила значителни слабости в националните системи за контрол и е започнала да работи по преодоляването им	70—74
Финансираните от ЕС проекти са спомогнали за укрепването на системата за контрол	75—83
Налаганите от държавите членки санкции се различават и невинаги са възпиращи	84—91

Заклучения и препоръки	92—103
-------------------------------	---------------

Приложения

Приложение I — Международни инструменти за борба с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов

Приложение II — Сравнение на схемата на ЕС за удостоверяване на улова със сходни системи в САЩ и Япония

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Незаконният, недеклариран и нерегулиран риболов („незаконен риболов“) е една от най-големите заплахи за морските екосистеми, подкопаваш усилията за устойчиво управление на рибарството. ЕС заема водещо място в областта на рибарството в световен мащаб, както по отношение на риболовния си флот (с около 79 000 кораба), така и като най-голям вносител на рибни продукти в света (34 % от общата стойност на световната търговия). ЕС се е ангажирал да постигне Целта за устойчиво развитие 14.4 за преустановяване на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов до 2020 г. Тази цел не е постигната — неустойчивият риболов продължава, като съществува риск на пазара на ЕС да се продават продукти, получени от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов.

II Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа рамката, действията и разходите на ЕС, които целят да се попречи на това продукти, получени от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов, да бъдат предлагани за консумация от гражданите на ЕС. Европейският парламент отправи искане към ЕСП да докладва по този въпрос през 2018 г. и през 2021 г. С настоящия доклад ЕСП цели да допринесе към обсъжданията на политиката и правните промени във връзка с борбата срещу незаконния риболов. Одитът обхваща периода от 2014 г. до 2020 г. ЕСП се съсредоточи върху:

- ефективността на системите за контрол за предотвратяване на вноса на продукти от незаконен риболов;
- ефективността на системите за контрол на държавите членки за проверка на националните флотове и води.

III Общото заключение на одиторите е, че съществуващите системи за контрол за борба с незаконния риболов са частично ефективни: въпреки че понижават риска, тяхната ефективност намалява поради различията в прилаганите от държавите членки проверки и санкции.

IV Основните констатации на ЕСП са, както следва:

- а) През 2008 г. ЕС въвежда схема за удостоверяване на улова, чрез която да се гарантира законосъобразността на вносните рибни продукти. С гарантирането на законосъобразността на даден продукт обаче не може

да се гарантира същевременно и устойчивият му произход. ЕСП установи, че схемата е подобрила проследимостта и е засилила контрола на вноса. Въпреки това разликите в обхвата и качеството на проверките в държавите членки подкопават нейната ефективност. Недостатъчната цифровизация на схемата намалява ефективността и повишава риска от измами.

- б) Когато Комисията и Съветът считат, че съществуващите системи за контрол в трети държави, изнасящи рибни продукти за ЕС, са недостатъчни, те могат да предприемат действия за насърчаване на реформи. ЕСП установи, че тези действия са се оказали полезни и са довели до положителна реформа в повечето от засегнатите държави.
- в) Държавите членки са отговорни за правилното прилагане на системата на ЕС за контрол на рибарството. Одиторите констатираха, че чрез националните проверки често се установяват случаи на незаконен риболов. Комисията обаче е открила значителни недостатъци в системите за контрол на рибарството в някои държави членки, които водят до прекомерен улов и занижено деклариране на улов. Понастоящем тя предприема мерки за преодоляване на тези недостатъци.
- г) По Европейския фонд за морско дело и рибарство е предоставена подкрепа за дейности, свързани с наблюдение, контрол и правоприлагане, с бюджет на обща стойност от 580 млн. евро. ЕСП констатира, че 23-те одитирани от нея проекта в четири държави членки, са в съответствие с приоритетите и спомагат за укрепването на системата за контрол.
- д) Рамката на ЕС изисква държавите членки да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за всички тежки нарушения на правилата. Макар преобладаващата част от установените тежки нарушения да са довели до санкции, налице са значителни различия в отделните държави членки по отношение на санкции, наложени във връзка със сходни нарушения. В някои държави членки санкциите не са нито пропорционални на икономическите облаги, извлечени от нарушенията, нито възпиращи.

V Въз основа на тези констатации ЕСП препоръчва на Комисията:

- о да наблюдава мерките на държавите членки за укрепване на техните системи за контрол във връзка с предотвратяването на вноса на продукти от незаконен риболов, както и да предприеме действия в тази насока, ако е необходимо;

- да се увери, че държавите членки прилагат възпиращи санкции срещу незаконния риболов.

Въведение

01 ЕС играе водеща роля в областта на рибарството в световен мащаб. Той разполага с един от най-големите риболовни флотове в света с около 79 000 кораба¹, а неговият дял в световното производство на рибни продукти от улов възлиза на 6 %². Риболовният отрасъл осигурява пряка заетост на 129 540 рибари и генерира 6,3 млрд. евро приходи годишно. Държавите членки, които са водещи на пазара по отношение на обема, са Испания, Дания, Франция и Нидерландия³.

02 ЕС консумира далеч повече рибни продукти, отколкото улавя или развъжда, като внася 60 % от консумираните продукти, за да удовлетвори търсенето. Това го превръща в най-големия вносител на рибни продукти в света (34 % от общата стойност на световната търговия)⁴.

03 През 2020 г. ЕС е внесъл рибни продукти на стойност 23 млрд. евро. На **фигура 1** са показани основните му доставчици.

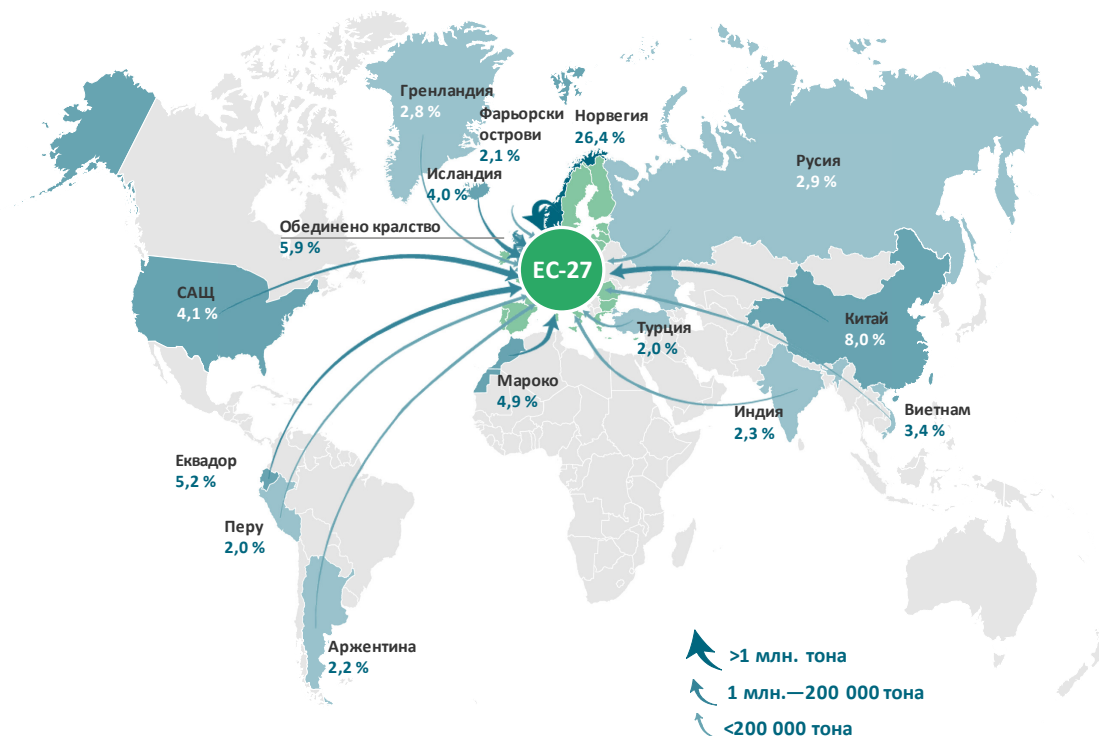
¹ Synopsis Report of data provided by Member States.

² Fisheries and aquaculture production.

³ Eurostat Fishery Statistics.

⁴ The State of the World Fisheries and Aquaculture 2020.

Фигура 1 — Внос на продукти от риболов и аквакултури — основни доставчици (процент от общия обем за 2020 г.)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат.

Незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов

04 Незаконният, недеклариран и нерегулиран риболов („ННН риболов“), наричан по-нататък „незаконен риболов“, включва различни риболовни дейности⁵, които са в противоречие с националните и регионалните мерки за опазване и управление, както и с произтичащите от международното право отговорности на държавата на знамето. Риболовните дейности се считат за:

- **незаконни**, когато се извършват без лицензия или разрешение, в противоречие с мерките за опазване и управление или в противоречие с националното право / задълженията съгласно международното право;
- **недекларирани**, когато не са декларирани или са декларирани невярно пред съответните органи;

⁵ За пълната дефиниция вж. [International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing](#) и [FAO Port State Measures Agreement](#).

- **нерегулирани**, когато се извършват в зони, в които не се прилагат мерки за опазване и управление, и не се осъществяват в съответствие с отговорностите на държавата за опазване на живите морски ресурси, или когато риболовният кораб няма националност.

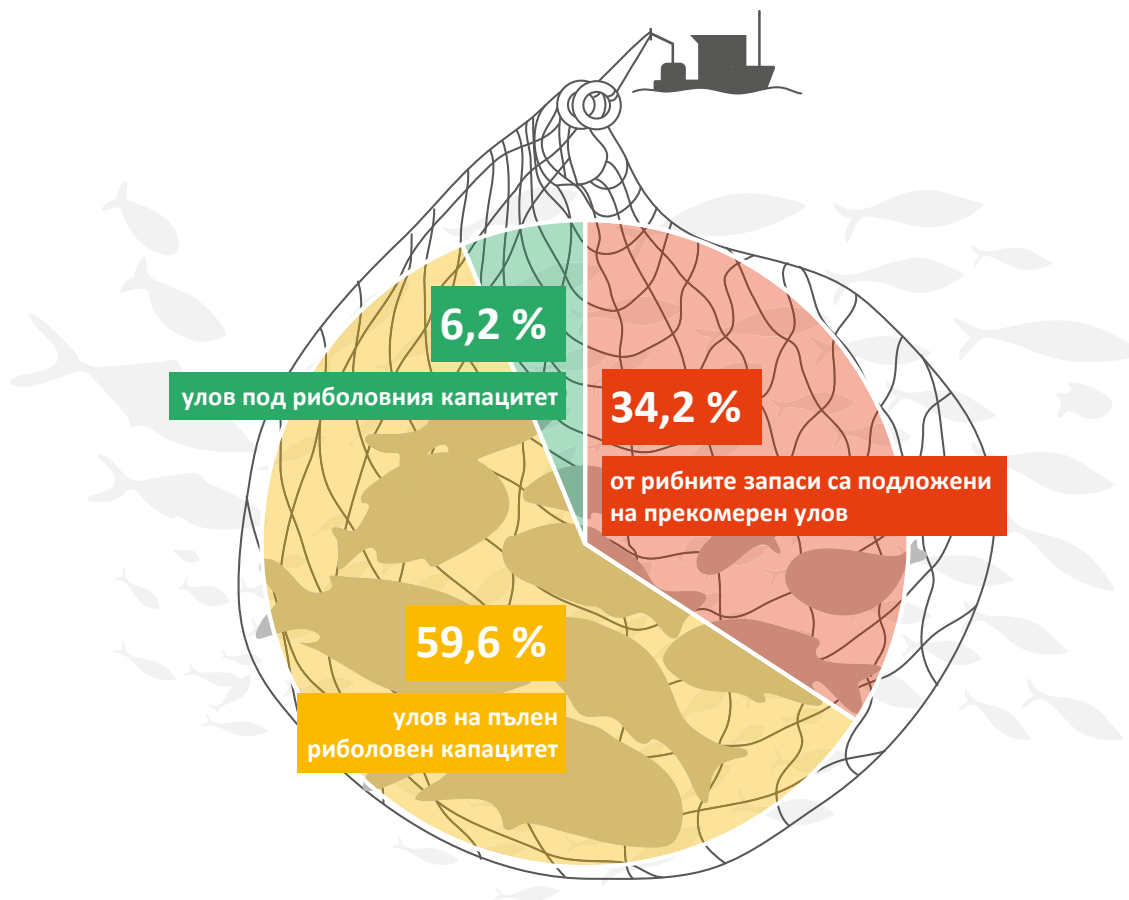
05 Според оценка на Организацията за прехрана и земеделие (ФАО) около 94 % от световните рибни запаси са напълно експлоатирани или свръхексплоатирани⁶ (вж. [фигура 2](#)). Незаконният, недеклариран и нерегулиран риболов изчерпва рибните запаси, като с това представлява една от най-големите заплахи за морските екосистеми. Той подкопава усилията за устойчиво управление на рибарството⁷ и довежда до срыв в някои от рибните запаси⁸.

