



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 26.2.2007
KOM(2007) 73 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

dėl teisėmis pagrįsto žvejybos valdymo įrankių

{SEK(2007) 247}

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

dėl teisėmis pagrįsto žvejybos valdymo įrankių

TURINYS

1.	Problema	3
2.	Aplinkybės	3
3.	Bendrijos situacija.....	4
4.	Teisėmis pagrįsto valdymo sistemos.....	4
5.	Tolesni veiksmai	6
6.	Diskusijų inicijavimas.....	6
7.	Išvada	7

1. PROBLEMA

Komisijos komunikate dėl žvejybos pramonės ekonominės padėties pagerinimo¹ sakoma, kad dėl dabartinės sunkios ekonominės padėties daugelyje Bendrijos žvejybos laivyno sričių reikalaujama kitokio požiūrio į žvejybos valdymą. Tausojamosios žvejybos su didesniais žuvų ištekliais pabrėžimas turėtų būti aiškiai siejamas su tikslu kurti tokią aplinką, kurioje žvejybos laivai ir laivynai ekonominiu požiūriu būtų našesni.

Pripažinta, kad labai įvairioms šiuo metu Bendrijos ir valstybių narių taikomoms valdymo sistemoms trūksta skaidrumo, veiksmingumo, o kai kuriais atvejais – visuotinės sąsajos, ir tai padidina ekonominius žvejybos pramonės sunkumus. Šiame komunikate siekiama išnagrinėti valdymo galimybes, kad būtų galima pagerinti žvejybos valdymo veiksmingumą ir lengviau įgyvendinti pagrindinius Bendrijos ir valstybių narių tikslus pagal bendrąją žuvininkystės politiką (BŽP) – pavyzdžiui, žuvų išteklių apsaugą, valstybių narių žvejybos galimybių „santykinio stabilumo“ išlaikymą, konkurentinių žvejybos sektorių kūrimą. Tikslas – pradėti valstybių narių ir Komisijos diskusijas dėl teisėmis pagrįsto valdymo sistemų ateities bendrojoje žuvininkystės politikoje.

Šiame komunikate teisėmis pagrįstas valdymas apibrėžiamas kaip formalizuota individualių žvejybos teisių suteikimo žvejams, žvejybos laivams, įmonėms, kooperatyvams ar žvejų bendruomenėms sistema.

2. APLINKYBĖS

Nebelikus galimybių laisvai naudotis žvejybos ištekliais visose valdymo sistemose buvo nustatytos tam tikros formos galybės naudotis ir (arba) naudojimosi teisės. Tai buvo padaryta ir BŽP, kur *inter alia* nustatytas nacionalinių licencijų ir kvotų suteikimas, „dienų jūroje“ ribojimas tam tikruose žvejybos rajonuose ir įvairios laivyno pajėgumą ribojančios priemonės. Ir nors pagrindiniai BŽP mechanizmai, kuriais žvejybos teisės paskirstomos valstybėms narėms, pasirodė esą veiksmingi ir ilgalaikiai, daugeliu kitų aspektų BŽP tikslai nebuvo pasiekti ir tai rodo išsekę daugelio žuvų, ypač priedugnio, ištekliai ir prasta kai kurių laivyno dalių ekonominė veikla.

Valstybių narių ir Bendrijos lygiu sukurtose valdymo sistemose, „ribojančiose“ galimybę žvejoti, teisei žvejoti netiesiogiai priskiriama ekonominė vertė. Tokia ekonominė vertė tiesiogiai arba netiesiogiai atsispindi įvairiuose rinkos sandoriuose, šiandien sudaromuose žvejybos pramonėje. Tai liudija kai kuriose valstybėse narėse parduodamos ar nuomojamos licencijos, žvejybos dienos ir kvotos. Dar labiau netiesiogiai ekonominę teisės žvejoti vertę atskleidžia licenciją turinčių ir jos neturinčių laivų rinkos kainos skirtumas.

