

Közös Halászati Politika

Bevezetés

A Közös Halászati Politika (KHP) a strukturális és beruházási alapok közé tartozik, és elsődleges célja a fenntartható halgazdálkodás megteremtése és fenntartása. Ez magában foglalja a tengerek élővilágával mint közös erőforrással való gazdálkodást, de ugyanúgy része a tengeri és édesvízi akvakultúra fejlesztése is.

Évtizedeken keresztül az egyik legellentmondásosabb közös politikák között tartották számon. Miközben a halállományok kezelésére szigorú szabályokat határoz meg, és keretet biztosít a halászatból élők méltányos megbecsülésének, nem tudta leküzdeni a túlhalászatot az Európai Unió vizein. Szintén sokan támadták a KHP-t azzal, hogy pont a szigorú jogszabályok következtében nőtt a visszadobások száma (discard), ami szintén sok hal elpusztulásához vezetett. Előrelépést csak a 2013-ban elfogadott új KHP hozott, amelyben célul tűzték ki a legnagyobb fenntartható hozamszinten (MSY) történő halászat elérését 2020-ig minden állomány esetében, valamint megtiltották a visszadobást, és helyette kirakodási kötelezettséget (landing obligation) írtak elő a halászhajók részére.¹

Az elkövetkező évek fogják megmutatni, hogy képes-e az Európai Unió szövetséget kötni a tengeri élővilággal, ami a halászok számára anyagi biztonságot, a természetnek évről évre történő megújulást tenne lehetővé. Magyarországon a KHP elsősorban az ország területén található több mint 27 ezer hektár üzemelő halastó,² néhány tucatnyi intenzív haltermelő és halfeldolgozó üzem számára biztosít anyagi forrást az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) által.

A szakpolitika fejlődéstörténete

A halászati politika a Római Szerződés alapján eredetileg a közös agrárpolitika részét képezte,³ és csak az Európai Unió első bővítése (1973) előtt merült fel, hogy érdemes lenne külön és egységesen kezelni a halászati ágazat fejlesztését. Ennek oka igen egyszerű: Az első bővítési hullámot követően az Egyesült Királyság, Írország és Dánia csatlakozásával már három halászati nagyhatalom is helyet foglalt az Európai Unió asztalánál. Szintén szerepet játszott az integrációban, hogy nem volt egységesen kezelve a kizárólagos gazdasági övezet (EEZ) mérete, így azt minden tengeri ország másként értelmezte. Az Európai Közösségnek egyre több olyan egyedi halászati problémával kellett szembenéznie, amelyek megoldást sürgettek. Ezek közé tartozott

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

² Kiss Gabriella: *Lehalászási jelentés 2019. év*. NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet. 25. (2020).

³ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés).

az állományok fenntartható kezelése, a flották erő kifejtésének szabályozása, valamint a nemzetközi halászati kapcsolatok kiépítése.

Azt is látnunk kell ugyanakkor, hogy a halászat ősidőktől kezdve olyan privilégiuma az országoknak, amelyről nem szívesen mondanak le. A halászhoz való jogot egyes országokban az ember alapvető jogai között tartják számon, vagy legalábbis egyéni kvótákkal rendelkeznek bizonyos tagállamok.⁴ A halászat, bár a legtöbb európai uniós tagállamban nem tartozik a gazdasági húzóágazatok közé, társadalmilag érzékeny volta miatt mindig is a figyelem középpontjában állt. Elég arra gondolnunk, hogy az Egyesült Királyságban, ahol a halászat részesedése mindössze 0,04 százaléka a bruttó hazai terméknek (GDP),⁵ az Európai Unióból történő kiváláshoz többek között a halásztársadalom elégedetlensége vezetett, és az abba vetett hit, hogy a halászati jog visszaszerzése a birodalmi vizeken ismét nagygyá teszi a szigetországot.

Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a kezdeti lelkesedés nem elegendő ahhoz, hogy megvalósítsák azokat a nagyratörő elképzeléseket, amelyek egyszerre akarták rendezni a tengeri ökoszisztémák fenntarthatóságának kérdését és a halásztársadalomra nehezedő nyomást.

Az európai integrációval párhuzamosan fejlődött a kontinens halászati politikája is. Spanyolország és Portugália csatlakozott a közösséghez, Németországban lezajlott az újraegyesítés, ugyanakkor Grönland 1985-ben kivált (gröxit),⁶ így az érzékeny egyensúly az európai vizek felügyelete terén felbomlani látszott. Szükség volt arra, hogy meghatározzák a tagállamok részére a teljes kifogható mennyiség (TAC) alapján a halászati kvótákat minden évre. Mivel a tengerekben a halászati állományok képesek megújulni, ugyanakkor vándorolnak is, így a különböző tengeri területeken a biomassa folyamatosan változik, nem lehetett eltekinteni az évenkénti kvótatárgyalásoktól. Szintén bevezették a *relatív stabilitás* fogalmát, ami az első lépés volt a fenntarthatóság felé, bár ez abban az időben elsősorban gazdasági fenntarthatóságot jelentett.

