



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 26.2.2007
COM(2007) 73 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS

par tiesībpamatotas pārvaldības instrumentiem zivsaimniecībā

{SEC(2007) 247}

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS

par tiesībpamatotas pārvaldības instrumentiem zivsaimniecībā

SATURS

1.	Risināmā problēma.....	3
2.	Priekšvēsture	3
3.	Kopienas konteksts.....	4
4.	Tiesībpamatotas pārvaldības (TPP) sistēmas	5
5.	Turpmākie pasākumi.....	6
6.	Diskusijas uzsākšana.....	6
7.	Secinājums	7

1. RISINĀMĀ PROBLĒMA

Komisijas paziņojumā par zvejniecības nozares ekonomiskās situācijas uzlabošanu¹ teikts, ka sarežģītā ekonomiskā situācija, kurā patlaban nonākusi Kopienas zvejas flote daudzos tās segmentos, prasa izstrādāt citu pieeju zivsaimniecības pārvaldībai. Uzsvars uz ilgtspējīgiem zvejas paņēmieniem un bagātīgākiem zivju krājumiem skaidri jāsaista ar mērķi par tādas vides radīšanu, kurā zvejas kuģi un flotes var darboties no ekonomiskā viedokļa efektīvākā veidā.

Ir atzīts, ka pārvaldības programmām, kuras patlaban lielā daudzveidībā piemēro Kopiena un dalībvalstis, trūkst pārredzamības, efektivitātes un — dažos gadījumos — vispārējas konsekvences, un tas vairo ekonomiskās grūtības zvejniecības jomā. Šajā paziņojumā izskatītas pārvaldības iespējas, kuras var izmantot, lai uzlabotu zivsaimniecības pārvaldības efektivitāti, vienlaikus sekmējot to pamatmērķu sasniegšanu, kurus Kopiena un dalībvalstis izvīzējušas kopīgajā zivsaimniecības politikā (KZP); šādi mērķi ir, piemēram, zivju krājumu saglabāšana, zvejas iespēju „relatīvās stabilitātes” nodrošināšana dalībvalstīm un konkurētspējīga zivsaimniecības nozare. Paziņojuma mērķis ir sākt dalībvalstu un Komisijas diskusiju par tiesībpamatotu pārvaldības sistēmu nākotni KZP satvarā.

Šajā paziņojumā „tiesībpamatota pārvaldība” jeb „TPP” ir oficiālu statusu ieguvusi sistēma, kuru izmanto individuālu zvejas tiesību iedalīšanai zvejniekiem, zvejas kuģiem, uzņēmumiem, kooperatīviem vai zvejniecības kopienām.

2. PRIEKŠVĒSTURE

Kopš zvejas resursi pārstāja būt brīvi pieejami, ar visām ieviestajām pārvaldības sistēmām tādā vai citādā veidā noteica piekļuves un/vai izmantošanas tiesības. Tā tas ir arī ar KZP, kurā citstarp paredzēta nacionālo licenču piešķiršana un kvotu sadale dalībvalstīm, „jūrā pavadīto dienu” skaita ierobežojumi noteiktu veidu zvejai un dažādi flotes kapacitāti ierobežojoši pasākumi. Kaut arī KZP pamatmehānismi zvejas tiesību sadalei starp dalībvalstīm ir izrādījušies efektīvi un ilgtspējīgi, daudzos citos aspektos KZP mērķus sasniegt nav izdevies, kā to pierāda daudzu zivju krājumu, jo īpaši bentisko krājumu, noplicinātais stāvoklis un vājie ekonomiskās darbības rādītāji atsevišķos flotes segmentos.

Dalībvalstu un Kopienas līmenī izveidotās pārvaldības sistēmas, nosakot „ierobežotu” piekļuvi zvejošanai, netiešā veidā ir piešķirušas zvejas tiesībām ekonomisku vērtību. Šī ekonomiskā vērtība tieši vai netieši atspoguļojas dažādajos tirgus darījumos zvejniecības jomā. Piemēram var minēt zvejas licenču, zvejas dienu un zvejas kvotu pārdošanu vai iznomāšanu dažās dalībvalstīs. Netiešākā veidā zvejas tiesību ekonomiskā vērtība atspoguļojas atšķirīgajās tirgus cenās par kuģi ar zvejas licenci un bez tās.

