FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.4.2009
KOM(2009)163 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus

VIHREÄ KIRJA

Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus

SISÄLLYSLUETTELO

1. Visio Euroopan kalastusalasta vuoteen 2020 mennessä ... 4
2. Johdanto ... 5
3. Voimassa oleva yhteinen kalastuspolitiikka ja sen saavutukset ... 7
4. Kalastuspolitiikan viiden rakenteellisen puutteen korjaaminen ... 8
4.1. Laivaston ylikapasiteettiin liittyvän syvään juurtuneen ongelman käsittely ... 9
4.2. Poliittisten tavoitteiden kohdentaminen ... 10
4.3. Pitkän aikavälin perusperiaatteiden painottaminen päätöksenteossa ... 11
4.4. Alan toimijoiden rohkaiseminen ottamaan lisää vastuuta YKP:n täytäntöönpanosta 12
4.5. Sääntöjen noudattamisen kulttuurin kehittäminen ... 14
5. EU:n kalastuksenhoidon parantaminen entisestään ... 15
5.1. Eriytetty kalastusjärjestelmä pienimuotoisen rannikkokalastuksen suojelemiseksi? 15
5.2. Kalastuselinkeinon hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti ... 16
5.3. Suhteellinen vakaus ja mahdollisuus rannikkokalastukseen ... 17
5.4. Kauppa ja markkinat – pyydyksestä kuluttajalle ... 18
5.5. Yhteisen kalastuspolitiikan ottaminen osaksi laajempaa meripolitiikkaa ... 20
5.6. Tietopohja politiikalle ... 21
5.7. Rakennepolitiikka ja julkinen rahoitustuki ... 22
5.8. Ulkoinen ulottuvuus ... 23
5.9. Vesiviljely ... 26
6. Seuraavat vaiheet ... 26
7. Kerro mielipiteesi ... 28
8. Lyhenteet ... 28

1. VISIO EUROOPAN KALASTUSALASTA VUOTEEN 2020 MENNESSÄ

Kala on ihmiskunnan tärkein korkealaatuisen eläinvalkuaisen ja terveellisen rasvan lähde. Kalan kulutus on jälleen kasvussa, ja se on vakiinnuttanut asemansa yli puolen miljoonan eurooppalaisen kuluttajan ruokavalioon säännöllisesti kuuluvana elintarvikkeena. Euroopan laivaston saaliiden jatkuva pieneneminen päättyi vuoden 2015 tienoilla. Vaikka Eurooppa on edelleenkin hyvin riippuvainen tuonnista, tuontikalan osuus alkaa vähentyä. Kuluttajat pitävät Euroopassa pyydettyä tai tuotettua kalaa korkealaatuisena.

Rannikkoalueiden taloutta suuresti haittaava raju liikakalastus on jo historiaa. Lähes kaikki Euroopan kalakannat on saatu elvytettyä kestävän enimmäistuoton tasolle. Monien kantojen tapauksessa tämä tarkoittaa, että ne ovat lisääntyneet huomattavasti vuodesta 2010. Kalastajat saavat parempia ansioita näistä suuremmista kalapopulaatioista, jotka koostuvat sukukypsistä ja suurikokoisemmista kaloista. Rannikkoseutujen nuoriso on jälleen alkanut pitää kalastusta houkuttelevana ja turvallisena elinkeinona.

Euroopan kalastusalan taloudellinen perusta on huomattavasti aiempaa vankempi. Teollista kalastusta harjoittava laivastonosa toimii tehokkaasti ja ilman julkista rahoitustukea. Teollista kalastusta harjoitetaan ympäristöystävällisillä aluksilla, ja kyseisen laivastonosan koko on oikeassa suhteessa kalakantoihin, joita näiden alusten on lupa pyytää. Toisessa ääripäässä sijaitsevasta pienimuotoisesta kalastuksesta saadaan edelleenkin korkealaatuista tuoretta kalaa paikalliseen kulutukseen. Näitä tuotteita markkinoidaan laatu- ja alkuperämerkinnöin, jotka tuottavat kalastajille lisäarvoa. Koska Euroopan rannikoilla asuvan väestön osuus suurenee kaiken aikaa, myös paikallisesti tuotettujen laadukkaiden elintarvikkeiden kysyntä kasvaa. Rannikon asukkaiden työ on myös integroitunut aiempaa tiiviimmin muihin talouden aloihin, jotka ovat rannikkoseutujen kannalta ratkaisevan tärkeässä asemassa. Koko alan kattava tuotanto- ja markkinointiketju tarjoaa viranomaisille ja kuluttajille täysin avointa tietoa raaka-aineiden alkuperästä "mereltä kuluttajan ruokapöytään". Euroopan vesiviljelyala on niin ikään tärkeä kalojen hankintalähde EU:n kuluttajille: se on pysynyt teknologisen kehityksen kärkijoukoissa ja jatkaa taitotiedon ja teknologian vientiä Euroopan ulkopuolelle.

EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa on virtaviivaistettu, ja sen hallinnointi on merkittävästi edullisempaa ja yksinkertaisempaa kuin aiemmin. Päätöksentekomenettelyt mahdollistavat erityisten teknisten päätösten tekemisen läheisemmässä yhteistyössä kalastajien kanssa. Kalastusalan toimijoita kannustetaan toimimaan vastuullisesti, mutta niiden odotetaan myös osoittavan, että ne noudattavat yhteisen kalastuspolitiikan perusperiaatteita. Sidosryhmät osallistuvat täysipainoisesti päätöksentekoon ja politiikan täytäntöönpanosta käytäviin keskusteluihin. Kalastuksenvalvonta on tehostunut merkittävästi.

EU jatkaa Euroopan ulkopuolella työtään meriasioiden hyvän hallinnointitavan ja vastuullisen kalastuksen edistämiseksi. Kolmansien maiden kanssa tehdyissä sopimuksissa panostetaan nykyisin aiempaa enemmän EU:n rahoitukseen, jota myönnetään paikallisen kalastuksen kehittämiseen, investointeihin ja meriasioiden hyvään hallinnointitapaan. Kalakantojen valvonnan ja tieteellisen seurannan parantamiseksi on otettu käyttöön uusia alueellisia ohjelmia, joihin useimmat maailman

suurimmista kalastusvaltioista osallistuvat.

2. JOHDANTO

Edellä esitetty tulevaisuuden visio on kaukana tämänhetkisestä tilanteesta, jolle ovat ominaisia liikakalastus, laivaston liikakapasiteetti, suuret avustukset, talouden heikko sietokyky ja eurooppalaisten kalastajien pyytämien kalamäärien väheneminen. Voimassa oleva yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) ei ole toiminut niin hyvin, että kyseiset ongelmat olisi voitu estää.

Komissio uskoo kuitenkin, että yhteisen kalastuspolitiikan kokonaisvaltainen ja perusteellinen uudistus ja kalastusalan uudelleen aktivointi voivat saada aikaan dramaattisen muutoksen, joka on tarpeen nykytilanteen muuttamiseksi. Uudistus ei saa tällä kertaa jäädä hajanaiseksi ja osittaiseksi, vaan sen on merkittävä perinpohjaista muutosta ja pureuduttava keskeisiin syihin sen noidankehän taustalla, johon Euroopan kalastusala on viime vuosina juuttunut.

Kalastusalalla on olennaisen tärkeä tehtävä elintarvikkeiden tarjonnassa EU:n kansalaisille ja Euroopan rannikkoseutujen elinkeinojen tukemisessa. Sen tulevaisuuden turvaamisen on nyt ja vastedeskin oltava yksi Euroopan unionin tärkeistä poliittisista tavoitteista. Kalastusalan tulevaisuus on turvattava seuraavassa kuvatuissa haastavissa ja muuttuvissa olosuhteissa:

Euroopan kalakantoja on liikakalastettu vuosikymmenten ajan, ja kalastuslaivastot ovat edelleen liian suuria käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Tämä yhdistelmä tarkoittaa, että liian monta alusta pyytää liian vähiin huvenneita kaloja, ja monet EU:n laivastonosat ovat taloudellisesti kannattamattomia. Tuloksena on ollut Euroopan vesiltä pyydettyjen kalastustuotemäärien jatkuva väheneminen: yli puolet Euroopan markkinoilla kulutettavista kaloista saadaan nykyisin tuonnista. Öljyn hintojen suuri vaihtelu ja finanssikriisi ovat entisestään heikentäneet kalastusalan taloudellista sietokykyä.

