

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Документ за разглеждане в заседание

A6-0060/2008

4.3.2008

ДОКЛАД

относно инструментите за управление, основаващи се на правата в
рибарството
(2007/2111(INI))

Комисия по рибно стопанство

Докладчик: Elspeth Attwooll

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
EXPLANATORY STATEMENT	8
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	13

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно инструментите за управление, основаващи се на правата в рибарството (2007/2111(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 година относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството¹,
 - като взе предвид съобщението на Комисията относно реформата на общата политика в областта на рибарството ("Пътна карта") (COM(2002)0181),
 - като взе предвид съобщението на Комисията относно инструментите за управление, основаващи се на правата в рибарството (COM(2007)0073),
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по рибно стопанство (A6-0060/2008),
- А. като има предвид, че в своята Зелена книга относно реформата на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР) Комисията изрази становището, че алтернативните механизми за управление могат да играят съществена допълваща роля в управлението на рибарството в Общността,
- Б. като има предвид, че по инициатива на Комисията беше поставено началото на дебат относно управление, основаващо се на правата (УОП) в рибарството,
- В. като има предвид, че редица заинтересовани страни вече са дали своя принос към дебата,
- Г. като има предвид, че до този момент са проведени множество проучвания на УОП, но никое от тях не обхваща всички крайбрежни държави-членки на ЕС,
- Д. като има предвид, обаче, че в редица проучвания се разглежда функционирането и въздействието на системи на територията на ЕС и извън него, които позволяват прехвърляне на риболовни права на тяхната икономическа стойност,
- Е. като има предвид, че Комисията обяви тръжна процедура за провеждане на проучване,
- Ж. като има предвид, че Комисията заяви, че понастоящем не предвижда промени в съществуващите системи за управление, но също така изрази намерение да извърши промени във функционирането на ОПОР и следователно търси подходящи алтернативи,

¹ ОВ L 358, 31.12.2002 г., стр. 59. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 865/2007 на Съвета (ОВ L 192, 24.7.2007 г., стр. 1).

3. като има предвид, че действащите системи за управление на рибарството в Европейския съюз, по-специално системата на ТАС (общ допустим улов) и квоти, не предлагат разрешение на проблемите на сектора и че провеждането на широк дебат по този въпрос е от съществена необходимост за оценка на положителните и отрицателните аспекти на евентуалното им приемане,
- И. като има предвид следователно, че е важно да се разгледат начини за евентуално извършване на подобрения във функционирането на ОПОР, по-специално чрез политиката за управление на рибарството, която понастоящем показва очевидни недостатъци,
- Й. като има предвид, че промените няма да доведат до подобрения, освен ако не гарантират, че ресурсите се експлоатират по начин, който създава устойчиви икономически, екологични и социални условия,
1. Приветства факта, че Комисията постави началото на дебат относно управление, основаващо се на правата (УОП) в рибарството, преди да бъдат извършени необходимите промени в действащата политика за управление;
 2. Счита, че морските биологични ресурси са всеобщо обществено благо;
 3. Счита, че разглежданите права следва да се разбират не като право на собственост, а като вид *плодоползване* или право на реколта, и да бъдат съответно обект на подходящите ограничения;
 4. Също така признава, обаче, че съществуват системи на УОП, определени независимо една от друга и основаващи се на различни договорености:
 - а) относно лицето, на което да бъде разпределено правото, условията на неговото прехвърляне и възможността да бъде търгувано на своята икономическа стойност,
 - б) относно обхвата на правото, особено когато то се определя с оглед на мястото на упражняване, количеството на разрешен улов или положеното усилие;
 5. Приветства факта, че Комисията е обявила тръжна процедура, която да позволи провеждане на цялостно проучване на различните системи за управление;
 6. Счита, че определеният срок за провеждане на дебат е твърде кратък и призовава за удължаването му, за да се гарантира, че различните съществуващи възможности, както и техните последици, се разглеждат и проучват по подходящ начин;
 7. Признава, обаче, че дори преди провеждането на подобно проучване е очевидно, че съществува голямо разнообразие от действащи системи и че повечето от тях, ако не всички, използват някаква форма на УОП, разглеждана в най-широк смисъл; признава, също така, че експериментите с управление чрез риболовни права в държавите-членки, които са приложили подобни системи, са дали много положителни резултати в редица отношения, като например по отношение на намаляване на капацитета;
 8. Счита, че е също така очевидно, че на общностно равнище и на територията поне на

