

Különjelentés

Unió fellelépés a jogellenes halászat ellen

Működnek az ellenőrző rendszerek, de gyengíti
őket a tagállami ellenőrzések és szankciók
egyenetlensége



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–V
Bevezetés	01–23
Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat	04–06
Világszintű fellépés a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászattal szemben	07–10
A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem uniós kerete	11–20
Az eredet jogszerűsége nem garantálja a fenntarthatóságot	21–23
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	24–26
Észrevételek	27–91
Az importellenőrzési rendszer csökkentette a jogellenes halászatból származó termékek uniós piacokon való megjelenésének kockázatát, de a tagállamok ellenőrzései eltérőek	28–63
Az uniós fogási tanúsítási rendszer javította a nyomonkövethetőséget és erősítette a behozatal ellenőrzését	28–34
A tagállami ellenőrzések hatókörében és minőségében mutatkozó jelentős különbségek gyengítik a rendszert	35–45
Az uniós fogási tanúsítási rendszer papíralapú, ami csökkenti a hatékonyságot és növeli a csalás kockázatát	46–49
A minősítő lapok uniós rendszere hasznosnak bizonyult, de gyakran érinti az Unióval csak minimális halkereskedelmet folytató országokat is, és lehet rajta kiskapukat találni	50–63
A tagállamok észlelték a nemzeti flották által, illetve a nemzeti felségvizeken folytatott jogellenes halászatot, de a szankciók nem mindig visszatartó erejűek	64–91
A nemzeti flottákra és felségvizekre vonatkozó tagállami ellenőrzések észleltek jogellenes halászatot	64–69

A Bizottság jelentős hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrző rendszerekben, és megkezdte azok kezelését	70–74
Az uniós-finanszírozású projektek elősegítették az ellenőrzési rendszer megerősítését	75–83
A tagállamok által előírt szankciók eltérőek és nem mindig visszatartó erejűek	84–91

Következtetések és ajánlások	92–103
-------------------------------------	---------------

Mellékletek

I. melléklet. A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem nemzetközi eszközei

II. melléklet. Az uniós fogási tanúsítási rendszer összevetése az Egyesült Államok és Japán hasonló rendszereivel

Rövidítések

Glosszár

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglaló

I A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat („jogellenes halászat”) az egyik legnagyobb fenyegetés a tengeri ökoszisztémákra nézve, amely aláássa a fenntartható halászati gazdálkodásra irányuló törekvéseket. Az Európai Unió fontos globális szereplő a halászat terén, mind a (körülbelül 79 000 hajóval bíró) halászflojtája révén, mind a halászati termékek világszerte legjelentősebb (érték szerint a teljes világkereskedelem 34%-ának) importőreként. Az Unió elkötelezte magát, hogy a 14.4. fenntartható fejlesztési cél értelmében 2020-ra megszünteti a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatot. Ez a cél nem teljesült, továbbra is folyik nem fenntartható halászat, és fennáll a veszélye annak, hogy az Unió piacán jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatból származó termékeket értékesítenek.

II Megvizsgáltuk az annak megakadályozását célzó uniós keretet, fellépéseket és kiadásokat, hogy jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatból származó termékek kerüljenek az uniós polgárok asztalára. Az Európai Parlament 2018-ban és 2021-ben is felkérte a Számvevőszéket, hogy készítsen jelentést erről a kérdésről. Jelentésünk révén igyekszünk előmozdítani a jogellenes halászat elleni küzdelemmel kapcsolatos szakpolitikai vitákat és jogi fejleményeket. Az ellenőrzés a 2014 és 2020 közötti időszakra terjedt ki. Főként a következőkre összpontosítottunk:

- o a jogellenes halászatból származó termékek behozatalának megelőzésére szolgáló ellenőrző rendszerek eredményessége;
- o a nemzeti flották és felségvizek ellenőrzésére szolgáló tagállami ellenőrző rendszerek eredményessége.

III Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy a jogellenes halászat elleni küzdelemben alkalmazott ellenőrző rendszerek részben eredményesek; igaz, hogy enyhítik a kockázatot, de eredményességüket csökkenti a tagállami ellenőrzések és szankciók nem egységes alkalmazása.

IV Fő megállapításaink a következők:

- a) Az Unió 2008-ban fogási tanúsítási rendszert hozott létre, hogy garantálja az importált halászati termékek eredetének jogszerűségét. Az eredet jogszerűségének biztosítása azonban még nem szavatolja, hogy a termék fenntartható forrásból származik. Megállapítottuk, hogy a rendszer javította a nyomonkövethetőséget és megerősítette az importellenőrzési mechanizmusokat.

Mindazonáltal az ellenőrzések hatókörét és minőségét illetően a tagállamokban mutatkozó különbségek veszélyeztethetik a rendszer eredményességét. A rendszer digitalizációjának hiánya csökkenti a hatékonyságot és növeli a csalás kockázatát.

- b) Amennyiben a Bizottság és a Tanács úgy ítéli meg, hogy az Unióba halászati termékeket exportáló nem uniós országokban működő ellenőrző rendszerekben hiányosságok vannak, akkor lépéseket tehet a reformok ösztönzésére. Megállapítottuk, hogy az ilyen lépések hasznosnak bizonyultak, és az érintett országok többségében pozitív reformokhoz vezettek.
- c) Az uniós halászati ellenőrző rendszer helyes alkalmazásáért a tagállamok felelősek. Megállapítottuk, hogy a nemzeti ellenőrzések gyakran tártak fel jogellenes halászatot. A Bizottság néhány tagállamban mégis jelentős hiányosságokat tárt fel a halászati ellenőrző rendszerekben, amelyek túlhalászáshoz és a tényleges fogásnál kisebb mennyiségek bejelentéséhez vezettek. A Bizottság jelenleg lépéseket tesz e hiányosságok orvoslására.
- d) Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap 580 millió eurós összköltségvetéssel támogatta a monitoring-, ellenőrzési- és jogérvényesítési tevékenységeket. Megállapításunk szerint az általunk négy tagállamban ellenőrzött 23 projekt összhangban volt a prioritásokkal, és hozzájárult az ellenőrzési rendszer megerősítéséhez.
- e) Az uniós keret előírja a tagállamok számára, hogy a szabályok minden súlyos megsértése esetén eredményes, arányos és visszatartó erejű szankciókat szabjanak ki. Míg a feltárt súlyos jogsértések túlnyomó többsége szankciókat vont maga után, ezek a hasonló jogsértések esetében tagállamonként jelentősen eltértek. Egyes tagállamokban a szankciók nem voltak sem a jogsértésekből származó gazdasági haszonnal arányosak, sem visszatartó erejűek.

V E megállapításaink alapján javasoljuk, hogy a Bizottság:

- o kövesse nyomon, hogy a tagállamok megerősítik-e a jogellenes halászatból származó termékek behozatalának megelőzésére szolgáló ellenőrzési rendszereiket, és tegye meg a szükséges lépéseket;
- o biztosítsa, hogy a tagállamok visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak a jogellenes halászat ellen.

Bevezetés

01 Az Európai Unió fontos globális szereplő a halászat terén. Az Unió halászflojtája az egyik legnagyobb a világon (körülbelül 79 000 hajó)¹, és az Unió adja a fogásokból származó halászati világtermelés 6%-át². A halászati ágazat közvetlenül 129 540 halászt foglalkoztat és évi 6,3 milliárd euró bevételt termel. A termelés volumenét tekintve Spanyolország, Dánia, Franciaország és Hollandia a piacvezetők³.

02 Az Unióban sokkal több halászati terméket fogyasztanak, mint amennyit kifognak vagy megtermelnek, ezért a kereslet kielégítésére a fogyasztásra kerülő termékek 60%-át importálni kell. Ezzel az Unió a halászati termékek világszerte legjelentősebb (érték szerint a teljes világkereskedelem 34%-ának) importőre⁴.

03 2020-ban az Unió 23 milliárd euró értékben importált halászati termékeket. Az **1. ábra** bemutatja a fő beszállítókat.

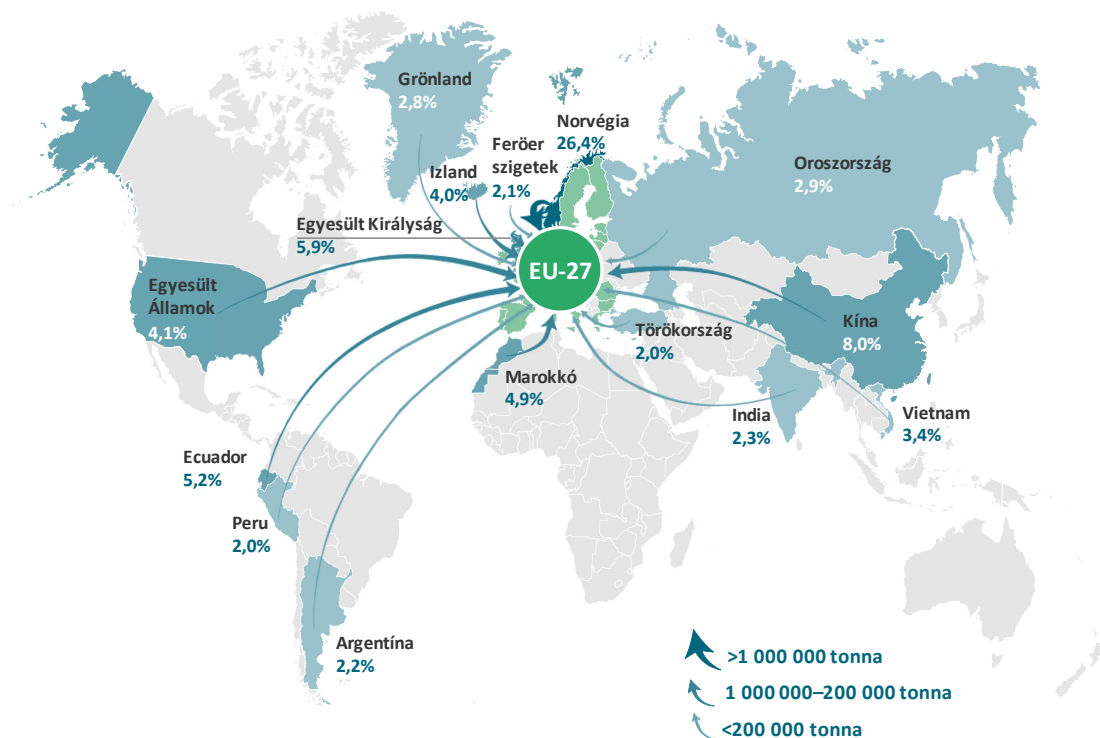
¹ Összefoglaló jelentés a tagállamok által szolgáltatott adatok alapján.

² *Fisheries and aquaculture production.*

³ *Eurostat Fishery Statistics.*

⁴ *The State of the World Fisheries and Aquaculture 2020.*

1. ábra. Halászati és akvakultúra-termékek behozatala: fő beszállítók (a 2020. évi teljes volumen százalékában)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján.

Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat

04 Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat (a továbbiakban: jogellenes halászat) alatt olyan különböző halászati gyakorlatokat értünk⁵, amelyek ellentétesek a nemzeti és regionális állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedésekkel, és nincsenek összhangban a lobogó szerinti állam nemzetközi jog szerinti kötelezettségeivel. A halászati tevékenységek meghatározás szerint:

- o **jogellenesek**, ha azokat jogosítvány vagy felhatalmazás nélkül, állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedésekkel ellentétes, illetve nemzeti jogszabályokat / nemzetközi kötelezettségeket sértő módon hajtják végre;
- o **be nem jelentettek**, ha azokat nem vagy tévesen jelentik be az illetékes hatóságoknak;

⁵ A teljes meghatározást lásd: [Nemzetközi cselekvési terv a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására és FAO-megállapodás a kikötő szerinti államok intézkedéseiről.](#)

- o **szabályozatlanok**, ha azokat olyan területen folytatják, ahol nem kell állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedéseket alkalmazni, ha azokat az élő tengeri erőforrások védelmére vonatkozó állami kötelezettségekkel összeegyeztethetetlen módon folytatják, illetve ha a halászhajónak nincs honossága.

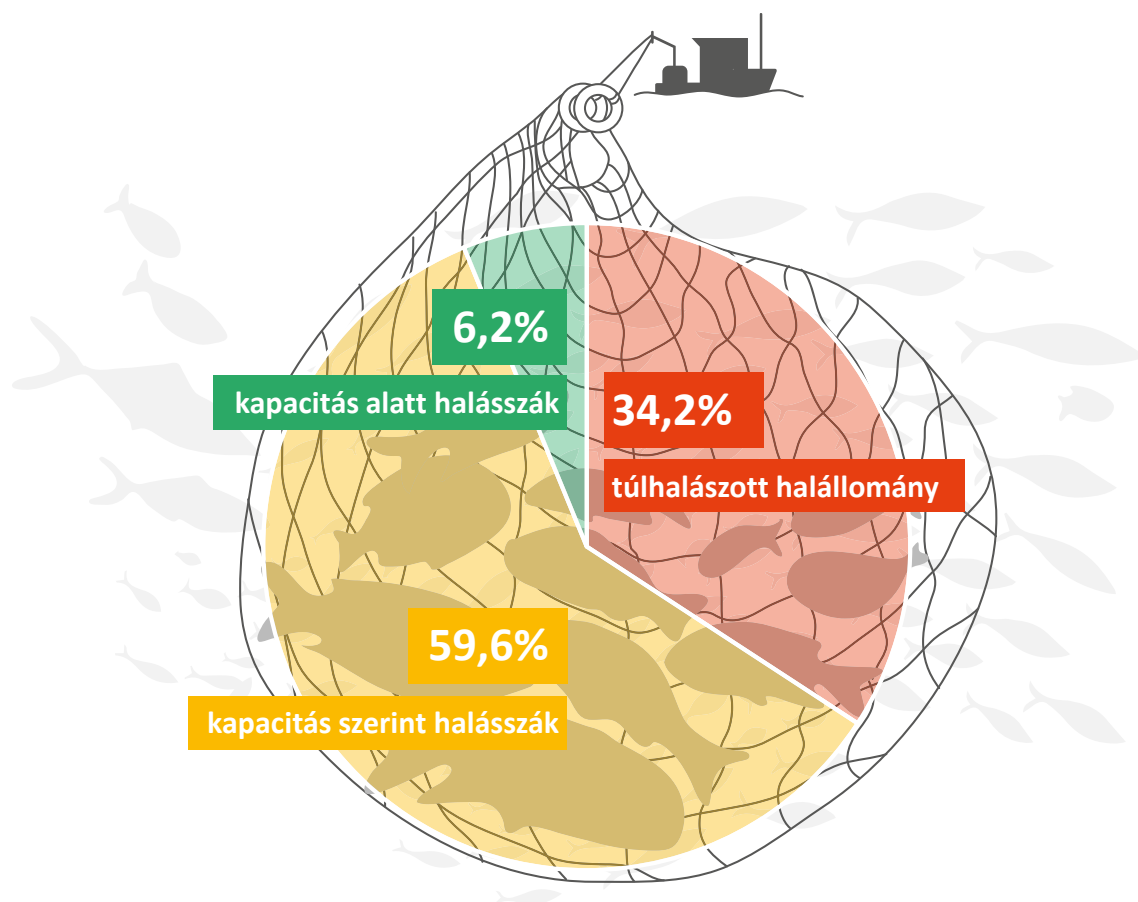
05 Az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) becslései szerint a világ halállományainak mintegy 94%-át teljes mértékben kimerítették vagy túlhalászták⁶ (lásd: [2. ábra](#)). A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat kimeríti a halállományokat, az egyik legnagyobb fenyegetést jelenti a tengeri ökoszisztémákra nézve, aláássa a fenntartható halgazdálkodásra irányuló törekvéseket⁷, sőt egyes halállományokat az összeomlás szélére sodor⁸.

