

PARLAMENTUL EUROPEAN

2004



2009

Document de ședință

A6-0060/2008

4.3.2008

RAPORT

privind instrumentele de gestionare bazate pe drepturile de pescuit
(2007/2111(INI))

Comisia pentru pescuit

Raportoare: Elspeth Attwooll

PR_INI

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	8
PROCEDURĂ	13

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

privind instrumentele de gestionare bazate pe drepturile de pescuit (2007/2111(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 2371/2002 al Consiliului din 20 decembrie 2002 privind conservarea și exploatarea durabilă a resurselor piscicole în conformitate cu politica comună în domeniul pescuitului¹,
- având în vedere Comunicarea Comisiei referitoare la reforma politicii comune în domeniul pescuitului („Foaie de parcurs”) (COM(2002)0181),
- având în vedere Comunicarea Comisiei privind instrumentele de gestionare bazate pe drepturile de pescuit (COM(2007)0073),
- având în vedere articolul 45 din Regulamentul său de procedură,
- având în vedere raportul Comisiei pentru pescuit (A6–0060/2008),
- A. întrucât în Cartea sa verde privind reforma politicii comune în domeniul pescuitului (PCP) Comisia a exprimat opinia potrivit căreia mecanisme alternative de gestionare pot avea un rol complementar semnificativ în gestionarea pescuitului comunitar;
- B. întrucât Comisia a inițiat o dezbatere privind gestionarea bazată pe drepturile de pescuit (GBD);
- C. întrucât mai multe părți interesate și-au adus deja contribuția la această dezbatere;
- D. întrucât au mai fost efectuate studii ale GBD, dar nici unul dintre ele nu a luat în considerare toate statele membre costiere ale UE;
- E. întrucât, totuși, mai multe studii au examinat funcționarea și efectele unor sisteme, atât din cadrul UE, cât și din exterior, care permit transferul de drepturi de pescuit în schimbul unei valori economice;
- F. întrucât Comisia a lansat acum o licitație în vederea efectuării unui studiu;
- G. întrucât Comisia a afirmat că nu are în prezent planuri de modificare a sistemelor de gestionare actuale, însă și-a exprimat totodată intenția de a introduce modificări în modul de funcționare a PCP și, prin urmare, este în căutare de alternative valabile;
- H. întrucât sistemele actuale de gestionare a pescuitului din cadrul Uniunii Europene, în special sistemul de TAC și cote, nu oferă soluții pentru problemele cu care se confruntă

¹ JO L 358, 31.12.2002, p. 59. Regulament modificat ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 865/2007 (JO L 192, 24.7.2007, p. 1).

sectorul, fiind necesară și de o importanță fundamentală organizarea unor dezbateri ample pe acest subiect, în cadrul cărora să se evalueze aspectele pozitive și cele negative ale posibilei adoptări a acestora;

- I. întrucât, prin urmare, este important să se examineze posibile căi de îmbunătățire a funcționării PCP, în special prin intermediul politicii de gestionare a pescuitului, ale cărei deficiențe actuale sunt evidente;
- J. întrucât schimbările nu vor duce la îmbunătățiri decât în cazul în care garantează exploatarea resurselor într-o manieră care să asigure condiții economice, de mediu și sociale durabile,
 1. salută inițierea de către Comisie a unei dezbateri privind gestionarea bazată pe drepturile de pescuit (GBD) ca etapă prealabilă modificării necesare a politicii de gestionare actuale;
 2. consideră că resursele biologice marine reprezintă un bun public comun;
 3. consideră că drepturile la care se face referire nu ar trebui înțelese ca drepturi de proprietate, ci ca un fel de uzufruct sau un drept de recoltă, supus, prin urmare, unor limitări corespunzătoare;
 4. recunoaște, însă, că există sisteme de GBD, identificabile în mod separat, care se bazează pe perspective diferite:
 - a) în funcție de cui îi este conferit un drept, de condițiile de transferabilitate a acestuia și de capacitatea sa de a fi comercializat în schimbul unei valori economice,
 - b) în funcție de sfera de aplicabilitate a acestui drept, în special în ceea ce privește felul în care este definit: în funcție de locul în care urmează a fi exercitat, de cantitatea care poate fi pescuită sau de efortul care poate fi depus în acest scop;
 5. salută lansarea de către Comisie a unei licitații pentru a permite efectuarea unui studiu complet cu privire la diversele sisteme de gestionare;
 6. consideră că perioada stabilită pentru dezbateri este prea scurtă și solicită extinderea acesteia, pentru a se garanta explorarea și studierea adecvată a diverselor posibilități disponibile, precum și a efectelor acestora;
 7. recunoaște, totuși, chiar înaintea unui asemenea studiu, că există, în mod evident, o mare varietate de astfel de sisteme, precum și că majoritatea acestora, dacă nu toate, utilizează o formă sau alta de GBD, *largo sensu*; recunoaște, de asemenea, că experimentele cu privire la gestionarea prin intermediul drepturilor de pescuit, efectuate în statele membre care au aplicat astfel de sisteme, au produs efecte pozitive din multe puncte de vedere, de exemplu în ceea ce privește reducerea capacității;
 8. consideră la fel de evident faptul că, la nivel comunitar și cel puțin în unele state membre, formele de GBD utilizate sunt hibride, atât în ceea ce privește alocarea și transferabilitatea drepturilor/măsura în care drepturile sunt comercializabile, cât și modalitatea de definire a sferei de aplicabilitate a acestora;
 9. constată gradul de complexitate implicat și dificultățile pe care acesta le ridică în fața unei

