Službeni list
Europske unije

HR
Serija C

C/2025/6227

17.11.2025.

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

za veću transparentnost i dobro upravljanje pri dodjeli ribolovnih mogućnosti od strane država članica: Priručnik za primjenu članaka 16. i 17. Uredbe (EU) br. 1380/2013 o zajedničkoj ribarstvenoj politici

(C/2025/6227)

1. UVOD

Ribolovne mogućnosti pružaju količinski određeno zakonsko pravo na ribolov ([1]) i ključne su za osiguravanje održivog upravljanja zajedničkim prirodnim resursom koji se može iscrpiti ako se prekomjerno iskorištava. Države članice moraju raspoložive ribolovne mogućnosti dodjeljivati u skladu sa svojom odgovornošću za upravljanje zajedničkim prirodnim resursom i njegovo očuvanje. Istodobno bi se ribolovnim resursima trebalo upravljati na način koji je u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje. Nadalje, kako je istaknuto u Europskom paktu o oceanima ([2]), zdrav ocean i regenerativne prakse pridonijet će održavanju sredstava za život, posebno u obalnim zajednicama, i osiguravanju sigurnosti opskrbe hranom, među ostalim za buduće generacije.

Objektivnom i transparentnom dodjelom nacionalnih ribolovnih mogućnosti osigurava se jednako postupanje prema ribarima, gradi povjerenje među dionicima te promiče održivo iskorištavanje resursa i zaštita morskog okoliša o kojem ovise ribolovni resursi i, u konačnici, ribarstvo. Transparentna dodjela može pridonijeti i sprečavanju sukoba među gospodarskim subjektima, flotama ili segmentima. Dodjela ribolovnih mogućnosti može se dodatno iskoristiti za svladavanje novih izazova i stvaranje poticaja za ribarska plovila da upotrebljavaju selektivne ribolovne alate, čime se potiče i nagrađuje održivije ponašanje i rješenja.

U Komunikaciji Komisije iz 2023. o funkcioniranju Uredbe o ZRP-u ([3]) istaknuto je, u kontekstu poboljšanja upravljanja ZRP-om, da dobro upravljanje ovisi i o većoj transparentnosti. U njoj je istaknut i zahtjev iz članka 17. Uredbe (EU) 1380/2013 o zajedničkoj ribarstvenoj politici („Uredba o ZRP-u") ([4]) da države članice pri dodjeli ribolovnih mogućnosti primjenjuju transparentne i objektivne kriterije, uključujući one okolišne, društvene i gospodarske prirode. U toj je komunikaciji potvrđena i predanost Komisije suradnji sa znanstvenim tijelima i državama članicama kako bi se dodatno procijenila i osigurala transparentnost tih kriterija i njihova usklađenost s odredbama ZRP-a. Namjera je bila potaknuti primjenu kriterija kojima se mogu poticati održive ribolovne prakse i poduprijeti artizanalni i priobalni ribari, koji čine gotovo 75 % svih ribarskih plovila registriranih u EU-u i gotovo polovinu svih zaposlenih u sektoru ribarstva.

Nadovezujući se na tu obvezu, Komisija ovom Komunikacijom potiče države članice da poduzmu mjere za poboljšanje dobrog upravljanja u smislu dodjele ribolovnih mogućnosti, i to na četiri načina: 1. jačanjem transparentnosti i informiranja; 2. pravednošću; 3. osiguravanjem točnosti dostavljenih informacija i 4. prikladnošću načina dodjele.

([1]) U skladu s definicijom iz članka 4. točke 32. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1224/2009, tzv. Uredbe o kontroli: *„Ribolovna mogućnost" znači količinski određeno zakonsko pravo na ribolov, izraženo u ulovu i/ili ribolovnom naporu.* Zakonsko pravo na ribolov može uključivati i tehnička i geografska ograničenja u pogledu načina, trenutka i mjesta obavljanja ribolovnih operacija.

([2]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski pakt o oceanima COM(2025) 281 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0281. Odjeljak 4. Zaštita i osnaživanje obalnih zajednica i otoka.

([3]) „Zajednička ribarstvena politika danas i sutra: Pakt za ribarstvo za održivo, inovativno, na znanosti utemeljeno i uključivo upravljanje ribarstvom" COM/2023/103 final (kao dio šireg paketa za ribarstvo i oceane). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103.

([4]) Uredba (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ. SL L 354, 28.12.2013., str. 22.

U ovoj se Komunikaciji države članice pozivaju i da razmotre sustave i načine koje trenutačno primjenjuju pri dodjeli tih ribolovnih mogućnosti kako bi potaknule održive ribolovne prakse i poduprle artizanalne i priobalne ribare.

U Prilogu ovoj Komunikaciji (nazvanom *Priručnik za dodjelu ribolovnih mogućnosti od strane država članica*) utvrđuju se nalazi Komisije o primjeni članaka 16. i 17. Uredbe o ZRP-u, uzimajući u obzir angažman i povratne informacije dobivene od država članica i dionika ([5]). U Prilogu se navode i smjernice za provedbu tih članaka kada države članice dodjeljuju ribolovne mogućnosti plovilima koja plove pod njihovom zastavom.

2. JASNIJE INFORMACIJE O NAČINIMA DODJELE: JAČANJE TRANSPARENTNOSTI

Člankom 16. stavkom 6. Uredbe o ZRP-u propisano je da države članice obavijeste Komisiju o načinima koje primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti plovilima koja plove pod njihovom zastavom. Ta je obveza izvješćivanja važna radi transparentnosti ([6]) te je Komisiji i državama članicama potrebna za praćenje trendova i uspješnosti.

