



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.7.13.
SEC(2011) 892 végleges

A BIZOTTSÁG SZERVEZETI EGYSÉGEINEK MUNKADOKUMENTUMA

A HATÁSELEMZÉS ÖSSZEFOGLALÁSA

Az alábbi dokumentumot kísérő okmány:

**A közös halászati politikáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó
bizottsági javaslat**

{COM(2011) 425 végleges}
{SEC(2011) 891 végleges}

1. PROBLÉMA MEGHATÁROZÁS

1.1. A közös halászati politika sikertelensége

A jelenlegi közös halászati politika (KHP) a 2002-ben bevezetett új gazdálkodási eszközökkel sem tudta biztosítani az élő vízi erőforrások fenntartható kiaknázását. Ilyen eszközök a halállomány fenntartható szintű kiaknázására és a túlhalászott állományok helyreállítására irányuló hosszú távú gazdálkodási tervek, valamint az érdekelteltek közötti és a Bizottsággal folytatott párbeszédet előmozdítani hivatott regionális tanácsadó testületek.

A problémák okai összefüggnek egymással. A túlhalászás fő oka a túlzott kapacitás. A túlhalászás visszaszorítására bevezetett kvótacsökkentések azonban tovább növelték a túlzott kapacitást. Ehhez hasonlóan, a túlzott kapacitás következménye a halászati ágazat rossz gazdasági hatékonysága, ez azonban a csökkenő bevételek rövid távú megoldásaként túlhalászásra ösztönöz. A helyzet további következményeként az ágazat folyamatosan állami támogatást kért, ami hozzájárult a túlzott kapacitás fenntartásához, a teljes kifogható mennyiségek (TAC) megállapítása során pedig a tudományos szakvéleményektől való eltérésre ösztönöz. Mindezt szem előtt tartva a problémák az alábbi módon rangsorolhatók:

- A KHP fő problémája az, hogy a túlhalászás miatt nem biztosított a környezeti fenntarthatóság. Minden más probléma ehhez járul hozzá. A túlhalászás fő okai a túlzott flottakapacitás, a tudományos szakvélemények mellőzése a teljes kifogható mennyiségek rögzítésekor és a fontossági sorrend hiánya a célok megállapításakor. További tényezők még a viszonylagos stabilitás, a halak nagymértékű visszadobása, a szabálykövető magatartás alacsony foka és a megfelelő tudományos szakvélemények hiánya.
- A második probléma a gazdasági fenntarthatóság alacsony szintje főleg a halászati ágazatban. Sok flotta veszteséges és igen érzékeny a külső hatásokra (pl. a magas üzemanyagárakra).
- A harmadik probléma a társadalmi fenntarthatóság hiánya, amely elsősorban a halászati ágazatot és a halásztól függő területeket érinti. Az alacsony bérek és a jelentős biztonsági kockázatok miatt a halászati ágazatban nincs elég vonzó munkalehetőség a halászok lehetséges új generációi számára. Ennek következtében a foglalkoztatás 15 éve folyamatosan csökken a halásztól függő területeken, mindennekelőtt a halászati ágazatban.
- A negyedik probléma az, hogy a KHP igen bonyolult jogi keretrendszer, amely előmozdítja a mikroszintű irányítást és akadályozza a környezeti fenntarthatóság elérését.
- A KHP a nemzetközi dimenzió vonatkozásában is rosszabbul teljesített a vártnál, különösen a környezeti fenntarthatóság tekintetében, de a nemzetközi gazdálkodás szempontjából is.

