

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 14.11.2008
SEC(2008) 2761

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat:

A TANÁCS RENDELETE

**a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító közösségi ellenőrző rendszer
létrehozásáról**

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

{COM(2008) 721 végleges}
{SEC(2008) 2760}

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

A jelenlegi közös halászati politika belül az ellenőrző rendszer átalakítására vonatkozó javaslat előkészítésénél a Bizottság ezt a mélyreható hatásvizsgálatot azzal a céllal végezte el, hogy a halászati ellenőrző rendszer jelenlegi hiányosságainak kiküszöbölésére több lehetőség várható következményeit is elemezze. A közös halászati politika ellenőrző rendszere – amint azt az Európai Bizottság¹ és az Európai Számvevőszék (ESZSZ)² is megállapította, ezért hatékonyabbnak és eredményesebbnek kellene lennie. Az élő vízi erőforrások fenntartható kiaknázásának biztosítása érdekében fontos tehát, hogy olyan következetes és hatékony ellenőrző rendszer jöjjön létre, amely garantálja a közös halászati politika szabályainak maradéktalan végrehajtását és megfelelő betartását.

A Bizottság ezért számos javító szándékú változtatásra tett javaslatot, ez a jelentés pedig arra keresi a választ, hogy a változtatásoknak várhatóan milyen hatásai lesznek az ellenőrzés és a betartatás eredményességére és hatékonyságára, illetve – főként az állományok helyreállítását tekintve – a jelenlegi és későbbi beruházások meghozzák-e az ágazat további fenntarthatóságához szükséges optimális eredményeket.

A különböző lehetőségek kidolgozásához és elemzéséhez szükséges információk beszerzése érdekében, valamint azért, hogy az érdekelték már a tárgyalások elején elmondhassák véleményüket, a tagállamok, a halászati ágazat és valamennyi érdekelt fél részvételével széleskörű konzultációra került sor. Emellett a jelentésben szereplő néhány érv alátámasztására hét, többségében valamilyen helyreállítási terv hatálya alá tartozó állomány alapján készített esettanulmányhoz a Bizottság külső szakértői segítséget is igénybe vett.

E jelentésben a következő opciókat mérlegelték:

- *1. opció: változatlan irányvonal. A jelenlegi irányvonal folytatása, amelynek középpontjában a meglévő keretrendszer végrehajtása és érvényesítése áll*

1. alternatíva: változatlan irányvonal, a jelenlegi helyzet folytatódik

Az alternatíva fő kiindulópontja az, hogy a közös halászati politika célkitűzéseinek megfelelően a jelenlegi ellenőrzési politika elégséges a törvényisztelő magatartás biztosításához, a fő probléma pedig az, hogy a meglévő szabályok előírásait a tagállamok nem jól hajtják végre. A Bizottság már számtalanszor hangoztatta komoly aggodalmát amiatt, hogy a tagállamok ez ellen nem hoznak megfelelő intézkedéseket³. A felmerült aggályok kezelése érdekében a hangsúlyt a meglévő jogszabályok jobb végrehajtására lehetne fektetni. Ez az opció nem képes azonban megoldani a jelenlegi rendszer súlyos hiányosságait, mint amilyen a jogi keret bonyolultsága, a közös vizsgálati előírások hiánya, az összehangolt és kellően visszatartó erejű szankciórendszer hiánya vagy a Bizottság korlátozott lehetőségei, ezért nem várható tőle a helyzet javulása.

2. alternatíva: a meglévő keretrendszer végrehajtási rendeletekkel történő végrehajtása és érvényesítése

Az alternatíva fő kiindulópontja az, hogy a jelenlegi helyzet egyszerű folytatódásaként a hangsúlyt a még hiányzó végrehajtási jogszabályok elfogadására lehetne fektetni. Az ellenőrzésről szóló eredeti rendelet teljes érvényesülésének

¹ A bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a közös halászati politika tagállamokban történő végrehajtásának vizsgálatáról (2003–2005) - COM(2007) 167, 2007.4.10.

