



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.7.19.
SWD(2012) 203 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

**A Bizottsági javaslata
Az Európai Parlament és a Tanács RENDELETE
a mélytengeri állományoknak az Atlanti-óceán északkeleti részén történő halászatára
vonatkozó egyedi hozzáférési követelmények és kapcsolódó feltételek megállapításáról,
valamint a 2002. december 16-i 2347/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről**

{COM(2012) 371 final}

{SWD(2012) 202 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

A Bizottsági javaslata

Az Európai Parlament és a Tanács RENDELETE

a mélytengeri állományoknak az Atlanti-óceán északkeleti részén történő halászatára vonatkozó egyedi hozzáférési követelmények és kapcsolódó feltételek megállapításáról, valamint a 2002. december 16-i 2347/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Bevezetés

2002 óta az EU különleges hozzáférési rendszerrel rendelkezik (2347/2002/EK rendelet) a mélytengeri halászatban részt vevő halászhajók vonatkozásában, amely az alábbi négy részből áll: kapacitáskorlátozás, adatgyűjtés, az erőkifejtés nyomon követése és ellenőrzés. A hozzáférési rendszert rendszeres időközönként felül kell vizsgálni. A felülvizsgálat 2007-ben kezdődött egy bizottsági közleménnyel. A konzultáció legnagyobb része 2009-ben és 2010-ben zajlott.

A hozzáférési rendszer átvizsgálása a közös halászati politika reformját érintő bizonyos feltételezéseken alapul. A hozzáférési rendszer kivizsgálására vonatkozó jogalkotási javaslat 2011 első félévére várható.

Probléma

Az Atlanti-óceán északkeleti részén folytatott mélytengeri halászatot részben hagyományos parti flották (Portugália, Spanyolország), részben pedig nagyméretű „nomád” vonóhálós halászhajók (Franciaország, Spanyolország) uralják. E halászat az Atlanti-óceán északkeleti részéből származó kirakodások mindössze 1 %-át képviseli.

A mélytengeri halászatra csak 2003 óta vonatkozik a halászati lehetőségek részletes irányítása (teljes kifogható mennyiség, maximális halászati erőkifejtés). 2003 előtt a mélytengeri halászat nagyrészt szabályozatlanul fejlődött, és a „verseny a halakért” probléma tipikus tüneteit mutatta, vagyis kimerültek az állományok. A mélytengeri halászat esetében, mivel az állományokat különösen érzékenyek a halászatra, azok rövid idő alatt kimerülhetnek, és a helyreállítás nagyon sokáig tarthat vagy kudarcot is vallhat. Az állományok biológiai állapota nagyrészt ismeretlen. Néhányuk már kimerült; a halászatok általában nem fenntarthatók. A halászati lehetőségek egyre csökkennek.

A problémákat a következőképpen lehet megszerezni:

Fő problémák:

- az említett állományok rendkívül érzékenyek a halászatra; nagy részük hosszabb távon olyan halászati terhelést tud csak elviselni, amely gazdaságilag nem életképes;
- a fenékvonóhálós halászat olyan pótolhatatlan tengerfenéki élőhelyeket (veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák) pusztít el vagy veszélyeztet, amelyek a

mélytengeri biológiai sokféleség fő forrásait jelentik. Még nem lehet tudni, hogy eddig mekkora pusztítás történt;

- bizonyos mélytengeri fajokra irányuló vonóhálós halászat során a mélytengeri fajok nemkívánatos fogásának közepes, illetve magas szintje figyelhető meg;
- különösen nehéz a halászati terhelés fenntartható szintjét tudományos szakvélemények segítségével meghatározni.

A jelenlegi rendszer hiányosságai:

- Az érintett flották túl sok hajóból állnak és túl rugalmatlanok (eredménytelenség, mivel a rendszer nem elég célirányos);
- Az új ellenőrzési rendelet¹ elfogadása után a rendszer részben redundáns, és az ellenőrzési előírásokhoz fűződő kapcsolat zavaros (az összhang hiánya);
- Az elkülönített adatgyűjtést a tudományos tanácsadó testületek csak igen korlátozott mértékben tudják hasznosítani, ellenben igazgatási terhet jelent (eredménytelenség és az összhang hiánya az adatgyűjtési keretrendszerrel).

