



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 26.2.2007
COM(2007) 73 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

относно инструментите за управление, основаващи се на правата в рибарството

{SEC(2007) 247}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

относно инструментите за управление, основаващи се на правата в рибарството

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въпросът	3
2.	Обстановка.....	3
3.	Контекст на Общността.....	4
4.	Системи за управление, основаващи се на правата (СУОП).....	5
5.	Следващи стъпки.....	6
6.	Инициране на дебати	7
7.	Заключение	8

1. ВЪПРОСЪТ

Съобщението на Комисията относно подобряване на икономическата ситуация в риболовната индустрия¹ посочи, че настоящата трудна икономическа ситуация в много части на риболовната флотилия на Общността налага прилагането на различен подход към управлението на рибарството. Наблягането на устойчиви риболовни практики, с по-високи нива на рибните запаси, следва да бъде изрично свързано с целта за създаване на среда, в която риболовните съдове и флотилии да могат да бъдат по-ефикасни от икономическа гледна точка.

Констатирано беше, че при голямото разнообразие от системи за управление, понастоящем прилагани от Общността и от страните членки, липсва прозрачност, ефикасност и в някои случаи цялостна съгласуваност, което допринася за икономическите трудности в риболовната индустрия. Целта на настоящото съобщение е да проучи вариантите за управление с оглед на подобряването на ефективността на управлението на рибарството, като в същото време улесни постигането на основните цели, които Общността и страните членки преследват в рамките на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР) – като съхранението на рибните запаси, поддържането на „относителната стабилност” на възможностите за риболов на страните членки и конкурентен риболовен сектор. Целта е да се започнат дебати между страните членки и Комисията за бъдещето на системите за управление, основаващи се на правата, в рамките на ОПОР.

В настоящото съобщение ние дефинираме управлението, основаващо се на правата (УОП), като формализирана система за предоставяне на индивидуални риболовни права на рибарите, риболовните съдове, предприятията, кооперациите или риболовните общности.

2. ОБСТАНОВКА

След края на свободния достъп до рибните ресурси всички системи за управление въведоха някаква форма на достъп и/или права за използване. Такъв е и случаят при ОПОР, която между другото предвижда възможността за предоставяне на национални лицензии и квоти, ограничаването на броя „дни в морето” за някои риболовни райони и различни мерки за ограничаване на капацитета на риболовната флотилия. Макар че основните механизми на ОПОР за разпределяне на риболовни права между страните членки се оказаха ефикасни и трайни, в много други аспекти ОПОР не постигна своите цели, както се вижда от изчерпването на много рибни запаси, особено запасите от дънни видове риби, и слабите икономически резултати на някои части от флотилията.

Системите за управление, създадени на нива страни членки и Общност, налагащи „ограничен” достъп до риболова, имаха като негласен резултат придаването на икономическа стойност на правото на риболов. Тази икономическа стойност директно или индиректно рефлектира в различните транзакции на пазара, осъществяващи се днес

¹ COM(2006) 103 окончателен.

в риболовната индустрия. Примери за това са продажбата или лизингът на лицензии, дни за риболов и квоти в някои страни членки. По-косвено икономическата стойност на правото на риболов се отразява в разликата в пазарните цени на морските съдове със и без лицензия.

По този начин в повечето страни членки *de facto* съществува пазар на риболовни права. Икономическата стойност на тези права понякога е значителна и може да окаже силно въздействие върху развитието на риболовния сектор. Нашата цел би трябвало да бъде създаването на система, която да помогне за оформянето на тези икономически стойности като индивидуални права за риболов, като по този начин се улесни постигането на по-голяма прозрачност, правна сигурност, сигурност и в крайна сметка по-голяма икономическа ефективност за рибарите, което също означава минимизиране на цената за останалата част от обществото.

На този фон е необходимо да се разгърне дискусия за обмен и увеличаване на познанията в тази област и да се оцени необходимостта от предприемане на действия.