² A Számvevőszék 7/2007. sz. különjelentése a közösségi halászati erőforrások védelmére irányuló jogszabályokra vonatkozó ellenőrzési, felügyeleti és szankciórendszerekről

³ COM(2007) 167

egyértelmű akadálya az, hogy még számos végrehajtási rendeletet nem fogadtak el. Ez a megközelítés azonban azt jelenti, hogy a halászat elszigetelt politikai igényeire vagy szükséghelyzeteire adandó válaszul a szabályok jelenlegi szövevényes útvesztője ellenőrizetlenül, további szintekkel fog bővülni. Az új felfogású ellenőrzés és vizsgálat kidolgozása akkor sem lenne lehetséges, ha minden végrehajtási rendeletet elfogadnának. Az újabb rendelkezések inkább csak fokoznák a jelenlegi szabályok széttöredezetttségét, és még nagyobb jogi útvesztőt eredményeznének. Egy olyan ördögi kör maradna fenn, amelyben a hiányos adatok ellehetetlenítik a tudományos megfontolásokat, tarthatatlan állománykezelési döntésekhez vezetnek és az állományok túlzott mértékű kiaknázását eredményezik. Talán néhány, az egyedi feltételek hatálya alá tartozó, helyreállítás alatt álló állománytól eltekintve, továbbtartana az általános kvótacsökkenési tendencia. A Bizottság és az ellenőrök lehetőségei továbbra is korlátozottak lennének. A Bizottság tehetetlensége mellett a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek továbbra is elnézőek lennének a jogsértésekkel szemben, jogi vagy eljárási okok miatt nem lenne kielégítő a nyomon követés és hiányosak lennének a szankciókra és korábbi jogsértésekre vonatkozó információk.

- *2. opció: az ellenőrzésről szóló rendelet magatartási kódexszel kiegészített átdolgozása*

Bizonyos fokig javíthatja a jelenlegi ellenőrző rendszert egy olyan megközelítési mód kidolgozása, amely az egységes szerkezetbe foglalt jogi keretrendszer valamilyen irányadó dokumentummal, például egy magatartási kódexszel vagy a legjobb módszerek útmutatójával egészíti ki. Mivel ez a megközelítés a tagállamok által az évek során kidolgozott kezdeményezésekre épít, a Bizottság által elfogadott vizsgálati és felügyeleti stratégiákra és a közös felhasználás érdekében összevont nemzeti vizsgálati erőforrásokra építve a nemzeti hatóságok vizsgálati és felügyeleti munkáját közösségi szinten jobban össze lehetne hangolni. A nemzeti vizsgálati erőforrásokat így a lehető legésszerűbb és leghatékonyabb módon lehetne felhasználni. A flotta valamely ágazatára vagy ágazatcsoportjára vonatkozó egyoldalú fellépés eredményeként a halászat némi erőre kaphat, összességében azonban ez a megközelítési mód nem változtat a jelenlegi rendelkezések tartalmán vagy nem jelenti új jogi aktusok megjelenését, és nagyon erősen a tagállamok önkéntes végrehajtására hagyatkozik. A közös halászati politika szabályainak hatékony alkalmazása érdekében a tagállamoknak még a jelenlegi rendelkezések átdolgozása esetén is egy másik, a számukra új, kényszerítő eszközöket biztosító jogi keretrendszerre lenne szükségük. Következésképpen az összevonást az irányadással párosító intézkedések nem lennének elégségesek.