Tādējādi vairumā dalībvalstu *de facto* eksistē zvejas tiesību tirgus. Šo tiesību ekonomiskā vērtība reizumis ir ievērojama un spēj būtiski ietekmēt zivsaimniecības nozares attīstību. Par mērķi ir jāizvirza tāda sistēma, kas palīdz minētās ekonomiskās vērtības formalizēt individuālu zvejas tiesību veidā, šādi veicinot labāku pārredzamību, tiesisko noteiktību,

¹ COM(2006) 103 galīgā redakcija.

drošību un, galu galā, lielāku ekonomisko efektivitāti zvejniekiem, bet tas nozīmēs arī izmaksu samazināšanos pārējai sabiedrības daļai.

Ņemot vērā iepriekš minēto, ir jāizvērs diskutija, lai dalītos šajā jomā uzkrātajās zināšanās un lai tās pilnveidotu, kā arī lai novērtētu vajadzību pēc turpmākiem pasākumiem.

Še minētie elementi bija iekļauti Ceļvedī², kurš pievienots Komisijas priekšlikumam par KZP reformu un kurā Komisija apņēmas sagatavot ziņojumu par to noteikumu aptverto jomu, kas Kopienas un/vai dalībvalstu zivsaimniecības pārvaldības sistēmās jāparedz attiecībā uz — individuālu vai kolektīvu — tirgojamu zvejas tiesību sistēmu.

3. KOPIENAS KONTEKSTS

Zivsaimniecības nozari Kopienā raksturo pārvaldības instrumentu un mehānismu daudzveidība. Salīdzināmas situācijas nereti tiek risinātas visai atšķirīgos veidos atkarībā no dalībvalsts, reģiona vai zvejas veida. Šīs dažādās pieejas, kas reizumis novērojamas pat vienā un tajā pašā dalībvalstī, veido vērā ņemamu praktisku pieredzi, kura būtu jāizvērtē un kurā ir vērts dalīties.

Zvejas resursu saglabāšana — priekšnoteikums jūras ekosistēmu ilgtspējībai un ekonomiskās darbības turpināšanai zivsaimniecības nozarē — patlaban ir galvenais un neatliekamākais mērķis. Tas ir saderīgs ar saistībām, kuras Kopiena uzņēmusies, lai īstenotu Johannesburgas (maksimālā ilgtspējīgā produktivitāte) un Lisabonas dienaskārtību. Diskusijā par tiesībpamatotu pārvaldību jānoskaidro, vai labāka ekonomiskā pārvaldība zivsaimniecības nozarē var palīdzēt minētā mērķa sasniegšanā un, jo īpaši, vai ir iespējams izstrādāt jaunas un/vai uzlabotas sistēmas zvejas ekonomisko aspektu pārvaldībai, lai veicinātu efektivitātes pieaugumu. Tā, piemēram, individuālu zvejas tiesību vai kvotu sistēma, zvejniecībā piemērojamu teritoriālā izmantojuma tiesību (*TURF*) sistēma vai zvejas piepūles tiesību sistēma var palīdzēt samazināt zvejas kapacitāti un attiecīgi arī zvejošanas kaitīgo ietekmi. Tāpēc visas šādas pārvaldības sistēmas jāizvērtē, ņemot vērā to ieguldījumu KZP izvirzītā mērķa sasniegšanā, un šis mērķis ir „resursu izmantošana tādā veidā, kas nodrošina ilgtspējīgus ekonomiskos, vides un sociālos apstākļus” (Padomes Regula (EK) Nr. 2371/2002).

Kopiena ir atbildīga par flotes kopējā apjoma ierobežošanu un par nozvejas un zvejas piepūles apmēra noteikšanu, kā arī par tādu tehnisku pasākumu pieņemšanu kā noteikta tipa kuģu vai zvejas rīku izmantojuma ierobežošanu, lai zivju krājumiem nodrošinātu papildu aizsardzību. Valstu iestādes izdod un — valsts un reģionālā mērogā — pārvalda zvejas licences, kvotas un zvejas piepūli. Tādējādi visi minētie pārvaldības pasākumi jau patlaban palīdz definēt un aprakstīt piekļuves tiesības un resursu ieguves tiesības, ko piešķir individuāliem zvejniekiem. Šīm tiesībām var tikt pievienota arī ekonomiska vērtība, taču bieži tas notiek nepārredzamā un neparedzamā veidā.

