



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 26.2.2007
COM(2007) 73 final

COMUNICAREA COMISIEI

privind instrumentele de gestionare bazate pe drepturile de pescuit

{SEC(2007) 247}

COMUNICAREA COMISIEI

privind instrumentele de gestionare bazate pe drepturile de pescuit

CUPRINS

1.	Situația.....	3
2.	Context	3
3.	Contextul comunitar.....	4
4.	Sisteme de gestionare bazate pe drepturile de pescuit (GBD)	4
5.	Etapele următoare.....	6
6.	Inițierea unei dezbateri	7
7.	Concluzie.....	7

1. SITUAȚIA

Comunicarea Comisiei privind îmbunătățirea situației economice în sectorul pescuitului¹ constata că situație economică dificilă cu care se confruntă în prezent o parte importantă a flotei de pescuit comunitare necesită o abordare diferită a gestionării pescuitului. Accentul pus pe practici durabile de pescuit, cu niveluri mai ridicate ale stocurilor de pește, ar trebui legat în mod explicit de obiectivul creării unui mediu în care navele și flotele de pescuit să poată fi mai eficiente din punct de vedere economic.

Comunicarea Comisiei privind îmbunătățirea situației economice în sectorul pescuitului constata că situație economică dificilă cu care se confruntă în prezent o parte importantă a flotei de pescuit comunitare necesită o abordare diferită a gestionării pescuitului. Accentul pus pe practici durabile de pescuit, cu niveluri mai ridicate ale stocurilor de pește, ar trebui legat în mod explicit de obiectivul creării unui mediu în care navele și flotele de pescuit să poată fi mai eficiente din punct de vedere economic.

În această Comunicare gestionarea bazată pe drepturile de pescuit (GBD) este definită ca un sistem formalizat de alocare a drepturilor de pescuit individuale pescarilor, navelor de pescuit, întreprinderilor, cooperativelor sau comunităților de pescari.

2. CONTEXT

O dată cu restrângerea accesului liber la resursele piscicole, toate sistemele de gestionare au introdus o anumită formă de acces și/sau drepturi de utilizare. Acesta este și cazul PCP, care prevede, inter alia, acordarea de autorizații și cote naționale, limitarea „zilelor pe mare” în cazul anumitor tipuri de pești și alte măsuri de limitare a capacității flotei. Deși mecanismele de bază ale PCP privind alocarea drepturilor de pescuit între statele membre s-au dovedit eficiente și durabile, în alte privințe PCP nu și-a îndeplinit obiectivele, după cum o dovedește insuficiența multor stocuri de pește, în mod special a speciilor demersale, și rezultatul economic slab al unor părți ale flotei.

Sistemele de gestionare organizate la nivelul statelor membre și al Comunității, care impun un acces „restrictiv” la resursele de pește au determinat, în mod implicit, acordarea unei valori economice dreptului de pescuit. Această valoare economică se reflectă în mod direct sau indirect în cadrul diferitelor tranzacții comerciale ce se desfășoară în sectorului pescuitului în zilele noastre. Câteva astfel de exemple sunt vânzarea sau închirierea de autorizații, zile de pescuit și cote, în unele state membre. În mod indirect, valoarea economică a dreptului de pescuit se reflectă în diferența prețurilor de piață între navele cu și fără autorizație.

Astfel, există *de facto* piețe ale drepturilor de pescuit în majoritatea statelor membre. Valoarea economică a acestor drepturi este uneori substanțială și poate avea un efect important asupra dezvoltării sectorului pescuitului. Scopul nostru ar trebui să fie cel de a avea un sistem care contribuie la formalizarea acestor valori economice ca drepturi de pescuit individuale, cu scopul de a permite o mai mare transparență, siguranță juridică, securitate și, în ultimă instanță, o eficiență economică mai mare pentru pescari, fapt care va determina scăderea costurilor pentru restul societății.

¹ COM(2006) 103 final.

În acest context, este necesar să se lanseze o discuție care să permită schimbul și perfecționarea cunoștințelor în acest domeniu și evaluarea nevoii de acțiune.

Aceste elemente se regăsesc în foaia de parcurs² inclusă în propunerea Comisiei privind reforma PCP, în care Comisia s-a angajat să elaboreze un raport cu privire la oportunitatea introducerii unui mecanism de schimb de drepturi de pescuit, fie individuale, fie colective, în cadrul sistemelor de gestionare a pescuitului comunitare și/sau naționale.

