



**2015/2092(INI)**

18.09.2015

# **JELENTÉSTERVEZET**

az új közös halászati politikáról: a technikai intézkedések és a többéves tervek  
struktúrája  
(2015/2092(INI))

Halászati Bizottság

Előadó: Gabriel Mato

**TARTALOM**

	<b>Oldal</b>
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY .....	3
INDOKOLÁS .....	10

# AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

## az új közös halászati politikáról: a technikai intézkedések és a többéves tervek struktúrája (2015/2092(INI))

*Az Európai Parlament,*

- tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ) és különösen annak 43. cikkére,
  - tekintettel a közös halászati politikáról szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre és különösen annak 7. cikke (2), (9) és (10) bekezdésére,
  - tekintettel eljárási szabályzatának 52. cikkére,
  - tekintettel a Halászati Bizottság jelentésére (A80000/2015),
- A. mivel 2009 óta alig történt előrelépés egyrészt a technikai intézkedésekre, másrészt a többéves tervekre vonatkozó jogalkotási dokumentumok kapcsán, mivel egyfelől a Bizottság említett tervekkel kapcsolatos javaslatai súrlódásokat okoztak az európai intézmények között az EUMSZ 43. cikke szerinti döntéshozatali folyamaton belüli hatásköreik tekintetében, másfelől, a technikai intézkedések vonatkozásában a nehézségek a jogszabályoknak a Lisszaboni Szerződéssel való összehangolásából származtak;
- B. mivel a közös halászati politika reformjának egyik célkitűzése a maximális fenntartható hozam (MFH) elérése egy ökoszisztéma-alapú megközelítés alkalmazásával, és mivel a technikai intézkedések és a többéves tervek – mint védelmi intézkedések – képezik e célkitűzések elérésének fő eszközeit;
- C. mivel a közös halászati politika 2013. évi reformjával bevezetett fő változtatások között szerepel továbbá a visszadobások gyakorlatának felszámolása és a regionalizáció;
- D. mivel a technikai intézkedések jelenleg rendelkezések összetett, heterogén és szervezetlen rendszerét képezik, és e rendelkezések gyakran nem következetesek és esetenként akár egymással ellentétesek, mindemellett nehezen érthetők a halászati ágazat számára;
- E. mivel a technikai intézkedések bonyolultsága és a kapcsolódó nehézségek, valamint a közös halászati politika kevés kézzelfogható pozitív eredménye, illetve az ösztönzők hiánya bizalmatlanságot keltett a halászok körében;
- F. mivel a technikai intézkedések felülvizsgálatának arra kell irányulnia, hogy szilárd tudományos alapokra építve oly módon javítsa a halászati erőforrások fenntarthatóságát, hogy eközben nem veszélyezteti a halászati tevékenység jövedelmezőségét;
- G. mivel a visszadobások tilalma és a maximális fenntartható hozamra való törekvés szükségszerűvé teszi a halászeszközök szelektivitásának javítását;

- H. mivel a visszadobások tilalma radikális szemléletváltást von maga után a halászatok irányítása terén, és egyes fontos területeken, mint például a fogások összetétele, a technikai intézkedések nagyon eltérő megközelítését teszi szükségessé;
- I. mivel a Tanács állásfoglalásának hiánya megakadályozta a technikai intézkedésekre vonatkozó jogszabályok összehangolását a Lisszaboni Szerződéssel, és mivel a közös halászati politika reformját követően ez az akadály a Bizottság által a tagállamok javaslatára elfogadott, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén megszűnni látszik;
- J. mivel a piaci szereplőkre vonatkozó egyenlő feltételek biztosítása és a technikai intézkedések végrehajtásának és ellenőrzésének megkönnyítése érdekében egy együttdöntéssel (a Lisszaboni Szerződésnek megfelelő „rendes jogalkotási eljárás” keretében) elfogadott keretrendelet révén meg kell határozni a valamennyi medencére érvényes alapelveket;
- K. mivel a regionális hatályú vagy gyakran változó intézkedések tekintetében nincs szükség az együttdöntés alkalmazására, azonban a valamennyi tengermedencére érvényes közös szabályok vagy az ésszerű időn belül nem módosuló szabályok esetében fenn kell tartani azt;
- L. mivel a regionalizáció garantálhatja, hogy a szabályok igazodjanak az egyes halászatok és az egyes medencék sajátosságaihoz, ezzel rugalmasságot biztosít, és szükséghelyzetekben lehetővé teszi a gyors válaszlépéseket;
- M. mivel a regionalizáció hozzájárulhat a szabályok egyszerűsödéséhez és könnyebb érthetőségéhez, így a halászati ágazat jól fogadná azokat, főleg, ha bevonják a szabályalkotási folyamatba;
- N. mivel a regionalizáció nem jelenthet renacionalizációt, lévén, hogy ez utóbbi nem összeegyeztethető a közös halászati politikával, mint olyan közös politikával, amelynek terén az EU, az erőforrások közös jellegéből adódóan, kizárólagos hatáskörrel rendelkezik;
- O. mivel a technikai intézkedések regionalizáción alapuló elfogadása során a társjogalkotók által az új közös halászati politika keretében megállapított modellt kell követni, amely szerint az érintett tagállamok közös ajánlásai alapján a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el;
- P. mivel bizonyos egyedi rendeletjavaslatok, amelyek technikai intézkedéseket tartalmaznak (az eresztőhálókra, a cetfélék véletlenszerű kifogására, a cápauszonyok fedélzeten történő leválasztásának tilalmára vagy a mélytengeri halászatra vonatkozóan), vitákat gerjesztettek; mivel egyes javaslatok – mint az északkelet-atlanti mélytengeri állományok halászatára vonatkozó javaslat – több mint három évre elakadtak; mivel az eresztőhálós halászattal kapcsolatos eljárás szintén elakadt, és mivel a regionális halászati gazdálkodási szervezetek néhány alkalommal elutasítottak technikai intézkedésekre vonatkozó egyedi rendeleteket, így például a cápauszonyoknak a hajók fedélzetén történő leválasztása esetében;
- Q. mivel a Földközi-tengerre vonatkozó hatályos technikai intézkedések nem mindig igazodnak a különböző helyi halászatok szükségleteihez;