1.2. Kik és milyen módon érint a közös halászati politika?

| <i>Érintett</i> | <i>Megnevezés</i> | <i>Alapvető érdekek</i> |
|---------------------------------------|--|--|
| <i>Az EU halászati ágazata</i> | Közösségi hajótulajdonosok és legénység | A jövedelmezőség és megélhetés megőrzése |
| <i>Függő vállalatok és közösségek</i> | A halásztól függő vállalatok és közösségek | A jövedelmezőség és megélhetés fenntartása |

| | | |
|---|---|---|
| <i>Feldolgozóágazat</i> | Az importált és az EK-vizeken fogott nyersanyagot feldolgozó vállalkozások | A jövedelmezőség és megélhetés fenntartása, stabil ellátás |
| <i>Az ágazat szabályozótestületei</i> | A halászat szabályozásáért felelős nemzeti, regionális és helyi testületek | Az érintettek széles körének igényeit kiegyensúlyozottan kezelő hatékony, hatásos és gyakorlatias gazdálkodási keretrendszer |
| <i>Ágazati kutatás</i> | Az állományok védelmével és kezelésével foglalkozó tudományos kutatószervezetek | hozzájárulás a halászati ágazat hatékony gazdálkodási rendszerének létrehozásához a jó minőségű és megbízható adatok kellő időben történő biztosítása révén . |
| <i>Fogyasztók</i> | A halászati termékek fogyasztói | Környezetvédelmi szempontból különböző mértékben ellenőrzött halászati termékek hozzáférhetősége, költsége, minősége és tápértéke |
| <i>Nem uniós országok</i> | Az EU-flottákkal versenyben álló halászati ágazat. Akvakultúra-termelők, az unióba exportálók. Olyan nem EU-országok hatóságai, amelyek a halászati partnerségi megállapodás keretében kifizetéseket kapnak | Érdeklődések az EU-t nagyon fontos exportpiacnak és jövedelemforrásnak tekintő felek és a kis helyi halászati közösségek között, amelyek a helyi erőforrásokhoz való hozzáférést az EU-n kívüli halászati ágazatokban EU-flottákkal állnak versenyben |
| <i>Nem kormányzati szervezetek, civil társadalom és EU-polgárok</i> | A fenntartható halászati gazdálkodás előmozdítását szorgalmazó nem kormányzati szervezetek A halászatért és tengeri környezetért aggódó, érintett szélesebb közvélemény | A halpopulációk, a tengeri biodiverzitás, az óceánok, folyók és tavak vonzerejének megőrzése |

1.3. Miért van szükség állami beavatkozásra?

A halászat jól jellemezhető a „Közlegetők tragédiájával” (Tragedy of the Commons): A saját érdekében dolgozó és a saját részük kihalásáért másokkal versenyben álló egyének kimerítenek egy közös erőforrást. Amit az egyik halász ma kifog, mások már nem foghatnak ki holnap. A halászzal kapcsolatos döntéseikben a halászok nem veszik figyelembe a lehalászás másokat terhelő költségeit (kevesebb a fogható hal, romlik az élőhely minősége). Ha a hozzáférés nem szabályozott, akkor az állományokat olyan mértékben aknázzák ki, amely már hanyatlásukhoz és kereskedelmi értelemben vett eltűnésükhöz vezet. Ez indokolja a szabályozáson keresztül történő beavatkozást és az „uniós beavatkozás elkerülésének”, mint választási lehetőségnek az elvetését.

2. AZ EU INTÉZKEDÉSI JOGA

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. cikkének (d) pontja szerint „az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a tengerek biológiai erőforrásainak megőrzését illetően a közös halászati politika keretében”. A 4. cikk (2) bekezdésének d) pontja szerint a KHP többi részét illetően az EU másokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik.

A KHP legutóbbi reformjára 2002-ben került sor. A reformot a 2002. december 20-i 2371/2002/EK tanácsi rendelet hajtotta végre. Annak 35. cikke külön rendelkezik arról, hogy 2012 végéig felül kell vizsgálni a II. (Védelem és fenntarthatóság) és a III. (A halászati kapacitás módosítása) fejezetet. A Számvevőszék 2007-es különjelentésének a KHP-ra vonatkozó következtetései és a Bizottságnak a jelenlegi KHP-ról szóló értékelése is arra készítette a Bizottságot, hogy az említett kötelezettségen túlmenően a KHP mélyreható reformjára tegyen javaslatot.