- *3. opció: szabályozási eszköz egy új, kötelező erejű rendelet formájában*

Az értékelésre előterjesztett harmadik opció egy közösségi szinten kötelező erejű szabályozási eszközzel végrehajtott reformcsomag. A megközelítés célja a tagállamok, különösen pedig maga az ágazat által erőteljesen igényelt egyenlő versenyfeltételek megteremtése az EU-ban, amely EU-szerte biztosítaná a közös halászati politika egységes alkalmazását és a halászokkal való megkülönböztetésmentes bánásmódot. A szabályozási eszköz megfelelne egy valódi, globális és integrált ellenőrzési politika célkitűzéseinek, mivel a hálótól az asztalig az ellenőrzés minden szintjét magába foglalná. A megfelelő ellenőrző intézkedések végrehajtása a flotta bizonyos szükséges strukturális kiigazítását is eredményezné. Egyrészt az erő kifejlesztési rendszerek hatékony és megerősített ellenőrzése csökkentené a flotta jövedelmezőségét jelenleg erővel fenntartó és így a szabályok

megszegését ösztönző túlhalászást. Másrésről a halászhajók kapacitásának jobb ellenőrzése érdekében bevezetett hatékony eszközökkel megoldaná a többletkapacitási problémákat. A közös ellenőrzési és vizsgálati előírások meghatározása közös nevezőt biztosítana, és így az egyenlő versenyfeltételek megteremtését segítené. A jogellenes tevékenységekből származó haszonnal arányos és minden tagállamban összehasonlítható büntetések meghatározásával az összehangolt szankciók is az egyenlő versenyfeltételek elérését segítenék. A kötelező szabályozási keret lehetővé tenné, hogy a Bizottság biztosítsa a közös halászati politika szabályainak hatékony alkalmazását. Először is jobban tudna a Bizottság a tagállamok jogsértésével arányos módon reagálni. A bizottsági ellenőrök nagyobb hatásköre miatt a tagállamok nehezebben tudnák eltitkolni a közös halászati politika szabályainak végrehajtásában mutatkozó hiányosságokat. Másodszor, a nagyobb kapacitásnak köszönhetően a Bizottság jobban tudna gazdálkodni különösen a halászati lehetőségekkel, és a túlhalászás elkerülése érdekében könnyebb lenne számára a halászati tilalom bevezetését saját kezdeményezésre azonnali hatállyal elrendelni.

A reprezentatív minőségi és mennyiségi elemzések azt mutatják, hogy – bár a javasolt elemek közül néhány a többihez képest nagyobb jelentőségű – a csomag a nagyfokú törvénytiszteletet valószínűleg akkor éri el a leghatékonyabban, ha azt teljes egészében egyben, önkéntesség helyett például a FAO felelősségteljes halgazdálkodásról szóló magatartási kódexéhez hasonló kötelező jogi aktussal hajtják végre.

Ha a javaslatokat kötelező rendelettel hajtják végre és a tagállamok e rendeletet a meglévő többéves helyreállítási tervek mellett alkalmazzák is, akkor az állományok helyreállítása és jobb védelme eredményeként az ágazat tiszta haszonkülönbözete 10 év alatt nagyságrendileg 10 milliárd EUR lehet. A gazdasági haszon mellett a foglalkoztatás akár 4 000 új munkahellyel történő nettó növekedésére is lehet számítani valamennyi alágazatban. A növekvő haltermelés ágazati és regionális szinten is fontos tényező lehet az új munkahelyek teremtésében.

Egy teljes körűen kötelező rendelettel az értékes fajok állományyaiból származó fogások mennyisége mintegy 270 000 tonnával nőhet. Ez nagyban hozzájárulna a piaci ellátásnak és az ágazat fenntarthatóságának biztosításához.

A fogások növekedését a javuló halállomány adta jelentős környezeti előnyök teszik majd lehetővé, főként ahol helyreállítási tervek is vannak — önmagukban ezektől a „szaporodóképes biomassza” mintegy 830 000 tonnás növekedésére lehet számítani az elemzett időszakban. Az elemzésből az is kiderült, hogy a legfontosabb fajok biomasszájának növekedésével megfordulhat a jelenlegi ökoszisztémában az a hanyatló tendencia, amelyet az „élelmiszerlánc lehalászása” okoz.

