

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

7/2007. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a közösségi halászati erőforrások védelmére irányuló jogszabályokra
vonatkozó ellenőrzési, felügyeleti és szankciórendszerekről, a Bizottság
válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének megfelelően)

(2007/C 317/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
RÖVIDÍTÉSEK		3
ÖSSZEFOGLALÓ	I–III.	4
BEVEZETÉS	1–13.	5
A közösségi halászati erőforrásokkal való gazdálkodás célkitűzései és főbb jellemzői ...	1–5.	5
Főbb politikák és intézkedések	6–9.	5
Pénzügyi kockázatok	10–11.	6
Főbb rendelkezések	12–13.	6
AZ ELLENŐRZÉS JELLEMZŐI	14–17.	6
Az ellenőrzés tárgya és az ellenőrzési kérdések	14.	6
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	15–17.	7
ÉSZREVÉTELEK	18–120.	7
A kvótakihasználási adatok bizonytalanok és azokat nem megfelelően követik nyomon	18–51.	7
A tagállami nyilvántartó rendszerek számos hiányosságot mutatnak	19–43.	7
A Bizottság részéről nem megfelelő a nyomon követés	44–51.	12
A tagállami helyszíni ellenőrzések részben eredménytelenek	52–87.	13
Hiányoznak az általános ellenőrzési standardok	53–58.	13
Nehezen értékelhető és nem mindig elégséges az ellenőrzési rendszer által gyakorolt nyomás	59–73.	14
Nem optimalizálják az ellenőrzési tevékenységeket	74–87.	15

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
A jogsértéseket nyomon követő és szankcionáló rendszerek gyakran nem megfelelőek	88–106.	17
A tagállami rendszerek összességükben nem elég szigorúak	89–94.	17
A tagállamokra gyakorolt nyomás eszközei csak kivételes esetben vezetnek eredményre	95–106.	18
Az ellenőrzési környezet: a halászati többletkapacitás hátráltatja a szabályok betartását és az ellenőrzések eredményességét	107–120.	19
A többletkapacitás jelentős, a közösségi szintű fellépést hátráltató kockázati tényező	108–112.	19
A jelenlegi politika elsősorban a halászati erő kifejtés korlátozásán alapul	113–120.	20
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	121–136.	21
A fogási adatok megbízhatósága	127–128.	21
Az ellenőrzési rendszerek eredményessége	129–130.	22
A visszatartó erejű szankciók alkalmazása	131–133.	22
A többletkapacitások csökkentése és megfelelő kísérő intézkedések	134–136.	22
<i>Melléklet</i> – A fogási adatok gyűjtése és nyilvántartása – egyszerűsített ábra		23
A Bizottság válaszai		24

RÖVIDÍTÉSEK

EHA	Európai Halászati Alap
EU	Európai Unió
GT	Bruttó tonnatartalom (Gross Tonnage), a hajók úrtartalmának mértékegysége
Halászati Főigazgatóság	Halászati és Tengerügyi Főigazgatósága
HTMGB	Halászati Tudományos, Műszaki és Gazdasági Bizottság
ICES	Nemzetközi Tengerkutató Tanács (International Council for the Exploration of the Sea)
ISO	Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Organization for Standardization)
KGÖ	Kizárólagos gazdasági övezet
KHP	Közös halászati politika
kW	Kilowatt, a hajók motorteljesítményének mértékegysége
TAC	Teljes kifogható mennyiség (Total Allowable Catch)
TOP	Többéves orientációs program
VMS	Hajómegfigyelési rendszer (Vessel Monitoring System): az a rendszer, amely révén a hajók a földrajzi helyzetükre vonatkozó információkat rendszeres időközönként továbbítják a felügyeleti hatóságok részére

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az 1983-ban létrehozott közös halászati politika célja az élővízi erőforrások fenntartható hasznosítása. Legfontosabb elemét a kifogott halmennyiség – teljes kifogható mennyiségek (TAC) és tagállami kvóták rögzítése révén történő – csökkentése képezi. Ennek megvalósításához megbízható és kimerítő adatokra, illetve eredményes ellenőrzési és szankciórendszerek felállítására van szükség.

II. Az ellenőrzés a fenti három pontra irányult. A Bizottságnál, illetve a halászat szempontjából hat legfontosabb tagállamban ⁽¹⁾ végzett ellenőrzések eredményei alapján a Számvevőszék az alábbi következtetésekre jutott:

- mivel a fogási adatok nem teljesek és nem is megbízhatóak, a fogások tényleges mennyisége nem ismert, és ebből adódóan a TAC-, illetve a kvótarendszer sem alkalmazható megfelelően. A tagállamokban a jogszabályi keret és a hatályos eljárások nem biztosítják sem az adatgyűjtés teljességét, sem a következtetések kiszűrését az adatellenőrzés során, a Bizottság pedig nem képes kielégítően azonosítani a tagállamok által szolgáltatott adatokban rejlő hibákat és rendellenességeket, illetve kellő időben meghozni az erőforrások megőrzéséhez szükséges döntéseket (18–51. bekezdés),
- az ellenőrzési rendszerek nem biztosítják a jogsértések eredményes megelőzését és kiszűrését. Mivel nem léteznek általános ellenőrzési standardok, az ellenőrzések által gyakorolt nyomás nem elég nagy, és a tagállamok ellenőrzési tevékenysége sem optimalizálható. A gyakorlatban emiatt szűkül a tagállami mechanizmusok bizottsági értékelésének hatóköre, illetve az értékelési lefedettség, és ebből adódóan korlátozódik a Bizottság azon képessége is, hogy általános véleményt alakítson ki a tagállami rendszerek eredményességéről (52–87. bekezdés),
- a megállapított jogsértésekre vonatkozó eljárások nem teszik lehetővé annak igazolását, hogy a jogsértések mindegyikét nyomon követik-e és ebből adódóan azt sem, hogy szankcionálják-e azokat. Amennyiben a szankciókat ki is szabják, azok általában nem rendelkeznek kellő visszatartó erővel. Ha egy tagállam megsérti a közösségi jogszabályok valamelyikét, a Bizottságnak mindössze egyetlen bizonyíthatóan eredményes eszköz áll a rendelkezésére: kötelezettségsgzegési eljárást kezdeményezhet az Európai Bíróságon. Az eljárás egyes jellemzői miatt ugyanakkor annak alkalmazása korlátozott, ezért az eszköz maga nem eléggé hatékony (88–106. bekezdés),
- a többletkapacitás hátrányosan befolyásolja a halászati ipar jövedelmezőségét és – az engedélyezett fogások csökkenése miatt – a korlátozások megszegésére bátorít, illetve rontja a nyilvántartási adatok megbízhatóságát. A halászati kapacitás kiigazítását célzó programok kudarcát követően a jelenlegi, lényegében a halászati erő kifejtés csökkentésén alapuló megközelítés továbbra sem képes megoldást nyújtani a többletkapacitás problémájára (107–120. bekezdés).

Ennek az állapotnak a fennmaradása súlyos következményekkel járhat mind magára az erőforrásra, mind pedig a halászati ipar és az attól függő földrajzi területek jövőjére nézve.

III. Ha a politikai hatóságok számára fontos, hogy a KHP megvalósítsa célját, a halászati erőforrások fenntartható hasznosítását, a fennálló ellenőrzési, felügyeleti és szankciórendszerek hatékonyságát jelentős mértékben növelni kell, többek között az alábbi ajánlások végrehajtása révén:

- a tagállamok rendszeres keresztellenőrzésekkel győződjenek meg az adatok egyezéséről és ezáltal növeljék a fogási adatok megbízhatóságát a határokon átnyúló ügyletek esetében is, emellett végeztessék el az adatok hitelesítését egy független szervezettel,
- a Bizottság bizonyosodjon meg arról, hogy a halászati tevékenységre vonatkozó elektronikus adatnyilvántartási és -szolgáltatási rendszert a lehető leggyorsabban és a legszélesebb körben kiépítik, valamint tegye hatékonyabbá az ellenőrzést a hozzá beérkező adatokra vonatkozóan, többek között az egyedi adatok elemzésének fejlesztése révén,
- a tagállamok ellenőrzési tevékenységükhöz fejlesszenek ki elemző, programozó és nyomonkövetési eszközöket, amelyek megfelelően megnövelik az ellenőrzések által gyakorolt általános nyomást, és lehetővé teszik az eszközök optimális felhasználását,
- a tagállamok ismételten hívják fel az illetékes hatóságok figyelmét a visszatartó erejű szankciók szükségességére,

(¹) Dánia, Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Olaszország és az Egyesült Királyság (Anglia és Wales).

- a közösségi jogalkotó a jogszabályokban tegye egyértelművé, hogy mely elemekre van feltétlenül szükség az ellenőrzési és szankciórendszerek eredményességéhez,
- a közösségi jogalkotó növelje a Bizottság lehetőségeit a szabályszegő tagállamokra irányuló nyomásgyakorlásra,
- a Bizottság és a tagállamok hozzanak proaktív intézkedéseket a strukturálisan túlzott méretű halászati kapacitások csökkentésére.

BEVEZETÉS

A közösségi halászati erőforrásokkal való gazdálkodás célkitűzései és főbb jellemzői

1. A közösségi kikötőkben évente több mint 4,4 millió tonna halat és rákfélét tesznek partra, összesen 6 100 millió EUR értékben⁽¹⁾. A halászati ipar, amely összesen 230 000 embert foglalkoztat az Európai Unióban (EU), az egyes tengerparti régiókban fontos és nehezen helyettesíthető szerepet játszik.

2. A közösségi halászati erőforrások⁽²⁾ közös örökségünk részét képezik. A közös halászati politika (KHP) célja, hogy „fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi feltételekkel biztosítsa az élő vízi erőforrások kiaknázását”⁽³⁾. A fenntartható halászat fogalma – bár akkoriban eltérően fogalmazódott meg – már a KHP 1983-ban történő létrehozásakor is létezett⁽⁴⁾.

3. Közel húsz évvel később a Bizottság kedvezőtlenül értékelt a KHP addig elért eredményeit, felismerve, hogy az „nem valósította meg a számára kitűzött célt, azaz a források fenntartható hasznosítását”⁽⁵⁾. Hozzátette, hogy a sikertelenség egyaránt érinti a környezetvédelmi szempontokat („napjainkban számos halfajta állománya nem éri el a biztonságos biológiai határértéket”), és a gazdasági, illetve a társadalmi szempontokat is („a halászati ágazatra gazdasági gyengeség jellemző, amelyet a túlzott mértékű befektetések, a gyors költségnövekedés és az erőforrások csökkenése okoz, ezt a folyamatot tükrözi a gyenge jövedelmezőség és a foglalkoztatottság állandó csökkenése is”).

(1) Forrás: Eurostat, Tények és számok a KHP-ről, 2006.

(2) A nemzetközi jog értelmében a parti államok a „kizárólagos gazdasági övezetükben” (KGÖ), azaz a partjuktól 200 tengeri mérföldön belüli vizekben található természetes erőforrásokra vonatkozóan szuverén jogokkal rendelkeznek. A Földközi-tengeren ezzel szemben nincsenek KGÖ-k, és a nemzeti szuverenitás alá tartozó vizek a parti tengereket, azaz a 12 tengeri mérföldön belüli övezeteket jelentik. Közöségi szinten a tagállamok parti tengereiben és KGÖ-jében lévő halászati erőforrásokkal való gazdálkodás az Európai Unió kizárólagos hatásköre. Az e határokon túli erőforrásokkal való gazdálkodást nemzetközi megállapodások rendezik.

(3) A halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról szóló, 2002. december 20-i 2371/2002/EK tanácsi rendelet 2. cikkének (1) bekezdése (HL L 358., 2002.12.31., 59. o.).

(4) A halászati erőforrások megőrzésére és az azokkal való gazdálkodásra vonatkozó közösségi rendszer létrehozásáról szóló, 1983. január 25-i 170/83/EGK tanácsi rendelet 1. cikke (HL L 24., 1983.1.27., 1. o.).

(5) Zöld Könyv a közös halászati politika jövőjéről, COM(2001) 135 végleges, 2001.3.20.

4. Ezt a megállapítást a legutóbbi rendelkezésre álló adatok is alátámasztják. A Nemzetközi Tengerkutató Tanács (ICES) biológiai felmérésekért felelős tudományos munkatársai elemezték az Atlanti-óceán északkeleti térségében élő egyes halfajták állományának kiaknázási arányát, lévén, hogy a közösségi halászati erőforrások döntő része ebben a térségben található⁽⁶⁾. Kutatásukból kitűnik, hogy a felmért állományok 81 %-ára túlzott kiaknázás jellemző⁽⁷⁾. Az Eurostat adatai, melyek az északkelet-atlanti területen kifogott közösségi halmennyiség folyamatos csökkenését mutatják, gazdasági szempontból is alátámasztják a kedvezőtlen diagnózist. Az 1995 és 2005 közötti időszakban a csökkenés összességében elérte a 30 %-ot.

5. A fenntartható fejlődésről szóló, 2002-ben Johannesburgban megrendezett nemzetközi csúcstalálkozón az Európai Unió csatlakozott ahhoz a cselekvési tervhez, amelynek célkitűzései között szerepel, hogy legkésőbb 2015-ig valamennyi halfajta állományát a maximális fenntartható hozam szintjére hozza.

Főbb politikák és intézkedések

6. A hal nehezen számszerűsíthető, megújuló természeti erőforrás, amelynek szaporodási és helyváltoztatási tényezői közvetlenül nem irányíthatók. Az egyetlen módszer tehát, amellyel befolyásolható a halállomány, a kifogható halmennyiség korlátozása. Ebből a célból a halászat „megóvása, ellenőrzése és megerősítése” kulcsszerepet játszik a tekintetben, hogy célja egyrészt az erőforrásokra vonatkozó védelmi és szabályozási rendszerek meghatározása, másrészt pedig a vonatkozó szabályozás megfelelő alkalmazásának felügyelete.

7. Az Európai Unióban az erőforrásokra irányuló legfőbb szabályozási intézkedés a kifogható halmennyiség korlátozása, a főbb fajokra vonatkozó úgynevezett teljes kifogható mennyiségek (TAC) meghatározása révén, melyet az egyes tagállamok között kvóták formájában osztanak szét. A teljes kifogható mennyiségeket a Bizottság tudományos véleményeken alapuló javaslatai alapján minden évben a Tanács határozza meg⁽⁸⁾. Ezek

(6) 2005-ben az Atlanti-óceán északkeleti részében kifogott halmennyiség a közösségi flotta által a világ valamennyi térségében kifogott teljes volumen (5,6 millió tonna) 76 %-ának felelt meg.

Forrás: Eurostat, Összefoglaló statisztikák 10/2007, 2007. január 15.

(7) Bizottság, Emlékeztető/06/268, 2006. július 5.

(8) A Nemzetközi Tengerkutató Tanács (CIEM) tudományos véleményei, amelyeket a Bizottság nyújt be a tagállami szakemberekből, a halászati iparág képviselőiből és más érintett felekből, nevezetesen környezetvédelmi civil szervezetekből álló Halászati Tudományos, Műszaki és Gazdasági Bizottságnak (HTMGB).

a vélemények jelzik azt a halmennyiséget, amely még kifogható anélkül, hogy az állományok megújulása veszélybe kerülne. A tudományos szakemberek saját kutatásaik eredményeit, illetve a halászok által bejelentett fogásmennyiségeket veszik alapul.

8. Korábban az engedélyezett fogások számának korlátozását egy, a közösségi flotta halászati kapacitásainak kötelező csökkentését célzó politika is kiegészítette, az eredménytelenség miatt azonban a KHP 2002-es reformja során felhagytak ezzel a politikával. Ma a közösségi intézkedések a kapacitások felülről történő korlátozására és a halászati erőfelfrésznek, azaz a közösségi flotta tevékenységének a szabályozására szorítkoznak. A rendszert úgynevezett technikai intézkedések is kiegészítik, amelyek szerepe lényegében az, hogy részletesen meghatározzák a halászati felszerelések jellemzőit és/vagy egyes fajokra vonatkozóan megszabják a legkisebb fogható méreteket.

9. Míg az egyes politikákat közösségi szinten alakítják ki, a KHP-re vonatkozó szabályok ⁽¹⁾ hatékony ellenőrzésének, felügyeletének és végrehajtásának biztosítása az egyes tagállamok ⁽²⁾ felelőssége. Ennek értelmében a tagállamok a kvótákkal való gazdálkodást, az ellenőrzések megszervezését és a jogsértés esetén alkalmazandó szankciókat illetően teljes szabadságot élveznek. Ami a Bizottságot illeti, az ő felelőssége annak értékelése és ellenőrzése, hogy a tagállamok hogyan alkalmazzák a KHP-ra vonatkozó szabályokat, emellett a tagállamok közötti egyeztetést és együttműködést is elősegíti.

Pénzügyi kockázatok

10. Az „ellenőrzési és végrehajtási” tevékenységhez való közösségi hozzájárulás mindössze 46 millió EUR, amennyiben csak a közvetlenül e célra elkülönített előirányzatokat vesszük figyelembe ⁽³⁾. Ha azonban ideszámítjuk az összes olyan tevékenységet, nevezetesen a halászati szektorra vonatkozó strukturális támogatásokat (837 millió EUR), illetve a nemzetközi halászati megállapodásokat (156 millió EUR), melyek – legalábbis részben – a halgazdálkodási politika hiányosságainak következményeit hivatottak kezelni, a pénzügyi hatások ennél sokkal súlyosabbak.

11. Ezenkívül a halászati erőforrás mint eszköz az Európai Uniót közvetlenül érinti, mivel a vele való gazdálkodásért ez utóbbi felel. Az eszköz pénzbeli értékelésének nehézségei ugyanakkor nem feledtethetik azt, hogy ez az erőforrás létezik, és nagy jelentőséggel bír.

⁽¹⁾ A 2371/2002/EK rendelet 23. cikkének (1) bekezdése.

⁽²⁾ Minden egyes tagállam ellenőrzi a területén és a felségterületéhez vagy joghatósága alá tartozó vizeken végzett tevékenységeket.

⁽³⁾ Az előirányzatoknál a 2007-es kifizetési előirányzat összege szerepel.

Főbb rendelkezések

12. Az alapaktust a Tanácsnak a halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról szóló rendelete ⁽⁴⁾ képezi. Ennek V. fejezete határozza meg a célkitűzéseket és az azok megvalósításához szükséges különböző közösségi intézkedéseket.

13. Az ellenőrzési rendszerre vonatkozó rendelkezések ⁽⁵⁾, illetve a kifogott halmennyiségre vonatkozó adatgyűjtés ⁽⁶⁾ a korábbi külön rendeletek közé tartoznak. Az ellenőrzéssel kapcsolatos egyéb kötelezettségek az úgynevezett „TAC-ról és kvótákról” szóló éves rendeletek ⁽⁷⁾ mellékletében, illetve a specifikus készletek helyreállítására vonatkozó intézkedéseket megállapító vagy azok fenntartható hasznosítására vonatkozó többéves tervet létrehozó rendeletekben ⁽⁸⁾ szerepelnek.

AZ ELLENŐRZÉS JELLEMZŐI

Az ellenőrzés tárgya és az ellenőrzési kérdések

14. A kifogott hal mennyiségének TAC és kvóták meghatározása révén történő korlátozása a közösségi halászati politika legfontosabb eleme. E politika sikerének előfeltétele, hogy megbízható és kimerítő adatok álljanak rendelkezésre, valamint eredményes ellenőrzési és szankciórendszerek kerüljenek felállításra. Mindezekből adódóan a Számvevőszék a következő kérdés megválaszolását tűzte ki célul az ellenőrzés során:

„Megteszi-e a Bizottság, illetve a tagállamok az ahhoz szükséges lépéseket, hogy a halászati erőforrások megőrzéséhez eredményes ellenőrzési és szankciórendszer álljon rendelkezésre?”

⁽⁴⁾ 2371/2002/EK rendelet.

⁽⁵⁾ A Tanács 1993. október 12-i 2847/93/EGK rendelete a közös halászati politika ellenőrző rendszerének létrehozataláról (HL L 261., 1993.10.20.).

⁽⁶⁾ A Bizottság 2807/83/EGK rendelete (1983. szeptember 22.) a tagállami halfogásokra vonatkozó információk feljegyzésére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 276., 1983.10.10.).

⁽⁷⁾ A Tanács 27/2005/EK rendelete (2004. december 22.) a bizonyos halállományokra és halállománycsoportokra vonatkozó, halfogási korlátozások alá tartozó vizeken tartózkodó közösségi hajókon és a közösségi vizeken alkalmazandó halászati lehetőségeknek és járulékos feltételeknek a 2005. évre történő meghatározásáról (HL L 12., 2005.1.14., 1. o.).

⁽⁸⁾ A Tanács 423/2004/EK rendelete (2004. február 26.) a tőkehalállomány helyreállítására vonatkozó intézkedések megállapításáról; a Tanács 811/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az északi szürketőkehal-állomány helyreállítására vonatkozó intézkedések megállapításáról;

a Tanács 2166/2005/EK rendelete (2005. december 20.) a Kantábriai-tenger és az Ibériai-félsziget nyugati részének déli szürketőkehal- és norvégomár-állományának helyreállítását célzó intézkedésekről;

a Tanács 388/2006/EK rendelete (2006. február 23.) a Biscayai-öböl nyelvhalállományának fenntartható kiaknázására vonatkozó többéves terv létrehozásáról.

Négy külön ellenőrzési célkitűzés vizsgálatára került sor, melyek a következők:

- a) Megbízhatóak-e a halászati tevékenységre vonatkozó adatok, és eredményesen nyomon követik-e azokat? (tekintet nélkül az egyes adatközlések megbízhatóságára)
- b) Az ellenőrzési rendszerek a lehető legeredményesebbek-e?
- c) A jogsértéseket nyomon követő rendszerek megfelelőek és eredményesek-e?
- d) Ténylegesen kezelik-e a halászati többletkapacitásban rejlő rendendő kockázatot?