3. A KHP CÉLKITŰZÉSEI

3.1. A KHP célkitűzései a Szerződés szerint

A KHP **célkitűzéseit** a EUMSZ 3. cikkének d) pontja, 4. cikkének d) pontja, valamint 38. és 39. cikke tartalmazza. Ebből a szempontból a 11. cikk is fontos, amelynek értelmében a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába. A 39. cikk szerint a KHP-nak – a mezőgazdaság számára megállapítottakkal azonos – céljai az alábbiak:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
- a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;
- a piacok stabilizálása;
- az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
- a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása;

Jóllehet ezek a célkitűzések megegyeznek a közös mezőgazdasági politika célkitűzéseivel, a halászati ágazat sajátos összefüggésrendszerében kell szemlélni őket.

3.2. A reform általános célkitűzései

A megreformált KHP a halászati erőforrások kiaknázása szempontjából alkalmas lesz a környezeti, gazdasági és társadalmi fenntarthatóság megerősítésére. Jogi szempontból ezek egyformán fontos célkitűzések, és egyik sem érhető el a többitől elszigetelten.

A KHP sikere szempontjából azonban a környezeti fenntarthatóság a kulcsjelentőségű tényező. A hatáselemzésbeli vizsgálat megerősítette, hogy a „*halállományok állapotában elért határozottabb javulása nélkül csak korlátozott mértékű gazdasági és társadalmi fenntarthatóság valósítható meg*”. A probléma meghatározása már körvonalazta, hogy milyen rossz állapotban van sok állomány. A probléma megoldásához egyensúlyt kell teremteni a halászati terhelés és a környezeti fenntarthatóság között.

3.2.1. Környezeti fenntarthatóság

A környezeti fenntarthatóság az állományok olyan módon való kiaknázását jelenti, amely nem veszélyezteti a jövőbeli kiaknázást. Ehhez arra van szükség, hogy a halászati terhelés összhangban legyen a legnagyobb fenntartható hozamok szintjével (maximum sustainable yield, MSY), „*a cél pedig a csökkent állományokkal kapcsolatos törekvések minél előbbi, lehetőleg 2015-nél nem későbbi elérése*”. A környezeti fenntarthatóság elérésével teljesíthető a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvben megfogalmazott kötelezettség is, amely szerint 2020-ra a tengeri környezeteknek jó környezeti állapotban kell lenniük.

A környezeti fenntarthatóság eléréséhez az alábbiakra van szükség:

- a) a túlhalászás megszüntetése már rövid távon is;
- b) a túlzott kapacitás és a visszadobás lehető legnagyobb mértékű csökkentése;
- c) a hosszú távú fenntarthatósággal összhangban lévő, rugalmas és a helyi viszonyokhoz igazítható döntéshozatali rendszer létrehozása;
- d) az ágazat ösztönzése a következményekért való felelősségvállalásra és a jogszabályok betartására;
- e) a tudományos szakvélemény és gazdasági adatok elérhetőségének javítása.

3.2.2. Gazdasági fenntarthatóság

A gazdasági fenntarthatóság azt jelenti, hogy a flották jövedelmezően működnek, és gazdaságilag hosszabb távon is életképesek. Ugyanez vonatkozik a kapcsolódó feldolgozásra, a kiegészítő és akvakultúra-tevékenységekre, amelyek a környezeti fenntarthatóság keretei között, a globális versenypiacok és a folyamatosan fejlődő fogyasztói szokások feltételrendszerében működnek.

3.2.3. Társadalmi fenntarthatóság

A társadalmi fenntarthatóság azt jelenti, hogy a megújult halászat és kapcsolódó tevékenységei vonzó munkalehetőségeket és jó megélhetést nyújtanak az érintetteknek, biztosítva a halászati közösségek életképességét. Ezekben a területeken a társadalmi fenntarthatóságnak a halászat és a kapcsolódó tengeri tevékenységek gazdasági diverzifikációra kell épülnie.