Célkitűzések

Általános célkitűzés

A javaslat általános célkitűzése a mélytengeri állományok fenntartható kiaknázásának biztosítása a legnagyobb fenntartható hozam elvének megfelelően, ezáltal a lehető legnagyobb mértékben csökkentve a környezeti hatást. Ameddig az adatok és módszerek nem érték el a legnagyobb fenntartható hozamon alapuló gazdálkodáshoz szükséges minőségi szintet, a halászati gazdálkodást az elővigyázatosság elve szerint kell folytatni.

Konkrét célkitűzések

- Az elővigyázatos fogási szintekre vonatkozó tudományos szakvéleménynek való megfelelés; a legnagyobb fenntartható hozamon alapuló gazdálkodás jövőbeni fejlődésének lehetővé tétele ezen adathiányos állományok tekintetében;
- A fenékhalászati eszközök tengerfenékre gyakorolt hatásának csökkentése annak érdekében, hogy csökkenjen a veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák károsításának kockázata;
- A nemkívánatos fogások mértékének csökkentése;
- A tudományos szakvélemények színvonalának javításához szükséges adatok összegyűjtésének biztosítása;
- A szabályok azon tevékenységcsoportokra való irányítása, amelyek mélytengeri fajokra halásznak, és a tevékenységcsoport meghatározásának a fejlődő tudományos tanácsadáshoz és a flották magatartásához való igazítása;
- A hozzáférési rendszer összehangolása az ellenőrzési rendelettel;
- A különleges adatgyűjtés összehangolása az általános előírásokkal, és a nyomon követés biztosítása.

Lehetőségek

A kezdeményezés kialakítása során öt lehetőséget mérlegeltünk. A jelenlegi helyzet fenntartását, a mélytengeri halászat betiltását és a csak technikai intézkedések segítségével

¹ 1224/2009/EK rendelet.

történő szabályozást jelentős hátrányaik miatt elvetettük. A megmaradt két lehetőség az alábbi volt:

3. lehetőség – a mélytengeri ökoszisztémát leginkább károsító halászeszközök betiltása

A mélytengeri halászatban be kell tiltani a fő ökológiai problémákat okozó halászeszközök, vagyis a fenékvonóhálók és a horogsorok² használatát. A technikai megoldás vagy abból állna, hogy e halászeszközök használata tilossá válna azon flották számára, amelyek halászhatnak mélytengeri fajokra, vagy pedig megtiltanák e halászeszközöknek egy bizonyos mélységnél mélyebben való használatát. A mélytengeri halászat és a hozzáférési rendszer egyéb problémáit a meglévő szabályokhoz való igazodással lehetne megoldani: nem engedhető meg a halászati lehetőségeknek az elővigyázatosság elvén alapuló szakvéleményben megállapított szintnél magasabb szinten történő meghatározása; lehetővé kell tenni a legnagyobb fenntartható hozamra vonatkozó szabályok tesztelését; a mélytengeri halászatra vonatkozó adatgyűjtési előírásokat az adatgyűjtési keretrendszer részeként kell meghatározni és az adatgyűjtés elmaradása esetén a Bizottságnak lehetővé kell tenni halászati tilalom elrendelését; meg kell szüntetni az erőkifejtésre vonatkozó elkülönített jelentéstételt; gazdálkodási célból meg kell különböztetni a járulékos fogásokat a célzott halászatától és a Bizottság számára lehetővé kell tenni az érintett fajok és fogási határértékek jegyzékének finomhangolását; meg kell szüntetni a redundáns ellenőrzési rendelkezéseket és olyan továbbfejlesztett (a többéves tervek ellenőrzésével egyenértékű) ellenőrzési előírásokat kell meghatározni, amelyek az ellenőrzési rendelet értelmében alkalmazandók.