- R. mivel a Földközi-tenger medencéje a többi közösségi halászati medencétől nagyban eltérő jellegzetességekkel rendelkezik, mivel vizein olyan harmadik országok is osztoznak, amelyek védelmi szabályai nagymértékben különböznek az európai szabályoktól;
- S. mivel a 2002 és 2009 között elfogadott többéves tervek hatékonysága egyenlőtlen volt, és a rosszabb eredmények általában bizonyos eszközök nem hatékony voltával és az ellenőrzés hiányosságaiból fakadtak;
- T. mivel a közös halászati politika reformja anélkül vezette be a kirakodási kötelezettséget, hogy megoldotta volna a teljes kifogható mennyiség (TAC) és a kvóták rendszerének merevségével járó problémákat;
- U. mivel a visszadobások tilalmának alkalmazása során előrelátható nehézségek merülnek fel azokban a vegyes halászatokban, ahol halászatlefojtó fajok („choke species”) is jelen vannak, ezért a többéves tervekben célszerű előnyben részesíteni az olyan eszközöket – mint a halászati erő kifejtés szabályozása – amelyek mentesek a teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó rendszer merevségétől, és amelyek elősegítik a maximális fenntartható hozamra vonatkozó célkitűzés elérését, egyúttal javítanak a flotta gazdasági eredményeit, meghatározott mértékű halászati mortalitás mellett;
- V. mivel a Lisszaboni Szerződés óta az Európai Parlament a halászat területén, a teljes kifogható mennyiségre és a kvótára vonatkozó rendszer kivételével, társjogalkotó;
- W. mivel 2009 óta a tanácsi javaslatok megakasztásának következményeként egyetlen többéves terv elfogadására sem került sor;
- X. mivel a többéves tervekkel foglalkozó intézményközi munkacsoport keretében a társjogalkotók elismerték annak a fontosságát, hogy a többéves tervek kérdésében tett előrelépés gyakorlati módjának megtalálása érdekében együtt dolgozzanak, miközben a jogi keret értelmezése tekintetében fenntartják eltérő véleményeiket;
- Y. mivel a többéves terveknek szilárd és tartós keretet kell képezniük a halászatok irányításához; mivel e terveknek a rendelkezésre álló legjobb és legfrissebb tudományos és társadalmi-gazdasági szakvéleményeken kell alapulniuk, és rugalmasaknak kell lenniük, hogy alkalmazkodhassanak az állományok változásához és a halászati lehetőségek elosztásáról szóló éves határozatok meghozatalához;
- Z. mivel a többéves tervekkel foglalkozó intézményközi munkacsoportban a leendő többéves tervek közös elemeiként azonosították a maximális fenntartható hozamra vonatkozó célkitűzést és az annak elérését szolgáló ütemtervet, egy védelmi referenciapontot a védelmi intézkedések életbe léptetése érdekében, a tudományos szakvélemények előre nem látott változásaihoz való alkalmazkodást szolgáló mechanizmust, valamint egy felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezést;
- AA. mivel a terveknek tartalmazniuk kell egy irányítási intézkedések révén elérhető és tudományos szakvélemény által alátámasztott általános célkitűzést; mivel ezen általános célkitűzés részét kell hogy képezzék a magas és stabil hozamok, aminek tükröződnie kell a halászati lehetőségekről szóló és a legfrissebb tudományos szakvélemények alapján meghozott éves tanácsi határozatokban; mivel ezeknek az éves határozatoknak

szigorúan a halászati lehetőségek elosztásának területén belül kell maradniuk, és lehetőség szerint el kell kerülniük a nagyobb ingadozásokat a halászati lehetőségek terén;