Međutim, praksa je pokazala da države članice Komisiju obavještavaju na različite načine, različitom učestalošću i o različitim pojedinostima. Zbog toga je teško dobiti jasnu sliku o dodjeli ribolovnih mogućnosti za određene stokove, flote i regije. Stoga se u Prilogu ovoj Komunikaciji države članice pozivaju da pri izvješćivanju Komisije u skladu s člankom 16. stavkom 6. uključe određene minimalne informacije.

Nadalje, veća transparentnost prema dionicima ključna je za dobro upravljanje. Stoga se države članice potiču da dionicima pruže informacije o načinima koje primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti, kriterijima utvrđenima u članku 17. ZRP-a koje primjenjuju, važnosti koju pridaju svakom kriteriju i razlozima za nju.

Države članice moraju osigurati da su primijenjeni načini i kriteriji u skladu sa zahtjevima Uredbe o ZRP-u (uglavnom članak 17.). Komisija stoga poziva države članice da provjere odražava li se ta usklađenost u informacijama koje dostavljaju: (i) dokazuju li dostavljene informacije transparentnost i objektivnost kriterija? (ii) je li ponderiranje okolišnih, društvenih i gospodarskih kriterija jasno utvrđeno? (iii) obuhvaćaju li te informacije sve dodijeljene ribolovne mogućnosti?

3. DODJELA RIBOLOVNIH MOGUĆNOSTI ZA POTICANJE ODRŽIVIH RIBOLOVNIH PRAKSI I POTPORU ARTIZANALNIM I PRIOBALNIM RIBARIMA

Važno je da države članice osmisle sustav dodjele kako bi ga uskladile s ciljevima ZRP-a, čime se osigurava održivost ribolovnih aktivnosti i održava dovoljna fleksibilnost kako bi se sektor ribarstva EU-a mogao prilagoditi novim izazovima.

Informacije koje je prikupila Komisija i analizirao Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF) pokazuju znatne razlike u načinima dodjele o kojima je izviješteno i primjeni kriterija, uključujući one okolišne, društvene i gospodarske prirode.

Komisija priznaje da je odluka koji će se sustavi dodjele primjenjivati odgovornost država članica i da je odabir odgovarajućih pondera za okolišne, društvene i gospodarske kriterije u njihovoj nadležnosti. S obzirom na raznolikost sektora i ribarstva u državama članicama, jasno je da univerzalni pristup ne bi pružio odgovarajuće rješenje.

Konkretno, države članice nisu obvezne ribolovne mogućnosti dodjeljivati najodrživijim ribolovnim praksama ili artizanalnim ribarima.

([5]) Više o povratnim informacijama dostupno je u dokumentima na koje se upućuje u Prilogu, a to su uglavnom izvješća Znanstvenog, tehničkog i gospodarskog odbora za ribarstvo (STECF) 20-14, 22-14 i 23-17.

([6]) Kako je navedeno u Komunikaciji iz 2023. „Zajednička ribarstvena politika danas i sutra” (COM(2023) 103 final): „Dobro upravljanje ovisi i o većoj transparentnosti”. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0103.

Međutim, Komisija je dužna ocijeniti usklađenost tih načina dodjele s ciljevima ZRP-a.

U tom kontekstu Komisija ističe smisao članka 17., koji se odražava u uvodnoj izjavi 33. Uredbe o ZRP-u: *Države članice trebale bi promicati odgovorno ribarstvo pružajući poticaje onim subjektima koji obavljaju ribolov na način koji je najmanje štetan za okoliš i koji pruža najviše koristi društvu*.

Iz odgovora na upitnike i savjetovanja s dionicima Komisija je primijetila određenu inerciju u načinu na koji države članice dodjeljuju ribolovne mogućnosti, a čini se i da se nekim od načina o kojima je izviješteno novi izazovi s kojima se suočava ribarstvo EU-a ne svladavaju na primjeren način.

To je posebno očito kod malih priobalnih ribara, koji su općenito osjetljiviji na izazove ([7]) kao što su energetska kriza, prirodna fluktuacija stokova (brojnost i rasprostranjenost), tržišno natjecanje za iskorištavanje morskog prostora, klimatske promjene, degradacija morskog okoliša, invazivne vrste ili nepoštena konkurencija zbog nezakonitog, neprijavljenog i nereguliranog (NNN) ribolova.

Komisija je svjesna važne uloge malog priobalnog ribolova, koji čini gotovo 70 % flote plovila u EU-u. Poseban naglasak stavlja na njihovu užu povezanost s društvenom i gospodarskom strukturom ribarskih zajednica te s lokalnim okolišem i društvom i njihovu važnu ulogu u europskoj kulturi i baštini. Priznavanje te uloge podupire se: (i) povlaštenim pristupom vodama EU-a do 12 nautičkih milja iz Uredbe o ZRP-u; (ii) financijskom potporom u iznosu do 100 % u okviru Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPRA) ([8]) i (iii) određenim odstupanjima na temelju Uredbe o kontroli ([9]).

Dodjela ribolovnih mogućnosti na temelju članka 17. koju provode države članice mogla bi bolje odražavati važnu ulogu malog priobalnog ribolova, primjerice usklađivanjem načina dodjele s posebnim potrebama utvrđenima u okviru nacionalnog programa EFPRA-e za artizanalne ribare kako bi se izgradila otpornost.

4. ŠTO BI DRŽAVE ČLANICE MOGLE UČINITI KAKO BI POBOLJŠALE DOBRO UPRAVLJANJE DODJELOM RIBOLOVNIH MOGUĆNOSTI

A. Izgradnja povjerenja na temelju transparentnosti i komunikacije

Načini dodjele mogu biti složeni, a određeni dionici izrazili su želju za boljim razumijevanjem primijenjenih načina i kriterija na kojima se temelje. Stoga se, uz pravne zahtjeve u pogledu obavješćivanja Komisije o načinu na koji dodjeljuju ribolovne mogućnosti plovilima koja plove pod njihovom zastavom, države članice pozivaju da ojačaju svoje informacijske i komunikacijske alate te da **dionicima proaktivno pružaju informacije** o načinima koje primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti (kvote i napor) i razlozima na kojima se temelje.