⁶ The State of World Fisheries and Aquaculture 2020.

⁷ FAO website on illegal, unreported and unregulated fishing.

⁸ Среца на върха „Един океан“: нови стъпки към утвърждаване на водещата роля на ЕС за опазването на океаните.

Фигура 2 — Експлоатация на рибните запаси



Забележка: Тези процентни дялове третират всички рибни запаси еднакво, независимо от биомасата им и улова.

Източник: ЕСП, по данни на ФАО.

06 Макар да е трудно да се определи точният размер на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов, според оценка на проучване по темата⁹ той е в диапазон от 10 до 26 млн. тона в световен мащаб през първото десетилетие на 21-ви век, т.е. 11 % до 19 % от деклариания улов, на стойност между 10 и 23 млрд. долара.

Глобални действия срещу незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов

07 Докато достигнат „от мрежата до чинията“, рибните продукти могат да бъдат улавяни, трансбордирани, разтоварвани, съхранявани, преработвани,

⁹ Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing, David J. et al, 2009 г.

транспортирани и продавани по много сложни, глобализирани вериги на доставките. Поради тази причина борбата с незаконния риболов изисква глобални действия от страна на всички участници, включително суверенните държави в качеството им на държави на знамето, крайбрежни държави, пристанищни държави и държави на пазара (вж. [фигура 3](#)).

Фигура 3 — Отговорности на държавите на знамето, крайбрежните държави, пристанищните държави и държавите на пазара



Държава на знамето

Всички суверенни държави могат да предоставят знамето си на риболовен кораб, при условие че има действителна връзка между кораба и държавата на знамето. Държавите на знамето трябва да упражняват ефективна компетентност и контрол над всички кораби, плаващи под тяхното знаме, независимо от мястото им на дейност.



Крайбрежна държава

Крайбрежните държави трябва да упражняват компетентност над всички риболовни дейности в своята изключителна икономическа зона (ИИЗ). Те носят основната отговорност за приемане и прилагане на мерки за опазване и управление в своята изключителна икономическа зона.



Пристанищна държава

Пристанищните държави следва да налагат условия за влизане в техните пристанища на кораби, плаващи под знамето на чужда държава, и да извършват проверки, чрез които да се уверят, че кораби, участващи в незаконни, недекларирани и нерегулирани риболовни дейности, не могат да разтоварват своя улов.



Държава на пазара

Държавите на пазара следва да се уверят, че вносните продукти не са получени от незаконен, недекларирани и нерегулиран риболов, както и да осигурят прозрачност по отношение на предлагането на пазара и търговията с рибни продукти в съответствие с мерките за опазване и управление на рибарството.

Източник: ЕСП.

08 Всяка от двете организации — ООН и ФАО — е разработила и приела редица правно обвързващи инструменти, планове за действие и доброволни насоки. Те предоставят международна рамка за отговорни рибни стопанства и за борба с незаконния, недекларирани и нерегулиран риболов. Тези инструменти са описани в [приложение I](#).

09 Регионалните организации за управление на рибарството са ключови участници в международното управление на рибарството. Те включват държави с риболовни интереси в дадена зона и са отговорни за съвместното управление на трансгранично преминаващите и далекомигриращите рибни запаси. Повечето от тези организации са оправомощени да налагат на своите членове обвързващи ограничения на улова и на риболовното усилие, както и технически мерки и задължения за контрол. ЕС е страна по всички основни международни инструменти и член на 18 регионални организации за управление на рибарството и риболовни органи¹⁰.

10 Борбата с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов попада в обхвата на целите за устойчиво развитие, определени от Общото събрание на ООН през 2015 г.¹¹ Цел за устойчиво развитие 14, „Живот под водата“, поставя амбициозна задача по отношение на устойчивия риболов (14.4): „До 2020 г. да се постигне ефективно регулиране на улова, да се прекрати прекомерният улов, незаконният, недеклариран и нерегулиран риболов, както и вредните риболовни практики (...)“. ЕС се е ангажирал да постигне целта за прекратяване на незаконния риболов до 2020 г.¹² Тази цел не е постигната¹³ — неустойчивият риболов продължава¹⁴, като все още съществува риск на пазара на ЕС да се продават продукти, получени от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов (наричани по-нататък „продукти от незаконен риболов“).

Рамка на ЕС за борба с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов

11 Политиката в областта на рибарството е от изключителната компетентност на ЕС, което означава, че единствено ЕС може да осъществява законодателна дейност и да приема правно обвързващи актове относно опазването на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството. С тази политика се определят правилата за управление на европейския риболовен

¹⁰ Regional Fisheries Management Organisations.

¹¹ United Nations Sustainable Development Goals.

¹² Съвместно съобщение: „Международно управление на океаните: приносът на ЕС за отговорното управление на океаните“.

¹³ Europe Sustainable Development Report 2021.

¹⁴ Status of marine fish and shellfish stocks in European seas.

флот и за опазване на рибните запаси. Например в правилата на ЕС са предвидени квоти и минимални размери на рибата за някои рибни стопанства. ЕС също така регламентира риболовните уреди и може да забранява риболова в определени зони или сезони.

12 Важен компонент на политиката на ЕС в областта на рибарството е Регламентът за общата организация на пазарите. В него се определят пазарни стандарти на ЕС за рибни продукти, както и изисквания за предоставяне на информация на потребителите (етикетиране), с цел да им се даде възможност да направят информиран избор при покупките си. Например етикетът трябва да посочва търговското обозначение, производствения метод, зоната на улов и риболовния уред. Не съществува етикет на ЕС, който да удостоверява устойчивостта на рибните продукти.

13 В рамките на тази политика ЕС е приел следните основни регулаторни инструменти и е отпуснал средства за борба с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов.

Регулаторна рамка на ЕС

14 Регламентът за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов (основно засягащ вноса) и Регламентът за контрол на рибарството (съсредоточен главно върху спазването на правилата от страна на рибарите в ЕС) са основните регулаторни инструменти за борба с незаконния риболов.

15 Регламентът за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов е основният инструмент на ЕС за предотвратяване, възпиране и премахване на този вид риболов. Той изисква държавите членки да предприемат действия срещу риболовни кораби и граждани на ЕС, участващи в незаконни риболовни дейности където и да било по света. Двата най-важни елемента на този регламент са схемата за удостоверяване на улова и системата на картоните. Първият цели да гарантира законосъобразността на вноса, а вторият определя „трети държави“ (държави извън ЕС), които не оказват сътрудничество в борбата срещу незаконния риболов.

16 Регламентът за контрол на рибарството се съсредоточава върху дейностите на флота на ЕС, като създава система за контрол на ниво ЕС за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството. Той се прилага за всички риболовни дейности във водите на ЕС, както и за тези, които се

провеждат другаде от кораби на ЕС. В допълнение към него се прилага [Регламентът относно устойчивото управление на външните риболовни флотове](#). Той се съсредоточава върху контрола на риболовни кораби на трети държави, извършващи дейност във водите на ЕС, както и върху кораби на ЕС, осъществяващи риболовна дейност другаде.

17 В [Регламента за контрол на рибарството](#) се съдържат разпоредби за държавите членки и операторите с цел предотвратяване и борба с незаконния риболов. Те включват:

- наблюдение на достъпа до води и ресурси;
- контрол на използването на възможностите за риболов и риболовния капацитет;
- осигуряване на подходящи мерки за правоприлагане в случай на нарушения;
- осигуряване на възможност за проследяемост и контрол на рибните продукти по цялата верига на доставките, от „мрежата до чинията“.

18 През април 2017 г. Европейската комисия е публикувала своята оценка на Регламента за контрол на рибарството¹⁵, в която се стига до заключението, че ефективността на системата за контрол е отслабена от пропуски при разработването на Регламента. Комисията е предложила редица изменения на Регламента за контрол на рибарството в своето предложение от 31 май 2018 г.¹⁶ относно преразглеждането на системата на ЕС за контрол на рибарството. Това предложение не е било прието към май 2022 г.

Използване на фондовете на ЕС

19 ЕС предоставя финансиране за подпомагане на контрола на рибарството. По [Европейския фонд за морско дело и рибарство \(ЕФМДР\)](#) се предоставят средства за политиките на ЕС в областта на морското дело и рибарството за периода 2014—2020 г. Съгласно приоритет 3 на Съюза „Насърчаване на изпълнението на общата политика в областта на рибарството“ Фондът подкрепя дейностите по наблюдение, контрол и правоприлагане с общ бюджет от 580 млн. евро. Неговият

¹⁵ Доклад на Комисията относно прилагането и оценката на Регламент (ЕО) № 1224/2009.

¹⁶ Предложение за нов регламент за контрол на рибарството (COM/2018/368 final).

приемник, Европейският фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, ще продължи да подкрепя мерките за контрол през периода 2021—2027 г. Планира се най-малко 15 % от падащата се на държава членка финансова подкрепа от ЕС, или общо 797 млн. евро, да бъдат отпуснати за насърчаване на ефективен контрол и правоприлагане в областта на рибарството, както и за осигуряване на надеждни данни за вземане на решения, основани на знанието. Тези суми се допълват от национално съфинансиране.

Роли и отговорности

20 Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ на Комисията е основният орган, отговорен за надзора на общата политика в областта на рибарството. Европейската агенция за контрол на рибарството (EFCA) насърчава и координира разработването на единни методики за управление на риска, организира обучения и осъществява координация / сътрудничество между националните органи за контрол и инспекция. Държавите членки са отговорни за изпълнението на ключовите изисквания на общата политика в областта на рибарството, като например инспекции на кораби, проверка на вноса и прилагане на санкции.

Законосъобразността не гарантира устойчивост

21 Горепосланата правна рамка цели да предостави увереност относно законосъобразността на всички рибни продукти, продавани в ЕС. Тя следва да гарантира на потребителите в ЕС, че консумираните от тях продукти не са придобити чрез незаконен, недеклариран или нерегулиран риболов. С гарантирането на законосъобразността на даден продукт обаче не може да се гарантира същевременно и устойчивият му произход.

22 По отношение на вносните продукти схемата на ЕС за удостоверяване на улова цели да гарантира, че държавите на знамето удостоверяват законосъобразността на всички вносни рибни продукти въз основа на собствените си системи за контрол и наблюдение. Риболовните кораби трябва да спазват правилата, наложени от държавата на знамето и, когато е приложимо, от компетентната регионална организация за управление на рибарството или от крайбрежната държава. Схемата не може да предостави увереност, че приетите извън ЕС правила са достатъчно строги, за да се осигури устойчивост. Например дори и дадена крайбрежна държава да не налага правила за ограничаване на прекомерния улов или на вредните за околната среда риболовни практики, уловът в зоната се счита за законосъобразен.