4. lehetőség – a hozzáférés a nyílt tengerre vonatkozó nemzetközi gazdálkodási előírások függvénye

A negyedik lehetőség az ENSZ/FAO által a nyílt tenger fenekén folytatott halászat vonatkozásában kialakított gazdálkodási előírásokat foglalná magában. A legfőbb új elemek az alábbiak lennének: hatásvizsgálatok végzése a tengerfenéken folytatott halászat engedélyezése előtt; annak megállapítása, hogy hol fordulnak vagy fordulhatnak elő veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák; veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák felfedezésére vonatkozó protokoll létrehozása. A visszadobás gyakorlatának visszaszorítása érdekében, amelyre az említett előírások nem térnek ki, a 4. lehetőség arra köteleznél a hajókat, hogy drasztikusan csökkentsék visszadobásaikat, vagy pedig olyan, kötelező regionális erőkifejtés-gazdálkodási rendszert vezessenek be, amelynek értelmében minden fogást a fedélzeten kell tartani. A többi probléma kezelése a 3. lehetőségben leírtak szerint történne.

A megmaradt lehetőségek hatásvizsgálata

A két megmaradt lehetőséget a szakpolitika célkitűzéseikhez mért eredményeik, hatékonyságuk és koherenciájuk alapján hasonlítottuk össze:

Eredmények

Az a), d), e), g) és h) konkrét célkitűzések vonatkozásában a lehetőségek ugyanazt a megoldást nyújtják, ezért egyenértékűnek tekinthetők:

² Mivel nagy mennyiségű nemkívánatos fogást eredményeznek, és az elveszített halászeszközök tovább halásznak a mély vízben, a horogsorokat már átmeneti technikai intézkedések hatálya alá vonták, amelyek eredményeképpen e halászeszközökkel jelenleg nem folytatható mélytengeri fajokra irányuló halászat.

a) (- Az elővigyázatossági fogási szintre vonatkozó tudományos szakvéleménynek való megfelelés; a legnagyobb fenntartható hozamon alapuló gazdálkodás jövőbeni fejlődésének lehetővé tétele ezen adathiányos állományok tekintetében -): Ha együttdöntési eljárás keretében történne annak szabályozása, hogy a halászati lehetőségek kiosztására vonatkozó, rendszeres időközönként meghozott határozatokban ne legyen túlléphető a fogások vagy halászati erőfelfejtés tudományos alapon ajánlott elővigyázatossági szintje, biztosítható lenne az elővigyázatos gazdálkodásra vonatkozó tudományos szakvéleménynek való megfelelés. Mivel a szabály csak az elővigyázatossági keretrendszerre vonatkozik, lehetőséget nyújt arra, hogy a lehalászási szabályok kialakítása a jövőben tudományos alapokon, a legnagyobb fenntartható hozam figyelembevételével történjen, és hogy a halászati lehetőségek kiosztására vonatkozó, rendszeres időközönként meghozott határozatokban ezeket a lehalászási szabályokat kövessék.

d) + h) (- A tudományos szakvélemények színvonalának javításához szükséges adatok gyűjtése; a különleges adatgyűjtés összehangolása az általános előírásokkal, és a nyomon követés biztosítása -): Az általános adatgyűjtési követelményeknek a halászati mélységre, a hajómegfigyelési rendszer szerinti helyzetre és az egyes fogások vonatkozásában készített hajónapló-bejegyzésekre való kiterjesztésével a kutatók által szükségesnek ítélt kiegészítő adatok gyűjtése a mélytengeri tevékenységcsoportban is folya. Az adatgyűjtésnek a rendszeres értesítésekhez való kapcsolása révén (hajómegfigyelési rendszer szerinti helyzet, elektronikus hajónapló-bejegyzések) a halászati vállalkozások igazgatási terhei a minimumon tarthatók. A mélytengeri tevékenységcsoportra vonatkozó adatok gyűjtésének az általános adatgyűjtés előírásaiba való belefoglalása által biztosítható, hogy az összegyűjtött adatok megfeleljenek a rendszeres statisztikai validitásra vonatkozó követelményeknek, és hogy összehasonlíthatók legyenek a tagállamok között. Azért van szükség a mélytengeri tevékenységcsoportokat érintően egy konkrét tevékenységcsoport-meghatározás szerinti mintavételre vonatkozó kötelezettségre, mert e nélkül a kereskedelmi halászatból származó biológiai adatok olykor összemosódnának nagyobb, szétagoltabb tevékenységcsoportokkal. Ezt a kötelezettséget át lehetne ültetni egy felülvizsgált adatgyűjtési rendeletbe (2012), ha döntés születik arról, hogy integrálni kell a tevékenységcsoport-specifikus követelményeket.

