



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 26.2.2007
KOM(2007) 73 lõplik

KOMISJONI TEATIS

kalanduse õigustepõhiste juhtimissüsteemide kohta

{SEK(2007) 247}

KOMISJONI TEATIS

kalanduse õigustepõhiste juhtimissüsteemide kohta

SISUKORD

1.	Teema.....	3
2.	Taust.....	3
3.	Ühenduse tasand.....	4
4.	Kalanduse õigustepõhised juhtimissüsteemid.....	4
5.	Järgmised sammud	6
6.	Arutelu algatamine	6
7.	Kokkuvõte	7

1. TEEMA

Komisjoni teatises kalapüügisektori majandusliku olukorra parandamise kohta¹ on öeldud, et kuna ühenduse kalalaevastiku paljud osad on praegu raskes majanduslikus olukorras, on vaja kalanduse juhtimist muuta. Keskendumine säästlike püügitavade edendamisele ja kalavarude suurendamisele peaks olema otseselt seotud eesmärgiga luua keskkond, kus kalalaevad ja -laevastikud saaksid tegutseda majanduslikult tasuvamalt.

On teada, et paljud praegu ühenduses ja liikmesriikides kasutusel olevad juhtimissüsteemid ei ole läbipaistvad, tõhusad ja mõnikord ka omavahel kooskõlas, mis veelgi süvendab kalanduses majandusraskusi. Käesoleva teatise eesmärk on analüüsida kalanduse juhtimise võimalusi, et parandada selle tõhusust ning samal ajal hõlbustada nende põhieesmärkide saavutamist, mida ühendus ja liikmesriigid taotlevad ühise kalanduspoliitika raames, nagu kalavarude säilitamine, liikmesriikide kalapüügivõimaluste „suhteliselt stabiilsena” hoidmine ning kalandussektori konkurentsivõime. Eesmärk on alustada liikmesriikide ja komisjoni vahel arutelu õigustepõhiste juhtimissüsteemide tuleviku üle ühise kalanduspoliitika raames.

Käesolevas teatises määratleme õigustepõhise juhtimise kui kaluritele, kalalaevadele, kalapüügiga tegelevatele ettevõtetele, ühistutele ja kogukondadele kalapüügiõiguste andmise formaliseeritud süsteemi.

2. TAUST

Alates sellest, kui lõppes vaba juurdepääs kalavarudele, on kõikides juhtimissüsteemides kasutusele võetud mingid juurdepääsu- ja/või kasutusõigused. Nii on see ka ühises kalanduspoliitikas, kus on muu hulgas ette nähtud riiklike kalapüügilubade ja -kvootide andmine, „merepäevade” piiramine teatavate kalapüügiliikide puhul ning mitmesugused meetmed laevastiku püügivõimsuse piiramiseks. Kuigi ühise kalanduspoliitika põhimehhanismid on kalapüügiõiguste liikmesriikide vahel jagamisel osutunud tõhusaks ja püsivaks, ei ole ühine kalanduspoliitika mitmes suhtes oma eesmärgi saavutanud, mida näitab paljude, eriti põhjalähedaste liikide varude ammendumine ning kalalaevastiku mõne osa nõrgad majandustulemused.

Liikmesriikide ja ühenduse tasandil loodud juhtimissüsteemid, millega „piiratakse” juurdepääsu kalapüügile, on kaudselt tekitanud kalapüügiõigusele majandusliku väärtuse. See majanduslik väärtus kajastub otseselt või kaudselt mitmesugustes praegusel ajal kalanduses toimuvates turutehingutes. Näiteks võib tuua püügilubade, -päevade ja -kvootide müügi või rentimise mõnes liikmesriigis. Kaudsemalt väljendub kalapüügiõiguse majanduslik väärtus püügiloaga ja -loata kalalaevade turuhindade erinevuses.

Seega on enamikus liikmesriikides olemas *de facto* kalapüügiõiguste turg. Mõnikord on nende õiguste majanduslik väärtus suur, mis võib oluliselt mõjutada kalandussektori arengut. Meie eesmärk peaks olema süsteem, mis aitaks seda majanduslikku väärtust formaliseerida individuaalsete kalapüügiõigustena, nii et läbipaistvus, õiguskindlus, turvalisus ja lõpuks ka majanduslik tasuvus kalurite jaoks suureneks, mis tähendab ülejäänud ühiskonna jaoks ühtlasi kulude vähenemist.

¹ KOM(2006) 103 lõplik.

Seda tausta arvestades on vaja algetada diskussioon, et vahetada ja parandada teadmisi selles valdkonnas ning hinnata meetmete võtmise vajalikkust.