23 По подобен начин, по отношение на дейността на флота на ЕС, спазването на правилата на ЕС не означава, че те сами по себе си са достатъчни, за да гарантират устойчивостта на рибните запаси и техните местообитания. Европейската агенция за околна среда докладва през 2019 г., че в европейските морета продължава свръхексплоатацията с търговска цел на морските запаси от риби и ракообразни. В своя специален доклад от 2020 г. „Действията на ЕС за опазване на морската среда са с широк обхват, но без задълбоченост“¹⁷ ЕСП стигна до заключението, че действията на ЕС за опазване на морската среда са довели до измерим напредък в Атлантическия океан, но Средиземно море продължава да бъде обект на значителен свръхулов.

¹⁷ Специален доклад № 26/2020 „Действията на ЕС за опазване на морската среда са с широк обхват, но без задълбоченост“, вж. също Доклад относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2020 година.

Обхват и подход на одита

24 ЕСП разгледа рамката на ЕС, разработена с цел да се предотвратява предлагане за консумация от гражданите на ЕС на продукти, получени от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов. Европейският парламент отправи искане към ЕСП да докладва по този въпрос през 2018 г. и през 2021 г. Бяха разгледани също така разходите и действията на ЕС за периода от 2014 г. до 2020 г. ЕСП избра тази тема предвид въздействието на незаконния риболов върху устойчивостта на морските ресурси. Одиторите се съсредоточиха върху ефективността на:

- системите за контрол, насочени към предотвратяване на вноса в ЕС на продукти от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов, включително дали Комисията е насочила действията си към преодоляване на ключови рискове и дали държавите членки са извършвали ефективни проверки;
- системите за контрол на държавите членки, свързани с проверките на националните флотове и води, включително дали финансирането от ЕС е било насочено към преодоляване на най-важните рискове и е постигнало резултати.

25 По време на одитната дейност одиторите на ЕСП:

- разгледаха докладите на Комисията и на съответните агенции, както и действията, свързани с контрола и правоприлагането в областта на рибарството;
- интервюираха националните органи, отговорни за контрола на рибарството в Дания, Испания, Франция и Швеция, които бяха избрани предвид размера на риболовните им отрасли и търговските им потоци с трети държави, размера на предоставяното им от ЕС финансиране за упражняване на контрол и с оглед на географския баланс;
- посетиха шведските органи, отговорни за контрола на рибарството, като наблюдаваха работата на шведския център за наблюдение на риболова, както и инспекция на рибния пазар и на кораб в пристанище. Поради ограниченията за пътуване, свързани с пандемията от COVID-19, ЕСП посети Швеция на място единствено във времевия диапазон, предназначен за одитната ѝ дейност;

- сравниха обхвата и основните елементи на схемата за документиране на улова на ЕС със сходни системи в САЩ и Япония;
- разгледаха 23 финансирани от ЕС проекта, свързани с контрола на рибарството, на стойност 26,9 млн. евро, изпълнени през програмния период 2014—2020 г. С избора на тези проекти ЕСП се стреми да обхване широк набор от разходи и инвестиции, като например патрулни лодки, иновативни технологии и оперативни разходи.

26 С настоящия доклад ЕСП цели да допринесе към обсъжданията на политиката и правните промени във връзка с борбата срещу незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов.

Констатации и оценки

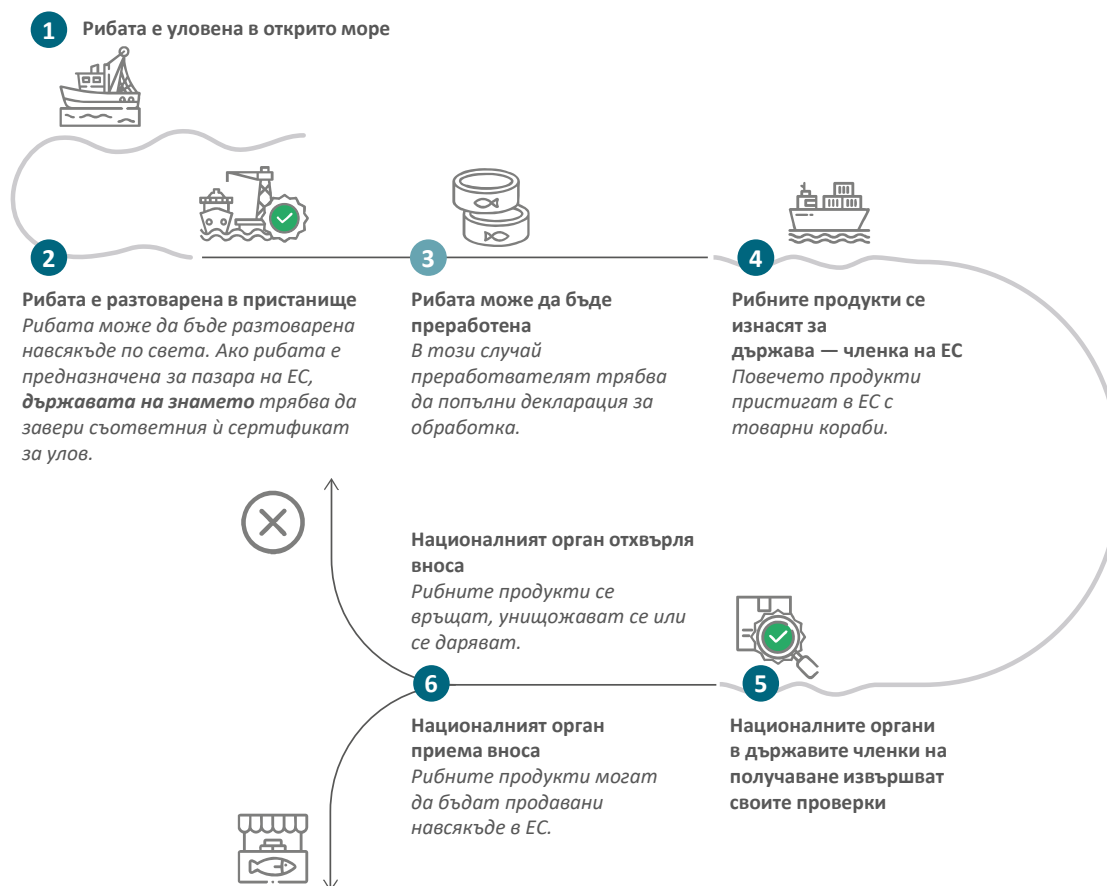
27 Констатациите и оценките са представени в два основни раздела. Първият обхваща системата за контрол на вноса на рибни продукти, а вторият — системите за контрол на държавите членки, свързани с проверките на националните флотове и води.

Системата за контрол на вноса е намалила риска от наличието на незаконни рибни продукти на пазара на ЕС, но се наблюдават различия в нивото на проверки в държавите членки

Схемата на ЕС за удостоверяване на улова е подобрила проследяемостта и е засилила контрола на вноса

28 ЕС е приел Регламента за незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов през 2008 г., с който се въвежда иновативната схема на ЕС за удостоверяване на улова. Вж. [фигура 4](#) за подробности относно схемата.

Фигура 4 — Схема за удостоверяване на улова



Източник: ЕСП.

29 ЕСП установи, че тази схема е отстранила важен пропуск в контрола, тъй като законосъобразността на вносните рибни продукти не е била проверявана преди влизането ѝ в сила, с изключение на някои правила за конкретни райони, които са включвали схема за документиране на улова. Съгласно тази схема всички морски рибни продукти, изнасяни за ЕС, трябва да бъдат придружени от сертификат за улов, заверен от държавата на знамето на риболовния кораб. Сертификатът позволява рибните продукти да се проследяват по веригата на доставките до влизането им в ЕС. Отговорност на държавата на знамето е да удостовери, че рибните продукти не са получени от незаконни, недекларирани и нерегулирани риболовни дейности, както и да провери съответствието им с приложимите правила за опазване и управление.

30 ЕСП проведе сравнително проучване, за да сравни схемата на ЕС за удостоверяване на улова със сходни системи в САЩ и Япония. Тези държави

представяват съответно вторият и третият най-голям вносител в света¹⁸. ЕСП съпостави схемите по отношение на обхвата на видовете, изискванията за предоставяне на информация и механизмите за контрол.

31 В САЩ в рамките на програмата за наблюдение на вноса на морски продукти (SIMP)¹⁹ са установени процедури за разрешаване, деклариране и регистриране на вноса на рибни продукти, идентифицирани като уязвими по отношение на незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов или измами. Тези мерки засягат 13 вида морски продукти и почти половината от целия внос на морски продукти на САЩ²⁰.

32 Понастоящем Япония няма национална схема за документиране на улова за вносни рибни продукти, въпреки че такава се предвижда съгласно нов закон за борба с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов. Вместо това тя разчита на схеми на регионални организации за управление на рибарството²¹, по които ЕС и САЩ също са договарящи страни. ЕС признава тези схеми за документиране на улова за морски продукти, постъпващи на неговия пазар²².

33 ЕСП констатира, че схемата на ЕС за удостоверяване на улова е най-пълна по отношение на своя обхват, изискваната информация и процесите за заверяване и контрол.

- **Схемата на ЕС е с най-голям обхват: почти всички рибни продукти следва да са проследими и сертифицирани.** За разлика от други схеми, схемата на ЕС обхваща всички преработени и непреработени морски риби, уловени в дивата природа, които се внасят на пазара на ЕС от трети държави.
- **Схемите на ЕС и САЩ съдържат обширен набор от изисквания за предоставяне на информация, които осигуряват подробна проследяемост.**

¹⁸ National Fisheries Marine Service, Current fisheries statistics No 2019, Japan FY2019 Trends in Fisheries FY2020 Fisheries Policy.

¹⁹ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program.

²⁰ SIMP: Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.

²¹ CCSBT, ICCAT и CCAMLR.

²² Регламент (ЕО) № 1010/2009 на Комисията.

В много случаи тези схеми събират по-подробна информация от схемите, създадени от регионалните организации за управление на рибарството.

- **Схемата на ЕС прилага най-всеобхватната система за заверяване и контрол.**
В ЕС всяка пратка трябва да бъде придружена от сертификат, заверен от държавата на знамето, а органите на държавите членки следва да извършват прегледи и проверки въз основа на риска.

34 В [приложение II](#) са изложени допълнителни подробности относно сравнителното проучване на ЕСП (схемата на ЕС за удостоверяване на улова и сходни системи в САЩ и Япония).

Значителните разлики в обхвата и качеството на проверките в държавите членки отслабват системата за контрол

35 Веднъж на две години държавите членки трябва да представят доклад пред Комисията относно прилагането на [Регламента за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов](#). Последните налични данни са от 2019 г. (включително данни от Обединеното кралство), когато всяка държава членка без Люксембург е представила доклад. Европейската агенция за контрол на рибарството е изготвила анализ на докладите на държавите членки, като е представила преглед на прилагането на Регламента от държавите членки.

36 Според този анализ около 2000 чуждестранни кораба, предимно от Норвегия, Венесуела и Фарьорските острови, са разтоварили улова си директно на пристанище в ЕС през 2019 г. Пристанищните държави в ЕС са били задължени да инспектират най-малко 5 % от разтоварения улов, като средният дял на инспекциите е бил около 20 % за целия ЕС, въпреки че Полша и Дания не са изпълнили изискването от 5 %. Пристанищните инспекции са помогнали за установяването на нарушения в 11 % от случаите, предимно във връзка със задължения за докладване.