tranziții către un sistem unitar, fie acesta realizat prin armonizarea practicilor statelor membre, fie prin administrarea sa la nivel comunitar;

10. consideră, cu toate acestea, că dificultățile nu sunt insurmontabile, astfel cum este demonstrat prin faptul că gestionarea bazată pe drepturile de pescuit a fost introdusă în multe dintre țările și regiunile care au cele mai pronunțate interese în materie de pescuit din lume, și că trebuie examinată cel puțin posibilitatea includerii acestui sistem în cadrul PCP, dat fiind că acesta s-ar putea dovedi foarte util la gestionarea anumitor flote comunitare;

11. consideră necesar să fie constatate efectele pe care anumite schimbări, în special introducerea la nivel comunitar a unor cote transferabile individuale, le-ar putea avea în ceea ce privește:
 - stabilitatea relativă și rolul acesteia în menținerea viabilității comunităților dependente de pescuit,
 - gradul de concentrare a acestor drepturi ca proprietate deținută și consecințele socio-economice care ar rezulta din aceasta,
 - avantajele pe care le-ar putea obține companiile mari în detrimentul agenților economici mai mici sau al pescuitului la nivel de colectivitate,
 - temerea cu privire la posibile costuri suplimentare, fapt ce ar descuraja investiții în vase, echipamente, siguranță și condiții de lucru,
 - probabilitatea ca cei implicați în mod activ în pescuit să nu dețină cotele în mod direct,
 - problemele inerente obținerii unei alocări inițiale și acordării unui beneficiu neprevăzut celor cărora li s-a atribuit alocarea,
 - riscul unei concentrări excesive a drepturilor;

12. consideră că aceste preocupări trebuie soluționate înainte de orice apropiere de un sistem unic, de exemplu posibilitatea, așa cum o demonstrează precedentele existente, de stabilire a unei limite asupra acumulării de drepturi de pescuit;

13. consideră că trebuie accentuate, de asemenea, aspectele pozitive ale gestionării bazate pe drepturile de pescuit, asupra cărora există un acord destul de general, și în cadrul căreia se constată următoarele:
 - există un grad mai mare de raționalizare a gestionării, deoarece deținătorii de drepturi devin direct responsabili de gestionare și de îndeplinirea normelor generale, fapt ce dă naștere, de obicei, unui sector cu capacități antreprenoriale mai mari, care depinde într-o măsură mai mică de recomandările experților, de brokeraj și de fondurile publice,
 - monitorizarea devine mai simplă în cadrul flotelor în care se aplică sistemul, deoarece vasele care dețin drepturi sunt identificate cu exactitate,

