



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 26.2.2007
COM(2007) 73 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a halászati jogokon alapuló irányítási eszközökről

{SEC(2007) 247}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a halászati jogokon alapuló irányítási eszközökről

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Kérdésfelvetés	3
2.	Háttér.....	3
3.	Közösségi keretek	4
4.	Halászati jogokon alapuló gazdálkodási rendek (RBM).....	5
5.	A következő lépések	6
6.	Vitaindítás	7
7.	Következtetés	8

1. KÉRDÉSFELVETÉS

A halászati iparág gazdasági helyzetének javításáról szóló bizottsági közlemény¹ meghatározta, hogy a közösségi halászati flotta nagy részének jelenlegi nehéz gazdasági helyzetéből adódóan a halászat irányításában újfajta megközelítést kell alkalmazni. A fenntartható halászati gyakorlatoknak és a halállomány növelésének adott hangsúlyt össze kell kapcsolni a haláshajók és halászati flották gazdasági hatékonyságának javulását biztosító körülmények megteremtésére irányuló célkitűzéssel.

Elismert tény, hogy a Közösség és a tagállamok által jelenleg alkalmazott különböző gazdálkodási rendszerek nem elég átláthatóak, nem elég hatékonyak, és bizonyos esetekben egymással nem egyeztethetők össze, ami nagy mértékben hozzájárul a halászati iparág gazdasági nehézségeihez. E közleményben a Bizottság megvizsgálja, hogy milyen megoldások kínálóznak a halászati gazdálkodás hatékonyabbá tételére, és egyúttal annak elősegítésére, hogy teljesüljenek azok az alapvető célkitűzések, amelyeket a Közösség és a tagállamok a közös halászati politika (a továbbiakban: KHP) keretében igyekeznek megvalósítani – ilyenek például: a halállományok védelme, a tagállamok halászati lehetőségeinek „viszonylagos stabilitása” és a halászati ágazat versenyképességének fenntartása. A cél, hogy a tagállamok és a Bizottság együtt vitát nyissanak a halászati jogokon alapuló gazdálkodási rendszereknek a KHP-n belüli jövőjéről.

E közlemény alkalmazásában a halászati jogokon alapuló gazdálkodási rendszer (a továbbiakban: RBM) a halászok, haláshajók, vállalkozások, társulások vagy haláshközösségek számára kiosztott egyéni halászati jogok hivatalosan elismert rendszere.

2. HÁTTÉR

A halászati erőforrásokhoz való szabad hozzáférés lezárultával valamennyi gazdálkodási rendszerben különböző hozzáférési és/vagy használati jogokat vezettek be. Ugyanez történt a KHP esetében, amely többek között nemzeti engedélyekről és kvótákról, egyes halászatok esetében a tengeren töltött napok számának korlátozásáról és más, a flottakapacitás szabályozására vonatkozó intézkedésről rendelkezik. Bár a KHP-nak a halászati jogok tagállamok közötti elosztására vonatkozó rendszere alapvetően hatékynak és fenntarthatónak bizonyult, sok tekintetben az eredmények elmaradnak a KHP célkitűzéseitől, – ez különösen megmutatkozik számos halállomány – elsősorban a tengerfenéken élő állományok – kimerülésében, vagy a flotta egy részének gyenge gazdasági teljesítményében.

A tagállamok és a Közösség által létrehozott gazdálkodási rendszerekben, amelyek „korlátozott” hozzáférést biztosítanak a halászati erőforrásokhoz, a halászati jogoknak idővel automatikusan gazdasági értéke keletkezik. A halászati jogok gazdasági értéke közvetlen vagy közvetett módon a halászati ágazat szereplői közötti piaci ügyletek során jelenik meg. Az engedélyek, a halászati napok és a kvóták néhány tagállamban folytatott eladását vagy lízingelését lehet példaként megemlíteni. A halászati jogok gazdasági értéke ennél közvetettebb módon mutatkozik meg a halászati engedéllyel rendelkező, illetve nem rendelkező hajók piaci ára közötti különbségben.