⁶ *The State of the World Fisheries and Aquaculture 2020.*

⁷ A FAO honlapja a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról.

⁸ *One Ocean Summit: new steps strengthen EU leadership in protecting the Ocean.*

2. ábra. A halállományok kiaknázása



Megjegyzés: Ezek a százalékos arányok minden halfajta állományát egyformán veszik figyelembe, függetlenül azok biomasszájától és a kifogott mennyiségtől.

Forrás: Európai Számvevőszék, a [FAO adatai](#) alapján.

06 Bár nehéz meghatározni a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat pontos volumenét, egy, a témáról szóló tanulmány⁹ a 2000-es évek elején azt világszerte 10–26 millió tonnára becsülte, ami a bejelentett fogások 11–19%-ának felel meg, összesen 10–23 milliárd dollár értékben.

⁹ *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, David J. et al, 2009.

Világszintű fellépés a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászattal szemben

07 A halászati termékek kifogása, átrakodása, kirakodása, tárolása, feldolgozása, szállítása és értékesítése – a hálótól az asztalig – rendkívül összetett, globalizált ellátási láncok mentén történik. A jogellenes halászat elleni küzdelem ezért globális választ igényel valamennyi érintett ország – a lobogó szerinti, parti, kikötő szerinti és forgalomba hozatal szerinti államok – részéről (lásd: [3. ábra](#)).

3. ábra. A lobogó szerinti, a parti, a kikötő szerinti és a forgalomba hozatal szerinti állam kötelezettségei



Lobogó szerinti állam

Bármely szuverén állam engedélyezheti lobogójának használatát egy haláshajónak, feltéve, hogy tényleges kapcsolat áll fenn a hajó és a lobogó szerinti állam között. A lobogó szerinti államnak tényleges joghatóságot és ellenőrzést kell gyakorolnia a lobogójuk alatt közlekedő valamennyi hajó felett, függetlenül attól, hogy azok hol tevékenykednek.



Parti állam

A parti államnak joghatóságot kell gyakorolnia a kizárólagos gazdasági övezetükben folytatott valamennyi halászati tevékenység tekintetében. A parti állam elsődleges felelőssége, hogy kizárólagos gazdasági övezetében állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedéseket fogadjon el és hajtson végre.



Kikötő szerinti állam

A kikötő szerinti államnak meg kell határoznia, hogy külföldi lobogó alatt közlekedő hajók milyen feltételek mellett léphetnek be kikötőibe, és ellenőrzéseket kell végeznie annak biztosítása érdekében, hogy a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászati tevékenységet folytató hajók ne rakodhassák ki fogásaikat.



Forgalomba hozatal szerinti állam

A forgalomba hozatal szerinti államnak biztosítania kell, hogy az importált termékek ne jogellenes, be nem jelentett vagy szabályozatlan halászatból származzanak, és a halászati állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedésekkel összhangban biztosítania kell a halászati termékek forgalmazásának és kereskedelmének átláthatóságát.

Forrás: Európai Számvevőszék.

08 Mind az ENSZ, mind a FAO egy sor jogilag kötelező erejű eszközt, cselekvési tervet és önkéntes iránymutatást dolgozott ki és fogadott el. Ezek nemzetközi keretet biztosítanak a felelősségteljes halászathoz, illetve a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemhez. Ezeket az *1. melléklet* részletezi.

09 A regionális halászati gazdálkodási szervezetek a nemzetközi halászati gazdálkodás kulcsfontosságú szereplői. Ezekben olyan országok képviseltetik magukat, amelyek egy meghatározott terület vonatkozásában halászati érdekeltségekkel bírnak, és e szervezetek felelősek a kizárólagos gazdasági övezeteken túlnyúló, illetve a hosszú távon vándorló halállományok közös kezeléséért. A legtöbb ilyen szervezet fel van hatalmazva arra, hogy tagjai számára kötelező fogási és halászati erőfelfejtési korlátokat, technikai intézkedéseket és ellenőrzési kötelezettségeket állapítson meg. Az Európai Unió valamennyi fontos nemzetközi jogi eszköznek részes fele, és tagja 18 regionális halászati gazdálkodási szervezetnek és halászati szervnek¹⁰.

10 A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem az ENSZ Közgyűlése által 2015-ben meghatározott fenntartható fejlesztési célok közé tartozik¹¹. A 14. fenntartható fejlesztési cél („Óceánok és tengerek védelme”) ambiciózusan fogalmaz a fenntartható halászatra vonatkozóan (14.4): „2020-ig hatékonyan szabályozzák a lehalasztást, vessenek véget a túlhalászásnak, a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatnak, valamint a kártékony halászati gyakorlatoknak (...)”. Az Unió elkötelezte magát, hogy e cél értelmében 2020-ra megszünteti a jogellenes halászatot¹². Ez a cél nem teljesült¹³, továbbra is folyik nem fenntartható halászat¹⁴, és fennáll a veszélye annak, hogy az Unió piacán jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatból származó termékeket (a továbbiakban: „jogellenes halászatból származó termékek”) értékesítenek.

¹⁰ Regionális halászati gazdálkodási szervezetek.

¹¹ Az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai.

¹² Közös Közlemény: „Nemzetközi óceánpolitikai irányítás: az óceánjaink jövőjét biztosító menetrend”.

¹³ 2021. évi jelentés Európa fenntartható fejlődéséről.

¹⁴ *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas.*

A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem uniós kerete

11 A halászati politika az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, ami azt jelenti, hogy csak az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat a közös halászati politika keretében a tengerek biológiai erőforrásainak védelmére vonatkozóan. Ez a politika határozza meg az európai halászflootta irányítására és a halállományok megőrzésére vonatkozó szabályokat. Az uniós szabályok például kvótákat és minimális halméreteket határoznak meg bizonyos halászati tevékenységek esetében. Az Unió a halászeszközöket is szabályozza, és bizonyos területeken vagy idényekben megtilthatja a halászatot.

12 Az Unió halászati politikájának fontos eleme a közös piacszervezésről szóló rendelet. Ez meghatározza a halászati termékekre vonatkozó uniós forgalmazási előírásokat és a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó követelményeket (címkézés), hogy vásárláskor megalapozottan dönthessenek. A címkén fel kell tüntetni például a kereskedelmi megnevezést, az előállítás módját, a fogási területet és a halászeszközt. Olyan uniós címke nincsen, amely a halászati termékek fenntarthatóságát igazolná.

13 A közös halászati politika keretében az Unió a következő főbb szabályozási eszközöket fogadta el, és forrásokat különített el a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemre.

Az uniós szabályozási keret

14 A jogellenes halászat elleni küzdelem fő szabályozási eszközei a [jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet](#) (elsősorban a behozatalra vonatkozóan) és a [halászati ellenőrzésről szóló rendelet](#) (amelynek középpontjában az uniós halászok által betartandó szabályok állnak).

15 A [jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet](#) az ilyen halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására szolgáló legfontosabb uniós eszköz. A rendelet előírja, hogy a tagállamok lépjenek fel a világon bárhol jogellenes tevékenységet folytató halászhajókkal és uniós állampolgárokkal szemben. E rendelet két legfontosabb eleme a fogási tanúsítási rendszer és a minősítő lapok rendszere. Az előbbi célja a behozatal eredete jogszerűségének biztosítása, az utóbbié pedig azon „harmadik” (nem uniós) országok azonosítása, amelyek nem működnek együtt a jogellenes halászat elleni küzdelemben.

16 A [halászati ellenőrzésről szóló rendelet](#), amelynek középpontjában az uniós flottatevékenység áll, uniós szintű ellenőrző rendszert hoz létre a közös halászati politikának való megfelelés biztosítására. A rendelet az uniós felségvizeken folytatott valamennyi halászati tevékenységre, valamint az uniós hajók által máshol végzett halászati tevékenységekre vonatkozik. Ezt a rendeletet kiegészíti a [külső vizeken halászó flották fenntartható kezeléséről szóló rendelet](#). E rendelet középpontjában az uniós felségvizeken működő harmadik országbeli halászhajók és a máshol halászó uniós hajók ellenőrzése áll.

17 A [halászati ellenőrzésről szóló rendelet](#) rendelkezéseket tartalmaz a tagállamokra és a piaci szereplőkre vonatkozóan a jogellenes halászat megelőzése és az ellene való küzdelem céljából. Ilyen rendelkezések többek között:

- a vizekhez és erőforrásokhoz való hozzáférés nyomon követése;
- a halászati lehetőségek és kapacitás felhasználásának ellenőrzése;
- megfelelő jogérvényesítési intézkedések biztosítása jogsértések esetén;
- a halászati termékek nyomonkövethetőségének és ellenőrzésének lehetővé tétele a teljes szállítói lánc mentén, a hálótól az asztalig.

18 2017 áprilisában az Európai Bizottság közzétette a halászati ellenőrzésről szóló rendelet értékelését¹⁵, és azt állapította meg, hogy az ellenőrző rendszer eredményességét csorbították a rendelet kialakításának hiányosságai. A Bizottság az uniós halászati ellenőrző rendszer felülvizsgálatáról szóló, 2018. május 31-i javaslatában több módosítást javasolt a halászati ellenőrzésről szóló rendelethez¹⁶. A javaslatot 2022 májusáig nem fogadták el.

Az uniós források felhasználása

19 Az Unió finanszírozással támogatja a halászati ellenőrzést. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó uniós tenger- és halászati politikákat az [Európai Tengerügyi és Halászati Alap \(ETHA\)](#) finanszírozta. „A közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása” elnevezésű 3. uniós prioritás keretében az alap 580 millió euró összköltségvetéssel támogatta a monitoring-, ellenőrzési és jogérvényesítési tevékenységeket. A 2021–2027-es időszakra vonatkozóan az alap utódja, az Európai

¹⁵ A Bizottság jelentése az 1224/2009/EK rendelet végrehajtásáról és értékeléséről.

¹⁶ Javaslat a halászati ellenőrzésről szóló új rendeletre (COM/2018/368 final).

Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap fogja folytatni az ellenőrzési intézkedések támogatását. A tervek szerint a tagállamonkénti uniós pénzügyi támogatás legalább 15%-át – összesen 797 millió eurót – különítenék el a halászat hatékony ellenőrzésének és a jogérvényesítésnek, valamint a tudásalapú döntéshozatalhoz szükséges megbízható adatszolgáltatásnak az előmozdítására. Ezeket az összegeket nemzeti társfinanszírozás egészíti ki.

Feladatok és felelősségi körök

20 A közös halászati politika felügyeletéért felelős fő szerv a Bizottság Tengerügyi és Halászati Főigazgatósága (DG MARE). Az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA) előmozdítja és koordinálja az egységes kockázatkezelési módszerek kidolgozását, valamint képzéseket szervez, koordinál és előmozdítja a nemzeti ellenőrző és felügyeleti hatóságok közötti együttműködést. A közös halászati politika olyan fő előírásainak végrehajtásáért, mint a hajók ellenőrzése, a behozatal ellenőrzése és a szankciók alkalmazása, a tagállamok felelősek.

Az eredet jogszerűsége nem garantálja a fenntarthatóságot

21 A fent ismertetett jogi keret célja annak biztosítása, hogy az Unióban kizárólag jogszerű halászati termék kerüljön értékesítésre: garantálnia kell az uniós fogyasztók számára, hogy az általuk fogyasztott termékek nem jogellenes, be nem jelentett vagy szabályozatlan halászból származnak. Az eredet jogszerűségének biztosítása azonban még nem szavatolja, hogy a termék fenntartható forrásból származik.

22 Az importált termékek esetében az uniós fogási tanúsítási rendszer célja annak biztosítása, hogy a lobogó szerinti államok saját ellenőrzési és monitoringrendszereik alapján tanúsítsák valamennyi importált halászati termék eredetének jogszerűségét. A haláshajóknak meg kell felelniük a lobogó szerinti állam és adott esetben az illetékes regionális halászati gazdálkodási szervezet vagy parti állam által előírt szabályoknak. A tanúsítási rendszer nem tudja biztosítani, hogy ezek az Unión kívül elfogadott szabályok kellően szigorúak legyenek a fenntarthatóság garantálásához. Például egy adott területen a fogások akkor is jogszerűnek tekinthetők, ha a parti állam nem ír elő szabályokat a túlhalászás vagy a környezetkárosító halászati gyakorlatok visszaszorítása érdekében.

23 Hasonlóképpen az uniós szabályoknak való megfelelés biztosítása az uniós flotta tevékenysége tekintetében sem jelenti azt, hogy a szabályok magukban elegendőek volnának a halállományok és élőhelyeik fenntarthatóságának biztosításához. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2019-ben arról számolt be, hogy „Európa

tengerein folytatódik a kereskedelmi hal- és kagylóállományok túlzott kiaknázása”. 2020. évi, „Tengeri környezet: az Unió széles körű, de mélységét tekintve nem megfelelő védelmet biztosít”¹⁷ c. különjelentésünk következtetése szerint a tengeri környezet védelmére irányuló uniós intézkedések mérhető előrelépést eredményeztek az Atlanti-óceán térségében, de a Földközi-tengeren továbbra is jelentős a túlhalászat.

¹⁷ 26/2020. sz. különjelentés: „Tengeri környezet: az Unió széles körű, de mélységét tekintve nem megfelelő védelmet biztosít”, lásd még: Jelentés az Európai Unió költségvetésének teljesítményéről – 2020. év végi állapot.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

24 Megvizsgáltuk az annak megakadályozására szolgáló uniós keretet, hogy jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatból származó termékek kerüljenek az uniós polgárok asztalára. Az Európai Parlament 2018-ban és 2021-ben is felkérte a Számvevőszéket, hogy készítsen jelentést erről a kérdésről. Megvizsgáltuk a 2014 és 2020 közötti uniós kiadásokat és intézkedéseket is. Témaválasztásunkat a jogellenes halászatnak a tengeri erőforrások fenntarthatóságára gyakorolt hatása indokolta. Vizsgálatunk középpontjában a következők eredményessége állt:

- a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatból származó termékek Unióba történő behozatalának megelőzésére szolgáló ellenőrző rendszerek, beleértve azt is, hogy a Bizottság a fő kockázatok kezelésére összpontosította-e intézkedéseit, és hogy a tagállamok eredményes ellenőrzéseket végeztek-e;
- a nemzeti flották és felségvizek ellenőrzésére szolgáló tagállami ellenőrző rendszerek, beleértve azt is, hogy az uniós finanszírozás jelentős kockázatokra irányult-e és ért-e el eredményeket.

25 Ellenőrzési munkánk során:

- o megvizsgáltuk a Bizottság és az érintett ügynökségek jelentéseit, valamint a halászati ellenőrzéshez és jogérvényesítéshez kapcsolódó intézkedéseket;
- o interjúkat készítettünk a halászati ellenőrzésért felelős nemzeti hatóságokkal Dániában, Spanyolországban, Franciaországban és Svédországban, amely országokat halászati ágazatuk mérete és harmadik országokkal folytatott kereskedelmi forgalmuk volumene, valamint az ellenőrzési céljaikra kapott uniós finanszírozás összege alapján, illetve a földrajzi egyensúly figyelembevételével választottunk ki;
- o felkerestük a halászati ellenőrzésért felelős svéd hatóságokat, megfigyeltük a svéd halászati felügyelő központ munkáját, részt vettünk egy halpiaci, illetve egy kikötött hajón tartott ellenőrzésen. A Covid19 világjárvány utazási korlátozásai miatt Svédországban csak az ellenőrzési munkánkra kijelölt időkereten belül végezhattünk helyszíni ellenőrzést;
- o összehasonlítottuk az uniós fogási dokumentációs rendszer alkalmazási körét és főbb jellemzőit az Egyesült Államokban és Japánban alkalmazott hasonló rendszerekével;

- o megvizsgáltunk 23 halászati ellenőrzéssel kapcsolatos, 26,9 millió euró összértékű, a 2014–2020-as programozási időszakban végrehajtott uniós finanszírozású projektet. E projekteket úgy választottuk ki, hogy azok a kiadások és beruházások széles körét (például járőrhajók, innovatív technológia és működési költségek) fedjék le.