² Komisijas paziņojums par kopējās zivsaimniecības politikas reformu (Ceļvedis), COM(2002) 181 galīgā redakcija.

4. TIESĪBPAMATOTAS PĀRVALDĪBAS (TPP) SISTĒMAS

Oficiālu statusu ieguvušas TPP sistēmas piedāvātās iespējas nevajadzētu pārvērtēt. Tā nav panaceja zivsaimniecības problēmu risināšanai. Tas nav autonomas pārvaldības instruments, bet gan līdzeklis, kas ļauj zvejniekiem strādāt no ekonomiskā viedokļa labākā veidā. Tāpēc joprojām būs jānosaka saglabāšanas mērķi un to īstenošana jānodrošina ar dažādiem zivsaimniecības pārvaldības pasākumiem (piemēram, ar kvotām). Tomēr oficiāla statusa piešķiršana zvejas tiesībām var sabiedrībai palīdzēt minētos mērķus sasniegt ar mazākām izmaksām. Ir viedoklis, ka ekonomiska ilgtspējība ilgākā laika posmā vainagosies arī ar bioloģisku ilgtspējību, jo sagaidāms, ka labi darbojošās TPP sistēmas palielinās zvejnieku un zivrupnieku likumīgo ieinteresētību zvejas resursu bāzes ilgtspējībā.

Jau pašā sākumā atklāti jāatzīst tas, ka jebkuri šķēršļi normālai brīvai zvejas tiesību tirdzniecībai (piemēram, kvotu tirdzniecībai) teorētiski radīs situāciju, kurā kvotu sadalījums nebūs ekonomiski optimāls. Tomēr no politiskā viedokļa ir pilnībā likumīgi katrai dalībvalstij izvēlēties un īstenot mazāk optimālu sistēmu, kura ir saskaņā ar valsts izvirzītajiem mērķiem. Tas var palīdzēt rast kompromisu tādu savstarpēji pretrunīgu mērķu īstenošanā kā ekonomiskā efektivitāte īstermiņā un darbavietu saglabāšana vai ietekmēt zvejas tiesību sadalījumu dažādos nozares segmentos, piemēram, starp amatierzvejas un lielapjoma zvejas floti.

Vispretrunīgākais TPP sistēmu aspekts ir zvejas tiesību tālāknodošana. Argumenti par labu zvejas tiesību tirgojamībai ir galvenokārt ekonomiski: zvejas uzņēmumu darbības efektivitāte palielinās, ekonomiski vājākajiem kuģiem atstājot floti, bet mazāk rentabliem kuģiem iedalīto kvotu nodošana rentabliem kuģiem ievieš tādu jēdzienu kā resursu izmantošanas cena. Resursu izmantošanas cenas ieviešana var izraisīt zvejas tiesību lielapjoma uzpirkšanu, kuras rezultāts ir kvotu īpašumtiesību koncentrēšanās, nelīdzsvarots zvejas darbību ģeogrāfiskais sadalījums un pārāk viendabīgs flotes sastāvs. Jāatzīmē, ka šāda koncentrēšanās daļēji jau ir notikusi un, visticamāk, turpināsies neatkarīgi no TPP sistēmām, jo sevišķi tāpēc, ka zvejas iespēju samazinājuma dēļ daudziem kuģiem zvejošana ir kļuvusi ekonomiski neizdevīga, un nacionālās shēmas kuģu norakstīšanai tiek izmantotas aizvien biežāk.

Lai līdzsvarotu koncentrēšanās risku, TPP sistēmās var paredzēt noteiktu koncentrēšanās sliekšni, kuru nedrīkst pārsniegt, un šādi saglabāt zvejas darbību ģeogrāfisko līdzsvaru un saudzēt ierasto kultūras, sociālo un profesionālo iezīmju rakstu. Piemēram, ja TPP sistēmu piemērošana apdraud piekrastes mazapjoma zveju, kurā izmanto tos pašus zvejas resursus kā lielapjoma zvejā un kurai ir būtiska nozīme vietējā ekonomikā, tas ir nopietns arguments par labu piesardzības pieejai. Mazapjoma zvejas aizsardzību var noteikt par politisku prioritāti, paredzot tādu vai citādu kvotu sistēmu attiecīgās zvejas kopienas attīstības nodrošināšanai, lai aizsargātu šā nozares segmenta pārstāvju intereses pret „kapitālietilpīgākiem” konkurentiem.