¹ COM(2006) 103 végleges.

Ily módon a halászati jogok piaca *de facto* létezik a legtöbb tagállamban. A halászati jogok gazdasági értéke bizonyos esetekben jelentős, és nagy mértékben befolyásolja a halászati ágazat fejlődését. Olyan rendszer létrehozására kellene törekednünk, amely egyéni halászati jogként hivatalosan elismeri ezt a gazdasági értéket, és amely így átláthatóbb viszonyokat, nagyobb jogbiztonságot és -állandóságot, és végső soron nagyobb gazdasági hatékonyságot biztosít a halászoknak, és egyben a társadalom fennmaradó részének költségeit is csökkenti.

A fenti megállapítások ismeretében megbeszéléseket kell szervezni az e téren rendelkezésre álló ismeretek megosztására és javítására, illetve a szükséges fellépések meghatározására.

Ezek az elemek szerepelnek a KHP reformjáról szóló bizottsági javaslatban meghatározott ütemtervben², amelyben a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy jelentést készít a közösségi és/vagy nemzeti halászati gazdálkodási rendszerek keretében értékesíthető (egyéni vagy kollektív) halászati jogok rendszerének bevezetéséről.

3. KÖZÖSSÉGI KERETEK

A Közösség halászati ágazatát a gazdálkodási eszközök és mechanizmusok sokfélesége jellemzi. A tagállamokban, a különböző régiókban vagy az érintett halászatokban néha igen eltérő módszereket alkalmaznak hasonló helyzetek kezelésére. Az – akár az egyes tagállamokon belül is – eltérő módszerek alkalmazása során azonban olyan gyakorlati tapasztalatok gyülemlettek fel, amelyeket érdemes megvizsgálni és megosztani.

Jelen helyzetben az elsődleges és legsürgetőbb célkitűzés a halászati erőforrások védelme, amely a tengeri ökoszisztéma megőrzésének és a gazdasági tevékenységek fenntarthatóságának garanciáját jelenti. Ez összhangban áll a Közösség által a johannesburgi (a legnagyobb fenntartható hozam elérése) és a lisszaboni startégia keretében vállalt kötelezettséggel. A halászati jogokon alapuló gazdálkodási rendszerről szóló vita célja annak megállapítása, hogy a halászati ágazat hatékonyabb gazdasági irányítása elősegíti-e az említett célkitűzések megvalósítását, és különösen, hogy a halászat terén alkalmazott újfajta és/vagy tökéletesített gazdasági irányítási rendszerek alkalmasak-e a hatékonyság és termelékenység javítására. Az egyéni halászati jogokra és kvótákra, a területi alapú használati jogokra vagy erő kifejtésre vonatkozó jogokra épülő rendszer például hozzájárulhat a halászati kapacitás csökkenéséhez, és így a halászati nyomás enyhítéséhez. Ezért valamennyi ilyen gazdálkodási rendszert értékelni kell abból a szempontból, hogy mennyiben járul hozzá a KHP célkitűzéséhez, vagyis ahhoz, hogy „fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi feltételekkel [biztosítsa] az [...] erőforrások kiaknázását” (2371/2002/EK tanácsi rendelet).

A Közösség hatáskörébe tartozik a teljes flottaméret korlátozása, a fogási és halászati erő kifejtési szintek meghatározása, valamint – a halállományok kiegészítő védelmét biztosító hajó és/vagy halászeszköz-korlátozásokhoz hasonló – technikai intézkedések elfogadása. Az engedélyek, a kvóták és a halászati erő kifejtés nemzeti és regionális szinten történő elosztása és kezelése a nemzeti hatóságok feladata. Valamennyi ilyen gazdálkodási intézkedés tehát máris hozzájárul az egyéni halászok hozzáférési és lehalászási jogának meghatározásához. E jogok gazdasági szempontból értékesíthetők, de ez gyakran nem teljesen átlátható és nem kiszámítható módon történik.