- AB. mivel a Bíróság által 2014. november 26-án, a C-103/12. sz., EP kontra Tanács ügyben és a C-165/12. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott, a Venezuelai Bolíviai Köztársaság lobogója alatt közlekedő hajók részére a Francia Guyana partjainál húzódó kizárólagos gazdasági övezet uniós vizein halászati lehetőségek engedélyezésére vonatkozó ítélete precedenst teremt, mivel tisztázza az EUMSZ 43. cikkében foglalt különböző jogalapok tartalmát és korlátait, és mivel a 43. cikk (3) bekezdése csak a halászati lehetőségek elosztása tekintetében alkalmazható jogalapként, ahogy az az ügynevezett teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó rendeletekben történik;
- AC. mivel még nem született meg a Bíróság ítélete a tőkehalállományokra vonatkozó hosszú távú terv létrehozásáról szóló 1243/2012/EU tanácsi rendeletről szóló, C-124/13. sz., EP kontra Tanács ügyben, amelyben az Európai Parlament kifejti, hogy a rendeletet, tekintettel célkitűzésére és tartalmára, az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdése alapján, rendes jogalkotási eljárás keretében, az EP mint társjogalkotó részvételével kellett volna elfogadni; mivel a Parlament ezenkívül ellenzi a Bizottság javaslatának kettéosztását, lévén, hogy a Tanács két jogalkotási aktusra bontotta a javaslatot;
- AD. mivel előrelépések történtek a Balti-tengerre vonatkozó többéves terv tekintetében, amely esetben a Tanács a halászati mortalitásra vonatkozó célok elfogadására tekintettel beleegyezett abba, hogy együttműködik az Európai Parlamenttel;
- AE. mivel a többéves tervek hiányában megszületett visszadobási tervek, amelyeket az érintett tagállamok ajánlásai alapján a Bizottság fogadott el felhatalmazáson alapuló jogi aktusok keretében, módosíthatják a minimális védelmi referenciaméreteket;
- AF. mivel a visszadobási tervek alapvető szerepet fognak játszani, ugyanis a minimális védelmi referenciaméreték módosulása átalakíthatja a halászati technikákat, következésképpen a többéves tervek célkitűzéseit képező két számszerűsíthető elem, a halászati mortalitás és a szaporodóképes egyedek biomasszája is megváltozna; mivel a minimális méretek felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal történő módosítása kívülről változtatná meg a többéves tervek fő paramétereit;
- AG. mivel a társjogalkotók szándéka az volt, hogy ezek a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok átmeneti jellegűek legyenek, és soha ne vonatkozzanak három évnél hosszabb időszakra;
- AH. mivel, figyelembe véve a halászatok és az alkalmazott halászeszközök sajátosságait, a minimális védelmi referenciaméretek ugyanazon faj esetében területenként eltérőek lehetnek; és mivel, amennyiben lehetséges, az ellenőrzési feladatok könnyebb végrehajtása érdekében az összes területre vonatkozóan kívánatos horizontális döntéseket hozni;
1. úgy véli, hogy a leendő technikai intézkedéseket egyszerűsíteni kell, és egy világosan felépített jogi keretbe kell illeszteni, valamint megalapozott tudományos eredmények alapján kell megtervezni;

2. úgy ítéli meg, hogy szükség van a technikai intézkedések felülvizsgálatára, amely megszünteti a jelenlegi szabályozás bonyolultságát és heterogén jellegét, fokozza tudományos megalapozottságát, növeli koherenciáját, és javítja a halászati ágazat általi elfogadottságát;
3. úgy véli, hogy a technikai intézkedéseknek a lehetséges mértékben igazodniuk kell az egyes halászatok és régiók sajátosságaihoz, ami biztosítja, hogy az érintett ágazat fokozottabban betartsa ezen intézkedések előírásait;
4. úgy véli, hogy ahhoz, hogy a halászati ágazat jobban elfogadja és betartsa a közös halászati politika előírásait, a halászoknak nagyobb mértékben kell részt venniük a döntéshozatali eljárásban, valamint ösztönzőket kell nyújtani számukra, fokozva az innovációt és a halászeszközök jobb szelektivitását célzó támogatásokat;
5. úgy ítéli meg, hogy a valamennyi tengermedencére vonatkozó vagy ésszerű időn belül nem módosuló közös szabályok elfogadása során fenn kell tartani az együttdöntést;
6. úgy gondolja, hogy a regionális hatályú vagy esetleg gyakran változó intézkedések elfogadásához nem szükséges az együttdöntés alkalmazása;
7. úgy véli, hogy a technikai intézkedésekkel kapcsolatos szabályozásnak az együttdöntés által meghatározott három tengely, illetve a regionalizációt alkalmazó negyedik tengely köré kell épülnie; az első három tengely egy sor közös és centralizált szabályt, a legfontosabb tengermedencékre vonatkozó egyedi szabályok összességét, valamint bizonyos számú különleges technikai előírást foglalna magában; mindezeket az intézkedéseket együttdöntés útján fogadnák el; ezzel szemben a regionalizációt a regionális hatályú vagy gyakran változó szabályok esetében alkalmazzák;
8. úgy véli, hogy értékelni kell a technikai – így az eresztőhálókra, a cetfélék véletlenszerű kifogására, a cápauszonyok fedélzeten történő leválasztásának tilalmára vagy a mélytengeri halászatra vonatkozó – intézkedéseken alapuló egyedi rendeletek megfelelőségét, hatékonyságát és az uniós flottákat érintő társadalmi-gazdasági következményeit;
9. úgy ítéli meg, hogy sürgősen meg kell alkotni egy olyan koherens technikai intézkedéscsomagot, amely mindhárom fő medencére érvényes, figyelembe véve az egyes medencék sajátosságait, különös tekintettel a Földközi-tenger medencéjének sajátosságaira, ahol az idevágó közösségi határozatok jelentősen befolyásolhatják az európai halászok és a nem közösségi flották közötti versenyt;
10. hangsúlyozza, hogy a visszadobás tilalmát figyelembe véve a technikai intézkedésekre vonatkozó szabályozásnak bizonyos vonatkozásokban – mint például a fogások összetétele – kellően rugalmasnak kell lennie, hogy mindenkor, valós időben tekintetbe lehessen venni a halászatok fejlődését és a halászati szelektivitás javulását;
11. úgy véli, hogy a technikai intézkedések felülvizsgálata során szem előtt kell tartani a felülvizsgálatnak egyrészt az erőforrások védelme terén kifejtett hatását, másrészt a kiaknázás költségeire és a halászati tevékenység jövedelmezőségére gyakorolt hatását;
12. azon a véleményen van, hogy a technikai intézkedésekre vonatkozó szabályozással