Kalastusalaa ei voida enää tarkastella erillään sen laajemmasta meriympäristöstä tai muista merellä tapahtuvaa toimintaa käsittelevistä politiikoista. Kalastus on suuresti riippuvainen merialueille ja terveisiin meriekosysteemeihin pääsystä. Ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt Euroopan meriin ja käynnistää kalakantojen määrään ja jakautumiseen liittyviä muutoksia. Merialueista käytävä kilpailu on niin ikään lisääntymässä, kun yhä suurempia osia EU:n meristä ja rannikoista varataan muihin käyttötarkoituksiin. Rannikkoalueiden laajemmat työllisyys- ja kehityssuuntaukset vaikuttavat suuresti kalastusalan talouteen kuten myös uudet elinkeinot, jotka tarjoavat mahdollisuuksia toiminnan uudelleensuuntaamiseen tai tulolähteiden monipuolistamiseen. YKP:n uudelleentarkastelu vaatii näin ollen meitä kaikkia katsomaan mereen liittyvää kokonaiskuvaa uusin silmin, mitä tähdennetään myös yhdennetyssä meripolitiikassa ja sen ympäristöosiossa eli meristrategiadirektiivissä[1].

[1] Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi) (EUVL L 164, 25.6.2008).

Mertemme suurta merkitystä koskeva yleinen tietoisuus on lisääntymässä samoin kuin tarve niiden säilyttämiseen ja kestävään hyödyntämiseen. Tämä näkyy kalastuksen ekologisen kestävyyden huomattavasti voimakkaampana painotuksena kaikkialla maailmassa. Vuonna 2002 järjestetyssä kestävän kehityksen huippukokouksessa asetettiin kalastuksenhoidolle erityisiä tavoitteita, joita on esimerkiksi kalakantojen palauttaminen kestävän enimmäistuoton[2] tasolle vuoteen 2015 mennessä ja johon kaikkien kalastuksenhoidosta vastaavien viranomaisten on pyrittävä. Myös YK:ssa on saatu aikaan uusia tärkeitä edistysaskeleita kalastuksen vaikutusten vähentämiseksi avomerellä. Kasvava huoli, jota elintarviketurvan suhteen kannetaan sekä EU:ssa että muualla maailmassa, korostaa entisestään tarvetta hallinnoida ja hyödyntää luonnonvaroja vastuullisesti niiden tulevaisuutta vaarantamatta. Joitakin kalastusmenetelmiä, jotka kuluttavat paljon polttoainetta, on entistä vaikeampi perustella ottaen huomioon tarve vähentää kasvihuonekaasupäästöjä.

Kuluttajat, jalostajat ja vähittäiskauppiaat yhtyvät enenevässä määrin tähän huoleen ja vaativat takeet siitä, että heidän kuluttamansa ja myymänsä kala on peräisin hyvin hoidetusta ja kestävästä kalastuksesta.

EU:n kalastustoiminnan on selkeästi perustuttava taloudellisesti järkeviin periaatteisiin. Kalastuslaivastojen on parannettava taloudellista sietokykyään ja mukauduttava ympäristöön ja markkinoihin liittyviin muutoksiin. Aloitetuista mukauttamistoimista voidaan mainita alusten vapaaehtoinen käytöstä poistaminen ja siirtyminen vähemmän polttoainetta käyttäviin kalastusmenetelmiin. Muutamia aloitteita on käynnistetty laadun ja kuluttajatiedotuksen parantamiseksi sekä kysynnän ja tarjonnan paremman yhteensovittamisen varmistamiseksi, jotta alan taloudellinen kannattavuus paranisi. Nämä toimet eivät kuitenkaan riitä alkuunkaan vastaamaan tarpeisiin, joita muutoksiin sopeutuminen ja alan taloudellisen kannattavuuden parantaminen edellyttää.

EU:n perustamissopimuksissa kalastuksenhoito vahvistetaan yhdeksi yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista aloista. Tämä johtuu siitä, että kalat liikkuvat kansallisen lainkäyttövallan rajojen yli ja kalastajat ovat seuranneet niitä kauan ennen talousvyöhykkeiden käyttöön ottamista ja YKP:n luomista. Meriekosysteemit, joista EU:n kalastus riippuu, ovat kaikille yhteiset. Yhden laivaston toiminnalla on sen vuoksi välitön vaikutus muiden, samoja kalakantoja ja samaa ekosysteemiä hyödyntävien laivastojen tulevaisuuden kalastusmahdollisuuksiin. Myös kalastustuotteiden kauppa on pitkälle yhdentynyttä.

