



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 26.2.2007
COM(2007) 73 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

o orodjih za upravljanje ribištva na podlagi pravic

{SEC(2007) 247}

SPOROČILO KOMISIJE

o orodjih za upravljanje ribištva na podlagi pravic

VSEBINA

1.	Zadeva.....	3
2.	Ozadje	3
3.	Okvir Skupnosti	4
4.	Sistemi upravljanja na podlagi pravic	4
5.	Naslednji ukrepi	6
6.	Pobuda za razpravo	6
7.	Sklep.....	7

1. ZADEVA

Komisija je v svojem sporočilu o izboljšanju gospodarskih razmer v ribiški industriji¹ navedla, da je treba zaradi sedanjih težkih gospodarskih razmer v več ribiških flotah Skupnosti spremeniti pristop k upravljanju ribištva. Poudarek trajnostnih ribolovnih praks z višjim ribjim staležem mora biti izrecno povezan z ustvarjanjem okolja, v katerem bodo ribiška plovila in flote bolj učinkovite z gospodarskega stališča.

Ugotovljeno je bilo, da obstaja v zelo različnih sistemih upravljanja, ki jih zdaj uporabljajo Skupnost in države članice, pomanjkanje preglednosti, učinkovitosti in v nekaterih primerih splošne skladnosti, zaradi česar ima ribiška industrija gospodarske težave. Komisija si prizadeva raziskati možnosti upravljanja s stališča izboljšanja učinkovitosti upravljanja ribolova in hkrati spodbuditi uresničevanje osnovnih ciljev, ki jih poskušata doseči Skupnost in države članice v okviru skupne ribiške politike, tj. ciljev, kot so ohranjanje ribjih staležev, vzdrževanje sorazmerne stabilnosti v zvezi z možnostmi držav članic za ribolov in konkurenčen ribiški sektor. Cilj je spodbuditi razprave med državami članicami in Komisijo o prihodnosti sistema upravljanja na podlagi pravic v okviru skupne ribiške politike.

V tem sporočilu je upravljanje na podlagi pravic opredeljeno kot uradni sistem, ki dodeljuje posamezne ribolovne pravice ribičem, ribiškim plovilom, podjetjem, zadrugam in ribiškim skupnostim.

2. OZADJE

Po prepovedi prostega dostopa do ribolovnih virov se je v vse sisteme upravljanja uvedla ena oblika pravic dostopa in/ali uporabe. Ta primer velja tudi za skupno ribiško politiko, ki med drugim določa podeljevanje nacionalnih dovoljenj in kvot, omejevanje „dni na morju“ za nekatera ribištva in veliko različnih ukrepov za omejevanje zmogljivosti ribiških flot. Čeprav so se osnovni mehanizmi skupne ribiške politike dodeljevanja ribolovnih pravic državam članicam izkazali za učinkovite in trajne, je bila skupna ribiška politika z vseh drugih stališč pri doseganju svojih ciljev neuspešna, kar se kaže v upadu več ribjih staležev, predvsem pridnenih staležev, in nizki gospodarski storilnosti nekaterih delov flote.

Implicitna posledica sistemov upravljanja, ki so bili vzpostavljeni na ravni držav članic in Komisije ter določajo omejen dostop do ribolova, je bila, da se je začelo ribolovni pravici dodeljevati gospodarsko vrednost. Ta gospodarska vrednost se neposredno ali posredno kaže v različnih tržnih transakcijah, ki se zdaj izvajajo v ribiški industriji. Primeri takih transakcij so prodaja ali najem dovoljenj, ribolovni dnevi in kvote v nekaterih državah članicah. Gospodarska vrednost pravice ribolova je neposredneje vidna v razliki med tržno ceno plovil, ki imajo dovoljenje, in plovili, ki dovoljenja nimajo.

Tako trg ribolovnih pravic dejansko obstaja v večini držav članic. Gospodarska vrednost teh pravic je včasih precejšnja in ima lahko velik vpliv na razvoj ribiškega sektorja. Naš cilj bi moral biti usmerjen v oblikovanje sistema, ki bi pomagal pri formaliziranju teh gospodarskih vrednosti kot posameznih ribolovnih pravic za spodbujanje večje preglednosti, pravne

¹ COM(2006) 103 konč.

varnosti, zaščite in končno večje gospodarske učinkovitosti za ribiče, pri čemer bi se zmanjšali tudi stroški za ostalo družbo.

Na podlagi tega je treba začeti razprave, v katerih se bo izmenjalo in izboljšalo znanje na tem področju ter ocenila potreba po ukrepanju.