37 Повечето вносни рибни продукти не се разтоварват директно от риболовен кораб на пристанище в ЕС. Вместо това продуктите се разтоварват другаде по света и се транспортират до ЕС с товарни кораби. [Регламентът за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов](#) изисква проверките да се извършват в държавата членка на получаване, а не на пункта на въвеждане в ЕС. Веднъж приети, продуктите могат да бъдат продавани навсякъде в ЕС. Ето защо проверките на държавите членки трябва да бъдат достатъчно щателни, за да

предотвратят „избор на най-благоприятния контрол“, при който операторите се възползват от най-слабото звено на системата за контрол. Този риск е изтъкнат от контролните органи, които ЕСП интервюира в две държави членки, както и в проучване от 2018 г.²³

38 През 2019 г. органите на държавите членки са получили около 285 000 сертификата за улов и 35 000 декларации за преработка от трети държави. Въз основа на управлението на риска [Регламентът за незаконния, недеklarиран и нерегулиран риболов](#) изисква държавите членки да проверяват дали:

- сертификатите за улов са попълнени и заверени от държавата на знамето (правилен подпис и печат);
- държавата на знамето е оправомощена да изнася за ЕС и не е определена от ЕС като несътрудническа в борбата срещу незаконния риболов (с „издаден червен картон“, вж. точка [50](#)) и риболовният кораб не е включен в списъка с кораби, извършващи незаконен риболов;
- видовете и количествата, посочени в сертификатите за улов за преработени продукти, съответстват на тези в декларацията за обработка.

39 Държавите членки могат да извършват допълнителни, по-подробни прегледи (наречени „проверки“) въз основа на анализ на риска. Проверка се изисква при съмнение относно автентичността на даден сертификат за улов или относно това дали дейността на даден кораб се извършва в съответствие с приложимите правила, както и при съмнение за незаконен, недеklarиран и нерегулиран риболов.

40 Обхватът на проверките зависи от контролните органи в държавите членки. Той може да включва кръстосани проверки за съответствие между различните документи (напр. сертификати за улов, декларации за обработка, транспортни документи) или искане за предоставяне на доказателства от външни източници (валидна лицензия за кораб, разрешение за риболов в декларирания зона на улов, предполагаемо участие в незаконен риболов от страна на притежателя на кораба / действителния собственик, съответствие между търговските модели и известните риболовни дейности и т.н.). Проверката също така може да включва физическа инспекция на продукта, например при подозрения относно вида.

²³ [The impact of the EU IUU regulation on seafood trade flows.](#)

41 Държавите членки са докладвали, че общо са извършили минимални или по-подробни проверки на около 64 % от получените от тях сертификати за улов. Пет държави членки (Германия, Литва, Малта, Португалия и Швеция) са докладвали, че са извършили минималните проверки, докато Белгия, Финландия, Италия и Румъния не са докладвали никаква информация по този въпрос.

42 Понякога при проверката възникват съмнения, при което органите на държавата членка трябва да изискат допълнителна информация от държавата на знамето, за да се потвърди валидността на представените от вносителя документи. През 2019 г. е имало повече от 1000 такива случая в 19 държави членки. Четири държави членки (Унгария, Румъния, Швеция и Словакия) не са изисквали допълнителна информация от трети държави между 2016 г. и 2019 г.

43 Регламентът за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов изисква държавите членки да отхвърлят вноса, ако не получат задоволителни отговори на въпросите си. Австрия, Франция и Полша са докладвали в своите двугодишни доклади, че докато някои трети държави са отговорили изчерпателно на тяхното искане, други просто са потвърдили валидността на сертификата и са отказали да предоставят допълнителни документи.

44 През 2019 г. органите в десет държави членки са отхвърлили 29 случая на внос (по-малко от 0,01 % от всички сертификати за улов, получени през тази година), основно поради липсата на валидни сертификати за улов или несъответствия между документите и продуктите. В повечето случаи продуктите са били върнати обратно в държавата износител.

45 Анализът на ЕСП на системите за контрол на вносни продукти в Дания, Испания, Франция и Швеция потвърди, че обхватът и качеството на проверките се различават значително в отделните държави членки, както и степента на сложност на информационните системи (вж. [таблица 1](#)). ЕСП ги категоризира като ниски, средни и високи.

Таблица 1 — Прегледи и проверки на вноса, извършени от четири държави членки

Държава членка	Степен на сложност на информационните системи	Обхват и качество на проверките
Дания	НИСКА	СРЕДНИ
	- няма информационна система за управление на сертификатите за улов или за извършване на проверки - всички документи се получават на хартиен носител, сканират се и се записват в таблици в Excel	- систематична минимална проверка на всички входящи сертификати за улов, с изключение на тези от две „нискорискови“ трети държави (проверява се само четвърт от вноса) - сравнение на съгласуваността и последователността на информацията във всички проверени документи - проверка на разрешението на кораба при внос на видове и от район, обхванати от регионална организация за управление на рибарството - редовни физически инспекции - съдържащи грешки сертификати за улов и внос от държави с издаден жълт картон подлежат на задълбочена проверка (евентуално установяване на контакт с органите на държавата на знамето) - проверка на вносителите - няма достъп до митническа система
Испания	ВИСОКА	ВИСОКИ
	- специална онлайн платформа за вносителите, в която да въвеждат данни и да прилагат сканирани документи - автоматизирани проверки и анализ на риска посредством множество рискови параметри - интеграция на митническите системи и на системите за управление / контрол на незаконния риболов	- систематични минимални проверки на всички входящи сертификати за улов - систематични проверки за пълнота и съгласуваност на документите - съдържащите грешки сертификати за улов се изпращат за задълбочени проверки на второ ниво, извършвани от специализиран отдел за разследване на незаконния риболов - редовни искания към вносителите и държавата на знамето - възможни физически инспекции - сътрудничество с митниците

Държава членка	Степен на сложност на информационните системи	Обхват и качество на проверките
Франция	СРЕДНА	ВИСОКИ
	- използване на митническата система, няма специален капацитет за сертификати за улов - чрез автоматизиран анализ на риска се подбират сертификати за улов за задълбочена проверка въз основа на декларацията за внос - сканирани копия, съхранявани на сървъри, няма централна база данни, проверките са документирани в системата	- систематични минимални проверки на всички входящи сертификати за улов - проверка за пълнота - несъответствия / висок риск водят до задълбочени проверки от специалист - спорадични физически инспекции (включително анализ на ДНК) - редовни искания за проверки към държавата на знамето
Швеция	СРЕДНА	НИСКИ
	- специална онлайн платформа за вносителите, в която да въвеждат данни и да прилагат сканирани документи - не се прилага анализ на риска или автоматизирана проверка, но органът може да документира проверките и да заверява сертификати в системата	- не се извършва проверка на сертификатите за улов от една „нискорискова“ трета държава (представляващи повече от 80 % от вноса) - проверка на извадка от сертификатите за улов от други държави - извършват се единствено минимални проверки - няма достъп до митническата база данни, не се извършват проверки на вносителите - не се извършват физически инспекции - не се извършват задълбочени проверки, няма потвърждение от държавата на знамето

Източник: ЕСП.

Схемата на ЕС за удостоверяване на улова се основава на документи на хартиен носител, което намалява ефективността и увеличава риска от измами

46 Схемата на ЕС за удостоверяване на улова все още функционира на базата на документи на хартиен носител. Докато някои трети държави (Норвегия, САЩ и Обединеното кралство) заверяват и предават електронни сертификати за улов, вносители от други държави изпращат сканирани копия на документите до органите на държавите членки.

47 Не съществува база данни на равнище ЕС за сертификатите за улов, получени от държавите членки, а информацията, с която разполага дадена държава членка, не е достъпна за останалите държави членки. Липсата на цифровизация и на систематично споделяне на информация между държавите

членки поставя множество предизвикателства пред ефикасността и ефективността на системата за контрол:

- **По-дълго време за обработка и административна тежест:** органите на държавите членки трябва да събират, да обработват и да съхраняват всички сертификати за улов и декларации за преработка на хартиен носител. През 2019 г. това включва над 300 000 документа. Въпреки това Германия, Испания, Финландия, Нидерландия и Швеция²⁴ са разработили свои собствени информационни системи, които изискват вносителите да въвеждат всички необходими данни и да прилагат сканирано копие на документите, като с това облекчават административната тежест и намаляват времето за обработка за вносителя.
- **Риск от измами:** документите на хартиен носител, подпечатани и подписани от трети държави, са по-лесни за подправяне от документите с цифров подпис. Липсата на практика за споделяне на информация в рамките на ЕС означава, че дубликати на сертификати могат да бъдат представяни с цел измама в множество държави членки.
- **Неизползване на възможност за автоматизация на контрола и на кръстосаните проверки:** Наличието на единна база данни би позволило извършване на интелигентен анализ на данните и получаване на автоматизирани предупреждения посредством кръстосана проверка на всички данни, представени във всички държави членки, в реално време. Докато някои държави членки са разработили сложни информационни системи с автоматизирани проверки²⁵, други все още работят без каквито и да било ИТ инструменти.

48 С цел да преодолеят тези недостатъци държавите членки многократно са отправяли искания към Комисията да въведе единна информационна система на равнище ЕС за проследяване на сертификатите за улов и улесняване на проверките. В отговор на това Комисията е разработила своя инструмент „CATCH“, за да помогне на държавите членки при установяването на измами и злоупотреби със системата, работеща с документи на хартиен носител, като същевременно се опростяват и ускоряват прегледите и проверките.

²⁴ Client Earth, Digitising the control of fishery product imports.

²⁵ Client Earth, Digitising the control of fishery product imports.

49 Системата CATCH е предоставена на разположение през 2019 г., но не се използва от нито една държава членка. Органите в четирите държави членки, обхванати от настоящия одит, обясниха, че системата CATCH би била необходима и би донесла допълнителни ползи само ако всички държави членки я използват. В предложението на Комисията за изменение на Регламента за контрол на рибарството се предвижда системата CATCH да бъде задължителна в ЕС.

Системата на картоните на ЕС се оказва полезна, но често засяга държави с минимален обем на търговия с рибни продукти с ЕС, като в нея се наблюдават и пропуски

50 Схемата за удостоверяване на улова разчита на това третите държави да използват ефективни системи за контрол при удостоверяване на улов от риболовни кораби, плаващи под тяхното знаме. Когато системата за контрол на държава на знамето е засегната от съществени недостатъци, заверените сертификати за улов не гарантират законосъобразността на продуктите, изнесени за ЕС. Поради тази причина определянето на несътруднически трети държави, известно като издаване на „червен картон“ в рамките на „системата на картоните“, е от ключово значение за предотвратяването на този проблем. Функционирането на системата на картоните е представено на *фигура 5*.

Фигура 5 — Система на картоните



Източник: ЕСП.

51 Комисията е разработила поетапна методология за административното си сътрудничество с трети държави и процедура за определяне на несътруднически трети държави съгласно [Регламента за незаконния, недеklarиран и нерегулиран риболов](#). ЕСП разгледа съществуващата методология, за да провери дали Комисията се е съсредоточила върху подходящите рискове и дали е основала решението си на прозрачни и обективни критерии.

52 Комисията събира информация относно действията на трети държави срещу незаконния риболов от широк набор от източници. Те включват държави членки, ФАО, регионални организации за управление на рибарството и неправителствени организации. При наличие на признаци, че трета държава не спазва международното право в областта на рибарството или задълженията си на държава на знамето, крайбрежна държава, пристанищна държава или преработваща държава, Комисията може да реши да започне административно сътрудничество с тази държава с цел да извърши по-обстойна оценка.

53 Комисията оценява спазването на правилата от държавата въз основа на въпросник, изпратен до нейните органи, както и в повечето случаи въз основа на анализ на Европейската агенция за контрол на рибарството на извадка от

сертификатите за улов и декларациите за обработка от тази държава и, със съгласието на националните органи, чрез оценка(и) на място.

54 Ако Комисията установи сериозни проблеми, тя може да подкрепи държавата посредством семинари за изграждане на капацитет или насоки за подобряване на националната система. В повечето случаи държавата предприема необходимите реформи и подобрения и не е необходимо да се отправя официално предупреждение. В случай че са налице достатъчно данни за значителни недостатъци и неформалният диалог не доведе до резултати, Комисията уведомява държавата, че рискува да бъде определена като „несътрудническа трета държава“ („жълт картон“).