- *4. opció: a közös halászati politika ellenőrzési irányelveinek EU szinten történő centralizálása a Bizottság és a Közöségi Halászati Ellenőrző Hivatal (CFCA) számára biztosított szélesebb hatáskörök mellett*

A Bizottság és a CFCA a tagállamok vizsgálati erőforrásait koncentrálná, és általánosan elfogadott előírásokat dolgozna ki azzal a távlati célkitűzéssel, hogy egyfajta európai partvédelmi rendszert hozzon létre. Ez biztosítaná az EU-ban mindenhol a közös halászati politika egységes alkalmazását és a halászokkal való megkülönböztetésmentes bánásmódot. A Bizottság rendészeti és végrehajtási hatáskörrel rendelkezne, ami segítené a lehetséges jogsértésekre vonatkozó információk begyűjtését is, és így fokozná az egész rendszer hatékonyságát. Ehhez a

Bizottságnál és a Hivatalnál is jóval nagyobb humán és technológiai erőforrásokra, valamint komoly pénzügyi befektetésre lenne szükség.

Ezt az opciót azonban több okból már az elején el kellett vetni. Először is a Bizottság és a tagállamok között a feladatok újraelosztása túllépne azon, amiről a Szerződés rendelkezik. A Bizottság maga vezetné be és hajtaná végre az általa meghatározott szabályokat. Ez azt is jelentené, hogy a közösségi halászhajók felett a Bizottság gyakorolja a hatáskört. Emellett elképzelhetetlen, hogy a tagállamok egyszer csak elfogadják e hatáskörök átadását egy nemzetek felett álló szervnek. A megközelítés emellett az arányosság és a szubszidiaritás elvét is sértheti. Ez az opció végezetül a személyzeti és üzemi bevezetési költségeket tekintve olyan súlyosan megterhelné az EU költségvetését, hogy finanszírozhatatlan lenne.

Következtetés

Mivel kimutatható, hogy a reformcsomag hatására a törvénytisztelt valószínűleg nőni fog – ez pedig elsősorban az állományok helyreállása miatt az egész ágazat számára hasznos –, a jelentés a kötelező erejű rendelettel történő végrehajtást javasolja; az elemzésből ugyanis az a következtetés vonható le, hogy a megengedőbb, nem szabályozó opciók eredménytelenek lennének.

A hatásvizsgálat kimutatta, hogy az 1. opciótól jelentős javulás nem várható, mivel nem szüntetné meg a jelenlegi rendszer egyik legnagyobb hiányosságát, nevezetesen a különböző rendeletekben elszórva létező és az elmúlt évben számos módosításon keresztül ment jogi keret bonyolultságát. A 2. alternatíva alapján megvizsgált végrehajtási rendelkezések valószínűleg csak fokoznák a jelenlegi szabályok széttöredezettiségét.

A 2. opció egyszerűbb jogi keretrendszert biztosítana és részleges javulást eredményezne néhány tagállam ellenőrző rendszerében, de mivel a jelenlegi jogi rendelkezések hiányosságait nem szüntetné meg, a javulást pedig főként a tagállamok önkéntes fellépésétől várná, ez az opció sem az ellenőrzés globális megközelítéséhez nem vezet, sem egyenlő versenyfeltételeket nem teremt az érdekeltek számára.

A jelenlegi halászati ellenőrző rendszer 3. opció szerint megvizsgált, kötelező rendeletre épülő teljes reformja nem csak egységesítené és egyszerűsítené a jelenleg több különböző rendeletben elszórva létező jogszabályokat, de lehetővé tenné számunkra a hálótól az asztalig minden területre kiterjedő új, összehangolt vizsgálati és ellenőrzési szemlélet kidolgozását, a szabályoknak való megfelelés általános gyakorlatának kialakítását és a közös halászati politika szabályainak hatékony alkalmazását is. Az eredmény egy valóban globális és integrált ellenőrző rendszer lenne, amely képes visszaállítani az érdekeltek közös halászati politikába vetett bizalmát.