² A Bizottság közleménye a közös halászati politika reformjáról ("Ütemterv"); COM(2002) 181 végleges.

4. HALÁSZATI JOGOKON ALAPULÓ GAZDÁLKODÁSI RENDEREK (RBM)

A félreértések elkerülése végett nem árt tisztázni, hogy milyen megoldási lehetőségeket nyújt a hivatalosan elismert RBM-rendszer. A halászati ágazat problémáit nem oldja meg varázsütésre. Önmagában nem tekinthető gazdálkodási eszköznek sem, inkább elősegíti a halászok gazdasági teljesítményének javítását. Így tehát továbbra is szükség lesz olyan védelmi jellegű célkitűzések meghatározására, amelyek megvalósítása a különböző halászati gazdálkodási intézkedések (pl. kvóták) révén érhető el. A hivatalosan elismert halászati jogok ahhoz járulnak hozzá, hogy a társadalom a lehető legköltséghatékonyabb módon valósítsa meg ezeket a célkitűzéseket. Meg kell említeni, hogy a gazdasági fenntarthatóság hosszú távon hozzájárul a biológiai fenntarthatóság javulásához, mivel a megfelelően működő RBM-rendszer a halászoknak és az ágazatnak az alaperőforrások fenntarthatóságában való érdekeltiségét növeli.

Fontos tudni azonban már az elején, hogy a halászati jogok (akárcsak a kvóták) szokásos és szabad kereskedelmének bármilyen akadályozása – elméletileg – olyan helyzet kialakulásához vezethet, amelyben a kvóták eloszlása gazdasági értelemben nem optimális. Szakpolitikai szempontból azonban teljesen jogszerűen jár el az a tagállam, amely egy kevésbé optimális, de nemzeti célkitűzéseivel jobban összeegyeztethető rendszer alkalmazását választja. Így lehetővé válik az egymásnak ellentmondó célkitűzések – mint például a rövid távú gazdasági hatékonyságnak és a foglalkoztatás fenntartásának – kompromisszumos rendezése, vagy a halászati jogoknak a halászati iparág különböző álgazatai közötti elosztásának befolyásolása (például a kisüzemi és a nagyméretű flották között).

Az RBM-rendszerek legvitatottabb eleme a jogok átruházhatósága. A halászati jogok átruházhatósága elsősorban gazdasági szempontból igazolható: a halászati vállalkozások hatékonysága javul a gazdaságilag gyengébb teljesítményű hajóknak a flottából történő kivonásával, míg a kevésbé jövedelmező hajók kvótáinak a jövedelmezőbb hajókhoz való átcsoportosulása tulajdonképpen az erőforrások használatának megvásárlását jelenti. Az erőforrásokért fizetendő ár bevezetése a jogok nagy tételben történő felvásárlását eredményezheti, ami a kvóta-tulajdonnak, a halászati tevékenységek földrajzi megoszlásának és a flották összetételének koncentrációjához vezet. Meg kell jegyezni, hogy ilyen koncentrációra már akadt példa, és az RBM-rendszertől függetlenül várhatóan folytatódni is fog ez a tendencia, elsősorban azért, mert a halászati lehetőség oly mértékben lecsökkentek, hogy számos hajó esetében a halászati tevékenység már nem jövedelmező, és így e hajók egyre gyakrabban szorulnak rá a nemzeti leállítási programokban való részvételre.

A koncentráció kockázatának ellensúlyozására az RBM-rendszerek úgy is kialakíthatóak, hogy egy bizonyos értékhatár elérésekor figyelmeztessenek a koncentráció veszélyére, hogy ezáltal megőrizhető legyen a halászati tevékenységek kiegyensúlyozott földrajzi eloszlása, és a lehetséges mértékig fennmaradjanak a jelenlegi kulturális, társadalmi és szakmai viszonyok. Például, ha az RBM-rendszer kedvezőtlenül hatna az ugyanazon erőforrás kiaknázására irányuló és a helyi gazdaságot nagyban meghatározó, kis léptékű part menti halászatot, teljesen indokolt elővigyázatos megközelítést alkalmazni. A kisüzemi halászat védelmét politikai prioritásnak lehetne tekinteni, és ez a fejlesztést szolgáló közösségi kvótarendszer kialakításával megoldható, azzal a kimondott céllal, hogy a halászati ágazat e területének érdekeit megvédjék a túlsúlyosabb versenytársakkal szemben.