26 Jelentésünk révén igyekszünk előmozdítani a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemmel kapcsolatos szakpolitikai vitákat és jogi fejleményeket.

Észrevételek

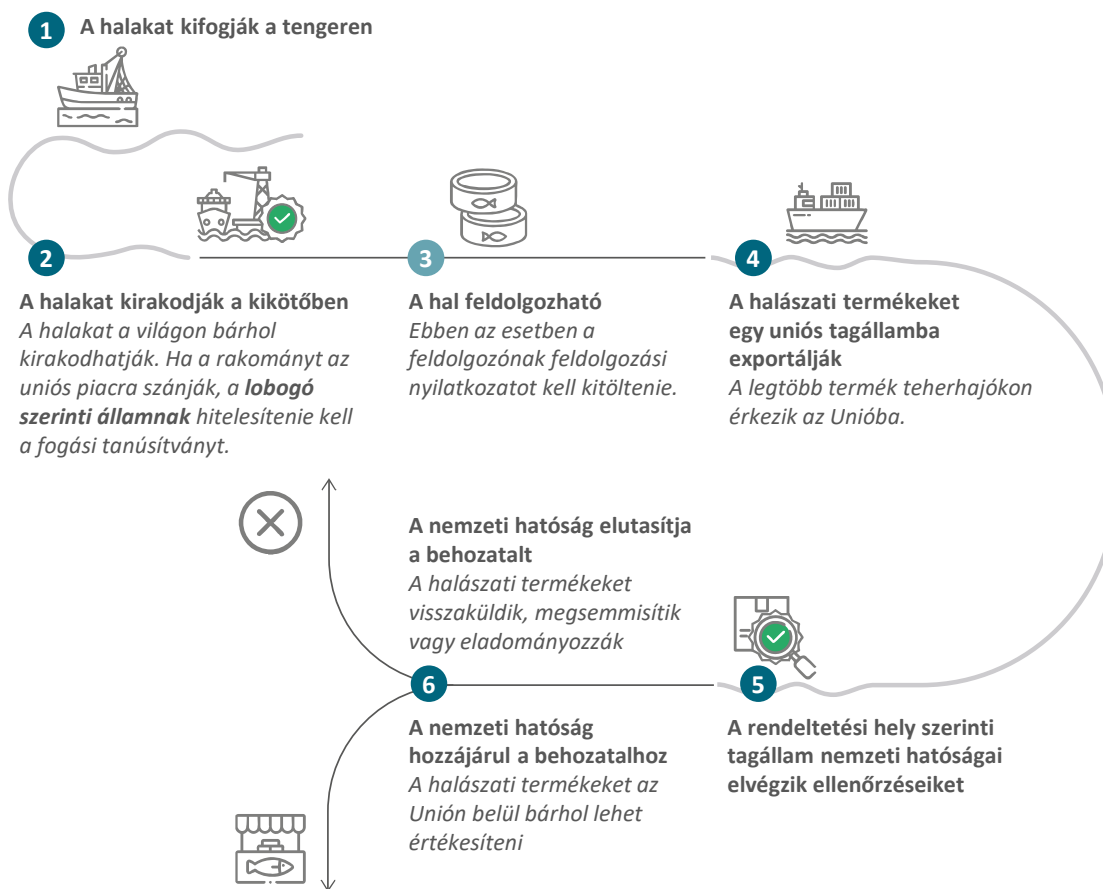
27 Észrevételeinket két fő részben ismertetjük. Az első rész a halászati termékek behozatalának ellenőrzési rendszerére, a második pedig a nemzeti flották és felségvizek ellenőrzésére szolgáló tagállami ellenőrzési rendszerekre vonatkozik.

Az importellenőrzési rendszer csökkentette a jogellenes halászatból származó termékek uniós piacokon való megjelenésének kockázatát, de a tagállamok ellenőrzései eltérőek

Az uniós fogási tanúsítási rendszer javította a nyomonkövethetőséget és erősítette a behozatal ellenőrzését

28 Az Unió 2008-ban elfogadta a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendeletet, amely létrehozta az innovatív uniós fogási tanúsítási rendszert. A rendszert részletesebben lásd: [4. ábra](#).

4. ábra. A fogási tanúsítási rendszer



Forrás: Európai Számvevőszék.

29 Megállapításunk szerint a rendszer egy fontos ellenőrzési kikaput zárt be, mivel hatálybalépése előtt az importált halászati termékek származásának jogszerűségét nem ellenőrizték, néhány olyan régióspecifikus szabály kivételével, amely rendelkezett többek között fogási dokumentációs rendszerről. A fogási tanúsítási rendszer értelmében az Unióba exportált valamennyi tengeri halászati terméket a halászhajó lobogója szerinti állam által hitelesített fogási tanúsítványnak kell kísérnie. A tanúsítvány a teljes szállítói lánc mentén lehetővé teszi a halászati termékek nyomonkövethetőségét, egészen azoknak az Unióba történő belépéséig. A lobogó szerinti állam felelőssége annak igazolása, hogy a halászati termékek nem jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászati tevékenységből származnak, valamint annak ellenőrzése, hogy a termékek megfelelnek az alkalmazandó állományvédelmi és gazdálkodási szabályoknak.

30 Összehasonlító értékelés keretében összevetettük az uniós fogási tanúsítási rendszert az Egyesült Államokban és Japánban alkalmazott hasonló rendszerekkel.

E két ország a világ második és harmadik legnagyobb importőre¹⁸. A három rendszert a halfajok lefedettsége, a tájékoztatási követelmények és az ellenőrzési mechanizmusok tekintetében vetettük össze.

31 Az Egyesült Államokban a tengeri eredetű élelmiszerek importját ellenőrző program (SIMP)¹⁹ engedélyezési, beszámolási és nyilvántartási eljárásokat hozott létre az olyan halászati termékek behozatalára nézve, amelyeket a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat, illetve csalás által veszélyeztetettnek találtak. Ez 13 fajta tengeri eredetű élelmiszert, illetve az Egyesült Államok tengeri eredetű élelmiszerbehozatalának közel felét érinti²⁰.

32 Japán jelenleg nem rendelkezik az importált halászati termékekre vonatkozó nemzeti fogási dokumentációs rendszerrel, bár egy ilyen rendszer a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemről szóló új törvény értelmében bevezetésre vár. Ehelyett Japán regionális halászati gazdálkodási szervezetek rendszereire²¹ támaszkodik, amelyeknek az Európai Unió és az Egyesült Államok is szerződő fele. Az Unió elismeri e fogási dokumentációs rendszereket a piacára belépő tengeri eredetű élelmiszerekre nézve²².

33 Megállapítottuk, hogy a hatókör, a megkövetelt információk, valamint a hitelesítési és ellenőrzési folyamatok tekintetében az Unió fogási dokumentációs rendszere a legátfogóbb.

- o **Az uniós rendszer a legátfogóbb: szinte minden halászati terméknek nyomon követhetőnek és tanúsítással rendelkezőnek kell lennie.** Más rendszerekkel ellentétben az uniós rendszer kiterjed a harmadik országokból az uniós piacra behozott valamennyi feldolgozott és feldolgozatlan, kifogott vadon élő tengeri halra.

¹⁸ *National Fisheries Marine Service, Current fisheries statistics No 2019, Japan FY2019 Trends in Fisheries FY2020 Fisheries Policy.*

¹⁹ *Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program.*

²⁰ *SIMP: Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.*

²¹ CCSBT, ICCAT és CCAMLR.

²² A Bizottság 1010/2009/EK végrehajtási rendelete.

- o **Az uniós, illetve az egyesült államokbeli rendszer széles körű tájékoztatási követelményeket támaszt, amelyek révén részletes nyomonkövethetőség lehetséges.** Ezek a rendszerek sok esetben részletesebb információkat gyűjtenek, mint a regionális halászati gazdálkodási szervezetek rendszerei.
- o **Az Unió rendelkezik a legátfogóbb hitelesítési és ellenőrző rendszerrel.** Az Unióban minden szállítmányt a lobogó szerinti állam által hitelesített bizonyítványnak kell kísérnie, és a tagállami hatóságoknak kockázatalapú ellenőrzéseket és vizsgálatokat kell végezniük.

34 A [II. melléklet](#) további részletekkel szolgál az uniós fogási tanúsítási rendszer, illetve a hasonló amerikai és japán rendszerek teljesítményének összehasonlításáról.

A tagállami ellenőrzések hatókörében és minőségében mutatkozó jelentős különbségek gyengítik a rendszert

35 A tagállamoknak kétfévente jelentést kell benyújtaniuk a Bizottságnak arról, hogyan alkalmazzák a [jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendeletet](#). A legfrissebb rendelkezésre álló adatok 2019-ből származnak (beleértve az Egyesült Királyságra vonatkozó adatokat is), amikor Luxemburg kivételével minden tagállam nyújtott be jelentést. Az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal elemzést készített a tagállami jelentésekről, áttekintést adva a rendelet tagállamok általi végrehajtásáról.

36 Az elemzés szerint 2019-ben mintegy 2000 külföldi hajó – főként Norvégiából, Venezuelából és a Feröer szigetekről – rakodta ki a fogásait közvetlenül valamely uniós kikötőben. Az uniós kikötő szerinti államoknak a kirakodott fogások legalább 5%-át ellenőrizniük kellett, és az ellenőrzések átlagos aránya az egész Unióban 20% körül volt, bár Lengyelország és Dánia nem teljesítette az 5%-os követelményt. A kikötői ellenőrzések az esetek 11%-ában segítettek feltárni a jogsértéseket, főként a beszámolási kötelezettségekkel kapcsolatban.

37 A legtöbb importált halászati terméket nem közvetlenül uniós kikötőkben rakodják ki halászhajókról, hanem a kirakodás a világ valamely más részén történik, és a termékeket onnan teherhajókon szállítják az Unióba. A [jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet](#) előírása szerint az ellenőrzéseket nem az uniós belépési ponton, hanem a rendeltetési tagállamban kell elvégezni. Elfogadásukat követően a termékek az Unióban bárhol értékesíthetők. A tagállami ellenőrzéseknek ezért kellően megbízhatónak kell lenniük ahhoz, hogy meg tudják akadályozni az ellenőrzési rendszer leggyengébb láncszemének a gazdasági szereplők általi

kihasználását. Ezt a kockázatot két tagállamban a megkérdezett ellenőrző hatóságok, valamint egy 2018-as tanulmány²³ is kiemelte.

38 2019-ben a tagállami hatóságok mintegy 285 000 fogási tanúsítványt és 35 000 feldolgozási nyilatkozatot kaptak harmadik országoktól. A [jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet](#) kockázatkezelési céllal előírja a tagállamok számára a következők ellenőrzését:

- o a fogási tanúsítványokat a lobogó szerinti állam kitöltötte és hitelesítette (megfelelő aláírás és bélyegző);
- o a lobogó szerinti állam jogosult az Unióba exportálni, és az Unió nem azonosította a jogellenes halászat elleni küzdelemben nem együttműködőként („piros lapos”, lásd: [50.](#) bekezdés), és a haláshajó nincs jogellenes halászatot folytató hajóként nyilvántartva;
- o a feldolgozott termékekre vonatkozó fogási tanúsítványok ugyanazt a halfajt és mennyiséget tüntetik fel, mint a feldolgozási nyilatkozat.

39 A tagállamok kockázatelemzés alapján további, részletesebb felülvizsgálatokat is végezhetnek. Ilyen ellenőrzésre akkor van szükség, ha kétség merül fel a fogási tanúsítvány eredetiségével vagy azzal kapcsolatban, hogy a hajó megfelel az alkalmazandó szabályoknak, illetve ha jogellenes, be nem jelentett, vagy szabályozatlan halászat gyanúja merül fel.

40 Az ellenőrzések hatóköre a tagállami ellenőrző hatóságoktól függ. Az ellenőrzések része lehet bármely dokumentum (pl. fogási tanúsítványok, feldolgozási nyilatkozatok, fuvarokmányok) keresztellenőrzése következetesség szempontjából, vagy külső forrásokból származó bizonyítékok (haláshajó érvényes jogosítványa, a bejelentett fogási területen folytatott halászatra vonatkozó engedély, a hajótulajdonos / tényleges tulajdonos jogellenes halászatban való részvételének gyanúja, a kereskedelmi minta és az ismert halászati tevékenységek közötti összhang stb.) vizsgálata. A felülvizsgálatnak része lehet a termék fizikai vizsgálata is, például ha kétségek merülnek fel a halfajt illetően.

41 Összességében a tagállamok arról számoltak be, hogy a kapott fogási tanúsítványok mintegy 64%-ára vonatkozóan végeztek alapvető vagy részletesebb ellenőrzéseket. Öt tagállam (Németország, Litvánia, Málta, Portugália és Svédország)

²³ [The impact of the EU IUU regulation on seafood trade flows.](#)

számolt be arról, hogy csak az alapvetőbb ellenőrzéseket végezték el, míg Belgium, Finnország, Olaszország és Románia semmilyen információt nem közölt ezzel kapcsolatban.

42 A részletes ellenőrzés néha kétségeket vet fel, és a tagállami hatóságoknak további információkat kell kérniük a lobogó szerinti államtól az importőr által benyújtott dokumentumok érvényességének megerősítése érdekében. 2019-ben 19 tagállamban több mint 1000 ilyen eset fordult elő. Négy tagállam (Magyarország, Románia, Svédország és Szlovákia) 2016 és 2019 között egyetlen harmadik országtól sem kért további információkat.

43 A [jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet](#) előírja, hogy a tagállamok utasítsák el a behozatalt, ha nem kapnak megfelelő választ kérdéseikre. Ausztria, Franciaország és Lengyelország arról számolt be kétéves jelentésében, hogy míg egyes harmadik országok kimerítő választ adtak a kérdésekre, mások egyszerűen megerősítették a bizonyítvány érvényességét, és nem voltak hajlandók további dokumentumokkal szolgálni.

44 2019-ben tíz tagállam hatóságai 29 behozatalt utasítottak el (ez az adott év fogási tanúsítványainak kevesebb mint 0,01%-át érintette), főként az érvényes fogási tanúsítvány hiánya vagy a dokumentum és a termékek közötti következetlenségek miatt. A legtöbb esetben a termékeket visszaküldték az exportáló országba.

45 Az importált termékekre vonatkozó dán, spanyol, francia és svéd ellenőrzési rendszereket vizsgáló elemzésünk megerősítette, hogy az ellenőrzések hatóköre és minősége tagállamonként jelentősen eltér, csakúgy, mint az informatikai rendszerek kifinomultságának mértéke (lásd: [1. táblázat](#)). Mindez a besorolásunk szerint lehet alacsony, közepes és jó minőségű.