e) (- A szabályok azon tevékenységcsoportokra való vonatkoztatása, amelyek mélytengeri fajok halászatára irányulnak, és a tevékenységcsoport meghatározásának a fejlődő tudományos tanácsadáshoz és a flották magatartásához való hozzáigazítása -): A mélytengeri halászat tevékenységcsoportjának meghatározásával (egy halászati nap alatt a fogások 10 %-a mélytengeri fogás) a különleges halászati engedélyeket két csoportra lehet osztani: egyrészt a mélytengeri fajokra halászó hajókra, másrészt pedig azokra a hajókra, amelyek fogásai kizárólag járulékos fogások. Minden hajó az e halászat tekintetében a hajókapacitásra és a kijelölt kikötőkben való kirakodásra vonatkozó korlátozás hatálya alatt állna, de a hozzáférési rendszer egyéb kötelezettségei és szabályai csak a mélytengeri fajokra halászó hajókra vonatkoznának, ezáltal orvosolnák a mostani rendszer egyik hiányosságát. A Bizottságnak felhatalmazása lenne arra, hogy a tudományos szakvélemények és a regionális halászati gyakorlat alapján módosítsa vagy részletezze a mélytengeri fajok jegyzékét és a tevékenységcsoport-meghatározást, ezáltal lehetővé válna, hogy a rendszer a halászat valós helyzetének és a bővülő tudományos ismereteknek megfelelően alakuljon.

g) (- A hozzáférési rendszer összehangolása az ellenőrzési rendelettel -): Az új ellenőrzési rendelet a meglévő hozzáférési rendszerhez hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Az összehangolás e rendelkezések megszüntetésével érhető el. Ezenkívül annak kikötésével, hogy a mélytengeri fajok esetében az adatgyűjtési kötelezettségek szintén lényeges védelmi intézkedésnek minősülnek, a hozzáférési rendszer erősíthetné az ellenőrzési rendelet azon

eszközét, amellyel halászati tilalmat lehet elrendelni, ha a védelmi intézkedés lényeges rendelkezéseit nem tartják be.

Ami a veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák védelmét illeti (b) célkitűzés), a fenékvonóhálók használatának megtiltása a célzott halászatban (3. lehetőség) hatékonyabbnak tűnik, mint a veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák védelméhez kapcsolódó nyílt tengeri előírások végrehajtása (ide tartozik az előzetes hatásvizsgálat, a veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák felfedezése esetén alkalmazandó protokollok, a veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák felkutatása). Fenékvonóhálókat már nem használnának a mélytengeri halászterületeken, függetlenül a kockázatértékelés eredményeitől. A nemzetközi előírások szerinti kockázatértékelést befolyásolja a „korábbi jelenlét intenzitása” fogalom, és ez minősítési problémákhoz vezetne³.