elérni kívánt védelmi célkitűzés megvalósítását előmozdíthatnák a jobb kínálat- és keresletszabályozást célzó intézkedések, amelyek ennek érdekében elősegítenék az ágazat termelői szervezetekbe tömörülését, ezáltal lehetővé téve a közösségi szabályozás által kitűzött eredmények javítását;

13. úgy véli, hogy a többéves terveknek egyre jelentősebb szerepet kell játszaniuk a közös halászati politikában a halászati erőforrások védelme terén, mivel a regionális szintű egyedi technikai intézkedések elfogadásának és alkalmazásának legmegfelelőbb módját jelentik;
14. úgy véli, hogy a társjogalkotóknak folytatniuk kell erőfeszítéseiket arra, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján megállapodásokat érjenek el a többéves tervek kapcsán;
15. úgy véli, hogy a többéves terveknek egyfelől szilárd és tartós keretet kell alkotniuk a halászatok irányításához, a rendelkezésre álló legjobb és legfrissebb tudományos és társadalmi-gazdasági szakvéleményeken kell alapulniuk, alkalmazkodniuk kell az állományok változásához, és rugalmasságot kell biztosítaniuk a halászati lehetőségekre vonatkozó éves tanácsi határozathozatalhoz; úgy véli továbbá, hogy ezeknek az éves határozatoknak szigorúan a halászati lehetőségek elosztásának területén belül kell maradniuk, és lehetőség szerint el kell kerülniük a nagyobb ingadozásokat a halászati lehetőségek terén;
16. hangsúlyozza, hogy a leendő többéves terveket a maximális fenntartható hozamra vonatkozó célkitűzés megvalósítását szem előtt tartva kell kidolgozni, és azoknak tartalmazniuk kell egy előre meghatározott ütemtervet, egy védelmi referenciapontot a védelmi intézkedések életbe léptetése érdekében, a tudományos szakvélemények változásaihoz való alkalmazkodást szolgáló mechanizmust, valamint egy felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezést;
17. úgy véli, hogy a vegyes halászatok kirakodási kötelezettségéből származó problémák elkerülése érdekében ésszerűnek tűnik előnyben részesíteni a halászati erő kifejtés szabályozását, amely mentes a teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó rendszer merevségétől;
18. úgy ítéli meg, hogy növelni kell az érdekelt felek részvételét egyrészt – a tanácsadó testületek révén – a többéves tervek kidolgozásában és fejlesztésében, másrészt a regionalizációra vonatkozó döntések meghozatalában;
19. úgy véli, hogy az Európai Parlamentnek különös figyelemmel kell megvizsgálnia a visszadobási tervekkel kapcsolatos, felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat;
20. úgy véli, hogy a visszadobási tervekkel, ezen belül a minimális méretek változására vonatkozó, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok átmeneti érvényességi ideje egyetlen esetben sem haladhatja meg a három évet, és azokat adott esetben többéves tervekkel kell felváltani, továbbá a többéves terveket e célból a lehető leghamarabb el kell fogadni;
21. úgy véli, hogy a minimális méretekkel kapcsolatos, a regionalizáció keretében meghozott határozatok elfogadása során szem előtt kell tartani, hogy az egyes fajokra vonatkozóan



ne legyen hatályban túl sok minimális méret, mivel az megnehezítené az ellenőrzést, és szabálytalanságokra vagy csalásokra adna alkalmat az áruk forgalmazása során;

22. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

## INDOKOLÁS

### 1. Bevezetés

A közös halászati politika 2013-ban végrehajtott reformjának célkitűzései között szerepelt a maximális fenntartható hozam (MFH) ökoszisztéma-alapú megközelítés révén történő elérése. E célkitűzések elérésének elsődleges eszközeit a technikai intézkedések és a többéves tervek – mint védelmi intézkedések – képezik.

Ennek ellenére 2009 óta a technikai intézkedésekre és a többéves tervekre vonatkozó jogalkotási dokumentumok terén is igen csekély előrelépés történt. A többéves tervek esetében intézményközi „zárlat” állt elő. Ez amiatt következett be, mert a többéves tervekre vonatkozó jogalkotási javaslatok a halászati lehetőségek elosztását a fogásokra vonatkozó ellenőrzési szabályok közé sorolták. Ezenkívül a Bizottság javaslatai sűrűlódásokat okoztak az EUMSZ 43. cikkével összefüggésben. A technikai intézkedések esetében a nehézségek a jogszabályoknak a Lisszaboni Szerződéssel való összehangolásából fakadtak.