55 Комисията уведомява третата държава относно решението за предварително определяне, като излага своята обосновка (вж. [фигура 6](#)) въз основата на критериите, определени в [Регламента](#). Това решение е придружено от план за действие. Той предлага мерки за справяне с установените проблеми с първоначален краен срок от шест месеца (подлежащ на удължаване). През този период Комисията продължава да сътрудничи на държавата и да ѝ предоставя техническа помощ.

Фигура 6 — Основни недостатъци, установени от Комисията в държавите с издаден картон

 Национална правна рамка	• Национална правна рамка, несъответстваща на задълженията съгласно международното право • Липса на национален план за действие относно незаконния, недеклаиран и нерегулиран риболов • Липса на всеобхватна и ефективна система за санкции • Липса на разпоредби в законодателството относно контрола на местни граждани
 Регионално и многостранно сътрудничество	• Не са ратифицирани ключови международни инструменти • Не се спазват правилата на регионалните организации за управление на рибарството • В списъците за незаконен риболов фигурират кораби
 Опазване и управление на рибарството	• Липса на ефективна система за мониторинг, контрол и наблюдение • Пропуски в регистрацията, лицензията и разрешението на корабите („удобен флаг“) • Мерките за опазване и управление не са транспонирани, не се спазват и/или прилагат
 Схема за удостоверяване на улова и проследяемост	• Неефективен контрол и проверки, предшестващи заверяването на сертификати за улов и декларации за обработка • Ненадеждни процедури за проследяемост

Източник: ЕСП въз основа на информация от Комисията.

56 Макар предварителното определяне на държава като „несътрудничаща“ да не включва санкции, отправянето на предупреждение обикновено е достатъчно, за да задвижи съответните реформи. От стартирането на системата на картоните Комисията е издала жълти картони на 27 трети държави. Четиринадесет жълти картон са оттеглени в период от една до четири години след провеждането на значителни реформи в съответните държави. ЕСП установи, че жълтият картон и последвалото сътрудничество са довели до положителни промени (вж. [каре 1](#)).

Каре 1 — Положителни промени в Тайланд след предупреждение на ЕС

Тайланд е основен център за преработка на риба тон, със значителен риболовен флот.

През 2011 г. в оценка на Комисията се подчертават няколко слабости, свързани със заверката на сертификатите за улов и декларациите за обработка в Тайланд, както и с незадоволителното ниво на системата за контрол и на правната рамка.

Последвалото сътрудничество с Тайланд не е довело до значителен прогрес и през 2015 г. Комисията е издала „**жълт картон**“.

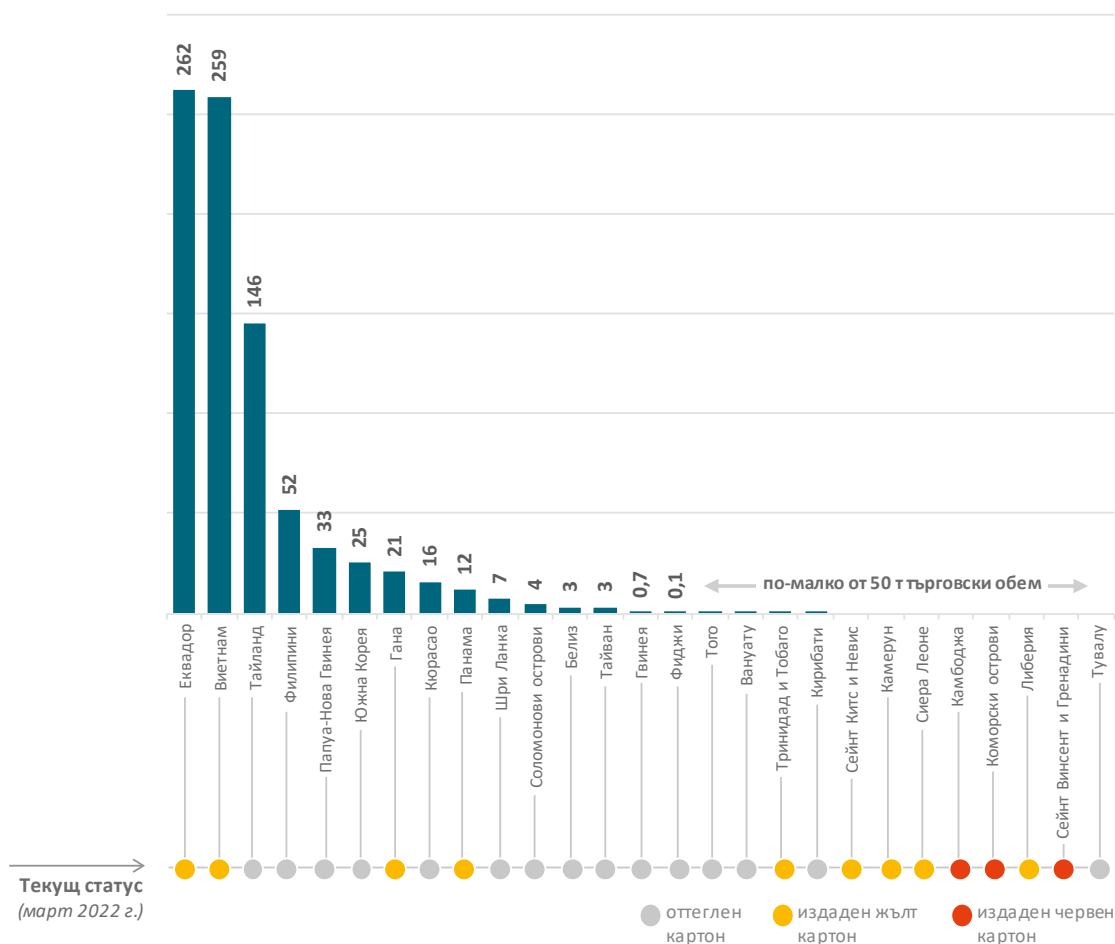
Впоследствие тайландските органи:

- са приели нови закони и регламенти в областта на рибарството в съответствие с най-добрата международна практика;
- са наложили наказателноправни санкции за най-тежките случаи на незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов;
- са въвели нова система за контрол и са подобрили проследяемостта на разтоварването на сушата и преработването.

В резултат на това **жълтият картон е оттеглен** през 2019 г. Комисията и тайландските органи са създали работна група, за да насърчат непрекъснатия диалог.

57 Някои държави, на които е издаван картон в миналото, са важни търговски партньори със значителен износ към ЕС (напр. Тайланд, Еквадор и Виетнам). Множество други не са такива. Обемът на търговията с рибни продукти между ЕС и 14 от 27-те държави е минимален или нулев (вж. [фигура 7](#)). Някои от тях не са предоставили информация на Комисията относно своя сертифициращ орган и следователно не са били оправомощени да търгуват с рибни продукти. Поради тази причина изглежда, че има малък риск рибни продукти, получени от незаконни, недекларирани и нерегулирани дейности, да влязат на пазара на ЕС от тези държави.

Фигура 7 — Обем на търговията с държави с издаден картон
(в хиляди тона)



Забележка: Търговски обем в тонове за годината, предхождаща решението за издаване на картон. Предоставените в тази фигура данни не вземат предвид непряката търговия с рибни продукти от кораби на държави с издаден картон, доставени на други трети държави преди износа им към ЕС.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат.

58 Комисията обосновава съсредоточаването си върху държави, чиято търговия с рибни продукти с ЕС е минимална, с факта, че те играят ролята на „удобен флаг“ (вж. [каре 2](#)). Осъществяват се множество взаимодействия между операторите и компетентните органи в държавите на знамето, крайбрежните държави, пристанищните държави и държавите на пазара по веригата на доставките. Ето защо неизпълнение на задълженията на тези държави създава риск от незаконни, недекларирани и нерегулирани риболовни дейности и възпрепятства проследяемостта, което може да доведе до това продукти, получени от незаконен риболов, да бъдат внесени на пазара на ЕС.

Каре 2 — „Удобни флагове“ и незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов

В доклада си от 2020 г. „Off the Hook“²⁶ фондацията „Екологична справедливост“ изобличава липсата на прозрачност в световния риболовен отрасъл като ключов фактор за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов.

С термина „удобен флаг“ се обозначава предоставяне на знамето на дадена държава на чуждестранни кораби с цел извличане на финансова изгода. Удобните флагове не гарантират, че има действителна връзка между собствеността и контрола на кораба и държавата на знамето. Те позволяват на операторите да крият самоличността си и да избягват санкции за извършвания от тях незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов, често посредством смяна на знамето („прескачане от един флаг към друг“).

Когато в тези държави липсва също така надзор над дейностите на риболовния флот, плаващ под тяхното знаме, недостатъците в техните системи за контрол може да привлекат оператори, извършващи незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов.

Общо 13 държави, на които е издаден жълт или червен картон от Комисията, са включени от Фондацията в списъка с държави, предлагащи „удобни флагове“.

59 При отсъствието на достатъчно усилия от страна на националните органи за преодоляване на установените проблеми, Комисията може да определи държавата като „несътрудническа трета държава“ („червен картон“). Червеният картон означава, че държавите членки трябва да отхвърлят целия внос на рибни продукти от кораби на тази държава. След определянето Комисията предлага решение за изпълнение на Съвета, като вписва държавата като „несътрудническа“. Приемането на това решение води до допълнителни ограничителни мерки, с които се забранява на кораби на ЕС да извършват риболов във водите на вписаната държава и се обявяват за невалидни съществуващи споразумения в областта на рибарството.

60 Не е въведена международна нормативна уредба за предотвратяване на смяната на флага на риболовен кораб, нито за предотвратяване на това кораби на трети държави да извършват дейност в изключителната икономическа зона на държави с издадени картони. Следователно е налице пропуск, ограничаващ

²⁶ Off the hook - How flags of convenience let illegal fishing go unpunished.

икономическото въздействие на червените картони, който се изразява в това, че кораби, плаващи под знамето на „несътрудничаща“ държава на знамето, могат въпреки това да си сменят знамето другаде, а кораби на трети държави могат да извършват дейност в изключителната икономическа зона на тази държава. И в двата случая техният удостоверен улов може да бъде изнесен законно за ЕС.

61 От 27-те процедури, започнати от 2012 г. насам, шест са довели до издаването на червен картон (вж. примера в [каре 3](#)). Оттогава три от тези държави са били извадени от списъка.

Каре 3 — Мерки на ЕС срещу Коморските острови

Коморските острови са известни с обширна изключителна икономическа зона в район, богат на риба тон. През 2006 г. ЕС и Коморските острови са подписали споразумение за партньорство в областта на рибарството, което позволява на корабите на ЕС да извършват риболов в коморски води.

На Коморските острови е издаден **жълт картон** през 2015 г., последван от **червен картон** през 2017 г. Основната причина е неспособността на страната да изпълни задълженията си на държава на знамето.

- Националните органи не са упражнили контрол над дейностите на коморския риболовен флот. Те не са имали информация относно местоположението, улова, разтоварването на сушата или трансбордирането извън техните води.
- Регионалната организация за управление на рибарството многократно е откривала проблеми със спазването на правилата и данни за незаконни риболовни дейности във връзка с коморски кораби в периода 2010—2015 г.
- Въпреки това Коморските острови не са санкционирали участващите кораби, а правната им рамка не е дала изрично определение за незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов, като също така не са били предвидени мерки за правоприлагане и санкции.
- Националните органи са делегирали управлението на регистъра на риболовния флот на множество представители по целия свят, които са предложили „открит регистър“ или „удобен флаг“.

Докато Коморските острови не бъдат извадени от списъка на Съвета и червеният картон не бъде оттеглен, вносът на рибни продукти от кораби, плаващи под тяхното знаме, е забранен и кораби на ЕС не могат да извършват риболов в коморски води.

62 Комисията може да предложи на Съвета да извади от списъка държава с издаден червен картон, когато основните установени проблеми са разрешени и е заявен политически ангажимент за продължаване на усилията за борба с незаконния риболов и за спазването на международното право.