Ti dejavniki so bili izpostavljeni v načrtu² predloga Komisije o reformi skupne ribiške politike, v katerem se je Komisija zavezala, da bo pripravila poročilo o področju uporabe določb v sistemu upravljanja ribištva Skupnosti in/ali nacionalnih sistemih upravljanja ribištva za posamezne ali skupne sisteme trgovanja z ribolovnimi pravicami.

3. OKVIR SKUPNOSTI

Za ribiški sektor Skupnosti je značilna raznolikost instrumentov in mehanizmov za upravljanje. Zelo podobni primeri se včasih obravnavajo na zelo različne načine glede na državo članico, regijo ali zadevno ribištvo. Ti različni pristopi, tudi v državah članicah, predstavljajo znaten del praktičnih izkušenj, ki jih je treba ovrednotiti in deliti.

Ohranjanje ribištva, ki je bistven pogoj za trajnost morskega ekosistema in nadaljnjo gospodarsko dejavnost v tem sektorju, je zdaj glavni in neposredni cilj. To je skladno z obveznostmi Skupnosti v zvezi s programom iz Johannesburga (približevanje največji dovoljeni ravni biološkega izkoriščanja) in programom lizbonske strategije. Namen razprave o upravljanju na podlagi pravic je raziskati, ali lahko boljše gospodarsko upravljanje ribiškega sektorja pomaga pri doseganju tega cilja in zlasti ali se lahko oblikujejo novi in/ali izboljšani sistemi upravljanja, ki bi spodbujali večjo učinkovitost z gospodarskega stališča ribištva. Sistem posameznih ribolovnih pravic ali kvot, teritorialne pristojnosti ribolova (TURF) ali pravice napora lahko na primer prispevajo k zmanjšanju ribolovne zmogljivosti in zato pritiska na ribolov. Vsi taki sistemi upravljanja bi morali tako biti ocenjeni glede na njihov prispevek k doseganju cilja skupne ribiške politike, tj. „izkoriščanj[a] živih vodnih virov, ki ustvarjajo trajnostne gospodarske, okoljske in socialne pogoje“ (Uredba Sveta (ES) št. 2371/2002).

Skupnost je odgovorna za omejevanje skupnega obsega flot in določanje količine ulova in ravni ribolovnega napora ter odločanje glede tehničnih ukrepov, kot je omejevanje plovil/opreme za dodatno zaščito ribjega staleža. Nacionalni organi dodeljujejo dovoljenja, kvote in napor ter z njimi upravljajo na državni in regionalni ravni. Vse te intervencije upravljanja tako že pomagajo pri opredeljevanju in označevanju pravic dostopa in izkoriščanja za posamezne ribiče. Te pravice imajo lahko gospodarsko vrednost, vendar se ta pogosto pojavi na nerazpoznaven in nepredvidljiv način.

4. SISTEMI UPRAVLJANJA NA PODLAGI PRAVIC

V zvezi s tem, kar lahko ponuja uradni sistem upravljanja na podlagi pravic, ne bi smelo biti nobene nejasnosti. Ta sistem ni rešitev za vse težave, s katerimi se srečuje ribištvo. Ni upravno orodje samo po sebi, ampak sredstvo za pomoč ribičem pri boljšem opravljanju dela z gospodarskega vidika. Zato bo še vedno obstajala potreba po ciljnih ohranjanju, ki jih je treba doseči z različnimi ukrepi za upravljanje ribištva (npr. kvote). Vendar lahko formaliziranje

² Sporočilo Komisije o reformi skupne ribiške politike (načrt), COM(2002) 181 konč.

ribolovnih pravic hkrati pomaga družbi pri doseganju teh ciljev na bolj stroškovno učinkovit način. Sklepa se, da bo tudi gospodarska trajnost dolgoročno izboljšala biološko trajnost, ker bi se morali zaradi učinkovitega sistema upravljanja na podlagi pravic ribiči in industrija bolj zanimati za trajnost razpoložljivih virov.

Že zdaj je treba priznati, da bo na teoretični ravni zaradi katerih koli ovir pri običajnem ali prostem trgovanju s pravicami (kot so kvote) nastal položaj, v katerem dodeljevanje kvot v gospodarskem smislu ne bo najboljše. Vendar je v političnem smislu za vsako državo članico popolnoma zakonito, da izbere sistem, ki ni najboljši, vendar je združljiv z njenimi nacionalnimi cilji. Tako se omogoča ravnotežje med nasprotujočimi cilji, kot so gospodarska učinkovitost v kratkoročnem smislu in stalna stopnja zaposlenosti, ali vpliv na dodeljevanje ribolovnih pravic med različne podsektorje ribiške industrije, tj. med flotami malih ribičev in velikimi flotami.