1. táblázat. A négy tagállam által végzett importellenőrzések

Tagállam	Az informatikai rendszerek kifinomultságának mértéke	Az ellenőrzések hatóköre és minősége
Dánia	ALACSONY - nincsen fogási tanúsítványokat kezelő vagy ellenőrzéseket végző informatikai rendszer - minden dokumentum papíron, beszkenelve vagy Excel-táblázat formájában érkezik be	KÖZEPES - valamennyi beérkező fogási tanúsítványt szisztematikusan alapvető ellenőrzésnek vetnek alá, két „alacsony kockázatú” harmadik ország kivételével (ezeknél a behozatalnak csak egynegyedét ellenőrzik) - az összes ellenőrzött dokumentum esetében összevetik az információkat koherencia és következetesség szempontjából - ellenőrzik a halászhajó engedélyét, ha az adott halfajok behozatala, illetve a területek valamely regionális halászati gazdálkodási szervezet hatálya alá tartoznak - gyakori fizikai ellenőrzéseket végeznek - a hibát tartalmazó fogási tanúsítványokat és a sárga minősítő lapot kapott országokból származó behozatalt mélyreható felülvizsgálatnak vetik alá (adott esetben felveszik a kapcsolatot a lobogó szerinti állam hatóságaival) - ellenőrzik az importőröket - nincs hozzáférés a vámrendszerhez
Spanyolország	MAGAS SZINTŰ - külön internetes platform az importőrök számára az adatok beviteléhez és a beszkenelt dokumentumok csatolásához - automatizált ellenőrzések és kockázatelemzés több kockázati paraméter alkalmazásával - a vámügyi rendszerek, illetve a jogellenes halászat kezelésére/ellenőrzésére szolgáló rendszerek integrálva vannak	JÓ MINŐSÉGŰ - valamennyi beérkező fogási tanúsítvány szisztematikus alapellenőrzése - a dokumentumok teljességének és koherenciájának szisztematikus ellenőrzése - a hibával érintett fogási tanúsítványokat másodfokú részletes ellenőrzésre átküldik a jogellenes halászatot vizsgáló szakosodott egységnek - gyakran küldenek kérdéseket az importőröknek és a lobogó szerinti államnak - lehetőségek fizikai ellenőrzések - együttműködés a vámhatóságokkal

Tagállam	Az informatikai rendszerek kifinomultságának mértéke	Az ellenőrzések hatóköre és minősége
Franciaország	KÖZEPES • használják a vámrendszert, nincs a fogási tanúsítványokkal foglalkozó külön egység • a behozatali nyilatkozat alapján automatizált kockázatelemzéssel választják ki részletes ellenőrzésre a fogási tanúsítványokat • a szkennelt másolatokat szervereken tárolják, nincsen központi adatbázis, az ellenőrzéseket dokumentálják a rendszerben	JÓ MINŐSÉGŰ • valamennyi beérkező fogási tanúsítványt szisztematikusan alapellenőrzésnek vetik alá • ellenőrzik a hiánytalanságot • az eltérések / a magas kockázat alapos szakértői ellenőrzést von maga után • alkalmanként fizikai ellenőrzéseket (DNS-elemzést is) végeznek • gyakran küldenek ellenőrzési kéréseket a lobogó szerinti államnak
Svédország	KÖZEPES • külön internetes platform az importőrök számára az adatok beviteléhez és a beszkenelt dokumentumok csatolásához • nincs kockázatelemzés vagy automatizált ellenőrzés, de a hatóság dokumentálhatja az ellenőrzéseket és érvényesítheti a tanúsítványokat a rendszerben	ALACSONY • egy „alacsony kockázatú” harmadik ország fogási tanúsítványait nem ellenőrzik (ebből az országból származik a behozatal több mint 80%-a) • ellenőriznek egy más országból származó fogási tanúsítványokból összeállított mintát • csak alapvető ellenőrzéseket végeznek • nincs hozzáférés a vámügyi adatbázishoz, nem ellenőrzik az importőröket • nem kerül sor fizikai ellenőrzésekre • nincsenek részletes ellenőrzések, nem lépnek ellenőrzési céllal kapcsolatba a lobogó szerinti állammal

Forrás: Európai Számvevőszék.

Az uniós fogási tanúsítási rendszer papíralapú, ami csökkenti a hatékonyságot és növeli a csalás kockázatát

46 Az uniós fogási tanúsítási rendszer mindmáig papíralapú. Míg egyes harmadik országok (Norvégia, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság) elektronikus fogási tanúsítványokat érvényesítenek és továbbítanak, más országok importőrei a dokumentumokat szkennelt másolatban küldik meg a tagállami hatóságoknak.

47 Nincs uniós szintű adatbázisa a tagállamok által kapott fogási tanúsítványoknak, és az egyik tagállamban rendelkezésre álló információkhoz a többi tagállam nem fér hozzá. A digitalizáció, illetve a tagállamok közötti rendszeres információmegosztás

hiánya számos hatékonysági és eredményességi gondot okoz az ellenőrzési rendszernek. Ilyenek:

- **Hosszabb feldolgozási idő és adminisztratív terhek** A tagállami hatóságok számára kötelező minden fogási tanúsítvány és feldolgozási nyilatkozat gyűjtése, feldolgozása és tárolása papíron. 2019-ben ez több mint 300 000 dokumentumot jelentett. Németország, Spanyolország, Finnország, Hollandia és Svédország²⁴ azonban kifejlesztette saját informatikai rendszereit, amelyekbe az importőröknek minden releváns adatot be kell vinniük és szkennelve csatolniuk kell a dokumentumokat, csökkentve ezáltal az adminisztrációs terhet, illetve az importőr számára a feldolgozási időt.
- **Csalási kockázat:** A harmadik országok hatóságai által lepecsételt és aláírt papíralapú dokumentumok könnyebben hamisíthatók, mint a digitálisan aláírt dokumentumok. Az Unión belüli információmegosztás hiánya miatt a tanúsítványok másolatait csalárd módon több tagállamban is be lehet nyújtani.
- **Kihasználatlan marad az ellenőrzés és a keresztellenőrzések automatizálásának lehetősége** Egy egységes adatbázis lehetővé tenné az adatbányászatot és az automatizált figyelmeztető jelzések kiadását az összes tagállamban benyújtott összes adat valós idejű ellenőrzése nyomán. Míg egyes tagállamok automatizált ellenőrzésekkel rendelkező kifinomult informatikai rendszereket fejlesztettek ki²⁵, mások még mindig informatikai eszközök nélkül működnek.

48 E hiányosságok orvoslása érdekében a tagállamok ismételten felkérték a Bizottságot, hogy hozzon létre egy uniós szintű informatikai rendszert a fogási tanúsítványok nyomon követésére és az ellenőrzés megkönnyítésére. A Bizottság ezért kifejlesztette CATCH nevű eszközét, hogy segítse a tagállamokat a papíralapú rendszerrel kapcsolatos csalások és visszaélések felderítésében, ugyanakkor egyszerűsítse és felgyorsítsa az ellenőrzéseket.

49 A CATCH rendszer 2019-ben vált elérhetővé, de egyetlen tagállam sem használja. Az ellenőrzésünkben érintett négy tagállam hatóságai kifejtették, hogy nem látják szükségét ennek, illetve hogy csak akkor látnának benne hozzáadott értéket, ha azt valamennyi tagállam használná. A halászati ellenőrzésről szóló rendelet módosítására irányuló bizottsági javaslat kötelezővé kívánja tenni a CATCH-et az Unióban.

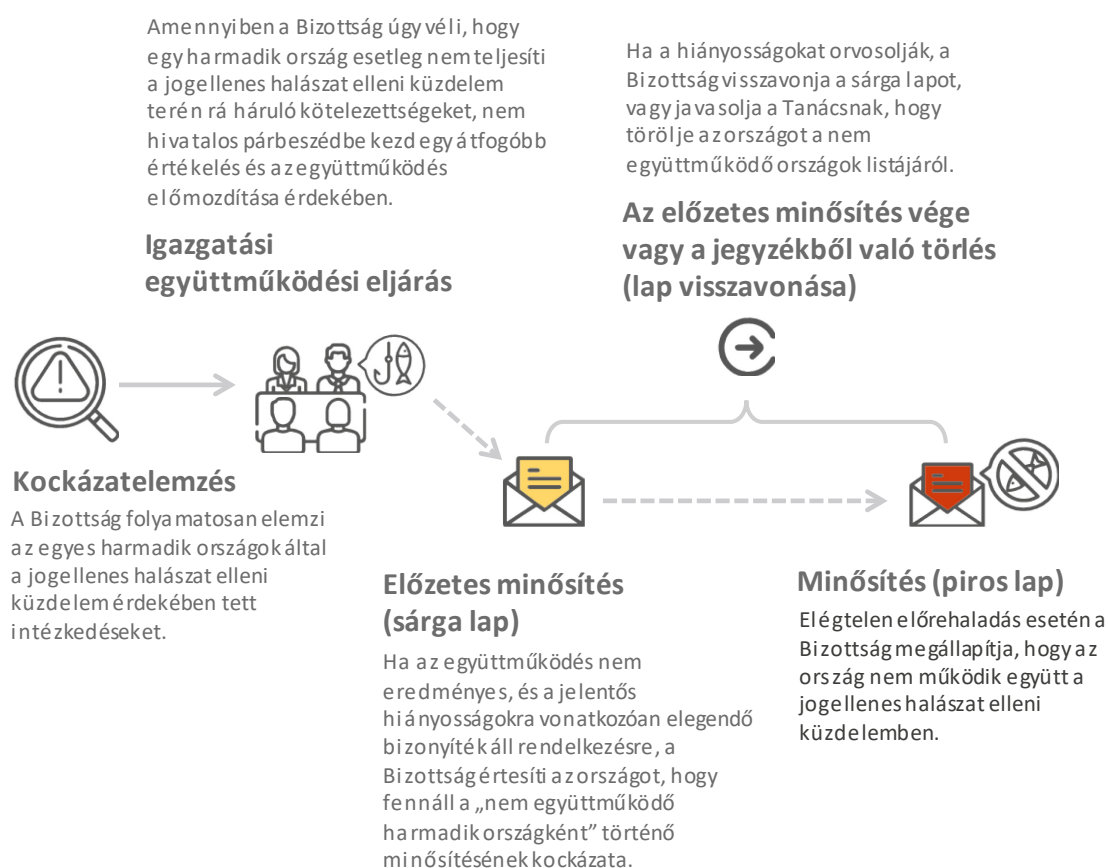
²⁴ *Client Earth, Digitising the control of fishery product imports.*

²⁵ *Client Earth, Digitising the control of fishery product imports.*

A minősítő lapok uniós rendszere hasznosnak bizonyult, de gyakran érinti az Unióval csak minimális halkereskedelmet folytató országokat is, és lehet rajta kiskapukat találni

50 A fogási tanúsítványok rendszerének alapja az, hogy a harmadik országok eredményes ellenőrzési rendszereket működtessenek a lobogójuk alatt közlekedő halászhajók fogásainak tanúsítása során. Ha a lobogó szerinti állam ellenőrzési rendszere egyes fő szempontok tekintetében hiányos, akkor a hitelesített fogási tanúsítványok nem garantálják az Unióba exportált termékek jogszerű eredetét. Ennek megelőzéséhez elengedhetetlen, hogy a minősítő lapok rendszere révén „piros laposként” azonosítsák a nem együttműködő harmadik országokat. A rendszer működését az **5. táblázat** mutatja be.

5. ábra. A minősítő lapok rendszere



Forrás: Európai Számvevőszék.

51 A Bizottság lépésről lépésre haladó módszertant dolgozott ki a harmadik országokkal folytatott igazgatási együttműködéséhez, valamint ahhoz az eljáráshoz, amely a **jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet** értelmében a nem együttműködő harmadik országok azonosítására szolgál.

Áttekintettük az aktuálisan érvényben lévő módszertant annak ellenőrzése érdekében, hogy a Bizottság a megfelelő kockázatokra összpontosított-e, és döntését átlátható és objektív kritériumokra alapozta-e.

52 A Bizottság számos forrásból gyűjt információkat a harmadik országok jogellenes halászat elleni fellépéséről. Ilyen források a tagállamok, a FAO, a regionális halászati gazdálkodási szervezetek és nem kormányzati szervezetek. Ha arra utaló jelek mutatkoznak, hogy egy harmadik ország esetleg nem felel meg a nemzetközi halászati jogszabályoknak vagy a lobogó szerinti, parti, kikötő szerinti vagy feldolgozó államként rá háruló kötelezettségeknek, a Bizottság határozhat úgy, hogy egy átfogóbb értékelés elvégzése érdekében igazgatási együttműködésre lép az adott országgal.

53 A Bizottság az ország megfelelését az ország hatóságainak küldött kérdőív, a legtöbb esetben az adott országból származó fogási tanúsítványok és feldolgozási nyilatkozatok mintájának az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal által végzett elemzése, valamint – a nemzeti hatóságokkal egyetértésben – helyszíni értékelés(ek) alapján minősíti.

54 Ha a Bizottság súlyos gondokat tár fel, akkor kapacitásépítő szemináriumok vagy iránymutatás révén támogathatja az országot a nemzeti rendszer javítása érdekében. A legtöbb esetben az ország végrehajtja a szükséges reformokat és fejlesztéseket, és nincs szükség hivatalos figyelmeztetés kiadására. Ha elegendő bizonyíték utal jelentős hiányosságokra, és az informális párbeszéd sem hoz eredményt, akkor a Bizottság „sárga lapot” küld, vagyis értesíti az országot: azt kockáztatja, hogy „nem együttműködő harmadik országgént” azonosítják.

55 A Bizottság megküldi a határozatot az előzetes minősítésben részesülő országnak, amelyben a **rendeletben** meghatározott kritériumok alapján indoklást is ad (lásd: **6. ábra**). A határozatot cselekvési terv is kíséri, amely intézkedéseket javasol a feltárt problémák orvoslására, kezdeti hat hónapos (meghosszabbítható) határidővel. Ezen időszak alatt a Bizottság továbbra is együttműködik az országgal és technikai segítséget nyújt annak.

6. ábra. A Bizottság által a minősítő lapot kapott országokban feltárt főbb hiányosságok

 Nemzeti jogi keret	• A nemzeti jogi keret nincs összhangban a nemzetközi kötelezettségekkel • Nincs nemzeti cselekvési terv a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatra vonatkozóan • Nincsen átfogó és eredményes szankciórendszer • Nincsenek jogszabályi rendelkezések az állampolgárok ellenőrzésére
 Regionális és többoldalú együttműködés	• Alapvető nemzetközi jogi eszközök nincsenek ratifikálva • Nem tartják be a regionális halászati gazdálkodási szervezetek szabályait • Egyes hajók szerepelnek a jogellenes halászatot folytatók listáján
 Halászati állománygazdálkodás és -védelem	• Nincs eredményes monitoring-, ellenőrzési és felügyeleti rendszer • Hiányosságok vannak a hajók nyilvántartásba vételét, engedélyezését és felhatalmazásait illetően (olcsó lobogó) • Nem ültetik át, nem tartják be, illetve nem hajtják végre az állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedéseket
 Fogási tanúsítási rendszer és nyomonkövethetőség	• Nem hatékonyak a fogási tanúsítványok és feldolgozási nyilatkozatok hitelesítését megelőző ellenőrzések és vizsgálatok • Nem megbízhatóak a nyomonkövethetőségi eljárások

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottságtól kapott információk alapján.

56 Az előzetes azonosítás még nem jár szankcióval, de ez a figyelmeztetés általában elegendő a releváns reformok elindításához. A minősítő lapos rendszer bevezetése óta a Bizottság 27 harmadik országnak adott sárga lapot. Ezek közül 14 figyelmeztetést az érintett országokban végrehajtott jelentős reformokat követően egy-négy év elteltével visszavontak. Megállapítottuk, hogy a sárga lapos eljárás és az azt követő együttműködés pozitív változásokat eredményezett (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat. Pozitív változások Thaiföldön az uniós figyelmeztetést követően

Thaiföld a tonhalfeldolgozás egyik fő központja, jelentős halászfloottával.

