

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Dokument ze zasedání

A6-0060/2008

4. 3. 2008

ZPRÁVA

o nástrojích pro řízení rybolovu na základě rybolovných práv
(2007/2111(INI))

Výbor pro rybolov

Zpravodajka: Elspeth Attwooll

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....	8
POSTUP.....	13

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o nástrojích pro řízení rybolovu na základě rybolovných práv (2007/2111(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky¹,
 - s ohledem na sdělení Komise o reformě společné rybářské politiky („cestovní mapa“) (KOM(2002)0181),
 - s ohledem na sdělení Komise o nástrojích pro řízení rybolovu na základě rybolovných práv (KOM(2007)0073),
 - s ohledem článku 45 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro rybolov (A6-0060/2008),
- A. vzhledem k tomu, že Komise vyjádřila ve své Zelené knize o reformě společné rybářské politiky stanovisko, že alternativní mechanismy řízení mohou sehrávat důležitou doplňkovou úlohu při řízení rybolovu Společenství,
- B. vzhledem k tomu, že Komise zahájila debatu o řízení rybolovu na základě rybolovných práv,
- C. vzhledem k tomu, že řada zainteresovaných stran již v rámci této debaty vyjádřila svůj názor,
- D. vzhledem k tomu, že v minulosti byla o řízení na základě rybolovných práv předložena celá řada studií, žádná z nich však nevěnovala pozornost všem přímořským členským státům EU,
- E. avšak vzhledem k tomu, že řada studií zkoumala jak v rámci EU, tak i mimo ní fungování a dopady systémů, které umožňují rybolovná práva převádět výměnou za hospodářskou hodnotu,
- F. vzhledem k tomu, že Komise nyní vypsalala výběrové řízení na vypracování studie,
- G. vzhledem k tomu, že Komise uvedla, že v současné době neplánuje žádnou změnu stávajících řídicích systémů, avšak zároveň vyjádřila záměr provést změny ve fungování společné rybářské politiky, a hledá tudíž přesvědčivé alternativy,
- H. vzhledem k tomu, že současné systémy řízení rybolovu v Evropské unii, konkrétně systém celkových přípustných odlovů (TAC) a kvót, nedávají odpověď na problémy tohoto

¹ Úř. věst. L 358, 31.12.2002, s. 59. Nařízení naposledy pozměněné nařízením Rady (ES) č. 865/2007 (Úř. věst. L 192, 24.7.2007, s. 1).

odvětví a že je nezbytné a zásadní vést na toto téma širokou diskusi, během níž budou vyhodnoceny pozitivní i negativní aspekty jejich možného přijetí,

- I. vzhledem k tomu, že je proto důležité zvážit způsoby zlepšení praktické realizace společné rybářské politiky, zejména v rámci řízení rybářské politiky, jejíž stávající nedostatky jsou zřejmé,
- J. vzhledem k tomu, že žádné změny nepřinesou zlepšení, nebude-li zároveň zajištěno čerpání zdrojů způsobem zaručujícím udržitelné hospodářské, ekologické a společenské podmínky,
 1. vítá skutečnost, že Komise zahájila debatu o řízení rybolovu na základě rybolovných práv v očekávání nezbytné úpravy stávající politiky řízení;
 2. domnívá se, že mořské biologické zdroje jsou společným veřejným statkem;
 3. domnívá se, že dotčená práva je třeba chápat spíše jako uživatelská práva nebo právo sklizně než jako vlastnická práva, a že by proto měla být předmětem odpovídajících omezení;
 4. uznává zároveň, že existují odděleně identifikovatelné systémy řízení rybolovu na základě vlastnických práv, které jsou založeny na rozdílných kritériích:
 - a) podle nabyvatele práva, podmínek převoditelnosti práva a podle směnitelnosti práva za hospodářskou hodnotu,
 - b) podle rozsahu práva, zejména podle toho, zda je definován podle místa, v němž je právo vykonáváno, povoleného objemu ulovených ryb nebo úsilí, které může být vynaloženo;
 5. vítá skutečnost, že Komise vypsala výběrové řízení na zhotovení celkové studie různých systémů řízení;
 6. domnívá se, že období určené k diskusi je příliš krátké, a vyzývá k jeho prodloužení s cílem zajistit, aby byly jednotlivé možnosti spolu s jejich důsledky řádně zváženy a prostudovány;
 7. uvědomuje si nicméně, a to i před vypracováním takovéto studie, že je v současné době využívána celá řada takových systémů, z nichž většina, ne-li všechny, operuje s určitou formou řízení rybolovu na základě rybolovných práv, pokud tento řídicí systém chápeme v nejširším slova smyslu; obdobně si uvědomuje, že experimenty s řízením prostřednictvím rybolovných práv měly v členských státech, které takovéto systémy zavedly, v mnoha ohledech velmi pozitivní důsledky, například pokud jde o snížení kapacity;
 8. domnívá se, že je stejně tak zřejmé, že systémy řízení na základě rybolovných práv uplatňované na úrovni Společenství a alespoň některých členských států je možno charakterizovat jako systémy hybridní, a to jak z pohledu přidělování a převoditelnosti/směnitelnosti práv, tak i co do způsobu, jímž je definován jejich rozsah;
 9. zaznamenává míru složitosti této oblasti a všímá si překážek, které tato situace klade do cesty snahám o přechod k jedinému systému, ať již prostřednictvím harmonizace postupů