YKP on nyt siirtymässä uuteen vaiheeseen uudistuksessa. Tämän vihreän kirjan tavoitteena on herättää keskustelua tästä uudistuksesta ja tarjota sen myötä komissiolle palautetta, jota se voisi hyödyntää työssään.

---

[2] Kestävä enimmäistuotto tarkoittaa suurinta vuosittaista keskimääräistä saalista, joka voidaan vuodesta toiseen pyytää kalakannasta sen tuottavuutta vahingoittamatta. Lyhyellä aikavälillä harjoitettava kestävän enimmäistuoton ylittävä kalastus voi pitkällä aikavälillä johtaa pyyntimahdollisuuksien vähenemiseen, kun kanta kalastetaan liian pieneksi.

3. VOIMASSA OLEVA YHTEINEN KALASTUSPOLITIIKKA JA SEN SAAVUTUKSET

Yhteiseen kalastuspolitiikkaan vuonna 2002 tehdyt tärkeimmät muutokset olivat seuraavat:

– kalastuksenhoidossa omaksutaan pidemmän aikavälin näkökulma ottamalla käyttöön elvytys- ja hoitosuunnitelmia,

– sitoudutaan voimakkaammin varmistamaan, että ympäristökysymykset otetaan osaksi kalastuksenhoitoa,

– sidosryhmien osallistumista lisätään perustamalla alueellisia neuvoa-antavia toimikuntia,

– otetaan käyttöön uusi laivastopolitiikka, jonka myötä luovutaan pakollisista kapasiteetin vähentämistavoitteista ja korvataan ne kansallisilla enimmäismäärillä, joiden puitteissa jäsenvaltiot voivat vapaasti valita, miten ne harjoittavat laivastopolitiikkaansa,

– erityisesti monivuotisten elvytyssuunnitelmien puitteissa kalastuksenhoidon keskeiseksi välineeksi vahvistetaan pyyntiponnistus, jolla esimerkiksi rajoitetaan aluksen merelläolopäiviä,

– alan kehittämiseen myönnettäviä julkisia varoja käytetään aiempaa valikoivammin lopettamalla julkisen tuen käyttö uusien alusten rakentamiseen; tätä varten otetaan käyttöön rakennepolitiikka, joka on aiempaa johdonmukaisempi YKP:n tavoitteiden kanssa ja jossa painotetaan entistä enemmän rannikkoalueiden elinkeinojen monipuolistamista,

– tehdään uusia kahdenvälisiä kalastussopimuksia, joilla on tarkoitus luoda kumppanuussuhteita asianomaisten kolmansien maiden kanssa.

Näitä vuonna 2002 sovittuja kestävän kalastuksen saavuttamiseksi asetettuja tavoitteita ei ole kuitenkaan kaikilta osin saavutettu.

Euroopan vesien meriekosysteemeissä on mahdollisuus saavuttaa kalakantojen suuri tuottavuus. Useimmat kalakannat on kuitenkin kalastettu liian pieniksi. Yhteisön kannoista 88:aa prosenttia kalastetaan tasolla, joka ylittää niiden kestävän enimmäistuoton. Tämä tarkoittaa, että nämä kalapopulaatiot voisivat lisääntyä ja tuottaa suurempaa taloudellista hyötyä, jos niihin kohdistuvaa kalastuspainetta vähennettäisiin vain muutaman vuoden ajaksi. Kyseisistä kannoista 33 prosenttia on turvallisten biologisten rajojen ulkopuolella, mikä tarkoittaa, etteivät ne ehkä pysty täydentymään.[3] Euroopan kalastus on nykyisin riippuvainen nuorista ja pienikokoisista kaloista, jotka joutuvat useimmiten saaliiksi ennen kuin ne pystyvät lisääntymään. Esimerkiksi Pohjanmeren turskista joutuu 93 prosenttia saaliiksi ennen kuin ne ehtivät lisääntyä.[4] Tämä kokonaistilanne vaihtelee huomattavasti

---

[3] Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) vuoden 2008 arvioiden mukaan. Nämä luvut koskevat kantoja, joista on saatavilla riittävästi tietoja niiden tilaa koskevan arvion laatimiseksi. Ei ole mitään syytä uskoa, että niiden kantojen tilanne on parempi, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa.