2011-ben a Bizottság értékelése számos hiányosságot tárt fel Thaiföldön a fogási tanúsítványok és a feldolgozási nyilatkozatok hitelesítése terén, illetve a nem megfelelő ellenőrzési rendszert és jogi keretet illetően.

A Thaifölddel ezt követően folytatott együttműködés nem vezetett jelentős előrelépéshez, így 2015-ben a Bizottság „**sárga lapot**” küldött.

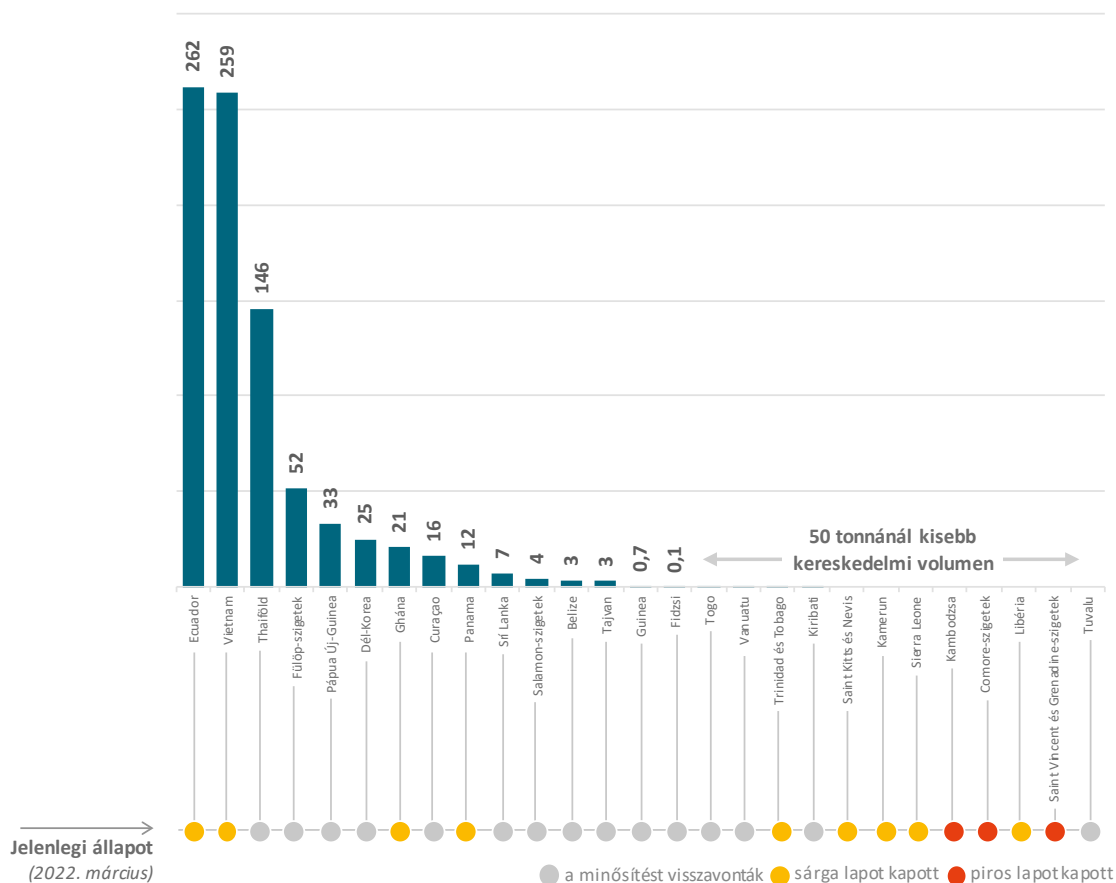
Ezután a thaiföldi hatóságok:

- a nemzetközi bevált gyakorlattal összhangban lévő új halászati törvényeket és rendeleteket fogadtak el;
- a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat legsúlyosabb eseteire büntetőjogi szankciókat szabtak ki;
- új ellenőrzési rendszert hoztak létre, és javították a kirakodások és a feldolgozás nyomonkövethetőségét.

Ennek eredményeként 2019-ben a **sárga lapot visszavonták**. A Bizottság és a thaiföldi hatóságok munkacsoportot hoztak létre a folyamatos párbeszéd előmozdítására.

57 Néhány korábban minősítő lapot kapott ország ma fontos kereskedelmi partner, az Unióba irányuló jelentős exporttal (pl. Thaiföld, Ecuador és Vietnam), sok más országra azonban ez nem áll. A 27 ország közül 14 nem vagy csak minimális mennyiségben folytat az Unióval halászatitermék-kereskedelmet (lásd: [7. ábra](#)). Egyes országok nem tájékoztatták a Bizottságot arról, hogy mely szerv működik náluk igazoló hatósággént, ezért nincs a halászati termékek kereskedelmére vonatkozó uniós engedélyük. Emiatt csekélynek tűnik az a kockázat, hogy ezekből az országokból jogellenes, be nem jelentett vagy szabályozatlan tevékenységekből származó halászati termékek kerülnének az Unió piacára.

7. ábra. A minősítő lapot kapott országokkal folytatott kereskedelem volumene (ezer tonna)



Megjegyzés: A kereskedelem volumene tonnában a minősítő lapos határozatot megelőző évben. Az ábra adatai nem veszik figyelembe a közvetett kereskedelmet, amikor minősítő lapot kapott országok hajói az Unióba történő kivitelt megelőzően más harmadik országokba szállítanak halászati termékeket.

Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján.

58 A Bizottság azzal indokolja az Unióval minimális halkereskedelmet folytató országokra történő összpontosítást, hogy ezek „olcsó lobogókat” biztosítanak (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)). A lobogó szerinti, parti, kikötő szerinti és forgalomba hozatal szerinti államokban a teljes szállítói lánc mentén számos kapcsolat áll fenn a piaci szereplők és az illetékes hatóságok között. Ha ezek az országok nem tesznek eleget kötelezettségeiknek, akkor fennáll a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászati tevékenységek kockázata, ami veszélyezteti a nyomonkövethetőséget, és azt eredményezheti, hogy jogellenes halászatból származó termékeket importálnak az uniós piacra.

2. háttérmagyarázat. Az olcsó lobogók, illetve a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat

Az Environmental Justice Foundation nevű alapítvány „Off the Hook” című 2020. évi jelentése²⁶ a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat kulcselemeként mutatta be a globális halászati ágazat átláthatóságának hiányát.

Az „olcsó lobogó” kifejezés arra utal, hogy valamely ország lobogójának használatát haszonszerzési céllal engedélyezik külföldi hajóknak. Az olcsó lobogó nem biztosítja, hogy a hajó tulajdonjoga és ellenőrzése, valamint a lobogó szerinti ország között tényleges kapcsolat álljon fenn. A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatot folytató piaci szereplők ily módon elfedhetik azonosságukat, és el tudják kerülni a szankciókat, és ezt sok esetben rendszeres lobogóváltással („flag hopping”) teszik.

Ha az érintett országok nem követik nyomon a lobogójuk alatt hajózó halászflootta tevékenységét, akkor nem megfelelő ellenőrzési rendszereik vonzhatják a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatot folytató piaci szereplőket.

Az alapítvány szerint összesen 13, a Bizottságtól sárga vagy piros lapot kapott ország kínál olcsó lobogót.

59 Ha a nemzeti hatóságok nem tesznek elegendő erőfeszítést a feltárt problémák orvoslására, a Bizottság az országot „nem együttműködő harmadik országgént” azonosíthatja („piros lapot” ad). A „piros lap” azt jelenti, hogy a tagállamoknak el kell utasítaniuk az adott ország hajóiról származó halászati termékek behozatalát. Az azonosítást követően a Bizottság végrehajtási határozatra tesz javaslatot a Tanácsnak, amely az országot „nem együttműködőként” sorolja fel. Ez az elfogadást követően további korlátozó intézkedéseket von maga után, amelyek megtiltják az uniós hajóknak a jegyzékben szereplő ország felségvizein folytatott halászatot, és megszüntetik a meglévő halászati partnerségeket.

60 Nincs azonban olyan nemzetközi jogalap, amelynek révén meg lehetne akadályozni a halászhajók átlobogózását, illetve azt, hogy harmadik országok hajói minősítő lapot kapott országok kizárólagos gazdasági övezetében tevékenykedjenek. Ezért a piros lapok gazdasági hatását korlátozza az a kiskapu, hogy valamely „nem együttműködő” lobogó szerinti állam lobogója alatt közlekedő hajókat máshol át lehet lobogózni, és harmadik országok hajói továbbra is működhetnek az adott ország

²⁶ *Off the hook - How flags of convenience let illegal fishing go unpunished.*

kizárólagos gazdasági övezetében. Ezek hitelesített fogásai mindkét esetben jogszerűen exportálhatóak az Unióba.

61 A 2012 óta indított 27 eljárásból hat eredményezett piros lapot (példáért lásd: [3. háttérmagyarázat](#)). Ezen országok közül háromnak azóta visszavonták a piros lapját.

3. háttérmagyarázat. A Comore-szigetek ellen hozott uniós intézkedések

A Comore-szigetek hatalmas kizárólagos gazdasági övezettel rendelkeznek egy tonhalban gazdag területen. 2006-ban az Unió és a Comore-szigetek halászati partnerségi megállapodást írtak alá, amelynek értelmében uniós hajók halászhatnak comore-i felségvizeken.

A Comore-szigeteki Unió 2015-ben **sárga lapot**, majd 2017-ben **piros lapot** kapott. Ennek fő oka az volt, hogy nem volt képes eleget tenni a lobogó szerinti állam kötelezettségeinek.

- A nemzeti hatóságok nem gyakoroltak ellenőrzést a comore-i halászflootta tevékenységei felett. Nem rendelkeztek információval a felségvizeiken kívüli tartózkodási helyekről, fogásokról, ki- és átrakodásokról.
- A regionális halászati gazdálkodási szervezetek 2010 és 2015 között ismételtelen azonosítottak megfelelési problémákat és bizonyítékokat comore-i hajókat érintő jogellenes halászati tevékenységekkel kapcsolatban.
- Ennek ellenére a Comore-szigeteki Unió nem szankcionálta az érintett hajókat, és jogi kerete nem határozta meg kifejezetten a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatot, és nem írt elő jogérvényesítési intézkedéseket és szankciókat sem.
- A nemzeti hatóságok a halászflootta-nyilvántartás kezelését világszerte több képviselőre ruházták át, ami a „nyílt nyilvántartás” révén lehetővé tette olcsó lobogók használatát.

Mindaddig, amíg a tanácsi minősítést, illetve a piros lapot vissza nem vonják, tilos a comore-szigeteki lobogó alatt közlekedő hajókról származó halászati termékek behozatala, és uniós hajók nem halászhatnak comore-i felségvizeken.

62 A Bizottság akkor javasolhatja, hogy a Tanács vonja vissza egy ország piros lapos minősítését, ha a feltárt főbb hiányosságokat orvosolták, és az ország politikailag elkötelezett a jogellenes halászat elleni küzdelem fenntartása és a nemzetközi jognak való megfelelés iránt.

63 A sárga vagy piros lap visszavonását követően a Bizottság továbbra is együttműködik az országgal, és rámutat az esetleges visszaesésekre. Panamában és Ghánában például a Bizottság nyomon követte a fejleményeket a sárga lap visszavonása után, és úgy találta, hogy e két országban alábbhagytak az erőfeszítések a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem terén. Ez a két ország másodszor is előzetes minősítésben részesült.

A tagállamok észlelték a nemzeti flották által, illetve a nemzeti felségvizeken folytatott jogellenes halászatot, de a szankciók nem mindig visszatartó erejűek

A nemzeti flottákra és felségvizekre vonatkozó tagállami ellenőrzések észleltek jogellenes halászatot

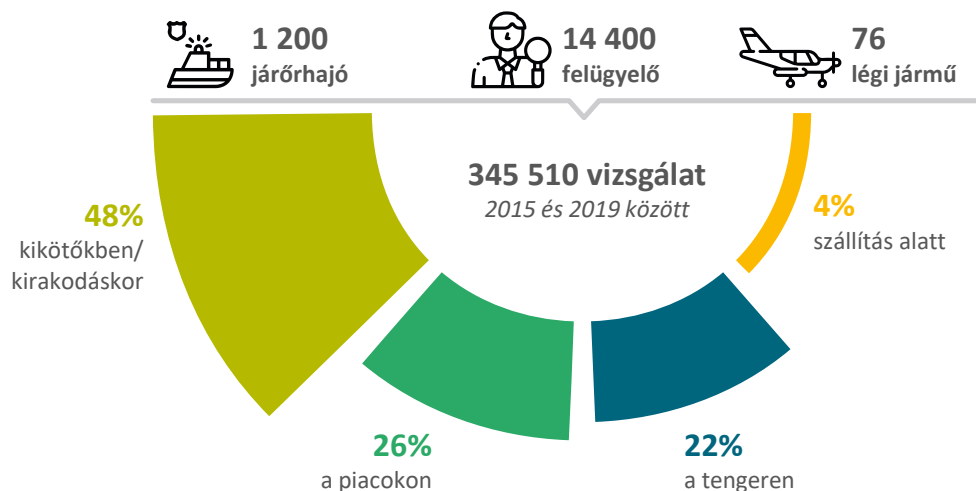
64 A közös halászati politikának való megfelelés biztosítása érdekében a tagállamok felelősek az uniós halászati ellenőrzési rendszer helyes alkalmazásáért²⁷. A felségvizeiken, valamint a lobogójuk alatt közlekedő halászhajók halászati tevékenységét – azok földrajzi elhelyezkedésétől függetlenül – ellenőrizniük kell. Az uniós hajók fogásainak mintegy 20%-a harmadik országokban vagy nyílt tengeren történik²⁸.

65 A **8. ábra** bemutatja az uniós vizeken vagy az uniós flotta által folytatott halászati tevékenységek ellenőrzésére elkülönített forrásokat.

²⁷ A halászati ellenőrzésről szóló rendelet.

²⁸ *Fishing outside the EU*.

8. ábra. Ellenőrzési kapacitás az Unióban



Forrás: Európai Számvevőszék, az [1224/2009/EK tanácsi rendelet alkalmazásáról szóló jelentés](#) alapján.

66 Öt tengermedencében (az Atlanti-óceán keleti része és a Földközi-tenger, a Fekete-tenger, a Balti-tenger, az Északi-tenger, az Atlanti-óceán északkeleti részének nyugati vizei) bizonyos halászati tevékenységek egyedi ellenőrzési és vizsgálati programok hatálya alá tartoznak. Ezek a programok közös célkitűzéseket, prioritásokat és eljárásokat tartalmaznak az összes érintett tagállam által végzett ellenőrzési tevékenységekre vonatkozóan. A tagállamok közötti szorosabb együttműködés és a bevált gyakorlatok cseréjének ösztönzése érdekében az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal közös alkalmazási terveket koordinál, amelyek keretében különböző tagállamok ellenőrei vesznek részt az ellenőrzésekben. 2020-ban a tagállamok a közös alkalmazási tervek keretében 38 450 ellenőrzést hajtottak végre és jelentettek be az Ügynökségnek, és ezek során 2 351 jogsértést derítettek fel²⁹.

²⁹ Az EFCA 2020. évi éves jelentése.