3.2.4. Egyéb célkitűzések: egyszerűsítés és az igazgatási teher csökkentése

A KHP reformjának hozzá kell járulnia az EU általános bürokráciacsökkentő célkitűzéseinek eléréséhez. Az egyszerűsítés a rendeletek számának és bonyolultságának csökkentését, valamint az állami finanszírozás egy pénzügyi eszközbe való egyesítését jelenti. Az adminisztratív teher tekintetében a reform nem tartalmaz számszerű makroszintű célokat, mivel ezen a területen a Bizottság politikája 2012 év végén hatályát veszti.

4. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A **status quo választási lehetőség** a jelenlegi KHP folytatását jelenti, figyelembe véve azonban a legújabb jogszabályokat, elsősorban a hosszú távú gazdálkodási terveket, az ellenőrzési rendeletet és az jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászatra vonatkozó rendeletet (IUU). A *status quo* a KHP 2013. januári helyzetét jelenti. Ez az összes reformlehetőség összehasonlítási alapja.

Az 1. választási lehetőség célja a környezeti fenntarthatóság megteremtése rugalmas időkeretben és ezzel egyidejűen a rövid távú negatív gazdasági és társadalmi hatások csökkentése.

Legfontosabb összetevői a következők:

a) az Fmsy elérése a lehető legrövidebb időn belül, ugyanakkor a teljes kifogható mennyiség legfeljebb 25%-os évenkénti csökkentése (mint a jelenlegi hosszú távú gazdálkodási tervekben). Ennek eredményeként egyes állományok 2015 után érik el az Fmsy-t (de maximum 2020-ig).

b) a „legértékesebb” szabály alkalmazása a vegyes halászatra;

c) az egyéni átruházható jogok alkalmazása a túlzott kapacitás megszüntetésére. Az egyéni átruházható jogok rendszere kötelező lesz az ipari flották, önkéntes a kisipari flották számára, megvalósításának tervezett ideje négy év. Az átruházhatóság a tagállamokon belülre korlátozódik;

d) a reformot középpontba helyező pénzügyi köztámogatások; a flották támogatásának (a jelenlegi Európai Halászati Alap 1. tengelye) megszüntetése;

e) a forgalmazásra, promócióra és a helyi termékpiacok differenciálására összpontosuló közös piacszervezés (KPSZ) ;

f) a jelenlegi halászati partnerségi megállapodások szerinti halászati engedélyek költségeit fokozatosan a hajótulajdonosok viselik.

A 2. választási lehetőség célja a környezeti fenntarthatóság megteremtése az időkeret rugalmassága nélkül. Alkalmazásával 2015 végére érhető el a környezeti fenntarthatóság, függetlenül a rövid távú gazdasági és társadalmi hatásoktól. Ez tartalmazza azt a derűlátó feltételezést, hogy ebben az igen rövid időtávban is rendelkezésre áll majd elegendő tudományos szakvélemény.

Legfontosabb összetevői a következők:

a) az Fmsy elérése a reform kezdetétől számított négy éven belül;

b) a „legérzékenyebb” szabály alkalmazása a vegyes halászatra;

c) az egyéni átruházható jogok használata a túlzott kapacitás megszüntetésére, de a tagállamokon belüli átruházhatósággal;

d) a pénzügyi köztámogatás és a KPSZ megszüntetése, és a

e) a halászati partnerségi megállapodások fokozatos megszüntetése.

A 3. választási lehetőség célja a környezeti fenntarthatóság adott időkereten belüli megteremtése a negatív társadalmi hatások minimalizálásával. Ez a lehetőség a minimálisra csökkenti a gazdasági és társadalmi hatásokat, mivel külön időt engedélyez az ágazat számára az Fmsy elérésére és az egyéni átruházható jogok megvalósítására.