A szabályozatlan piaci viszonyokból – elsősorban a koncentrációkból és áthelyezésekből – eredő esetleges kedvezőtlen hatások enyhítésére létrehozott mechanizmusok működésének azonban összhangban kell állnia a Közösség egységes piacával és versenyjogi szabályaival. A tapasztalatok szerint szigorú ellenőrzésre van szükség e tekintetben, hiszen az eltérő mechanizmusok ellentmondhatnak a közösségi szabályoknak. Valamennyi ilyen mechanizmus a Bizottság rendszeres ellenőrzése alatt állna.

Az RBM-rendszerek alkalmazásából „lefölözési” és a visszaengedési problémák is keletkezhetnek, aminek következtében veszélybe kerülhet a tengeri erőforrások fenntarthatósága és nehezebbé válik a fogások tényleges szintjének meghatározása. Ezek a kockázatok azonban a jelenlegi irányítási rendszerek mellett ugyanúgy megvannak, így azokat nem lehet kizárólag az RBM-rendszerek számlájára írni. A visszaengedések tekintetében a Bizottság most készít elő egy olyan politikai kezdeményezést, amely révén csökkenthetőek az RBM-rendszerek szélesebb körű alkalmazásából eredő negatív hatások. Ebben az összefüggésben a halászati tevékenységek szigorúbb és fokozottabb ellenőrzése kulcsfontosságú bármiféle irányítási rendszer megfelelő működéséhez.

5. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Tekintettel arra, hogy a KHP a halászati lehetőségek tagállamok közötti elosztása vonatkozásában a „viszonylagos stabilitás” elvét követi, amelynek értelmében megállapított állományrészeket biztosítanak az egyes tagállamoknak (2371/2002/EK tanácsi rendelet), jelen helyzetben nehezen képzelhető el a halászati jogok tagállamok közötti szabad kereskedelmén alapuló közösségi szintű RBM-rendszerre való áttérés. A jelenlegi KHP keretében az RBM-rendszereket tagállami szinten, a halászati jogok tagállamon belüli kereskedelmének szabályozására összpontosítva kell kialakítani. Ez persze nem lesz akadálya annak, hogy a tagállamok olyan RBM-rendszert alakítsanak ki maguknak, amely lehetővé teszi a kvótakereskedelmet más tagállamok állampolgáraival.

A halászati gazdálkodási rendszerekről folyó közösségi szintű viták során elsősorban a jelenlegi nemzeti rendszerekre kell összpontosítani, valamint hatékonyságuknak a legjobb gyakorlat megosztásával történő lehetséges növelésére. Ismét hangsúlyozni kell, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek a halászati gazdálkodás gazdasági, társadalmi és kulturális vetületére vonatkozó célkitűzéseik meghatározásáról.

Tekintettel az RBM-rendszerek megfelelőségének értékelése során nemzeti szinten alkalmazott alulról építkező megközelítésre, minden tagállamnak fontos „megvizsgnia, hogy különböző célkitűzéseiket hogyan tudják megvalósítani, és hogy a célkitűzések között milyen átfedések képzelhetők el. E tekintetben a vitát az ágazat szereplőinek véleményének figyelembevételével kell tovább mélyíteni, a halászati és akvakultúra-ágazati tanácsadó bizottság (ACFA) és a halászati ágazati szociálistársbeszéd-bizottság bevonásával, mivel az RBM-rendszerek megfelelő működéséhez minden szinten erős irányítási struktúrára van szükség.