Komisija naglašava da bi članak 17. mogao biti instrument za odgovor na nove izazove s kojima se suočava ribarstvo EU-a. Ti bi se izazovi mogli svladati promicanjem dijaloga i aktivnijim uključivanjem svih dionika u dodjelu ribolovnih mogućnosti od strane država članica.

B. Izgradnja povjerenja na temelju pravednosti

Komisija potiče **države članice da poduzmu daljnje mjere kako bi iskoristile pun potencijal članka 17. za promicanje održivih ribolovnih praksi i potporu artizanalnim i priobalnim ribarima**.

([7]) Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF), Godišnje gospodarsko izvješće o ribarskoj floti EU-a za 2024. (The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet) (STECF 24-03 i 24-07), PRELLEZO, R., SABATELLA, E.C., VIRTANEN, J., TARDY MARTORELL, M. i GUILLEN, J. (urednici), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2024., doi:10.2760/5037826, JRC139642. Poglavlje 2.7. Mala priobalna flota EU-a (SSCF). Stranice od 45. do 60. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139642.

([8]) Uredba (EU) 2021/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu.

([9]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1224/2009 od 20. studenog 2009. o uspostavi sustava kontrole Unije za osiguranje sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike, izmijenjena Uredbom (EU) 2023/2842 Europskog parlamenta i Vijeća.

Prvo, Komisija poziva države članice da razmisle o primjerima kriterija iz članka 17. i učinku dodjele ribolovnih mogućnosti: (i) plovilima koja imaju veći utjecaj na okoliš od drugih plovila u njihovim flotama; (ii) plovilima koja nisu poštovala pravila; ili (iii) plovilima koja istiskuju tradicionalne djelatnosti ili uspostavljene održive gospodarske djelatnosti.

Drugo, Komisija potiče države članice da provedu mjere kojima se podupiru artizanalni ribari i da iskoriste sve mogućnosti iz članka 17. kojima bi se mogla potaknuti dugoročna održivost tog ribolova, posebno za one s manjim učinkom na okoliš.

C. **Izgradnja povjerenja na temelju točnosti dostavljenih informacija**

Vrsta, količina i detaljnost informacija koje države članice dostavljaju uvelike se razlikuju ([10]).

Komisija stoga poziva države članice da u skladu s člankom 16. stavkom 6. i u cilju transparentnosti i dobrog upravljanja obavijeste Komisiju i dionike o načinima i kriterijima dodjele koje primjenjuju **za sve ribolovne mogućnosti**. To uključuje kvote i ribolovni napor u vodama EU-a te ribolovne mogućnosti dodijeljene državama članicama u međunarodnim vodama i na temelju međunarodnih sporazuma (kao što su regionalne organizacije za upravljanje ribarstvom, sporazumi o partnerstvu u održivom ribarstvu ili druge vrste bilateralnih ili multilateralnih sporazuma).

Komisija poziva države članice da izvijeste o načinu dodjele koji primjenjuju uzimajući u obzir tri kategorije kriterija iz članka 17., tj. **okolišne**, **društvene** i **gospodarske kriterije**.

Transparentnost i komunikacija s dionicima, kao ključne sastavnice dobrog upravljanja, relevantne su i za ribolovne mogućnosti koje podliježu prenosivim ribolovnim koncesijama unatoč njihovu isključenju iz obveze obavješćivanja Komisije, kako je utvrđeno u članku 16. stavku 6.

D. **Izgradnja povjerenja na temelju prikladnosti načina dodjele**

Komisija potiče države članice da kriterije za dodjelu ribolovnih mogućnosti primjenjuju u skladu s člankom 17. Uredbe o ZRP-u kako bi potaknule prilagodbu novim izazovima. **Načini dodjele ne bi smjeli ugroziti sposobnost država članica da brzo reagiraju** na neočekivane poteškoće.

Komisija poziva države članice da razviju načine dodjele koji uključuju mogućnost pravodobne, transparentne i aktivne preraspodjele neiskorištenih ribolovnih mogućnosti.

Komisija potiče države članice i da redovito preispituju sustave dodjele kako bi se osiguralo da su **primijenjeni načini i kriteriji i dalje relevantni i primjereni** trenutačnim potrebama njihova sektora ribarstva.

5. **ZAKLJUČAK**

Komisija surađuje s državama članicama, STECF-om i dionicima kako bi dobila jasniju sliku o načinima koji se primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti ([11]).

S obzirom na taj postupak Komisija poziva države članice da poduzmu daljnje mjere kako bi iskoristile pun potencijal članka 17. za promicanje održivih ribolovnih praksi i potporu artizanalnim i priobalnim ribarima.

Komisija potiče države članice da razmisle o glavnim problemima s kojima se suočavaju njihovi artizanalni ribari te da iskoriste članak 17. kako bi određenim ribarskim plovilima koja zaslužuju pristup ribolovnim mogućnostima pružile potporu i prostor za nastavak njihova doprinosa održivom ribarstvu i ribarskim zajednicama.

([10]) Vidjeti, primjerice, Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF), Socijalni podaci u ribarstvu (Social Data in Fisheries) (STECF 23-17), Van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M. i Guillen, J. (urednici), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2024., doi:10.2760/982497, JRC136326. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([11]) Najnovije citirano objavljeno izvješće: Znanstveni tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF) – Socijalni podaci u ribarstvu (STECF 23–17).