Tomēr jebkurai mehānismam, kas izveidots, lai ierobežotu neregulēta tirgus negatīvo ietekmi, jo sevišķi uzņēmumu koncentrēšanu un pārvietošanu, jābūt saderīgam ar Kopienas noteikumiem vienotā tirgus un konkurētspējas jomā. Pieredze rāda, ka jā saglabā modrība, jo izveidotie mehānismi var būt pretrunā ar Kopienas noteikumiem. Komisijai regulāri jāpārbauda visi šādi mehānismi.

Turklāt TPP sistēmu izmantojums var saasināt augstākas izmēra kategorijas zivju atlasījumu problēmu un izmetumu problēmu, kas apdraud zvejas resursu ilgtspējību un sarežģīt faktiskā nozvejas apjoma novērtēšanu. Tomēr šīs pašas problēmas jārisina arī pastāvošajām pārvaldības shēmām, un nevar uzskatīt, ka tās ir raksturīgas tikai TPP sistēmām. Komisija patlaban gatavo politikas iniciatīvu par izmetumiem, lai mazinātu šādu ietekmi, ko var radīt

TPP sistēmu izmantojuma paplašināšanās. Tāpēc labākai noteikumu piemērošanai un zvejas darbību kontrolei ir nepārvērtējami liela nozīme jebkuras ieviestās pārvaldības sistēmas sekmīgā īstenošanā.

5. TURPMĀKIE PASĀKUMI

Ņemot vērā to, ka zvejas iespēju sadalē dalībvalstīm KZP atzīst „relatīvās stabilitātes” principu, kura piemērošanas mērķis ir nodrošināt „paredzamu daļu krājumu katrai dalībvalstij” (Padomes Regula (EK) Nr. 2371/2002), diezin vai tuvākajā laikā būs iespējams ieviest Kopienas mēroga TPP sistēmu, kurā dalībvalstis savstarpēji varētu brīvi tirgoties ar zvejas tiesībām. TPP sistēmas saskaņā ar pašreizējo KZP var ieviest dalībvalstu mērogā, uzmanību koncentrējot uz zvejas tiesību tirgojamību konkrētajā dalībvalstī. Protams, tas nekavē dalībvalsti savā TPP sistēmā paredzēt iespējas kvotu apmaiņai ar citu dalībvalstu pilsoņiem, kā tas jau ir noticis.

Kopienas mēroga diskusijā par zivsaimniecības pārvaldības sistēmām galvenā uzmanība jāpievērš dalībvalstīs patlaban izmantoto sistēmu analīzei un iespējām šo sistēmu efektivitāti uzlabot, pārņemot labāko praksi. Vēlreiz jāuzsver tas, ka ikviena dalībvalsts var brīvi izvēlēties tai īstenojamus mērķus zivsaimniecības pārvaldības ekonomiskajā, sociālajā un kultūras dimensijā.

Pamatojoties uz pieeju „no apakšas uz augšu”, ko valsts līmenī izmanto, lai izvērtētu TPP sistēmu ieviešanas lietderību, ir svarīgi, lai ikviena dalībvalsts izpētītu tās izvirzīto dažādo mērķu sasniegšanas veidus un pieļaujamos kompromisa risinājumus. Tā kā TPP, lai tā darbotos labi, ir stingri jāreglamentē visos līmeņos, nākamais solis minētajā diskusijā ir nozares pārstāvju viedokļu apkopošana Zivsaimniecības un akvakultūras padomdevējā komitejā un jūras zvejas jomu pārstāvošās Sociālā dialoga komitejas iesaistīšana.

Jau pašos pamatos dalībvalstīs var eksistēt dažādi šķēršļi, kas traucē izveidot relatīvi viendabīgas TPP sistēmas. Paražu un tradīciju iespaidā dažās valstīs tiek apšaubīts, vai tiesības uz piekļuvi publiskajiem resursiem ir pamatoti nodot personām, kas pārstāv privātas intereses, pat tad, ja šādam nodevumam ir pagaidu raksturs. Turklāt minētās tiesības ir jāintegrē katras dalībvalsts tiesiskajā regulējumā, bet šie regulējumi ir savstarpēji ļoti atšķirīgi.