### 2. A technikai intézkedések

A technikai intézkedések célja a fiatal egyedek kifogásának és az egyéb járulékos fogásoknak az elkerülése. A rendszer alapját három rendelet képezi, amelyek egy bizonyos földrajzi logikát követnek (Balti-tenger, Földközi-tenger, Atlanti-óceán és egyéb vizek). A technikai intézkedések egy egyedi szabálycsomagot alkotnak, esetenként azonban a gazdálkodási-irányítási eszközök – mint például a többéves tervek – átfogóbb rendszerének részét képezik. Vannak emellett egyedi rendeletek, mint például az eresztőhálók használatának tilalmára, a cetfélék véletlenszerű kifogásának megelőzésére vagy a cápauszonyok fedélzetén történő leválasztásának tilalmára vonatkozó rendelet. Ily módon a technikai intézkedések több mint harminc különböző rendeletben oszlanak el, és rendelkezések összetett, heterogén és szervezetlen rendszerét alkotják, amely rendelkezések gyakran nem következetesek és esetenként akár egymással ellentétesek.

A technikai rendelkezések bonyolultsága részben azzal magyarázható, hogy elfogadásukra különböző jogalkotási eljárások keretében, különböző okokból került sor. A technikai intézkedések némelyikét a regionális halászati gazdálkodási szervezetek szorgalmazták. Más esetekben az intézkedéseket a teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó éves rendeletek keretében fogadták el. A technikai intézkedések többségét azonban a komitológiai eljárás keretében a Tanács vagy a Bizottság fogadta el, még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt, az Európai Parlament részvétele nélkül.

A technikai intézkedések heterogén jellegét és koherenciájának hiányát részben az magyarázza, hogy nagy részüket a Tanács fokozatosan, a teljes kifogható mennyiségeket és a kvótákat meghatározó éves rendeletek részeként fogadta el. A technikai intézkedések egy része így az államok közötti politikai tárgyalások tudományosan kevésbé megalapozott eredménye, amely indokolatlan különbségeket tesz a tengerek között. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a különböző TAC- és kvótarendeleleteket az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak közösen kell elfogadnia.

A technikai intézkedésekre jellemző földrajzi megközelítés a Földközi-tenger esetében alkalmazott külön bánásmódban világosan megjelenik. E régió tekintetében csak 2006-ban

került sor egy többé-kevésbé koherens intézkedéscsomag elfogadására. A földközi-tengeri tanácsadó testület ennek ellenére több alkalommal kérte egyes technikai intézkedések módosítását. Megjegyzendő, hogy a Bizottság technikai intézkedésekről szóló, nemrég készített tanulmánya<sup>1</sup> éppen összetettsége miatt nem foglalkozik a Földközi-tenger térségével.

A technikai intézkedések egy része egyedi rendeleteket alkot. Ezek nagyobb részének jogalkotási eljárása nézeteltéréseket szült. Konkrétan a mélytengeri állományoknak az Atlanti-óceán északkeleti részén történő halászatára irányuló javaslat<sup>2</sup> több mint három évre elakadt. Az eresztőhálós halászatra vonatkozó eljárás<sup>3</sup> szintén leállt. Ezek a nehézségek és nézeteltérések a javaslatok tartalmát érintik. Bizonyos esetekben, mint a cápauszonyoknak a hajók fedélzetén történő leválasztása esetében<sup>4</sup>, a regionális halászati gazdálkodási szervezetek elutasították a szabályozást, aminek következtében az Európai Unió flottája kedvezőtlen helyzetbe kerül a harmadik országokhoz képest. Más esetekben, így a cetfélék véletlenszerű kifogásáról szóló rendelet esetén<sup>5</sup>, értékelni kellene a szabályozás hatékonyságát.

Másfelől a technikai intézkedésekről szóló rendeletek egy sor kivételt és eltérést tartalmaznak, és valamennyi rendelkezés módosításokon ment keresztül. A 850/1998/EK rendeletet például tizennégy alkalommal módosították. A technikai intézkedések az egymást követő módosítások miatt még bonyolultabbak lettek. A szabályozás sok helyen inkoherens, és nem határozza meg egyértelműen a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási jogi aktusok alkalmazási körét, ami akadályozza a jogalkotási eljárások előrehaladását. Következésképpen a technikai intézkedések hosszú ideje ésszerűsítésre és egyszerűsítésre szorulnak, és a Lisszabon Szerződéshez való hozzáigazításuk is szükséges.

2002-ben és 2008-ban történtek kísérletek a technikai intézkedések felülvizsgálatára<sup>6</sup>. Az egyik próbálkozás kudarcot vallott, a másik csupán egy újabb módosítás lett a korábbi számtalan módosítás mellett. Szintén nem haladtak előre a három fő földrajzi rendelet Lisszaboni Szerződéssel való összehangolására irányuló jogalkotási eljárások.