Legfontosabb összetevői a következők:

a) az Fmsy elérése a lehető legrövidebb időn belül, ugyanakkor a maximális kifogható mennyiség évenkénti csökkenésének -15%-ra korlátozása, aminek következtében még több lesz az olyan állomány, amely csak az időszak végére éri el az Fmsy-szintet.

b) a „legértékesebb” szabály alkalmazása a vegyes halászatra;

c) az egyéni átruházható jogok alkalmazása, mint az 1. választási lehetőség esetében, de hosszabb megvalósítási időszakokkal;

d) a reformra összpontosuló állami pénzügyi támogatások, több figyelmet fordítva a társadalmi kérdésekre;

e) a KPSZ kisebb mértékű átalakítása, a piaci beavatkozás bizonyos formáinak megtartásával.

A 4. választási lehetőség célja a környezeti fenntarthatóság megteremtése rugalmas időkeretben és ezzel egyidejűen a rövid távú negatív gazdasági és társadalmi hatások csökkentése, de az EU által irányított egyéni átruházható jogok nélkül. Ez egyenértékű az 1. lehetőséggel, de az egyéni átruházható jogoknak a túlzott kapacitások kezelésére szolgáló alkalmazása nélkül. A tagállamok szabadon dönthetnek az egyéni átruházható jogok alkalmazásáról.

Két további lehetőséget is elemeztek:

Az **1a. választási lehetőség** az 1. lehetőséggel azonos, azzal a különbséggel, hogy a 2. lehetőség „legérzékenyebb” szabályát alkalmazza a vegyes halászatra.

A **2a. választási lehetőség** a 2. lehetőséggel azonos, azzal a különbséggel, hogy a teljes kifogható mennyiség évenkénti csökkentése ebben legfeljebb -25 % lehet, mint az 1. választási lehetőségben.

5. A LEHETŐSÉGEK ÉRTÉKELÉSE

Az alkalmazott módszer meghatározása:

a) a célkitűzésekhez rendelt mérhető változók és

b) a célkitűzések elérésében elért előrehaladást jelző hatásmutatók. További mutatók vonatkoznak az irányításra, az adminisztratív teherre és az egyszerűsítésre. A mutatók értékét a 2012, 2017 és 2022 évekre mérik és összehasonlítják (2020 a környezeti teljesítményhez). A hatáselemzés mennyiségi és minőségi elemzést tartalmaz.

5.1. Környezeti fenntarthatóság

A környezeti fenntarthatóság szempontjából mindegyik választási lehetőség lényegesen hatékonyabb a status quo fenntartásánál. Valószínűleg a 2. választási lehetőség a leghatékonyabb mind rövid, mind hosszú távon. Ennek környezetvédelmi eleme azonban megvalósíthatatlan, mivel rendkívül kevés az idő a tudományos szakvélemény kidolgozására. Az 1a. választási lehetőség a legjobb. Az 1., 2a. és 3. lehetőségek jó eredményt ígérnek, de nem érik el az 1a. hatékonyságát, különösen 2020-ig. A túlzott kapacitás fenntartása jelentősen csökkenti a 4. választási lehetőség környezeti teljesítményét.

A legjobb környezeti teljesítmény, a vegyes halászatra vonatkozó „legérzékenyebb” szabály, az egyéni átruházható jogok és a regionalizáció együttes alkalmazásának köszönhetően az 1a lehetőség ígéri a legtöbb eredményt a nem kívánt fogások csökkentésében. Az 1. lehetőségben a „legértékesebb” szabály korlátozza a visszadobás csökkentésének lehetőségét.

A *status quo* és a 4. lehetőség eredményezi mind rövid, mind hosszú távon a legnagyobb flottákat. Az 1. és 3. lehetőséggel csökkenthető legnagyobb mértékben a flották mérete.