1. kép. Az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal által bérelt járőrhajó



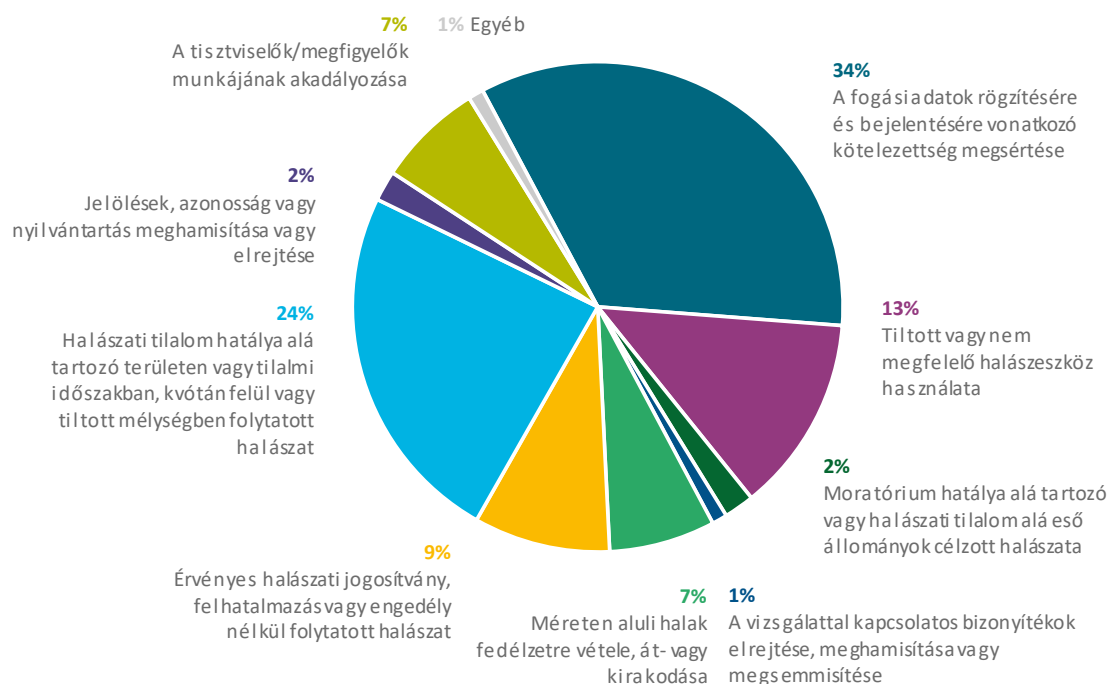
© Európai Halászati Ellenőrző Hivatal, 2005–2021.

67 A tagállamok ötévente tesznek jelentést ellenőrzési tevékenységeik eredményeiről. 2015 és 2019 között 345 510 ellenőrzést végeztek, amelyek 13%-a³⁰ azonosított legalább egy feltételezett jogsértést, 6%-a pedig legalább egy feltételezett súlyos jogsértést. Ebben az időszakban a tagállamok összesen 69 400 jogsértést jelentettek be, amelyek több mint 76%-át mindösszesen három tagállamban és az Egyesült Királyságban észlelték. A következők szerint: Olaszország 46%, Egyesült Királyság 12%, Görögország 11% és Spanyolország 8%.

68 A [9. ábra](#) szemlélteti a súlyos jogsértések jogsértéstípus szerinti lebontását.

³⁰ Összefoglaló jelentés a tagállamok által szolgáltatott adatok alapján.

9. ábra. A súlyos jogsértések aránya kategóriánként (2015–2019)



Forrás: Európai Számvevőszék, az [Európai Parlament adatai](#) alapján.

69 A fogások téves bejelentése továbbra is komoly problémát jelent az uniós halászatban. Része ennek a nem szándékos fogások bejelentésének elmulasztása (lásd: [4. háttérmagyarázat](#)).

4. háttérmagyarázat. Jogellenes visszadobások és be nem jelentett fogások

A halászati ágazatban bevett gyakorlat, hogy a nem szándékos fogásokat visszadobják a tengerbe. Ezek lehetnek nemkívánatosak a csekély kereskedelmi értékük miatt, vagy mert kvóta vonatkozik rájuk. Mivel a visszadobott halak többsége nem marad életben, az elpusztult halak tényleges száma jóval meghaladja azt, amire a kirakodási és értékesítési adatokból következtethetnénk. Egy másik, „érték szerinti szelektálásnak” nevezett gyakorlat olyan kereskedelmi értékkel rendelkező halak visszadobását jelenti, amelyekre a hajó kvótával rendelkezik: így optimalizálhatják ugyanazon halfaj nagyobb, így magasabb áron értékesíthető példányainak kifogását.

Kirakodási kötelezettség

A haláshajóknak ki kell rakodniuk és jelenteniük kell bizonyos halfajok valamennyi fogását (egyes kivételeket leszámítva), és azokat le kell vonniuk az alkalmazandó kvótákból. Ennek célja arra ösztönözni a halászati ágazatot, hogy szelektívebb halászati gyakorlatokat alkalmazzon, illetve segíteni a tudósokat abban, hogy pontos adatokat gyűjtsenek a halállományok tényleges kiaknázásáról.

A jogérvényesítés hiánya

Az ellenőrzés és a jogérvényesítés kihívást jelent, mivel a visszadobásokat hagyományos ellenőrzésekkel nem lehet könnyen észlelni. Egyes tagállamok³¹ ugyan végeznek kísérleti távellenőrzést, de elégtelen mértékben. Jelentések³² tanúsága szerint a jogellenes visszadobások gyakoriak, és a kirakodási kötelezettséget kevésbé tartják tiszteletben.

Amint a Bizottság arról 2021-ben beszámolt, „számos tengermedencében általánosan elterjedt gyakorlat, hogy illegálisan és dokumentálatlanul visszadobják a halakat”³³.

³¹ Bulgária, Ciprus, Németország, Dánia, Észtország, Spanyolország, Horvátország, Írország, Olaszország, Lettország, Málta, Hollandia, Portugália.

³² Például: *Landing obligation: First study of implementation and impact on discards*, Report on control regulation.

³³ Jelentés az 1224/2009/EK tanácsi rendelet alkalmazásáról.

A Bizottság jelentős hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrző rendszerekben, és megkezdte azok kezelését

70 A Bizottság felelős annak felügyeletéért és végrehajtásáért, hogy valamennyi tagállam helyesen alkalmazza a [halászati ellenőrzésről szóló rendeletet](#) és a közös halászati politika szabályait³⁴. A tagállamokat felülvizsgálatok, önálló vizsgálatok és ellenőrzések révén értékeli.

71 2021-ben a Bizottság beszámolt a 2015–2019-es időszakban a tagállamok felett gyakorolt felügyeletének eredményeiről³⁵. Ennek középpontjában a fogások megfelelő mérlegelése, nyilvántartásba vétele és nyomkövethetősége, a kirakodási kötelezettség ellenőrzése, a külső flotta nyomon követése és ellenőrzése, valamint a motorteljesítmény ellenőrzése állt. Mindezek az intézkedések elengedhetetlenek a kvótafelhasználás és az erőforrások fenntarthatóságának megfelelő nyomon követéséhez.

72 A Bizottság munkája „jelentős hiányosságokat” tárt fel azokban a tagállamokban (Dánia, Írország, Belgium és Hollandia), ahol ellenőrzést végzett arra nézve, hogy azok hogyan ellenőrzik a fogások mérlegelését, nyilvántartásba vételét és nyomkövethetőségét. Ezek a hiányosságok túlhalászáshoz és a tényleges fogásnál kisebb mennyiségek bejelentéséhez vezettek.

73 A Bizottság korrekciós intézkedéseket hoz. 2015 és 2020 között nem hivatalosan 34 ügyet nyitott meg az EU Pilot nevű online problémamegoldási platformján, hogy orvosolja a tagállamokkal közösen feltárt hiányosságokat. Emellett tizenhat, az érintett tagállamokkal³⁶ közös cselekvési tervet dolgozott ki azon hiányosságok kezelésére, amelyek a fogások nyilvántartásában, a szankcionálási rendszerekben, a kockázatkezelési folyamatokban, a számítógépes adathitelesítésben / automatizált keresztellenőrzési rendszerekben, valamint a nyomkövethetőségi követelményekben mutatkoztak.

74 2015 és 2021 között a Bizottság 11 jogi (kötelezettségszegési) eljárást indított tagállamokkal szemben a kirakodási kötelezettség eredményes betartatásának, külső

³⁴ [Jelentés az 1224/2009/EK tanácsi rendelet alkalmazásáról.](#)

³⁵ [Jelentés az 1224/2009/EK tanácsi rendelet alkalmazásáról.](#)

³⁶ Belgium, Bulgária, Ciprus, Németország, Észtország, Görögország, Finnország, Horvátország, Olaszország, Litvánia, Málta, Hollandia, Románia, Svédország (két terv), Szlovénia.

flottájuk vagy halászatuk megfelelő ellenőrzésének, súlyos jogsértések esetén eredményes szankciórendszer alkalmazásának, illetve a fogásnyilvántartási és -mérlegelési rendszerek ellenőrzésének elmulasztása miatt.

Az uniós-finanszírozású projektek elősegítették az ellenőrzési rendszer megerősítését

75 Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap a 2014–2020-as programidőszakra nézve 580 millió eurós összköltségvetéssel támogatja a monitoring-, ellenőrzési és jogérvényesítési tevékenységeket.

76 A legfrissebb (2020 végi) adatok szerint a tagállamok 440 millió euró értékben választottak ki műveleteket ellenőrzési intézkedésekre³⁷. A támogatható intézkedések közé tartozott az ellenőrzési technológia telepítése és fejlesztése, járőrhajók és légi járművek korszerűsítése és beszerzése, a működési költségek, valamint innovatív ellenőrzési technikák kifejlesztése (lásd: [10. ábra](#)).

10. ábra. Az ellenőrzési intézkedésekre fordított uniós kiadások kategóriánként (millió euró)

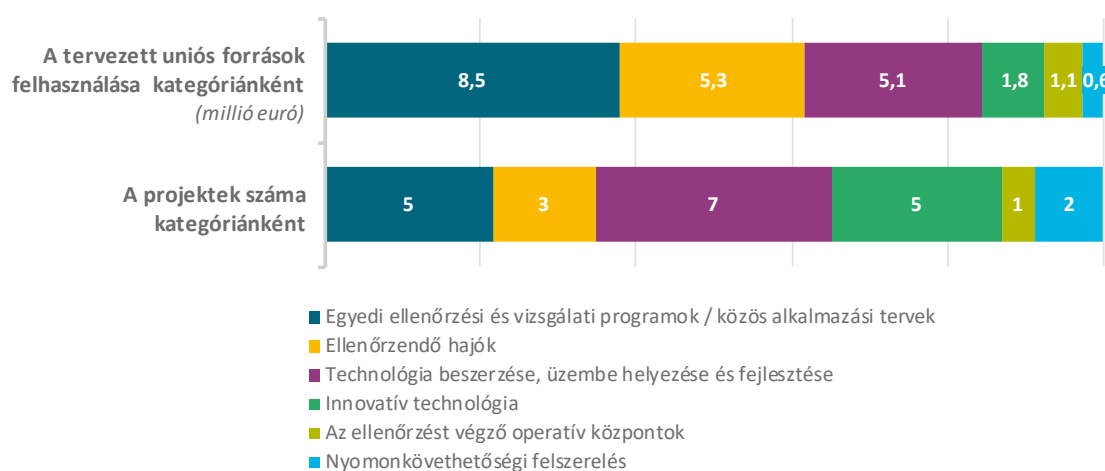


Forrás: Európai Számvevőszék, az [EMFF 2020. évi végrehajtási jelentése](#) alapján.

³⁷ Az [EMFF 2020. évi végrehajtási jelentése](#).

77 Kiválasztott mintánk 23, összesen 27 millió euró értékű projektből állt (22,4 millió euró értékű társfinanszírozással), amelyek forrásait Dániában, Spanyolországban, Franciaországban és Svédországban ellenőrzési és jogérvényesítési célokra különítették el. A kiválasztott projektek informatikai fejlesztéssel, járőrhajókkal, innovatív technológiákkal és működési költségekkel voltak kapcsolatosak (lásd: [11. ábra](#)). A mintában szereplő 23 projektből 20-at állami szervek, hármat magánkezdvezményezettek hajtottak végre.

11. ábra. Kiválasztott projektek kategóriáinként



Forrás: Európai Számvevőszék.

78 Minden egyes projekt esetében értékeltük, hogy a célkitűzések megfeleltek-e az irányító hatóság által az Európai Tengerügyi és Halászati Alap keretében megvalósított nemzeti operatív programokban meghatározott igényeknek, illetve az uniós szintű ellenőrzési és jogérvényesítési prioritásoknak³⁸. Minden projektet illetően dokumentumalapú ellenőrzést végeztünk, elemeztük a pályázatokat, a kiválasztási eljárásokat, a végrehajtást és a költségeket. Mindegyik esetben azt állapítottuk meg, hogy valamennyi kiválasztott projekt összhangban volt a nemzeti vagy uniós prioritásokkal, és elősegítette a tagállami kontrollrendszerek megerősítését.

79 A mintánkban szereplő öt, összesen 8,5 millió euró értékű projekt az ellenőrző hatóságok közös alkalmazási tervekben vagy konkrét ellenőrzési tevékenységekben való részvételével kapcsolatos költségek egy részét fedezte. Az uniós források olyan elemeket finanszíroztak, mint a hajók karbantartása, a fizetések, illetve a járőrözéshez szükséges üzemanyag. Az általunk megkérdezett tagállami hatóságok megerősítették, hogy az uniós finanszírozás elengedhetetlen e műveletek támogatásához. A közös

³⁸ A Bizottság 2014/464/EU végrehajtási határozata.

alkalmazási tervek Unió-szerte 2351 jogsértés feltárását tették lehetővé 2020-ban, amint azt a [66. bekezdés](#) kifejti.

80 Három projekt, összesen 5,31 millió euró értékben, járőrhajók beszerzésére vagy korszerűsítésére vonatkozott. Része volt ennek egy új járőrhajó beszerzése, hat motor lecserélése a galíciai parti őrség négy hajójában, valamint egy franciaországi, az Indiai-óceánon bevetendő járőrhajó felújítása. Ellenőriztük, hogy a hatóságok valóban szerveztek közbeszerzési eljárásokat a költségek minimalizálására, illetve hogy a hajókat elsősorban halászati ellenőrzésre fogják használni.

81 Hét, összesen 5,1 millió euró értékű projektnek volt a célja „technológia beszerzése, üzembe helyezése és/vagy fejlesztése”. Ez alatt elsősorban az ellenőrző hatóságok számára végzett, őket az ellenőrzéseik célirányosabbá tételében és elvégzésében segítő informatikai beruházásokat kell érteni. Az általunk kiválasztott projektek között szerepelt mesterségesintelligencia-modellek alkalmazása a kockázatalapú ellenőrzés során, a jogellenes halászat bejelentésére szolgáló weboldal létrehozása, valamint a halászati adatok elemzését és megosztását célzó számos informatikai rendszer. Az általunk megkérdezett ellenőrző hatóságok megerősítették, hogy ezek az eszközök hasznosak voltak műveleteik szempontjából.

82 Öt, összesen 1,83 millió euró értékű innovatív projektet választottunk ki, amelyek célja, hogy költséghatékony módszereket találjanak az ellenőrzés javítására. Az alábbi [12. ábra](#) e projektek közül mutat be négyet.