A Bizottság 2014 májusában lezárta „a technikai intézkedések új kerete a megreformált közös halászati politikában” című nyilvános konzultációt. A válaszoló tagállamok többsége szükségesnek tartotta a technikai intézkedések egyszerűsítését és egyúttal az egyenlő feltételek biztosítását, amihez arra van szükség, hogy néhány szabályt továbbra is együttdöntéssel hozzanak meg, továbbá úgy vélte, hogy a technikai intézkedések kidolgozásakor a regionalizációt a gyakorlati alkalmazásra kell összpontosítani, figyelembe véve az ellenőrzési és felügyeleti tevékenységeket. A halászati ágazat résztvevői úgy vélték, hogy a technikai intézkedések új struktúrájában „minimalista” megközelítésre van szükség, és a mikroszintű irányításra vonatkozó döntések tekintetében ki kell zárni az együttdöntést. A nem kormányzati szervezetek szerint a technikai intézkedések esetében egy olyan általános keretre van szükség, amely tartalmazza az általános célkitűzéseket és a minimális közös szabályokat, amelyeket – annak érdekében, hogy az irányításban ne legyenek hiányosságok –

<sup>1</sup> A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP (Tanulmány a technikai védelmi intézkedések megreformált közös halászati politikán belüli új kerete kidolgozásának támogatására). Projektszám: ZF1455\_S02. 2014. július 7.

<sup>2</sup> COM(2012)0371 - 2012/0179 (COD).

<sup>3</sup> COM(2014)0265 - 2014/0138 (COD).

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 12-i 605/2013/EU rendelete.

<sup>5</sup> A Tanács 2004. április 26-i 812/2004/EK rendelete.

<sup>6</sup> COM(2002) 672 és COM(2008) 324.

az egész EU-ban alkalmazni kell, az egyszerűsítés pedig nem történhet a környezetvédelem kárára.

A technikai intézkedésekről szóló leendő szabályozásban az egyenlő feltételek biztosítása és a végrehajtás és az ellenőrzés elősegítése érdekében szükséges lesz az együttdöntés. A regionalizáció egyszerűsítheti az irányítást, biztosíthatja, hogy a szabályok igazodjanak az egyes halászatok és az egyes medencék sajátosságaihoz, rugalmasságot nyújthat, és szükséghelyzetben gyors válaszlépéseket tehet lehetővé. A regionalizációval ezenkívül hozzájárulhat a szabályok egyszerűsödéséhez és jobb érthetőségéhez, így az ágazat jól fogadná azokat, főleg, ha bevonják a szabályalkotási folyamatba. A teljes regionalizáció azonban nem összeegyeztethető a közös halászati politikával mint olyan közös politikával, amelynek terén az EU, az erőforrások közös jellegéből adódóan, kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.

A regionális hatályú vagy gyakran változó intézkedések tekintetében tehát láthatóan nincs szükség az együttdöntés alkalmazására, viszont a valamennyi tengermedencére érvényes közös szabályok vagy az ésszerű időn belül nem módosuló szabályok esetében fenn kell tartani azt.

A technikai intézkedésekről szóló szabályozásnak három tengely köré kell szerveződnie. A három tengely egy sor közös és centralizált szabályt, a legfontosabb tengermedencékre vonatkozó egyedi szabályok összességét, valamint bizonyos számú, együttdöntéssel elfogadott különleges előírást foglalna magában. A regionalizációról szóló negyedik tengelyt a regionális hatályú vagy gyakran változó szabályok esetében alkalmazzák.

### 3. A többéves tervek

A többéves tervek rendeltetése a halászat szempontjából jelentőséggel bíró fő fajokkal folytatott gazdálkodás szabályozása. Közös elemük a szaporodóképes egyedek biomasszájának méretére és a halászati mortalitásra vonatkozó állománygazdálkodási célok meghatározása. Jelenleg tizenegy, különböző eszközöket alkalmazó többéves terv létezik. Általában a teljes kifogható mennyiséget (TAC) alkalmazzák, de léteznek más eszközök is, mint a különféle technikai intézkedések, a halászati erő kifejtés korlátozása vagy az egyedi ellenőrzési előírások.

A többéves tervek a közös halászati politika 2002. évi reformja után léptek működésbe. A meglévő többéves tervek közül kettő a regionális halászati gazdálkodási szervezetek kezelésébe tartozó állományokat – a kékuszójú tonhal és a grönlandi laposhal állományt, míg a többi a közösségi vizekben élő állományokat szabályozza a Nemzetközi Tengerkutatási Tanács (ICES) szakvéleményei alapján. 2002 és 2009 között a tervek viszonylag lassú fejlődésen mentek keresztül, változás csupán a részletes szabályokban történt. 2009 óta a tanácsi javaslatok elakadása miatt egyetlen terv elfogadására sem került sor.

A többéves tervek hatékonysága egyenlőtlen volt. A rosszabb eredmények általában a halászati erő kifejtés csökkentését célzó mechanizmusok kevésbé hatékony voltával és az ellenőrzés hiányosságaival jártak együtt. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a flottagazdálkodás és ezzel együtt a tényleges halászati kapacitás szabályozása veszített súlyából a közös halászati politikában. Noha a különböző válságok a flották jelentős csökkenését idézték elő, a halászati kapacitás csökkenése sokkal kisebb mértékű volt.