някои държави-членки се използват хибридни форми на УОП, с оглед както на разпределянето и прехвърлянето/търгуването на правата, така и на начина, по който се определя техният обхват;

9. Отбелязва съществуващата степен на сложност и породените от нея трудности по пътя към установяването на единна система, независимо дали то се извършва чрез хармонизиране на практиките на държавите-членки или чрез управление на общностно равнище;
10. Въпреки това счита, че тези трудности са преодолими, тъй като управление, основаващо се на правата в рибарството, е въведено в много от страните и регионите в света с най-силно застъпени интереси в областта на риболова и че, предвид вероятността системата да окаже изключително положително въздействие върху управлението на някои общностни флотилии, следва поне да се разгледат възможностите за включване на тази система в рамките на ОПОР;
11. Счита, че е необходимо да се установи със сигурност въздействието, което биха могли да имат промените, особено въвеждането на индивидуални прехвърлими квоти за цялата територия на Общността и на други видове достъп, основаващ се на права, по отношение на:
 - относителната стабилност и нейната роля за поддържане на съществуването на зависимите от рибарството общности,
 - степента на концентрация на собственост върху такива права и породените от нея социално-икономически последици,
 - предимствата, които биха могли да придобият големите компании за сметка на малките оператори или занимаващите се с рибарство местни общности,
 - страхът от натрупване на допълнителни разходи, който намалява мотивацията за инвестиции в плавателни съдове, в екипировка, в мерки за безопасност и подобряване на условията на труд,
 - вероятността да бъдат отнети квоти от лица, които са активно заети с рибарство,
 - характерните проблеми при извършването на първоначално разпределение и при предоставянето на неочаквани изгоди на лицата, които се възползват от разпределението,
 - опасността от прекомерна концентрация на права;
12. Счита, че трябва да се намери разрешение на тези проблеми преди да се предприемат каквито и да е стъпки по посока на единна система, като такова може да предложи например демонстрираната от съществуващи прецеденти възможност за поставяне на ограничения пред натрупването на риболовни права;

13. Счита, че следва също така да се постави ударение върху положителните аспекти на управлението, основаващо се на правата в рибарството, по отношение на които съществува сравнително широк консенсус, включително на следното:
- наблюдава се по-голямо рационализиране на управлението, тъй като притежателите на права носят пряка отговорност за управлението и спазването на основните разпоредби, което по принцип води до повишаване на предприемаческия капацитет и намаляване на зависимостта от експертни консултации, посредничество и обществено финансиране в сектора,
 - контролът на флотилии, в които се прилага системата, се опростява, тъй като плавателните съдове с права са точно идентифицирани,
 - изхвърлянето на малките риби обратно в морето се намалява, тъй като е възможно закупуване на риболовни права за видове, за които се предоставя силно ограничена квота,
 - като цяло флотилиите изграждат печеливш бизнес, което обикновено води до намаляване на капацитета чрез елиминиране на най-старите и неефективни единици,
 - най-простият начин за въвеждане на системата би бил чрез разпределяне на квоти в съответствие с относителната стабилност на всяка държава-членка, така че това положение също да не бъде засегнато;
14. Пита се дали единна система на УОП изобщо би била подходяща за различни видове рибарство;
15. В този контекст привлича вниманието на: различните изисквания на едновидовите и многовидовите рибни запаси; и особеното положение на малочислените флотилии, занимаващи се с традиционен риболов;
16. Счита, че във връзка с последните следва да бъдат въведени отделни разпоредби, чрез прилагане на критерии, свързани с географската отдалеченост от крайбрежието, или чрез отделяне на част от квотата за тях;
17. Следователно приветства факта, че понастоящем Комисията не възнамерява да се намесва в съществуващите системи за управление;
18. Счита, обаче, че въпреки това предимствата и недостатъците на различните системи на УОП следва да бъдат обект на по-нататъшно разглеждане;
19. Счита, че е необходимо да се предотвратят нарушения на икономическата среда в риболовната промишленост в ущърб на дребните собственици на плавателни съдове, особено на онези от тях, които се занимават с традиционен риболов;
20. Признава, че подобни системи биха могли да насърчат икономическата ефективност, при условие че са разработени по подходящ начин; посочва, че тази ефективност е цел на всяка икономическа политика и че е в интерес на ОПОР да гарантира установяването на печеливша риболовна промишленост, все по-малко зависима от обществени средства;
21. Счита, че, като се има предвид общата политика в областта на рибарството,