Taigi daugelyje valstybių narių *de facto* egzistuoja prekyba žvejybos teisėmis. Kartais ekonominė tokių teisių vertė yra esminis dalykas, turintis didelį poveikį žvejybos sektoriaus plėtrai. Mūsų tikslas – turėti sistemą, padedančią formalizuoti ekonomines vertes, t. y. individualias žvejybos teises, ir taip padidinti skaidrumą, teisinį apibrėžtumą, saugumą ir galiausiai garantuoti didesnę ekonominę žvejų našumą, kas taip pat reiškia iki minimumo sumažintas kitos visuomenės dalies sąnaudas.

¹ COM(2006) 103 galutinis.

Esant tokioms aplinkybėms būtina pradėti diskusijas, dalytis šioje srityje turimomis žiniomis ir jas tobulinti bei įvertinti poreikį veikti.

Apie tai kalbama Komisijos pasiūlymo dėl BŽP reformos plane²; jame Komisija išsipareigojo pateikti ataskaitą, kurioje būtų apžvelgta nuostatų dėl parduodamų individualių arba kolektyvinių žvejybos teisių sistemos taikymo sritis Bendrijoje ir (arba) valstybių narių žvejybos valdymo sistemose.

3. BENDRIJOS SITUACIJA

Bendrijos žvejybos sektoriuje yra įvairių valdymo priemonių ir mechanizmų. Kartais gana panašiose situacijose taikomi labai skirtingi būdai, tai priklauso nuo konkrečios valstybės narės, regiono ar žvejybos srities. Tokie skirtingi būdai, net valstybės narės viduje, suteikia daug praktinės patirties, kurią reikėtų įvertinti ir skleisti.

Šiuo metu pagrindinis ir neatidėliotinas tikslas yra žvejybos plotų apsauga, tai būtina sąlyga jūrų ekosistemų tvarumui ir tolesnei ekonominei veiklai šiame sektoriuje. Tai atitinka Bendrijos išsipareigojimą ir pagal Johanesburgo (skatinti didžiausią tausojamąją žvejybą užtikrinantį sužvejojų žuvų kiekį), ir pagal Lisabonos darbotvarkes. Per diskusijas dėl teisėmis pagrįsto valdymo ketinama išnagrinėti, ar geresnis ekonominis žvejybos sektoriaus valdymas gali padėti įgyvendinti šį tikslą ir, visų pirma, ar gali būti sukurtos naujos ir (arba) patobulintos ekonominių žvejybos aspektų valdymo sistemos, kurios skatintų didesnę veiksmingumą ir naudingumą. Pavyzdžiui, individualių žvejybos teisių ar kvotų sistema, teritorinės naudojimosi teisės žvejyboje (TURF) arba pastangų teisės gali padėti sumažinti žvejybos pajėgumo lygį ir tuo pačiu žvejybos poveikį. Todėl visas valdymo sistemas reikėtų įvertinti atsižvelgiant į tai, kiek jos padeda siekti BŽP tikslo, būtent „kad ištekliai būtų naudojami, užtikrinant tausojančias ekonomines, aplinkos ir socialines sąlygas“ (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2371/2002).

Bendrija yra atsakinga už bendro laivyno dydžio ribojimą ir sužvejoto kiekio bei žvejybos pastangų lygio nustatymą, taip pat už sprendimus dėl techninių priemonių, pavyzdžiui, laivo ar įrenginių apribojimų, kad žuvų ištekliai būtų saugomi dar labiau. Valstybių narių institucijos išduoda ir tvarko licencijas, kvotas ir pastangas nacionaliniu ir regioniniu lygiu. Visos tokios valdymo intervencijos jau dabar padeda apibrėžti ir apibūdinti atskiriems žvejams suteikiamas naudojimosi ir žvejybos teises. Tokioms teisėms gali būti suteikta ekonominė vertė, tačiau tai dažnai vyksta neskaidriai ir nenusėjamai.