[4] ICESin antamien tietojen perusteella.

merialueittain ja lajeittain. On kuitenkin selvää, että Euroopan kalastusala heikentää toiminnallaan omaa ekologista ja taloudellista perustaansa.

Vaikka muutamat EU:n laivastoista toimivat kannattavasti ilman julkista tukea, useimmat Euroopan kalastuslaivastoista tuottavat joko tappiota tai vain pientä voittoa. Heikko suorituskyky johtuu pääsääntöisesti kroonisesta ylikapasiteetista, joka on sekä liikakalastuksen syy että seuraus: laivastoilla on valta kalastaa huomattavasti suurempia määriä kuin määrät, jotka voitaisiin turvallisesti poistaa kannasta vaarantamatta sen tuottavuutta tulevaisuudessa. Viime vuosina toteutetut kapasiteetin vähennykset eivät ole riittäneet murtamaan tätä noidankehää. Aluskantaa on vähennetty keskimäärin vain 2 prosenttia vuodessa, vaikka tilanne vaihteleekin merkittävästi eri merialueilla ja laivastoissa. Vähennysten vaikutukset kuitenkin mitätöityvät suurelta osin kalastustehokkuuteen liittyvän teknologian kehittymisen vuoksi (arviolta 2–3 prosenttia lisäystä vuodessa). Laivaston ja käytettävissä olevien kalavarojen välistä epätasapainoa ei ole korjattu. Tuloksena on purettujen saaliiden pienentyminen ja EU:n markkinoiden suurempi riippuvuus tuonnista.

Liikakalastuksen, ylikapasiteetin ja heikon taloudellisen sietokyvyn muodostamasta noidankehästä aiheutuva toinen merkittävä seuraus on voimakas poliittinen paine lisätä lyhyen aikavälin kalastusmahdollisuuksia alan tulevan kestävyyden kustannuksella. Jatkuva poliittinen ja taloudellinen paine on johtanut alan toimijoiden ja jäsenvaltioiden hakemiin lukemattomiin poikkeuksiin ja erityistoimenpiteisiin. Kalastusalalla on monissa tapauksissa löydetty keinoja vähentää näiden toimenpiteiden lyhytaikaisia negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, minkä vuoksi on ollut tarpeen vahvistaa entistäkin yksityiskohtaisempia toimenpiteitä. Euroopan laajaan ja monimuotoiseen kalastusalaan liittyvä dokumentointi, päätöksenteko, täytäntöönpano ja valvonta on tällaisen mikrotason hallinnoinnin puitteissa yhä monimutkaisempaa ja vaikeaselkoisempaa, ja sen hallinnointi ja valvonta tulee hyvin kalliiksi.

Tämä tilanne on seurausta kalastusalalle myönnetystä voimakkaasta julkisesta rahoitustuesta, joka on johtanut muun muassa liiallisen kalastuskapasiteetin keinotekoiseen säilyttämiseen. Euroopan kalatalousrahastosta myönnettävän suoran tuen ja vastaavien kansallisten tukijärjestelmien lisäksi kalastusala hyötyy erinäisistä epäsuorista tuista, joista tärkein on yleinen vapautus polttoaineveroista. Toisin kuin muut alat, kalastusala saa etua myös hyödyntämänsä luonnonvaran vapaasta käyttöoikeudesta, eikä sen tarvitse osallistua julkisiin hallintokustannuksiin, jotka liittyvät sen toimintaan (esim. merellä harjoitettava valvonta ja meriturvallisuus). Monissa jäsenvaltioissa on arvioitu, että kalastuksesta julkiselle taloudelle aiheutuvat kustannukset ylittävät saaliiden kokonaisarvon. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa, että Euroopan kansalaiset maksavat kaloistaan lähes kaksinkertaisen hinnan: kerran kaupassa ja toisen kerran veroissaan.