Najbolj sporen vidik sistemov upravljanja na podlagi pravic je prenosljivost pravic. Glavni razlog za trgovanje s pravicami je gospodarski: zmogljivost ribolovnih podjetij se po izstopu gospodarsko šibkejših plovil iz flote poveča, medtem ko prenos kvot z manj donosnih ladij na bolj donosne ladje določi ceno za izkoriščenje virov. Določitev cene vira lahko povzroči večje odkupovanje pravic in posledično koncentracijo lastništva kvot, geografsko porazdelitev ribolovnih dejavnosti in sestave flot. Upoštevati je treba, da se je ta koncentracija že pojavila, zato se pričakuje, da se bo še naprej pojavljala ne glede na obstoječe sisteme upravljanja na podlagi pravic, predvsem zaradi tega, ker so se ribolovne možnosti zmanjšale na raven, zaradi katere je ribištvo gospodarsko nedonosno za veliko plovil, ki se vse bolj odločajo za nacionalne programa umika plovil iz obratovanja.

Kot protiutež nevarnosti koncentracije se lahko sistemi upravljanja na podlagi pravic oblikujejo tako, da onemogočijo koncentracijo, ki presega neko mejo, tako da se ohranita geografsko ravnotežje ribolovnih dejavnosti ter velik del sedanje kulturne, socialne in strokovne strukture. Kadar obstaja možnost, da na primer sistemi upravljanja na podlagi pravic vplivajo na dejavnosti malega priobalnega ribištva, ki izkorišča iste vire in ima velik vpliv na lokalno gospodarstvo, obstaja tehten razlog za preudaren pristop. Malo priobalno ribištvo bi lahko bilo zaščiteno kot politična prednostna naloga z neko obliko sistema kvot za razvoj skupnosti, katerega cilj bi bil zaščititi interese tega področja ribiške industrije pred kapitalno intenzivnimi tekmeči.

Vendar bi moral biti vsak mehanizem za omejevanje negativnega vpliva zaradi neurejenega trga, predvsem v smislu koncentracije in premestitve, skladen z enotnim trgom Skupnosti in pravili glede konkurenčnosti. Izkušnje so pokazale, da je pri tem potrebna opreznost, ker so lahko različni mehanizmi nezdružljivi s predpisi Skupnosti. Vse take mehanizme bi morala Komisija sistematično pregledati.

Sistem upravljanja na podlagi pravic lahko prispeva tudi k zvišanju kakovosti in odpravi probleme, ki ogrožajo trajnost virov in povzročajo težave pri ocenjevanju dejanske višine ulova. Vendar so ti izzivi prisotni tudi v sedanjih režimih upravljanja in se ne smejo obravnavati kot izključna značilnost sistema upravljanja na podlagi pravic. Komisija zdaj pripravlja politično pobudo v zvezi z zavržki, ki bi morala pomagati pri omejevanju vseh takih vplivov zaradi bolj razširjene uporabe sistemov upravljanja na podlagi pravic. V tem smislu je potreba po boljšem uveljavljanju in nadzoru ribolovnih dejavnosti bistvena za doseganje najboljšega možnega uspeha sistema upravljanja, ki se zdaj izvaja.

5. NADALJNI UKREPI

Ker je skupna ribiška politika sprejela način relativne stabilnosti za dodeljevanje ribolovnih možnosti med državami članicami z namenom zagotavljanja „napovedljivega deleža staležev za vsako državo članico“ (Uredba Sveta (ES) št. 2371/2002), najbrž ni možnosti za prehod na sistem upravljanja na podlagi pravic, ki bi bil na ravni Skupnosti in v katerem bi lahko države članice medsebojno prosto trgovale z ribolovnimi pravicami. Vsaka uporaba sistema upravljanja na podlagi pravic v okviru sedanje skupne ribiške politike se mora razvijati na ravni države članice, pri čemer se mora osredotočiti na trgovanje z ribolovnimi pravicami v državah članicah. Vendar to ne bo preprečilo odločitev države članice, da mora njen sistem upravljanja na podlagi pravic omogočati trgovanje s kvotami z državljani ostalih držav članic, kot je to mogoče že zdaj.

Vsaka razprava na ravni Skupnosti o sistemih upravljanja ribištva se mora osredotočiti na analize veljavnih nacionalnih sistemov in možnosti za izboljšanje njihove učinkovitosti z izmenjavo najboljših praks. Ponovno je treba poudariti, da si lahko vsaka država članica sama določi lastne cilje glede na gospodarske, socialne in kulturne razsežnosti upravljanja ribolova.

Glede na nacionalne pristope od spodaj navzgor pri ugotavljanju primernosti sistemov upravljanja na podlagi pravic je za vsako državo članico pomembno, da preuči, kako lahko doseže svoje različne cilje in kakšen kompromis med cilji lahko pričakuje. V tem smislu morajo nadaljnje razprave temeljiti na mnenju industrije, ki ga poda na podlagi vključevanja Svetovalnega odbora za ribištvo in ribogojstvo ter Odbora za socialni dialog o morskem ribolovu, ker bo za uspešno delovanje upravljanja na podlagi pravic potrebno dobro upravljanje na vseh ravneh.

Upoštevati je treba, da se lahko v državah članicah pojavi veliko ovir pri vzpostavljanju sorazmerno enotnih sistemov upravljanja na podlagi pravic. Zaradi običajev in navad imajo nekatere države pomisleke glede dodeljevanja pravic za dostop do javnih virov za zasebne interese, tudi kadar gre za začasno obdobje. Poleg tega morajo biti te pravice vključene v številne različne pravne okvire držav članic.

Končno mora razprava na ravni Skupnosti o upravljanju na podlagi pravic upoštevati tudi nadnacionalne elemente, kot so težnja po doseganju sinergije med sistemi držav članic ali uvajanje izmenjav kvot med državami članicami. S tem se porajajo nove skrbi glede morebitnega vpliva na pristop relativne stabilnosti zaradi geografske spremembe pri dodeljevanju kvot.

6. POBUDA ZA RAZPRAVO

Potrebo po razpravi na ravni Skupnosti o gospodarskem vidiku upravljanja ribištva poudarjajo nova usmeritev skupne ribiške politike, zlasti v zvezi z dolgoročnimi cilji za trajnostni razvoj (kot so bili izraženi v zadnjem sporočilu Komisije o izvajanju strategij približevanja največji ravni biološkega izkoriščanja), nedavne pobude za izboljšanje gospodarskega donosa ribiških flot s pomočjo za reševanje in prestrukturiranje ter novi evropski sklad za ribištvo.

Poleg tega se ribolovne pravice v državah članicah že prodajajo in kupujejo na urejenih trgih ali posredno. Tako ribolovne pravice dejansko že obstajajo ter imajo pogosto nejasne učinke na industrijo in ribiške skupnosti. Razprava o tej temi je pomembna in nujna.

Razprave med Komisijo ter industrijo in državami članicami so razkrile posebno občutljivo temo v vzpostavitvi sistemov upravljanja na podlagi pravic. Te vključujejo:

- vprašanje relativne stabilnosti;
- prenos ribolovnih pravic, ki lahko zajema preveliko in pogosto nepovratno koncentracijo teh pravic;
- začetno dodeljevanje in trajnost ribolovnih pravic;
- možni neugodni pogoji za ribiški sektor manjšega obsega ki deluje istočasno kot podjetja, ki se ukvarjajo z industrijskim ribištvom;
- višjo kakovost in odpravljanje problemov;
- potrebo po učinkovitem izvrševanju nadzora.

Te teme je treba obravnavati neposredno, da bo pragmatična razprava o prihodnosti upravljanja na podlagi pravic v okviru skupne ribiške politike konstruktivna. Komisija namerava poučiti te razprave s številnimi posebnimi študijami in strokovnimi mnenji, ki jih bo pripravila v okviru sredstev, ki so ji na voljo. Komisija načrtuje oceno razprave in potrebe po nadaljnjih ukrepih v 12 mesecih po sprejetju tega sporočila.

Komisija bo potem poročala Svetu in Evropskemu parlamentu ter po potrebi predstavila predloge ali priporočila za nadaljnje spremljanje.

7. SKLEP

Komisiji se zdi pomembno, da se začne razmišljati o vprašanju v zvezi z orodji za upravljanje ribištva na podlagi pravic. V državah članicah obstajajo različne izkušnje na tem področju, zato je zdaj pomembno, da poskušamo bolje razumeti, kako se oblikujejo ribolovne pravice in kakšne so v Skupnosti, da delimo znanje in dobro prakso na tem področju in razpravljamo o njiju, ter ali so prilagajanja ali nove pobude zajamčen način za doseganje splošnega cilja skupne ribiške politike. Komisija pričakuje pragmatične, pregledne in uspešne razprave med interesnimi skupinami in državami članicami.