4. TEISĖMIS PAGRĮSTO VALDYMO SISTEMOS

Tai, ką gali pasiūlyti formalizuota teisėmis pagrįsto valdymo sistema, neturėtų kelti painiavos. Ji nėra priemonė visoms žvejybos sektoriaus problemoms pašalinti. Tai nėra savarankiškas valdymo įrankis, o tik būdas padėti žvejams geriau dirbti ekonominiu požiūriu. Taigi vis tiek turės būti siekiama apsaugos tikslų taikant įvairias žvejybos valdymo priemones (pavyzdžiui, kvotas). Tačiau formalizavus žvejybos teises būtų galima padėti visuomenei pasiekti tuos tikslus ir padaryti tai ekonomiškai nebrangiu būdu. Manoma, kad ekonominis tvarumas žvelgiant iš ilgalaikės perspektyvos padės pasiekti didesnio biologinio tvarumo, nes gerai

² Komisijos komunikatas dėl bendrosios žuvininkystės politikos (BŽP) reformos, COM(2002) 181 galutinis.

veikianti teisėmis pagrįsto valdymo sistema padidins žvejų ir pramonės suinteresuotumą tausoti išteklių bazę.

Jau iš pat pradžių reikėtų pripažinti, kad teoriškai dėl bet kokių kliūčių, su kuriomis susidurs įprasta ir laisva prekyba teisėmis (pavyzdžiui, kvotomis), susiklostys tokia situacija, kurioje kvotų paskirstymas nebus optimalus ekonomine prasme. Tačiau politine prasme kiekviena valstybė narė gali visiškai teisėtai rinktis ne tokią optimalią, bet suderinamą su valstybės narės tikslais sistemą. Tai gali sudaryti sąlygas prieštaringų tikslų, pavyzdžiui, trumpalaikėje perspektyvoje ekonominio našumo ir užimtumo išlaikymo, kompromisams, arba daryti įtaką žvejybos teisių paskirstymui įvairiems šalutiniams žvejybos pramonės sektoriams, pavyzdžiui, smulkiai žvejybai ir stambiems laivynams.

Kontraversiškiausias teisėmis pagrįsto valdymo sistemų aspektas yra teisių perleidžiamumas. Teisių parduodamumas pirmiausia grindžiamas ekonomiškai: žvejybos įmonių našumas didėja pasitraukus iš laivyno ekonomiškai silpnesniems laivams, o perleidžiant mažiau pelningų laivų kvotas pelningesniems laivams nustatoma naudojimosi ištekliais kaina. Išteklių kainos nustatymas gali paskatinti teisių pirkimą dideliu mastu, kurio rezultatas būtų kvotų nuosavybės sutelkimas, geografinis žvejybos veiklos pasiskirstymas ir laivyno sudėtis. Reikėtų pažymėti, kad toks telkimas jau egzistuoja ir gali vykti toliau, nors ir egzistuos teisėmis pagrįsto valdymo sistemos, ypač dėl to, kad žvejybos galimybės sumažinamos iki tokio lygio, kai žvejyba daugeliui laivų tampa neekonomiška ir vis dažniau imamos taikyti nacionalinės eksploatavimo nutraukimo programos.

Siekiant sumažinti sutelkimo riziką teisėmis pagrįsto valdymo sistemos gali būti sukurtos taip, kad telkimas nepakiltų aukščiau tam tikros ribos ir būtų išlaikyta geografinė žvejybos veiklos pusiausvyra bei gana dideliu mastu palaikoma dabartinė kultūrinė, socialinė ir profesinė struktūra. Pavyzdžiui, jei teisėmis pagrįsto valdymo sistemos greičiausiai paveiks mažas pakrančių žvejybos įmones, naudojančias tuos pačius išteklius ir darančias didžiausią įtaką vietinei ekonomikai, tai bus labai stiprus argumentas riziką mažinančio metodo naudai. Mažas žvejybos įmones galima apsaugoti kaip politinį prioritetą taikant tam tikras bendruomenės raidą skatinančias kvotos sistemas, konkrečiai siekiant apginti tos žvejybos pramonės dalies interesus nuo konkurentų, turinčių didesnes kapitalo investicijų galimybes.