3. CONTEXTUL COMUNITAR

Sectorul comunitar al pescuitului se caracterizează printr-o multitudine de instrumente și mecanisme de gestionare. Situațiile relativ asemănătoare sunt tratate uneori în moduri foarte diferite, în funcție de statul membru, de regiunea sau de tipurile de pește avute în vedere. Aceste abordări diferite, inclusiv în cadrul unui stat membru, reprezintă o experiență practică însemnată, care ar trebui evaluată și care merită să fie împărtășită și altora.

Conservarea resurselor de pește, care reprezintă o condiție prealabilă pentru durabilitatea ecosistemelor marine și continuarea activității economice în acest sector, constituie, în prezent, obiectivul principal imediat. Acest lucru este în concordanță cu angajamentele asumate de Comunitate atât în cadrul agendei de la Johannesburg (care promovează producția durabilă maximă), cât și în cadrul agendei de la Lisabona. O dezbatere privind gestionarea pe baza drepturilor urmărește să examineze dacă o gestionare economică mai bună a sectorului pescuitului poate contribui la atingerea acestui obiectiv și, în special, dacă pot fi proiectate sisteme noi și/sau îmbunătățite de gestionare a aspectelor economice ale pescuitului, pentru a susține o eficacitate și o eficiență mai mare. Astfel, un sistem de drepturi sau cote individuale de pescuit, drepturi de utilizare teritoriale în domeniul pescuitului (DUTP) sau drepturi de efort pot contribui la reducerea capacității de pescuit și, prin urmare, a presiunii exercitate de pescuit. De aceea, astfel de sisteme de gestionare trebuie evaluate în lumina contribuției acestora la obiectivul PCP, respectiv „exploatarea resurselor care conferă condiții economice, de mediu și sociale durabile” (Regulamentul (CE) nr. 2371/2002 al Consiliului).

Comunitatea răspunde de limitarea mărimii totale a flotei și de stabilirea nivelului capturilor și al efortului de pescuit, precum și de luarea unor măsuri tehnice, cum ar fi impunerea unor restricții privind utilizarea anumitor nave sau instalații de pescuit, cu scopul protejării suplimentare a stocurilor de pește. Autoritățile naționale distribuie și administrează autorizațiile, cotele și efortul de pescuit la nivel național și regional. Astfel, toate aceste măsuri de gestionare contribuie deja la definirea și caracterizarea drepturilor de acces și recoltă ale pescarilor individuali. Li se pot atribui valori economice acestor drepturi, însă, în general, acest lucru se realizează într-un mod lipsit de transparență și imprevizibil.

4. SISTEME DE GESTIONARE BAZATE PE DREPTURILE DE PESCUIT (GBD)

Nu trebuie să existe confuzii cu privire la ce oferă un sistem GBD formalizat. Acesta nu reprezintă o soluție pentru problemele cu care se confruntă sectorul pescuitului. Nu este un instrument de gestionare în sine, ci un mijloc de a-i ajuta pe pescari să aibă performanțe mai bune din punct de vedere economic. Prin urmare, obiectivele de conservare vor fi în

² Comunicarea Comisiei privind reforma politicii comune a pescuitului (« Foaia de parcurs »), COM(2002) 181 final.

continuare urmărite prin diverse măsuri de gestionare a pescuitului (de exemplu, cotele). Totuși, formalizarea drepturilor de pescuit poate ajuta societatea să atingă aceste obiective și, în același timp, să facă acest lucru într-un mod mai puțin costisitor. S-a argumentat faptul că viabilitatea economică va favoriza, de asemenea, pe termen lung, o mai mare durabilitate biologică, întrucât un sistem GBD care funcționează bine ar trebui să sporească interesul pescarilor și al industriei în caracterului durabil al bazei de resurse.

Trebuie admis de la bun început că obstacolele în calea schimbului liber și normal de drepturi (cum ar fi cotele) vor conduce, teoretic, la o situație în care alocarea cotelor nu va fi optimă din punct de vedere economic. Totuși, din punct de vedere politic, fiecare stat membru are dreptul să opteze pentru un sistem aflat sub acest nivel, dar compatibil cu obiectivele sale naționale. Acest lucru poate permite luarea unor decizii de compromis între obiective conflictuale, cum ar fi eficiența economică pe termen scurt și păstrarea locului de muncă, sau poate influența alocarea drepturilor de pescuit între diferite subsectoare ale sectorului pescuitului, adică între flotele artizanale și cele de dimensiuni mari.