Need küsimused tõstatati ühise kalanduspoliitika reformimist käsitleva komisjoni ettepaneku tegevuskavas,² kus komisjon kohustus koostama aruande ühenduse ja/või riiklike kalanduse juhtimissüsteemide nende sätete kohaldamisala kohta, mis käsitlevad kas individuaalsete või kollektiivsete kaubeldavate kalapüügiõiguste süsteemi.

3. ÜHENDUSE TASAND

Ühenduse kalandussektorit iseloomustab juhtimissüsteemide ja -mehhanismide paljususe. Üsna sarnaseid olukordi lahendatakse olenevalt liikmesriigist, regioonist või püügipiirkonnast mõnikord väga erinevalt. Need isegi ühe liikmesriigi piires erinevad lähenemisviisid moodustavad suure praktilise kogemuse varamu, mis tuleks läbi vaadata ja mis väärib jagamist.

Kalavarude säilitamine, mis on mere ökosüsteemide jätkusuutlikkuse ja kalandussektoris toimuva majandustegevuse jätkumise eeltingimus, on praegu kõige tähtsam ja vahetum eesmärk. See on kooskõlas ühenduse poolt nii Johannesburgi (maksimaalse jätkusuutliku saagikuse edendamine) kui ka Lissaboni tegevuskava raames võetud kohustustega. Õigustepõhise juhtimise arutelu mõte on välja selgitada, kas kalandussektori parem majanduslik juhtimine aitaks kõnealust eesmärki saavutada ja eriti kas kalapüügi majanduslike aspektide osas on võimalik välja töötada uusi ja/või paremaid juhtimissüsteeme, mis oleksid tulemuslikumad ja tõhusamad. Näiteks individuaalsete püügiõiguste või -kvootide, kalapüügi territoriaalsete kasutusõiguste või koormusõiguste süsteem võib soodustada püügivõimsuse ning seega püügikoormuse vähenemist. Seega tuleks kõiki selliseid juhtimissüsteeme hinnata selle alusel, kuidas need toetavad ühise kalanduspoliitika eesmärki, milleks on „ressursside kasutamine säästvates majandus-, keskkonna- ja sotsiaalsetes tingimustes” (nõukogu määrus (EÜ) nr 2371/2002).

Ühenduse vastutusel on kalalaevastiku kogusuuruse piiramine ning püügimahtude ja -koormuste kindlaksmääramine, aga ka tehniliste meetmete üle otsustamine, nagu näiteks laevadele/püügivahenditele piirangute kehtestamine, et täiendavalt kaitsta kalavarusid. Riikide asutused jagavad ja haldavad lube, kvote ja koormusi riigi ja piirkonna tasandil. Seega aitavad kõik need juhtimissüsteemid juba määratleda ja kirjeldada iga kaluri juurdepääsu- ning püügiõigusi. Nendele õigustele on võimalik omistada majanduslikku väärtust, kuid sageli tehakse seda läbipaistmatult ja ettearvamatult.

4. KALANDUSE ÕIGUSTEPÕHISED JUHTIMISSÜSTEEMID

See, mida formaliseeritud õigustepõhine juhtimissüsteem võib pakkuda, peaks olema selge. Kõiki kalanduse probleeme see ei lahenda. See ei ole iseseisev juhtimismehhanism, vaid pigem selline abivahend, mis aitab kaluritel saavutada paremaid majandustulemusi. Seega tuleb mitmesuguste kalanduse juhtimise meetmete (näiteks kvootide) kaudu edaspidigi püüelda kalavarude säilitamise poole. Kalapüügiõiguste formaliseerimine võib aga ühiskonnal samal ajal aidata neid eesmarke saavutada ja pealegi tasuvamalt. On väidetud, et majanduslik jätkusuutlikkus suurendab pikemas perspektiivis ka bioloogilist jätkusuutlikkust, sest hästi

² Komisjoni teatis ühise kalanduspoliitika reformi kohta („teejuht”), KOM(2002) 181 lõplik.

toimiv õigustepõhine juhtimissüsteem peaks suurendama kalurite ja kalatööstuse huvi oma ressursibaasi jätkusuutlikkuse vastu.

Algusest peale peaks olema selge, et mis tahes tõkked tavapärasele ja vabale õigustega (nagu näiteks kvootidega) toimuvale kauplemisele tekitavad teoreetiliselt olukorra, kus kvootide eraldamine ei ole majanduslikult optimaalne. Sellegipoolest on igal liikmesriigil täielik poliitiline õigus valida endale vähem optimaalne süsteem, mis sobib kokku tema eesmärkidega. See võib aidata tasakaalustada vastuolus olevaid eesmärke, nagu näiteks lühiajaline majanduslik tasuvus ja tööhõive säilitamine, või mõjutada püügiõiguste jagamist kalanduse eri allsektorite, s.t rannalähedaste ja masspüügilaevastike vahel.