5.2. Gazdasági fenntarthatóság

A *status quo* lehetőség nem alkalmas a gazdasági fenntarthatóság elérésére. Az 1. és 1a. választási lehetőség teljesítménye a legjobb mind rövid, mind hosszú távon. A 2. lehetőség valamivel hatékonyabb, mint a 2a. és 3. A 4. teljesítménye a túlzott kapacitás fenntartása miatt lényegesen rosszabb.

Az importált nyersanyagoktól függő feldolgozó ágazatot a változások nem érintik. A helyi kirakodott fogások feldolgozása szempontjából az 1. és 1a. lehetőségek adják a legjobb rövid és hosszú távú eredményeket. A flottamérettől függő kiegészítő szolgáltatások számára a *status quo* lehetőség ígéri a legjobb teljesítményt, amelyet a 4. lehetőség követ.

5.3. Társadalmi fenntarthatóság

Mindegyik lehetőség a halászati ágazaton belüli foglalkoztatás jelentős visszaesésével jár. A kisebb flottaméret-csökkenés miatt ez a visszaesés a *status quo* megoldásban a legkisebb, majd közvetlenül ezután következik a 4. választási lehetőség. Bérek tekintetében azonban a *status quo* teljesítménye igen rossz, az 1. (és 1a) lehetőségé viszont nagyon jó. A foglalkoztatás és bérek kombinálása azt mutatja, hogy az 1. (és 1a.) lehetőségtől várható a legjobb eredmény.

5.4. Egyszerűsítés és igazgatási teher

Az egyszerűsítés szempontjából mindegyik lehetőség jobb, mint a *status quo*. Az 1. (1a.), 2. (2a.) és 4. lehetőségek regionális megoldásai tovább egyszerűsítik a KHP-t.

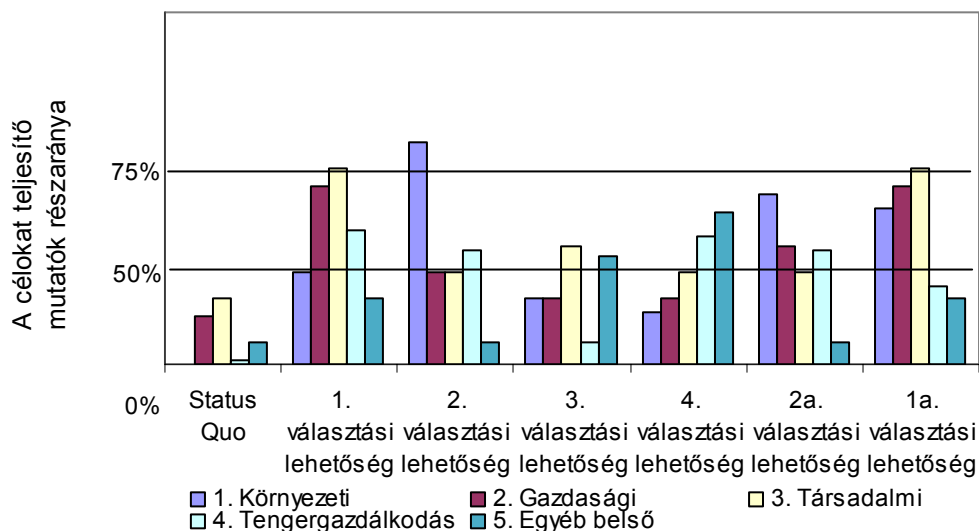
A igazgatási költségek szempontjából a tudományos szakvélemények és gazdasági adatok megszerzése jelentős többlet. Az egyéni átruházható jogok bevezetése bizonyos mennyiségű igazgatási terhet jelent a tagállamoknak és az EU-nak, ezek egy része azonban áthelyezhető az ágazatra. Végül soron azonban a halászati partnerségi megállapodások vagy a hajótulajdonosok által fizetett hozzáférési költségek megszüntetése uniós szinten csökkenti az igazgatási költségeket. Mindent összevetve a *status quo* lehetőség lenne a legolcsóbb, mivel abban nem jelentkeznének az egyéni átruházható jogokhoz kapcsolódó költségek. Az 1a lehetőség lenne a legköltségesebb, mivel abban tudományos szakvéleményt kell szerezni a legérzékenyebb állományokról.