A már említett EU-integrációs folyamatok és a bevezetett intézkedések hatására az 1990-es évekre felborult az egyensúly a rendelkezésre álló kapacitás és a halászati tevékenység között. 1992-ben vezették be a *halászati erő kifejtés* fogalmát, aminek az egyensúly visszaállítása volt a célja. Ennek előfeltétele azonban már a hatékony engedélyezési és szigorú ellenőrzési rendszer működtetése volt.

Szakpolitikai reformok

Az ezredfordulóra nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbiaknál határozottabb lépéseket kell tennie az Európai Uniónak a túlhalászat (*overfishing*) felszámolása érdekében. Egyrészt a rendelkezésre álló tudományos adatok fluktuációjának, másrészt a társadalmi nyomás hatására az Európai Bizottság úgy döntött, hogy hosszú távú terveket vezetnek be az állományok kezelésére. Az erős és egészséges állományok esetében többéves gazdálkodási terveket (*multiannual management plan*), míg azokban az esetekben, ahol a Nemzetközi Tengerkutató Tanács (ICES) nem rendelkezett elegendő adattal, vagy az állományok mérete a biztonságos határérték alatt volt, helyreállítási terveket (*recovery plan*) fogadtak el. Napjainkban a Közös Halászati Politika legnagyobb kihívása,

⁴ Irina Popescu: *Fisheries in Sweden*. Brussels, European Parliament, 2010; Supreme Court (Sweden) Recognizes Sami group's Exclusive Right to Confer Hunting and Fishing Rights in Traditional Area.

⁵ Craig McAngus – Christopher Huggins: How the Brexit Transition Deal let the UK's fishing industry down. *The Conversation*, 2018. március 21.

⁶ Sigér Fruzsina: Gröxit: Grönland esete az Európai Unióval. *Competitio*, 17. (2018), 1–2. 34–53.

hogy egyszerre biztosítson egészséges élelmiszert az EU polgárai részére, stabil megélhetést a halászati ágazat szereplőinek, valamint megújulni képes halállományokat.

Megfigyelhető, hogy a társadalom oldaláról egyre nagyobb az igény a fenntartható halászatból származó termékek iránt, miközben tagállamonként eltérő annak aránya, hogy a tengeri fogásokat vagy az akvakultúra-termelésből származó termékeket részesítik előnyben.⁷

Az Európai Bizottság az elmúlt években egyre aktívabb szereplőjévé és formálójává válik a globális tengerpolitikának. A kék növekedés (*Blue Growth*) kezdeményezése a tengerfenék-elemzéstől az akvakultúra-termelésig szintetizálja a kihívásokat, és kínál megoldást.

Ebben a kiélezett versenyben lehetőségként jelenik meg a halastavi gazdálkodás, amely a termelő funkciókon kívül számos egyéb – ökológiai, szociális, rekreációs és jóléti – funkciót is ellát.

A 2002. évi reform

Tíz évvel az 1992-ben bevezetett intézkedéseket (3760/92/EGK rendelet) követően már egyértelművé vált, hogy azok nem voltak elég hatékonyak, és a túlhalászatot nem sikerült megállítani. Az Európai Bizottság három rendeletből álló reformcsomagot készített elő, amelyet a 2002. decemberi Mezőgazdasági és Halászati Tanácsülésen fogadtak el a tagállamok. A rendeletek célja a halászati ágazat fenntartható jövőjének biztosítása volt azáltal, hogy stabil jövedelmet és munkát garantál a halászoknak, valamint friss halászati termékekkel látja el a fogyasztókat, miközben megőrzi a tengeri életközösségek törekeny egyensúlyát. A reform új alapokra helyezte a halászati irányítást és bevezette a hosszú távú tervezést. Ez egyrészt többéves gazdálkodási terveket jelentett, másrészt – a veszélyeztetett fajok esetében – az állományok helyreállítására vonatkozó többéves terveket.

Szintén ebben az évben döntöttek az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA) létrehozásáról a spanyolországi Vigóban, amely Spanyolország és Európa legnagyobb, friss halászati termékeket mozgató kikötője.⁸

Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)

Tagjai az Európai Unió tagállamai, amelyek rendszeresen találkoznak, hogy áttekintsék a szervezet hatáskörébe tartozó aktuális kérdéseket és feladatokat. Az EFCA, bár alapvetően a KHP által a tengeri halászatra előírt ellenőrzési, vizsgálati és felügyeleti feladatokat látja el, nyomon követi a tenger nélküli országok (Ausztria, Csehország, Luxemburg, Magyarország, Szlovákia) IUU-halászat elleni küzdelmének jobb összehangolását is. 2017-ben az EFCA Budapesten tartotta a tenger nélküli országok halászati ellenőrzéséről szóló szakmai szemináriumát, amelynek központi témája a jogellenes, szabályozatlan és nem bejelentett (IUU) halászat visszaszorítása volt.