Visbeidzot, Kopienas mēroga diskusijai par TPP jāaptver arī transnacionāli elementi, piemēram, iespējamā sinerģija starp dalībvalstu sistēmām vai kvotu apmaiņas iespējas starp dalībvalstīm. Tas savukārt raisa bažas par potenciālo ietekmi, kuru kvotu ģeogrāfiskā sadalījuma izmaiņas atstāj uz „relatīvās stabilitātes” principu.

6. DISKUSIJAS UZSĀKŠANA

Kopienas mēroga diskusiju par zivsaimniecības pārvaldības ekonomiskajiem aspektiem jo īpaši vajadzīgu dara KZP jaunā ievirze, sevišķi attiecībā uz ilgtermiņa mērķiem par ilgtspējīgu attīstību (kā izklāstīts nesenajā Komisijas paziņojumā par maksimālās ilgtspējīgās produktivitātes stratēģijas ieviešanu), nesenajām iniciatīvām zvejas flotu ekonomiskās rentabilitātes uzlabošanai, izmantojot glābšanas un pārstrukturēšanas atbalstu, un jauno Eiropas Zivsaimniecības fondu.

Turklāt zvejas tiesību tieša vai netieša pirkšana un pārdošana dažās dalībvalstīs jau notiek. Tādējādi zvejas tiesības eksistē *de facto*, taču to ietekme uz zivrūpniekiem un zvejniekiem bieži ir neskaidra. Sākt diskusiju par šiem jautājumiem ir reizē svarīgi un steidzami.

Komisijas apspriedēs ar nozares pārstāvjiem un ar dalībvalstīm ir atklājušies daži sevišķi jutīgi temati saistībā ar TPP sistēmu izveidi, proti:

- „relatīvās stabilitātes” princips,
- zvejas tiesību tālāknošana, kas var izraisīt pārmērīgu un bieži vien neatgriezenisku šo tiesību koncentrāciju,
- zvejas tiesību sākotnējā piešķiršana un termiņš, uz kādu tās piešķir,
- mazapjoma zvejai nelabvēlīgie apstākļi, ko var radīt līdzāspastāvēšana ar rūpnieciskās zvejas uzņēmumiem,
- augstākas izmēra kategorijas zivju atlasījumu problēma un izmetumu problēma,
- nepieciešamība efektīvi kontrolēt noteikumu piemērošanu.

Lai būtu iespējams konstruktīvi risināt pragmatisku diskusiju par tiesībpamatotas pārvaldības nākotni KZP satvarā, šo tematu apspriešana jāuzsāk tūlīt. Komisija, ciktāl to ļauj pieejamie finanšu līdzekļi, plāno diskusijas vajadzībām veikt specializētus pētījumus un pieprasīt ekspertu atzinumus. Komisija 12 mēnešu laikā pēc šā paziņojuma pieņemšanas apkopos diskusijas rezultātus un novērtēs turpmākas rīcības nepieciešamību.

Pēc tam Komisija sniegs ziņojumu Padomei un Eiropas Parlamentam un vajadzības gadījumā izstrādās priekšlikumus un ieteikumus par turpmākiem pasākumiem.

7. SECINĀJUMS

Komisija uzskata, ka ir svarīgi sākt apsvērt jautājumu par tiesībpamatotas pārvaldības instrumentiem zivsaimniecībā. Dažādu dalībvalstu pieredze šajā jomā ir dažāda, un nu svarīgi ir uzlabot mūsu izpratni par to, kā Kopienā rodas un eksistē zvejas tiesības; dalīties šajā jomā gūtajā pieredzē un labākajā praksē un diskutēt par to; izsvērt, vai kopējās zivsaimniecības politikas vispārīgo mērķu labākai īstenošanai ir vajadzīgs veikt korekcijas vai ierosināt jaunas iniciatīvas. Komisija cer uz pragmatisku, pārredzamu un auglīgu diskusiju starp ieinteresētajām aprindām un dalībvalstīm.