Kako bi se povećalo povjerenje u politike, Komisija potiče države članice da poboljšaju informacije o načinu dodjele ribolovnih mogućnosti koje pružaju dionicima.

Komisija poziva države članice da kao sljedeće razmisle o načinima i kriterijima koje primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti, imajući na umu potrebu za promicanjem održivih ribolovnih praksi, podupiranjem artizanalnih i priobalnih ribara te poboljšanjem komunikacije i transparentnosti. Komisija im je u tome spremna pomoći.

PRILOG

Priručnik za dodjelu ribolovnih mogućnosti od strane država članica (članak 17. Uredbe o ZRP-u)

Ovaj priručnik sadržava dodatne informacije koje bi državama članicama mogle pomoći u provedbi i primjeni članka 17. Uredbe o ZRP-u (dalje u tekstu „članak 17.").

Članak 17. Uredbe o ZRP-u

Kriteriji za dodjelu ribolovnih mogućnosti od strane država članica

Prilikom dodjele ribolovnih mogućnosti koje su im raspoložive kako je navedeno u članku 16., države članice dužne su koristiti transparentne i objektivne kriterije uključujući one okolišne, društvene i gospodarske prirode. Kriteriji koji se koriste mogu uključivati, inter alia, utjecaj ribolova na okoliš, prijašnje poštovanje propisa, doprinos lokalnom gospodarstvu i prijašnje razine ulova. Unutar ribolovnih mogućnosti koje su im dodijeljene, države članice nastoje pružiti poticaje za ribarska plovila koja koriste alate za selektivni ribolov ili ribolovne tehnike koje imaju manje štetan utjecaj na okoliš, poput smanjene potrošnje energije ili nanošenja štete staništima.

PRIMIJENJENI NAČINI I KRITERIJI DODJELE O KOJIMA SU IZVIJESTILE DRŽAVE ČLANICE

Od donošenja Uredbe o ZRP-u 2013. Komisija surađuje s državama članicama kako bi dobila potpunu sliku o tome kako primjenjuju i provode članak 17.

U Komunikaciji Komisije o funkcioniranju Uredbe o ZRP-u iz 2023. ([1]) Komisija je najavila da namjerava „otvoriti rasprave među državama članicama i dionicima s ciljem pripreme Priručnika o dodjeli ribolovnih mogućnosti kako bi se poboljšala transparentnost, poticalo održive ribolovne prakse u cijelom EU-u i pomoglo artizanalnom i obalnom ribarstvu."

U Europskom paktu o oceanima Komisija prepoznaje potporu artizanalnom ribolovu kao prioritet i ponovno se obvezuje na pripremu ovog priručnika kako bi se poboljšala transparentnost i promicalo održivo ribarstvo ([2]).

Ovaj priručnik temelji se na sljedećim dokumentima i postupcima:

— Rezoluciji Europskog parlamenta od 7. lipnja 2022. o provedbi članka 17. Uredbe o zajedničkoj ribarstvenoj politici (2021/2168(INI)) ([3]);

— četiri upitnika koja su 22 obalne države članice ispunile 2016., 2020., 2022. i 2023.;

([1]) „Zajednička ribarstvena politika danas i sutra: Pakt za ribarstvo za održivo, inovativno, na znanosti utemeljeno i uključivo upravljanje ribarstvom" COM/2023/103 final (kao dio šireg paketa za ribarstvo i oceane). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103.

([2]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski pakt o oceanima COM/2025/281 final. Odjeljak 3.1. Stranica 10. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=comnat:COM_2025_0281_FIN.

([3]) Izvješće o provedbi članka 17. Uredbe o ZRP-u (2021/2168(INI)) https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021/2168(INI).

— tri izvješća Znanstvenog, tehničkog i gospodarskog odbora za ribarstvo (STECF) (20-14 ([4]), 22-14 ([5]), 23-17) ([6]) i

— posebnom savjetovanju s dionicima održanom od veljače do travnja 2024.

U navedenim dokumentima i savjetovanjima istaknuta je potreba da Komisija pruži smjernice o članku 17. Uredbe o ZRP-u i o tome kako države članice obavješćuju Komisiju o načinima dodjele koje primjenjuju, kako je propisano člankom 16. stavkom 6. Uredbe o ZRP-u (dalje u tekstu „članak 16. stavak 6.").

U četiri upitnika koja je Komisija poslala 2016., 2020., 2022. i 2023. od 22 obalne države članice tražilo se da dostave informacije o načinima koje primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti na temelju članka 16. u vezi s člankom 17. STECF je ocijenio odgovore na te upitnike. Informacije su dopunjene na savjetovanju s dionicima održanom od veljače do travnja 2024. ([7])

Iako su sve 22 obalne države članice odgovorile na upitnike, vrsta, količina i detaljnost informacija koje su dostavile uvelike su se razlikovale. Odgovori i izvješća STECF-a općenito su pokazali razlike među državama članicama u načinu na koji tumače zahtjeve iz članka 17.

STECF smatra da ne postoji jasan trend u načinu na koji države članice primjenjuju kriterije koji se temelje na geografskom položaju, vrsti ribolovnih mogućnosti ili segmentu flote. STECF je istaknuo i raznolikost sustava država članica za dodjelu ribolovnih mogućnosti, navodeći da nijedna država članica ne upotrebljava isti sustav. Na primjer, dok neke države članice upotrebljavaju samo prenosive ribolovne koncesije ([8]) (kao što su pojedinačne prenosive kvote), druge primjenjuju mješoviti sustav s prenosivim ribolovnim koncesijama i dodjelom na temelju kriterija. Neke države članice izvijestile su da na prenosive ribolovne koncesije primjenjuju i dodatne kriterije razvrstavanja.