Aspectul cel mai controversat al sistemelor GBD se referă la transferabilitatea drepturilor. Motivația din spatele schimbului de drepturi este, în primul rând, de ordin economic: eficiența întreprinderilor de pescuit se îmbunătățește în urma retragerii navelor mai slabe din punct de vedere economic din cadrul flotei, în timp ce transferarea cotelor de la nave mai puțin profitabile către cele mai profitabile introduce un preț pentru utilizarea resurselor. Introducerea unui preț pentru resurse poate determina cumpărarea la scară mare a drepturilor, fapt care va duce la o concentrare a proprietății asupra cotelor, a distribuției geografice a activității de pescuit și a compoziției flotei. Trebuie subliniat că s-au produs deja astfel de concentrări și se estimează că acestea vor continua, indiferent de existența sistemelor GBD, mai ales întrucât posibilitățile de pescuit au fost reduse la un nivel care face ca pescuitul să fie nerentabil pentru multe nave care optează tot mai mult pentru programe naționale de dezafectare.

Pentru a contrabalansa riscul concentrării, sistemele GBD pot fi concepute pentru a împiedica concentrările peste un anumit prag, astfel încât să se păstreze echilibrul geografic al activităților de pescuit și să fie menținută, într-o măsură importantă, actuala structură culturală, socială și profesională. Astfel, atunci când există posibilitatea ca sistemele GBD să afecteze activitățile de pescuit de coastă, de mici dimensiuni, care exploatează aceleași resurse și au un impact major asupra economiei locale, există argumente puternice în favoarea adoptării unei abordări prudente. Protecția pescuitului de mici dimensiuni ar putea deveni o prioritate politică, prin intermediul unui tip de sistem de cote favorabil dezvoltării comunitare, cu scopul specific de a proteja interesele acestui segment al industriei pescuitului împotriva competitorilor cu capital de investiții mai mare.

Totuși, mecanismele selectate pentru a limita efectele negative ce ar putea rezulta ca urmare a unei piețe nereglementate, mai ales în ceea ce privește concentrările și relocalizările, ar trebui să fie compatibile cu piața unică europeană și cu regulile în materie de concurență. Experiența a dovedit că, pentru aceasta, este nevoie de precauție, întrucât diferite mecanisme pot fi în contradicție cu regulile comunitare. Comisia are obligația de a examina sistematic astfel de mecanisme.

Sistemele GBD pot accentua, de asemenea, problemele legate de pescuitul speciilor de calitate superioară („highgrading”) și de aruncarea capturilor înapoi în mare, care periclitează durabilitatea resurselor și complică evaluarea nivelului real al capturilor. Totuși, aceste dificultăți există și în cadrul regimurilor actuale de gestionare și nu trebuie considerate ca fiind proprii sistemelor GBD. În prezent, Comisia pregătește o inițiativă politică privind aceste aruncări ale capturii înapoi în mare, care ar trebui să contribuie la diminuarea efectelor determinate de utilizarea mai largă a sistemelor GBD. În acest context, nevoia de a îmbunătăți punerea în aplicare și controlul activităților de pescuit este esențială pentru succesul final al oricărui sistem de gestionare existent.

5. ETAPELE URMĂTOARE

Luând în considerare faptul că PCP recunoaște principiul „stabilității relative” privind alocarea posibilităților de pescuit între statele membre, care urmărește să asigure „o pondere previzibilă a stocurilor pentru fiecare stat membru” (Regulamentul (CE) nr. 2371/2002 al Consiliului), se pare că nu există nici o posibilitate, în acest moment, de adoptare a unui sistem GBD la nivel comunitar, în cadrul căruia drepturile de pescuit să fie comercializabile în mod liber între statele membre. Utilizarea sistemelor GBD în cadrul actualei PCP ar trebui dezvoltată la nivel de stat membru, cu accent pe posibilitatea schimbului de drepturi de pescuit în cadrul statului membru. Desigur, acest fapt nu împiedică un stat membru să decidă ca sistemul GBD propriu să permită schimbul de cote cu cetățenii altor state membre, după cum este deja cazul.

Orice dezbateră la nivel comunitar privind sistemele de gestionare a pescuitului trebuie să se concentreze asupra analizei sistemelor naționale actuale și asupra posibilității de îmbunătățire a eficienței acestora prin împărtășirea celor mai bune practici. Din nou, trebuie accentuat faptul că fiecare stat membru este liber să își stabilească propriile obiective în ceea ce privește dimensiunea economică, socială și culturală a gestionării pescuitului.