Тези въпроси бяха повдигнати в Пътната карта² от предложението на Комисията за реформа на ОПОР, в което Комисията се пое ангажимента да състави доклад относно обхвата на правните възможности в рамките на общностните и/или националните системи за управление на рибарството за изграждане на система за търгуващи се риболовни права, както индивидуални, така и колективни.

3. КОНТЕКСТ НА ОБЩНОСТТА

Риболовният сектор на Общността се характеризира с многообразие от механизми и инструменти за управление. Към до голяма степен сравними ситуации се подхожда понякога по много различни начини в зависимост от страната членка, региона или съответните риболовни райони. Тези различни подходи, дори вътре в страна членка, представляват значителен обем практически опит, който трябва да бъде оценяван и заслужава да бъде споделян.

Съхранението на риболовните запаси, което е предварително условие за устойчивостта на морските екосистеми и на продължаването на икономическата дейност в този сектор, е в момента основната и непосредствена цел. Това е в съгласие с ангажимента на Общността по отношение както на програмата от Йоханесбург (насърчаване на максималните устойчиви приходи), така и тази от Лисабон. Едни дебати по управлението, основаващо се на правата, имат за цел да проучат дали по-доброто икономическо управление на риболовния сектор може да помогне за постигането на тази цел, и в частност дали могат да бъдат създадени нови и/или усъвършенствани системи за управление за икономическите аспекти на риболова, с помощта на които да се постигне по-голяма ефективност и ефикасност. Например една система за индивидуални риболовни права или квоти, риболовни права за използване на териториите (РПИТ) или права за усилие може да допринесе за намаляване на нивото на риболовния капацитет и оттам натиска на риболова. Всички тези системи за

² Съобщение на Комисията относно реформата на Общата политика в областта на рибарството („Пътна карта”), COM(2002) 181 окончателен.

управление следва да бъдат оценявани предвид техния принос за постигане на целите на ОПОР, а именно „експлоатация на живите водни ресурси, която създава условия за необходимата устойчивост както в икономически и екологичен план, така и от социална гледна точка” (Регламент (ЕО) № 2371/2002 Съвета).

Общността отговаря за ограничаване на общия размер на флотилията и за фиксиране на нивата на улова и риболовните усилия, както и за взимане на решения относно техническите мерки, такива като ограниченията за морските съдове/екипировка, за да се даде допълнителна защита за рибните запаси. Националните органи разпределят и управляват лицензиите, квотите и усилията на национално и регионално ниво. Всички тези управленски интервенции по този начин вече помагат за дефиниране и характеризиране на правата на достъп и улов на отделните рибари. Към тези права могат да се добавят икономическите стойности, но това често става по непрозрачен и непредвидим начин.

4. СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАВАЩИ СЕ НА ПРАВАТА (СУОП)

Не трябва да има неяснота относно това, което една формализирана СУОП може да предложи. Тя не е панацея за проблемите, пред които е изправен риболовният сектор. Не е инструмент за управление сама по себе си, а средство за подпомагане на рибарите да постигат по-добри резултати от икономическа гледна точка. Оттук следва, че все още ще има нужда целите за съхранение да се постигат посредством различни мерки за управление на риболовните дейности (напр. квоти). Въпреки това формализирането на риболовните права може едновременно да помогне на обществото да постигне тези цели и да го направи по по-рентабилен начин. Съществуват твърдения, че икономическата устойчивост в дългосрочен план също ще доведе до подобрена биологическа устойчивост, тъй като една добре функционираща СУОП би следвало да води до увеличен интерес от страна на рибарското съсловие и индустрията към устойчивостта на базата от ресурси.

От самото начало трябва да се признае, че на теория всички бариери пред нормалната и свободна търговия с права (като квотите) ще доведат до ситуация, при която разпределението на квотите няма да бъде оптимално от икономическа гледна точка. Независимо от това от политическа гледна точка за всяка страна членка е напълно законно да избере неоптимална система, която е съвместима с нейните национални цели. Това може да позволи размяна на противоречиви цели, както при краткосрочната икономическа ефективност и поддържането на заетостта, или да повлияе на разпределянето на риболовните права между различните подсектори в риболовната индустрия, т.е. между малочислените и едромащабните флотилии.