U odgovorima koje su dostavile određene države članice nije navedeno dovoljno pojedinosti o tome kako načini dodjele funkcioniraju. Na primjer, dostavljene informacije nisu uvijek upućivale na to jesu li se isti kriteriji i načini dodjele primjenjivali na sve vrste za koje je postojala kvota ili samo na navedene primjere. Neke države članice nisu opisale ni način ponderiranja okolišnih, društvenih i gospodarskih kriterija.

Samo je oko polovine država članica izvijestilo o dodjeli ribolovnih mogućnosti na temelju preciznih kriterija. Iz odgovora na upitnike mogu se utvrditi sljedeći elementi:

— najčešće se primjenjuje kriterij dodjele na temelju prijašnjih razina ulova,

— mnogi načini dodjele ribolovnih mogućnosti velikim i malim flotama uključuju primjenu jednog ili više kriterija povezanih s veličinom plovila,

([4]) Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF), Socijalna dimenzija ZRP-a (Social dimension of the CFP) (STECF-20-14), Doering, R., Fitzpatrick, M. i Guillen Garcia, J. (urednici), EUR 28359 EN, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2020., ISBN 978-92-76-27169-7, doi:10.2760/255978, JRC123058. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123058.

([5]) Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF), Socijalni podaci u ribarstvu – ažuriranje nacionalnih profila (Social Data in Fisheries – update of the national profiles) (STECF-22-14), Goti, L., Van Hoof, L., Virtanen, J. i Guillen Garcia, J. (urednici), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2023., doi:10.2760/31328, JRC133702. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133702.

([6]) Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo (STECF), Socijalni podaci u ribarstvu (Social Data in Fisheries) (STECF 23-17), Van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M. i Guillen, J. (urednici), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2024., doi:10.2760/982497, JRC136326. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([7]) GU MARE poslao je u veljači 2024. dopis savjetodavnim vijećima, tijelima država članica, socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama u kojem je zatražio njihova stajališta o analizi (koju je proveo STECF) odgovora država članica o načinu dodjele ribolovnih mogućnosti na nacionalnoj razini. U okviru tog savjetovanja primljeno je ukupno 25 odgovora.

([8]) Kako je definirano člankom 4. stavkom 23. Uredbe o ZRP-u 1380/2013, *„prenosiva ribolovna koncesija" znači opozivo pravo korisnika na određeni dio ribolovnih mogućnosti dodijeljenih državi članici ili utvrđenih u planovima upravljanja koje je usvojila država članica u skladu s člankom 19. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1967/2006 (1), koje nositelj može prenijeti.*

— većina načina o kojima je izviješteno uključuje dodjelu mogućnosti na temelju kvota, a o načinu dodjele ribolovnih mogućnosti na temelju ribolovnog napora dostavljeno je manje podataka,

— neke države članice navele su da konkretni primijenjeni kriteriji ovise o segmentu flote, vrstama i/ili ribolovnim tehnikama (npr. Hrvatska, Grčka, Irska i Švedska).

— Okolišni kriteriji primjenjuju se kako bi se potaknule ribolovne prakse i nadoknadile neizbježne interakcije kao što su neizbježni usputni ulovi u mješovitom ribolovu. Na primjer, kvote se dodjeljuju:

  — na temelju određenih ribolovnih alata (npr. Danska, Francuska, Grčka, Irska, Malta i Švedska);

  — za plovila koja upotrebljavaju aktivne akustične uređaje za odvraćanje vrsta, kao što su kitovi, od ribolovnog alata (npr. Bugarska);

  — u svrhu neizbježnog usputnog ulova (npr. Hrvatska, Cipar, Danska, Grčka, Malta i Španjolska).

— Socijalni kriteriji primjenjuju se za dodjelu kvota:

  — mlađim ribarima (npr. Bugarska, Danska i Grčka);

  — novim sudionicima u sektoru ribarstva (npr. Njemačka i Malta);

  — ribarima s uzdržavanim osobama i/ili invaliditetom (npr. Grčka).

— Gospodarski kriteriji primjenjuju se (npr. u Francuskoj, Njemačkoj i Irskoj) posebno za rješavanje tržišnih uvjeta (npr. potražnja) i iskorištenosti kvota (npr. Bugarska i Rumunjska). Primjeri o kojima je izviješteno:

  — doprinos ribarstva gospodarstvu nacionalne/lokalne zajednice (npr. Portugal, Njemačka i Grčka) i

  — flote koje upotrebljavaju posebne ribolovne alate koji u potpunosti ovise o određenim vrstama (npr. Francuska, Portugal i Španjolska).

Više pojedinosti o načinima i kriterijima o kojima su države članice izvijestile dostupno je u izvješću STECF-a 23-17.

SMJERNICE ZA PRIMJENU ČLANKA 17.

U ovom su odjeljku navedena glavna pitanja povezana s provedbom članka 17. o kojima su dionici izvijestili tijekom posebnog savjetovanja održanog od veljače do travnja 2024. i STECF u svojoj analizi odgovora 22 obalne države članice na upitnike iz 2016., 2020., 2022. i 2023.

Ribolovne mogućnosti

U izvješću STECF-a 23-17 navodi se da se definicija ribolovnih mogućnosti koju su države članice odabrale „podudara s najrestriktivnijom definicijom koja uključuje samo TAC [ukupne dopuštene ulove]" ([9]). Međutim, treba napomenuti da pojam „ribolovne mogućnosti" uključuje širu definiciju, kako je utvrđeno u članku 4. točki 32. Uredbe o kontroli ([10]):

„Ribolovna mogućnost" znači količinski određeno zakonsko pravo na ribolov, izraženo u ulovu i/ili ribolovnom naporu.