5.5. Külső dimenzió

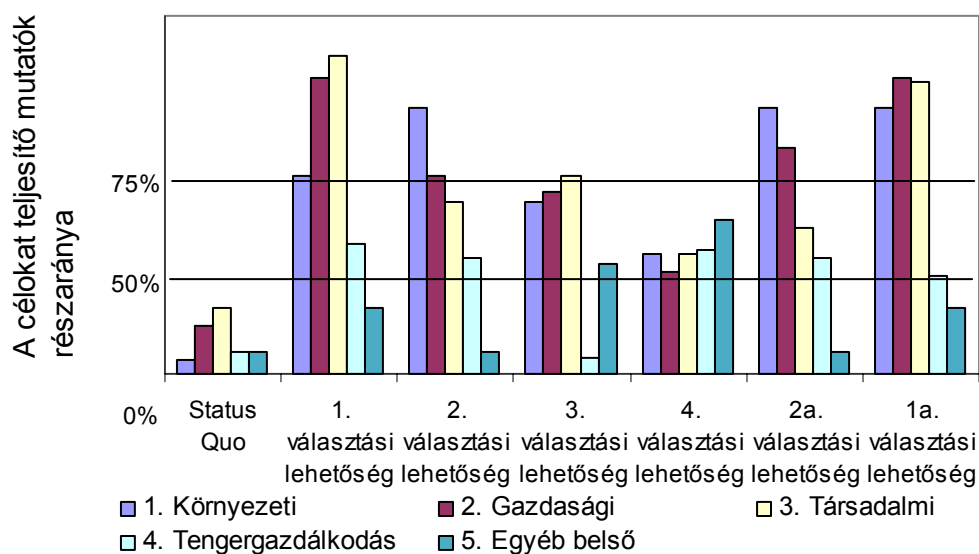
Az 1. (és 1a.) lehetőség teljesítménye a legjobb.

6. A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHAJONLÍTÁSA: AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT LEHETŐSÉG(EK)

1. ábra A lehetőségek összehasonlítása 2017-es EU-szint



2. ábra A lehetőségek összehasonlítása 2022-es EU-szint



Mindent összevetve az 1. és 1a. lehetőségek ígérnek a legjobb eredményeket. Ezeket az eredményeket regionális szinten megerősíti egy tanulmány, amely négy halászárségi régióról szól (Britannia, Galícia, Szicília és Skócia). Az 1. (és 1a.) lehetőség a külső összefüggések tekintetében is a legjobb.

7. FIGYELEMMEL KÍSÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

Az évenkénti előrehaladást folyamatosan figyelemmel kísérik, a tudományos szakvélemény alapján az Fmsy-cél, a tagállamoktól kapott gazdasági és társadalmi adatok alapján pedig a gazdasági és társadalmi fenntarthatóság szempontjából.

Az értékelésben tekintetbe kell venni, hogy a KHP reformja csak egy idő után fogja meghozni eredményeit, így egy középtávú értékelést kell végezni 2017-re, amelyre a modellezés vonatkozik. Az értékelésben az alábbi mutatók előre jelzett és tényleges értékeit kell összevetni:

- Környezeti hatások: állományok az Fmsy-nél, flottaméret és az egyéni átruházható jogok területén elért előrehaladás.
- Gazdasági hatások: bevétel, bruttó hozzáadott érték, bevétel/fedezeti bevétel és nettó profitráta.
- Társadalmi hatások: Foglalkoztatás (teljes munkaidős egyenérték) és a személyzet bére a teljes munkaidős egyenértékre vetítve

A 2017-re vonatkozó adatok 2019-ben jelennek meg, így az értékelést 2019-ben lehet elvégezni.