4. KALASTUSPOLITIIKAN VIIDEN RAKENTEELLISEN PUUTTEEN KORJAAMINEN

Komissio katsoo, että edellä mainitut seikat johtuvat lähinnä seuraavista viidestä rakenteellisesta puutteesta:

– syvään juurtunut laivaston ylikapasiteettiongelma,

– epätarkat poliittiset tavoitteet, minkä johdosta päätöksiä ja täytäntöönpanoa koskevat ohjeet ovat riittämättömät,

– päätöksentekojärjestelmä, joka rohkaisee asettamaan lyhyen aikavälin tavoitteita,

– puitteet, joissa alan toimijoille ei anneta riittävästi vastuuta,

– riittämätön poliittinen tahto varmistaa säännösten noudattaminen, ja säännösten puutteellinen noudattaminen alalla.

4.1. Laivaston ylikapasiteettiin liittyvän syvään juurtuneen ongelman käsittely

Jatkuvista ponnisteluista huolimatta laivaston ylikapasiteetti on edelleenkin YKP:n perustavanlaatuinen ongelma. Euroopan laivastot ovat yleisesti ottaen aivan liian suuria käytettävissä oleviin resursseihin nähden, ja tämä epätasapaino on perimmäinen syy kaikkiin vähäiseen talouskehitykseen, heikkoon täytäntöönpanoon ja ylihyödynnettyihin resursseihin liittyviin ongelmiin. Uudessa YKP:ssä on oltava sisäänrakennetut mekanismit, joilla varmistetaan, että Euroopan kalastuslaivastojen kokoa mukautetaan ja että se pysyy oikeassa suhteessa käytettävissä oleviin kalakantoihin nähden. Tämä on ennakkoedellytys kyseisen politiikan kaikkien muiden pilareiden toimivuudelle.

Euroopan kalastuslaivastojen ylikapasiteettiongelmaa on yritetty ratkaista eri tavoin. EU on toistuvasti yrittänyt toteuttaa rakenteellisia toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään sen kalastuslaivastoa ja joihin kuuluu myös alusten romutusohjelmiin myönnettävä rahoitus. Kokemus kuitenkin osoittaa, että romutuksen jatkuva tukeminen ei todellisuudessa vähennä kapasiteettia, sillä toimijat vain hyödyntävät romutuspalkkiota tulevissa investointipäätöksissään. Kertaluontoiset romutusjärjestelmät toimivat todennäköisemmin tehokkaasti.

Siirrettävien kalastusoikeuksien kaltaisten markkinavälineiden käyttö voisi olla tehokkaampi ja edullisempi liikakapasiteetin vähentämiskeino, josta myös alan toimijoiden on otettava enemmän vastuuta. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet viime vuosina toimia tällaisten välineiden käyttöönottamiseksi. Tämä on yleisesti ottaen johtanut rationaalisempiin investointipäätöksiin ja kapasiteetin vähennyksiin, kun toimijat mukauttavat laivastoaan niiden kalastusoikeuksia vastaavaksi pyrkiessään taloudelliseen tehokkuuteen.[5] Tällaisia järjestelmiä voidaan täydentää asianmukaisilla suojalausekkeilla, jotta vältetään omistajuuden liiallinen keskittyminen tai pienimuotoiseen kalastukseen ja rannikkoyhteisöihin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

- Pitäisikö kapasiteettia rajoittaa lainsäädännöllä? Jos pitäisi, miten?
- Onko ratkaisu kertaluontoinen romutustuki?
- Voitaisiinko siirrettäviä oikeuksia (yksilöllisiä tai kollektiivisia) hyödyntää enemmän suurten laivastojen kapasiteetin vähentämisen tukena ja jos voitaisiin, miten kyseinen siirtyminen pitäisi toteuttaa? Mitä suojalausekkeita pitäisi ottaa

[5] Analyysi jäsenvaltioissa nykyisin käytössä olevista kalastusoikeusperustaisista hallinnointivälineistä ja parhaiden toimintatapojen määrittelystä EU:ssa. Euroopan komission tutkimus, 2009.

käyttöön, jos tällainen järjestelmä toteutetaan? Voitaisiinko muita toimenpiteitä ottaa käyttöön samaa tarkoitusta varten?

- Pitäisikö tämä valinta jättää yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulle vai onko merialueiden tai EU:n tasolla tarvetta vahvistaa yhteisiä vaatimuksia?