Най-противоречивият аспект на СУОП е прехвърляемостта на правата. Доводите за възможността за търгуване с правата са предимно икономически: продуктивността на риболовните предприятия се подобрява след излизането на икономически по-слабите съдове от флотилиите, докато трансферът на квоти от по-малко печелившите към по-печеливши съдове въвежда цена за използването на ресурсите. Въвеждането на ресурсна цена може да доведе до широкомащабно купуване на права, което да доведе до концентриране на притежанието на квоти, географско разпределение на риболовните дейности и създаване на флотилии. Трябва да се отбележи, че такава концентрация вече се е образувала, и може да се очаква, че ще продължи да съществува независимо от наличието на СУОП, главно защото възможностите за риболов са

намалени до ниво, което прави риболова неикономичен за много съдове, които все повече прибягват до националните схеми за изваждане от експлоатация.

За да се противопоставят на риска от концентрация, СУОП могат да се проектират така, че да задържат концентрациите в рамките на определен праг, за да се запази географското равновесие в риболовните дейности и до голяма степен да се съхрани настоящата културна, социална и професионална тъкан. Например, когато има вероятност СУОП да засегнат дребните крайбрежни риболовни дейности, които експлоатират същите ресурси и оказват голямо въздействие върху местната икономика, съществува силен аргумент в полза на един предпазлив подход. Дребните риболовни дейности могат да бъдат защитавани като политически приоритет чрез някаква форма на квотна система за развитие на общността със специалната цел за защита на интересите на тази част от риболовната индустрия срещу конкурентите, влагащи повече капитали в дейността.

Въпреки това всички механизми, въведени за ограничаване на отрицателните ефекти, които се получават в резултат на един нерегулиран пазар, главно в смисъл на концентрации и релокации, трябва да бъдат съвместими с правилата на единния пазар на Общността и тези за конкуренция. Опитът показва, че в това отношение е нужна бдителност, тъй като различните механизми могат да противоречат на парвите на Общността. Всички тези механизми ще трябва системно да бъдат проверявани от Комисията.

СУОП могат също да допринесат за възникването на проблеми, изразяващи се в заменянето при улов на по-малките риби с по-големи ("highgrading") и изхвърлянето на малките риби обратно в морето, които проблеми застрашават устойчивостта на ресурсите и усложняват оценяването на реалните равнища на улова. Тези предизвикателства обаче съществуват и при настоящите управленски режими и не трябва да се считат за единствено присъщи на СУОП. В момента Комисията подготвя инициатива за нова политика относно изхвърлянето, която би трябвало да помогне за смекчаването на всеки такъв ефект от по-широкото използване на СУОП. В този контекст нуждата от по-добро прилагане и контрол на риболовните дейности е от първостепенно значение за крайния успех на всяка система за управление, която действа в момента.

5. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Имайки предвид признаването от ОПОР на принципа на „относителна стабилност” за разпределението на възможностите за риболов между страните членки, с който се възнамерява да се осигури „предвидим дял от запасите за всяка страна членка” (Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета), изглежда, че на този етап няма възможност за преминаване към СУОП на равнище Общност, при която риболовните права могат свободно да се търгуват между страните членки. Всяко използване на СУОП в настоящата ОПОР трябва да се развива на ниво страна членка, като се съсредоточи върху възможностите за търгуване с риболовните права в рамките на страната членка. Това разбира се няма да попречи на една страна членка да прецени, че нейната собствена СУОП трябва да допуска търговия с квотите с граждани на други страни членки, каквито случаи вече има.

Всички дебати на ниво Общност върху ситемите за управление на рибарството трябва да се съсредоточат върху анализа на настоящите национални системи и възможността за подобряване на тяхната ефективност чрез обмен на най-добрите практики. Трябва отново да се подчертае, че всяка страна членка е свободна да постави свои собствени цели по отношение на икономическите, социалните и културните измерения на управлението на рибарството.