A tagállamokon belül számos akadály gátolhatja a viszonylag egységes RBM-rendszerek kiépítését. Elsősorban nemzeti szokásokra és hagyományokra hivatkozva néhány ország megkérdőjelezi annak létjogosultságát, hogy a magánszektor szereplői köztulajdonban lévő forrásokhoz – még akár átmeneti jelleggel is – hozzáférési jogot nyerjenek. Ráadásul ezeket a jogosultságokat be kell építeni a tagállamok különböző belső jogi keretrendszereibe.

Mindezekon kívül közösségi szinten meg kell vitatni az RBM-rendszerek transznacionális elemeit is, többek között a tagállami rendszerek közötti lehetséges szinergiák létrehozásának, vagy a tagállamok közötti kvótakereskedelem bevezetésének kérdését. Ezek kapcsán ugyanakkor felmerül a kvótáknak a „viszonylagos stabilitás” elve alapján történő földrajzi elosztásának módosításából eredő lehetséges hatások kérdése is.

6. VITAINDÍTÁS

A halászati irányítási rendszer gazdasági vetületeiről szóló vitákat közösségi szinten kell kezdeményezni, ahogy azt a KHP-ban meghatározott új megközelítés is kiemeli, különösen a hosszú távon fenntartható fejlődés céljairól (a Bizottság nemrégiben kiadott, az MSY stratégia végrehajtásáról szóló közleménye szerint), a halászati flották gazdasági jövedelmezőségének a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások útján való javítása érdekében tett új kezdeményezésekről, valamint az új Európai Halászati Alapról.

A halászati jogosultságok adásvétele már most is bevett gyakorlat a tagállamokban – akár kiépített piacokon vagy közvetlenül történik. A halászati jogosultságok már *de facto* léteznek, de az iparágra és a halászközösségekre gyakorolt hatásai még nem láthatók egyértelműen. E problémák megvitatása nemcsak fontos, de egyre sürgetőbbé is válik.

A Bizottság, az ágazati szereplők és tagállamok között folytatott megbeszélések során az RBM-rendszerek kialakításával kapcsolatban számos érzékeny téma merült fel. Ilyenek a következők:

- a „viszonylagos stabilitás” problémája;
- a halászati jogok átruházhatósága, amely az említett jogok nagymértékű – és gyakran visszafordíthatatlan – koncentrálódásához vezethet;
- a halászati jogok kezdeti elosztása és érvényességi ideje;
- a kisüzemi halászatot érintő esetleges negatív hatások a nagyipari halászati vállalkozások jelenlétéből fakadóan;
- a „lefölözés” és a visszaengedés problémája;
- a végrehajtás hatékony ellenőrzésének szükségessége.

A halászati jogokon alapuló irányítási rendszereknek a KHP-n belüli jövőjéről folytatott viták eredményességéhez közvetlenül foglalkozni kell ezekkel a témákkal. A Bizottság – a rendelkezésére álló eszközök erejéig – tudományos tanulmányokkal és szakértői véleményekkel igyekszik hozzájárulni a vitához. A Bizottság, e közlemény elfogadásától számítva 12 hónapon belül összefoglalást tervez készíteni a vitáról, amelyben megvizsgálja milyen további intézkedéseket kell meghozni.

Ezt követően a Bizottság jelentést készít a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek és – adott esetben – javaslatot vagy ajánlást készít a további teendőkről.

7. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság fontosnak tartja a halászati jogosultságokon alapuló irányítási eszközök kérdésének mielőbbi megvitatását. Számos tagállam rendelkezik már tapasztalatokkal e téren, és fontos lenne a halászati jogosultságok létrehozására és Közösségen belüli létezésére vonatkozó ismeretek bővítése, az e területre vonatkozó ismeretek és helyes gyakorlatok megosztása és megvitatása, illetve annak megállapítása, hogy a közös halászati politika általános célkitűzéseinek megvalósításához mennyiben járulhatnak hozzá a módosítások és az új kezdeményezések. A Bizottság gyakorlatias, átlátható és eredményes vitát kíván indítani az érintett felekkel és a tagállamokkal.