63 След оттеглянето на жълт или червен картон Комисията продължава да си сътрудничи с държавата и да установява отстъпления още при зараждането им. В Панама и Гана например Комисията е предприела последващи действия след оттеглянето на жълтия картон и е констатирала намаляване на усилията за борба

с незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов. Тези две държави са били предварително определени като „несътруднически“ за втори път.

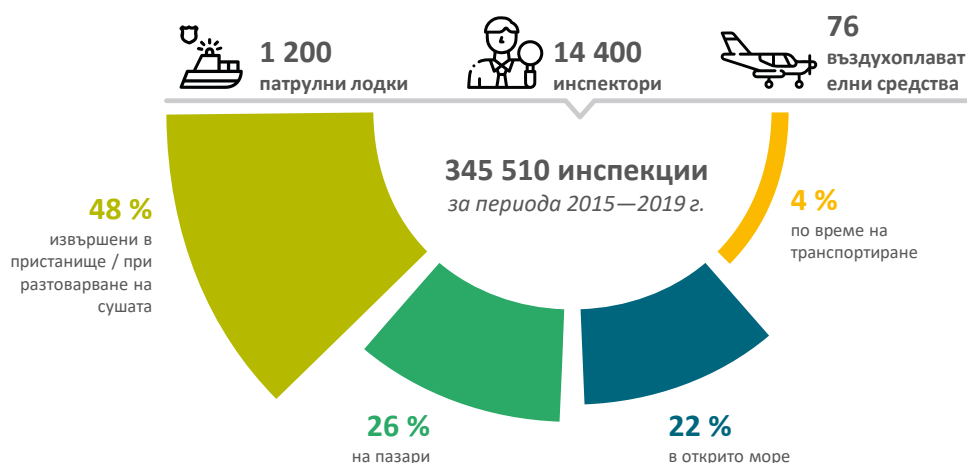
Държавите членки установяват случаи на незаконен риболов от националните флотове и в национални води, но санкциите им невинаги са възпиращи

Проверките на държавите членки на националните флотове и води установяват случаи на незаконен риболов

64 Държавите членки са отговорни за правилното прилагане на системата на ЕС за контрол на рибарството, за да се гарантира спазването на общата политика в областта на рибарството²⁷. Те трябва да контролират риболовните дейности в своите води, както и дейността на риболовните кораби, плаващи под тяхно знаме, независимо от местоположението им. Около 20 % от улова на кораби на ЕС се осъществява в трети държави или в открито море²⁸.

65 На *фигура 8* са показани ресурсите, заделени за контрол на риболовни дейности във води на ЕС или извършвани от флота на ЕС.

Фигура 8 — Капацитет за контрол в ЕС



Източник: ЕСП въз основа на Доклада относно прилагането на Регламент (ЕС) № 1224/2009 на Съвета.

²⁷ Регламент за контрол на рибарството.

²⁸ Fishing outside the EU.

66 В пет морски басейна (източната част на Атлантическия океан и Средиземно море, Черно море, Балтийско море, Северно море, западните води на североизточната част на Атлантически океан) определени рибни стопанства подлежат на специални програми за контрол и инспекции (SCIP). Тези програми включват общи цели, приоритети и процедури за инспекционните дейности на всички участващи държави членки. С цел да насърчи по-тясно сътрудничество и обмена на най-добри практики между държавите членки Европейската агенция за контрол на рибарството координира съвместни планове за разполагане, при които инспектори от различни държави членки участват в инспекциите. През 2020 г. държавите членки са извършили 38 450 инспекции и са ги докладвали на Агенцията като част от съвместните планове за разполагане, като са установили 2 351 нарушения²⁹.

Снимка 1 — Патрулна лодка, чартирана от Европейската агенция за контрол на рибарството



© Европейска агенция за контрол на рибарството, 2005—2021 г.

67 Държавите членки докладват за резултатите от контролните си дейности на всеки пет години. В периода от 2015 г. до 2019 г. те са извършили 345 510

²⁹ EFCA Annual Report for the year 2020.

инспекции, като в 13 %³⁰ от тях е установено поне едно предполагаемо нарушение, а в 6 % — поне едно предполагаемо тежко нарушение. Общо държавите членки са докладвали 69 400 нарушения през този период, като 76 % от тях са установени от едва три държави членки и Обединеното кралство: Италия (46 %), Обединеното кралство (12 %), Гърция (11 %) и Испания (8 %).

68 На *фигура 9* е представена разбивка на тежките нарушения по риболовни дейности.

Фигура 9 — Дял на тежките нарушения по категории (2015—2019 г.)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Европейския парламент.

69 Невярното деклариране на улов продължава да е основен проблем в рибарството в ЕС. Един негов аспект е недеклаирането на нежелан улов (вж. *каре 4*).

³⁰ Synopsis Report of data provided by Member States.

Каре 4 — Незаконно изхвърлен и недеклариран улов

Честа практика в риболовния отрасъл е нежеланият улов да се изхвърля обратно в морето. Той може да е нежелан поради ниската си търговска стойност или да подлежи на квота. Тъй като повечето изхвърлена риба не оцелява, действителният брой на умиращите риби е далеч по-голям, отколкото посочват данните от разтоварване на сушата и продажби. Друга практика, наречена „селективно изхвърляне с цел повишаване на качеството“, се състои в изхвърляне на риба с търговска стойност, за която корабът има квоти, с цел оптимизиране на улова на по-големи екземпляри (по-висока класа) от същия вид, които се продават на по-високи цени.

Задължение за разтоварване

Риболовните кораби следва да разтоварват и да докладват целия улов на определени видове (без изключенията), както и да го приспадат от приложимите квоти. Целта е да се насърчи риболовния отрасъл да приеме по-селективни риболовни практики и да се помогне на учените да събират точни данни относно действителната експлоатация на рибните запаси.

Липса на правоприлагане

Контролът и правоприлагането са предизвикателство, тъй като изхвърлянията не могат да бъдат установени лесно при традиционни инспекции. Макар някои държави членки³¹ да провеждат пилотни проекти за наблюдение от разстояние, техният мащаб е недостатъчен. Различни доклади³² показват, че незаконните изхвърляния са честа практика, а задължението за разтоварване се спазва рядко.

През 2021 г. Комисията е докладвала, че „в няколко морски басейна е налице значително незаконно и недокументирано изхвърляне на улов“³³.

³¹ България, Кипър, Германия, Дания, Естония, Испания, Хърватия, Ирландия, Италия, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия.

³² Например [Landing obligation: First study of implementation and impact on discards](#), Доклад относно прилагането на Регламента за контрол на рибарството.

³³ Доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета.

Комисията е установила значителни слабости в националните системи за контрол и е започнала да работи по преодоляването им

70 Комисията е отговорна за надзора и правилното прилагане на [Регламента за контрол на рибарството](#) и на правилата на общата политика в областта на рибарството от всички държави членки³⁴. Тя оценява държавите членки посредством проверки, независими инспекции и одити.

71 През 2021 г. Комисията е докладвала резултатите от своя надзор над държавите членки за периода 2015—2019 г.³⁵ Той е съсредоточен върху правилното претегляне, регистрацията и проследяемостта на улова, контрола на задължението за разтоварване, наблюдението и контрола на външния флот, както и върху проверката на мощността на двигателя. Всички тези мерки са абсолютно необходими за правилното наблюдение на усвояването на квотите, както и за устойчивостта на ресурсите.

72 Работата на Комисията е разкрила „значителни пропуски“ в държавите членки, в които е извършен одит на контрола, при претеглянето, регистрацията и проследяемостта на улова (Дания, Ирландия, Белгия и Нидерландия). Тези недостатъци са довели до прекомерен улов и занижено деклариране на улов.

73 Понастоящем Комисията предприема корективни действия. Между 2015 г. и 2020 г. Комисията е започнала 34 неформални процедури в своята онлайн платформа за разрешаване на проблеми „EU Pilot“ в отговор на установените в държавите членки слабости. Тя е изготвила също така шестнадесет плана за действие с държавите членки³⁶ за преодоляване на недостатъците по отношение на регистрирането на улова, системите за санкциониране, процедурите за управление на риска, системите за компютъризирано заверяване на данни / за автоматизирана кръстосана проверка и изискванията за проследяемост.

74 През периода 2015—2021 г. Комисията е започнала единадесет производства за установяване на нарушения (съдебни производства) срещу държави членки във връзка с ефективно неизпълнение на задължението им за

³⁴ Доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета.

³⁵ Доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета.

³⁶ Белгия, България, Кипър, Германия, Естония, Гърция, Финландия, Хърватия, Италия, Литва, Малта, Нидерландия, Румъния, Швеция (два пъти), Словения.

разтоварване, за осъществяване на подходящ контрол на външните им флотове или рибни стопанства, за прилагане на ефективна система за санкциониране в случай на тежки нарушения или за упражняване на контрол на системи за регистриране на улова и за претегляне.

Финансираните от ЕС проекти са спомогнали за укрепването на системата за контрол

75 Европейският фонд за морско дело и рибарство предоставя подкрепа за дейности по наблюдение, контрол и правоприлагане с общ бюджет от 580 млн. евро за програмния период 2014—2020 г.

76 Последните данни (към края на 2020 г.) показват, че държавите членки са избрали дейности, свързани с мерки за контрол, на стойност 440 млн. евро³⁷. Допустимите за финансиране мерки включват инсталиране и разработване на технология за контрол, осъвременяване и закупуване на патрулни лодки и въздухоплавателни средства, оперативни разходи, както и разработване на иновативни техники за осъществяване на контрол (вж. [фигура 10](#)).

Фигура 10 — Разходи на ЕС за мерки за контрол по категории (в млн. евро)



Източник: ЕСП въз основа на [EMFF implementation report 2020](#).

³⁷ [EMFF implementation report 2020](#).

77 ЕСП подбра извадка от 23 проекта на обща стойност 27 млн. евро (като 22,4 млн. евро са съфинансирани от ЕС), разпределени за контрол и правоприлагане в Дания, Испания, Франция и Швеция. Подбраните проекти обхващат разработване на ИТ, патрулни лодки, иновативни технологии и оперативни разходи (вж. [фигура 11](#)). От извадката от 23 проекта 20 са изпълнени от публични органи, а три — от бенефициенти от частния сектор.

Фигура 11 — Подбрани проекти по категории



Източник: ЕСП.

78 За всеки от тези проекти ЕСП оцени дали целите отговарят на нуждите, определени от управляващия орган в националните оперативни програми за Европейския фонд за морско дело и рибарство, или на приоритетите на равнище ЕС за контрол и правоприлагане³⁸. ЕСП извърши документна проверка за всеки проект, като анализира процедурите за кандидатстване и подбор, изпълнението на проектите и свързаните с тях разходи. За всеки от случаите ЕСП установи, че подбраните проекти са в съответствие с националните приоритети или приоритетите на ЕС и са спомогнали за укрепването на системите за контрол на държавите членки.

79 Пет проекта в извадката на ЕСП на обща стойност 8,5 млн. евро обхващат някои от разходите, свързани с участието на контролните органи в съвместните планове за разполагане или в специални контролни дейности. Със средствата от ЕС са финансирани елементи като поддръжка на лодки, заплати и гориво за

³⁸ Решение за изпълнение 2014/464/ЕС на Комисията.

патрули. Интервюираните от ЕСП органи на държавите членки потвърдиха, че средствата от ЕС са били от ключово значение за подпомагането на тези дейности. Съвместните планове за разполагане са позволили установяването на 2 351 нарушения в целия ЕС през 2020 г., както е обяснено в точка [66](#).

80 Три проекта на обща стойност 5,31 млн. евро са свързани с придобиването или осъвременяването на патрулни лодки. Това включва нова патрулна лодка и заменянето на шест двигателя в четири лодки за галицийската служба за брегова охрана, както и обновяването на патрулна лодка във Франция за използване в Индийския океан. ЕСП потвърди, че органите са организирали тръжни процедури, за да минимизират разходите, и че тези плавателни съдове ще бъдат използвани предимно за контрол на рибарството.