- volumele aruncate înapoi în mare se reduc, deoarece este posibilă cumpărarea de drepturi de pescuit pentru specii în cazul cărora este disponibilă doar o cotă redusă,
 - flotele își fac de regulă activitatea profitabilă, fapt ce duce, de obicei, la o reducere a capacității prin eliminarea unităților celor mai vechi și mai puțin eficiente,
 - modul cel mai simplu de introducere a sistemului ar fi prin alocarea de cote în funcție de stabilitatea relativă a fiecărui stat membru, astfel încât să nu fie afectată nici această condiție;
14. își mai pune problema dacă un sistem unic de GBD ar fi în general adecvat pentru diferitele tipuri de pescuit;
 15. atrage atenția, în acest context, asupra cerințelor diferite pentru pescuitul unei singure specii și pescuitul mai multor specii, precum și asupra situației speciale a flotelor artizanale;
 16. consideră, în legătură cu punctul precedent, că pentru flotele artizanale trebuie elaborate dispoziții separate, fie prin utilizarea criteriilor legate de distanța geografică de la coastă, fie prin rezervarea unei părți a cotelor pentru aceste flote;
 17. salută, prin urmare, faptul că Comisia nu intenționează în prezent să aducă modificări actualelor sisteme de gestionare;
 18. consideră, cu toate acestea, că ar trebui analizate mai profund avantajele și dezavantajele diferitelor sisteme GBD;
 19. consideră necesară prevenirea denaturărilor economice din sectorul pescuitului care se produc în detrimentul micilor proprietari de nave, în special al celor care reprezintă pescuitul artizanal;
 20. recunoaște faptul că astfel de sisteme pot promova eficiența economică, cu condiția ca acestea să fie concepute în mod corespunzător; atrage atenția asupra faptului că eficiența economică reprezintă obiectivul oricărei politici economice și că este în interesul PCP să asigure existența unui sector al pescuitului rentabil, care să devină tot mai puțin dependent de fondurile publice;
 21. consideră că, dat fiind faptul că pescuitul reprezintă o politică comună, mecanismele de gestionare bazate pe drepturile de pescuit ar trebui adoptate la nivel Comunitar, fapt ce ar face posibilă o îmbunătățire a gestionării resurselor piscicole;
 22. consideră că eficiența economică are valoare în măsura în care promovează obiectivele PCP;
 23. solicită, prin urmare, Comisiei să se asigure că orice studiu cu privire la GBD pe care îl inițiază are în vedere:

I. obținerea unui tablou și a unei analize complete ale sistemelor de gestionare care funcționează în prezent în statele membre,

II. analizarea principalelor perspective în domeniul GBD cu privire la:

- a) destinatarii alocării și transferului drepturilor, măsura în care acestea sunt comercializabile, precum și eventualele limitări în aceste privințe, și
- b) sfera de aplicabilitate a drepturilor, adică dacă sunt definite în funcție de localizare, cantitate (producție) sau efort (aport), sau o combinație a acestor aspecte;

III. evaluarea, pe baza informațiilor obținute în urma examinării sistemelor de gestionare actuale, a eficienței fiecărei asemenea perspective în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor PCP referitoare la:

- a) îmbunătățirea mijloacelor de subzistență ale celor care lucrează în sectorul pescuitului,
- b) asigurarea unei ecologii marine durabile, caracterizată prin conservarea stocurilor de pește, și
- c) menținerea viabilității comunităților dependente de pescuit,
- d) măsura în care sistemul a dus, din momentul înființării sale, la concentrarea drepturilor de pescuit și la pierderea de locuri de muncă,
- e) eficiența economică a sectorului pescuitului;

IV. examinarea separată a acestor aspecte, pentru diferitele tipuri de pescuit, atât pentru cele din interiorul, cât și pentru cele din exteriorul apelor comunitare;

24. îndeamnă Comisia să acorde o perioadă mai îndelungată pentru dezbaterile cu privire la această chestiune;

25. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, guvernelor și parlamentelor statelor membre, consiliilor consultative regionale și Comitetului consultativ pentru pescuit și acvacultură.

EXPUNERE DE MOTIVE

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:
 - c) to whom the rights may be allocated, to whom transferred and whether they are tradable, together with any limitations in these respects; and
 - d) 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:
 - d) improving the livelihood of those engaged in the fishing industry,
 - e) having a sustainable marine ecology in which fish stocks are conserved; and
 - f) 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.

PROCEDURĂ

Data adoptării	28.2.2008
Rezultatul votului final	+: 21 -: 3 0: 1
Membri titulari prezenți la votul final	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
Membri supleanți prezenți la votul final	Thomas Wise
Membri supleanți [articolul 178 alineatul (2)] prezenți la votul final	Francesco Ferrari