Pe baza abordărilor naționale, „ascendente” cu privire la oportunitatea introducerii sistemelor GBD, fiecare stat membru are obligația de a examina modul în care își poate atinge diferitele scopuri și la ce compromisuri între obiective să se aștepte. În această privință, dezbateră ar trebui să se bazeze, în continuare, pe punctul de vedere al industriei, prin implicarea Comitetului consultativ pentru pescuit și acvacultură (CCPA) și pe implicarea Comitetului pentru dialog social în sectorul pescuitului marin, întrucât o bună funcționare a GBD va necesita o guvernare puternică la toate nivelurile.

La un nivel mai profund, există posibilitatea să fie întâmpinate o serie de obstacole legate de punerea în aplicare a unor sisteme GBD relativ uniforme în cadrul statelor membre. Datorită obiceiurilor și tradițiilor, unele țări pun sub semnul întrebării acordarea de drepturi de acces la o resursă publică unor părți private, chiar și temporar. În plus, aceste drepturi trebuie integrate într-o mare varietate de cadre legislative, în statele membre.

În cele din urmă, o dezbateră la nivel comunitar privind GBD ar trebui să țină cont, de asemenea, de elementele transnaționale, cum ar fi căutarea sinergiilor între sistemele statelor membre sau introducerea schimburilor de cote între statele membre. Acest fapt alimentează, la rândul său, îngrijorările privind impactul potențial a oricărei modificări, din punct de vedere geografic, a alocării cotelor asupra principiului „stabilității relative”.

6. INIȚIEREA UNEI DEZBATERI

Necesitatea unei dezbateri la nivel comunitar privind aspectele economice ale gestionării pescuitului este susținută de noua orientare a PCP, mai ales în legătură cu obiectivele dezvoltării durabile pe termen lung (astfel cum sunt reflectate în Comunicarea recentă a Comisiei privind punerea în aplicare a unei strategii privind randamentul maxim durabil), de inițiativele recente privind sporirea rentabilității economice a flotelor de pescuit prin intermediul ajutorului pentru salvare și restructurare și de noul Fond European pentru Pescuit.

În plus, vânzarea și cumpărarea drepturilor de pescuit este deja o practică curentă în statele membre, fie în cadrul piețelor existente, fie în mod indirect. Astfel, drepturile de pescuit există deja *de facto*, uneori cu efecte neclare asupra sectorului în cauză și asupra comunităților de pescari. De aceea, este important și urgent să se lanseze o dezbatere asupra acestor teme.

Discuțiile Comisiei cu reprezentanții sectorului și cu statele membre au evidențiat subiecte deosebit de sensibile privind stabilirea sistemelor GBD. Acestea includ:

- problema „stabilității relative”;
- transferabilitatea drepturilor de pescuit, care poate determina o concentrare excesivă și adesea ireversibilă a acestor drepturi;
- alocarea inițială și durata de validitate a drepturilor de pescuit;
- posibilitatea unor consecințe nefavorabile pentru sectorul pescuitului de mici dimensiuni, atunci când acesta coexistă cu întreprinderi de pescuit industriale;
- problemele legate de pescuitul speciilor de calitate superioară („highgrading”) și aruncarea capturii înapoi în mare;
- necesitatea unor controale eficiente ale punerii în aplicare.

Aceste subiecte trebuie abordate în mod direct dacă se dorește o dezbatere pragmatică și constructivă privind viitorul gestionării pe baza drepturilor de pescuit în cadrul PCP. Comisia are în vedere să alimenteze această dezbatere, în limita resurselor, cu o serie de studii specifice și expertize. Comisia planifică să efectueze o sinteză a dezbaterii și să evalueze necesitatea unor acțiuni suplimentare, în termen de 12 luni de la adoptarea prezentei comunicări.

Apoi, Comisia va raporta Consiliului și Parlamentului European și, dacă și când este cazul, va face propuneri sau recomandări pentru adoptarea de măsuri în consecință.

7. CONCLUZIE

Comisia consideră că este important să începem să reflectăm la problema instrumentelor de gestionare bazate pe drepturile de pescuit. Există numeroase experiențe în acest domeniu, în diferite state membre, de aceea acum este important să ajungem la o înțelegere mai bună a modului în care sunt create și există drepturile de pescuit în cadrul Comunității, să împărtășim informațiile și bunele practici din acest domeniu și să discutăm despre acestea, să apreciem dacă se justifică ajustări sau inițiative, care să slujească mai bine obiectivele generale ale politicii comune a pescuitului. Comisia încurajează o dezbatere pragmatică, transparentă și productivă între părțile interesate și statele membre.