Õigustepõhiste juhtimissüsteemide kõige vastuolulisem aspekt on õiguste ülekantavus. Õiguste kaubeldavuse põhjendus on peamiselt majanduslik: kalandusettevõtete tõhusus paraneb siis, kui nõrgemate majandustulemustega laevad nende laevastikust lahkuvad, samas kui kvootide ülekandmisega vähem kasumlikelt laevadelt kasumlikumatele tekib ressursi kasutamise hind. Ressursihinna kasutuselevõtmine võib viia õiguste suuremahulisele kokkuostmisele, mille tulemuseks võib olla kvootide koondumine ühe omaniku kätte ja kalapüügi ning kalalaevastike koondumine ühte geograafilisse piirkonda. Tuleb märkida, et selline koondumine on juba toimunud ning ilmselt ka jätkub olenemata õigustepõhistest juhtimissüsteemidest, sest kalapüügi võimalusi on jäänud nii väheks, et paljude laevade jaoks ei ole kalapüük enam majanduslikult tasuv, nii et nad otsustavad üha enam liituda riiklike tegevuse lõpetamise kavadega.

Koondumisohtule vastukaaluks võib õigustepõhiseid juhtimissüsteeme kujundada nii, et koondumine on võimalik ainult teatava piirini, et säilitada kalapüügi geograafiline tasakaal ning suurem osa praegusest kultuurilisest, sotsiaalsest ja kutsealasest struktuurist. Näiteks kui on tõenäoline, et õigustepõhised juhtimissüsteemid mõjutavad väikesemahulist kalda lähedast püüki, kus kasutatakse sama ressursi ja millel on oluline mõju kohalikule majandusele, siis toetab see tugevalt ettevaatlikku lähenemisviisi. Väikeste kalandusettevõtete kaitse võib muuta poliitiliseks prioriteediks, näiteks ühenduse arengukvootide süsteemi abil, mille eesmärk on konkreetselt kaitsta kalanduse selle haru huvisid kapitalimahukamate konkurentide eest.

Kuid mis tahes mehhanism, millega püütakse piirata reguleerimata turu võimalikku negatiivset mõju, mis väljendub peamiselt koondumises ja ümberpaigutumises, peaks olema kooskõlas ühenduse ühtse turu ja konkurentsieeskirjadega. Kogemus on näidanud, et ses suhtes tuleb olla väga tähelepanelik, sest mitmesugused mehhanismid võivad olla ühenduse eeskirjadega vastuolus. Komisjon peaks kõiki selliseid mehhanisme süstemaatiliselt läbi vaatama.

Õigustepõhised juhtimissüsteemid võivad samuti tekitada probleeme suuremate isendite eelistamisel ja väiksemate vette tagasi laskmisel, mis ohustavad ressursi jätkusuutlikkust ning muudavad keeruliseks tegeliku püügimahu hindamise. Samas esineb neid probleeme ka praegustes juhtimissüsteemides ning neid ei tohiks pidada üksnes õigustepõhistele süsteemidele omaseks. Komisjon koostab praegu poliitilist algatust vette tagasi laskmise kohta, mis peaks aitama õigustepõhiste juhtimissüsteemide laiemal kasutamisel selliseid mõjusid vähendada. Sellega seoses on mis tahes olemasoleva juhtimissüsteemi edukuse tagamiseks väga oluline parandada kalapüügi üle toimuvat kontrolli.

5. JÄRGMISED SAMMUD

Kuna ühises kalanduspoliitikas tunnustatakse liikmesriikide vahel kalastusvõimaluste jagamisel „suhtelise stabiilsuse” põhimõtet, mis peaks kavatsuse kohaselt tagama „iga liikmesriigi jaoks prognoositava osa varudest” (nõukogu määrus (EÜ) nr 2371/2002), siis tundub, et praegu puudub võimalus minna üle ühenduse tasandil õigustepõhisele juhtimissüsteemile, milles kalastusõigused oleksid liikmesriikide vahel vabalt kaubeldavad. Ühise kalanduspoliitika praeguse seisu juures tuleks õigustepõhiste juhtimissüsteemide mis tahes kasutamist arendada liikmesriigi tasandil, keskendudes kalastusõiguste kaubeldavusele liikmesriigi piires. See muidugi ei keelaks liikmesriigil oma õigustepõhises juhtimissüsteemis kvootidega kauplemise võimaldamist teiste liikmesriikide kodanikega, mida juba tehaksegi.

Mis tahes debatt kalanduse juhtimissüsteemide üle ühenduse tasandil peab keskenduma praegu olemas olevate riiklike süsteemide analüüsile ning võimalusele nende tõhusust parimate kogemuste vahetamise teel parandada. Taas tuleb rõhutada, et igal liikmesriigil on vabadus ise püstitada kalanduse juhtimise majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise mõõtmega seotud eesmärgid.