členských států nebo správou tohoto systému na úrovni Společenství;

10. domnívá se nicméně, že tyto obtíže nejsou nepřekonatelné, jak dokládá fakt, že řízení rybolovu na základě rybolovných práv bylo zavedeno v mnoha zemích a regionech, jejichž rybolovné zájmy patří k největším na světě, a že by měly být alespoň zváženy možnosti jeho zahrnutí do společné rybářské politiky vzhledem k tomu, že tento systém by mohl být pro řízení určitých loďstev Společenství vysoce pozitivní;
11. považuje za nezbytné zjistit dopady, které by po případných změnách, zejména po zavedení individuálních přenosných kvót Společenství a dalších forem přístupu založených na rybolovných právech, mohly nastat s ohledem na:
 - relativní stabilitu a její úlohu při udržování životaschopnosti komunit závislých na rybolovu,
 - míru koncentrace takových práv a z toho vyplývající socioekonomické důsledky,
 - výhody, které by získaly velké společnosti na úkor rybaření malých provozovatelů nebo místních komunit,
 - obavy, že mohou vzniknout dodatečné náklady, jež budou překážkou investic do plavidel, příslušenství, bezpečnosti a pracovních podmínek,
 - pravděpodobnost, že by kvóty drželi zprostředkovatelé, nikoliv aktivní rybářské subjekty,
 - problémy neodmyslitelně spojené s počátečním přidělováním licencí a nezaslouženým ziskem pro subjekty, kterým byla licence přidělena,
 - riziko přílišného soustředování práv;
12. domnívá se, že před jakýmkoli krokem směrem k jednotnému systému je třeba se těmito záležitostmi zabývat, například možností omezit soustředování rybolovných práv, jak ukazují existující precedenty;
13. domnívá se, že by měly být zdůrazněny rovněž pozitivní aspekty řízení rybolovu na základě rybolovných práv, u nichž panuje poměrně široká shoda, včetně následujících:
 - řízení je ve větší míře racionalizováno, neboť držitelé práv jsou přímo odpovědní za řízení a dodržování obecných pravidel, což zpravidla vytváří odvětví s většími podnikatelskými kapacitami, které je méně závislé na radách odborníků, zprostředkovávání a veřejném financování,
 - dohled nad loďstvy, která tento systém používají, je jednodušší, neboť plavidla s právy jsou přesně identifikována,
 - jsou sníženy výměty, protože je možné zakoupit práva rybolovu pro druhy, pro něž je k dispozici pouze nízká kvóta,
 - loďstva zpravidla dbají na rentabilitu svého podnikání, což obvykle vede ke snížení kapacity formou vyřazení nejstarších a nejméně efektivních jednotek,
 - nejjednodušším způsobem, jak tento systém zavést, by bylo přidělení kvót v souladu s relativní stabilitou každého členského státu tak, aby nebylo ovlivněno

ani toto postavení;