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

15. A számvevőszéki ellenőrzési munka elsősorban az adatgyűjtési, ellenőrzési és szankciórendszerek elemzésére irányult, mind bizottsági, mind tagállami szinten. Az ellenőrzési bizonyíték gyűjtésére és elemzésére interjúk, illetve a dokumentáció és az adatok áttekintése révén került sor. Az auditorok annak érdekében, hogy a rendszerrel kapcsolatos ismereteiket kiegészítsék, ellenőrizték és jóváhagyják, kontrollteszteket végeztek, amelyek egyrészt a kifogott halmenyiségre vonatkozó dokumentációra, másrészt a vizsgálati jelentésekre irányultak. Külön jogszabályi előírások hiányában kritériumokként a nemzetközi szervezetek által elismert legfőbb általánosan alkalmazott standardokat vették figyelembe ⁽¹⁾.

16. A fogások mennyisége és a kirakodásra kerülő hal értéke alapján az ellenőrzésre kiválasztott hat tagállam Dánia, Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Olaszország és az Egyesült Királyság volt. Ezek a tagállamok együttesen a kifogott halmenyiség közel 70 %-át és a kirakodott hal értékének több mint 80 %-át képviselik ⁽²⁾. A helyszíni vizsgálatokra 2006. április és november között került sor.

17. Ez a jelentés a KHP-re irányuló legutóbbi általános rendelet közzététele után közel öt évvel jelenik meg. Jelenleg a Bizottság az „ellenőrzési” rendelet átdolgozására készül, az új jogszabálytervezetet 2008-ban tervezi bemutatni a Tanácsnak.

⁽¹⁾ A standardok forrásai a következők voltak: A vizsgálatot végző különböző típusú szervek működésére vonatkozó általános feltételek (ISO/IEC 17 020: 1998); a COSO Enterprise Risk Management Integrated Framework (2004) keretrendszere; a Norvég Számvevőszék Elnökének Hivatala: „Study on the management of the fish resources” (Tanulmány a halászati erőforrásokkal való gazdálkodásról); az Európai Számvevőszék véleménye az egységes ellenőrzési modellről (HL C 107., 2004.4.30.); a Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a KHP egységes és hatékony végrehajtásáról (COM(2003) 130 végleges); valamint az Európai Bizottság következő belső ellenőrzési standardjai: 11. sz. Kockázatelemzés és -kezelés, 17. sz. Felügyelet, 7. sz. A célok kitűzése, 10. sz. A teljesítmény nyomon követése, 9. sz. Éves gazdálkodási terv.

⁽²⁾ Az Eurostat által közzétett 2003-as fogási adatok és 2002-es kirakodási adatok.

ÉSZREVÉTELEK

A kvótakihasználási adatok bizonytalanok és azokat nem megfelelően követik nyomon

18. A „TAC és kvóták” rendszere a fogások mennyiségi korlátozásán alapul. A rendszer minősége attól függ, hogy rendelkezésre áll-e kimerítő és megbízható adatok beszerzését lehetővé tevő nyilvántartási és érvényesítési rendszer (lásd az 1. mellékletet), illetve az ezen adatokat ellenőrző eredményes, a kvóták túllépését megakadályozó nyomon követési rendszer. Ezeknek a feltételeknek azonban összességében az értékelt rendszerek egyike sem felel meg.

A tagállami nyilvántartó rendszerek számos hiányosságot mutatnak

19. A fogásokra vonatkozó adatokat gyűjtő, validáló és összesítő tagállami rendszerekben számos – esetenként súlyos – hiányosság fedezhető fel, amiből adódóan a Bizottsághoz továbbított információk minősége nem megbízható.

Hiányos adatszolgáltatás és jogsértésektől nem védett nemzeti adatgyűjtési rendszerek

20. A kvótakihasználás nyomon követése a halászok, illetve az első felvásárlók által kiállított okmányok három fő típusára épülő adatközlési rendszer szerint történik. Az okmányok három típusa a következő: hajónapló ⁽³⁾, kirakodási nyilatkozat ⁽⁴⁾ és értékesítési bizonylat ⁽⁵⁾. Ezeket az okmányokat, illetve adott esetben másolatukat, el kell juttatni a lobogó és/vagy a kirakodás és/vagy az első értékesítés szerinti tagállami hatóságoknak: az adatszolgáltatásban ily módon akár három tagállam is érintett lehet. A Bizottság felé történő, a fogásra vonatkozó adatközlésért felelős tagállam mindig a kirakodás szerinti állam; ez tehát eltérhet attól az államtól, amelynek a kvótájából az adott fogásmenyiséget levonják (ez utóbbi mindig a lobogó szerinti állam).

⁽³⁾ A hajónapló az az okmány, amelybe a hajó kapitánya minden fajra vonatkozóan napi rendszerességgel regisztrálja a kifogott és a hajón tárolt mennyiség becsült értékét, valamint a fogások idejét és helyét; ebből egy példányt kell eljuttatni a lobogó szerinti tagállam hatóságainak; lásd a 2807/83/EGK rendelet IV. mellékletének 4. pontját.

⁽⁴⁾ A kirakodási nyilatkozat az az okmány, amelybe a kapitány valamennyi fajra vonatkozóan feltünteti a partra tett fogások pontos mennyiségét; ebből egy példányt a lobogó szerinti tagállam hatóságainak, egy másikat pedig – amennyiben a kirakodás egy másik tagállamban történik – a kirakodás szerinti tagállam hatóságainak kell eljuttatni, lásd a 2807/83/EGK rendelet IV. mellékletének 4. pontját.

⁽⁵⁾ Az értékesítési bizonylatot az árverési központok vagy az első értékesítők állítják ki, az okmány valamennyi fajra vonatkozóan tartalmazza a súlyt és a származás helyét; az okmányt annak a tagállamnak a hatóságaihoz kell eljuttatni, amelynek a területén az első forgalomba hozatal megtörténik; lásd a 2847/93/EGK rendelet 9. cikkét.

Túl rugalmas a Tanács által meghatározott jogszabályi keret

21. A rendszer legelső hiányossága azokból a feltételekből fakad, amelyeket a közösségi jogszabályok az adatok bejelentéséhez megszabnak, ezek ugyanis nem teszik lehetővé, hogy a lehető legpontosabb adatok álljanak rendelkezésre:

- a) A jelenlegi szabályozás értelmében a hajónapló továbbításának határideje a kirakodás befejezésétől számított 48 óra ⁽¹⁾, pedig a naplóban már a kikötés megkezdése előtt szerepelnie kellene minden adatnak; ilyen feltételek mellett a halászok a fogásokkal kapcsolatos nyilatkozatok véglegesítésekor legtöbbször már tudhatják, hogy végeznek-e ellenőrzést hajójukon vagy nem, és ez hatással lehet a bejelentett számadatok megbízhatóságára. A Bizottság ellenőrzései kimutatták, hogy amennyiben a kirakodást ellenőrzik, – azonos körülmények mellett – a bejelentett mennyiségek általában magasabbak lesznek ⁽²⁾;
- b) a kirakodásra kerülő halmennyiség lemérése közösségi szinten nem kötelező. Egyes esetekben a kirakodási nyilatkozatokban rögzített mennyiségek csupán többé vagy kevésbé pontos, becslésen alapuló adatok;
- c) a hajónaplóban rögzített mennyiségek becslése tekintetében megengedett 20 %-os tűréshatár miatt még az olyan gyakorlatok sem szankcionálhatók, amelyek esetében – ha a kirakodáskor nem kerül sor ellenőrzésre – az alulbecslés akár a 36 %-ot is elérheti ⁽³⁾;
- d) azt, hogy az értékesítés során az eladó és a vevő között érdekkülönbség áll fenn, és ez garantálja az értékesítési bizonylaton szereplő információk megfelelő minőségét, a tények nem minden esetben támasztják alá, hiszen bizonyos halászatok esetében egyes szereplők mind magát a halászati tevékenységet, mind pedig a feldolgozást, illetve a forgalmazást ellenőrzésük alatt tartják.

22. A Bizottság ezeknek a rendellenességeknek a tudatában egyes halászatokra vonatkozóan különleges rendelkezéseket vezetett be, amelyek célja a hiányosságok egy részének orvoslása. A Bizottság ennek értelmében, helyreállítási tervek keretében, 8 %-ra csökkentette a tűréshatárt, és kötelezővé tette a halmennyiség mérlegen történő mérését az árveréskor, illetve a hajónapló azonnali leadását a kikötőbe érkezéskor. Egyes tagállamok ezen továbbmenve kiterjesztették, illetve általánossá tették a rendelkezések hatályát.

⁽¹⁾ A 2807/83/EGK rendelet IV. mellékletének 4.2. pontja.

⁽²⁾ Az eltérés lengyelországi tőkehalfogások kirakodása esetén elérte a 48,7 %-ot; forrás: Halászati Főigazgatóság: Értékelési jelentés a balti-tengeri fogások nyilvántartásáról, 2005–2006.

⁽³⁾ Amennyiben a pontos fogásmennyiség 1 000 kg, és kirakodási ellenőrzésre kerül sor, a hajónapló nyilvántartása szerinti 800 kg még nem lépi túl a 20 %-os határt; amennyiben azonban nem kerül sor ellenőrzésre, a kirakodási nyilatkozatban feltüntetett 640 kg a hajónaplóhoz képest mutat 20 %-os eltérést. Ebben az esetben két nyilatkozat közötti eltérés azonosítható nem szankcionálható, annak ellenére, hogy a bejelentett adat összességében már 36 %-kal kevesebb a valós értéknél.

23. Ezenkívül egy 2006 decemberében közzétett rendelet ⁽⁴⁾ értelmében a jövőben a nyomtatott nyilatkozatokat részben, illetve fokozatosan elektronikus adatszolgáltatási rendszernek kell felváltania. Ennek következtében előreláthatóan gyorsabbá, megbízhatóbbá és kevésbé költségessé válik az adatszolgáltatás folyamata. Továbbá, hogy a hajónapló adatait kötelező a kikötés előtt továbbítani, lehetővé teszi a nyomtatott okmányok 48 órás leadási határidejéből eredő ellenőrzési hiányosságok orvoslását. Ugyanakkor ez a kötelezettség csupán a végrehajtási szabályok hatálybalépését követően 24 hónappal lép majd érvénybe, a szabályok kidolgozása és jóváhagyása azonban a mai napig nem történt meg.

24. Egy Európai Unió kívüli ország, Norvégia, olyan eljárásokat vezetett be, amelyek szigorúbb keretek közé szorítják az értékesítést, és hatékonyabb biztosítékokat nyújtanak. A halászok rögtön az utolsó fogás után részletes nyilatkozatot továbbítanak a szállítmányukról egy adott értékesítési szervezet felé; a szállítmány azután még ugyanazon a napon, a kirakodást és a kötelező mérést megelőzően, elektronikus úton árverésre kerül ⁽⁵⁾; az értékesítési bizonylatot a vevő és a halász állítja ki és írja alá, mielőtt a hajó elhagyja a rakpartot. Az eladási áru és az arra vonatkozó igazoló okmányok meglepte egy időben és egy helyen megkönnyíti az ellenőrök munkáját.

Amit az adatgyűjtési rendszer nem tart nyilván: a visszaengedett halmennyiség

25. Adminisztratív ⁽⁶⁾, illetve gazdasági okokból ⁽⁷⁾ nagy mennyiségű, többségében elpusztult hal kerül vissza a hajókról a tengerbe. Ez a jelenség becslések szerint az északkelet-atlanti térség halászatának 13 %-át érinti ⁽⁸⁾, ami az erőforrások komoly pazarlását jelenti, emellett ily módon romlik a halállományok állapotának felmérésével foglalkozó tudományos szakemberek által használt információk minősége is.

26. Norvégiában ezzel szemben a halászatoknak, amennyiben olyan halakat fognak ki, amelyek kifogása nem engedélyezett, tilos a tengerbe visszadobni azokat. Annak érdekében, hogy ez a kötelezettség gazdasági szempontból a lehető legkevésbé legyen hátrányos a halászokra, azok, költségeik fedezésére megkapják az „illegális” halak eladásából származó bevétel egy kis részét, a fennmaradó összeg pedig egy elkülönített állami pénzalapba kerül.

⁽⁴⁾ A Tanács 1966/2006/EK rendelete (2006. december 21.) a halászati tevékenységekre vonatkozó információ elektronikus rögzítéséről és jelentéséről, valamint a távérzékelés eszközeiről (HL L 409., 2006.12.30.).

⁽⁵⁾ Az árverés ebben az esetben nem egy fizikai helyszínen, hanem kizárólag egy teljesen informatizált rendszeren keresztül zajlik, amelyben az értékesítési szervezet továbbítja a még tengeren található fogásokra vonatkozó információkat a vásárlóknak, akik távolról, az áru megtekintése nélkül licitálnak.

⁽⁶⁾ A halászatoknak tilos partra tenni a minimális méretnél kisebb vagy nem kifogható fajhoz tartozó halakat (pl. kimerített kvóta vagy engedély hiánya miatt).

⁽⁷⁾ A halászok számára előnyösebb lehet, ha nem tartják meg az alacsony értékű, de rakodási munkát igénylő és a raktérben helyet foglaló fajtákat, illetve – az olyan fajok esetében, amelyekre kvóta vonatkozik – azokat a példányokat, amelyeknek viszonylagos értéke méretüknél fogva alacsonyabb.

⁽⁸⁾ *Discards in the world's marine fisheries, An update* (Visszaengedett halmennyiség a világ tengeri halászataiban, Frissített változat), FAO, 2005.

Hiányos vagy késedelmes adatgyűjtés

27. Egyes tagállamokban bizonyos halászati tevékenységek egyáltalán nem tartoznak a fogásokra vonatkozó adatgyűjtés körébe:

- a) Spanyolországban a 10 méternél rövidebb hajók fogásait egyáltalán nem veszik tekintetbe a kvóták nyilvántartásakor, holott azok a nemzeti flotta jelentős részét alkotják ⁽¹⁾;
- b) Franciaországban a Földközi-tengeren és a tengerentúli megyékben végzett tevékenységeket a tagállami statisztikai adatfeldolgozó rendszerek egyáltalán nem tartják nyilván.

28. Előfordul továbbá, hogy egyes tagállamok máig nem tették adatfeldolgozó rendszerük részévé az adatszolgáltatásban kulcsfontosságú szerepet játszó három okmány valamelyikének alkalmazását, holott az adott esetben már több mint 20 éve kötelező:

- a) Franciaországban a nemzeti hatóságok csupán 2005 óta kérnek kirakodási nyilatkozatot, és azt a fogásokra vonatkozó adatnyilvántartó rendszer 2006-ban még mindig nem vette figyelembe;
- b) Olaszországban és Spanyolországban a kvótakihasználás nyilvántartása mindössze egyetlen típusú dokumentum alapján történik;
- c) Spanyolországban és Franciaországban a fagyasztott árukra vonatkozó értékesítési bizonylatokat nem tartják nyilván, pedig igen jelentős árumennyiségről van szó ⁽²⁾;
- d) az Egyesült Királyságban az értékesítési bizonylatok nyilvántartása csupán 2006-tól vált kötelezővé.

29. Ezenkívül a tagállamok adatgyűjtési rendszerei nem mindig teszik lehetővé a hiányzó okmányok azonosítását és pótoltatását:

- a) Franciaországban a fogási adatok központi nyilvántartásáért felelős szolgálat szerint a 10 méternél hosszabb hajók 5 %-ára vonatkozóan 2005-ben egyáltalán nem regisztráltak fogási adatokat;
- b) az Egyesült Királyságban nincs olyan rendszer, amely lehetővé tenné a 10 méternél rövidebb hajókról leadott értékesítési bizonylatok teljességének ellenőrzését, holott ez az egyetlen információforrás a flotta ezen része által fogott halmenyiség nyilvántartásához;

⁽¹⁾ A 10 méternél rövidebb hajók a hajószámot tekintve a flotta 67 %-át, a kW-ban, illetve GT-ben kifejezett kapacitást tekintve pedig 11 %-át, illetve 3 %-át teszik ki.

⁽²⁾ Spanyolországban a Földművelési, Halászati és Élelmezésügyi Minisztérium értékesítési osztálya szerint 2005-ben 298 000 t ilyen árut tartottak nyilván; Franciaországban az INSEE (Statisztikai Hivatal) adatai szerint ezek az áruk a partra tett fogásmennyiség 40 %-át teszik ki.

- c) Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban nem működik az adatnyilvántartási okmányok sorozatszámának nyomon követését végző ellenőrzési rendszer, amely segítségével meg lehetne bizonyosodni a sorozatok teljességéről;

- d) Dániában, Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban nincs rendszeres ellenőrzés arra nézve, hogy megfelelnek-e egymásnak a VMS rendszerben ⁽³⁾, illetve az adatnyilvántartási okmányokon szereplő adatok; az e tárgyban vizsgált öt ország közül négyben a Számvevőszék nyilvánvaló rendellenességeket állapított meg, amelyekkel kapcsolatban az illetékes hatóságok nem tudtak kielégítő választ adni.

30. Végül az adatok összegyűjtésében és validálásában bekövetkező késedelmek szintén károsan befolyásolják az adatok teljességét. Késedelem fordul elő például, ha a fogásokat az előző év végleges számadatainak a Bizottság felé történő továbbítására kitűzött határidőig nem hitelesítik. Több ilyen típusú rendelleneségre is fény derült:

- a) az Egyesült Királyságban a 2006. február 15-i határidő után végzett módosítások ⁽⁴⁾ alapján 3 állomány esetében túllépték a 2005-ös kvótát és 3 másik állomány esetében a már megállapított túllépések tovább növekedtek;
- b) Olaszországban a kvóták nyilvántartásáért felelős szolgálat-hoz a számadatok véglegesítését követően további nyolc, tonhalhalászatra vonatkozó nyilatkozat érkezett be; a nyilatkozatokat benyújtó halász meglepve hallotta, hogy a hatóságok a 2005-ben bejelentett fogások alacsony száma miatt a következő évtől lecsökkentették egyéni kvótáját: a mennyiségek utólagos bejelentése a tagállami kvóta túllépését vonja maga után.

Korlátozott hatókörű és nem mindig eredményes az adatvalidálás keretében végzett ellenőrzés

A vizsgált tagállamok egyike sem tud minden adatszolgáltatási rendellenességet feltárni

31. A közösségi jogszabályok ⁽⁵⁾ arra kötelezik a tagállamokat, hogy hozzanak létre egy validálási rendszert, amely elsősorban az egyes adatszolgáltatási kötelezettségek alapján gyűjtött adatok, valamint a VMS adatok keresztellenőrzését és vizsgálatát foglalja magában. A jogszabályok szerint továbbá, az ellenőrzések megkönnyítése érdekében, minden tagállamnak adatbázist kell létrehoznia, az adatvalidálás keretében végzett ellenőrzés jellegét és mértékét azonban a jogszabályok nem határozzák meg.

⁽³⁾ Az a rendszer, amely révén a hajók a földrajzi helyzetükre vonatkozó információkat rendszeres időközönként továbbítják a felügyeleti hatóságok részére.

⁽⁴⁾ Részben regisztrálási késedelem miatt, részben amiatt, hogy a tagállami ellenőrök bejelentetlen partra tett fogásokat fedeztek fel.

⁽⁵⁾ A 2847/93/EGK rendelet 19. cikke.

32. A validálási rendszer egyetlen tagállamban sem volt teljes mértékben integrált, pedig ez lehetővé tenné a megegyező jellegű adatok automatikus és rendszeres ellenőrzését:

- a) a vizsgált tagállamok egyikében sem vetették össze automatikusan és rendszeresen a három fő adatszolgáltatási okmány adatait, illetve a vonatkozó VMS-adatokat;
- b) Franciaországban, mivel nem alkalmaztak kirakodási nyilatkozatokat, a validálási rendszer abból állt, hogy a nem teljes ⁽¹⁾ és esetenként nem releváns ⁽²⁾ értékesítési adatokat a hajónapló alapján becsült értékekkel egészítették ki;
- c) Olaszországban amiatt, hogy az egyetlen kvóta alá tartozó faj nyilvántartására mindössze egyféle okmányt használtak, lehetetlen volt az adatok összevetése; ráadásul a 2005-ben és részben még 2006-ban is alkalmazott modell nem volt összhangban a közösségi jogszabályokkal;
- d) Dániában és Spanyolországban a kirakodási nyilatkozatok, illetve az értékesítési bizonylatok adatait csak akkor vetették össze, ha fizikai vizsgálatra került sor.

33. Ezenkívül, Hollandia kivételével egyik vizsgált tagállamban sem vitték be a fizikai vizsgálat során végzett esetleges számlálás adatait a fogási nyilatkozatokat validáló rendszerbe, holott azok eleve megbízhatóbbak, mint a nyilatkozaton szereplő számadatok.

A tagállamok által észlelt rendellenességek nyomon követése nem minden esetben megfelelő

34. Az adatok összevetéséről egyetlen felkeresett országban sem készült kielégítő minőségű dokumentáció, amely lehetővé tenné annak ellenőrzését, hogy a keresztellenőrzéseket tényleg elvégezték-e, és az észlelt rendellenességeket megfelelően nyomon követték-e.

35. Franciaországban a validálási rendszert jogi problémák gyengítik. A nemzeti közigazgatásban jelenleg is vita folyik arról, hogy a bejelentett adatok statisztikai jellegűeknek tekinthetők-e. Jogi bizonyosság hiányában ezért a fogásokra vonatkozó adatok feldolgozásával foglalkozó szolgáltatók, ha a tőrésáthárt meghaladó adatokat azonosítanak, azokat nem minden esetben továbbítják az ellenőrök felé.

⁽¹⁾ Ennek oka, hogy csak az árverések adatait veszik figyelembe, holott az értékesítés igen jelentős része (a partra tett fogások 20 %-a) nem árveréseken keresztül bonyolódik.

⁽²⁾ Az árverési adatok vonatkoznak azoknak a termékeknek az értékesítésére is, amelyek másik tagállamban kerültek kirakodásra. Ezeket a termékeket az adott tagállamban, nem pedig Franciaországnak kell jelentenie a Bizottság felé.

36. Végül a validálási rendszerek hiányosságaiból adódóan a Számvevőszék valamennyi vizsgált tagállamban azonosított olyan adatszolgáltatási rendellenességeket ⁽³⁾, amelyeket korábban nem észleltek és nem is kezeltek.

Hiányzik a közösségi szintű integráció és harmonizáció

Az egyes tagállami rendszerek közötti átjárhatóság korlátozottsága miatt az ellenőrzések nem kimerítőek

37. Az egyes fogásokra vonatkozó tagállami adatgyűjtési rendszerek közötti átjárhatóság és összeköttetés hiánya csökkentette az ellenőrzés lehetőségeit, és ezáltal korlátozza a validálási rendszerek eredményességét. Például a lobogó, illetve a kirakodás szerinti országtól eltérő országban történő első értékesítés esetén az értékesítési bizonylatnak a hajónapló, illetve a kirakodási nyilatkozat adataival való automatikus összevetése nem lehetséges ⁽⁴⁾.

A tagállami súlyozási együtthatók pontatlansága és következetlensége

38. A TAC-ot és a kvótákat élő súly-egyenértékben kifejezett tonnában adják meg, ami az élő halak kifogás pillanatában mért súlyának felel meg. Ezzel szemben a fogások nyilvántartásához alapul vett okmányok ⁽⁵⁾ kitöltésekor a nettó súly megadását kérik. A két mértékegység közötti eltérés elsősorban abból következik, hogy a halakat a hajók fedélzetén darabolják. Az egyik mértékegység másikká való átszámításához átváltási együtthatókat alkalmaznak. Ezek az együtthatók korábbi adatokon alapulnak ⁽⁶⁾, melyeket soha nem validáltak kellő szigorral, és gyakran eltérnek az egyes tagállamok között. Ennek következtében a validált fogási adatok pontatlanok, és indokolatlan – gyakran igen nagy mértékű – eltérések vannak a kvóták nyilvántartásakor figyelembe vett mennyiségek között attól függően, hogy melyik országban történt a kirakodás ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Elsősorban a kirakodási nyilatkozatokon és/vagy az értékesítési bizonylatokon megadott mennyiségek, illetve a hajónaplóban szereplő mennyiségek közötti, a szabályokban rögzített tőrésáthárt meghaladó eltérések.

⁽⁴⁾ A 2847/93/EGK rendelet szerint a hajónapló és a kirakodási nyilatkozat egy-egy másolatát el kell juttatni mind a kirakodás szerinti, mind a lobogó szerinti tagállam hatóságaihoz, az értékesítési bizonylatot azonban csak annak a tagállamban az illetékes hatóságaihoz kell továbbítani, amelynek a területén az első forgalomba hozatal történt.

⁽⁵⁾ Kirakodási nyilatkozatok és értékesítési bizonylatok.

⁽⁶⁾ A TAC és a kvóták közösségi rendszerének bevezetését megelőző adatokról van szó.

⁽⁷⁾ 100 kg friss zsigerelt tőkehal 124 kg-os kvótafogyasztásnak felel meg, ha a kirakodás Franciaországban történik, és 111 kg-osnak, ha Litvániában;

100 kg friss, kizsigerelt/fej nélküli ördögghal 250 kg-os kvótafogyasztásnak felel meg, ha a kirakodás Svédországban történik, és 325 kg-osnak, ha Németországban.

Súlyos nyomon követhetőségi problémák két vizsgált országban

39. Az adatok nyomon követhetősége a vizsgált országok közül kettőben nem volt biztosított, azaz nem volt lehetséges annak ellenőrzése, hogy a Bizottsághoz eljuttatott összesített adatok megfelelnek-e a validált egyéni adatok összegének. Ez komoly rendellenességet jelent, hiszen így a kvóták nyilvántartásához

használt, illetve az egyéni nyilatkozatokon szereplő adatok egymáshoz viszonyítása nem lehetséges:

- a) Franciaországban a nemzeti hatóságok által kiállított részletes nyilatkozatban szereplő összegek a hat vizsgált fajra vonatkozóan komoly eltéréseket mutattak a Bizottságnak továbbított végleges adatokhoz viszonyítva (lásd az 1. táblázatot). A francia hatóságok magyarázattal szolgáltattak az eltérések lehetséges okait illetően, de az adatok egyeztetésének dokumentációját nem tudták bemutatni;

1. táblázat

	Fajok (tonna)					
	ANF (Ördögihal)	BFT (Nagy tonhal)	COD (Tőkehal)	HKE (Szürke tőkehal)	SRX (Rája)	WHG (Vékonybajszú tőkehal)
Az ellenőröknek átadott részletes kimutatáson szereplő értékek összesen	19 910,5	1 683,1	5 537,7	13 167,4	56,9	13 391,4
A Halászati Főigazgatóságnak szolgáltatott adatok	15 981,9	1 864,4	6 528,9	7 425,1	48,5	12 914,4
Eltérés (tonna)	3 928,6	- 181,3	- 991,2	5 742,3	8,4	477,0
Eltérés (%)	24,6 %	- 9,7 %	- 15,2 %	77,3 %	17,3 %	3,7 %

- b) Spanyolországban a Halászati és Tengeriügyi Főigazgatósága (Halászati Főigazgatóság) számára a spanyol hajók spanyolországi kirakódásairól szolgáltatott 2005-ös adatok körülbelül 40 %-kal kevesebbet mutattak ⁽¹⁾, mint a nemzeti adatbázisok adatai. A spanyol hatóságok elismerték, hogy – a kvóták hatálya alá nem tartozó fajokra vonatkozó 148,5 ezer tonnáról nem szolgáltatott adatokat a Halászati Főigazgatóságnak, nem tudtak azonban magyarázatot adni a fennmaradó 20,5 ezer tonnát illetően;

Bizonytalan kvótanyilvántartási adatokAz átfogó ellenőrzés és a hitelesítési rendszer hiánya a tagállamokban

- c) Olaszországban továbbá, míg a központi hivatalok által kiállított okmány szerint 2005-ben Salerno illetékességi területén 97,5 tonna nagy tonhal került kirakodásra, a helyszínen az illetékes ellenőrző hatóságok azt erősítették meg, hogy az adott év során ebből a halfajból nem történt kirakodás. A kirakodási mennyiséget igazoló hét fogási nyilatkozatból kettő egy másik régióhoz tartozó kikötőt nevezett meg. A VMS-rendszerben leadott jelzések elemzéséből nem lehetett a kérdéses hajóknak a megadott kirakodási napra vonatkozó pontos földrajzi helyzetére következtetni ⁽²⁾.

40. A vizsgált tagállamok közül egyikben sem végeztek átfogó vizsgálatot a fogásokra vonatkozó adatgyűjtési és adatvalídálási rendszereket, és többek között az informatikai alkalmazások minőségét illetően. Ezenkívül, az ezekből a rendszerekből a Bizottsághoz továbbított adatokra vonatkozóan egyszer sem végeztek hitelesítési eljárást független intézménnyel.

41. Ennek ellenére az ellenőrzési rendelet eredeti változata ⁽³⁾ szerint a hatálybalépést követő első évben minden tagállam jelentést nyújt be a Bizottságnak, amelyben leírják az adatok gyűjtésének és ellenőrzésének módját, meghatározzva ezeknek az adatoknak a megbízhatóságát. Ezt a kötelezettséget a rendelet későbbi változatai már nem tartalmazzák ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ 431,9 helyett 262,9 (ezer tonna), az eltérés mértéke tehát: 169,0 (ezer tonna).

⁽²⁾ Két hajó nem volt ellátva VMS-rendszerrel, a másik öt hajóra vonatkozóan pedig semmilyen jelzés nem érkezett a kirakodás napján (az egyik hajó a kirakodás megjelölt dátumát megelőzően több mint 3 éve, egy másik hajó pedig több mint 2 éve nem adott le jelzést).

⁽³⁾ A 2847/93/EGK rendelet 19. cikkének (5) bekezdése.

⁽⁴⁾ A 2846/98/EK rendelet 1. cikke (13) bekezdésének c) pontja.

A Bizottság tudatában van ennek a helyzetnek

42. A Bizottság tud arról, hogy a hozzá küldött információk minősége nem megbízható, és erről nyilvánosan is beszámolt ⁽¹⁾.

43. Mindemellett a Bizottság ezen nem megbízható minőségű adatok alapján törekszik megelőzni, vagy adott esetben szankcionálni a kvótatúllépéseket.

A Bizottság részéről nem megfelelő a nyomon követés

44. Mivel a kvóták kezelése és nyomon követése elsősorban a tagállamok felelőssége, az ő feladatuk, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket a kvóták túllépésének megakadályozásához, például – szükség esetén – az érintett halfajok halászatának beszüntetésével. A Bizottság feladata ugyanakkor, hogy ellenőrizze azt, hogy a tagállamok betartják-e kötelezettségeiket. Ennek érdekében lehetősége van arra, hogy saját kezdeményezésre felüggyessze egy halállomány halászatát ⁽²⁾.

Az információs rendszer nem megfelelő

45. Az információs rendszerben, amely segítségével a tagállamok havi rendszerességgel eljuttatják a Bizottsághoz a fogási adatokat, több hiányosság is tapasztalható. Először is, amint már

említésre került, a továbbított információk minősége nem megbízható. Továbbá, a tagállamok nem mindig a kellő határidőn belül továbbítják jelentéseiket, és ez korlátozza a Bizottság reaklási képességét. Emellett, mivel az adatok az év során összesítve jelennek meg, nem lehetséges sem a meghatározott időszakokra vonatkozó adatok egyik évről a másikra történő egyezésének vizsgálata, sem a késedelmes adatfeldolgozás megállapítása. Végül pedig, néhány egyszerű logikai ellenőrzés hiánya akadályozza egyes – adott esetben súlyos – adatszolgáltatási rendellenességek azonnali megállapítását ⁽³⁾.

Nem értékelik az adatok minőségét

46. A Bizottság nem veti össze a Halászati Főigazgatósághoz a halászati politika végrehajtása keretében eljuttatott adatokat az Eurostatnak megküldött hasonló jellegű adatokkal ⁽⁴⁾, és azok egyes esetekben jelentős eltéréseket mutatnak.

47. A Bizottságnak 1999 óta hozzáférési joga van a két példányban meglévő tagállami számítógépes adatállományokhoz ⁽⁵⁾, aminek köszönhetően lehetősége lenne a hozzá eljuttatott adatok minőségének értékelésére. Ennek ellenére első ilyen irányú kérését a fogási adatokkal kapcsolatban csupán 2007-ben juttatta el a tagállamokhoz. A Bizottság e lehetőség gyenge kihasználtságára azt a magyarázatot adta, hogy ellenőrzési és felügyeleti egységei nem rendelkeznek elégséges, az adatelemzés, -feldolgozás és -ellenőrzés területén valódi szaktudással rendelkező személyzettel.

2. táblázat

A Halászati Főigazgatóság és az Eurostat adatai közötti eltérések (példák)

2005-ös adatok, nagy tonhal (BFT)				(tonna)	
Tagállam	Kvóta	A Halászati Főigazgatóság adatai	Az Eurostat adatai	Eltérés	
				tonna	%
Franciaország	6 983	8 936	9 726	- 791	- 8,8 %
Olaszország	4 888	4 879	4 272	607	12,4 %
Spanyolország	5 857	5 850	5 650	200	3,4 %

⁽¹⁾ A *Compliance Scoreboard 2005* (Összehasonlító eredménytábla 2005) című jelentés (12. o.) szerint a tagállamok Bizottság felé továbbított adatai a hajótulajdonosok, illetve az ügynökök fogásokra és a kirakodásra vonatkozó nyilatkozatain alapulnak. A Bizottság szerint előfordulhat, hogy ezek az adatok nem mindig tükrözik a valóságot. Tudományos jelentések több ízben kiemelték annak lehetőségét, hogy a fogásokra és a kirakodásokra vonatkozó téves vagy alulbecsült jelentések rontják a halállomány értékelésének pontosságát; ezt a gyanút a bizottsági ellenőröknek az elmúlt évek során tett észrevételei is alátámasztják. (Angolul lásd: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control_enforcement/scoreboard/archives/scoreboard2005/management_en.htm)

⁽²⁾ A 2847/93/EGK rendelet 21. cikkének (3) bekezdése.

⁽³⁾ 2005-ben például az olasz hatóságok a kvótamentes fajok rovatában vezették a kifogott nagy tonhalak mennyiségét, annak ellenére, hogy a nagy tonhal kvóta alá eső faj.

⁽⁴⁾ A Tanács 1382/91/EGK rendelete (1991. május 21.) a tagállamokban kirakodott halászati termékekre vonatkozó adatszolgáltatásról (HL L 133., 1991.5.28., 1. o.).

⁽⁵⁾ A Tanács 2846/98/EK rendelete (1998. december 17.) a közös halászati politika ellenőrző rendszerének létrehozásáról szóló 2847/93/EGK rendelet módosításáról (HL L 358., 1998.12.31., 5. o.).

A nyomon követés korlátozott

48. A Bizottság által felállított nyomon követési és riasztó-rendszer valamennyi, kvóta hatálya alá tartozó halállományra vonatkozóan ⁽¹⁾ a kvóták és a bejelentett fogások mennyiségének automatikus összevetéséből áll. Amennyiben a kvótafogyasztás elér egy meghatározott szintet, az érintett tagállam figyelmeztető üzenetet kap, amelyben felszólítják: számoljon be, mely intézkedésekkel kíván megoldást találni.

49. A fogási jelentések leadásában, illetve a tagállamok közötti kvótacserék nyomon követésében mutatkozó késedelmek, valamint a különleges feltételeket ⁽²⁾ és kompenzációs lehetőségeket tartalmazó, a következő évre történő átvitelekhez vagy súlyozott levonásokhoz többféle szabályt megállapító feltételrendszer bonyolultsága, továbbá az e területen dolgozó humán erőforrás alacsony száma rontja az eljárás eredményességét. 2005-ben ez a rendszer nem akadályozta meg 26 kvóta hivatalos túllépését, melyekből 11 jelentős mértékű volt ⁽³⁾.

A fellépési lehetőségek korlátozottak

50. A Bizottság jogosult saját kezdeményezésére felfüggeszteni egy halfajta halászatát ⁽⁴⁾. Ugyanakkor mivel elégséges bizonyíték révén kell meggyőződni arról, hogy a kvótát valóban kimerítették, ez a gyakorlatban a rendelkezés alkalmazási körét mindössze azokra a halállományokra csökkenti, amelyek esetében az érintett hajók, illetve kirakodások száma alacsony. Ezenkívül, a jogi kockázatok elkerülése érdekében a Bizottságnak, fellépéseit megelőzően, igen magas megbízhatósági szintű adatokra van szüksége, ami meghosszabbítja a döntéshozatal idejét, és ezáltal az intézkedés eredményességét.

51. Ebből következően a kvóták nyilvántartása, mivel nem megbízható adatokon alapszik, hiányos: azokra vonatkozóan a Bizottság csupán korlátozott mértékű ellenőrzést végez, tényleges kényszerítő intézkedés lehetősége nélkül. Emellett az adminisztratív ellenőrzések, bármilyen hatékonyak is, nem minden esetben biztosítják a szolgáltatott adatok valóságát, azokat tehát fizikai vizsgálatokkal kell kiegészíteni.

⁽¹⁾ 2005-ben 229 ilyen halállomány volt.

⁽²⁾ Esetenként például – az év adott időszakában és bizonyos határig – egyes kvótákból le lehet vonni más övezetben fogott mennyiségeket, vagy egyes kvóták esetében bizonyos fajok mellékfogásai részben megnövelik a célfajnál engedélyezett mennyiséget.

⁽³⁾ Jelentős mértékű túllépés: a kvóta 5 %-át és/vagy a TAC 10 %-át és/vagy 100 t-t meghaladó túllépés; megállapítást követően a 26 túllépésnek megfelelő mennyiségeket levonták a 2006-os megfelelő kvótákból; 742/2006/EK rendelet.

⁽⁴⁾ A 2847/93/EGK rendelet 21. cikkének (3) bekezdése és a 2371/2002/EK rendelet 26. cikkének (4) bekezdése.

A tagállami helyszíni ellenőrzések részben eredménytelenek

52. A halászati erőforrások fenntartható kezelésének sikere az arra vonatkozó jogszabályok hatékony alkalmazásának függvénye. Ennek feltétele az eredményes – a jogsértések megelőzésére és kiszűrésére alkalmas – ellenőrzési és felügyeleti rendszerek megléte. Ehhez szükség van a hivatkozási alapok általánossá tételére, az ellenőrzési rendszer által gyakorolt megfelelően nagy nyomásra, illetve az ellenőrzési tevékenység optimalizálására. E három feltétel egyike sem volt alátámasztható.

Hiányoznak az általános ellenőrzési standardok

Az általános standardok hiánya ...

53. A közösségi jogszabályok értelmében a tagállamok kötelesek meghozni a KHP-ra vonatkozó szabályok eredményes ellenőrzéséhez és felügyeletéhez szükséges intézkedéseket ⁽⁵⁾. Arról azonban a mai napig egyetlen iránymutatást sem adtak ki, hogy ez a rendelkezés miként valósítható meg.

54. A KHP 2002-es reformját követően, elsősorban a helyreállítási tervek részeként, a Bizottság a meglévő jogszabályokat ellenőrzési standardokkal, mennyiségi ellenőrzési célkitűzésekkel és tagállami ellenőrzési programok megléteire irányuló kötelezettségekkel egészítette ki. Ezek azonban továbbra is csak különleges esetekre korlátozódnak, és fennáll a veszély, hogy az elvárások megsokszorozódása a kötelezettségek megsokszorozódásához és bonyolulttá válásához vezet, amelyeket nehéz kezelni, illetve betartani anélkül, hogy jelentős mértékben ne gyengülne a helyreállítási terveken kívül eső halászatok ellenőrzésének a szintje.

... sokféle, nem elfogadott gyakorlathoz vezet ...

55. Közös standardok hiányában minden tagállam hatáskörén belül saját, egyedi jellegű rendszert állított fel. Az eltérő tagállami megközelítésekből adódóan eltérőek az eljárások és a szokások is. A sokféleség miatt a halászati ágazat szereplőinek alkalmuk nyílik arra, hogy elítéljék az általuk diszkriminatívnak ítélt gyakorlatokat és kételkedjenek a KHP célirányosságában, ebből adódóan pedig még kevésbé hajlanak majd a szabályok betartására.

⁽⁵⁾ A 2371/2002/EK rendelet 23. cikke.

... és korlátozza a Bizottság felméréseinek hatókörét

56. A Bizottság feladata, hogy értékelje és ellenőrizze, hogyan alkalmazzák a tagállamok a KHP szabályait ⁽¹⁾, és különösen azt, hogy milyen módon tesznek eleget az eredményes ellenőrzési és felügyeleti rendszer létrehozására irányuló kötelezettségüknek. A Bizottság vizsgálatait háromévente közzétett jelentések tartalmazzák ⁽²⁾.

57. A Bizottság, mivel nem állnak rendelkezésre jogszabályi normák, és nem dolgozott ki általánosan elfogadott standardokat, nem végzett általános értékelést a meglévő tagállami rendszerekről. Ellenőrzési munkája általában a tagállami rendszereknek a különleges jogszabály-alkotási normák hatálya alá tartozó eljárásaira terjed ki, mivel általában kizárólag ezeknél lehet peres eljárásokhoz is felhasználható következtetéseket levonni. Ezzel a megközelítéssel azonban összességében véve nem tud véleményt nyilvánítani az ellenőrzési és felügyeleti rendszerek eredményességéről, amelyet pedig a közösségi jogszabályok értelmében valamennyi tagállam köteles biztosítani.

58. Ami a Számvevőszéket illeti, az egyes vizsgált tagállamok ellenőrzési és felügyeleti rendszerének eredményességét az ellenőrzési rendszerekre vonatkozó általános standardok alapján értékelte ⁽³⁾, melyek két nagy csoportba sorolhatók: azok a standardok, amelyek az ellenőrzési rendszer által gyakorolt általános nyomást megfelelő szintre fokozzák, illetve azok, amelyek biztosítják, hogy az ellenőrzéseket megfelelően válasszák ki.

Nehezen értékelhető és nem mindig elégséges az ellenőrzési rendszer által gyakorolt nyomás

59. Az eredményes működéshez minden ellenőrzési rendszernek tartalmaznia kell a fizikai ellenőrzési tevékenység minimális szintjét, amelynek célja, hogy az ellenőrök a helyszínen győződhessenek meg a szabályok tiszteletben tartásáról. Ezt a szintet nem csupán mennyiségi, hanem minőségi szempontból is értékelni kell, ehhez pedig szükség van az ellenőrzés minimális jellemzőinek meghatározására, az ellenőrzési tevékenység nyomon követésére, valamint az ellenőrzési műveletek meglétének és minőségének vizsgálatára.

Nincs általános jogi norma az ellenőrzésekhez

60. Amint korábban már említésre került, a helyszíni ellenőrzés fogalmát a közösségi jogszabályok nem határozzák meg. A helyszíni ellenőrzés kifejezés ezért éppúgy jelenthet egy mindössze néhány perces, a halászati engedély ellenőrzésére szorító vizsgálatot, mint egy több napon keresztül folytatott, számos ellenőrt mozgósító, és a szállítmány, a halászati felszerelések és valamennyi dokumentum kimerítő vizsgálatát is magában foglaló műveletet. Ez a helyzet továbbá azt is lehetővé teszi egyes tagállamok számára, hogy ellenőrzési statisztikai kimutatásaikban olyan vizsgálatokat is feltüntessenek, amelyek közvetlenül nem az erőforrások megóvására irányuló rendelkezések betartására, hanem például egészségügyi vagy biztonsági feltételekre vonatkoznak.

⁽¹⁾ A 2371/2002/EK rendelet 26. cikkének (1) bekezdése.

⁽²⁾ A 2847/93/EGK rendelet 35. cikke értelmében; a legutóbb közzétett jelentés: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a KHP tagállamokban történő végrehajtásának vizsgálatáról (2003–2005), COM(2007) 167 végleges, 2007.4.10.

⁽³⁾ Lásd a 15. bekezdést.

61. Nem minden ellenőrzésnek kell szükségszerűen kimerítőnek lennie ahhoz, hogy hasznos legyen. Ezzel szemben ahhoz, hogy eredményes legyen, valamennyi ellenőrzésnek, jellegétől függően, meg kell felelnie bizonyos szempontoknak. Például az a kirakodási vizsgálat, amelynek során az ellenőrök nincsenek jelen a műveletek elejétől a végéig, és munkájuk végén nem ellenőrzik a rakodótér tartalmát, nem teszi lehetővé, hogy véleményt alkossunk a bejelentett fogások pontos mennyiségéről.

62. Az egyes főbb vizsgálati típusok eredményességhez szükséges feltételeket ugyanakkor nem minden tagállam határozta meg. A Bizottság is csak 2007-ben tette meg az első ilyen irányú lépést, azoknak a feltételeknek a meghatározásával, amelyeknek a tagállami ellenőrzési tevékenységek kötelesek megfelelni ahhoz, hogy beszámíthassák őket a hároméves rendszerességgel megjelenő bizottsági értékelő jelentésekbe. A tagállami informatikai rendszerek hiányosságai azonban bonyolíthatják a feltételeknek megfelelő vizsgálatok azonosítását és számszerűsítését.

A vizsgálatokról nem készül megfelelő dokumentáció ...

63. Az egyes ellenőrzések megfelelő dokumentálása döntő jelentőségű. Először is lehetővé teszi az elvégzett vizsgálatok mennyiségének és hatókörének nyilvántartását, továbbá elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogsértés esetén meghozandó intézkedések eredményesek legyenek.

64. A közösségi jogszabályok nem rendelkeznek valamennyi ellenőrzési szerv által alkalmazandó ellenőrzési formanyomtatványról ⁽⁴⁾, holott egy ilyen nyomtatvány megléte – harmonizált gyakorlat hiányában – lehetővé tenné a nagyobb átláthatóságot, és megkönnyítené az együttműködést a tagállamok különböző ellenőrzési szervei között.

65. A tagállamokban a számvevőszéki ellenőrzések az ellenőrzési dokumentumokra vonatkozóan a következő hiányosságokat tárták fel:

- Olaszországban kizárólag a jogsértés megállapítását eredményező ellenőrzésekről készül jelentés, és az is csupán a kifogásolt tényeket részletezi;
- Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban az ellenőrzési jelentések nem teszik lehetővé egyes, az ellenőrzés eredményessége szempontjából lényeges feltételek ⁽⁵⁾ betartásának vizsgálatát, illetve ellentmondó információkat tartalmaznak.

... és azok nem mindig szerepelnek a központi adatbázisokban

66. Az ellenőrzési jelentések számítógépes adatbázisban való központosított nyilvántartása elengedhetetlen. Csak egy ilyen, az adatok nyomon követhetőségét és feldolgozását megkönnyítő nyilvántartás teszi lehetővé az ellenőrzési tevékenység átfogó, az ellenőrzések mennyiségére és eredményeire is kiterjedő értékelését.

⁽⁴⁾ A Bizottság szolgálatai 1999-ben javaslatot dolgoztak ki az ellenőrzési jelentések egységesítésére, de a javaslat ezen a ponton nem jutott túl.

⁽⁵⁾ A kirakodási vizsgálat esetében például: egy ellenőr jelenléte a kirakodási műveletek kezdetétől a végéig és a szállítmányból vett elégséges minta mérése; a tengeren végzett ellenőrzés esetében: a hajónaplóban található információk és a szállítmány egyeztetése.

67. Ezen a területen a közösségi jogszabályok nem határoztak meg egyetlen kötelezettséget illetve normát sem, meghagyva a tagállamoknak a lehetőséget, hogy a választásuk szerinti rendszert fejlesszék ki (vagy eltekintsenek attól).

68. A számvevőszéki ellenőrzések végzésekor Spanyolország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság közül egyik ország sem rendelkezett az ellenőrzési jelentések nyilván tartását biztosító központosított rendszerrel.

A minőség-ellenőrzés korlátozott

69. Az eredményes ellenőrzési rendszer olyan minőség-ellenőrzés függvénye, amely lehetővé teszi, hogy az elvégzett ellenőrzési munkák megfeleljenek a vonatkozó standardoknak. Míg valamennyi vizsgált tagállamban felülvizsgálják a szankciókat javasoló ellenőrzéseket, az egyéb ellenőrzési jelentések felülvizsgálatára nem kerül sor, és ez hátráltatja az ellenőrzés egyes rendelkezéseinek azonosítását és kezelését.

70. A hat vizsgált tagállam közül ötben a Számvevőszék megjegyezte, hogy egyes megállapított jogsértésekre vonatkozóan nem végeztek el az eljárásokban előírt nyomon követési tevékenységet, ennek a döntésnek az okát azonban nem támasztották alá dokumentumokkal. A hatodik tagállamban, Olaszországban ez az eset nem merülhet fel, mivel kizárólag a jogsértés megállapításának helyet adó vizsgálatokról készül dokumentáció.

Egyes esetekben nincs elegendő számú ellenőr

71. Az ellenőrök számának, illetve annak, hogy tevékenységükből mennyi időt szánnak halászati felügyeletre, elégségesnek kell lennie ahhoz, hogy az elvégzett ellenőrzések mennyisége kielégítő legyen, illetve jelenlétük visszatartó erővel bírjon. Az eltérő helyi feltételek miatt ⁽¹⁾ ugyanakkor nem állíthatók fel általános szabályok ezen a téren.

72. Mindezek mellett azonban a számvevőszéki ellenőrök több tagállamban is azt tárták fel, illetve állapították meg, hogy nem került sor elegendő ellenőrzésre:

- a) Spanyolországban, 2003-ban, a nemzeti hatóságok az ellenőrök szükséges számát 139-ben határozták meg, ennek ellenére 2006-ban mindössze 91 tagállami ellenőr dolgozott;
- b) Dániában és az Egyesült Királyságban (Angliában és Walesben) nyilvánvalóan nem volt elegendő az ellenőri jelenlét, mivel a kétfős ellenőri csoportok mindegyike átlagosan 10–11, naponta több ízben is használt kirakodási hely felülvizsgálatáért volt felelős.

73. Továbbá, Franciaországban és Olaszországban nem lehet megítélni, hogy az egyes ellenőrzési szervek munkájának mekkora részét képezi a halászati felügyelet, ugyanis ezen szervek, mivel más területeken is végeznek helyszíni vizsgálatokat, és nem áll a rendelkezésükre elégséges elemzési eszköz, nem tudnak pontos és alátámasztható adatokkal szolgálni halászati ellenőrzési tevékenységüket illetően (lásd a 83. bekezdést).

⁽¹⁾ Például az alkalmazott halászati módszerek, a flotta mérete és összetétele, a partvidékek hossza és jellege, a joghatóság alá tartozó vizek területe, a forgalomba hozatal módjai stb.

Nem optimalizálják az ellenőrzési tevékenységeket

74. Egy ellenőrzési rendszer eredményességéhez – a rendszer által gyakorolt megfelelő általános nyomás meglétén túl – az is szükséges, hogy a rendelkezésre álló erőforrások optimálisan kerüljenek felhasználásra.

Korlátozott a hozzáférés az ellenőrzések programozásához, illetve az ellenőrzési területek kiválasztásához szükséges adatokhoz

75. A kockázatelemzés helyes elvégzéséhez, az ellenőrzési stratégia megfelelő meghatározásához és a célirányos programozás előkészítéséhez elengedhetetlen a különböző halászati tevékenységek, az azokban részt vevő szereplők, a korábban megállapított jogsértések és az azokra kiszabott szankciók megfelelő ismerete.

76. Az ellenőrzések eredményessége műveleti szinten az ellenőrök azon képességétől is függ, hogy a különböző lehetséges ellenőrzési területek közül ki tudják-e választani azt, amelyik jellemzőit tekintve a legfontosabb ⁽²⁾. Ehhez elengedhetetlen, hogy rendelkezésre álljanak az ezeket az információkat tároló adatbázisok, hogy az adatok megbízhatóak, kimerítőek és naprakészek legyenek, illetve hogy az adatbázisokhoz valamennyi ellenőrnek az ellenőrzés helyszínéről közvetlen és azonnali hozzáférése legyen.

77. Egyes esetekben a tagállamok nem rendelkeznek az adatok gyűjtését, archiválását és visszakeresését lehetővé tevő információs rendszerrel:

- a) Olaszországban nem áll rendelkezésre ellenőrzési adatbázis, Franciaországban pedig ez az adatbázis csak részben működik;
- b) a fogásokat nyilvántartó rendszerek által rendelkezésre bocsátott információk nem hasznosak; Franciaországban például a kikötőnkénti kirakodási mennyiség ismerete nem lehetséges.

78. Más esetekben a rendszerek nem hozzáférhetőek a személyzet valamennyi tagja számára, akiknek pedig szükségük lenne rá:

- a) Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban nem minden ellenőr férhet hozzá közvetlenül az ellenőrzés helyszínéről a fogási adatokhoz és/vagy a VMS-rendszer adataihoz;
- b) az ellenőrök egyik országban sem férhetnek hozzá közvetlenül a többi tagállam által nyilvántartott adatokhoz (egyéb országokban kifogott és kirakodott halmennyiség adatai, külföldi hajók földrajzi helyzete az ellenőrzési ország felségvizeire való belépést megelőzően a VMS-rendszer szerint stb.).

⁽²⁾ Halászati engedélyek, halászati jogok, fogási teljesítmény, visszamező ellenőrzési és szankcióadatok, forgalom, VMS-adatok stb.

Nem megfelelő a stratégiai programozás, és helytelenül választják ki az ellenőrzési területeket

79. A tagállamok többsége nem végez olyan kockázatelemzést, amely az ellenőrzési prioritásokat azonosító, illetve az erőforrások – elsősorban az ellenőrzések költséghatékonyságának elemzésén alapuló – racionális elosztásához alapul szolgáló hivatalos stratégiai dokumentumot eredményezne. Az általános ellenőrzési programok, amennyiben rendelkezésre állnak is, nem mindig határozzák meg egyértelműen a felhasználható eszközöket, illetve a betartandó mennyiségi célkitűzéseket.

80. Ilyen körülmények között nem lehetséges az alkalmazott eszközök jellemzőinek, a programozott ellenőrzési tevékenységeknek, illetve az adott tagállam hatáskörébe tartozó földrajzi területen végzett halászati tevékenységből eredő főbb kockázatoknak az összehangolása. Spanyolország két vizsgált tartományában megállapítható volt, hogy az ellenőrzések nagy részét olyan halászati tevékenységek körében végezték, ahol a jogsértések száma viszonylag alacsony volt.

81. Műveleti szempontból az ellenőrzési területek nem megfelelő kiválasztása akadályozza az ellenőrzések hatékonyságát. Az Egyesült Királyságban például a helyszíni ellenőrök több vizsgálatot is folytattak olyan hajókra vonatkozóan, amelyek esetében semmiféle jogsértés nem volt megállapítható, míg más – gyakran használt és nagy méretű – hajók esetében soha nem került sor vizsgálatra.

82. A vállalkozások könyvelési adatainak ellenőrzésére is kiterjedő, például az adóhatóságokkal közösen végzett vizsgálatok több országban is – Dániában, Hollandiában, illetve az Egyesült Királyságban – bizonyítottan eredményesek voltak. Ezeknek az ellenőrzéseknek köszönhetően nyilvánvalóvá vált, hogy a halászati hatóságok felé továbbított adatok és a gazdálkodási adatok nem egységesek, mégpedig főként azoknál a vállalkozásoknál, amelyek a halászati tevékenység mellett elsődleges felvásárlói tevékenységet is folytatnak. Ugyanakkor jogszabályi kötelezettség hiányában ez az ellenőrzési módszer továbbra is csekély jelentőségű.

... és ezeket olykor az ellenőrző szervek túl nagy száma is bonyolítja

83. Az ellenőrző szervek túl nagy száma növelheti az átfedések és a „holtterek” kockázatát az illetékességi területek elosztásakor, továbbá rugalmatlansághoz is vezethet, ami korlátozza az ellenőrzési eszközöknek a prioritások változása miatt szükséges átcsoportosíthatóságát:

a) Franciaországban öt minisztérium összesen nyolc főosztálya vesz részt az ellenőrzési és végrehajtási rendszerben, ám az illetékes hatóság – a Halászati Minisztérium – nem vizsgálhatja közvetlen ellenőrzési módszerekkel azon szerveket, amelyekre pedig maga is támaszkodik, és amelyek tevékenységének és eszközeinek koordinálásáért maga felelős;

b) Spanyolországban átfedés van a belvizeken ⁽¹⁾ és külvizeken egyaránt üzemeltetett hajók halászati tevékenységének ellenőrzésére vonatkozó hatáskörök tekintetében. A külvizeken üzemeltetett hajók által partra tett szállítmányokat ugyanazon helyen és időben kétszer is ellenőrizhetik: egyszer országos szinten, a kirakodási tevékenységre vonatkozóan, egyszer pedig regionális szinten, az elsődleges felvásárlást illetően;

c) Franciaországban és Olaszországban a nemzeti hatóságok nem tudják pontosan felmérni a halászati ellenőrzésekhez szükséges pénzügyi, emberi és anyagi erőforrásokat; ezen információk hiánya ténylegesen korlátozza az eszközök újraeloszthatóságát.

Nem követik nyomon az ellenőrzések teljesítményét

84. Az eredményes ellenőrzési rendszer alkotóelemei közé tartozik a teljesítmény mérése is. Adott ellenőrzési rendszer minőségének átfogó értékeléséhez, illetve az egyes területekre vonatkozóan kiválasztott módszerek megfelelőségének felméréséhez mutatók bevezetésére van szükség.

85. A vizsgált tagállamok közül ugyanakkor mindössze egy dolgozott ki tényleges teljesítménymutatót, ám az ellenőrzések nyomon követési rendszerének hiányosságai miatt annak minősége sem megfelelő ⁽²⁾. A többi esetben az alkalmazott értékelési mutatók csupán az általános működési tevékenységet mérik ⁽³⁾, egyes régiókra vagy halászatokra vonatkozóan azonban nem adnak információt. Ezek alapján tehát nem ítélték meg az ellenőrzési és felügyeleti tevékenység eredményességét.

A koordinációért felelős Közösségi Halászati Ellenőrző Ügynökség (Vigo) hatásköre korlátozott

86. A vigói (Spanyolország) székhelyű Közösségi Halászati Ellenőrző Ügynökség létrehozásának célja „a tagállamok által folytatott halászati ellenőrzési tevékenységek operatív koordinációjának megszervezése, valamint a tagállamok közötti együttműködés támogatása, hogy azok megfelelhessenek a közös halászati politika szabályainak, e szabályok hatékony és egységes alkalmazása érdekében” ⁽⁴⁾. Nevével ellentétben az ügynökség nem rendelkezik saját hatáskörrel a halászati ellenőrzésre vonatkozóan.

⁽¹⁾ Spanyolországban egy adott régió belvizei azt az övezetet jelentik, amely a partvonaltól egy, az adott régió két legtávolabbi tengerparti pontját összekötő képzeletbeli vonalig („Lineas de Base Recta”) terjed.

⁽²⁾ Franciaország nyilvántartja a megállapított jogsértések arányát (jogsértések száma/vizsgálatok száma). A hatóságok által közzétett arányszám 6,6 %, míg az ellenőrökhez eljuttatott adatbázisok alapján kiszámított arányszám 12,4 %.

⁽³⁾ Szárazföldi vagy tengeri vizsgálatok száma összesen, vizsgálaton töltött órák száma összesen stb.

⁽⁴⁾ A Tanács 768/2005/EK rendelete (2005. április 26.) a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal létrehozásáról és a közös halászati politika ellenőrző rendszerének létrehozataláról szóló 2847/93/EGK rendelet módosításáról (HL L 128., 2005.5.21., 1. o.).

87. Mivel az ügynökség csupán 2007-ben fogadta el első munkaprogramját, túl korai lenne tevékenységének a számvevőszéki ellenőrzés során tapasztalt hiányosságokra gyakorolt esetleges hatásáról véleményt mondani. Már most elmondható azonban, hogy sajnálatos módon az úgynevezett közösségi ellenőrök hatásköre ⁽¹⁾ csupán a tengeri fellépésekre korlátozódik, a jogsértések nyomon követésével és szankcionálásával kapcsolatos együttműködés azonban nem tartozik az ügynökség hatáskörébe.

A jogsértéseket nyomon követő és szankcionáló rendszerek gyakran nem megfelelőek

88. A jogsértéseket nyomon követő és szankcionáló rendszerek eredményességének feltétele, hogy valamennyi feltételezett jogsértést kezeljenek, illetve hogy a kiszabott szankciók visszatartó erővel bírjanak. Ez érvényes mind a tagállami hatóságok előtt felelősségre vonható gazdasági szereplők jogsértéseire, mind a Bizottság által megállapított tagállami kötelezettségzegésekre.

A tagállami rendszerek összességükben nem elég szigorúak

89. A közösségi jogszabályok értelmében a tagállamok nyomon követési és szankcionálási rendszereinek ügvelniük kell arra, hogy valamennyi jogsértés esetén megfelelő nyomon követési intézkedésre kerüljön sor, amely adott esetben visszatartó erejű szankcióhoz is vezethet ⁽²⁾. Ennek a kötelezettségnek a betartását azonban mind a hatályos eljárások, mind a kiszabott szankciók szintjén hiányosságok hátráltatják.

Egyes esetekben a nyomonkövetési eljárások eljárási vagy jogi okokból kevésbé hatékonyak

90. Előfordul, hogy az alkalmazandó eljárásokat jogi megfontolások miatt, illetve azért, mert azokat az illetékes hatóságok túl költségesnek ítélik meg, nem foganatosítják, és ez nem teszi lehetővé büntetés kiszabását:

- a) az Egyesült Királyság, pontosabban Anglia és Wales, nem rendelkezik közigazgatási szankciórendszerrel, és az arra irányuló döntések, hogy egy esetre vonatkozóan indítható-e eljárás („közérdek-e”) többek között az eljárás költsége és a kiszabható bírság közötti arányon alapulnak, ezt pedig túl kedvezőtlennek tartják. Ebből adódóan a 2005-ben megállapított jogsértések 90 %-át ⁽³⁾ eljárás nem, csupán az ellenőrzési szerv részéről történő figyelmeztetés követte;
- b) Franciaországban, jogi megfontolásokból adódóan, a fogási adatok nyilvántartásakor tapasztalt rendellenességeket esetleges eljárások indítása céljából nem továbbítják az ellenőröknek (lásd a 35. bekezdést).

⁽¹⁾ Valójában a tagállamok által kijelölt tagállami ellenőrökről van szó, akik az ügynökség által összehangolt műveletek keretében végzett vizsgálatokban vesznek részt.

⁽²⁾ A 2371/2002/EK rendelet 25. cikke.

⁽³⁾ A fedélzeti ellenőrzésekre is kiterjedő kirakodási ellenőrzések során megállapított 202 jogsértésből 167 esetben szóbeli figyelmeztetés, 14 esetben pedig írásbeli figyelmeztetés történt, 20 esetet továbbítottak az igazságügyi hatóságoknak, egy esetben pedig még nem született döntés.

A szankciók és azok előzményeinek ismerete hiányos

91. Több vizsgált tagállamban nem áll rendelkezésre a halászati jogsértésekre és azok elkövetőire vonatkozó valamennyi adatot tartalmazó központosított informatikai könyvtár. Ebből adódóan a bűnüldöző hatóságok döntésüket nem alapozhatják az előzmények kimerítő ismeretére. Ezenkívül az egyes jogsértéstípusokra kiszabott szankciók ismeretének hiánya gátolja az ellenőrzési tevékenység eredményességének értékelését, és ezáltal akadályozza a megfelelő stratégiai programozást és az ellenőrzési területek megfelelő kiválasztását (lásd a 63. bekezdést). Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban nem áll rendelkezésre a halászati területen kiszabott büntetések összességét tartalmazó adatbázis. Dániában ez az adatbázis csupán 2004 óta létezik.

A közösségi szintű integráció és harmonizáció hiánya

92. A közösségi szintű integráció és harmonizáció hiánya gátolja a szankciók eredményességét. Az egyik nehézséget a külföldi állampolgárokra kiszabott szankciók eredményes végrehajtása jelenti, amennyiben az adott személyek kívül tartózkodnak annak az államnak a joghatóságán, amelyben a jogsértést elkövetették. Adott ország hatóságai számára a másik, voltaképpen áthidalhatatlan nehézséget az jelenti, hogy – az információkhoz való hozzáférés nélkül, illetve az adott jogi körülmények mellett – hogyan kezeljék a másik tagállam által megállapított jogsértéseket.

93. A súlyos jogsértésre a tagállamok által alkalmazandó intézkedéseket tartalmazó, a Tanács által összeállítandó jegyzék ⁽⁴⁾ a mai napig nem készült el. A Bizottság mindeddig nem nyújtott be ilyen irányú javaslatot a Tanácsnak.

A Bizottság szerint a szankciók visszatartó ereje összességében kevés

94. Emellett, bár konkrét eszköz nem állt rendelkezésére, a Bizottság kijelentette, hogy a kiszabott szankciók általában véve kevésbé visszatartó erejűek. Ezt a következő megfogalmazásban tette közzé: „a kiszabott szankciók következményeként a halászati iparág által kifizetett összeg [...] nagyjából a [...] kirakodási érték 2 ezrelékének felel meg. Egy ilyen mértékű összeg maga után vonja annak veszélyét, hogy a halászati iparág a KHP szabályainak megsértése miatt kiszabott szankciókat csak a vállalkozás rendes működési költségének tekintheti, és nem érez igazi késztetést arra, hogy betartsa a szabályokat” ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ A 2371/2002/EK rendelet 25. cikkének (4) bekezdése.

⁽⁵⁾ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A tagállamok 2004-re vonatkozó jelentései a közös halászati politika szabályait súlyosan sértő magatartásokról, COM(2006) 387, 2006.7.14. Lásd még: *Common Fishery Policy Compliance Scoreboard* (Közös halászati politika – Összehasonlító eredménytábla), 3. kiadás (40. o.).

A tagállamokra gyakorolt nyomás eszközei csak kivételes esetben vezetnek eredményre

95. A Bizottság annak érdekében, hogy a tagállamokat rábírja kötelezettségeik betartására, indíthat általános eljárást az Európai Bíróságon kötelezettségzegés jogcímén, illetve indíthat különjárást a KHP keretében. Mindkét eljárás rendelkezik azonban olyan jellemzőkkel, amelyek megnehezítik alkalmazásukat, és néhány kivételtől eltekintve csökkentik az eredményességüket.

A hosszú, nehézkes és csak kivételes esetben eredményes kötelezettségzegési eljárások ...

96. A kötelezettségzegési eljárások természetükből adódóan hosszúak. A Bíróság elé terjesztés előtt kötelező a tagállamokhoz a megállapított kötelezettségzegésekre vonatkozóan felszólítást, majd indokolt véleményt intézni. Ezen lépések mindegyikét komoly előkészítő munkának és a Halászati Főigazgatóság érintett szolgálatai közötti egyeztetésnek kell megelőznie, sőt, a folyamatban a Bizottság Jogi Szolgálatának is részt kell vennie. Az egyes feladatok megvalósításához szükséges idő meghosszabbodik azzal, hogy a jogsértésekre vonatkozó határozatokat a Bizottság csak negyedévente egyszer hozza meg. A halászat területén – csakúgy, mint más területeken – a kötelezettségzegési eljárások összességükben akár több évig is elhúzódhatnak.

97. Ezenkívül az ellenőrzési és szankcionálási eljárások bevezetéséhez kapcsolódó hiányosságokból adódó kötelezettségzegési eljárásokhoz a Bizottság részéről jelentős ellenőrzési munkára van szükség. Mivel nem állnak rendelkezésre egyszerűen ellenőrizhető értékelési kritériumok, a Bizottságnak kell a lehető legtöbb bizonyítékot beszereznie annak alátámasztására, hogy a kötelezettségzegés általános és tartós. Ehhez számos helyszíni ellenőrzésre van szükség, annál is inkább, mivel a gyakorlatban a bizottsági ellenőrök a tagállami ellenőrök jelenléte nélkül nem állapíthatnak meg jogsértéseket. Végeredményben a munka mennyisége ugyanazon időben egynél több ilyen típusú eljárás lefolytatását nagymértékben megnehezíti ⁽¹⁾.

98. Végetül a kötelezettségzegési ítélet ⁽²⁾ önmagában véve nem vezet eredményre, hiszen a tagállam kötelezettsége az ítéletvégrehajtásban foglalt intézkedések meghozatalára korlátozódik. Ahhoz, hogy pénzbírság kiszabására kerülhessen sor, arra van szükség, hogy az első ítéletet második is kövesse ⁽³⁾ az első ítéletben foglalt rendelkezések meghozatalának elmaradásáért. Ehhez a Bizottságnak bizonyítania kell, hogy a kötelezettségzegések az első ítéletet követően továbbra is megszakítás nélkül fennálltak.

⁽¹⁾ A Bizottság becslése szerint 2005-ben ellenőrzési egysége a Franciaországgal folytatott jogvitákkal kapcsolatos munkára erőforrásainak 15 %-át szánta.

⁽²⁾ A Szerződés 226. cikke értelmében.

⁽³⁾ A Szerződés 228. cikke értelmében.

99. A gyakorlatban halászati területen tagállamot mindössze egy esetben ítélték pénzbírság megfizetésére ⁽⁴⁾. A kérdéses ítéletet 2005-ben mondták ki egy 1991-es rendelet megsértése miatt egy olyan ügyre vonatkozóan, amelyben az első jogsértéseket már 1984-ben, azaz 21 évvel korábban megállapították.

100. Ennek az egy döntésnek mindazonáltal komoly hatása volt a későbbiekre nézve. Lehetővé tette ugyanis a tagállami hatóságoknak, hogy néhány hónap alatt előírják számos, eddig nem létező vagy – bár több éve kötelezővé tett – mégsem működő eljárás bevezetését és alkalmazását, mégpedig nem csupán az éltelt tagállamban, hanem a hasonló eljárás alatt lévő többi tagállamban is.

... és a korlátozott hatású és nehezen végrehajtható különleges eljárások ...

101. A Bizottság különleges fellépési lehetőségként megelőző intézkedéseket hozhat ⁽⁵⁾ abban az esetben, ha a halászati tevékenység az erőforrások megőrzésére nézve komoly veszélyt jelenthet. A szükséges bizonyítékok összegyűjtésének és az arányossági elv betartásának nehézsége miatt azonban a Bizottság mindeddig lemondott ezek alkalmazásáról, annál is inkább, mert az ilyen intézkedések legfeljebb hat hónapig hajthatók végre, hatásuk tehát meglehetősen korlátozott lenne.

102. Emellett a korábbi kvóták ⁽⁶⁾ túllépésének megállapítása esetén a Bizottság csökkentheti a vétkes tagállam jövőbeli halászati lehetőségeit ⁽⁷⁾. Ehhez az szükséges, hogy elegendő bizonyítékot szerezzen arról, hogy a tagállamok által továbbított végleges adatok hibásak voltak. A gyakorlatban ez a rendelkezés mindössze egyetlen alkalommal, az egyik szankcionált tagállam nemzeti ellenőrzése során szerzett adatok alapján kerülhetett alkalmazásra ⁽⁸⁾.

103. A Bizottság az ellenőrzési szabályok alkalmazásának elmulasztása esetén nem függesztheti fel az adott tagállamnak a KHP keretében járó támogatásokat.

⁽⁴⁾ „Bizottság kontra Francia Köztársaság” ügy (C-304/02); kötelezettségzegési eljárás a Szerződés 228. cikke értelmében; a Bíróság 2005. július 12-i ítéletében 20 millió EUR általánösszeg és a teljesítésig félévente 57,8 millió EUR kényszerítő bírság fizetésére kötelezte Franciaországot; Franciaország ténylegesen az általánösszeget és egy kényszerítő bírságot fizetett meg.

⁽⁵⁾ A 2371/2002/EK rendelet 26. cikkének (3) bekezdése.

⁽⁶⁾ Korábbi kvóták: a legutóbb lezárt pénzügyi évre vonatkozóaktól eltérő kvóták, az előző pénzügyi év esetében ugyanis egy különleges igazgatási rendszer – bizonyos feltételek mellett – lehetővé teszi, hogy adott év túllépéseit a következő pénzügyi év megfelelő kvotáiból vonják le.

⁽⁷⁾ A 2371/2002/EK rendelet 23. cikkének (4) bekezdése.

⁽⁸⁾ A Bizottság 147/2007/EK rendelete (2007. február 15.) egyes halállományok esetében a 2007 és 2012 közötti időszakra vonatkozóan megállapított kvótáknak a halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról szóló 2371/2002/EK tanácsi rendelet 23. cikkének (4) bekezdése alapján történő kiigazításáról.

104. A Bizottság mindeztidáig soha nem értékelte azt sem, hogy a tagállamok milyen mértékben tettek eleget azon kötelezettségüknek, hogy a KHP szabályait megsértő kedvezményezettől a halászati strukturális alapok keretében juttatott támogatásokra vonatkozóan visszatérítést kérjenek ⁽¹⁾.

... a tagállamokban hosszú ideig fennálló, súlyos hiányosságokat eredményeznek

105. Végül, tekintettel a szankciórendszer említett hiányaira, nem meglepő, hogy a Számvevőszék komoly hiányosságokat észlelt a halászati erőforrások fenntartható gazdálkodására irányuló intézkedések végrehajtásában a tagállamok részéről, annak ellenére, hogy a Bizottság is több éve tudott erről a helyzetről.

106. Ez a helyzet abból is adódik, hogy a Bizottság ellenőrzési jelentéseit követően nem szólítja fel hivatalosan a tagállami hatóságokat, hogy foglaljanak állást az észlelt hiányosságokat illetően és adott esetben nyújtsanak be cselekvési tervet azok orvoslására.

Az ellenőrzési környezet: a halászati többletkapacitás hátráltatja a szabályok betartását és az ellenőrzések eredményességét

107. A fent leírt hiányosságokon kívül az ellenőrzési rendszerek eredményességét a komoly halászati többletkapacitásokban rejlő igen magas kockázat is gátolja. Ez a helyzet ugyanis a halászokat a szabályok megszegésére bátorítja. Minden más tényező egyezése esetén az ellenőrzések csak az ellenőrzési eszközök tökéletesítése és az ellenőrzések által gyakorolt nyomás fokozása révén tehetők eredményessé. Ezt a helyzetet azonban – annak ellenére, hogy több éve ismert – nem orvosolták eredményesen.

A többletkapacitás jelentős, a közösségi szintű fellépést hátráltató kockázati tényező

108. A többletkapacitás adott flotta fogási kapacitásának az erőforrások fenntartható hasznosítását biztosító fogásszinthez képest túlzott mértéke. Arra, hogy a közösségi flotta túllépi a halászati kapacitást – a mérési nehézségek ellenére – már a Zöld Könyv is felhívta a figyelmet ⁽²⁾. A Bizottság szerint a közösségi flotta „jelenleg nagy mértékben túlméretezett [...], a tartalékokkal való előrelátó gazdálkodás érdekében összességében körülbelül 40 %-kal kellene csökkenteni a halászat okozta állománypusztulást.”

A többletkapacitás túlhalászásra ösztönöz

109. A többletkapacitás túlhalászást eredményez, továbbá befolyásolja a szakma, illetve a jogalkotók hozzáállását is azért, hogy csökkenteni az ágazatban működő vállalatok haszonrését, amelyeknek így máshonnan kell fedezniük a termelőeszközök többletkapacitásából adódó költségeket.

110. A halászok hajlamosak arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben kihasználják túlméretezett hajóikat, azaz az engedélyezett mennyiségen túl is halásszanak. Fennáll a veszély, hogy nem jelentik be a teljes kifogott mennyiséget, illetve a kevésbé jövedelmező példányokat visszadobják a tengerbe (lásd a 25. bekezdést).

111. A TAC és a kvóták elfogadásakor a Tanácsnak ellentétes rövid távú – egyrészt környezetvédelmi, másrészt pedig társadalmi-gazdasági – érdekek között kell döntenie. E döntés értelmében a Tanács, amennyiben az a halászatban dolgozók azonnali érdekeit szolgálja, engedélyezhet a tudományos szakemberek javaslatait meghaladó fogásmennyiséget is (lásd az 3. táblázatot). Ezenkívül ezeket a döntéseket olyan eszköz hiányában hozzák meg, amely lehetővé tenné a kiválasztott fogásszint egyes érdekekre gyakorolt hatásának objektív értékelését.

3. táblázat

Eltérés a tudományos vélemények és a TAC között (példák)

	Tőkehal (Északi-tenger)	Hering (Északi-tenger)	Fattyúmakréla (Északi-tenger)	Vékonybajszú tőkehal (Északi-tenger)
Tudományos vélemény (2006, tonna)	0	< 425 000	< 18 000	< 17 300
TAC (2006, tonna)	23 205	454 751	42 727	23 800
Tudományos vélemény (2007, tonna)	0	< 245 000	< 18 000	< 15 100
TAC (2007, tonna)	19 957	341 063	42 727	23 800

⁽¹⁾ A Tanács 2792/1999/EK rendelete (1999. december 17.) a halászati ágazatnak nyújtott közösségi strukturális támogatásra vonatkozó részletes szabályok és rendelkezések megállapításáról, 18. cikk (HL L 337., 1999.12.30., 10. o.).

⁽²⁾ Zöld Könyv a közös halászati politika jövőjéről, COM(2001) 135, 3.3. alfejezet.

A korábbi kapacitáscsökkentő politikák kudarca

112. Az első, a közösségi flotta többletkapacitásának csökkentését szorgalmazó lépés 1986-ban történt, ebben az évben vezették ugyanis be az első többéves orientációs programot (TOP). Ezt további három hasonló program követte, amelyek a közösségi flotta különböző szegmensei számára kapacitási és erő-kifejtési felső határértékeket jelöltek meg ⁽¹⁾. Ugyanakkor a túl szerény célkitűzések, az irányítási nehézségek és a strukturális támogatásoknak a hajók korszerűsítésére és építésére történő felhasználása együttesen a programok kudarcához vezettek. Mindezek miatt a Bizottság 2003-ban megszüntette ezeket a programokat.

A jelenlegi politika elsősorban a halászati erő-kifejtés korlátozásán alapul

113. A KHP 2002-ben bevezetett reformjával az Európai Közösség a tagállamokra ruházta a halászati kapacitás csökkentésének hatáskörét, és saját hatáskörben csak a halászati erő-kifejtés irányítására vonatkozó rendeleteket hagyta meg.

A halászati kapacitás csökkentésére irányuló közösségi célkitűzés elhagyása

114. A kapacitás csökkentésének célkitűzéseit felváltotta a felső határok fogalma. Ezek kapacitásegységekben vannak kifejezve és olyan felső határértékeket jelölnek, amelyeket a tagállami flották nem léphetnek túl. A határokat korábbi adatok alapján állapítják meg, és azokat csak abban az esetben csökkentik, ha a flotta egyik hajóját közösségi támogatással felszámolják. Ez a rendszer nem kötelezi és nem is bátorítja a tagállamokat többletkapacitásaik csökkentésére.

A halászati erő-kifejtés csökkentése nem eredményez feltétlenül kapacitáscsökkentést

115. Jelenleg a közösségi fellépés lényegében a halászati erő-kifejtés csökkentését jelenti. Mivel a halászati erő-kifejtés a (bruttó tonnatartalom vagy kW-ban megadott) kapacitás és a (tengeren töltött napok számában megadott) tevékenység szorzataként határozható meg, csökkentése az egyik tényező, nevezetesen a tevékenység egyszerű mérséklésével is elérhető. Ebben az esetben azonban a többletkapacitás továbbra is hátrányosan befolyásolja a halászati ipar jövedelmezőségét. A halászati ipar a tevékenység csökkentésének ellensúlyozása érdekében a technológiai felszerelésbe (hanglokátorokba, hatékonyabb halászfelszerelésekbe) történő befektetés révén igyekezhet növelni a termelékenységet, ez azonban gyakorlatilag szintén növeli a tényleges halászati kapacitást.

Nehezen ellenőrizhető rendszerek

116. A halászati erő-kifejtés korlátozásának szabályrendszere alá egyre több halászat tartozik, aminek következtében a szabályok alkalmazása és ellenőrzése egyre összetettebbé és nehezebbé válik.

⁽¹⁾ A halászati erő-kifejtés a halászati kapacitásnak és a halászati művelet időtartamának a szorzata.

117. Emellett a halászati kapacitás tonnatartalom (GT) és motorteljesítmény (kW) szerinti mérése két fontos hiányosságot rejt magában. Az egyik hiányosság abból következik, hogy nem megfelelőek a tényleges fogáskapacitás, illetve a technológiai fejlődésből következő – a Bizottság szerint évi 1–3 %-ot is elérő, sőt egyes halászatokban ezt meg is haladó – termelékenységnövekedés méréséhez kiválasztott referenciaegységek ⁽²⁾. A másik hiányosság pedig a két mértékegységnek megfelelő adatok következetes és pontos mérésének nehézségéből adódik ⁽³⁾.

118. Minden tagállamnak évente egyszer jelentést kell benyújtania a Bizottságnak arról, hogy milyen erőfeszítéseket tett a halászati kapacitás és a halászati lehetőségek közötti fenntartható egyensúly elérésére ⁽⁴⁾. Ennek ellenére csupán néhány tagállam nyújtott be értékelést saját helyzetéről a többletkapacitás illetően, és különbözőek az egyes tagállamok által követett módszertani megközelítések is. Ebből következően a Bizottság nem rendelkezik pontos képpel a meglévő egyensúlyhiányokról, és mindeddig a tagállamok által szolgáltatott becslések helyességét sem ellenőrizte.

Előfordulhat, hogy a közösségi támogatások kapacitásnövekedéshez vezetnek

119. Az új Európai Halászati Alap (EHA) támogatást nyújt a halászhajók motorcseréjéhez abban az esetben, ha az új motor teljesítménye a korábbinál alacsonyabb, vagy adott esetben megegyezik azzal. Ez a rendelkezés a gyakorlatban – ismerve a motorteljesítmény ellenőrzésének nehézségeit – valójában a halászati kapacitás növekedését jelentheti.

120. A közösségi politikák segítségével mindezekből következően nem lehetett megakadályozni az európai flotta komoly többletkapacitását ⁽⁵⁾. A jelenlegi rendszer, amely a kapacitás irányításának felelősségét a tagállamok kezébe adja és a közösségi fellépés során a hangsúlyt a halászati erő-kifejtés korlátozására helyezi, nem alkalmaz olyan kényszerítő mechanizmust, amely a többletkapacitás csökkentéséhez vezetne. A többletkapacitás problémája tehát feltehetőleg az elkövetkező években is fennmarad, és összességében hátrányosan befolyásolja majd a KHP szabályainak betartását, különösen a TAC és a kvóták tekintetében.

⁽²⁾ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a közös halászati politika keretében a halászati kapacitás és erő-kifejtés mérésére használt mutatókról, COM(2007) 39 végleges, 2007.2.5.

⁽³⁾ A motor teljesítménye esetében az elektronikus sebességhatárolók használata bonyolulttá teszi a bejelentett adatok ellenőrzését; a tonnatartalom tekintetében pedig az alkalmazott mértékegység harmonizálása csupán a közelmúltban történt meg, és ez nehezíti a visszamenőleges adatokkal való megbízható összevetést.

⁽⁴⁾ A 2371/2002/EK rendelet 14. cikke.

⁽⁵⁾ A Halászati Tudományos, Műszaki és Gazdasági Bizottság (HTMGB) szerint nem csupán arról van szó, hogy a bejelentett csökkentések mértéke a halászati lehetőségek és a flottakapacitás között fennálló egyenlőtlenség mértékéhez képest meglehetősen jelentéktelen, hanem arról, hogy az egyensúly eléréséhez az EU halászati flottakapacitásának (képességének), és nem csupán a fizikai kapacitásnak a csökkentésére van szükség. (A Bizottságnak a Tanács és az Európai Parlament részére készített éves jelentése a tagállamok által a halászati kapacitás és a halászati lehetőségek fenntartható egyensúlyának elérése érdekében 2005-ben tett erőfeszítésekről, melléklet), COM(2006) 872 végleges, 2007. január 9.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

121. A fogási adatok hiányosságai és nem megbízható minősége akadályozza a TAC és a kvóták rendszerének megfelelő működését, amely a közösségi halászati erőforrásokkal való gazdálkodás legfontosabb eleme. A jogszabályi keret és a hatályos eljárások nem biztosítják sem a kimerítő adatgyűjtést, sem a következtelenségek kiszűrését az adatellenőrzés során. Összességében a Bizottságnak sincs módjában azonosítani a tagállamok által szolgáltatott adatokban rejlő hibákat és rendellenességeket, illetve kellő időben meghozni az erőforrások megőrzéséhez szükséges döntéseket (lásd a 18–51. bekezdést).

122. Az ellenőrzési rendszerek nem biztosítják a jogsértések eredményes megelőzését és kiszűrését. Az általános standardok hiánya heterogén tagállami rendszerekhez vezetett, amelyek nem jelentenek megfelelő visszatartó erőt, és az ellenőrzési tevékenység optimalizálását sem segítik elő. Emiatt a gyakorlatban szűkül a tagállami mechanizmusok bizottsági értékelésének hatóköre, illetve az értékelési lefedettség, és ebből adódóan csökken a Bizottság azon képessége is, hogy összességében megítélje a tagállami rendszerek eredményességét (lásd az 52–87. bekezdést).

123. A megállapított jogsértésekre vonatkozó eljárások nem teszik lehetővé annak igazolását, hogy a jogsértések mindegyikét nyomon követik-e, és ebből adódóan azt sem, hogy szankcionálják-e azokat. Amennyiben a szankciókat ki is szabják, azok általában nem rendelkeznek kellő visszatartó erővel. Amennyiben egy tagállam megsérti a közösségi jogszabályok valamelyikét, a Bizottságnak mindössze egyetlen bizonyíthatóan eredményes eszköz áll a rendelkezésére: kötelezettségességi eljárást kezdeményezhet az Európai Bíróságon. Az eljárás egyes jellemzői miatt ugyanakkor annak alkalmazása korlátozott, ezért az eszköz maga nem eléggé hatékony (lásd a 88–106. bekezdést).

124. A többletkapacitás hátrányosan befolyásolja a halászati ipar jövedelmezőségét és – az engedélyezett fogások csökkentése miatt – a korlátozások megszegésére bátorít, illetve rontja a továbbított adatok megbízhatóságát. A halászati kapacitás kiigazítását célzó programok kudarcát követően a jelenlegi, lényegében a halászati erőfelfejtés irányításán alapuló megközelítés továbbra sem képes megoldást nyújtani a többletkapacitás problémájára (lásd a 107–120. bekezdést).

125. Összességében a Számvevőszék munkája arra mutatott rá, hogy az ellenőrzési, felügyeleti és szankciórendszerek a közel múltban történt javulás ellenére sem képesek biztosítani a halászati erőforrásokkal való gazdálkodás szabályainak, különösen a TAC és a kvóták rendszerének hatékony alkalmazását. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a fogási kapacitások, illetve lehetőségek közötti eltérés kedvezőtlen alapot teremt a jogszabályi előírások spontán betartásához. A kirakodások utóbbi években történt jelentős csökkenését követően ennek a helyzetnek a fenntartása óhatatlanul súlyos következményekkel járna mind a halászati erőforrásra, mind a halászati ipar, illetve az ahhoz kapcsolódó területek jövőjére nézve.