81 Седем проекта на обща стойност 5,1 млн. евро засягат „закупуването, инсталирането и разработването на технологии“. Това се състои предимно от инвестиции в информационни технологии, които да помогнат на контролните органи да насочват и извършват своите проверки по-добре. Подбраните проекти включват употребата на модели на изкуствен интелект за основан на риска контрол, създаването на уебсайт за докладване на незаконен риболов, както и множество информационни системи, предназначени за анализ и споделяне на данни относно рибарството. Интервюираните от ЕСП контролни органи потвърдиха, че тези инструменти са били полезни за дейността им.

82 ЕСП подбра пет иновативни проекта на обща стойност 1,83 млн. евро, чиято цел е да се намерят икономически ефективни начини за подобряване на контрола. На [фигура 12](#) по-долу са представени четири от тези проекти.

Фигура 12 — Иновативни проекти за борба с незаконния риболов



Използване на дрони за контрол на рибарството

Дроновете могат да бъдат полезни за откриване на риболовни дейности или незаконни капани близо до бреговата линия, в езера или във вътрешни води. Въпреки това дронове, които могат да извършват полети на дълги разстояния, рядко се използват за контрол в открито море. Макар да имат потенциала да заместят скъпите пилотирувани въздухоплавателни средства, те трябва да са достатъчно издръжливи, за да летят при неблагоприятни метеорологични условия. Един от избраните от ЕСП проекти е свързан с тестване на специален дрон за установяване на незаконен риболов във Франция.



Сателитно наблюдение за откриване на кораби

Сателити се използват от всички контролни органи за проследяване на дейността и позицията на корабите, оборудвани със система за наблюдение на корабите (VMS). В тези случаи сателитите се използват за предаване на данни в открито море. С един от избраните от ЕСП проекти се изследва иновативен начин за използване на сателитно наблюдение в обширните френски южни и антарктически територии. В проекта се използват изображения, заснети от сателит по програма „Коперник“, както и изкуствен интелект, за да се открият риболовни кораби, извършващи дейност незаконно.



Автономен надводен съд

Един от избраните проекти се състои в разработване и тестване на автономен надводен съд в Испания, задвижван от чиста енергия. Благодарение на множество сензори този безекипажен съд може да изследва океана, като същевременно предоставя на бреговата охрана дискретна и автономна система за наблюдение.



Електронно наблюдение от разстояние

Един от избраните проекти включва разработване и тестване от страна на Дания на електронно наблюдение от разстояние с цел да се подобри контролът на задължението за разтоварване. Четиринадесет държави-членки понастоящем тестват системи, като съчетават използването на камери и детектор, за да могат да заснемат и анализират изображения на улов, натоварен на борда на кораби, както и да се уверят, че инцидентният улов не се изхвърля незаконно.

Източник: ЕСП.

83 Други подбрани проекти включват придобиване на контейнери за съхраняване на иззето оборудване, като например незаконни риболовни уреди,

създаване на оперативни центрове за инспектори в областта на рибарството и инвестиции от частни оператори в системи за проследяемост.

Налаганите от държавите членки санкции се различават и невинаги са възпиращи

84 В преамбюла към [Регламента за незаконния, недеклаиран и нерегулиран риболов](#) се отчита, че систематично високият брой на тежките нарушения на правилата на политиката в областта на рибарството във води на ЕС или от оператори на ЕС се дължи предимно на недостатъчно възпиращите санкции от страна на държавите членки. Също така голямото разнообразие от санкции в държавите членки насърчава незаконни оператори да избират морските води или територии на „най-снизходителните“ по отношение на контрола държави членки. С цел да се преодолее тази слабост с Регламента се въвеждат разпоредби за засилване и стандартизиране на санкциите в целия ЕС.

85 Правилата на ЕС относно санкциите се прилагат за всички „тежки нарушения“. Органите на всяка държава членка определят дали конкретно нарушение следва да се счита за тежко, като вземат предвид критерии като нанесената вреда, стойността ѝ, степента на нарушението и предишни нарушения. Тежките нарушения засягат незаконни дейности като риболов без лицензия или разрешение, недеклаиране на улов, риболов в забранена зона или без определена квота, както и използване на незаконни риболовни уреди³⁹. Неизпълнение на задължението за разтоварване също може да се счита за тежко нарушение⁴⁰.

86 Правилата на ЕС изискват държавите членки да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за всички тежки нарушения. Един от основните принципи е, че общият размер на санкциите следва действително да лишава „нарушителите от икономическите облаги, извлечени от тежките нарушения“. Следва също да бъде взета предвид стойността на нанесените вреди на рибните ресурси и на морската околна среда.

87 С цел да се насърчат равнопоставени условия на конкуренция в целия ЕС, законодателството е въвело система за санкции за тежки нарушения. Когато е

³⁹ Регламент за незаконния, недеклаиран и нерегулиран риболов.

⁴⁰ Регламент за контрол на рибарството.

установено тежко нарушение, органите трябва да приложат наказателни точки на притежателя на лицензията за риболов, както и на капитана на кораба. След надхвърляне на конкретен праг, определен в Регламента, лицензията се отнема временно или окончателно.

88 През 2019 г. Комисията е провела изследване на системите за санкции на всички държави членки за нарушения на правилата на общата политика в областта на рибарството⁴¹. То се основава на данни, предоставени от органите на държавите членки, и обхваща периода 2015—2019 г. В изследването се посочват множество положителни констатации.

- Преобладаващата част (92 %) от установените тежки нарушения са довели до разследване или наказателно преследване.
- От всички разследвани или наказателно преследвани нарушения 92 % са довели до санкции.
- Времето, необходимо за правоприлагане, обикновено е кратко, като санкциите за тежки нарушения се прилагат средно в рамките на десет месеца от установяването. Държавите членки, които използват предимно наказателни вместо административни производства, отчитат по-дълги периоди.

89 В изследването също така се изтъкват множество пропуски в прилагането на санкции от страна на държавите членки, като с това се подкопава ефективността на системата за контрол и се нарушават равнопоставените условия на конкуренция. Тези пропуски са посочени по-долу:

- значителни различия в процентните дялове нарушения, окачествени като „тежки“, поради прилагането на различни национални критерии. Поради тази причина такива нарушения се санкционират различно;
- значителни разлики в глобите, предвидени в националните законодателства, като максималните им размери варират между 1 624 евро (Румъния) и 600 000 евро (Испания) за административни санкции и между 10 224 евро (България) и 16 млн. евро (Естония) за наказателноправни санкции. На практика средната наложена глоба за подобно нарушение варира от около 200 евро (Кипър, Литва и Естония) до над 7 000 евро (Испания). В някои

⁴¹ [Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy.](#)

държави членки, чиито риболовни флотове включват големи кораби или извършват дейност извън водите на ЕС (Гърция, Литва, Латвия), максималните глоби са много ниски в сравнение с равнището на дейност, което поражда съмнения относно тяхната пропорционалност и възпиращ ефект;

- някои държави членки (Кипър, Литва, Румъния) редовно издават предупреждения вместо глоби за леки нарушения, докато други (Дания, Испания) процедират по подобен начин дори за тежки нарушения;
- значителни различия при използването на придружаващи санкции (напр. конфискация на рибни продукти / незаконни уреди, временно отнемане на лицензията за риболов), като те се прилагат редовно само от някои държави членки (Белгия, Дания, Франция, Италия, Нидерландия);
- значителни разлики при прилагането на системата за наказателни точки, като някои държави членки (Гърция, Румъния, Хърватия, Ирландия) не използват или използват рядко точки за тежки нарушения (в противоречие с [Регламента за контрол на рибарството](#)).

90 Въз основа на оценката на ЕСП на резултатите от изследването и на собствената си одитна дейност ЕСП стигна до заключението, че в ЕС не са налице равнопоставени условия на конкуренция. Най-важно е да се изтъкне, че в някои държави членки санкциите не са нито пропорционални на икономическите облаги, извлечени от нарушенията, нито са достатъчни, за да постигнат възпиращ ефект. Това е несправедливо спрямо спазващите законите оператори и създава риск от постоянни нарушения.

91 В своето предложение от 2018 г. за преразглеждане на системата за контрол на рибарството Комисията е предложила редица промени на съществуващото законодателство с цел по-голяма стандартизация на санкциите за нарушения на общата политика в областта на рибарството във всички държави членки. Те включват по-специфични критерии за определяне на тежестта на нарушението, автоматично квалифициране на определени нарушения като тежки и определяне на стандартизирани минимални и максимални санкции за тежки нарушения.

Заклучения и препоръки

92 Незаконният, недеклариран и нерегулиран риболов изчерпва рибните запаси, като с това представлява една от най-големите заплахи за морските екосистеми в света. Той подкопава усилията за устойчиво управление на рибарството и довежда до срыв в някои видове рибни запаси. Борбата с незаконния риболов следва да гарантира на потребителите в ЕС, че продуктите, които консумират, не са получени в резултат на незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов. Гарантирането на законосъобразността на даден продукт обаче, макар и да е необходимо, не е достатъчно, за да се гарантира същевременно и устойчивият му произход.

93 ЕСП разглежда разходите и действията на ЕС, целящи да попречат на това продукти, получени от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов, да достигат до гражданите на ЕС. Извършената от одиторите работа обхваща системите за контрол, насочени към предотвратяване на вноса на продукти от незаконен риболов в ЕС, както и системите за контрол на държавите членки за проверка на националните флотове и води.

94 Общото заключение на одиторите е, че съществуващите системи за контрол за борба с незаконния риболов са частично ефективни: въпреки че понижават риска, тяхната ефективност намалява поради различията в прилаганите от държавите членки проверки и санкции.

95 ЕС е приел Регламент за незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов през 2008 г., с който се въвежда схемата на ЕС за удостоверяване на улова. ЕСП констатира, че тази схема е подобрила проследяемостта и е засилила контрола на вноса (точки [28—29](#)). В сравнение със сходни системи схемата на ЕС е най-пълна по отношение на своя обхват, изискваната информация и процесите за заверяване и контрол (точки [30—34](#)).

96 Органите на държавите членки следва да извършват проверки, основани на риска, с цел да се уверят, че за целия внос могат да бъдат представени валидни сертификати за улов, като заверяват информацията, съдържаща се във всеки сертификат. ЕСП установи, че значителните разлики в обхвата и качеството на прегледите и проверките в държавите членки подкопават ефективността на системата и пораждаят риск операторите да се възползват от най-слабото звено на системата (точки [35—45](#)).

97 Схемата на ЕС за удостоверяване на улова все още се прилага на базата на документи на хартиен носител. Не съществува база данни на равнище ЕС за единно регистриране на всички сертификати за улов, получени от държавите членки. Това намалява ефикасността и ефективността на системата за контрол и създава риск от измами. През 2019 г. е предоставено цифрово решение на равнище ЕС, разработено от Комисията, но понастоящем то не се използва от държавите членки. В предложението на Комисията за изменение на Регламента за контрол на рибарството се предвижда системата CATCH да стане задължителна в ЕС (точки [46—49](#)).

98 Когато системата за контрол на държава на знамето е засегната от съществени недостатъци, заверените сертификати за улов не могат да гарантират, че продуктите, изнесени за ЕС, не са получени от незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов. Определянето на „несътруднически трети държави“, известно като издаване на „червен картон“ в рамките на „системата на картоните“, е от изключително важно значение за предотвратяване на навлизането на незаконни продукти на пазара. ЕСП установи, че системата на картоните се е оказала полезна и е довела до реформи в повечето от засегнатите трети държави. Въпреки че системата на картоните често засяга държави, чиято търговия с рибни продукти с ЕС е минимална, тези държави често играят ролята на „удобни флагове“, което създава риск от незаконен риболов (точки [50—63](#)).