14. táže se zároveň, zda jediný systém řízení rybolovu na základě rybolovných práv může být pro různá odvětví rybolovu za všech okolností vhodný;
15. v této souvislosti poukazuje na: rozdílné požadavky u rybolovu zaměřeného na jediný druh oproti rybolovu zaměřenému na více druhů; a na zvláštní situaci lodí pro drobný rybolov;
16. v souvislosti s těmito loděmi pro drobný rybolov se domnívá, že by pro ně měla být učiněna zvláštní opatření, buď využitím kritérií spojených s geografickou vzdáleností od pobřeží, nebo tím, že bude vydělena část kvóty pro jejich potřeby;
17. vítá proto skutečnost, že Komise v současnosti nezamýšlí zasahovat do stávajících systémů řízení;
18. domnívá se nicméně, že by měly být podrobněji zváženy výhody a nevýhody rozdílných systémů řízení rybolovu na základě rybolovných práv;
19. považuje za nezbytné předejít tomu, aby byla hospodářská soutěž v odvětví rybolovu narušena na úkor vlastníků malých plavidel, zejména vlastníků zastupujících drobný rybolov;
20. uznává, že takovéto systémy, jsou-li řádně promyšleny, mohou podporovat výnosnost; poukazuje na to, že tato výnosnost je cílem každé hospodářské politiky a že je v zájmu společné rybářské politiky zajistit rentabilní rybářské odvětví, jež bude stále méně závislé na veřejných zdrojích;
21. domnívá se, že vzhledem k tomu, že rybolov spadá pod společnou politiku, měly by být mechanismy řízení rybolovných práv přijaty na úrovni Společenství, což umožní zlepšit řízení rybolovných zdrojů;
22. domnívá se, že hospodářská výnosnost je cenná tehdy, bude-li sloužit k dosahování cílů společné rybářské politiky;
23. vyzývá proto Komisi, aby zajistila, že studie, které případně zadá na téma systému řízení na základě rybolovných práv, budou splňovat především tato kritéria:

I. poskytnutí úplného obrazu situace a analýza stávajících systémů řízení uplatňovaných členskými státy;

II. rozbor základních principů řízení rybolovných práv, a sice:

- a) komu mají být práva přidělena, komu postoupena, jejich směnitelnost, případná s tím související omezení,
- b) rozsah práv, tzn. zda jsou definována na základě lokace, kvantity (výstup) nebo výkonu (vklad), resp. kombinací těchto kritérií;

III. vyhodnocení efektivity těchto cest k dosažení cílů společné rybářské politiky na základě zkušeností získaných v rámci stávajících systémů řízení, a to zejména v těchto ohledech:

- a) zlepšení životní úrovně pracovníků zabývajících se rybolovem,
- b) udržitelná ekologie mořských biotopů, v nichž jsou rybí populace uchovávány,
- c) podpora životaschopnosti komunit závislých na rybolovu,
- d) v jakém rozsahu tento systém od svého vzniku soustředil vlastnictví práv rybolovu a vedl k poklesu zaměstnanosti,
- e) hospodářská výnosnost odvětví rybolovu,

IV. posouzení těchto témat nezávisle na sobě podle jednotlivých odvětví rybolovného průmyslu pro vodstva Společenství i pro externí vodstva;

24. naléhavě vyzývá Komisi, aby období pro diskusi o této problematice prodloužila;

25. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, vládám a parlamentům členských států, regionálním poradním sborům a Poradnímu výboru pro rybolov a akvakulturu.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Povaha dotčených práv

Prvním tématem, kterému je třeba se v souvislosti s řízením rybolovu na základě rybolovných práv věnovat, je typ diskutovaných práv. Stávající koncept vlastnických práv je mnohdy předmětem kritické diskuze, neboť umožňuje soukromé vlastnictví veřejných zdrojů. Zároveň je zřejmé, že tento druh vlastnictví je v případě ulovených ryb nezbytný.

Máme zde tedy do činění s užívacím právem, právem na ulovenou komoditu, které je právem smluvním a v důsledku toho podléhá závazkové a nikoliv vlastnické legislativě. To je důležité si uvědomit z toho důvodu, že užívací právo zahrnuje závazek nepoškodit zdroj, z něhož komodita pochází. Zároveň se jedná o právo, které může být omezeno anebo podřízeno jinému typu podmíněnosti.

Kupříkladu římské právo určuje, že držitel užívacího práva může sice pronajímat nebo prodávat privilegia, která jsou s užíváním dané věci spojena, nemůže však postupovat právo jako takové, a zůstává tedy i nadále ručitelem za veškeré škody způsobené nájemcem nebo nabyvateli. Je tudíž důležité si povšimnout, že převádění tohoto práva se neděje neomezeně a že omezení mohou být aplikována také na podmínky, za nichž je právo jako takové vlastněno.

Systém rozdělovacích práv

Udržení šíře a komplexity stávajících systémů je jedním z východisek pro budoucí úvahy.

První řada těchto systémů reguluje přidělování a převoditelnost práva rybolovu.

- Toto právo může být přiřčeno jak komunitám, tak i jednotlivcům.
- Na základě své povahy může být převáděno z komunit na jednotlivce (a z jednotlivců zpět na komunity), z komunit na jiné komunity a z jednotlivců na jiné jednotlivce.
- Tato převoditelnost je však mnohostranně omezena. Kupříkladu právo jednotlivce může být omezeno na převádění práva zpět na komunitu nebo na jiného jednotlivce v rámci téže komunity.
- V případě, že je povolen převod za účelem vytvoření hospodářské hodnoty, nehovoříme o převoditelnosti, nýbrž o směnitelnosti.
- Podmínky, za kterých je právo obchodovatelné nám, napomáhají stanovit vyšší hospodářské hodnoty.

Další systémy regulují rozsah tohoto práva.

- Ten je obvykle definován
 - místem, v němž může být právo uplatňováno,
 - množstvím ryb, které mohou být uloveny (výsledek uplatňování práva),
 - povolenou intenzivní činností (povolený vklad do vykonávání práva),
 - nebo kombinací těchto kritérií.

- Jeho rozsah může být nadto definován specifickými pravidly, která mohou například zakázat vyřazení nebo definovat nepřístupná teritoria.
- Rozsah práva v daném okamžiku je dalším faktorem určujícím jeho hospodářskou hodnotu.

Na úrovni EU jsou uplatňovány oba přístupy.

Společenství zaprvé jakožto komunita uděluje toto právo jiným komunitám, jimiž jsou v daném případě členské státy. Další převádění Společenství zpravidla ponechává na členských státech, které toto právo delegují na komunity anebo příslušníky komunit podle vlastního uvážení.

Společenství rovněž uděluje své svolení k výměnám mezi členskými státy, ačkoliv tlak na přerozdělení rybolovných práv v případech, kdy nebyla dostatečně využívána, narůstá.

Přinejmenším v určitém kontextu vychází Společenství z toho, že tato práva jsou obchodovatelná – kupříkladu v souvislosti s jednáními o výměnách kvót a projednáváním partnerských dohod o rybolovu s třetími státy.

Zadruhé, co se týká rozsahu práv, jsme svědky jednoznačně hybridního přístupu, přičemž lokace se obráží v zásadě relativní stability, kvantita (výstup) se obráží v TAC a kvótách a výkon (vklad) je předurčen pravidly regulujícími kapacitu a také výbavou, počtem dnů na moři apod.

Většina členských států, ne-li všechny, vykazuje podle všeho taktéž hybridní systémy, ať už tím máme na mysli přidělování a převoditelnost či rozsah práva anebo obojí. Situace však není zcela jednoznačná, zejména co se týče stupně a způsobu právního uznávání převoditelnosti práva rybolovu.