Tačiau bet kokie mechanizmai, sukurti mažinti neigiamam poveikiui, kurį gali daryti nesureguliuota rinka, daugiausia sutelkimo ir perskirstymo prasme, turi atitikti Bendrijos bendrosios rinkos ir konkurencijos taisykles. Patirtis rodo, kad čia reikia budrumo, nes įvairūs mechanizmai gali prieštarauti Bendrijos taisyklėms. Reikėtų, kad Komisija sistemingai nagrinėtų visus tokius mechanizmus.

Be to, teisėmis pagrįsto valdymo sistemos gali padidinti mažų žuvų išmetimo („highgrading“) ir žuvų išmetimo problemas, kurios kelia pavojų išteklių tvarumui ir apsunkina tikrojo sužvejoto kiekio įvertinimą. Tačiau šie sunkumai egzistuoja ir esant dabartinei valdymo tvarkai, todėl nereikėtų manyti, kad jie būdingi tik teisėmis pagrįsto valdymo sistemoms. Komisija šiuo metu rengia politikos iniciatyvą, skirtą žuvų išmetimo problemoms, kuri turėtų padėti sušvelninti bet kokį tokį teisėmis pagrįsto valdymo sistemų platesnio naudojimo poveikį. Todėl galutinei bet kokios naudojamos valdymo sistemos sėkmei labai svarbu geriau užtikrinti žvejybos veiklos vykdymą ir kontrolę.

5. TOLESNI VEIKSMAI

Kadangi BŽP pripažįstamas „santykinio stabilumo“ principas paskirstant žvejybos galimybes valstybėms narėms, turintis užtikrinti „numatomą kiekvienai valstybei narei išteklių dalį“ (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2371/2002), atrodo, kad šiame etape nėra galimybės pereiti prie teisėmis pagrįsto valdymo Bendrijos lygiu sistemos, kai valstybės narės laisvai prekiautų žvejybos teisėmis. Pagal dabartinę bendrąją žuvininkystės politiką teisėmis pagrįsto valdymo sistemos gali būti taikomos tik valstybių narių lygiu, sutelkiant dėmesį į prekybą žvejybos teisėmis valstybėje narėje. Žinoma, tai nesutrukdytų valstybei narei nuspręsti, kad jos teisėmis pagrįsto valdymo sistemoje turėtų būti leidžiamas apsikeitimas kvotomis su kitų valstybių narių piliečiais, kaip yra dabar.

Bet kokiose Bendrijos lygio diskusijose apie žvejybos valdymo sistemas dėmesys turėtų būti telkiamas į valstybių narių dabartinių sistemų analizę ir galimybę padidinti jų veiksmingumą skleidžiant geriausią praktiką. Reikėtų dar kartą pažymėti, kad visos valstybės narės gali nusistatyti tikslus žvejybos valdymo ekonominių, socialinių ir kultūrinių aspektų prasme.

Nacionaliniu „iš apačios į viršų“ požiūriu į teisėmis pagrįsto valdymo sistemų tinkamumą svarbu tai, kad valstybės narės išnagrinėtų, kaip galėtų pasiekti įvairius savo tikslus ir kokie kompromisai galimi siekiant tikslų. Šiuo atžvilgiu diskusijose ir toliau reikėtų atsižvelgti į pramonės nuomonę įtraukiant Žuvininkystės ir akvakultūros patariamąjį komitetą (ŽAPK) ir įtraukti Žuvininkystės sektoriaus Socialinio dialogo komitetą, nes gerai veikiančiai teisėmis pagrįsto valdymo sistemai reikia tvirto vadovavimo visais lygiais.

Apskritai valstybės narės, kurdamos santykinai bendras teisėmis pagrįsto valdymo sistemas, gali susidurti su gana daug kliūčių. Kai kurios šalys, atsižvelgdamos į savo papročius ir tradicijas, abejoja, ar privačiam sektoriui reikėtų nors laikinai suteikti galimybės naudotis viešaisiais ištekliais teisėmis. Be to, tokios teisės turi būti integruotos į labai skirtingas valstybių narių teisinės sistemas.