⁷ European Commission: *Eurobarometer*. 2018.

⁸ Juan Murias: *Vigo, el líder pesquero por méritos propios*. *Atlantico.net*, 2011. október 24.; *Un organismo comunitario creado para velar por la preservación de los recursos*. *Lavozdegazia.es*, 2008. július 20.; *Primer puerto pesquero de Europa*. *Vigoempresacom*, 2006. április 24.

Létrehozták a halászati regionális tanácsadó testületeket,⁹ amelyek nagyobb és közvetlen beleszólást biztosítanak a halászoknak halászatpolitikai kérdésekbe. Ez utóbbiak tagjai lefedik a halászati ágazat teljes vertikumát, továbbá a nemzetközi szervezeteket, a környezetvédelmi aktivista csoportokat és a fogyasztókat.

Regionális halászati gazdálkodási szervezetek (RFMO)

A regionális halászati gazdálkodási szervezetek egy adott terület, egy adott halfaj vagy fajcsoport halászatában érdekelt országok által létrehozott nemzetközi szervezetek. E szervezeteken belül az országok közösen tudományos alapú, kötelező érvényű intézkedéseket határoznak meg, úgymint fogási és/vagy halászati erőfelfejtési korlátokat, technikai intézkedéseket és ellenőrzési kötelezettségeket a megosztott tengeri erőforrások méltányos és fenntartható kezelésének ösztönzése érdekében. Ma a világ tengereinek túlnyomó többsége regionális halászati gazdálkodási szervezetek kezelése alá tartozik.

A 2013. évi reform

A 21. század első évtizedére addig sohasem látott mértékben gyorsult fel a globalizáció. Az internet elterjedésével az információ megosztásának sebessége a korábbiak többszörösére nőtt, így nem csoda, ha a környezetszennyezésről, a visszadobásokról, az ipari halászat árnyoldalairól percek alatt járta be a világot egy-egy cikk vagy felkavaró rövid videó. Egyértelművé vált, hogy mindazok a célkitűzések, amelyeket 2002-ben kitűztek, nem képesek megállítani a túlhalászatot.

2009-ben kezdte meg az Európai Bizottság a KHP felülvizsgálatáról szóló nyilvános konzultációt, amelybe bekapcsolódott az Európai Parlament is. Szemináriumokat, vitanapokat tartottak, az európai állampolgárok részére kérdőíveket dolgoztak ki. Mindezek célja az volt, hogy rávilágítsanak a visszadobás (*discard*) problémájára.

Visszadobás (*discard*)

A visszadobások károsítják a halállományt, lassítják, illetve megakadályozzák helyreállításukat, kezelésük pedig időt és energiát igényel a halászok részéről. Óriási mennyiségű sérült, sok esetben elpusztult halat dobnak vissza a tengerbe minden évben az Európai Unió halászati területein és világszerte egyaránt. A FAO a globális visszadobások tekintetében két becslést tett közzé: 27 millió tonna (1988–90) és 7–8 millió tonna (1992–2001).¹⁰

Hosszú egyeztetéseket követően, 2013. december 11-én fogadták el a Közös Halászati Politikáról (1380/2013/EK), valamint a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről szóló rendeleteket (1379/2013/EK), majd 2014. május 15-én az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló (508/2014/EK) rendeletet. A három rendelet célja, hogy környezeti szempontból is biztosítsa a hosszú távú fenntarthatóságot. Mindezt egy ökoszisztéma alapú megközelítéssel, amely több fajra irányuló halászati terveket vesz alapul, figyelemmel a regionális különbségekre. Meghatározza, hogy a *maximális fenntartható hozamszintet lehetőség szerint 2015-ig, de leg-*

⁹ Európai Parlament: *A közös halászati politika: kezdet és fejlemények.*

¹⁰ Európai Parlament: *Jelentés a nemkívánatos járulékos fogások csökkentésére és a visszadobás gyakorlatának megszüntetésére irányuló politikáról az európai vizeken folytatott halászat vonatkozásában* (2007. december 6.). 2007/2112(INI).

később 2020-ig el kell érni. Megtiltja a visszadobások alkalmazását, és bevezeti a kirakodási kötelezettséget (*landing obligation*). A rendeletek arra is kötelezték a tagállamokat, hogy flotta-kapacitásait hozzák egyensúlyba a halászati lehetőségekkel. Továbbá a kisüzemű és part menti halászflokkok védelmében 2022-ig bevezetik a szomszédos kikötőkből (*adjacent ports*) származó hagyományos halászflokkokra vonatkozó 12 tengeri mérföldes halászati tilalmat.¹¹

Az aktuális szakpolitika jellemzése

Hét évvel a legutóbbi reformot követően, egy új pénzügyi tervezési időszak elején, joggal merül fel a halászati ágazatban, hogy mi adja az alapját a következő évek nemzeti halászati és akvakultúra-stratégiáinak. Egyrészt megfigyelhető egy növekvő igény az ágazat oldaláról, hogy „megjutalmazzák” a halászokat, amiért együttműködőek voltak a megszorítások alatt, másrészt erősödnek azok a hangok, amelyek a korábbiaknál is szigorúbb megszorításokat szeretnének a tengeri ökoszisztémák védelme érdekében. Egyértelműen látszik, hogy ezeknek egyszerre nem tud megfelelni a KHP, így várhatóan új konzultációkat indít az Európai Bizottság az érintettekkel.

Üdvözlendő ugyanakkor, hogy globális szinten nő az akvakultúra szerepe, így módon egyre többen ismerik fel, hogy az exponenciálisan növekvő népesség élelmezéséhez szükség van a haltermelésre.¹² Az akvakultúra-ágazat erősödése ma elsősorban az ázsiai termelés növekedésének köszönhető, miközben az Európai Unióban egyelőre stagnál a haltermelés.¹³ Ugyanakkor a következő évtizedekben (ázsiai példák alapján) a tengertől távoli területeken is megnőhet a szerepe a haltermelésnek, így remélhetőleg a magyar halastavi gazdálkodásnak is.

Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)

Bár a halászati és akvakultúra-ágazat támogatása a kezdetektől napirenden volt az Európai Közösségben, 1993-ig kellett várni, hogy önálló strukturális alapként megjelenjen a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE). Szerepét 2007-ben az Európai Halászati Alap (EHA) vette át, amely már nagyobb hangsúlyt fektetett a fenntarthatóságra, valamint megfelelt a kibővített EU-27 szükségleteinek. Az ETHA az EU 2014–2020 közötti időszakra szóló tengerügyi és halászati politikájának végrehajtása céljából létrehozott alap. Egyike annak az öt, egymást kiegészítő európai strukturális és beruházási alapnak, amelyek a növekedés és a foglalkoztatás ösztönzése révén hivatottak a gazdasági fellendülést előmozdítani az Európai Unióban.

Az alap célja továbbra is, hogy segítse a halászokat a fenntartható halászatra való átállásban, de a korábbiaknál hangsúlyozottabban jelenik meg a part menti közösségek gazdasági diverzifikációjának segítése. A munkahelyteremtés, a part mellett élő közösségek életszínvonalának emelése, valamint az adminisztrációs terhek csökkentése továbbra is kiemelt célja.

A társfinanszírozott támogatások lehívásának feltétele a halászati operatív program elkészítése minden tagállam részéről, amelynek ezúttal a Nemzeti Akvakultúra Stratégiai Terv is kötelező kísérő dokumentuma.

¹¹ Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló 508/2014/EK rendelet (2014. május 15.).

¹² The Future of our Oceans: Towards a New Vision for Global Fisheries & Aquaculture, Manuel Barange Director Fisheries Division FAO.07.10.2020.

¹³ Tények és szám adatok a közös halászati politikáról. Luxembourg, Európai Bizottság, 2018. február.

A pénzügyi alap működése¹⁴

- Az alap állami támogatással megvalósítani kívánt projektekhez nyújt társfinanszírozást.
- Az alap teljes költségvetéséből az egyes tagországok saját halászati ágazatuk méretével arányosan részesülhetnek.
- Mindegyik tagországnak operatív programot kell kidolgoznia, amelyben ismerteti, hogyan szándékozik a rendelkezésére álló összeget elkölteni.
- Azt követően, hogy a Bizottság jóváhagyja a programot, a tagállami hatóságok maguk dönthetnek arról, milyen projekteket finanszíroznak.
- A Bizottság és a tagállami hatóságok közösen tartoznak felelősséggel a program végrehajtásáért.

A szakpolitika jövője

Vitathatatlan, hogy a 21. század elején jelentős fejlődésen ment keresztül az Európai Unió halászati politikája. 2018-ra ugyanakkor egyértelművé vált, hogy nem sikerült minden problémát megoldani a halászati igazgatás területén. A túlhalászat továbbra is jelen van, és nem sikerült minden állomány esetében biztosítani a legnagyobb fenntartható hozam (MSY) szintjén történő halászatot. Bár az elmúlt években az Európai Bizottság folyamatosan könnyítette az akvakultúra-beruházások adminisztratív terheit, azokat az ágazat mindmáig túlzottnak és a versenyképességre negatív hatásúnak tartja. Továbbra sem beszélhetünk olyan megugrásról, mint Ázsiában, amely képes lenne hosszú távon megoldást kínálni a tengerek túlhalászatára. Szintén ki kell dolgozni egy olyan kvótaelosztási rendszert, amely hosszú távon a relatív stabilitást veszi alapul.

Az elmúlt években a figyelmet egyértelműen a hozamszint maximalizálása és a visszaszorítása foglalta le. Igaz, történtek előrelépések a többéves halászati tervek kidolgozásában, de egyelőre közel sem az összes érintett tengeren. Nehezen birkóznak meg a tagállamok azokkal a helyzetekkel, ahol harmadik országokkal közösen kezelnek vízterületeket. Ilyen például a Fekete-tenger és a Földközi-tenger, ahol az állománygazdálkodást nehezíti, hogy nem rendelkezik az Európai Bizottság olyan adatokkal, amelyek alapján a valós fogások megbecsülhetők lennének. Mindezek alapján nehéz megállapítani a teljes kifogható mennyiséget (TAC), és az ebből reálisan szétosztható EU-tagállami részesedést.

A Közös Halászati Politika végrehajtása szempontjából fontos szerepe van az IUU-halászat elleni koordinált fellépésnek. Az EU számára ez közvetlenül két területet érint. Az egyik a már korábban is említett állománykezelés a nemzetközi vizeken, a másik a halászati termékek kereskedelme, ahol az EU továbbra is nettó importőr. Bár globális szinten megfigyelhető egy koordinált fellépés az engedély nélküli halászat felszámolása érdekében, jellemzően pont azokat az országokat nem sikerül bevonni, amelyek a legnagyobb arányban szerepelnek az IUU piros lapos országai között.

Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat (IUU)

A becslések szerint az évente jogellenesen kifogott halmennyiség 11 és 26 millió tonna között van, ami a világ teljes halfogásának legalább 15 százaléka. A világ legnagyobb halászatitermék-importőreként az Európai Unió újszerű globális politikát alkalmaz a jogellenes halászat

¹⁴ European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). Forrás: <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff>

elleni harcban: csak akkor engedi a halászati termékek belépését az Európai Unióba, ha igazolt az az törvényessége. Erre vonatkozóan színekódot alkalmaz:

IUU-országok színekódja:

Az Európai Bizottság sárga és piros lapokat ad ki azoknak az országoknak, amelyek nem tettek elegendő intézkedést az IUU-tevékenység ellenőrzése érdekében a vizeiken vagy a lobo-gójuk alatt álló hajóikkal szemben. A sárga lapok hivatalos figyelmeztetésként szolgálnak az országok számára, míg a piros lap gazdasági szankciókat és kereskedelmi intézkedéseket von maga után.¹⁵

A következő 10-20 év európai halászati politikáját a globális erőviszonyok alakulása fogja meghatározni a tengereken. Tekintettel arra, hogy az EU érdemben nem tudja befolyásolni a nemzetközi vizeken a halászat minőségét és mennyiségét, így kénytelen beérni azzal, hogy irányító szerepet vállal környezetvédelmi kérdésekben a nemzetközi fórumokon. Mint a legnagyobb importőr halászati termékekből, magas minőségi sztenderdek elvárásával befolyásolni tudja a termelést, de ez csak hosszú idő alatt, mint közvetett hatás érvényesül a világcserkőn.

A szigorú fogási dokumentációs rendszer mőködtetése ugyanakkor globális szinten is hatás-sal van az IUU-halászat visszaszorítására. Az EFCA tapasztalatai azt mutatják, hogy a nem együttmőködő államok listáján szereplő országokkal más országok sem szívesen létesítenek kapcsolatot, így egyfajta nemzetközi bojkott alá kerül a halászatuk. Vagyis még ha az EU-ba történő import kiesése önmagában nem is jelentene számukra jelentős kiesést, a többi partner visszalépése eléggé fájdalmas ahhoz, hogy igyekezzenek minél hamarabb lekerülni a listáról. Az EU így egyfajta „világcsendőri” szerepet játszik az IUU-halászat terén.

A tengerek élővilágára vitathatatlanul pozitív hatást gyakorol a legnagyobb fenntartható hozamszinten történő halászat, azonban ez nem feltétlenül hozza magával a várt növekedést az akvakultúra területén. Érdemi előrelépés a jelenlegi támogatáspolitikával nem várható. Az akvakultúra-fejlesztéseknek továbbra is a túlzott adminisztrációs terhek jelentik a legnagyobb akadályt, amelyek a beruházások megvalósulását több évvel is késleltethetik. Ahogy azt több termelői szervezet is jelezte az Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC) 2020. októberi ülésén: „Nem több támogatásra, hanem hosszú távon jövedelmező vállalkozásokra van szükség.”¹⁶

Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC)

Bár 2002-ben döntöttek a létrehozásáról, végül hosszas jogi előkészítés után csak 2006 végén jegyezték be a tanácsadó testületet. Feladata, hogy ajánlásokat és tanácsokat fogalmazzon meg az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Ugyanakkor javaslatait az ágazat fenntartható fejlődésével kapcsolatban eljuttatja a tagállamoknak is. A közgyűlésben és a végrehajtó bizottságban az ipar képviselői a helyek 60 százalékát tudhatják magukénak, míg a maradék 40 százalékot az ágazat egyéb szereplői töltik be. Mint általános európai érdekű célt szolgáló testület, uniós pénzügyi támogatást kap, székhelye Brüsszel.

¹⁵ Status of the IUU cards. Forrás: <https://fishwise.org/traceability/key-data-elements-for-seafood-a-compilation-of-resources/>

¹⁶ Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC) 2020. október 7–8. ülése.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

A nemzetközi érdekérvényesítés egyik alaptézise, hogy nincsenek örökre szóló barátságok. Érdekek vannak, amelyek vagy egyeznek bizonyos kérdésekben, vagy nem. Ez ugyanúgy igaz az Európai Unióra és a tagállami álláspontok képviseletére is. A szakdiplomácia nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy meg kell találni a közös nevezőt minden más tagállammal egy adott szakpolitikai kérdéssel kapcsolatban. Azt is látnunk kell ugyanakkor, hogy ez időben is változhat annak függvényében, hogy az adott állam belpolitikája mit követel meg.

Magyarország érdeke egyezik a visegrádi országok érdekeivel az akvakultúra-ágazat fejlesztésére vonatkozóan, ami a hasonló földrajzi elhelyezkedésünkre és történelmi hagyományainkra vezethető vissza. Csehország és Szlovákia szintén tenger nélküli ország, Lengyelország pedig komoly tógazdálkodást folytat. Az elmúlt években azonban nyilvánvalóvá vált, hogy eredményeket csak az együttműködés szélesítésével lehet elérni, így az akvakultúra-fejlesztést érintő számos kérdésben Bulgária és Románia, valamint a balti országok is közös álláspontot képviseltek a V4-országokkal.

LLC-FFF országok

Land Locked Countries (LLC) néven 2011-ben Magyarországon, Szarvason döntöttek az együttműködésről az Európai Unió tengerrel nem rendelkező tagállamai. A cél a 2013-as Európai Tengerügyi és Halászati Alap hatékony előkészítése, és benne az édesvízi akvakultúra-termelés támogatásának megtartása, esetleg növelése volt. Tekintettel arra, hogy a halastavi gazdálkodás jelen van több más, tengerrel rendelkező tagállamban is, így 2017-ben új nevet kapott a kezdeményezés: Friends of Freshwater Fishes (FFF). Ennek a már korábban említett tenger nélküli országokon kívül Bulgária, Németország, Lengyelország, Románia és a balti országok is tagjai lettek.

A regionális együttműködés természetesen más tagállamoknál is jelen van. Ilyen a balti országok együttműködése, a BALTFISH, amely az éves halászati kvótaelosztásban játszik döntés-előkészítő szerepet. De hasonló közös érdekképviselő megfigyelhető Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Málta között a Földközi-tengeren. Előszeretettel szavaznak azonosan a skandináv országok is óceán- és tengervédelmi ügyekben. Szembetűnő az eltérés a dél-európai és az észak-európai országok hozzáállásában is tengerpolitikai és halászati kérdésekben. Görögország, Horvátország, Ciprus, Málta, Olaszország és Szlovénia alapvetően a kisüzemű és part menti halászat fejlesztésében látják a fenntartható halászat jövőjét. Belgium, Hollandia, Franciaország és a skandináv országok az ipari méretű halászat hatékonyságának növelésében és a pelágikus halászati lehetőségek kiaknázásában érintettek, így azok fejlesztésére és támogatására helyezik a hangsúlyt.

Nem lehet ugyanakkor ezeket az együttműködéseket sem örök érvényűnek gondolni. Az állományok vándorolnak, ahogy a tengervíz hőmérséklete is változik a természetes éghajlati jelenségek, valamint az ember által okozott klímaváltozás hatására. Ennek következtében új szövetségek és új alkuk születnek évről évre.

Fenntartható halászati partnerségi megállapodások és északi megállapodások

Az Európai Unió által a nem uniós országokkal kötött fenntartható halászati partnerségi megállapodások biztosítják az uniós hajók számára az adott partnerország kizárólagos gazdasági övezetében történő halászatot. A tonnalászlásra vonatkozó megállapodások lehetővé teszik az uniós hajók számára a nagy távolságra vándorló halállományok halászatát és kifogását; a vegyes megállapodások igen sokfajta halállományhoz nyújtanak hozzáférést, különösen a tengerfenéken élő fajokhoz (elsősorban garnélarákokhoz és lábasfejűekhez) és/vagy nyílt vízi fajokhoz. A fenntartható halászat biztosítása érdekében az uniós hajók csak olyan többleterőforrásokat célozhatnak meg, amelyek halászatát a partnerország nem kívánja vagy nem képes elvégezni. Cserébe az EU díjat fizet a partnerország kizárólagos gazdasági övezetéhez való hozzáférés jogáért, valamint a partnerország szükségleteihez igazított ágazati támogatást nyújt. A megállapodások tárgyalása és megkötése az Európai Unió nevében eljáró Európai Bizottság és a partnerország között történik. A tárgyalási folyamat vezérelve az átláthatóság és az elszámoltathatóság; a megállapodások szövege nyilvános, azokat más közintézmények és a civil társadalom vizsgálat céljából megtekintheti. Az EU-nak már az 1970-es évek vége óta létezik halászati megállapodása Norvégiával és a Feröer szigetekkel, az 1990-es évek eleje óta pedig Izlanddal.¹⁷ Az északi-tengeri halászat fenntartása érdekében a brexit szükségessé teszi, hogy az Egyesült Királysággal is kétoldali megállapodást kössön az Európai Unió.

Makrélaháború

Kevesen tudják, hogy a makrélának az 1970-es és 1980-as években még nem volt meghatározó piaci értéke. Az északi országokban a közönséges tőkehal (*cod*), a foltos tőkehal (*haddock*), valamint a vékonybajszú tőkehal (*whiting*) voltak a nagy mennyiségben fogyasztott fajok, elsősorban az oly népszerű *fish and chips* formájában. Az 1990-es években fordult a figyelem a tőkehalaknál sokkal olajosabb makréla felé. Ennek egyik oka, hogy húsa gazdag omega-3 zsírsavakban, amelyek – mint azzal addigra minden egészségügyi szaklap egyetértett – létfontosságúak az emberi szervezet számára. Szintén hamar bebizonyosodott, hogy nagyon sokoldalúan felhasználható: füstölhető, grillezhető, akár szusinak is alkalmas. Végül, mivel a halászok sok éven át figyelmen kívül hagyták a makrélát, az állományok viszonylag egészségesek voltak, így jó választásnak bizonyult azon környezettudatos vásárlók számára, akik el akarják kerülni a nagy kereskedelmi nyomás alatt álló, túlhalászott halfajok fogyasztását. Ezenkívül pelágikus halfajként olyan halászeszközökkel fogható, amelyek nem rombolják a tengerfenék környezetét, így még jobb választás a környezetbarát fogyasztók számára.

Az 1990-es évek közepétől kezdte emelni a halászati kvótáit Norvégia és az Európai Unió az északi megállapodások értelmében, a Nemzetközi Tengerkutató Tanács (ICES) ajánlásával összhangban. A Feröer szigetek és Izland ugyanakkor csak kismértékben érdeklődött a makréla iránt, így továbbra is elsősorban a kék puha tőkehal (*blue whiting*) halászatát folytatták.

A gondok a 2000-es évek közepén kezdődtek, amikor a két szigetország a kékpuhatőkehal-állományokat túlhalászta, már nem tudták a korábbi éveknek megfelelő szinten folytatni a halászatot. Ezzel egy időben a makrélaállományok az éghajlatváltozás következtében északra vándoroltak. A Feröer szigetek és Izland nem várt sokáig, mindketten egyoldalúan megemelték makrélahalászati kvótájukat. A Feröer szigetek 25 ezer tonnáról 150 ezer tonnára,

¹⁷ Northern Agreements. The Common Fisheries Policy, User's Guide, 2009.

míg Izland 2 ezer tonnáról 130 ezer tonnára növelte a fogás mennyiségét. Az így kifogott makréla mennyisége évente 35 százalékkal volt már magasabb az érintett tengerekben, mint az ICES éves ajánlása.

Bár egyértelmű volt, hogy az ilyen mértékű túlhalászat hosszú távon nem fenntartható, a hosszas tárgyalások nem vezettek eredményre. Izland 15 százalékos csökkentést ajánlott fel, ha az EU is csökkenti ugyanennyivel makrélahalászatát. Az EU ugyanakkor rámutatott, hogy még így is indokolatlanul nagy részét, közel 25 százalékát halászná Izland a rendelkezésre álló teljes állománynak. A Feröer szigetek pedig továbbra is kitartott amellett, hogy joga van egyoldalúan meghatározni, hogy mennyi halat fog ki tengereiből.

Végül 2013-ban kereskedelmi szankciók segítségével kellett rávennie az EU-nak a dán koronához tartozó autonóm Feröer szigeteket, valamint Izlandot, hogy hagyjon fel a nem fenntartható halászat gyakorlásával. A bizottsági rendelet megtiltotta a két szigetszágnak, hogy halászhajóik kikössenek az Európai Unió kikötőiben. Tekintettel arra, hogy mindkét ország elsődleges kereskedelmi partnere az EU, hamar belátták, hogy engedniük kell a közösség nyomásának. A háromoldalú szerződést (EU – Izland – Feröer szigetek), amely tartalmazta a Norvégia és Oroszország számára allokalált halászati kvótákat is, 2014 tavaszán írták alá. Ez alapján az EU és Norvégia 72 százalék, Izland és Oroszország 16 százalék, míg a Feröer szigetek 12 százalék makréla halászatára kapott lehetőséget a rendelkezésre álló teljes kifogható mennyiségből (TAC).¹⁸

Az ügynek magyar vonatkozása is volt. A 2013-as kereskedelmi szankciókat Dánián kívül egyedül Magyarország nem támogatta. Bár a magyar álláspont a tengeri halászat vonatkozásában konzekvensen a fenntartható halászat támogatására irányul, ebben az esetben további tárgyalásokat szorgalmaztunk kereskedelmi szankciók bevezetése helyett.

Következtetések

A fenntartható halászat és akvakultúra biztosítása érdekében életre hívott Közös Halászati Politika, bár több változáson és reformon ment keresztül, továbbra sem tudja biztosítani azt az alapvető elvárást, hogy a tengerekből csak annyi halat fogjanak ki a halászok, amekkora biomassza-mennyiség újratermelődik adott év alatt. Szintén kritikusan értékelhető, hogy az Európai Unió nem volt képes felvenni a versenyt az akvakultúra területén a globális szereplőkkel, így továbbra is az EU-ban a legnagyobb a behozatal halászati és akvakultúra-termékekből, miközben a termelés volumene nem növekedett.

Nyilvánvalóan látszik, hogy a több évtizedes gyakorlatok megreformálása nem elegendő az áttörő megoldás eléréséhez. A környezeti, gazdasági és társadalmi egyensúly megteremtését ugyanis több dolog nehezíti. Egyrészt a nehezen számszerűsíthető környezeti fenntarthatóság. A 80-as években bevezetett legnagyobb fenntartható hozamszinten (MSY) történő halászat csak a tengereken és a belvízi halászatban (folyókon, tavakon) értelmezhető. A halastavak esetében nem számol a halgazdálkodás környezetre gyakorolt pozitív hatásaival, amelyek nélkül nem tudunk pontos képet alkotni a tógazdaságok környezeti jelentőségéről. Szintén nem ad objektív gazdasági elemzésre lehetőséget az Európai Unió erős támogatáspolitikája, amely folyamatos támadásoknak van kitéve a WTO-tárgyalásokon.

¹⁸ The Mackerel Wars. Forrás: <https://britishseafishing.co.uk/the-mackerel-wars/>

Megoldás hiányában az EU folyamatosan felveszi a „jó rendőr” szerepét, és szigorú szabályozással próbál példát mutatni a világ országainak a halászat területén. Ez persze nem egyszerű, főleg akkor, amikor az EU-nak olyan belső problémákkal kell szembenéznie, mint a brexit és az ezzel járó presztízavesztés, amelyet a tengeri területek elvesztése miatt szenved el. Mindezt nehezíti, hogy a tengeri halászat társadalmi megítélése folyamatosan romlik. Egyre inkább látszik, hogy politikai nyomásra a környezeti értékek megtartása kerül előtérbe, maga mögé utasítva a gazdasági kérdéseket.

Kiutat csak pragmatikus döntések meghozatalával és az ezzel járó politikai és gazdasági következmények felvállalásával lehet elérni. A tengeri halászatot szigorúan a legnagyobb fenntartható hozamszint alatt szabad folytatni, és ezzel párhuzamosan növelni kell a védett ívóhelyek területét. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a világ friss halhússal történő élelmezéséhez szükség van a fenntartható akvakultúra-ágazat fejlesztésére. Tovább kell csökkenteni a haltermelés adminisztrációs terheit, és gazdaságélénkítő programokkal kell segíteni mind a tengeri, mind az édesvízi akvakultúra-ágazatot.

Felhasznált irodalom

- Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC) 2020. október 7–8. ülése.
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályaon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN>
- Európai Parlament: *A közös halászati politika: kezdet és fejlemények*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/114/a-kozos-halaszati-politika-kezdet-es-fejlemenyek
- Európai Parlament: *Jelentés a nemkívánatos járulékos fogások csökkentésére és a visszadobás gyakorlatának megszüntetésére irányuló politikáról az európai vizeken folytatott halászat vonatkozásában* (2007. december 6.). 2007/2112(INI). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0495+0+DOC+XML+V0//HU
- Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló 508/2014/EK rendelet (2014. május 15.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0508&from=HU>
- European Commission: *Eurobarometer*. 2018. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2206>
- European Commission: European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). Online: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/european-maritime-and-fisheries-fund-emff_hu
- Kiss Gabriella: *Lehalászási jelentés 2019. év*. NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet. 25. (2020).
- McAngus, Craig – Christopher Huggins: How the Brexit Transition Deal let the UK's Fishing Industry Down. *The Conversation*, 2018. március 21. Online: <https://theconversation.com/how-the-brexit-transition-deal-let-the-uks-fishing-industry-down-93701>
- Popescu, Irina: *Fisheries in Sweden*. Brussels, European Parliament, 2010. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438579/IPOL-PECH_NT%282010%29438579_EN.pdf
- Sigér Fruzsina: Gröxit: Grönland esete az Európai Unióval. *Competitio*, 17. (2018), 1–2. 34–53. Online: <https://doi.org/10.21845/comp/2018/1-2/3>