Ami a nemkívánatos fogások csökkentését illeti (c) célkitűzés), a 3. lehetőség itt is hatékonyabbnak minősül: közvetlenül megtiltja az ártalmas halászeszközök használatát a mélytengeri halászatban, míg a 4. lehetőség egyre több feltételhez köti a fenékhálószerkezetek használatát. Ezért a 4. lehetőség rendkívül megnehezíti a fenékhálószerkezetek használatát, ami gazdasági szempontból csökkenti vonzerejüket, míg a 3. lehetőség a kevésbé ártalmas halászeszközök használatára kényszeríti a gazdasági szereplőket. A 4. lehetőség további relatív hátránya az, hogy számos kiegészítő intézkedés párhuzamos végrehajtásán és ellenőrzésén alapul, míg a halászati hatóságokra költségcsökkentő feladatok várnak a költségvetési fegyelem szükségessége miatt, ezért ellenőrzési erőfeszítéseiket a gazdasági jelentőséggel bíró halászatokra kell összpontosítaniuk. A 3. lehetőség hatékonyabbnak is minősül, mivel különösen korlátozó jellegű azokban a halászatokban, amelyekben a kifogott fajokat különösen veszélyezteti a halászat. A halászati gazdálkodás ökoszisztéma-alapú szemléletét, amely a jelenlegi közös halászati politika részét képezi, most vezetik be a gyakorlatban azon halászatok vonatkozásában, amelyek esetében a tevékenység a legsérülékenyebb ökoszisztémák területén folyik. Az erőkifejtés-gazdálkodásnak a mélytengeri halászatban várható hasznát megerősítő tudományos szakvéleményeket figyelembe véve a 4. lehetőség a regionális erőkifejtési szintek bevezetését részesíti előnyben a visszadobás gyakorlatának visszaszorítása terén meghatározott célokkal szemben.

A hatékonyabb lehetőség keretében a korlátozott halászati engedélyek általi tilalmat bevezető allehetőség hatékonyabbnak tűnik annál az allehetőségnél, amely egy meghatározott mélységtől betiltaná a halászeszközök használatát. Ennek három oka van: először, a területi megközelítés alkalmazásához ellenőrizni kellene azokat a mélységeket, amelyekben a halászeszközöket alkalmazzák, és ilyen ellenőrzési eszközt jelenleg nem használnak. Másodszor, a mélységkorlátozásokat a mélytengeri fajok helyi előfordulására vonatkozó tudományos szakvélemények szerint kellene meghatározni, mivel azok különböző mélységekben élnek. Harmadszor, a mélytengeri fajok élőhelyeinek eloszlása és a kontinentális talapzat alacsonyabb részén élő egyéb fajok élőhelyei között átfedés van; ezért a mélység-kritérium azokat a halászatokat is korlátozná, amelyeket nem vesznek figyelembe ennél az intézkedésnél. Ezzel szemben a „halászati engedély” allehetőség a halászati út alatt ejtett fogás összetételére vonatkozna, így a fogás összetételére vonatkozó információ a jövőben megbízhatóbbá válik az elektronikus hajónapló bejegyzéseinek megküldésére vonatkozó kötelezettség révén.

³ Lásd a COM(2010) 651 közlemény 6. oldalát.

Hatékonyaság

Ami a hatékonyságot illeti, a 3. lehetőség jobb minősítést kap, mint a 4. lehetőség. Ennek az oka, hogy a 3. lehetőség közvetlenül megtiltja az ártalmas halászeszközök használatát a mélytengeri halászatban, míg a 4. lehetőség egyre több feltételhez köti a fenékhalászati eszközök használatát. Ezért a 4. lehetőség nagyon megnehezíti a fenékhalászati eszközök használatát, ami gazdasági szempontból csökkenti vonzerejüket, míg a 3. lehetőség a kevésbé ártalmas halászeszközök használatára kényszeríti a gazdasági szereplőket. A 4. lehetőség további relatív hátránya az, hogy számos kiegészítő intézkedés párhuzamos végrehajtásán és ellenőrzésén alapul, míg a halászati hatóságokra költségcsökkentő feladatok várnak a költségvetési fegyelem szükségessége miatt, ezért ellenőrzési erőfeszítéseiket a gazdasági jelentőséggel bíró halászatokra kell összpontosítaniuk.

A 3. lehetőség keretében a területi korlátozásra vonatkozó allehetőség kevésbé tűnik hatékonynak, mert a halászati mélységhez kapcsolódó kiegészítő ellenőrzésre van szükség, miközben a nemzeti közigazgatási szerveknél folyamatban van az új ellenőrzési rendelet végrehajtása, ami önmagában is rendkívüli terhet ró rájuk.