V současnosti nemáme k dispozici dostatek informací, které by nám dovolily pouštět se do odhadů, a studie předložená Komisí je proto velmi vítaným příspěvkem.

Jsou systémy srovnatelné z hlediska výnosnosti?

Předmětem studie OECD z roku 2006 bylo devět různých systémů řízení na základě rybolovných práv. Autoři studie analyzovali každý typ především z hlediska výnosnosti. Tímto pojmem rozumíme schopnost daného systému předejít situaci, kdy navzdory vysokému počtu pracovních sil je množství ulovených ryb nedostatečné.

Zkoumány byly následující vlastnosti práv: výhradnost, trvání, kvalita komodity, převoditelnost, dělitelnost a přizpůsobivost. (Každému z těchto charakterových rysů byla věnována stejná pozornost, což by byl diskutabilní přístup i v případě, že bychom se zabývali pouze výnosností.)

Čtyřmi systémy, které se v hodnocení umístily nejvýše, byla teritoriální uživatelská práva (TURF), kvóty odlovu Společenství (CQ), individuálně převoditelné kvóty (ITQ) a individuálně převoditelné výkonnostní kvóty (ITE).

Máme-li vycházet z výše uvedeného, měli bychom kvóty ITQ a ITE označit spíše za obchodovatelné než za převoditelné.

Nakolik se výnosnost doopravdy vyplatí?

Na makroúrovni je výnosnost charakterizována dosažením přímé úměry mezi investicí do rybaření a dosažitelností ryb. Přesáhne-li objem druhého faktoru objem prvního faktoru, je žádoucí nastolit rovnováhu pomocí převoditelnosti / směnitelnosti.

Směnitelnost nám jako prostředek pro dosažení vyrovnávací hodnoty může posloužit zejména tehdy, když právo rybaření změní vlastníka, čímž dojde k zanechání rybolovných aktivit.

Střednědobá převoditelnost / směnitelnost je zjevně také jedním z účinných prostředků pro řešení převyšujících i nedostatkových kvót.

Převoditelnost je nezbytnou podmínkou pro započetí rybolovných aktivit, naproti tomu směnitelnost může sloužit jako překážka.

Je zde také obava, že náklady na získání rybolovných práv mohou umenšit schopnost rybářských podniků investovat do jiných sfér jejich činnosti, jako je sanace plavidel a nákup příslušenství.

Směnitelnost nadto může, není-li podřízena řádným kontrolním mechanismům, vést k nadměrné koncentraci rybolovných práv a také k lokalizaci rybolovných práv do rukou jednotlivců nebo organizací, které se rybolovem primárně nezabývají.

Dále musíme vzít v potaz hospodářské faktory související s veřejným zájmem, jako je náhrada škod, převodní daně apod., neboť i ony mají vliv na výnosnost.

Nakolik může výnosnost přispět k dosažení cílů společné rybářské politiky?

Výnosnost není hodnotou o sobě, nýbrž má přispívat k dosažení cílů společné rybářské politiky, které můžeme shrnout následujícím způsobem:

- zlepšení životní úrovně zaměstnanců rybolovného průmyslu,
- zachování populací ryb v rámci udržitelné ekologie mořských biotopů a s tím související trvalé a průběžné zásobování trhu kvalitními rybami,
- podpora životaschopnosti komunit závislých na rybolovu.

Výše uvedené úvahy mohly navodit určitou pochybnost o výnosnosti jakožto způsobu sloužícímu k dosažení prvního z těchto tří cílů. Kupříkladu vznik dodatečných nákladů by mohl mít nepříznivý efekt na bezpečnost a podmínky práce.

Pokud jde o zachování populací ryb, měli bychom v této souvislosti poznamenat, že neexistuje nezbytná souvislost mezi výnosností a ukončením nadměrného rybolovu.

Můžeme se setkat s názorem, že rybáři si sami uvědomují, že je v jejich zájmu dbát o udržitelnost populací ryb. Toto tvrzení však není zcela doloženo praxí. Je sporné, zda jsme zde svědky přímé úměry k omezení převoditelnosti na aktivní účastníky rybolovu v situaci, kdy finanční ústavy přehodnotily lokalizaci svých investic z důvodu kritického snížení rybí populace.