([9]) Odjeljak 4.1., izvješće STECF-a 23-17. Stranica 68. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([10]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1224/2009 od 20. studenog 2009. o uspostavi sustava kontrole Unije za osiguranje sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike, izmijenjena Uredbom (EU) 2023/2842 Europskog parlamenta i Vijeća.

Dobra praksa 1: primjena transparentnih i objektivnih kriterija **odnosi se na sve ribolovne mogućnosti**, neovisno o tome temelje li se na kvoti ili ribolovnom naporu, i u vodama EU-a i vodama izvan EU-a te se o tome **izvješćuje** Komisija.

Transparentni kriteriji

Zahtjev za transparentne kriterije povezan je s načelom pravne sigurnosti, što znači da bi se kriterij, ako je utvrđen u zakonodavnoj odredbi (ili objavljenom upravnom aktu), trebao smatrati transparentnim ([11]).

Neke države članice smatraju da ispunjavaju zahtjev za primjenu transparentnih kriterija tako što sve povezane informacije stavljaju na raspolaganje javnosti. Druge države članice imaju informacijski sustav za izvješćivanje dionika ili je on dostupan na zahtjev. U STECF-ovoj analizi odgovora država članica prepoznaju se i poteškoće u procjeni transparentnosti zbog „među ostalim, nedostatka polazne vrijednosti" ([12]).

Tvrdilo se da je člankom 17. propisano da kriteriji koji se primjenjuju budu transparentni, ali da nadležna tijela ne moraju sve pojedinosti o dodjeli učiniti javno dostupnima.

Međutim, kako je navedeno u Komunikaciji o funkcioniranju ZRP-a iz 2023., „dobro upravljanje ovisi i o većoj transparentnosti", a „dionici trebaju jasne informacije o tome kako države članice dodjeljuju ribolovne mogućnosti i upravljaju kapacitetima flote na nacionalnoj razini".

Dobra praksa 2: informacije o načinima i kriterijima koji se primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti na razini država članica **proaktivno se pružaju svim dionicima**.

Objektivni kriteriji

Zahtjev za primjenu objektivnih kriterija povezan je s mogućnošću provjere i mjerenja podataka upotrijebljenih za utvrđivanje kriterija ([13]).

Smatra se da većina kriterija o kojima je izviješteno (npr. prijašnje razine ulova, vrsta alata ili veličina plovila) ispunjava taj zahtjev.

Prema zajedničkom razumijevanju pojma „uključujući one okolišne, društvene i gospodarske prirode"

Uredbom o ZRP-u ne utvrđuju se usklađeni kriteriji okolišne, društvene i gospodarske prirode. U drugom dijelu članka 17. navodi se samo neiscrpan popis primjera kriterija koji bi se mogli primijeniti ([14]). STECF je o tome izvijestio kao o izazovu, a države članice imale su diskrecijsko pravo u odabiru i osmišljavanju načina dodjele kako bi ih mogle prilagoditi svojim posebnim potrebama.

([11]) Presuda od 12. srpnja 2018., *Spika i drugi*, C-540/16, EU:C:2018:565, točke od 29. do 31.

([12]) Odjeljak 4.1., izvješće STECF-a 23-17. Stranica 67. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([13]) Presuda od 12. srpnja 2018., *Spika i drugi*, C-540/16, EU:C:2018:565, točka 30.: „Taj je kriterij izričito naveden u članku 17. Uredbe br. 1380/2013 kod nabrajanja onih kriterija koje države članice mogu izabrati koristiti za dodjelu ribolovnih mogućnosti koje su dobile. *Osim toga, navedeni kriterij je predmet zakonske odredbe, to jest članka 171. Zakona o ribarstvu, koji se, pozivajući se na povijesni udio dotičnih subjekata, temelji na podacima koji su objektivni, mjerljivi i koje nadležna tijela mogu provjeriti.*"

([14]) *Kriteriji koji se koriste mogu uključivati, inter alia, utjecaj ribolova na okoliš, prijašnje poštovanje propisa, doprinos lokalnom gospodarstvu i prijašnje razine ulova*. (Članak 17. Uredbe o ZRP-u).

Informacije koje je prikupio i analizirao STECF pokazuju znatne razlike u načinu na koji države članice primjenjuju kriterije, uključujući kriterije okolišne, društvene i gospodarske prirode. Iako načini dodjele o kojima je izviješteno uključuju kriterije u ta tri područja, nije uvijek jasno primjenjuju li se kriteriji ravnomjerno na sve stokove. Nije jasno ni koji se ponder dodjeljuje svakoj od njih ili kombiniraju li se kriteriji iz više od jedne vrste u svakom načinu dodjele o kojem se izvješćuje. Osim toga, jedan kriterij može pridonijeti više od jedne kategorije, a razlog za odabir tih kriterija nije uvijek očit.

Neki primjeri kriterija o kojima je izviješteno i koje su države članice primijenile detaljno su opisani u nastavku u Opisu 1.

Opis 1. Neiscrpni popis kriterija o kojima su države članice izvijestile pri dodjeli ribolovnih mogućnosti plovilima koja plove pod njihovom zastavom

a. Okolišni:
   i. upotreba selektivnog ribolovnog alata
   ii. primjena ribolovnih tehnika sa smanjenim utjecajem na okoliš
   iii. manja potrošnja energije
   iv. manja šteta za staništa
b. Društveni:
   i. broj članova posade
   ii. novi vlasnici plovila ili mladi ribari
   iii. posada s ugovorom o radu i mladi ribari
   iv. artizanalni ribari
   v. plovila koja obavljaju ribolov samo na regionalnoj razini
   vi. plovila koja ulažu u osposobljavanje posade
c. Gospodarski:
   i. održivost ili izvedivost
   ii. doprinos lokalnom gospodarstvu
   iii. prijašnje razine ulova
   iv. prijašnje poštovanje propisa

Određene kriterije moguće je uključiti u jednu ili više kategorija. Ovo nije iscrpan popis primjera i ne može se smatrati posebnom preporukom, dobrom praksom ili prihvaćanjem takvih kriterija od strane Komisije jer bi ono što se smatra pozitivnim u određenim kontekstima moglo biti kontraproduktivno u drugima. Kako je prethodno navedeno, države članice same mogu najbolje odlučiti koji je najprikladniji pristup kako bi ispunile zahtjeve iz članka 17.