12. ábra. A jogellenes halászat elleni küzdelemre irányuló innovatív projektek



Drónok használata halászati ellenőrzésre

A drónok hasznosak lehetnek a halászati tevékenységek vagy a partok közelében, a tavakban vagy a belvizeken található jogellenes csapdák felderítésében. A nagy reptávolságú drónokat azonban ritkán használják tengeren történő ellenőrzésre. Bár emberi pilóta vezette, drága légi járműveket válthatnak ki, ugyanakkor elég robusztusnak kell lenniük ahhoz, hogy kedvezőtlen időjárási körülmények között is repülhessenek. Az egyik kiválasztott projektünk Franciaországban egy, a jogellenes halászat felderítését célzó drón tesztelésére vonatkozott.



Műholdas megfigyelés hajók észlelésére

Minden ellenőrző hatóság használ műholdakat a hajómegfigyelési rendszerrel (VMS) felszerelt hajók tevékenységének és helyzetének nyomon követésére. Ilyenkor a műholdakat a tengeren történő adatátvitelre használják. Az egyik kiválasztott projektünk a műholdas megfigyelés alkalmazásának innovatív módját vizsgálta a kiterjedt Francia Déli és Antarktiszi Területeken. A projekt a Kopernikusz program keretében készített műholdas képeket használt fel, és mesterséges intelligencia alkalmazásával derítette fel a jogellenesen tevékenykedő halászhajókat.



Autonóm vízfelszíni jármű

Az egyik kiválasztott projekt egy tiszta energiával működő, autonóm vízfelszíni jármű tervezése és tesztelése volt Spanyolországban. Több érzékelőjének köszönhetően ez a pilóta nélküli hajó képes óceánkutatást végezni, miközben diszkrét és autonóm felülgyleti rendszerként is szolgál a parti őrség számára.



Elektronikus távellenőrzés

Az egyik kiválasztott projekt keretében Dánia a kirakodási kötelezettség jobb ellenőrzése érdekében elektronikus távellenőrzést fejlesztett ki és tesztelt. Jelenleg tizennégy tagállam tesztel olyan rendszereket, amelyek kamerák és detektor használatát kombinálva lehetnek képesek felvételeket készíteni és elemezni a hajók fedélzetére kerülő fogásokról, és biztosítani, hogy a járulékos fogásokat ne dobják jogellenesen vissza.

Forrás: Európai Számvevőszék.

83 A kiválasztott projektek közé tartozott még a lefoglalt felszerelések – például tiltott halászeszközök – tárolására szolgáló konténerek beszerzése, műveleti központok építése a halászati felügyelők számára, valamint magánszereplők nyomkövetési rendszerekbe történő beruházásai.

A tagállamok által előírt szankciók eltérőek és nem mindig visszatartó erejűek

84 A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet preambuluma elismeri: az, hogy a halászati politika szabályainak az uniós vizeken történő vagy uniós piaci szereplők általi súlyos megsértése nagy számban fordul elő, zömmel annak tudható be, hogy a tagállami szankciók nem eléggé visszatartó erejűek. A preambulum hozzáteszi: a tagállami szankciók mértékének nagyfokú eltérése a jogellenesen működő piaci szereplőket arra ösztönzi, hogy a legengedékenyebb tagállamok területén vagy tengeri vizein tevékenykedjenek. E hiányosság kezelésére a rendelet olyan rendelkezéseket vezetett be, amelyek Unió-szerte megerősítik és egységesítik a szankciókat.

85 A szankciókra vonatkozó uniós szabályok minden „súlyos jogsértésre” vonatkoznak. Az egyes tagállami hatóságok feladata annak meghatározása, hogy egy adott jogsértést súlyosnak kell-e tekinteni, olyan szempontok figyelembevételével, mint az okozott kár, a kárérték, a jogsértés mértéke és a korábbi jogsértések. Súlyos jogsértés lehet olyan jogellenes tevékenység, mint a jogosítvány vagy felhatalmazás nélkül folytatott halászat, a fogások bejelentésének elmulasztása, a halászati tilalom hatálya alá tartozó területen vagy kvóta nélkül történő halászat, valamint tiltott halászeszközök használata³⁹. A kirakodási kötelezettség be nem tartása szintén súlyos jogsértésnek tekinthető⁴⁰.

86 Az uniós szabályok előírják a tagállamok számára, hogy minden súlyos jogsértés esetén eredményes, arányos és visszatartó erejű szankciókat szabjanak ki. Alapelv az, hogy a szankciók általános szintje legyen olyan, hogy az „ténylegesen megfossza a felelősöket az általuk elkövetett súlyos jogsértésekből származó gazdasági haszontól”. Figyelembe kell venni a halászati erőforrásokban és a tengeri környezetben okozott károk értékét is.

³⁹ A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendelet.

⁴⁰ A halászati ellenőrzésről szóló rendelet.

87 Annak érdekében, hogy Unió-szerte egyenlő feltételeket teremtsenek, a jogszabály szankciórendszert vezetett be a súlyos jogsértésekre nézve. Súlyos jogsértés észlelése esetén a hatóságoknak büntetőpontokat kell adniuk a halászati jogosítvány jogosultjának és a hajó kapitányának. A rendeletben meghatározott küszöbérték felett a jogosítványt felfüggesztik vagy visszavonják.

88 2019-ben a Bizottság vizsgálatot végzett az Unió valamennyi tagállamában a közös halászati politika szabályainak megsértése esetén alkalmazandó szankciórendszerekről⁴¹. A tagállami hatóságok a 2015 és 2019 közötti időszakra vonatkozóan szolgáltatott adatokat. A vizsgálat számos pozitív megállapításhoz vezetett.

- A súlyos jogsértések feltárását az esetek túlnyomó többségében (92%) nyomozás vagy büntetőeljárás követte.
- Az összes kivizsgált vagy büntetőeljárás alá vont jogsértés 92%-a szankciót vont maga után.
- A szankciók végrehajtása általában rövid időt vett igénybe: a súlyos jogsértéseket átlagosan a felderítésüktől számított tíz hónapon belül követte szankció. Azokban a tagállamokban, ahol a közigazgatási eljárások helyett inkább büntetőjogi eljárásokat alkalmaznak, a végrehajtás tovább tartott.

89 A vizsgálat emellett számos hiányosságot tárt fel a szankciók tagállamok általi alkalmazásában, ami rontja az ellenőrzési rendszer eredményességét és egyenlőtlené teszi a feltételeket. E hiányosságokat az alábbiakban soroljuk fel:

- az eltérő nemzeti kritériumok miatt jelentős különbség van a „súlyosnak” minősített jogsértések százalékos aránya között. Az ilyen jogsértéseket ezért eltérően szankcionálják;
- összegüket tekintve erősen eltérnek a nemzeti jogszabályokban előírt bírságok: a közigazgatási szankciók esetében a maximális összeg 1624 euró (Románia) és 600 000 euró (Spanyolország) között mozog, a büntetőjogi szankciók esetében pedig 10 224 eurótól (Bulgária) 16 000 000 euróig (Észtország) terjed. A gyakorlatban a hasonló jogsértésért kiszabott átlagos bírság körülbelül 200 euró (Ciprus, Litvánia és Észtország), de akár több mint 7 000 euró (Spanyolország) is

⁴¹ *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy.*

lehetett. Egyes olyan tagállamokban, amelyek halászfloottái nagy hajókból állnak vagy uniós vizeken kívül is tevékenykednek (Görögország, Litvánia, Lettország), a maximális bírságok a tevékenység szintjéhez képest nagyon alacsonyak, ami kétségesse teszi arányosságukat és visszatartó erejüket;

- o egyes tagállamok (Ciprus, Litvánia, Románia) nem súlyos jogsértések esetében bírság kiszabása helyett gyakran adnak ki figyelmeztetést, míg mások (Dánia, Spanyolország) még súlyos jogsértések esetében is így tesznek;
- o jelentős eltérések vannak a kísérő szankciók alkalmazásában (pl. halászati termékek / tiltott halászeszközök elkobzása, halászati jogosítvány felfüggesztése), amelyeket csak néhány tagállam (Belgium, Dánia, Franciaország, Olaszország, Hollandia) alkalmazott;
- o nagyok az eltérések a büntetőpontok rendszerének alkalmazásában: egyes tagállamok (Görögország, Románia, Horvátország, Írország) soha nem adnak, illetve ritkán adnak büntetőpontokat súlyos (a [halászati ellenőrzésről szóló rendelet](#) rendelkezéseit sértő) jogsértésekre.

90 A vizsgálat eredményeire vonatkozó értékelésünk és saját ellenőrzési munkánk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy az Unióban egyenlőtlenek a feltételek. A legsúlyosabb tényező az, hogy egyes tagállamokban a szankciók nem arányosak a jogsértésekből származó gazdasági haszonnal, és nem kellően visszatartó erejűek. Ez méltánytalan a jogkövető gazdasági szereplőkkel szemben, és a tartós meg nem felelés kockázatát hordozza magában.

91 A halászati ellenőrzési rendszer felülvizsgálatára irányuló 2018. évi javaslatában a Bizottság a közös halászati politika megsértése esetén alkalmazandó szankciók tagállamok közötti egységesítése érdekében a meglévő jogszabályok több módosítását javasolta. Ilyen módosítás volna a jogsértések súlyosságának meghatározására szolgáló kritériumok konkrétabbá tétele, egyes jogsértések automatikusan súlyosnak minősítése, valamint a súlyos jogsértésekre vonatkozó egységes minimum- és maximális szankciók előírása.

Következtetések és ajánlások

92 A halállományokat kimerítő jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat egyik legnagyobb fenyegetés a világ tengeri ökoszisztémáira nézve, amely aláássa a fenntartható halászati gazdálkodásra irányuló törekvéseket, és egyes halállományokat az összeomlás szélére sodor. A jogellenes halászat elleni küzdelemnek garantálnia kell az uniós fogyasztók számára, hogy az általuk fogyasztott termékek nem olyan halászatból származnak, amely jogellenes, be nem jelentett vagy szabályozatlan. Az eredet jogszerűségének biztosítása azonban csak szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy a termék eredete fenntartható legyen.

93 Megvizsgáltuk az annak megakadályozását célzó uniós keretet és fellépéseket, hogy jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatból származó termékek kerüljenek az uniós polgárok asztalára. Kitértünk a jogellenes halászatból származó termékek Unióba történő behozatalának megelőzésére szolgáló ellenőrzési rendszerekre, valamint a nemzeti flották és felségvizek ellenőrzésére szolgáló tagállami ellenőrzési rendszerekre.

94 Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy a jogellenes halászat elleni küzdelemben alkalmazott ellenőrző rendszerek részben eredményesek; igaz, hogy enyhítik a kockázatot, de eredményességüket csökkenti a tagállami ellenőrzések és szankciók nem egységes alkalmazása.

95 Az Unió 2008-ban elfogadta a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatról szóló rendeletet, amely létrehozta az uniós fogási tanúsítási rendszert. Megállapítottuk, hogy a rendszer javította a nyomonkövethetőséget és megerősítette a behozatal ellenőrzését (28–29. bekezdés). Hasonló rendszerekkel összevetve az uniós rendszer a legátfogóbb a hatókör, a megkövetelt információk, valamint az érvényesítési és ellenőrzési folyamatok tekintetében (30–34. bekezdés).

96 A tagállami hatóságoknak kockázatalapú ellenőrzéseket kell végezniük – ellenőrizve az egyes tanúsítványokon szereplő információkat – annak biztosítására, hogy valamennyi behozatalt érvényes fogási tanúsítványok kísérjék. Megállapítottuk, hogy a tagállamok által végzett ellenőrzések és vizsgálatok hatókörében és minőségében mutatkozó jelentős különbségek kikezdték a rendszer eredményességét, és azzal a kockázattal jártak, hogy a gazdasági szereplők kihasználják a rendszer leggyengébb láncszemét (35–45. bekezdés).

97 Az uniós fogási tanúsítási rendszer mindmáig papíralapú. Nincs olyan uniós szintű adatbázis, amely tartalmazná a tagállamok által kapott valamennyi fogási tanúsítványt. Ez csökkenti az ellenőrzési rendszer hatékonyságát és eredményességét, és a csalás kockázatát hordozza magában. 2019-ben elérhetővé vált a Bizottság által kidolgozott uniós szintű digitális megoldás, de a tagállamok nem használják azt. A halászati ellenőrzésről szóló rendelet módosítására irányuló bizottsági javaslat kötelezővé kívánja tenni a CATCH-et az Unióban (46–49. bekezdés).

98 Ha a lobogó szerinti állam ellenőrzési rendszere egyes fő szempontok tekintetében hiányos, akkor a hitelesített fogási tanúsítványok nem garantálják, hogy az Unióba exportált termékek nem olyan halászatból származnak, amely jogellenes, be nem jelentett vagy szabályozatlan. A „nem együttműködő harmadik országok” azonosítása – a minősítő lapok rendszere – elengedhetetlen a jogellenes termékek piacra jutásának megakadályozásához. Megállapítottuk, hogy ez a rendszer hasznosnak bizonyult, és az érintett harmadik országok többségében reformra ösztönzött. A rendszer ugyan gyakran befolyásolja az Unióval csak minimális halkereskedelmet folytató országokat is, ám ezek az országok gyakran kínálnak „olcsó lobogókat”, ami a jogellenes halászat kockázatát vonja magával (50–63. bekezdés).

1. ajánlás. A jogellenes halászatból származó termékek behozatalának megelőzésére szolgáló tagállami ellenőrzési rendszerek megerősítésének nyomon követése és a szükséges lépések megtétele

Az importált termékek ellenőrzésének javítása érdekében a Bizottságnak együtt kell működnie a tagállamokkal a következők érdekében:

- a) a fogási tanúsítási rendszer digitalizálásának folytatása, valamint automatizált ellenőrzések és kockázati riasztások kidolgozása az ellenőrzési tevékenységek támogatására;
- b) együttműködés a tagállamokkal a kockázatazonosítási kritériumok egységes alkalmazása érdekében, valamint annak nyomon követése, hogy a tagállamok által végzett ellenőrzések és vizsgálatok az azonosított kockázatokra összpontosítanak-e;

- c) annak nyomon követése, hogy a tagállamok által alkalmazott ellenőrzések hatóköre és minősége elegendő-e a kockázatok kezeléséhez, valamint az esetleges hiányosságok orvoslásához szükséges intézkedések megtétele.

Megvalósítás céldátuma: 2026

99 A tagállamoknak ellenőrizniük kell a felségvizeiken folyó, valamint a lobogójuk alatt közlekedő halászhajók által máshol végzett halászati tevékenységet. Az adatok tanúsága szerint a nemzeti ellenőrzések gyakran tártak fel jogellenes halászatot, noha az összes bejelentett jogsértés mintegy 75%-át három tagállam és az Egyesült Királyság észlelte. Az uniós flotta esetében a leggyakoribb jogsértés a fogások téves bejelentése, ezt követi a halászati tilalom hatálya alá tartozó területen vagy kvóta nélkül történő halászat, valamint tiltott halászeszközök használata. Bőséges bizonyíték van arra, hogy gondot jelent a kirakodási kötelezettség érvényesítése, és hogy továbbra is gyakoriak a jogellenes visszadobások (64–69. bekezdés).

100 A Bizottság munkája jelentős hiányosságokat tárt fel egyes tagállamokban a fogások mérlegelése, nyilvántartásba vétele és nyomonkövethetősége kapcsán. Ezek a hiányosságok a túlhalászáshoz és a tényleges fogásnál kisebb mennyiségek bejelentéséhez vezettek, és a Bizottság jelenleg lépéseket tesz orvoslásukra (70–74. bekezdés).

101 Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap a 2014–2020-as programozási időszakban 580 millió eurós összköltségvetéssel támogatta a monitoring-, ellenőrzési és jogérvényesítési tevékenységeket. Kiválasztottunk egy 23, ellenőrzésre és jogérvényesítésre irányuló projektből álló mintát négy tagállamban. Megállapításunk szerint ezek a projektek összhangban voltak a meghatározott nemzeti vagy uniós prioritásokkal, és elősegítették az ellenőrző rendszer megerősítését (75–83. bekezdés).