Koherencia

Ami a koherenciát illeti, a 3. lehetőség jobbnak tűnik, mint a 4. lehetőség. Egyrészt, a káros halászeszközök betiltása már korábban kialakított stratégia. A közös halászati politika keretében tervezett, visszadobásra vonatkozó tilalmat az olyan halászeszközök kivonása előzi meg, amelyek használata bizonyítottan a halászat által leginkább veszélyeztetett fajok rendkívül nagy arányú visszadobásával jár. A halászati gazdálkodás ökoszisztéma-alapú szemléletét, amely a jelenlegi közös halászati politika részét képezi, már a gyakorlatban is bevezettük a halászatra leginkább érzékeny ökoszisztémákat érintő halászati tevékenységek vonatkozásában. A szabályozás részleteinek szándékos korlátozása összhangban áll a reform egyszerűsítési céljaival. A regionális gazdálkodás előtérbe helyezése a közös halászati politika reformja keretében úgy is megvalósulhat, hogy a mélytengeri halászat tekintetében továbbra is engedélyezett halászeszközök esetében a regionális erő kifejlesztés-gazdálkodás bevezetése önkéntes alapon is történhessen.

Másrészt a nyílt tengerre vonatkozó előírásokat bevezető lehetőség összhangban van az ugyanolyan típusú fajokat – habár másik gazdasági/flotta kontextusban – megóvó meglévő politikával.⁴ A kedvezőtlen értékelés két tényezőtől ered: 1. Az uniós vizeken a veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák az élőhelyvédelmi irányelv keretében a NATURA 2000 területek kialakítása révén is védelemben részesülnek. A közös halászati politika reformja olyan eljárást vezet majd be, amelynek segítségével megvalósítható e védelmi intézkedések halászatra vonatkozó része is. Ez a megközelítés azon az elképzelésen alapul, hogy létrehoznak egy pozitív jegyzéket az egyedülálló biodiverzitású közösségekről, amelyeket közvetlen védelemben részesülnek, miközben a nemzetközi elképzelés a kockázatcsökkentési és elkerülő stratégiákon alapul. A két elképzelés nem összeegyeztethetetlen, de a munka megkettőzésével járna. 2. Az új igazgatási követelmények hozzáadása a halászathoz az eredményesség biztosítása nélkül nincs összhangban a közös halászati politika reformja által kitűzött egyszerűsítési céllal.

⁴ Csak a nagyméretű, tökeigényes hajók képesek hosszú utakat megtenni a nyílt tengeren, míg a part menti mély vizekben, például Portugáliában, sok kisüzemi hajóval halásznak.

Nyomon követés és értékelés

Az elért eredmények nyomon követése céljából mutatók használata javasolt az alábbi szakpolitikai területek tekintetében:

Szakpolitikai terület	Lehetséges fejlődési mutató	Adatgyűjtés / értékelési mechanizmusok
A halászati lehetőségek fenntartható meghatározása	Azon állományok száma, amelyekkel az ICES/HTMGB-től kapott, elővigyázatosság elvén alapuló szakvélemény szerint gazdálkodnak; Azon állományok száma, amelyek esetében a legnagyobb fenntartható hozamra vonatkozó kísérleti szabályokat tesztelnek.	Bizottsági szolgálat
A visszadobás gyakorlatának visszaszorítása	A mélytengeri tevékenységcsoportokban a visszadobás terén megfigyelhető tendenciák.	A HTMGB-től származó technikai jelentések, amelyek a hozzáférési rendszer és az adatgyűjtési keret szerinti adatgyűjtésen alapulnak.
A veszélyeztetett tengeri ökoszisztémák védelme	A fenékvonóhálók kivonása a mélytengeri halászatból az átmeneti időszak végére. Az érintett fenékvonóhálók területi profilja a sekélyebb vizek felé mozdul el.	A tagállami halászati engedélyek nyomon követése, a tagállamok értékelik az érintett hajók nyomait a hajómegfigyelési rendszerben, és az e hajók által ejtett fogások összetételére vonatkozó protokollokat.
Az adatok gyűjtését és ellenőrzött továbbítását hozzáigazítják a tudományos igényekhez és összeegyeztetik az általános adatgyűjtési stratégiával.	Azon halállományok csökkenése, amelyekről a mélytengeri fajokkal foglalkozó ICES-munkacsoport beszámolója szerint nem állnak rendelkezésre kereskedelmi halászati adatok.	ICES szakvélemény