На базата на националните, „отдолу нагоре” подходи към преценяването на това дали СУОП са подходящи, важно е всяка страна членка да проучи как могат да се постигнат нейните различни цели и какви размени при целите могат да се очакват. В това отношение дебатите трябва допълнително да почерпят от мнението на индустрията чрез участието на Консултативния комитет по рибарството и аквакултурите (ККРА) и от участието на Комитета за социален диалог в сектора на морския риболов, тъй като една добре функционираща СУОП ще се нуждае от силно управление на всички нива.

Преди всичко може да има редица пречки в рамките на страните членки пред създаването на относително еднакви СУОП. Поради установени обичаи и традиции някои страни се съмняват в предоставянето на права за достъп до обществени ресурси на частни интереси, дори временно. В допълнение тези права трябва да бъдат интегрирани в голямото разнообразие от правни рамки в страните членки.

И накрая, дебатите на ниво Общност върху основаващото се на правата управление трябва също да включват разглеждане на транснационалните елементи, като търсене на комбиниран ефект (синергии) от ситемите на страните членки или въвеждане на размяна на квоти между страните членки. Това създава допълнителна загриженост за потенциалното въздействие на всяка промяна в географското разпределение на квотите върху принципа на „относителна стабилност”.

6. ИНИЦИИРАНЕ НА ДЕБАТИ

Необходимостта от дебати на ниво Общност върху икономическите аспекти на управлението на рибарството се подчертава от новата ориентация на ОПОР, в частност по отношение на дългосрочните цели за устойчиво развитие (както бе отразено в неотдавнашното съобщение на Комисията относно внедряване на стратегия MSY), последните инициативи за подобряване на икономическата доходност на риболовните флотилии чрез помощи за спасяване и реструктуриране и новия Европейски фонд за рибарството.

Нещо повече, продаването и купуването на риболовни права вече са факт в страните членки, било то в рамките на установени пазари или индиректно. Следователно риболовните права вече съществуват *de facto*, често с неясен ефект върху индустрията и риболовните общности. Да се започнат дебати по тези въпроси е както важно, така и спешно.

Дискусиите, проведени от Комисията, с индустрията и страните членки разкриха особено чувствителни теми във връзка с въвеждането на СУОП. Те включват:

- Въпроса за „относителната стабилност”;
- Прехвърляемостта на риболовните права, което може да породи прекомерна и често необратима концентрация на тези права;
- Първоначалното разпределение и трайност на риболовните права;
- Възможните неблагоприятни условия за дребния риболовен сектор, когато той съществува съвместно с индустриални риболовни предприятия;
- Проблемите, свързани със заменянето при улов на по-малките риби с по-големи ("highgrading") и изхвърлянето на малките риби обратно в морето;
- Нуждата от ефикасен контрол на прилагането.

За тези теми е нужен директен подход, ако целта е едни прагматични дебати върху бъдещето на управлението, основано на правата, в рамките на ОПОР да бъдат конструктивни. Комисията възнамерява предостави информация при тези дебати, в рамките на своите ресурси, чрез различни конкретни проучвания и знания. Комисията планира да обобщи дебатите и да прецени нуждата от допълнителни действия в рамките на 12 месеца след приемането на настоящото съобщение.

След това Комисията ще докладва на Съвета и Европейския парламент и, ако и когато това е уместно, ще направи предложения или препоръки за последващи действия.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията счита за важно да се започнат разсъждения по въпроса за инструментите за управление, основаващи се на правата, в областта на рибарството. Различни страни членки имат опит в тази област и сега е важно да подобрим разбирането си за това как се създават и съществуват риболовните права в Общността, да обменим и обсъдим знания и добри практики в тази област и дали могат да бъдат оправдани корекции или нови инициативи с оглед на по-доброто обслужване на общите цели на Общата политика в областта на рибарството. Комисията очаква едни прагматични, прозрачни и плодотворни дебати между заинтересованите страни и страните членки.