102 Az uniós keret előírja a tagállamok számára, hogy a szabályok minden súlyos megsértése esetén eredményes, arányos és visszatartó erejű szankciókat szabjanak ki. Alapelv az, hogy a szankciók általános szintje legyen olyan, hogy az „ténylegesen megfossza a felelősöket az általuk elkövetett súlyos jogsértésekből származó gazdasági haszontól” (84–87. bekezdés).

103 A súlyos jogsértések feltárását az esetek túlnyomó többségében – időben kiszabott szankciókhoz vezető – nyomozás vagy büntetőeljárás követte. A hasonló jogsértések esetében alkalmazott szankciók szintje azonban tagállamonként jelentősen eltért. Az egyes nemzeti rendszerek szankcióalkalmazásának összehasonlítása azt

mutatta, hogy az Unióban nem egyenlőek a feltételek. A legsúlyosabb tényező az, hogy egyes tagállamokban a szankciók nem arányosak a jogsértésekből származó gazdasági haszonnal, és nincsen visszatartó erejük (88–91. bekezdés).

2. ajánlás. Annak biztosítása, hogy a tagállamok visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak a jogellenes halászat ellen

A Bizottságnak az alábbiak révén kell a tagállamokban munkálkodnia a jogellenes halászatra vonatkozó visszatartó erejű szankciórendszer egységes és eredményes alkalmazásán:

- a) annak ellenőrzése, hogy a tagállamok súlyos jogsértések esetén alkalmaznak-e szankciókat;
- b) annak ellenőrzése, hogy a tagállamok által alkalmazott szankció értéke legalább egyenlő a jogsértésből származó gazdasági haszonnal, és kellően visszatartó erejű, hogy elejét vegye az újabb jogsértésnek;
- c) annak ellenőrzése, hogy a tagállamok összehangoltan alkalmazzák-e a büntetőpontrendszert;

Megvalósítás céldátuma: 2024

- d) a szükséges intézkedések megtétele az esetleges hiányosságok orvoslására.

Megvalósítás céldátuma: 2026

A jelentést 2022. július 14-i luxembourgi ülésén fogadta el a Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Mellékletek

I. melléklet. A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem nemzetközi eszközei

Kötelező erejű jogi eszközök

az ENSZ Tengerjogi Egyezménye (UNCLOS)
Ez az 1982-ben elfogadott egyezmény meghatározza a nemzetek jogait és kötelezettségeit a világ óceánjainak hasznosítása tekintetében, és iránymutatásokkal szolgál a vállalkozások, a környezetvédelem és a tengeri természeti erőforrásokkal való gazdálkodás számára.

a halállományokról szóló ENSZ-megállapodás (UNFSA)
Ez az 1995-ben elfogadott megállapodás kiegészíti az ENSZ Tengerjogi Egyezményét, és célja a kizárólagos gazdasági övezeteken túlnyúló és a hosszú távon vándorló halállományok hosszan tartó védelmének és fenntartható hasznosításának biztosítása. Meghatározza a lobogó szerinti államok kötelezettségeit, beleértve a halászhajók nyilvántartásba vételével, a halászati felhatalmazásokkal, valamint a halászati ellenőrzéssel, monitoringgal és felügyelettel kapcsolatos feladatokat is.

a FAO megfeleléségi megállapodása
Ez a megállapodás, amelyet 1993-ban fogadtak el, és amely 2003-ban lépett hatályba, előmozdítja a nemzetközi halászati állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedések betartását, és célja, hogy megakadályozza a nyílt tengeren olyan államok lobogója alatt halászó hajók lobogózását, amelyek nem képesek vagy nem hajlandók végrehajtani azokat.

a FAO a kikötő szerinti államok intézkedéseiről szóló megállapodása (PSMA)
Ez a 2009. évi megállapodás 2016-ban lépett hatályba, és célja annak megakadályozása, hogy a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászatot folytató hajók kikötőket használjanak és kirakodják ott fogásaikat, csökkentve ezáltal az ilyen hajók további működésének ösztönzőit, és megakadályozva, hogy a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászból származó halászati termékek bejussanak a nemzeti és nemzetközi piacokra.

FAO

ENSZ

1980

1982

1990

1995

2000

2001

2003

2010

2015

2016

2017

2020

Önkéntes eszközök

a FAO felelősségteljes halászatra vonatkozó magatartási kódexe
Ez az 1995-ben elfogadott magatartási kódex megállapítja a felelősségteljes halászati gyakorlatokra vonatkozó elveket és nemzetközi magatartási normákat a vízi élő erőforrások fenntartható, a környezettel összhangban történő kiaknázásának biztosítása érdekében. Rendelkezik a tartalmaz valamennyi parti állam, lobogó szerinti állam, kikötő szerinti állam és piac szerinti állam kötelezettségeiről, valamint a regionális halászati gazdálkodási szervezetek szerepéről.

A FAO jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására irányuló nemzetközi cselekvési terv (IPOA-IUU)
Ez a 2001. évi cselekvési terv a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelem eszköztára, amely minden országot felszólít az ilyen halászat elleni következetes nemzeti cselekvési terv kidolgozására és végrehajtására

A lobogó szerinti állam teljesítményére vonatkozó önkéntes FAO-iránymutatások (VGFSP)
Ezek a 2015. évi iránymutatások nyomon követik azt, hogy a lobogó szerinti államok hogyan tartják be a halászhajók lobogójával és ellenőrzésével kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeiket, és erősítik a szabályok betartását

A FAO önkéntes iránymutatásai a fogási dokumentációs rendszerekről (VGCDs)
Ezek a 2017. évi iránymutatások tanácsot adnak az importáló országoknak arra vonatkozóan, hogy miként hajthatják végre a fogási dokumentációs rendszereket a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászati tevékenységek elleni küzdelem során annak érdekében, hogy piaci és kereskedelmi szempontból megkíséreljék kezelni a problémát.

II. melléklet. Az uniós fogási tanúsítási rendszer összevetése az Egyesült Államok és Japán hasonló rendszereivel

Mire terjed ki	Milyen információkat követel meg	Érvényesítési és ellenőrzési rendszer
Az uniós rendszer a legátfogóbb: minden halászati terméknek nyomon követhetőnek és tanúsítottnak kell lennie. ○ Az uniós rendszer kiterjed a harmadik országokból az uniós piacra behozott valamennyi feldolgozott és feldolgozatlan, kifogott vadon élő halra (néhány, a jogellenes halászat elleni küzdelem szempontjából kisebb jelentőségű termék kivételével), valamint az uniós országokból behozottakra is, ha azokat az Unión kívüli feldolgozást követően újra behozzák. ○ Az Egyesült Államokban a tengeri eredetű élelmiszerek importját ellenőrző program (SIMP) 13 ilyen tengeri eredetű élelmiszerre terjed ki, amelyek a jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat, illetve a tengeri eredetű élelmiszerekkel való visszaélés szempontjából a leginkább veszélyeztetettek. Ez az Egyesült Államok	Az uniós, illetve az egyesült államokbeli rendszer széles körű tájékoztatási követelményeket támaszt, amelyek révén részletes nyomonkövethetőség lehetséges. ○ Minden rendszerben követelmény az olyan alapvető termékinformációk gyűjtése, mint: hajó, lobogó, állatfaj és kifogott mennyiség. ○ A feldolgozott tömegre vonatkozóan csak az Európai Unió és az Egyesült Államok igényel információt. ○ A CCAMLR az egyetlen olyan rendszer, amely nem követel meg pontos információkat a fogási területre, a halászeszközökre és a halászati módszerre nézve (elfogadja a nyílt tengert vagy a parti állam kizárólagos gazdasági övezetét mint helymeghatározást).	Az Unió rendelkezik a legátfogóbb érvényesítési és ellenőrző rendszerrel (a lobogó szerinti állam általi tanúsítás és a nemzeti hatóságok által az uniós rendeltetési helyen végzett ellenőrzések). ○ Az Egyesült Államokban az importőrök felelősek a termékek jogszerű eredetének biztosításáért. A lobogó szerinti államnak nincs szerepe a piaci szereplők által szolgáltatott információk érvényesítésében. A halászati ellenőrző hatóságok véletlenszerű és célzott ellenőrzéseket is végeznek a program hatálya alá tartozó tengeri eredetű élelmiszereken⁴⁷. ○ Az Unióban minden szállítmányt a lobogó szerinti állam által érvényesített bizonyítványnak kell kísérnie. Emellett a tagállami hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a halászati termékek behozatalát érvényes fogási tanúsítvány kísérje, és kockázatalapú ellenőrzéseket és vizsgálatokat kell végezniük.

⁴⁷ *Compliance Guide for the Seafood Import Monitoring Program.*

Mire terjed ki	Milyen információkat követel meg	Érvényesítési és ellenőrzési rendszer
tengeri eredetű élelmiszerbehozatalának közel a felét jelenti⁴². Japánban az ellenőrzés jelenleg a regionális rendszerek hatálya alá tartozó négy halfajra terjed ki. Ezek: a déli kékúszójú tonhal, az atlanti kékúszójú tonhal, az antarktiszi fogashal és a chilei tengeri sügér⁴³. Egy új jogszabály fogási dokumentációs rendszert fog bevezetni olyan egyéb tengeri eredetű élelmiszerek importjára nézve, amely állatfajták veszélyeztetettnek tekinthetők⁴⁴. Ez kezdetben négy állatfajra lesz alkalmazandó, de a jogszabály hatálya kiterjeszthető.	- Az ICCAT, illetve a CCSBT rendszer nem követel meg információkat a halászati jogosítványra, a halászati engedélyre, a hajóazonosító számra vagy a kirakodási kikötőre nézve. - Az uniós rendszer főként papíralapú. Az amerikai rendszer előírja az importőrök számára, hogy jelentsék be a fő adatokat a nemzeti rendszerbe, és vezessenek papíralapú vagy elektronikus nyilvántartást. Az ICCAT és a CCAMLR digitális rendszereket használ⁴⁵, a CCSBT azonban még nincs teljes mértékben digitalizálva⁴⁶.	Minden regionális irányító szervezetnek saját ellenőrzési és érvényesítési szabályai vannak. Mind a CCAMLR⁴⁸, mind az ICCAT⁴⁹ előírja a lobogó szerinti államok számára, hogy tanúsítsák a fogásokat. A tagoknak biztosítaniuk kell, hogy hatóságaik megvizsgálják minden egyes szállítmány dokumentációját. CCSBT⁵⁰: a tagoknak ellenőrzéseket kell végezniük, beleértve a hajók, a kirakodások és – amennyiben lehetséges – a piacok ellenőrzését, hogy hitelesítsék a dokumentációban szereplő információkat.

⁴² *SIMP Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.*

⁴³ *A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling IUU fishing in the top three seafood markets.*

⁴⁴ *Japan to Require Catch Documents for Imports of Vulnerable Marine Species.*

⁴⁵ *Recommendation by ICCAT on an electronic Bluefin Tuna Catch Documentation Programme (eBCD).*

⁴⁶ *Resolution on the implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.*

⁴⁸ *Conservation Measure 10-05 (2021), Catch Documentation Scheme for Dissostichus spp.*

⁴⁹ *Recommendation 18-13 by ICCAT on an ICCAT Bluefin Tuna Catch Documentation program.*

⁵⁰ *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.*

Rövidítések

CCAMLR: az Antarktiszi Tengeri Élővilágának Védelmével Foglalkozó Bizottság

CCSBT: a Déli Kékúszójú Tonhal Védelmével Foglalkozó Bizottság

EFCA: Európai Halászati Ellenőrző Hivatal

ETHA: Európai Tengerügyi és Halászati Alap

FAO: Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezet

ICCAT: az Atlanti Tonhalelér Védelmére Létrehozott Nemzetközi Bizottság

IUU: jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan

Glosszárium

Európai Tengerügyi és Halászati Alap: Uniós alap, amelynek célja, hogy támogassa a halászokat a fenntartható halászatra való áttérésben, valamint a part menti településeket gazdaságuk diverzifikációjában.

Fogási tanúsítási rendszer Az a követelmény, hogy az Unióba exportált valamennyi tengeri halászati termékhez csatolni kell a haláshajó lobogó szerinti állama által hitelesített tanúsítványt, amely igazolja, hogy a fogások jogszerűek.

Kirakodási kötelezettség: Az az előírás, hogy a haláshajóknak ki kell rakodniuk és jelenteniük kell bizonyos halfajok valamennyi fogását, és azokat le kell vonniuk az alkalmazandó kvótákból.

Kizárólagos gazdasági övezet: Közvetlenül egy part menti ország felségvizein túl található tengeri terület, ahol az adott ország az ENSZ tengerjogi egyezménye alapján bizonyos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik.

Közös alkalmazási terv: A tagállamok egyesített erőforrásait felhasználó, a kiemelt halászati területekre vonatkozó ellenőrzési és vizsgálati intézkedések.

Közös halászati politika: A halgazdálkodás és a halászat uniós keretrendszere, amelynek célja, hogy biztosítsa a halállomány fenntarthatóságát, illetve stabil jövedelmet a halász közösség számára.

Lobogó szerinti állam: Az az ország, amelyben valamely tengerjáró hajót nyilvántartásba vettek.

Minősítő lapok rendszere: Az Unió módszere arra, hogy azonosítsa azon nem uniós országokat, amelyek nem rendelkeznek megfelelő intézkedésekkel a jogellenes halászat megakadályozására, és hivatalos figyelmeztetés („sárga lap”) vagy importtilalom („piros lap”) révén szankcionálja őket.

Regionális Halászati Gazdálkodási Szervezet: Nemzetközi vizeken halászati állományvédelmi és -gazdálkodási intézkedések megállapítására hatáskörrel rendelkező kormányközi szervezet.

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Joëlle Elvinger számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Eva Lindström számvevőszéki tag vezette Katharina Bryan kabinetfőnök és Johan Stalhammar kabinetattasé, Paul Stafford ügyvezető, Frédéric Soblet feladatfelelős, Paulo Faria feladatfelelős-helyettes, valamint Katarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova és Anna Zalega számvevők közreműködésével. Grafika: Marika Meisenzahl.



Balról jobbra: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan és Paul Stafford.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2022.

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni:

3., 4., 5., 6., 8. és 12. ábra – Ikonok: Az ábrák kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

1. kép: Európai Halászati Ellenőrző Hivatal, 2005-2021.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-8633-6	1977-5733	doi:10.2865/315	QJ-AB-22-018-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-8653-4	1977-5733	doi:10.2865/537	QJ-AB-22-018-HU-Q

A jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat az egyik legnagyobb fenyegetés a tengeri ökoszisztémákra nézve, amely aláássa a fenntartható halászati gazdálkodásra irányuló törekvéseket. Megvizsgáltuk az annak megakadályozását célzó uniós keretet, fellépéseket és kiadásokat, hogy jogellenes halászatból származó termékek kerüljenek az uniós polgárok asztalára. Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy a jogellenes halászat elleni küzdelemben alkalmazott ellenőrző rendszerek részben eredményesek; igaz, hogy enyhítik a kockázatot, de eredményességüket csökkenti a tagállami ellenőrzések és szankciók nem egységes alkalmazása. Javasoljuk, hogy a Bizottság kövesse nyomon, hogy a tagállamok megerősítik-e a jogellenes halászatból származó termékek behozatalának megelőzésére szolgáló ellenőrzési rendszereiket, és biztosítsa, hogy a tagállamok visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak a jogellenes halászat ellen.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors