



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 hozzáférésért 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 időszakkal;

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.

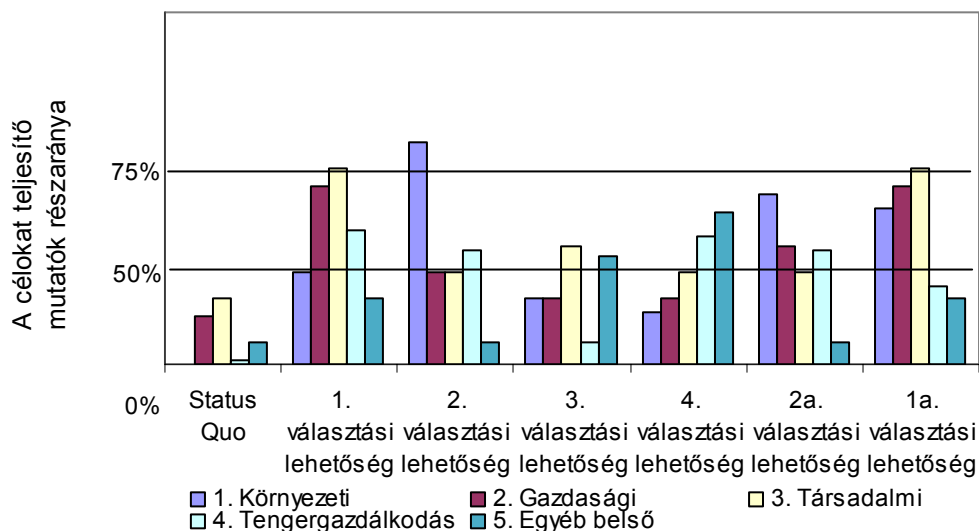
## 5.5. Külső dimenzió

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

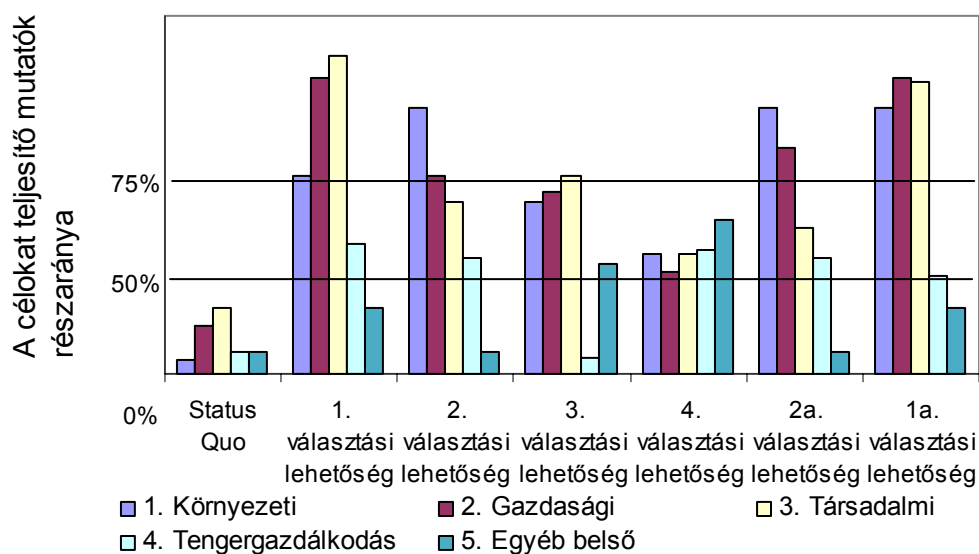
## 6. A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHAJONLÍTÁSA: AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT LEHETŐSÉG(EK)

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.