126. Ha a politikai hatóságok számára fontos, hogy a KHP megvalósítsa célját, a halászati erőforrások fenntartható hasznosítását, a fennálló ellenőrzési és szankciórendszerek hatékonyságát jelentős mértékben növelni kell, többek között az alábbi ajánlások végrehajtása révén.

A fogási adatok megbízhatósága

127. A halászati erőforrások kezeléséhez szükséges fogási adatok megbízhatóságának növelése többek között a fogási adatokat gyűjtő, validáló és nyomon követő rendszerek tökéletesítésén alapul. Ennek feltétele, hogy a tagállamok:

- ügyeljenek arra, hogy a jogszabályban előírt valamennyi adatnyilvántartási okmány ténylegesen és szabályszerűen kiállításra kerüljön, és azokat az illetékes hatóságok a lehető leggyorsabban regisztrálják;
- informatikai eszközök segítségével rendszeresen ellenőrizzék az okmányokon található valamennyi adat egyezését, és adott esetben azokat vessék össze a VMS-rendszer adataival;
- tegyék átjárhatóvá rendszereiket annak érdekében, hogy ellenőrizhető legyen az adott országban kirakodásra került, de más országban értékesített mennyiségekre vonatkozó dokumentumok egyezése;
- a legutóbbi kumulatív havi jelentésekről szóló, független szervezet által kiadott éves hitelesítő okirat benyújtásával igazolják a Bizottsághoz eljuttatott adatok megbízhatóságát.

128. A tökéletesítés feltétele még, hogy a Bizottság:

- a lehető leggyorsabban létrehozza és elfogadja a halászati tevékenységekre vonatkozó információk elektronikus rögzítéséről és továbbításáról, valamint a távérzékeléses eszközökről szóló rendelet⁽¹⁾ végrehajtási szabályait, ügyelve arra, hogy ennek az eszköznek a végrehajtási feltételei a lehető legjobban kizárják a jogsértések lehetőségét, és megkönnyítsék a tagállami rendszerek átjárhatóságát;
- alakítsa át a tagállamok által továbbított jelentések formátumát úgy, hogy elemzésük könnyebb legyen és elősegítsék a hatékony ellenőrzést;
- rendszeresen éljen a releváns adatokat tartalmazó számítógépes adatállományok másolataihoz való hozzáférési jogával. A továbbiakban ne kelljen előzetes kérvényt benyújtani a hozzáférés érdekében;
- harmonizálja az egyes tagállamok által az „elsőülgyenértékek” kiszámításához alkalmazott átváltási együtthatókat;
- bizonyosodjon meg az Eurostat-hoz, illetve a Halászati Főigazgatósághoz eljuttatott adatok egyezéséről.

(1) A Tanács 1966/2006/EK rendelete.

Az ellenőrzési rendszerek eredményessége

129. A tagállami felügyelet és ellenőrzés eredményességéhez és következetességéhez, illetve azok tökéletesebb bizottsági ismeretéhez és értékeléséhez – amennyiben még nem tették meg – a tagállamoknak a következőket kell megtenniük:

- a) határozzák meg az ellenőrzések minimumkövetelményeit és azokat az alapvető vizsgálatokat, amelyeket az ellenőrzéseknek mindenképpen tartalmazniuk kell;
- b) biztosítsanak megfelelő hozzáférést az ellenőrzések tervezéséhez és az ellenőrzési területek kiválasztásához szükséges valamennyi adathoz;
- c) dolgozzanak ki egy kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési stratégiát;
- d) releváns célkitűzések segítségével értékeljék ellenőrzési tevékenységeiket;
- e) a kontrollmechanizmusok felügyelete révén biztosítsák az ellenőrzési munka minőségét;
- f) központosított adatbázisokban tartsanak nyilván valamennyi ellenőrzést.

130. Ami a Bizottság feladatait illeti, azok a következők:

- a) a Bizottság tegyen javaslatot a Tanácsnak, hogy az előző bekezdésben felsorolt valamennyi ajánlást – mint a hatékony szabályozáshoz elengedhetetlen feltételeket – tegye a jogszabályok részévé;
- b) írja elő a tagállamok számára, hogy minden azonosított fő hiányosságra vonatkozóan dolgozzanak ki cselekvési tervet.

A visszatartó erejű szankciók alkalmazása

131. A szankciók visszatartó erejének biztosításához a tagállamoknak figyelmeztetniük kellene az illetékes hatóságokat, hogy adott szankció kiszabása előtt – az uniós jogszabályok értelmében – figyelembe kell venniük mind a büntetés visszatartó erejét ahhoz a gazdasági előnyhöz képest, amelyet adott gazdasági szereplő húz a jogsértésből, mind a közös erőforrásban okozott kár nagyságát.

132. Annak érdekében, hogy a jogsértések okozói ne helyezték át olyan tagállamokba a székhelyüket, ahol a hiányosságokért kiszabott büntetések enyhébbek, a Tanácsnak ösztönöznie kell a tagállamokat, hogy közelítsék egymáshoz a kiszabandó szankciókat, többek között az általuk súlyos jogsértésekre alkalmazandó intézkedések jegyzékének – a jogszabályokban meghatározottak szerinti – összeállításával ⁽¹⁾.

133. A Bizottság tagállamokra gyakorolt nyomásának növekedése érdekében kívánatos, hogy a közösségi jogalkotó megbizonyosodjon az általa hozott irányítási intézkedések ellenőrizhetőségéről, megfontolja annak lehetőségét, hogyan növelhető a bizottsági ellenőrök hatásköre és hogyan bővíthetők a Közöségi Halászati Ellenőrző Ügynökség feladatai, valamint hatékonyabb szankcionálási eszközöket (mint például a halászati közösségi támogatások felfüggesztésének lehetősége) vezessen be arra az esetre, ha egy tagállam nem tesz eleget ellenőrzési kötelezettségeinek.

A többletkapacitások csökkentése és megfelelő kísérő intézkedések

134. A túlzott halászat csökkentésére irányuló tagállami és bizottsági erőfeszítéseket nagyra törő kapacitáscsökkentő célkitűzésekkel, valamint a halászati iparból élő népességet segítő társadalmi-gazdasági jellegű intézkedések elfogadásával kell támogatni.

135. Mivel a megfelelő intézkedések meghatározásához elengedhetetlen a halászati ipar társadalmi-gazdasági hátterének, valamint a fogások csökkentését célzó döntések hatásának kellő ismerete, a Bizottságnak informatikai eszközöket és elemzési alkalmazásokat kell kifejlesztenie ezen a területen.

136. Az ellenőrzési, felügyeleti és szankciórendszerek javolt technikai fejlesztésén kívül a KHP sikeréhez és a halászati tevékenység fenntarthatóságához szükséges az is, hogy valamennyi érintett fél tudatosítsa az említett problémákat, illetve hogy megfelelő pénzügyi támogatások álljanak rendelkezésre, amelyek megkönnyíthetik a halászati erőforrások hasznosítása melletti kiegészítő vagy alternatív jövedelemforrások kialakítását.

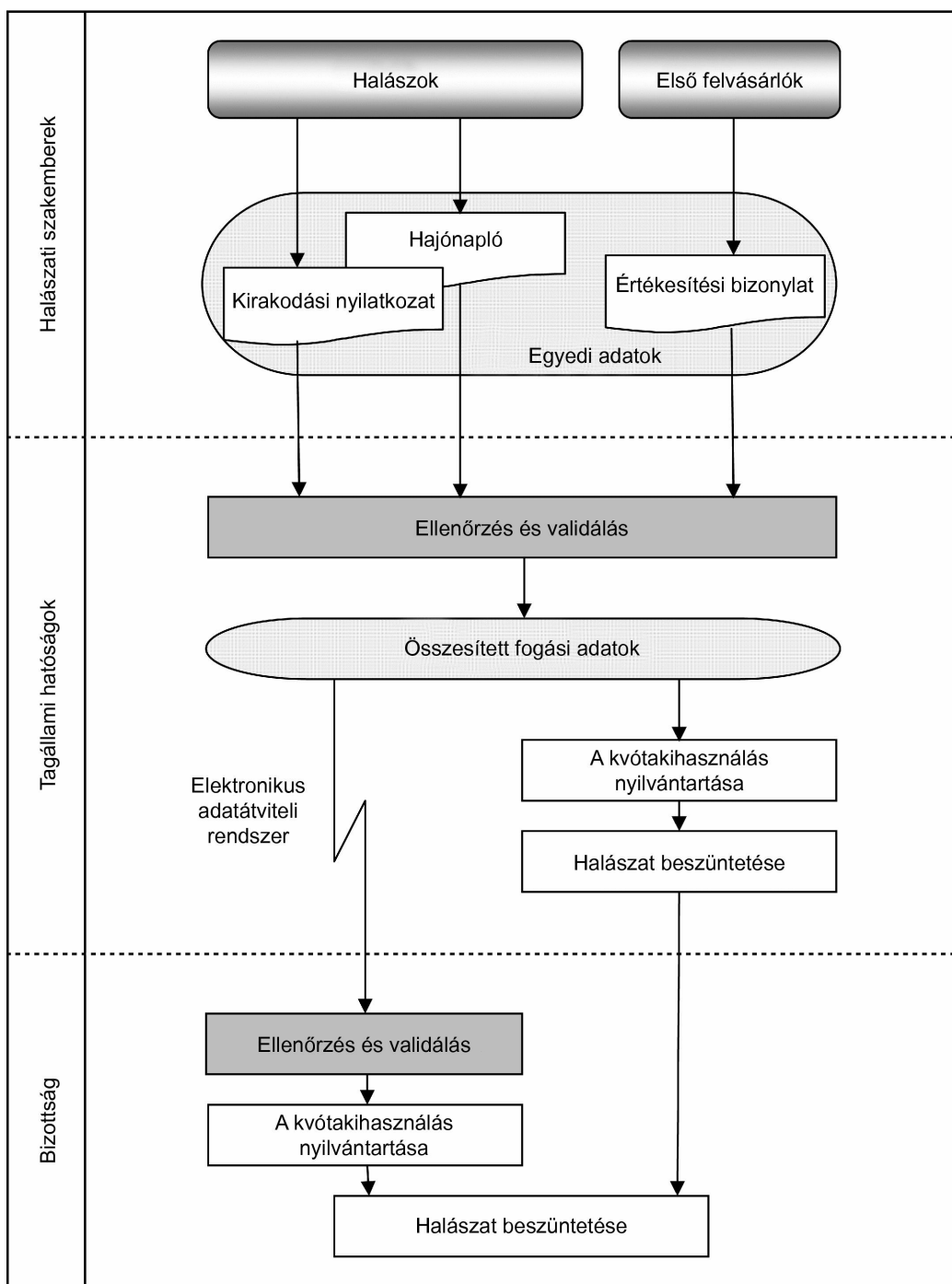
Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2007. október 25-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Hubert WEBER
elnök

⁽¹⁾ A Tanács 2371/2002/EK rendelete 25. cikkének (4) bekezdése.

MELLÉKLET

A FOGÁSI ADATOK GYŰJTÉSE ÉS NYILVÁNTARTÁSA – EGYSZERŰSÍTETT ÁBRA



A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A közös halászati politika (KHP) célja a vízi erőforrások megőrzése és kezelése. A Bizottság a Tanács parlamenti konzultációt követően hozott határozataival kapcsolatban rendelkezik jogalkotói feladatkörrel. A KHP keretébe tartozó szabályok alkalmazása és végrehajtása a tagállamok hatáskörébe tartozik.

A Bizottság úgy véli, hogy a KHP sikere az ellenőrzések, a vizsgálatok és a szankciók minőségének függvénye.

Az ellenőrzés és a végrehajtás területét érintő bizottsági jogalkotási munka célja a tagállami intézkedések harmonizálása, valamint a szakpolitikai hiányosságok kiküszöbölése olyan esetben, ha a tagállamok nem rendelkeznek átfogó hatáskörrel.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon következtetéseivel, amelyek az ellenőrzéssel, vizsgálatokkal és szankciókkal kapcsolatos hiányosságokra vonatkoznak, mivel az utóbbiak veszélyeztetik a KHP hatékony működését.

E helyzetet figyelembe véve a Bizottság már meg is kezdte az európai halászati ellenőrzési politika nagyívű reformjához kapcsolódó konzultációt.

E reform sikeréhez hatékony hozzájárulást jelenthetnek a Számvevőszéknek a helyzet javítására irányuló ajánlásai.

Az elmúlt évek során történtek már bizonyos erőfeszítések a KHP szabályaira vonatkozó ellenőrzés és végrehajtás minőségének javítására, illetve a tagállamokban végrehajtott intézkedések hatékonyabb összehangolására és harmonizálására. Ki kell emelni a 2002-es KHP-reform és a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal létrehozásának szerepét az új lehetőségeket megteremtésében.

A KHP hatékony működéséhez egyszerűsíteni kell az eljárásokat, és meg kell erősíteni a Bizottság, illetve a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal feladat- és hatásköreit.

A KHP sikerét döntően befolyásolja a tagállamok elkötelezettsége, valamint a KHP hatékony ellenőrzésére és végrehajtására irányuló erőfeszítések. Egyes esetekben problémás volt a Tanács által elfogadott bizottsági javaslatok továbbvitele, különösen amikor ezek témáját olyan törekvések képezték, mint a kimerített erőforrások hozzáférés-korlátozása, a halászati kapacitások és az erőforrások összehangolása, illetve a Bizottság hatásköreinek kiszélesítése.

II. A KHP szabályai végrehajtásának megfelelő biztosítása érdekében a Bizottság – a nemzeti ellenőrzési és végrehajtási rendszerek hiányosságait kiküszöbölendő – szükség esetén jogsértési eljárásokat indít és egyéb végrehajtási intézkedéseket hoz, aktívan támogatja a nemzeti hatóságok közötti együttműködés hatékonyságának fokozását, a jogszabályalkotást, és közvetlen támogatást biztosít a tagállamok ellenőrzési hatóságai számára. Ezek az intézkedések ugyanakkor nem mindig bizonyultak megfelelően hatékonyak, illetve sikeresnek.

A tagállamoknak létre kell hozniuk a halászati tevékenységekre vonatkozó adatok rögzítését, összevetését és ellenőrzését lehetővé tevő rendszereket, és hatékonyabbá kell tenniük a beszámolási kötelezettségek ellenőrzését és végrehajtását.

III. A Bizottság egyetért a Számvevőszék elemzésével és következtetéseivel. Ezek az ajánlások korábban már szerepeltek különféle bizottsági javaslatokban, most azonban az európai halászati ellenőrzési politika tervezett reformjával összefüggésben kerülnek napirendre.

A nemzeti szankciórendszerek alkalmazása a tagállamok hatáskörébe tartozik. A közösségi jogalkotó határozatot hozott e rendszerek közösségi szintű harmonizálására.

BEVEZETÉS

1–9. A közös halászati politika (KHP) fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi feltételekkel biztosítja az élő vízi erőforrások kiaknázását. Erre alapozva a KHP-t lefedő hatályos jogi aktusok olyan keretet alkotnak, amely a halászati tevékenységeket fogáskorlátozás, kapacitáskorlátozás, halászati erőfelfejtéseket korlátozó szabályozás és technikai intézkedések révén szabályozza.

E politika sikere alapvetően az érintett érdekelt felek összességének részvételétől függ. Igaz ugyan, hogy a Bizottság gyakorolja a jogalkotási javaslattevési hatáskört és a szabályok tagállamok általi végrehajtásának ellenőrzését, ugyanakkor a KHP célkitűzéseinek elérése szempontjából elengedhetetlen a tagállamok aktív részvétele. Csakis a tagállamok biztosíthatják a KHP szabályainak tényleges elfogadását, és hozhatják meg az azok megfelelő alkalmazásához szükséges intézkedéseket.

A rendszer hatékonyságának fokozása érdekében a 2002-es reform a halászati irányításban új megközelítést vezetett be, amelynek alapját a hosszú távú vezetői/irányítási tervek jelentik, kiegészítve a súlyosabb helyzetekre vonatkozó helyreállítási tervekkel. A halászati kapacitás igazgatásának régóta fennálló rendszerét úgy módosították, hogy a halászati kapacitás meglévő korlátain belül megerősítették a halászati erőfeszítés irányítását.

Az alaprendelet ⁽¹⁾ és az ellenőrzési rendelet ⁽²⁾ V. fejezetével összhangban a tagállamoknak el kell fogadniuk a KHP-jogszabályok hatékony ellenőrzéséhez, vizsgálatához és végrehajtásához szükséges intézkedéseket, rendelkezésre kell bocsátaniuk az ehhez szükséges pénzügyi és emberi erőforrásokat, valamint ki kell alakítaniuk az adminisztratív és technikai struktúrákat.

A szabályok alapját a tagállamoknak a hatékony ellenőrzési rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettsége képezi, amely adott esetben a Bizottság által alkotott részletes szabályozást követi.

E vonatkozásban a Bizottság megközelítése az, hogy részletes szabályokat fogad el az ellenőrzési, a vizsgálati és a végrehajtási feladatok vonatkozásában, amelyek vagy meghatározott halászati tevékenységekre vagy területekre vonatkoznak, vagy közös tényezők fennállása esetén szélesebb körben alkalmazandók; a Bizottság a rá ruházott hatásköri kereteken belül és a KHP-célkitűzések megvalósításához rendelt kiemelt kérdéscsoportokat szem előtt tartva értékeli a KHP-szabályok tagállamok általi végrehajtását.

A Bizottság ezzel kapcsolatosan horizontális és egyedi vizsgálati programok alapján helyszíni vizsgálati látogatásokat szervez a tagállamokban. Az említett helyszíni vizsgálati látogatások alkalmával feltárt hiányosságokra a Bizottság az általa legmegfelelőbbnek és leghatékonyabbnak vélt módszerekkel igyekszik megoldást találni, figyelembe véve azok súlyosságát, valamint sürgős és politikailag érzékeny jellegét.

⁽¹⁾ 2371/2002/EK rendelet.

⁽²⁾ 2847/93/EGK rendelet.

A bizottsági vizsgáló tisztviselők megállapításainak többségét az érintett tagállamokkal fenntartott kapcsolatok, illetve további vizsgálati látogatások révén követik nyomon. A súlyosabb eseteket vagy az elvi jelentőségű eseteket politikai szinten kezelik. Súlyos hiányosságok vagy a hiányosságok tartós fennállása esetében az érintett tagállam ellen jogsértési eljárást indítanak.

Az Európai Bíróság (EB) C-304/02. számú Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott határozata ⁽³⁾ egyértelmű megerősítéssel szolgált a Közösség számára a tekintetben, hogy miként értelmezendő a tagállamoknak a KHP-szabályok ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos szerepe, illetve kötelezettségei. Ezen ítéletet értelmében Franciaországot 20 millió EUR átalányösszeg, továbbá 57 761 250 EUR rendszeres, hathavonként fizetendő kényszerítő bírság megfizetésére kötelezték. A második hathónapos időszak lejártát követően a Bizottság úgy ítélte meg, hogy Franciaországnak az ellenőrzési, a bűnüldözési és a bírságolási rendszerek tökéletesítésére irányuló erőfeszítései általánosságban kielégítőnek mondhatók és olyan jellegűek, hogy másodszori bírság kiszabása aránytalan lenne. Franciaország esetében azonban kiemelték, hogy a jövőre nézve a lényeges az, hogy Franciaország folytatja erőfeszítéseit és tovább erősíti ezt a folyamatot.

A hosszú időt igénybe vevő jogsértési eljárások mellett a Bizottság azáltal is segíti a tagállamokat feladataik teljesítésében, hogy tájékoztatást és iránymutatást biztosít számukra, eszközöket biztosít a bevált gyakorlatok cseréjéhez, valamint vizsgálati típusonként minimumkövetelményeket határoz meg egyes halászati tevékenységekre.

Végül a tagállamokban tett vizsgálati látogatások információkat biztosítanak a Bizottság számára azon feladatához, hogy értékelje a jelenlegi KHP-keretet, és amennyiben szükséges új jogalkotási javaslatokat terjesszen elő a Tanácsnak a fennálló hiányosságok és diszkrépanciák kezelésére.

AZ ELLENŐRZÉS JELLEMZŐI

17. Az e jelentésben szereplő megjegyzéseket figyelembe veszik majd az ellenőrzési rendelet felülvizsgálatát és átdolgozását megelőző előkészítési folyamatban.

ÉSZREVÉTELEK

18. Az egyes tagállamokban működő fogás-nyilvántartási és -ellenőrzési rendszerek értékelése 2008-ban fejeződik be, mivel a probléma lényegét a nem eléggé megbízható adatok jelentik. Erre az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és átdolgozása során fogunk választ adni.

19. A nemzeti fogás-nyilvántartási rendszerek Számvevőszék által említett hiányosságai a Halászati és Tengerügyi Főigazgató-ságának szolgálatai előtt már korábban is ismertek voltak.

⁽³⁾ Tizenkét tagállam támogatta azt a francia indítványt, hogy a kényszerítő bírság kiszabása mellett ne vessenek ki egyösszegű bírságot.

A – különösen a nemzetközi megállapodások hatálya alá eső állományokkal kapcsolatos – adatok megbízhatóságának javítása érdekében (pl. grönlandi laposhal, Északnyugat-atlanti Halászati Szervezet [NAFO]) a Bizottság saját kezdeményezésére adategyeztetéseket hajt végre a harmadik országokból származó adatok vonatkozásában, mellyel párhuzamosan figyelmeztető rendszereket alakított ki.

Emellett a Bizottság egyes tagállamokkal szemben jogsértési eljárást indított többek között az adatok megbízhatóságát illetően (Nagy-Britannia, Írország, Spanyolország, Portugália és Lengyelország).