Препоръка 1 — Да се наблюдават мерките на държавите членки за укрепване на техните системи за контрол във връзка с предотвратяването на вноса на продукти от незаконен риболов и да се предприемат действия в тази насока, ако е необходимо

С цел да се засили контролът на вносните продукти Комисията следва да работи с държавите членки в следните насоки:

- а) да постигне цифровизация на схемата за удостоверяване на улова и да разработи автоматизирани проверки и предупреждения за риска, които да подпомагат контролните дейности;
- б) да предприеме стъпки за хармонизирано използване на критериите за определяне на риска, както и да наблюдава дали прегледите и проверките на държавите членки са насочени към установените рискове;
- в) да наблюдава дали обхватът и качеството на прилаганите от държавите членки проверки са достатъчни за преодоляване на рисковете и да предприеме необходимите мерки за отстраняване на евентуални недостатъци.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

99 Държавите членки следва да контролират осъществяването в техните води риболовни дейности, както и тези, извършвани другаде от риболовни кораби, плаващи под тяхното знаме. Данните сочат, че националните проверки често откриват случаи на незаконен риболов, въпреки че три държави членки и Обединеното кралство са установили около 75 % от всички докладвани нарушения. Невярното деклариране на улов е най-честото нарушение от страна на флота на ЕС, следвано от риболова в забранени зони или без определена квота и използването на незаконни риболовни уреди. Налице са множество доказателства, че изпълнението на задължението за разтоварване е предизвикателство и че незаконните изхвърляния в открито море продължават (точки [64—69](#)).

100 В своята работа Комисията е установила значителни недостатъци в контрола на някои държави членки по отношение на претеглянето, регистрацията и проследяемостта на улова. Те са довели до прекомерен улов и занижено

деклариране на улов, като понастоящем Комисията предприема стъпки за преодоляването им (точки 70—74).

101 Европейският фонд за морско дело и рибарство е предоставил подкрепа за наблюдение, контрол и правоприлагане с общ бюджет от 580 млн. евро за програмния период 2014—2020 г. ЕСП подбра извадка от 23 проекта, насочени към контрол и правоприлагане в четири държави членки. Тя установи, че тези проекти са в съответствие с определените национални приоритети или приоритети на ЕС и са спомогнали за укрепването на системата за контрол (точки 75—83).

102 Рамката на ЕС изисква държавите членки да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за всички тежки нарушения. Един от основните принципи е, че общият размер на санкциите следва действително да лишава „нарушителите от икономическите облаги, извлечени от тежките нарушения“ (точки 84—87).

103 Преобладаващата част от установените тежки нарушения са довели до разследване или наказателно преследване, в резултат на което са наложени навременни санкции. Степента на санкциите за сходни нарушения обаче варира значително в отделните държави членки. Сравнение на прилагането на санкциите в националните системи показва липсата на равнопоставени условия на конкуренция в рамките на ЕС. Най-важно е да се отбележи, в някои държави членки санкциите не са пропорционални на икономическите облаги, извлечени от нарушенията, нито са достатъчни, за да постигнат възпиращ ефект (точки 88—91).

Препоръка 2 — Да се направи необходимото държавите членки да прилагат възпиращи санкции срещу незаконния риболов

Комисията следва да работи по единното и ефективно прилагане на система за възпиращи санкции за незаконен риболов в държавите членки, като:

- а) проверява дали държавите членки прилагат санкции за тежки нарушения;
- б) проверява дали размерът на приложената от държавите членки санкция е най-малко равен на икономическите облаги, извлечени от нарушението,

както и дали възпиращият ефект на санкцията е достатъчен, за да предотврати повторни нарушения;

- в) проверява дали системата от наказателни точки се прилага хармонизирано в държавите членки;

Целеви срок за изпълнение — 2024 г.

- г) предприеме необходимите действия за преодоляване на недостатъците.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Joëlle Elvinger — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 14 юли 2022 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Международни инструменти за борба с незаконния, недеklarиран и нерегулиран риболов



Приложение II — Сравнение на схемата на ЕС за удостоверяване на улова със сходни системи в САЩ и Япония

Обхват	Изисквания за предоставяне на информация	Система за заверяване и контрол
Схемата на ЕС е с най-голям обхват: всички рибни продукти трябва да са проследими и сертифицирани. ○ Схемата на ЕС обхваща всички преработени и непреработени морски риби, уловени в дивата природа, които са внесени от трети държави в ЕС (с някои изключения за продукти от маловажно значение за борбата срещу незаконния риболов), както и от държави от ЕС, ако са повторно внесени след преработка извън ЕС. ○ Програмата на САЩ за наблюдение на вноса на морски продукти (SIMP) обхваща 13 вида морски продукти, определени като най-уязвими по отношение на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов и измами с морски продукти. Това представлява почти половината от целия внос на морски продукти на САЩ⁴².	Схемите на ЕС и САЩ съдържат обширен набор от изисквания за предоставяне на информация, които осигуряват подробна проследяемост. ○ Всички схеми изискват събирането на основна информация за продукта: риболовен кораб, знаме, уловени вид и количество. ○ Единствено схемите на ЕС и САЩ изискват информацията относно преработеното тегло. ○ Схемата на Комисията за опазване на антарктическите живи морски ресурси (CCAMLR) е единствената, която не изисква информацията относно точната зона на улов (като приема „открито море“ или изключителната икономическа зона на крайбрежната държава), риболовните уреди и методи.	Схемата на ЕС прилага най-всеобхватната система за заверяване и контрол (удостоверение от държавата на знамето и проверки от националните органи на мястото на получаване в ЕС). ○ В САЩ вносителите са отговорни за гарантирането на законосъобразността на продуктите. В задачите на държавата на знамето не се включва потвърждаване на информацията, предоставена от операторите. Органите за контрол на рибарството извършват както случайни, така и целеви одити на морските продукти, обхванати от програмата⁴⁷. ○ В ЕС всяка пратка трябва да бъде придружена от сертификат, заверен от държавата на знамето. Освен това органите на държавите членки трябва да се уверят, че вносът на рибни продукти е придружен от валиден сертификат за улов, както и да

⁴² SIMP Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.

⁴⁷ Compliance Guide for the Seafood Import Monitoring Program.

Обхват	Изисквания за предоставяне на информация	Система за заверяване и контрол
○ Понастоящем Япония наблюдава четирите вида, обхванати от регионалните схеми: южен червен тон, атлантически червен тон, антарктически костур и патагонски кликач⁴³. Нов закон ще въведе схема за документиране на улова на други видове, считани за уязвими морски продукти — обект на внос⁴⁴. Първоначално тя ще бъде приложима за четири вида с възможност за разширяване на обхвата.	○ Схемите на Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT) и на Комисията за опазване на южния червен тон (CCSBT) не изискват информация относно лицензията за риболов, разрешението за риболов, идентификационния номер на кораба или пристанището на разтоварване. ○ Схемата на ЕС се основава предимно на документи на хартиен носител. Схемата на САЩ изисква от вносителите да докладват ключови данни в национална система, като водят документация на хартиен или електронен носител. Докато ICCAT и CCAMLR използват цифрови системи⁴⁵, CCSBT все още не е изцяло цифровизирана⁴⁶.	извършват прегледи и проверки, основани на риска. ○ Всяка регионална организация за управление на рибарството има свои собствени правила за контрол и заверяване. Както CCAMLR⁴⁸, така и ICCAT⁴⁹ изискват държавите на знамето да удостоверяват улова. Членовете трябва да направят необходимото, за да се уверят, че техните органи преглеждат документите на всяка пратка. Членовете на CCSBT⁵⁰ следва да провеждат одити, включително инспекции на кораби, на разтоварвания на сушата и, когато е възможно, на пазарите, за да потвърдят информацията, съдържаща се в документите.

⁴³ A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling IUU fishing in the top three seafood markets.

⁴⁴ Japan to Require Catch Documents for Imports of Vulnerable Marine Species.

⁴⁵ Recommendation by ICCAT on an electronic Bluefin Tuna Catch Documentation Programme (eBCD).

⁴⁶ Resolution on the implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.

⁴⁸ Conservation Measure 10-05 (2018), Catch Documentation Scheme for *Dissostichus* spp.

⁴⁹ Recommendation 18-13 by ICCAT on an ICCAT Bluefin Tuna Catch Documentation program.

⁵⁰ Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.

Съкращения

ЕФМДР: Европейски фонд за морско дело и рибарство

ННН: Незаконен, недеклариран и нерегулиран риболов

ФАО: Организация на ООН за прехрана и земеделие

ССАМЛР: Комисия за опазване на антарктическите живи морски ресурси

СССВТ: Комисия за опазване на южния червен тон

ЕФСА: Европейска агенция за контрол на рибарството

ИССАТ: Международна комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан

Речник на термините

Държава на знамето: Държава, в която е регистриран даден морски кораб.

Европейски фонд за морско дело и рибарство: Фонд на ЕС, който подпомага рибарите в прехода към устойчиво рибарство, както и крайбрежните общности при диверсифицирането на тяхната икономика.

Задължение за разтоварване: Изискване риболовните кораби да разтоварват на сушата и да докладват целия улов на определени видове и да го приспадат от приложимите квоти.

Изключителна икономическа зона: 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.

Обща политика в областта на рибарството: Рамка на ЕС за управление на рибните запаси и рибарството, чиято концепция е да осигурява устойчивост на рибните запаси и стабилни доходи за риболовната общност.

Регионална организация за управление на рибарството: Междуправителствена организация, разполагаща с правомощия за установяване на мерки за опазване и управление на рибарството в международни води.

Система на картоните: Метод на ЕС за определяне на държави извън ЕС, в които мерките за предотвратяване на незаконния риболов не са достатъчно строги, и налагане на наказания чрез отправяне на официално предупреждение („жълт картон“) или въвеждане на забрана за внос („червен картон“).

Схема за удостоверяване на улова: Изискване всички изнасяни за ЕС рибни продукти да бъдат придружени от сертификат, заверен от държавата на знамето на риболовния кораб, с цел да се докаже, че произхождат от законен улов.

Съвместен план за разполагане: Механизми за контрол и инспекции на приоритетни риболовни зони, за извършването на които се използват обединени от държавите членки ресурси.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да имат 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 Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитната дейност беше ръководена от члена на ЕСП Eva Lindström със съдействието на Katharina Bryan, — ръководител на кабинета на г-жа Elvinger, и Johan Stalhammar — аташе в кабинета; Paul Stafford — главен ръководител; Frédéric Soblet — ръководител на задача; Paulo Faria — заместник-ръководител на задача, и Kartarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova и Anna Zalega — одитори. Marika Meisenzahl предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan и Paul Stafford.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2022 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба 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 като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигури 3, 4, 5, 6, 8 и 12 — икони: Фигурите са създадени с използването на ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Снимка 1: © Европейска агенция за контрол на рибарството, 2005—2021 г.

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.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове 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 ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

PDF	ISBN 978-92-847-8655-8	1977-5814	doi:10.2865/538708	QJ-AB-22-018-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-8674-9	1977-5814	doi:10.2865/07	QJ-AB-22-018-BG-Q

Незаконният, недеklarиран и нерегулиран риболов е една от най-големите заплахи за морските екосистеми, подкопаваш усилията за устойчиво управление на рибарството. Европейската сметна палата (ЕСП) разглежда рамката, действията и разходите на ЕС, които целят да се попречи на това продуктите, получени от незаконен риболов, да бъдат предлагани за консумация от гражданите на ЕС. Общото заключение на одиторите е, че съществуващите системи за контрол за борба с незаконния риболов са частично ефективни: въпреки че понижават риска, тяхната ефективност намалява поради различията в прилаганите от държавите членки проверки и санкции. ЕСП препоръчва Комисията да наблюдава действията на държавите членки за укрепване на техните системи за контрол във връзка с предотвратяването на вноса на продукти от незаконен риболов, както и да се увери, че държавите членки прилагат възпиращи санкции срещу незаконния риболов.

Специален доклад на Европейската сметна палата (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

Туитър: @EUAuditors