Člankom 17. propisuje se da države članice ribolovne mogućnosti svojim plovilima dodjeljuju na način kojim se pridonosi dugoročnoj okolišnoj, gospodarskoj i socijalnoj održivosti.

Člankom 17. državama članicama daje se diskrecijsko pravo u načinu primjene kriterija: na primjer, mogu odabrati više (ili manje) kriterija za svaku kategoriju, kako je prikazano u Opisu 1.

Dobra praksa 3: informacije koje se dostavljaju Komisiji i dionicima **odražavaju sve tri vrste kriterija** iz članka 17., tj. okolišne, društvene i gospodarske kriterije.

OSTALA RAZMATRANJA ZA PRIMJENU ČLANKA 17.

U ovom su odjeljku navedena druga pitanja koja su proizašla iz posebnog savjetovanja s dionicima, odgovora država članica na upitnike i analize STECF-a.

Radi jasnoće i smjernica ovaj je odjeljak strukturiran kao odgovor na zabrinutost izraženu u tim interakcijama.

Problem: „Članak 17. odnosi se samo na dodjelu kvota u vodama EU-a od strane država članica."

Članci 16. i 17. odnose se na ribolovne mogućnosti koje, kako je prethodno opisano, **obuhvaćaju i kvote i ribolovni napor**. Isto tako, članak nije ograničen na ribolovne mogućnosti dodijeljene državama članicama samo u vodama EU-a, već se primjenjuje i na vode izvan EU-a (međunarodne vode i vode trećih zemalja).

Problem: „Članak 17. primjenjuje se samo na dodjelu novih ribolovnih mogućnosti. Sustavi dodjele koji se upotrebljavaju u mojoj državi članici uspostavljeni su mnogo prije nego što je članak 17. uključen u Uredbu o ZRP-u te su rezultat složenih i dugih rasprava i konsenzusa s različitim segmentima flote. Njihova bi promjena bila složen i dugotrajan proces koji bi utjecao na već postojeće poslovne modele."

Zahtjevi iz članka 17. primjenjuju se na načine dodjele o kojima odlučuju države članice. Njima se od država članica ne traži da promijene načine ako već primjenjuju transparentne i objektivne kriterije, uključujući one okolišne, društvene i gospodarske prirode.

Komisija prima na znanje napore o kojima su neke države članice izvijestile u promicanju dijaloga i postizanju konsenzusa među različitim segmentima flote u dodjeli ribolovnih mogućnosti. Komisija je svjesna i važnosti koju stabilnost i pravna sigurnost imaju za ribare. Međutim, za svladavanje izazova koji utječu na ribarstvo u EU-u potrebni su sustavi koji se mogu prilagoditi. Načini koji su funkcionirali prije nekoliko desetljeća možda više nisu najprikladniji za svladavanje novih izazova.

Dobra praksa 4: Načini i kriteriji koje države članice primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti **periodično se preispituju kako bi se osigurala njihova relevantnost**.

Problem: „Članak 17. ne odnosi se na dodjelu ribolovnih mogućnosti koje podliježu sustavu prenosivih ribolovnih koncesija."

Obveza obavješćivanja Komisije o načinima na koji države članice dodjeljuju ribolovne mogućnosti plovilima koja plove pod njihovom zastavom, kako je utvrđeno u članku 16. stavku 6., ne odnosi se na ribolovne mogućnosti koje podliježu sustavu prenosivih ribolovnih koncesija.

Time se, međutim, ne mijenja zahtjev da države članice dodjeljuju ribolovne mogućnosti u skladu sa širim ciljevima ZRP-a.

Dobra praksa 5: poboljšanja transparentnosti i komunikacije **razmatraju se i za ribolovne mogućnosti koje podliježu sustavu prenosivih ribolovnih koncesija**.

U izvješću STECF-a 23-17 ([15]) navedeno je da države članice s pojedinačnim prenosivim kvotama „nisu unijele relevantne izmjene u svoje postojeće strukture". STECF je bio mišljenja da se „pitanje prenosivih ribolovnih koncesija / pojedinačnih prenosivih kvota može bolje riješiti odvajanjem primarne i sekundarne dodjele ([16]), pri čemu se obično može dati više informacija o primarnoj dodjeli".

([15]) Izvješće STECF-a 23-17: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([16]) Iz izvješća STECF-a 23-17: Primarna dodjela: dodjela od strane države članice organizacijama proizvođača, poduzećima ili pojedincima. Sekundarna dodjela: dodjela koju nositelj kvote, npr. organizacija proizvođača, dodjeljuje svojim članovima, uključujući razmjene.

Problem: „Trenutačni sustavi dodjele koje države članice primjenjuju ne omogućuju fleksibilnost i brze reakcije kako bi se osigurala optimizacija iskorištavanja dostupnih ribolovnih mogućnosti."