Mivel az Európai Parlament és a Tanács között értelmezési ellentétek voltak abban, hogy a többéves tervek tekintetében mi az alkalmazandó jogalap, azaz hogy az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdése vagy a 43. cikk (3) bekezdése a megfelelő jogalap, egy intézményközi „zárlat” keletkezett, amelyből kifolyólag a tervek jelentősége ellenére az utóbbi években alig történt előrelépés. A 43. cikk (3) bekezdése minden döntési hatáskört a Tanácsnak tart fenn, kizárva a Parlamentet. 2014. november 26-án a Bíróság az Európai Parlament, illetve a Bizottság által a Venezuela lobogója alatt közlekedő hajók részére a Francia Guyana partjainál húzódó kizárólagos gazdasági övezet uniós vizein halászati lehetőségek engedélyezéséről szóló tanácsi határozat ellen benyújtott két ügyben<sup>1</sup> egyesített ítéletet hozott. Ez az ítélet precedenst teremt, amennyiben kimondja, hogy a 43. cikk (3) bekezdése csak a halászati lehetőségek elosztása tekintetében alkalmazható jogalapként, ahogy az a teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó rendeletekben történik.

Még várat magára a Bíróság ítélete a tőkehalállományokra vonatkozó hosszú távú terv létrehozásáról szóló 1243/2012/EU tanácsi rendeletről szóló, C-124/13. sz., EP kontra Tanács ügyben, amelyben az Európai Parlament kifejti, hogy a rendeletet, tekintettel céljára és tartalmára, az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdése alapján, rendes jogalkotási eljárás keretében, az Európai Parlament mint társjogalkotó részvételével kellett volna elfogadni. A Parlament ezenkívül a Bizottság javaslatának kettéosztását is ellenzi, mivel a Tanács két jogalkotási aktusra bontotta a javaslatot.

Mindemellett 2014 áprilisában a többéves tervekkel foglalkozó intézményközi munkacsoport tevékenysége véget ért. A munka során a társjogalkotók képviselői elismerték annak fontosságát, hogy a többéves tervek kérdésében tett előrelépés gyakorlati módjának megtalálása érdekében együtt dolgozzanak, miközben a jogi keret értelmezése tekintetében fenntartják eltérő véleményeiket. Úgy ítélték meg, hogy a többéves terveknek, a rendelkezésre álló legjobb tudományos szakvélemények alapján, szilárd és tartós keretet kell biztosítaniuk a halászatok irányításához. Ezenfelül lehetővé kell tenniük az állományok változásához való alkalmazkodást, és rugalmasságot kell biztosítaniuk a halászati lehetőségekre vonatkozó éves határozathozatalhoz.

A munkacsoport a leendő többéves tervek közös elemeiként azonosította a maximális fenntartható hozamra vonatkozó célkitűzést és az annak elérésére szolgáló ütemtervet, egy védelmi referenciapontot a védelmi intézkedések életbe léptetése érdekében, a tudományos szakvélemények változásaihoz való alkalmazkodást szolgáló mechanizmust, valamint egy felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezést.

A közös halászati politika 2013. évi reformját követően a többéves terveknek tartalmazniuk kell a maximális fenntartható hozamra vonatkozó célkitűzést és az annak elérésére szolgáló ütemtervet. Ezenkívül intézkedéseket kell tartalmazniuk a visszadobások tilalmára és a kirakodási kötelezettség alkalmazására<sup>2</sup>, valamint garanciákat kell magukban foglalniuk a korrekciós intézkedések és a felülvizsgálati záradékok alkalmazására. Emellett meghatározásra kerül a többéves tervek két számszerűsíthető eleme: a halászati mortalitás és a szaporodóképes állomány biomasszája.

A közös halászati politika reformja anélkül vezette be a visszadobás tilalmát, hogy

---

<sup>1</sup> A C-103/12. sz., EP kontra Tanács ügy és a C-165/12. sz., Bizottság kontra Tanács ügy.

<sup>2</sup> Kirakodási kötelezettség. Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1380/2013/EU rendeletének 15. cikke.

megoldotta volna a teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó rendszer merevségével járó problémákat. Mivel azokban a vegyes halászatokban, amelyeknél halászatlefojtó fajok („choke species”) is jelen vannak, várhatóan nehézségek fognak felmerülni, az olyan eszközöket célszerű előnyben részesíteni – mint a halászati erő kifejtés szabályozása –, amelyek mentesek a teljes kifogható mennyiségre és kvótára vonatkozó rendszer merevségétől. A halászati erő kifejtés szabályozása ezenkívül elősegítené a maximális fenntartható hozamra vonatkozó célkitűzés elérését, egyúttal javítaná a flotta gazdasági eredményeit, meghatározott mértékű halászati mortalitás mellett.

#### 4. A közös halászati politika 2013. évi reformja

A közös halászati politika reformjának egyik lényeges eleme, amely a többéves terveket és a technikai intézkedéseket egyaránt érinti, a regionalizáció<sup>1</sup> vagy a védelmi intézkedésekkel kapcsolatos regionális együttműködés. A többéves tervek az egyedi technikai intézkedések regionalizáció keretei közötti elfogadásának és alkalmazásának legmegfelelőbb módját jelentik.