Lähtudes õigustepõhiste juhtimissüsteemide asjakohasuse hindamisel riiklikest „alt üles” lähenemisviisidest, on iga liikmesriigi jaoks tähtis hinnata, kuidas on kõige parem eri eesmärgid saavutada ning neid omavahel tasakaalustada. Ses suhtes tuleks arutelu võtta arvesse kalandussektori arvamust, kaasates selleks kalanduse ja akvakultuuri nõuandekomitee (ACFA) ning merekalapüügisektori sotsiaaldialoogi komitee, sest hästi toimiva õigustepõhise juhtimise jaoks on vaja tugevat juhtimist kõikidel tasanditel.

Põhimõtteliselt võib liikmesriikides esineda rida takistusi suhteliselt ühtsete õigustepõhiste juhtimissüsteemide loomisele. Traditsioonidest tulenevalt kahtlevad mõned riigid avaliku ressursi juurdepääsuõiguste andmises erakätesse, isegi kui seda tehakse ajutiselt. Peale selle tuleb kõnealused õigused lõimida paljudesse erinevatesse liikmesriikide õiguslikesse raamistikesse.

Lõpuks tuleks ühenduse arutelu õigustepõhise juhtimise üle samuti kaaluda riigiüleseid elemente, nagu näiteks liikmesriikide süsteemide vahel sünergia saavutamine või kvootide vahetamise kasutuselevõtmine liikmesriikide vahel. Sellega seoses tekib täiendav küsimus kvootide geograafilise jagamise mis tahes muutumise võimaliku mõju kohta „suhtelise stabiilsuse” põhimõttele.

6. ARUTELU ALGATAMINE

Vajadust kogu ühendust hõlmava arutelu järele kalanduse juhtimise majanduslike aspektide üle rõhutab ühise kalanduspoliitika uus suund, eriti seoses pikaajalise säästva arengu eesmärkidega (mida kajastab komisjoni hiljutine teatis maksimaalse jätkusuutliku saagikuse strateegia rakendamise kohta), hiljutiste algatustega kalalaevastike majandusliku kasumlikkuse parandamiseks päästmis- ja ümberkorraldamisabi andmise teel ning samuti seoses uue Euroopa Kalandusfondiga.

Pealegi juba kalastusõiguste ost ja müük toimub liikmesriikides kas väljakujunenud turgudel või kaudselt. Seega on kalastusõigused *de facto* olemas, kuid nende mõju kalandusele ja kalapüügiga tegelevatele kogukondadele on sageli ebaselge. Arutelu kiire algatamine nende küsimuste üle on väga tähtis.

Komisjoni aruteludes kalandussektori ja liikmesriikidega õigustepõhiste juhtimissüsteemide kasutuselevõtmise üle on selgunud eriti tundlikud teemad. Nendeks on muu hulgas:

- „suhtelise stabiilsuse” küsimus;
- kalastusõiguste ülekantavus, mis võib tähendada nende õiguste ülemäärast, sageli pöördumatut koondumist;
- kalastusõiguste esialgne eraldamine ja kestvus;
- võimalik kahjulik mõju väikesemahulise kalapüügi sektorile võrreldes tööstuslike kalastusettevõtetega;
- suuremate isendite eelistamisega ja väiksemate vette tagasi laskmisega seotud probleemid;
- tõhusa rakendusmehhanismi vajalikkus.

Neid teemasid tuleb käsitleda otsekoheselt, selleks et pragmaatiline arutelu ühise kalanduspoliitika raames toimuva kalanduse õigustepõhise juhtimise üle oleks konstruktiivne. Komisjon kavatseb seda arutelu oma vahendite piires toetada mitmesuguste konkreetsete uuringute ja eksperditeadmistega. Komisjon kavatseb teha arutelu kokkuvõtte ning hinnata täiendavate meetmete võtmise vajadust 12 kuu jooksul pärast käesoleva teatise vastuvõtmist.

Pärast seda kavatseb komisjon esitada nõukogule ja Euroopa Parlamendile aruande ning teha vajaduse korral ettepanekuid või anda soovitusi edasise tegevuse kohta.

7. KOKKUVÕTE

Komisjon leiab, et on tähtis hakata käsitlema kalanduse õigustepõhiseid juhtimissüsteeme. Selles valdkonnas on erinevatel liikmesriikidel mitmesuguseid kogemusi ning nüüd on tähtis, et me hakkaksime paremini mõistma seda, kuidas kalastusõigused ühenduses tekivad ja eksisteerivad, et me vahetaksime teadmisi ja häid kogemusi selles valdkonnas ning diskuteeriksime nende üle ning arutaksime, kas ühise kalanduspoliitika üldiste eesmärkide paremaks saavutamiseks oleks vaja olemasolevaid süsteeme kohandada või teha uusi algatusi. Komisjon jääb ootama pragmaatilist, läbipaistvat ja viljakat arutelu sidusrühmade ja liikmesriikide vahel.