механизмите за управление на риболовните права следва да се приемат на равнище на Общността, което ще даде възможност за усъвършенстване на управлението на рибните ресурси;

22. Счита, че икономическата ефективност има стойност, дотолкова доколкото подпомага целите на ОПОР;

23. Призовава Комисията съответно да гарантира, че каквито и да е проучвания на УОП по нейна инициатива следва да се насочат към:

I. Предоставяне на цялостна картина и извършване на анализ на системите за управление, прилагани понастоящем на територията на държавите-членки,

II. Разглеждане на основните договорености в рамките на УОП с оглед на:

- а) лицата, на които могат да бъдат разпределяни правата, лицата, на които могат да бъдат прехвърляни и възможността да бъдат търгувани, заедно с каквито и да е ограничения в това отношение, и
- б) обхватът на правата, *т.е.* дали са определени с оглед на място, количество (продукция) или усилие (инвестиции) или комбинация от тях,

III. Оценяване, при използване на доказателствения материал, получен от съществуващите системи за управление, на ефективността на всяка подобна договореност за постигане на целите на общата политика в областта на рибарството (ОПОР) с оглед на:

- а) подобряване на средствата за съществуване на заетите в риболовната промишленост,
- б) постигане на устойчива морска среда, която позволява запазване на рибните запаси и
- в) поддържане на съществуването на зависимите от рибарството общности,
- г) степента, в която системата, след своето създаване, води до концентрация на собственост върху риболовните права и до загуба на работни места,
- д) икономическата ефективност на риболовния сектор,

IV. Проучване на тези въпроси независимо от различните видове рибарство в и извън териториалните води на Общността;

24. Настоятелно призовава Комисията да предостави по-дълъг срок за провеждане на дебат по този въпрос;

25. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, на правителствата и парламентите на държавите-членки, на регионалните консултативни съвети и на Консултативния комитет по рибарството и аквакултурите.

EXPLANATORY STATEMENT

The nature of the rights involved

The first issue to be addressed in relation to Rights Based Management (RBM) in fisheries concerns the type of rights under discussion. Many, understandably, object to their being designated property rights, since this implies private ownership of a public resource. At the same time, it is clear that such ownership is acquired in those fish that have been harvested.

The proper parallel, therefore, seems to be that of *usufruct*, a right to the fruits, which is a contractual right and governed, accordingly by the law of obligations and not by property law. This is significant in that *usufruct* involves an obligation not to damage the resource from which the fruits are taken. Similarly it is a right that can be limited in time and/or subject to other types of conditionality.

For example, under Roman law, whilst the holder of a *usufruct* could hire out or sell enjoyment of it, he could not pass on the *usufruct* as such, remaining liable to the owner for any damage done by the hirer or buyer. It is important, therefore, to note that limits can be placed on the transferability of the right as well as on the conditions under which the right as such is held.

Systems for allocating rights

Underlying the wide variety and apparent complexity of existing systems, are certain basic understandings.

First, there are those concerning the allocation and transferability of the right to fish.

- The right may be accorded both to communities and to individuals.
- It has the potential to be transferred from communities to individuals (and from individuals back to communities), between communities and from one individual to another.
- This transferability can, however, be limited in a number of ways. For example, an individual may only be able to transfer the right back to the community or to another individual within the same community.
- Transferability becomes tradability when the transfer is allowed for economic value
- The conditions under which the right is tradable help to determine the extent of that economic value.

Second, there are those concerning the extent of the right.

- This is usually defined by
 - the location in which the right can be exercised,
 - the quantity of fish that can be taken (the output from exercise of the right)
 - the effort permitted (the input allowed into the exercise of the right)
 - or by some mixture of these.

- Its extent may be further refined by specific rules, such as those prohibiting discards or introducing closed areas.
- The extent of the right at any given time is another factor in determining its economic value.

Both types of understanding are in operation at the level of the EU.

First, as a community, it allocates the right to other communities, in the form of the member states. It largely leaves further transfers to the member states, with these dividing the right between communities and/or individuals within them as they see fit.

It also permits exchanges between member states, although there is an increasing insistence on its own authority to reallocate fishing opportunities where these have been under-utilised.

In certain circumstances, at least, it regards the rights as tradable ones – for example, in negotiating quota exchanges and establishing fisheries partnership agreements with third countries.

Second, where the extent of the right is concerned, there is clearly a hybrid approach, with location being reflected in the principle of relative stability, quantity (output) being represented by TACs and quotas and effort (input) being delimited by rules concerning capacity, gear, days at sea and so on.

Most, if not all, member states also seem to have hybrid systems in terms of allocation and transferability of the right or of its extent or of both of these. The picture is, however, a very varied one. This is particularly so in respect of the degree to which and the manner in which any transferability of the right to fish is legally recognised.

Currently there is insufficient information on which to base an assessment of these and the Commission study is accordingly very welcome.

How do the systems compare from the point of view of economic efficiency?

An OECD study in 2006 looked at nine different RBM systems. It analysed each type with a view primarily to assessing its economic efficiency. This may be summarised as its capacity to prevent too many fishers chasing too few fish.

The following features of the rights were assessed: exclusivity, duration, quality of title, transferability, divisibility and flexibility. (Each feature was given the same weight – an approach that may be open to question even where economic efficiency alone is under consideration)

The four systems that scored most highly were territorial use rights (TURFs), community based catch quotas (CQs), individual transferable quotas (ITQs) and individual transferable effort quotas (ITEs)

Following from the points made in the previous section, ITQs and ITEs would be better named as tradable rather than transferable.

How efficient is economic efficiency?

At the macro level, economic efficiency is concerned with achieving a match between the numbers engaged in fishing and the availability of fish. Where the former exceeds the latter, transferability/tradability is seen as a mechanism for bringing about the appropriate reduction.

Tradability, in particular, can serve as a means of providing a compensatory value when the right to fish changes hands and so assist exits from fishing activities

Short-term transferability/tradability is clearly also an efficient means of addressing exceeded quotas and quota deficits.

Whilst transferability is necessary for entry to fishing activities, there are some concerns that tradability may provide a barrier to this.

There are also concerns that the costs of acquiring the right to fish may detract from fishers' ability to invest in other aspects of their activities, such as improvements to their vessels and gear.

Finally, unless properly controlled, tradability can lead to too great a concentration of the right to fish and also allow it to be held by individuals and organisations outwith the active fishing industry.

There are also economic issues relating to the public domain, such as cost recovery, transfer taxes and so on, since these can have an effect on economic efficiency.

How far does economic efficiency contribute to the goals of the CFP?

Economic efficiency is of value not in itself but only insofar as it contributes to the goals of the CFP. These may be summarised as:

- Improvements in the livelihood of those engaged in fishing activities
- The conservation of fish stocks in the context of a sustainable marine ecology and, linked with these, the steady and continuing supply of quality fish to the markets
- Maintaining the viability of fisheries dependent communities

The previous section has cast some doubt on the role of economic efficiency as a means of achieving the first of these objectives. In particular, the incurring of additional costs could have adverse effects for safety and working conditions.

Where the conservation of stocks is considered, it should be noted that there is no necessary connection between economic efficiency and an end to overfishing. There are some views that it leads fishers to act in their long term self interest in sustainability of stocks. But more evidence is needed in this regard. It is arguable that it depends on limiting transferability to those actively engaged in fishing, on the grounds that financial institutions would simply invest elsewhere when stocks ran out.

There are concerns, too, that economic efficiency might, in fact, lead to undesirable practices, such as discarding and high grading, as a way toward recouping the costs incurred in the acquisition of tradable rights.

In relation to the viability of fisheries dependent communities, the major issue is the effect of tradable rights on relative stability. The fear is that rights that were too widely tradable would, in a relatively short course of time, deprive them of the right to fish and, thus, of their main means of subsistence. This fear is particularly acute in relation to small-scale coastal fisheries.

Conclusion

There are clearly both advantages and disadvantages, actual and potential, involved in RBM. These vary according both to the nature of the system in operation and the particular ways in which the right is allocated, is made transferable/tradable and its extent is qualified.

The Commission has made it clear that it has no present intention of interfering with present management systems, which remain with the province of member states. Indeed, with the hybrid nature of these systems currently in place, a conversion to one single system, whether used only internally to the member states or operating at Community level, would be very difficult.

This does not just result from the different legal regimes in operation. It arises because of concerns about the basis on which the initial allocation might be made, what compensation would be available for lost rights and with the fairness of creating a windfall benefit for those to whom the rights are reallocated.

Another issue is that, once entered on, certain types of RBM systems are effectively irreversible.

All this makes it imperative that no steps are taken, even at the level of exchange of best practice between member states, without much fuller information, consultation and analysis. Only in this way will it be possible to determine what best practice actually is.

Further, this kind of exercise might demonstrate that different systems are appropriate for different types of fishery.

Recommendations

Any studies of RBM initiated by the Commission should be directed to:

1. Providing a full picture and analysis of the systems of management currently in operation within the member states.
2. Looking at the basic understandings involved in RBM in terms of:
 - b) to whom the rights may be allocated, to whom transferred and whether they are tradable, together with any limitations in these respects; and
 - c) the extent of the rights, i.e. whether they are defined in terms of location, quantity (output) or effort (input) or a mixture of these.

3. Assessing, using the evidence acquired from the existing systems of management, the effectiveness of each such understanding in achieving the objectives of the CFP in terms of:
 - b) improving the livelihood of those engaged in the fishing industry,
 - c) having a sustainable marine ecology in which fish stocks are conserved; and
 - d) maintaining the viability of fisheries dependent communities
4. Examining these issues separately for the different types of fishery engaged in both within and outwith Community waters.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	28.2.2008
Резултат от окончателното гласуване	+: 21 –: 3 0: 1
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Alfonso Andria, Elspeth Attwooll, Marie-Hélène Aubert, Iles Braghetto, Luis Manuel Capoulas Santos, Paulo Casaca, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Avril Doyle, Emanuel Jardim Fernandes, Carmen Fraga Estévez, Duarte Freitas, Ioannis Gklavakis, Hélène Goudin, Pedro Guerreiro, Ian Hudghton, Heinz Kindermann, Rosa Miguélez Ramos, Marianne Mikko, Philippe Morillon, Seán Ó Neachtain, Struan Stevenson, Catherine Stihler, Margie Sudre, Cornelis Visser
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Thomas Wise
Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Francesco Ferrari