A rendelet megállapítja, hogy amennyiben a Bizottságot a többéves tervek, az uniós környezetvédelmi jogszabályokhoz szükséges védelmi intézkedésekre vagy a kirakodási kötelezettségre vonatkozó hatáskörrel ruházzák fel, az érdekelt vagy az intézkedések által érintett tagállamok meghatározott időn belül közös ajánlásokat nyújthatnak be. Az ajánlások kidolgozása céljából a tagállamoknak konzultálniuk kell az érintett tanácsadó testületekkel. A Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján elfogadhatja az ajánlott intézkedéseket, azonban javaslatokat is előterjeszhet, amennyiben az összes tagállam a megállapított határidőn belül nem jut megállapodásra a közös ajánlásokat illetően. A Bizottság akkor is előterjeszhet javaslatokat, ha a közös ajánlások nem tekinthetők összeegyeztethetőnek a védelmi intézkedések számszerűsíthető céljaival. Az Európai Parlament szerepe abban merül ki, hogy két hónapon belül kifogást emelhet a felhatalmazáson alapuló jogi aktussal szemben.

Ezek az új rendelkezések hatással vannak a technikai intézkedésekre, és nagymértékben összekapcsolódnak a többéves tervekkel vagy éppen azok hiányából fakadnak, és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok Bizottság általi elfogadásával oldódnak meg. Például ha egy meghatározott halászat számára nem fogadtak el többéves tervet vagy gazdálkodási tervet, a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása útján – átmeneti jelleggel és legfeljebb három éves időszakra – egyedi visszadobási tervet állapíthat meg, amely ezenfelül a minimális méretek módosítását is magában foglalhatja<sup>2</sup>.

Ezen túlmenően, a kirakodási kötelezettségről szóló rendelet<sup>3</sup> módosította a technikai intézkedésekről szóló három regionális rendeletet (Atlanti-óceán, Földközi-tenger és Balti-tenger). A visszadobási tervek lettek a legfőbb eszközei annak, hogy a Bizottság hatáskörrel való felruházása révén módosításokat lehessen bevezetni. A Bizottság a rá ruházott hatáskör alapján, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján a kirakodási kötelezettség alá eső fajok esetében meghatározhatja a minimális védelmi referenciaméreteket, és szükség esetén a minimális referenciaméretektől való eltérést lehetővé tevő kivételeket állapíthat meg. Erre

<sup>1</sup> A védelmi intézkedésekkel kapcsolatos regionális együttműködés. 18. cikk. Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1380/2013/EU rendelete.

<sup>2</sup> Az 1380/2013/EU rendelet 15. cikkének (6) bekezdése.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2015. május 20-i 2015/812/EU rendelete 1. cikkének (10) bekezdése, 2. cikkének (5) bekezdése és 3. cikkének (5) bekezdése.

már sor került a Balti-tengerre vonatkozó visszadobási terv esetében<sup>1</sup>, amelyben a tőkehal minimális méretét 38 cm-ről 35 cm-re csökkentették.

Az esetek többségében a minimális védelmi méreteket a Bizottság fogja elfogadni felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján. Ez regionális szinten megkönnyíti bizonyos intézkedések elfogadását, de a minimális védelmi méretek a regionalizáción jócskán túlmutató szerepet játszanak, jelentősen módosítva esetleg a többéves tervek kidolgozását. A minimális méretek módosulása esetén a halászok változtatnak a halászati technikákon, és módosul a halászati mortalitás és a szaporodóképes állomány korösszetétele is. A közös halászati politikáról szóló alaprendelet megállapítja, hogy ez a két paraméter képezi a többéves tervek mennyiségi céljait<sup>2</sup>. A minimális méretek felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén történő módosítása kívülről változtatná meg a többéves tervek fő paramétereit. Figyelembe kell venni, hogy a minimális méretek alapvető szerepet játszanak a forgalmazásban és a halászati tevékenységek ellenőrzésében.

## 5. Az előadó álláspontja

### 5.1. Többéves tervek

A társjogalkotóknak pragmatikus megoldást kell találniuk arra, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében gyors előrehaladást érjenek el a többéves tervek tekintetében.

Ezenkívül fokozni kell az érdekelt felek tényleges részvételét a többéves tervek kidolgozásában és megvalósításában.

Végül pedig a többéves terveket a lehető leghamarabb el kell fogadni. Ezzel elkerülhető, hogy a hosszú távú intézkedéseket visszadobási tervek révén szabályozzák, amelyeknek természetüknél fogva csak átmeneti jellegű intézkedéseket kell tartalmazniuk.

### 5.2. Technikai intézkedések

A leendő technikai intézkedéseknek egyszerűeknek és egyértelműeknek kell lenniük, hogy a halászok számára minél érthetőbbek legyenek.

A lehetséges mértékben igazodniuk kell az egyes halászatok és az egyes régiók sajátosságaihoz (regionalizáció).

A valamennyi tengermedencére vonatkozó vagy ésszerű időn belül nem módosuló közös szabályokat azonban az EU társjogalkotóinak kell elfogadniuk rendes jogalkotási eljárás keretében, azaz együttdöntéssel.

A teljes regionalizáció ugyanis nem lenne összeegyeztethető a közös halászati politikával mint olyan közös politikával, amelynek terén az EU az erőforrások közös jellegéből adódóan kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.

Végül, a halászoknak fokozottabban és ténylegesen részt kell venniük a technikai

---

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság 2014. október 20-i 1396/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete.

<sup>2</sup> A 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

intézkedésekkel – és azok minden részletkérdésével – kapcsolatos döntéshozatali folyamatban, továbbá az intézkedések alkalmazásának elősegítése érdekében ösztönzőket kell létrehozni.