20. A tagállamok és a Bizottság közötti adatokkal kapcsolatos tájékoztatás javítása érdekében a 2371/2002/EK tanácsi rendelet azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy nevezék meg azt a központi hatóságot, amely felelős lesz a halászati tevékenységekre vonatkozó adatok gyűjtésének és ellenőrzésének koordinálásáért, valamint a Bizottság felé történő adatközlésért és a vele való együttműködésért. A rendszert továbbá azon előírással is megerősítették, hogy az első értékesítésre csak regisztrált árveréseken vagy regisztrált felvásárlók által kerülhet sor.

Az elektronikus adatközlésre vonatkozó részletes végrehajtási szabályokról szóló bizottsági rendelettervezet tovább növeli az ellenőrzési rendszerek hatékonyságát. Ez többek között rendelkezik az értékesítési bizonylat egy példányának a lobogó szerinti tagállam és a kirakodás szerinti tagállam hatóságaihoz történő azonnali elektronikus továbbításáról, hogy azt egyeztetni lehessen a kirakodási nyilatkozat adataival.

21.

- a) Az elektronikus hajónapló bevezetése megoldást fog biztosítani a Számvevőszék által jelzett problémákra. A hajónapló, a kirakodási nyilatkozat és az átrakodás adatainak napi rendszerességű elektronikus nyilvántartására és továbbítására vonatkozó kötelezettség jelentősen javítani fogja mind a tengeri, mind a szárazföldi ellenőrzési, felügyeleti és vizsgálati műveletek hatékonyságát, illetve eredményességét.
- b) A Bizottság folyamatosan támogatta a halmennyiségmérésre szolgáló egységes rendszer kidolgozását, és megjegyzi, hogy a mennyiségmérési kötelezettség bizonyos halászati területeken már gyakorlat, például 2008-tól majdan a Balti-tengeren is.
- c) A Tanács már hozzájárult, hogy egyes speciális, helyreállítási intézkedések hatálya alá tartozó halfajták esetében leszállítsák a túréshatárt (pl. szürke tőkehal, tőkehal, nyelvhal). A Bizottság továbbá az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és átdolgozása során is górcső alá veszi a túréshatárok kérdését.
- d) A vásárlók és az eladók érdekegyezése esetén az értékesítési bizonylatokon található adatok minősége további tárgyat képez az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és átdolgozása folyamatának.

23. Az elektronikus adatrögzítésről és beszámolásról szóló rendelet javítani fogja az értékelési rendszerek hatékonyságát, többek között azért, hogy előírja az értékesítési bizonylat egy példányának a lobogó szerinti tagállam és a kirakodás szerinti tagállam hatóságaihoz történő azonnali elektronikus továbbítását, hogy azt egyeztetni lehessen a kirakodási nyilatkozat adataival. A tanácsi rendelet 2006. december 30-i közzétételét követően a Bizottság azonnal elkészítette a végrehajtási szabályokra vonatkozó javaslatot. E javaslatot 2007 első felében már megvitatták a tagállamokkal, és várhatóan 2007 vége előtt fogadják majd el.

24. A Bizottság vizsgálja azon lehetőségeket, amelyek javulást eredményezhetnek a fogások és az értékesítés adatok, illetve a beszámolók határidőivel kapcsolatos helyzet terén.

A norvég kirakodás- és értékesítés-felügyeleti rendszer ugyanakkor csak nemzeti szinten működik, a Közösség hatáskörei pedig jellegükben eltérőek a norvég állam által gyakorolt jogköröktől, különösen a szubszidiaritás elvét érintő területeket.

25–26. A Bizottság véleménye szerint a nemzeti igazgatási szervek és a tudósok megbízható becsléseket képesek adni a visszaszadobások mennyiségét illetően. A probléma e vonatkozásban az, hogy ezeket nem tüntetik fel a fogásokkal kapcsolatos nyilatkozatokban. A tudósok (Nemzetközi Tengerkutató Tanács) az állományok többsége esetében azonban figyelembe veszik a visszaszadobott mennyiségeket (melyek többnyire becslések). A visszaszadobások problémájának kezelésére a Bizottság 2002-ben dolgozott ki először cselekvési tervet⁽¹⁾. Ez a terv azonban nem hozta meg a kívánt eredményt, ezért a Bizottság jelenleg egy teljesen új megközelítést javasol „A nemkívánatos járulékos fogások csökkentésére és a visszaszadobás gyakorlatának megszüntetésére irányuló politika az európai vizeken folytatott halászat vonatkozásában”⁽²⁾ címet viselő közleményében. Az e közleménnyel kapcsolatos széles körű konzultáció folyamatban van, és a Bizottság 2008-ban kívánja előterjeszteni az új politika végrehajtására vonatkozó első konkrét javaslatát. Ez az új megközelítés hasonló az egyes harmadik országokban, például Norvégiában érvényben lévő visszaszadási tilalmakhoz.

27. Amennyiben a tagállamokban az ellenőrzési és végrehajtási rendszerekben hiányosságokat tapasztalnak, jogsértési eljárásokat kezdeményeznek.

- a) A spanyol fogás-nyilvántartási és -bejelentési rendszerrel kapcsolatos problémákat a Spanyolország ellen folyamatban lévő jogsértési eljárás keretében tárgyalják.
- b) A földközi-tengeri térségben folyó halászati tevékenységet illetően meg kell említeni a mediterrán rendeletet⁽³⁾, mivel mindkettő a fogások statisztikai nyomon követését írja elő. Ezek mellett az Atlanti Tonhal Védelmére Létrehozott Nemzetközi Bizottság (ICCAT) és az Indiai-óceáni Tonhal Bizottság (IOTC) létrehozásáról szóló, az Atlanti- illetve Indiai-óceánon alkalmazandó megállapodások is statisztikai adatszolgáltatási kötelezettséget határoznak meg a fogások és a tevékenységek tekintetében. A Bizottság Franciaország esetében a kapott adatokat továbbítja az említett regionális halászati gazdálkodási (irányítási) szervezeteknek.

⁽¹⁾ COM(2002) 656.

⁽²⁾ COM(2007) 136.

⁽³⁾ Lásd az 1967/2006/EK (HL L 36., 2007.2.8., 6. o.) és a 643/2007/EK (HL L 151., 2007.6.13., 1. o.) rendeletet.

28. A helyzet javítása érdekében a Bizottság az érintett tagállamok ellen jelenleg folyó jogsértési eljárásokba felvette az adategyeztetés és adatellenőrzés problémáját.

- b) A kvótakihasználás felügyeletében Olasz- és Spanyolországban mutatkozó hiányosságok a jelenleg is zajló jogsértési eljárások tárgyát képezik.
- c) A Bizottság tisztában van a spanyolországi és franciaországi fogásfelügyeleti problémákkal, és megteszi a szükséges intézkedéseket.
- d) A Bizottság talált néhány hiányosságot az Egyesült Királyság ellenőrzési és végrehajtási rendszerében, és a helyzet tisztázása érdekében jogsértési eljárást kezdeményezett az említett tagállammal szemben.

29. A 27. és a 28. pontra adott válasznak megfelelően a tagállamokkal szemben jogsértési eljárásokat kezdeményeznek az ellenőrzési és végrehajtási rendszereikben tapasztalt hiányosságok miatt.

- c) A Bizottság a Számvévőszék által is megerősített módon úgy véli, hogy az adatbejelentő okmányok teljességével kapcsolatos ezen problémára az ellenőrzési politika felülvizsgálata keretében kell megoldást találni.
- d) A Bizottság szintén rámutatott a VMS rendszerben, illetve az adatnyilvántartási okmányokon szereplő adatok egyeztetésével kapcsolatos hiányosságokra. Olaszország, Franciaország, Görögország és az Egyesült Királyság esetében ezek a témák folyamatban lévő jogsértési eljárások részét képezik. Hollandia és Dánia esetében a Bizottság a hiányosságokat nem találta olyan súlyúnak, hogy az jogsértési eljárás indítását indokolta volna.

30. A Bizottság tisztában van e helyzettel. Ezért a Bizottság nem csak a tagállamok által továbbított adatokra támaszkodik, hanem felhasználja a birtokában lévő ezzel kapcsolatos egyéb adatokat is, és bezárja azokat a halászatokat, melyek esetében előrejelzései az állomány kimerülésére utalnak.

- a) Az Egyesült Királyság 2005-ös kvótátülepési mennyiségeit teljes egészében levonták az ország 2006-os kvótájából.
- b) A Bizottság tisztában van a tonhalra vonatkozó olaszországi fogásadatok bejelentésének problémájával, és a helyzet korrigálására további intézkedéseket tervez.

31. A tagállamoknak kötelessége a hatékony ellenőrzést és adategyeztetést lehetővé tevő rendszer üzemben tartása. A Bizottság a Számvévőszékhez hasonlóan sajnálja, hogy az ellenőrzések és adategyeztetések jelenlegi formája nem eléggé hatékony.

32. A tagállamokban végrehajtott ellenőrző látogatások megállapításai nyomán a Bizottság egyre inkább prioritásként kezelte a tagállami adategyeztetési rendszerek ellenőrzését, melyet számos jogsértési eljárásnál figyelembe vett.

Az ellenőrzési rendszerek hatékonyságának kérdése az egyik kiemelt megoldandó feladat lesz az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és átdolgozása során.

33. A NAFO területén fogott grönlandi laposhal 2006–2007. évi helyreállítási tervei keretében a Bizottság kérte Spanyolországot, hogy a kikötői vizsgálatok eredményei alapján korrigálja a NAFO-övezetből érkező hajók fogási adatait. Ez lényegében lehetővé tette a Bizottságnak a spanyol kvóta kihasználásának valós idejű nyomon követését.

34. Az említett kérdés több, különféle tagállamok ellen folyamatban lévő jogsértési eljárásnak is tárgya, így többek között az Egyesült Királyság, Írország, Spanyolország, Portugália és Lengyelország esetében.

35. A Bizottság a C 304/02. számú ügyben hozott európai bírósági határozat nyomán követése során foglalkozott a franciaországi ellenőrzési és végrehajtási rendszer hiányosságaival. A Bizottság ugyanakkor a továbbiakban is kiemelt figyelmet fordít annak biztosítására, hogy Franciaország folytassa az elért eredmények megszilárdítására irányuló erőfeszítéseit.

36. A Bizottsági vizsgáló tisztviselők tagállami látogatásai nyomán hasonló megállapítások születtek, némlyikük lezárt, illetve folyamatban lévő jogsértési eljárás tárgyát képezi.

37. A Bizottság szolgálatai vizsgálatnak vetették alá a tagállamok ellenőrzési (érvényesítési) rendszerei közötti átjárhatóság hiányát.

Az elektronikus adatközlésre vonatkozó részletes végrehajtási szabályokról szóló tervezett bizottsági rendelet tovább növeli az ellenőrzési rendszerek hatékonyságát. Ez többek között javaslatot tesz az értékesítési bizonylat egy példányának a lobogó szerinti tagállam és a kirakodás szerinti tagállam hatóságaihoz történő azonnali elektronikus továbbítására, hogy azt egyeztetni lehessen a kirakodási nyilatkozat adataival.

38. A közösségi szabályozás előírja, hogy a halászahajók fedélzetén található fogásmennyiség kiszámítására azon átváltási együtthatókat kell alkalmazni, amelyet a lobogó szerinti tagállam állapított meg.

Nyilvánvaló, hogy az átváltási együtthatók harmonizálására vonatkozó munkát folytatni kell.

2006 novemberében az ICCAT keretében első alkalommal született megállapodás az atlanti tonhalra vonatkozó átváltási együtthatókról.

Folytatódnak a közösségi szintű megbeszélések, mindamellett a Bizottság úgy véli, az ICCAT keretében elért eredmények e tekintetben példaként szolgálhatnak.

A Bizottság osztja a Számvévőszék álláspontját a harmonizált, pontos és koherens együtthatók megállapításának szükségességére vonatkozóan.

39. A fogásadatok nyomán követhetőségével összefüggő problémák tárgyában jelenleg van folyamatban a fogásnyilvántartási rendszerek értékelése.

41. Az ellenőrzési rendelet beszámolási kötelezettséget ír elő az adatgyűjtési és -hitelesítési eljárás módszerére nézve, amelynek határidejét a rendelet hatálybalépésétől számított 12 hónapban szabja meg. A tagállamok által szolgáltatott információk javarészt a működő rendszerek terjedelmes általános jellegű ismertetését tartalmazták, míg az azok megfelelő értékelésére szolgáló, gyakorlatilag is használható elemek hiányosak.

A beszámolási kötelezettségek bevezetése lesz az egyik témája az ellenőrzési rendelet felülvizsgálatának és átdolgozásának.

42. A Bizottság Tanácsnak és Európai Parlamentnek címzett, a közös halászati politika tagállamokban történő végrehajtásának vizsgálatáról (2003–2005) szóló jelentése ⁽¹⁾ rávilágít az adatok megbízhatóságának hiányosságaira.

Az adatok nem megfelelő minősége már a megfelelőségi eredményjelző tábla 2003., 2004. és 2005. évi kiadásainak is témája volt.

43. A nyilvánvaló bizonytalanságokra tekintettel a Bizottság a kvótát túllépő mennyiségeket nem csak a tagállamoktól kapott adatok alapján határozza meg, hanem a birtokában lévő egyéb adatokra támaszkodva is, többek között a tagállamokban végzett vizsgálati látogatások megállapításaiból származó információkra.

44. Az ellenőrzési rendelet soron következő felülvizsgálata és átdolgozása alkalmat ad majd az adatszolgáltatás és az adatelemzés javítására. A probléma lényege azonban csak úgy kezelhető, hogy a vizsgálatok alkalmával a helyszínen sor kerül az alapvető adatok elemzésére és a kirakodott áru fizikai ellenőrzésére, ami elsősorban a tagállamok felelőssége.

45. E probléma kezelése érdekében 2006 áprilisában a Halászati és Tengerügyi Főigazgatósága és az Eurostat egyetértési nyilatkozatot írt alá, melynek célja a Halászati és Tengerügyi Főigazgatósága általi kvótaellenőrzés és az Eurostat fogási/kirakodási statisztikái közötti eltérések kiküszöbölése.

A Bizottság emellett megvizsgálja, hogy van-e lehetőség további eredmények elérésére, és ha igen, milyen módon.

46. A 2005-ös 26 kvótatúllépési esetben a Bizottság teljes egészében levonta a megfelelő összegeket az érintett tagállamok 2006-ra érvényes halászati kvótáiból.

47. Alapesetben átmenetileg a tagállam függeszti fel a halászatot a Bizottság határozatát követően. Néhány esetben azonban, amikor a tagállamok nem léptek fel, a Bizottság kénytelen volt saját kezdeményezésére felfüggeszteni a halászatot. Ezek az esetek újfent megerősítették a bizottsági vizsgálok hatásköre kiszélesítésének szükségességét a tagállamokban folytatott bizonyítékgyűjtés teljes szabadsága érdekében. A bizottsági vizsgáló tisztviselők jogköre ugyanakkor eleddig korlátozott maradt. Ezzel összefüggésben tehát további erőfeszítésekre van szükség, a Bizottság pedig úgy véli, hogy a felülvizsgálat során ezt kiemelt témaként fogja kezelni.

⁽¹⁾ COM(2007) 167 végleges.

48. A Bizottság élni fog a kényszerítő eszközökkel, beleértve a jogsértési eljárást és a halászat felfüggesztését. A Bizottság vizsgálati szolgálata továbbá úgy módosította stratégiáját, hogy az a kirakodási adatok elemzésére és a fizikai ellenőrzésekről készült jelentésekre összpontosítson.

A Bizottság általi adatellenőrzések megerősítése érdekében a Halászati és Tengerügyi Főigazgatósága felkérte a Közös Kutatóközpontot (JRC), hogy összetettebb adatelemzési technikák kifejlesztése révén járuljon hozzá az adateltérések felderítését szolgáló lehetőségek kibővítéséhez. Egy egyszerű összesítő adatbázis elemzésében azonban meglehetősen nehéz rábukkanni az adatkorrupcióra.

49. A bizottsági ellenőrök által végrehajtott vizsgálatok valóban lehetővé tették az e jelentésben tárgyalt hiányosságok felderítését, egyben ezek szolgálták alapjául a tagállamok mulasztására adott válaszingedményeknek.

A nemzeti vizsgálati rendszerek hiányosságait jogsértési eljárás vagy egyéb intézkedések formájában igyekeztek kezelni.

50. A Bizottság megközelítése az, hogy az irányítási (erőforrás-szabályozási) és helyreállítási tervek, valamint meghatározott halászati területek és halászati tevékenységek vonatkozásában részletes specifikus szabályokat állapít meg.

A Bizottság az általa szükségesnek tekintett esetekben a tagállamok által használandó, vizsgálati típusonkénti minimumkövetelményeket, valamint követendő irányelveket határoz meg. Mindazonáltal a Bizottság helyénvalónak ítéli bizonyos általános vizsgálati eljárási szabályok meghatározását (vizsgálati jelentések formátuma, vizsgálati eljárás, a jogsértések nyomon követésére vonatkozó kézikönyv), ami hatékonyan hozzájárul majd az egyenlő feltételek biztosításához. A Közöségi Halászati Ellenőrző Hivatal – feladatkörével összhangban – hozzájárulhat ehhez a feladathoz. A Bizottság kezdeményezésére már hatályba léptettek hasonló rendelkezést bizonyos regionális halászati gazdálkodási (irányítási) szervezetek szintjén.

51. A jelenlegi rendszer alapját a tagállamoknak a hatékony ellenőrzési rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettsége képezi.

A Bizottság véleménye szerint a közös szabályok kidolgozására korlátozott mozgástér áll rendelkezésre, mivel hiányoznak a közös tényezők.

Az 53. pontban adott válaszra hivatkozva továbbá, a részletes szabályok hiánya nem hatálytalanítja a tagállamoknak a hatékony ellenőrzési rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettségét.

52. Az elvégzett vizsgálatok a Bizottság részére alapos ismereteket szolgáltattak egyes rendelkezések alkalmazásáról, valamint a tagállamok vizsgálati és felügyeleti rendszereinek működéséről, és lényegében ezek tették lehetővé a Bizottság számára a tagállamok fő hiányosságainak felfedését.

Míg a Bizottság erőforrásait a magas kockázatú esetekre összpontosította, általános értékeléseket is végeztek a következőkre irányuló horizontális vizsgálati programok formájában: fogásnyilvántartási rendszerek (2005–2006), piacszabályozások (2004), harmadik országok hajóinak kirakodása (2005), VMS-végrehajtás (2004–2005) és az európai vizeken folyó mélytengeri halászat (2005–2006).

A Bizottság 2004 óta rendszeresen kérdőíveket és értékelőlapokat is használ a tagállamok ellenőrzési rendszereinek értékelésére, különösen a legutóbbi elfogadott szabályoknak és az egyes vizsgálatok minőségi előírásainak való megfelelés felmérésére. Emellett megfelelési mutatókat (intenzitás és a vizsgálatok minősége) is kidolgoztak, amelyeket arra alkalmaznak, hogy a jogsértési eljárásokkal összefüggésben értékeljék a tagállamok KHP-nak való megfelelését.

59. A Bizottság bizonyos halászati területek vonatkozásában értékelési kritériumok és prioritások meghatározásán dolgozik, amelyek hatékonyak bizonyultak.

Az ezzel kapcsolatos további intézkedéseket az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és átdolgozása során fogják meghatározni.

60. A Bizottság többek között ezen okból törekszik arra ⁽¹⁾, hogy az 59. pontra adott válaszával összhangban értékelési kritériumokat állapítson meg.

Ezenkívül iránymutatásokat adott ki a tagállamok számára, amelyben vizsgálati típusonként meghatározza a betartandó minimumkövetelményeket. A tagállamok üdvözölték ezeket a törekvéseket.

Az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és átdolgozása alkalmas ad majd e követelményeknek a KHP-szabályozásba történő beépítésére. A tagállamok közötti együttműködésre a jövőben is szükség lesz. E tekintetben a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatalra vár majd kiemelt szerep.

61. Azon elvárással kapcsolatban, miszerint a halászati rakodótér tartalmát a kirakodás végeztével ellenőrizni kell, a Bizottság megjegyzi, hogy ez a teljes körű vizsgálat részét kell képezze. 2005-től a nyíltvízi, 2008-tól pedig a balti-tengeri halászatra vonatkozó szabályozás is ezt a megközelítést fogja tükrözni. Lásd még a 60. és 62. pontra adott választ.

62. A Bizottság sok éven keresztül kísérte figyelemmel e kérdést, amelynek eredményeként 2007-ben létrehozták a hatékony ellenőrzés általános kritériumait.

A Bizottság megjegyzi, hogy a tagállamok között különbségek állnak fenn, némelyikük pedig eljárási útmutatót hozott létre saját ellenőrei számára.

A helyreállítási és többéves gazdálkodási tervek (többek között az északi-tengeri tőkehalra, a Balti-tengerre, a közönséges tonhalra és a grönlandi laposhalra vonatkozó helyreállítási programok) keretében létrehozták a vizsgálati referenciaértékeket.

63. A Bizottság már 2005-ben vitát kezdeményezett az egyedi vizsgálatok dokumentálásáról, amelyet 2006-ban a C-304/02. sz., Franciaország elleni ügy összefüggésében folytatott.

A vizsgálati jelentéseket összesítő adatbázis megteremtésének céljával – a Bizottság néhány közleményében (pl. a súlyos jogsértésekről szóló közleményben ⁽²⁾) kifejezett véleménnyel összhangban – a Bizottság 2007 tavaszán vitát kezdeményezett a tagállamokkal.

64. A Bizottság elvárja, hogy a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal aktívan segítse az átláthatóság és a harmonizáció javítását és koordinálja a közös alkalmazási tervek keretében alkalmazandó gyakorlatok kialakítását.

65. A Bizottság úgy véli, hogy az egységesített vizsgálati készségek és jelentések javítanak a halászati vizsgálatok ellenőrzésének minőségét, ezért azt tervezi, hogy az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során prioritást ad e kérdésnek.