Postoje brojni primjeri načina koje države članice primjenjuju, uključujući sustave prenosivih ribolovnih koncesija / pojedinačnih prenosivih kvota, za dodjelu ribolovnih mogućnosti segmentima flote, regijama, organizacijama proizvođača, poduzećima ili plovilima, koji su slični domaćem ključu relativne stabilnosti. Čak i kad su zamjene moguće, gospodarski subjekti možda ih neće nuditi ili prihvaćati zbog konkurencije.

Na primjer, ako se kvote dodjeljuju segmentima flote, a određeni segment ima nekoliko kvota za različite stokove, može odlučiti da će loviti profitabilnije stokove, a ne ciljati one manje vrijednosti, bez prijenosa kvota na druge segmente flote.

Tijela država članica mogla su imati ograničen kapacitet za ponovnu uporabu neiskorištenih kvota da se u sustavima dodjele prethodno nije vodilo računa o takvim situacijama (na primjer utvrđivanjem rezervi kvota). U sličnom primjeru, u okviru sustava pojedinačnih prenosivih kvota gospodarski subjekti mogu zbog raznih razloga odlučiti da kvote neće iskoristiti, a svaka vanjska odluka imala bi izravan učinak na poduzeće i, najvjerojatnije, dovela do unutarnjih sporova na nacionalnoj razini.

Neiskorištene ribolovne mogućnosti mogu ugroziti stajalište EU-a u međunarodnim pregovorima i općenito stvoriti društveni problem nepravedne raspodjele zajedničkog prirodnog resursa.

Dobra praksa 6: U okviru načina dodjele **uzima se u obzir mogućnost** transparentne, pravodobne i aktivne **preraspodjele neiskorištenih ribolovnih mogućnosti**.

Problem: „U skladu s člankom 17. Komisija bi trebala osigurati da države članice određenim kriterijima daju prioritet pred drugima."

Države članice nisu jednako izvijestile o postojanju okolišnih, društvenih i gospodarskih kriterija za sve načine dodjele, što znači da prioritet koji se daje nije uvijek bio očit.

Komisija priznaje da je odabir odgovarajućih pondera za okolišne, društvene i gospodarske kriterije u nadležnosti država članica.

Komisija analizira pridonose li načini o kojima je izviješteno dugoročnoj okolišnoj, društvenoj i socijalnoj održivosti, kako je utvrđeno u Uredbi o ZRP-u.

Dobra praksa 7: dodjela ribolovnih mogućnosti temelji se na metodologiji koja uključuje **kombinaciju** okolišnih, društvenih i gospodarskih kriterija.

Problem: „U članku 17. kao kriteriji navode se utjecaj ribolova na okoliš, prijašnje poštovanje propisa, doprinos lokalnom gospodarstvu i prijašnje razine ulova. Stoga bi ti kriteriji trebali biti primjereno uzeti u obzir u sustavima dodjele."

U članku 17. navedeno je da „kriteriji koji se koriste mogu uključivati, *inter alia*, utjecaj ribolova na okoliš, prijašnje poštovanje propisa, doprinos lokalnom gospodarstvu i prijašnje razine ulova." Upotreba izraza „može uključivati... *inter alia*" znači da te kriterije treba tumačiti kao ogledni popis, što ne znači da uvijek moraju biti prisutni.

Nadalje, člankom 17. propisuje se da države članice pri dodjeli ribolovnih mogućnosti koje su im na raspolaganju ulože sve napore kako bi potaknule selektivnost i smanjile utjecaj na okoliš ([17]).

([17]) „Države članice nastoje pružiti poticaje za ribarska plovila koja koriste alate za selektivni ribolov ili ribolovne tehnike koje imaju manje štetan utjecaj na okoliš, poput smanjene potrošnje energije ili nanošenja štete staništima".

Komisija poziva države članice da razmisle o primjerima utvrđenima u članku 17. i o učinku dodjele ribolovnih mogućnosti: (i) plovilima koja imaju veći utjecaj na okoliš od drugih plovila u njihovim flotama; (ii) plovilima koja nisu poštovala pravila; ili (iii) plovilima koja će istisnuti tradicionalne djelatnosti ili uspostavljene održive gospodarske djelatnosti.

Dobra praksa 8: dodjelom ribolovnih mogućnosti **potiču se održive ribolovne prakse** i **prilagodba velikim izazovima**.

OBAVJEŠĆIVANJE KOMISIJE O NAČINIMA DODJELE

Člankom 16. stavkom 6. Uredbe o ZRP-u propisano je da države članice obavijeste Komisiju o načinima koje primjenjuju za dodjelu ribolovnih mogućnosti plovilima koja plove pod njihovom zastavom.

Praksa je pokazala da države članice Komisiju obavještavaju na različite načine, različitom učestalošću i o različitim pojedinostima. Zbog toga je ponekad teško dobiti jasnu sliku o dodjeli ribolovnih mogućnosti za određene stokove, flote i regije.

Kako bi se ta situacija poboljšala, Komisija države članice poziva da pri obavješćivanju o načinima i kriterijima za dodjelu ribolovnih mogućnosti uključe informacije navedene u Opisu 2. u nastavku.

Opis 2.: Informacije koje treba uključiti pri obavješćivanju Komisije o primijenjenim načinima i kriterijima za dodjelu ribolovnih mogućnosti

— oblik ribolovnih mogućnosti, bilo da je riječ o kvantificiranim ukupnim dopuštenim ulovima (TAC), kvotama ili ograničenjima ribolovnog napora

— kriteriji koji se primjenjuju za dodjelu tih mogućnosti, uključujući barem po jedan okolišni, društveni i gospodarski kriterij

— način ponderiranja kriterija, uključujući postojanje eventualnih poticaja, kako se promiču u članku 17.

— instrumenti koji se upotrebljavaju za osiguravanje transparentnosti, primjerice uključivanje dionika u utvrđivanje načina dodjele ili priopćavanje rezultata široj javnosti