Galiausia, į Bendrijos lygio diskusijas apie teisėmis pagrįstą valdymą taip pat reikėtų įtraukti ir transnacionalinius elementus, pavyzdžiui, svarstyti sinergijos tarp valstybių narių sistemų ieškojimą ar keitimosi kvotomis tarp valstybių narių įvedimą. Tai kelia dar didesnę susirūpinimą dėl galimo bet kokio pasikeitusio kvotų geografinio paskirstymo poveikio „santykinio stabilumo“ principui.

6. DISKUSIJŲ INICIJAVIMAS

Poreikį pradėti Bendrijos lygio diskusijas dėl ekonominių žvejybos valdymo aspektų didina nauja BŽP kryptis, ypač dėl ilgalaikių tausios plėtros tikslų (kaip matyti paskutiniame Komisijos komunikate dėl didžiausio tausojamąją žvejybą užtikrinančio sužvejojusių žuvų kiekio strategijos įgyvendinimo), naujausios iniciatyvos padidinti ekonominį žvejybos laivyno pelningumą per pagalbą įmonių sanavimui ir restruktūrizavimui ir naują Europos žuvininkystės fondą.

Be to, kai kuriose valstybėse narėse žvejybos teisės jau parduodamos ir perkamos, tai vyksta arba jau susiformavusiose rinkose, arba netiesiogiai. Taigi žvejybos teisės jau egzistuoja *de facto*, o jų poveikis pramonei ir žvejų bendruomenėms dažnai neaiškus. Pradėti diskusijas dėl tų klausimų yra ir svarbu, ir skubu.

Komisijos diskusijos su pramonės atstovais ir valstybėmis narėmis atskleidė, kad kuriant teisėmis pagrįsto valdymo sistemas susiduriama su sudėtingais dalykais. Tai būtų:

- „santykinio stabilumo“ problema;
- žvejybos teisių perleidžiamumas, kas gali sukelti per didelį ir kartais negrįžtamą tokių teisių sutelkimą;
- pirminis žvejybos teisių paskirstymas ir terminas;
- galimos nepalankios sąlygos smulkiosios žvejybos sektoriui, jei jis egzistuoja kartu su pramoninės žvejybos įmonėmis;
- mažų žuvų išmetimo („high grading“) ir žuvų išmetimo problemos;
- veiksmingos vykdymo kontrolės poreikis.

Šias temas reikia nagrinėti tiesiogiai, kad pragmatinės diskusijos dėl teisėmis pagrįsto valdymo pagal BŽP ateities būtų konstruktyvios. Komisija, kiek leis jos ištekliai, ketina per šias diskusijas pateikti informacijos ir vertinimų iš įvairių konkrečių studijų. Komisija per 12 mėnesių po šio komunikato priėmimo planuoja apibendrinti diskusijas ir įvertinti tolesnių veiksmų poreikį.

Tada Komisija pateiks ataskaitą Tarybai ir Europos Parlamentui, o jeigu ir kai reikės – ir pasiūlymus arba rekomendacijas, ką reikėtų daryti toliau.

7. IŠVADA

Komisijos nuomone, svarbu pradėti svarstyti teisėmis pagrįsto žvejybos valdymo įrankių problemą. Įvairios valstybės narės turi skirtingos patirties šioje srityje ir dabar svarbu geriau suprasti, kaip Bendrijoje kuriamos ir egzistuoja žvejybos teisės, keistis žiniomis ir gerąja praktika šioje srityje, diskutuoti ir suprasti, ar pakeitimai arba naujos iniciatyvos gali būti pagrįstos, siekiant geriau įgyvendinti bendruosius bendrosios žuvininkystės politikos tikslus. Komisija tikisi, kad suinteresuotų šalių ir valstybių narių diskusijos bus pragmatiškos, skaidrios ir vaisingos.