66–67. A Bizottság úgy véli, hogy ez a bevált gyakorlat megfelelő példája, és az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során kíván foglalkozni a kérdéssel.

68. A Számvevőszéknek az érintett tagállamokban tett ellenőrzéseit követően haladást értek el. A négy említett tagállam közül kettő (az Egyesült Királyság és Franciaország már bevezette ezt a rendszert).

73. Csak a minőségi minimumszabványokat teljesítő vizsgálatokat kell figyelembe venni a vizsgálati tevékenységek mennyiségének és hatáskörének megítélésékor.

77. Lásd a 63. pontra adott választ.

78. A tagállamok növekvő számban biztosítanak valós idejű hozzáférést ezen adatokhoz az ellenőreik számára munkahelyükön. A jelenlegi helyzet azonban továbbra sem kielégítő, ezért a VMS-adatokhoz való hozzáférés kérdését a Bizottság továbbra is prioritásként kezeli.

79–81. A tagállamok növekvő számban kezdik használni a kockázatelemzési technikákat annak érdekében, hogy a korlátozott forrásokat a lehatékonyabb módon oszthassák el.

82. A fogási adatok más – fiskális, vámügyi, illetve egyéb – célra történő adatokkal való összehasonlítása valóban fontos, és a Bizottság támogatja az ez irányba tett további lépéseket. Ezeket azonban óvatosan kell végrehajtani, kellő figyelemmel arra a tényre, hogy a kérdéses adatokat teljes különböző célokra gyűjtötték (amely problémát vet fel az adatok összehasonlíthatóságának és az adatvédelmi követelményeknek a terén).

83. Az ellenőrző szolgálatok sokfélesége valóban jelenthet kockázatot. A Bizottság már több alkalommal ⁽³⁾ is hangsúlyozta ezt a problémát. Az EK-Szerződés szerint azonban a tagállamok szabadon határozhatják meg igazgatási struktúrájukat.

⁽²⁾ COM(2007) 448 végleges

⁽³⁾ COM(2004) 849; SEC(2004) 1718; COM(2001) 526.

⁽¹⁾ 2007. március 7-én találkozóra került sor a tagállamokkal.

84–85. 2007 elején a Bizottság szabványt vezetett be az ellenőrzési tevékenység statisztikáinak jelentéstételi folyamatában. Ezenfelül mutatókat lehetne alkalmazni a következő esetekben: a tevékenység értékelése során az ellenőrök számát; az eredmények értékelése alapulhatna a hiányos VMS-átvitel számán, az adatgyűjtő rendszerben jelentett késések számán, a hajónaplók, a kirakodási nyilatkozatok és a VMS közötti koherencián stb.

86–87. A Bizottság úgy véli, hogy a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal javítani fog a helyzeten.

A Hivatal feladata, hogy az ellenőrzési és vizsgálati terveket gyakorlatba átültető közös alkalmazási tervek elfogadásával megszervezze a tagállamok közötti operatív együttműködést. Többek között azt is értékelnie kell, hogy elegendő nemzeti ellenőrzési és felügyeleti eszköz áll-e rendelkezésre. Ezenfelül a Hivatalnak biztosítania kell az együttműködést annak érdekében, hogy ezen eszközöket racionálisan használják fel. Végezetül segíti a tagállamokat a vizsgálati módszerek és eljárások harmonizálásában. Ily módon az ellenőrzési és vizsgálati tevékenységek terén mennyiségi és minőségi javulás érhető el. A hatáskör további bővítésével további javulás érhető el.

88. A Tanácsnak és az Európai Parlamentnek címzett bizottsági közleményben ⁽¹⁾, amely a tagállamoknak a közös halászati politika szabályait súlyosan sértő magatartásokról szóló jelentéseit tartalmazza, a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy elretentő erejű büntetési rendszert állítsanak fel, valamint ennek megfelelően módosítsák jogszabályaikat.

92. A további integráció és harmonizáció hozzáadott értéket képviselhet a hatékony büntetőrendszer tagállami végrehajtásának javítása során. E tekintetben a Bizottság jelenleg vizsgálja annak a lehetőségét, hogy milyen módon illessze bele a jogellenes, szabályozatlan és be nem jelentett (IUU) halászattal kapcsolatban indítandó új kezdeményezésekbe a bizonyos IUU-bűntettek alkalmazott, harmonizált szankciókat. Ezenfelül az ellenőrzési rendelet jövőbeli felülvizsgálata és módosítása is lehetőséget kínál az e problémával való foglalkozásra.

93. A tagállamok által az 1447/1999/EK rendelet alapján összeállított, a súlyos jogsértésekről szóló jelentésekben lévő információk homogenitásának további javítására, valamint a vonatkozó súlyos jogsértések további tanulmányozására van szükség annak érdekében, hogy előkészíthessük a szankciók listájával kapcsolatos javaslatot. Amint azt a 92. pontra adott válaszban hangsúlyoztuk, a Bizottságnak szándékában áll a közeljövőben foglalkozni e kérdéssel.

95. A jogsértési eljárásoknak volt eredménye. A Bizottság több tagállam ellen is indított jogsértési eljárást. Az EB C-304/02. ügyben hozott ítélete arra ösztönözte az ilyen eljárás alá vont tagállamokat, hogy komoly erőfeszítéseket tegyenek a kötelezettségeiknek való megfelelő javítására.

A jogsértési eljárásokon felül a 2371/2002/EK rendelet felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy megelőző intézkedéseket tegyen, hogy leállítsa a halászatot abban az esetben, ha a tagállam kimerítette a kvótáját, és hogy felfüggeszse a Közösség által nyújtott pénzügyi segítséget.

96–97. A tagállamok elleni jogsértési eljárásokat az EK-Szerződés 226. cikke határolja körül. A célkitűzések és az eljárási lépések módosítása a Szerződés módosítását igényli.

A Bizottság a jogsértési eljárásokat az EB esetjoga alapján kezeli. Jogsértési eljárás során a Bizottságnak kell bizonyítania, különösen azon esetek során, ahol a tagállam állítólagos nem megfelelő igazgatási gyakorlatban nyilvánul meg. Ilyen esetben meghatározó annak bizonyítása, hogy a hiányosságok általános jellegűek és fennállnak. Ez folyamatos erőfeszítést igényel a Bizottságtól a megfelelő bizonyítási eszközök összegyűjtésére.

99. A C-304/02. sz. ügy hangsúlyozta a megfelelő bizonyítási eszközök összegyűjtésének nehézségét olyan helyzetben, amelyben egy tagállam igazgatási gyakorlatát kérdőjelezzik meg, és a vállalt erőfeszítések ténylegesen hozzájárultak ahhoz, hogy sokkal magasabb büntetést szabtak ki, mint az EB által az EK-Szerződés 228. cikke alapján valaha lefolytatott öt korábbi eset során.

101. A 2371/2002/EK rendelet 26. cikke szerinti megelőző intézkedések csak átmeneti jellegűek lehetnek, és időben korlátozni kell őket (a leírtak alapján legfeljebb hat hónap). Következésképpen ilyen megelőző intézkedésekre csak kivételes körülmények esetén kerül sor.

102. 1996 óta folyamatosan, a – teljes kifogható mennyiség és kvóták éves kezelésére vonatkozó feltételeket létrehozó – 847/96/EK rendelet alkalmazásával párhuzamosan hajtották végre azt a kötelezettséget, hogy a mennyiségeket a jövőbeli halászati lehetőségekből levonják. Szokványos körülmények között a túlhalászt az adott vagy az azt követő évben felfedezik, ennél fogva soha nem volt szükség kiegészítő cselekvésre.

2007-ben azonban – nemzeti vizsgálatot követően – első alkalommal két tagállam arról számolt be a Bizottságnak, hogy 2001 és 2004 között a nyilvántartást megkerülve jelentős mennyiségű fogásra került sor. Tekintve azt, hogy a 847/96/EK rendelet nem rendelkezik az egy évnél régebbi túlhalászásról, a Bizottságnak ad hoc rendeletet kellett elfogadnia. Ez az ad hoc rendelet ⁽²⁾ a 847/96/EK rendelet biológiai és gazdasági következményeinek elemzése alapján szolgáltatott megoldást.

Végezetül – tekintettel e helyzetre – a Tanács 2007. június 11–12-i ülésén felkérte a Bizottságot arra, hogy az EU ellenőrzési rendeleteinek közelgő felülvizsgálata során alkossa meg az ilyen jellegű, bármely uniós halászatnál kiderülő túlhalászás esetén alkalmazandó elveket.

⁽¹⁾ COM(2007) 448 végleges.

⁽²⁾ A 147/2007/EK rendelet (HL L 46., 2007.2.16., 10. o.).

103. A jelenlegi KHP-jogszabályok csak azt teszik lehetővé a Bizottságnak, hogy a halászati kapacitásra vonatkozó szabályoknak való nem megfelelés esetén felfüggeszse a közösségi finanszírozást. A Bizottság hiszi, hogy ezen intézkedések további kiterjesztése haszonnal járna, és az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során vizsgálja majd a javaslati lehetőségeket ebben az irányban.

104. A tagállamok feladata annak ellenőrzése, hogy a kedvezményezettnek eleget tesznek-e a KHP-szabályoknak. A halászati strukturális alapok programjainak – az 1260/1999/EK rendelettel összhangban történő – lezárása során a Bizottságnak kell ellenőriznie, hogy a tagállamok megfelelően hajtották végre a programokat, és amennyiben szabálytalanságokat fedez fel, akkor ő felelős a már kifizetett közösségi pénzeszközök behajtásáért.

105. Több tagállamban tényleges javulás következett be, elsősorban a nyíltvízi halászat ellenőrzése, valamint a harmadik országok kirakodásának kikötő szerinti illetékes állam által végzett ellenőrzése során.

106. A 2371/2002/EK rendelet 27. cikkének (2) bekezdése előírja a Bizottságnak, hogy a vizsgálati jelentéseket elérhetővé kell tenni az érintett tagállam számára, valamint lehetőséget kell biztosítani az érintett tagállam számára a jelentés megállapításainak véleményezésére.

Ezenfelül szerepel a tervekben az, hogy a vizsgálati jelentések elküldése során felkérjük a tagállamot arra, hogy tájékoztassa a Bizottságot arról, hogy milyen lépéseket tesz a hiányosságok orvoslására.

107. Az európai flották halászati kapacitása nem áll egyensúlyban a rendelkezésre álló forrásokkal, bár a tagállamok között e téren jelentősek a különbségek. A Bizottság megerősíti azon törekvéseit, hogy javítsa a tagállamok túlkapacitásának értékelését, és arra biztassa őket, hogy kapacitásaikat hozzák összhangba a halászati lehetőségekkel.

111. A növekvő adatmennyiség és a teljes kifogható mennyiségekről hozott határozatok környezeti és társadalmi-gazdasági következményeivel kapcsolatos tanácsadás eredményeképpen haladást értek el a fogásszintek hatásának megítélésében. A Bizottság adatgyűjtési erőfeszítései, valamint a halászati tudományos, műszaki és gazdasági bizottság (HTMGB) növekvő fontosságú közreműködése hozzájárul a helyzet javulásához. Főleg az új adatgyűjtési rendelet fog hozzájárulni a helyzet javításához a tagállamok hiányos adatszolgáltatásából adódó, az információ mennyisége és minősége terén fennálló hiányosságok orvoslásában.

113. A halászati kapacitásokkal kapcsolatos általános megközelítés megváltozott. A jelenlegi jogi keret szerint a halászati kapacitást a nemzeti be- és kilépési rendszer kezeli, amely a tagállami flották kapacitását a 2003. január 1-jei szinten (a később csatlakozott tagállamok esetében a csatlakozás dátumának szintjén) fagyasztja be. A hosszú távú tervek és erőfelfejtési korlátozások szintén a flottakapacitás módosítására ösztönöznek. A kapacitáscsökkentést ösztönzi az Európai Halászati Alapból (EHA) a halászhajók kivonására nyújtott támogatás is, amelynek összege helyreállítási terv létezése esetén magasabb.

114. A tagállamoknak jogukban áll a flottakapacitást a 2003. január 1-jei (az Unióhoz később csatlakozott tagállamok a csatlakozás dátuma szerinti) szint alatt bármely szinten tartani, de a be- és kilépési rendszer a halászati kapacitás csökkenésével jár (a 2003–2005-ös időszakban a flottakapacitás tonnában mérve 6,27 %-kal, motorteljesítményben mérve pedig 7,28 %-kal csökkent (!)).

115. Az erőfelfejtéseket csökkentő keretet létrehozó gazdálkodási tervek alapján a tagállamok felelőssége annak eldöntése, hogy e csökkentést az alábbiak közül melyik megoldás igénybevételével érik el:

- a) a halászati idő csökkentésével, a kapacitás csökkentése nélkül;
- b) a kapacitás csökkentésével, a halászati idő csökkentése nélkül; vagy
- c) a fentiek kombinációjával.

A technológia növekvő felhasználásának kérdése független az erőfelfejtési csökkentésekhez kapcsolódó problémáktól. A halászhajók fogáseredményességének optimalizálása a Bizottság véleménye szerint olyan jelenség, amely az erőfelfejtési korlátozásoktól függetlenül mindig megtörténik.

116. A Bizottság egyszerű és ellenőrizhető erőfelfejtési rendszert javasolt, de a Tanácsban folyó tárgyalások során a derogációk magas száma miatt sokkal összetettebbé vált. E derogációkat a tagállamok kezdeményezésére engedélyezték, és ténylegesen csökkentik a teljes rendszer ellenőrizhetőségét.

117. A Bizottság nemrégén fogadta el a közös halászati politika keretében a halászati kapacitás és erőfelfejtés mérésére használt mutatókról folytatandó vitát elindító közleményt (?).

118. A Bizottság megerősíti, hogy nem minden tagállam értékeli azt, hogy kapacitásai és rendelkezésre álló forrásai mennyire fedik egymást, ezért ismételten felszólította az érintetteket az e kötelezettségnek való megfelelésre.

(1) 2005-ös éves jelentés, COM(2006) 872.

(2) COM(2007) 39 végleges.

119–120. A Bizottság tudatában van a motorteljesítmény jelenlegi mérésrendszerének megbízhatóságával kapcsolatos kockázatoknak, és cselekszik annak érdekében, hogy ezt szorosan ellenőrizze, valamint megpróbálja javítani a helyzetet.

Az említett rendelkezés nem képezte az eredeti bizottsági javaslat részét.

Végezetül, a halászati kapacitás növekedésének megakadályozása érdekében ezen intézkedéseket arra korlátozták és tervezték, hogy a kapacitás további csökkenését érje el egyrészt a nagyobb hajók motorcseréjének esetén a motor teljesítményének 20 %-os csökkentésére irányuló követelmény bevezetésével, másrészt a halászhajók kivonásának finanszírozásán keresztül. Ezzel egy időben e százalékot véglegesen levonják az engedélyezett flottakapacitási plafonból.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

121. A Bizottság osztja a Számvevőszéknek az ellenőrzési, vizsgálati és végrehajtási rendelkezések hiányosságaival kapcsolatos következtetéseit, amely rendelkezések veszélyeztetik a közös halászati politika eredményességét.

Ennek tükrében a Bizottság már párbeszédet kezdeményezett a halászat ellenőrzésével kapcsolatos európai politika nagyratörő reformjáról.

A Számvevőszéknek a helyzet javítására irányuló ajánlásai hatékonyan járulhatnak hozzá a reform sikeréhez.

124. A kapacitáskezelés jelenlegi megközelítése a KHP 2002-es reformja során nehezen elért kompromisszum eredménye, amely a következőkön alapszik:

- a) a kapacitásnövekedést megelőző be- és kilépési rendszer;
- b) a hajóépítésre és -korszerűsítésre nyújtott állami támogatás megszüntetése (a modernizálás csak biztonsági okokból megengedett és csak abban az esetben, ha a fogási kapacitás nem növekszik);
- c) többéves gazdálkodási rendszerek, amelyeknek részét képezi az erőfelfejtés kezelése és amely felvázolja a halászati ágazatra vonatkozó rövid, közép- vagy hosszú távú perspektívát;
- d) a kapacitás állandó csökkentésére ösztönző pénzügyi eszközök; és
- e) a tagállamok formális kötelezettsége arra, hogy a flottáik kapacitását módosító intézkedéseket léptessenek életbe.

Ennélfogva az erőfelfejtés-kezelés az említett rendszer fontos, de nem egyedüli eleme, és az összes elem együttes hatása határozza meg a túlkapacitások kezelését célzó új politika eredményességét. Az új politika megfelelő és teljes végrehajtásának elkerülhetetlen eredménye lesz a kapacitások módosulása.

127. A Bizottság továbbra is nyomást fejt ki a tagállamokra a helyzet javulásának elősegítése érdekében, és szándékában áll, hogy az ellenőrzési rendelet közelgő felülvizsgálatát és módosítását lehetőségként használja arra, hogy adott esetben kezeljék a fogási adatok megbízhatóságának közösségi szintű megbízhatóságával kapcsolatos problémát.

128.

- a) A halászati és akvakultúra-ágazati bizottságnak 2007 vége előtt kell szavaznia az elektronikus nyilvántartásra vonatkozóan javasolt végrehajtási szabályokról.
- b) A tagállami jelentések továbbításának új, az elemzést és ellenőrzést megkönnyítő formáját sikeresen tesztelték, és 2007 őszén mutatják be a tagállamoknak.
- c) Ezzel a kérdéssel az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során foglalkoznak.
- d) 2005-től kezdve a Bizottság erőfeszítéseket tett a súlyozási együtthatók alkalmazásának javítására, kezdve a tagállamok által használt súlyozási együtthatókról 2005-ben készített lista összeállításával, amelyet honlapján közzétett, valamint a tagállamokkal és Norvégiával folytatott ülés után két nem hivatalos dokumentum készítésével. Az utóbbi dokumentum további finomítása jelenleg előkészítés alatt áll; 2007 vége előtt megvitatják a tagállamokkal, ezután pedig a Bizottság jogszabályjavaslatot kíván készíteni a kérdéssel kapcsolatban.
- e) Annak biztosítása érdekében, hogy a mindkét fél által kapott adatok egymással koheráljanak, a Bizottság az egyetértési nyilatkozat alapján szorosan együttműködik az Eurostattal.

129. A nemzeti ellenőrző rendszerek hatékonyságának és koherenciájának kérdésével az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során foglalkoznak.

130.

- a) A Számvevőszéknek a 129. pontra adott válaszban említett ajánlásait az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során figyelembe veszik.
- b) Amint azt a 106. pontra adott válasz is említi, a Bizottság felkéri a tagállamokat arra, hogy cselekvési tervet nyújtsanak be a bizottsági ellenőrök által a tagállamokban végzett vizsgálatok során felfedezett hiányosságok kezelésére.

131. A Bizottság úgy véli, hogy további integrációra és harmonizációra van szükség annak érdekében, hogy javuljon a hatékony büntetőrendszer tagállami végrehajtása, és az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során megvizsgálja ennek lehetőségeit.

132. A Bizottság az IUU-halászat elleni küzdelem kontextusában 2007 októberében javaslatot tett a szankciók első harmonizációjának megkezdésére. Ezzel párhuzamosan az ellenőrzési rendelet módosításának fényében megvizsgálják a súlyos jogsértések listája módosításának, valamint a szankciókatalógus összeállításának a lehetőségeit.

133. A kölcsönös megfelelési intézkedések bevezetésének lehetősége prioritást élvez, és az ellenőrzési rendelet felülvizsgálata és módosítása során foglalkoznak vele.

134. A Bizottság támogatja a kapacitáscsökkentésre irányuló erőfeszítéseket, és javaslatot tehet vonatkozó keretekre egy bizonyos mozgástér biztosítása érdekében, de nem határozhat meg specifikus kapacitáscsökkentési célokat a tagállamok számára. A Bizottság tervezi, hogy tovább gondolkozik azon, milyen módon mérhető a kapacitás és a források közötti egyensúly annak érdekében, hogy a tagállamok azonos mozgástérben tehessenek eleget a 2371/2002/EK rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, a halászati kapacitás módosítására irányuló kötelezettségüknek. Arra is keresi a megoldást, hogy milyen módon ösztönözhető és bátorítható a legjobban a kapacitáscsökkentés; a Bizottságnak azonban nem áll szándékában a flottaszegmensenként specifikus kapacitáscélokat tartalmazó, európai szintű rendszer létrehozása

olyan formában, ahogy azt 2002-ig a többéves orientációs programok (TOP) tartalmazták, mivel ez a részletes szabályozáson alapuló rendszer nem járt a kívánt eredménnyel, és a tagállamok többsége egyértelműen elutasította a 2002-es KHP-reform során.

135. A Bizottság forrásokat különített el belső (a Halászati és Tengerügyi Főigazgatóságán belül gazdasági egység létrehozásával) és külső (pl a HTMGB szerepének erősítésével a társadalmi-gazdasági tanácsadás terén, illetve a külső tanácsadók által készített hatásvizsgálati tanulmányok gyakoribb igénybevételével) hatásvizsgálati kapacitásának erősítésére. Ezenfelül a Bizottság magas összegeket fordított arra, hogy az adatgyűjtési rendelet útján javítsa az EU társadalmi-gazdasági adatgyűjtési rendszerét.

136. Az Európai Halászati Alap (EHA) célja, hogy a tagállamoknak lehetőségeket és támogatást nyújtson a halászati ágazat szükséges átalakítására és a társadalmi hatás enyhítéséhez kapcsolódó intézkedések meghozatalára. E tekintetben a Bizottság jelenleg vizsgálja azokat a nemzeti stratégiai terveket, amelyeket a tagállamoknak az 1198/2006/EK rendelet 15. cikke értelmében kell összeállítani, ezt követően pedig azokat az operatív programokat, amelyeket a tagállamoknak jóváhagyás céljából be kell mutatni a Bizottságnak.

Az EHA 4. tengelye szintén lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a tevékenységek diverzifikálása céljával helyi stratégiákat valósítsanak meg, és hogy a halászati szempontból jelentős területeken fejlesszék a gazdasági alapokat.