Skeptici argumentují, že výnosnost může ve skutečnosti vést k nežádoucím praktikám, jako je zaokrouhlování a odlov pouze nejkvalitnější části rybí populace, které by mohly sloužit k náhradě nákladů spojených se ziskem obchodovatelných práv.

Co se týče životaschopnosti komunit závislých na rybaření, nejžhavějším tématem je vliv obchodovatelných práv na relativní stabilitu. Nabízí se obava, že široce obchodovatelná práva by v relativně krátkém časovém úseku mohla tyto komunity připravit o právo rybolovu, který slouží k jejich obživě. Tato obava je obzvláště aktuální v souvislosti s drobným pobřežním rybolovem.

Závěr

Systém řízení rybolovných práv v sobě zjevně zahrnuje jak výhody, tak i nevýhody. Jejich poměr se mění v závislosti na povaze operovaného systému a principu, jímž se řídí přidělování, postupování / obchodování práva a kvalifikace jeho rozsahu.

Podle sdělení Komise neexistuje v současnosti záměr zasahovat do stávajících řídicích systémů, které jsou i nadále v kompetenci členských států. Je zřejmé, že díky hybridní povaze aktuálně aplikovaných systémů by příklon k jednomu systému, ať už by byl užíván pouze na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni Společenství, byl spojen s mnoha obtížemi.

Příčinou není pouze rozdílnost stávajících legislativních rámců. Důvodem je především nejasnost v otázce způsobu přidělování těchto práv, náhrady za ztrátu práv a svou roli zde sehrává i názor, že s přidělenými právy by jejich nabyvatelům byl způsobem nezasloužený zisk.

Je třeba mít rovněž na vědomí, že některé typy rybolovných práv není po jejich přidělení v zásadě možno odebrat.

Na základě těchto úvah nejsou podnikány žádné kroky, a to ani na úrovni výměny osvědčených postupů mezi členskými státy, aniž by předcházela obšírná osvěta, konzultace a analýza. Pouze tímto způsobem se dobereme k poznatku, v čem osvědčený postup vlastně spočívá.

Tyto sondáže nám navíc pomohou ověřit, že rozdílné systémy jsou vhodné pro různá odvětví rybářského průmyslu.

Doporučení

Komise by se v otázce řízení rybolovu na základě rybolovných práv měla zaměřit na tyto cíle:

1. poskytnutí úplného obrazu situace a analýza stávajících systémů řízení uplatňovaných členskými státy;
2. rozbor základních principů řízení rybolovných práv, a sice:
 - c) komu mají být práva přidělena, komu postoupena, jejich směřitelnost, případná s tím související omezení,
 - d) rozsah práv, tzn. zda jsou definována na základě lokace, kvantity (výstup) nebo výkonu (vklad), resp. kombinací těchto kritérií;
3. vyhodnocení efektivity těchto cest k dosažení cílů společné rybářské politiky na základě zkušeností získaných v rámci stávajících systémů řízení, a to zejména v těchto ohledech:
 - f) zlepšení životní úrovně pracovníků zabývajících se rybolovem,
 - g) udržitelná ekologie mořských biotopů, v nichž jsou rybí populace uchovávány,
 - h) podpora životaschopnosti komunit závislých na rybolovu;
4. Tato kritéria by měla být podrobena zkoumání jednotlivě, v závislosti na odvětví rybolovného průmyslu, a to pro vodstva Společenství i pro externí vodstva.

POSTUP

Datum přijetí	28.2.2008
Výsledek závěrečného hlasování	+: 21 -: 3 0: 1
Členové přítomní při závěrečném hlasování	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
Náhradník(ci) přítomný(i) při závěrečném hlasování	Thomas Wise
Náhradník(ci) (čl. 178 odst. 2) přítomný(i) při závěrečném hlasování	Francesco Ferrari