4.2. Poliittisten tavoitteiden kohdentaminen

Nykyisessä YKP-asetuksessa säädetään, että "yhteisellä kalastuspolitiikalla varmistetaan sellainen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävät olosuhteet"[6]. Näitä tavoitteita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen, ja vaikka asetuksessa on suoria viittauksia ennalta varautuvan ja ekosysteemiperustaisen lähestymistavan noudattamiseen, on epäselvää, miten tämä liittyy taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin. Mitään selkeitä indikaattoreita tai mittareita, jotka voisivat tarjota konkreettisempia ohjeita tai auttaa mittaamaan poliittisia saavutuksia, ei ole vahvistettu.

Taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys edellyttää tuottavia kalakantoja ja terveitä meriekosysteemejä. Kalastus voi olla taloudellisesti ja sosiaalisesti kannattavaa vain, jos kalakannat saadaan jälleen tuottaviksi. Ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet eivät siis ole pitkällä aikavälillä ristiriidassa keskenään. Nämä tavoitteet voivat kuitenkin olla lyhyellä aikavälillä ristiriitaisia, ja näin on erityisesti silloin, kun kalastusmahdollisuuksia on väliaikaisesti vähennettävä liikaa hyödynnettyjen kalakantojen elvyttämiseksi. Usein on vedottu työllisyyden kaltaisiin sosiaalisiin tavoitteisiin lyhyen aikavälin kalastusmahdollisuuksien parantamisen nimissä: tuloksena on aina ollut kalakantojen ja niistä toimeentulonsa saavien kalastajien tilanteen vaarantuminen entisestään. Kalastusmahdollisuuksien vähentämisestä aiheutuvien välittömien taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi tehtävissä kompromisseissa on sen vuoksi ehdottoman tärkeää ottaa huomioon pitkän aikavälin ekologinen kestävyys, mukaan luettuina siirtyminen kalastamaan kestävän enimmäistuoton tasolla, saaliiden poisheittämisen lopettaminen ja kalastuksesta aiheutuvien vähäisten ekologisten vaikutusten varmistaminen.

Ekologinen kestävyys on näin ollen peruslähtökohta Euroopan kalastuksen taloudellisesti ja sosiaalisesti vastuullisen tulevaisuuden varmistamiselle.

---

[6] Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002, annettu 20 päivänä joulukuuta 2002, elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa.

- Miten ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä koskevat tavoitteet voidaan määritellä selkeällä ja priorisoidulla tavalla, joka ohjaa toimintaa lyhyellä aikavälillä ja varmistaa kalastuksen pitkän aikavälin kestävyyden ja elinkelpoisuuden?

- Pitäisikö uudistetun YKP:n pyrkiä säilyttämään kalastusalan työpaikkoja vai pitäisikö tavoitteena olla vaihtoehtoisten työpaikkojen luominen rannikkoalueille integroitujen Välimeren ohjelmien ja muiden EU:n politiikkojen välityksellä?

- Miten täytäntöönpanoa koskevat indikaattorit ja tavoitteet voidaan vahvistaa sellaisiksi, että ne tarjoavat asianmukaista ohjeistusta päätöksenteon ja tilivelvollisuuden suhteen? Millaiset aikataulut olisi vahvistettava tavoitteiden saavuttamiseksi?

4.3. Pitkän aikavälin perusperiaatteiden painottaminen päätöksenteossa

YKP:n nykyisessä päätöksentekomenettelyssä periaatteita ei eroteta täytäntöönpanosta: kaikki päätökset tehdään neuvostossa korkeimmalla poliittisella tasolla. Tästä on seurannut, että politiikassa on keskitytty lyhyen aikavälin näkökohtiin eikä niinkään Euroopan kalastuksen kestävän kehityksen ympäristöllisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin tekijöihin pidemmällä aikavälillä. Toinen seuraus tästä on, että YKP:tä säännellään äärimmäisen yksityiskohtaisin neuvoston asetuksin, joiden täytäntöönpanoon on jätetty hyvin vähän joustovaraa. Tämä erittäin epätyydyttävä tilanne on epäilemättä tärkein syy sidosryhmien YKP:hen kohdistamalle kritiikille. "Brysselin" – toisin sanoen neuvostossa kokoontuvien kalastusministerien – katsotaan päättävän joka ainoasta politiikan täytäntöönpanoon liittyvästä yksityiskohdasta.

Yhteispäätösmenettelyä (jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti tekevät päätökset yhdessä) sovellettaisiin Lissabonin sopimuksen mukaan kaikkiin kalastusalalla tehtäviin päätöksiin, paitsi vuotuisten kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen. Tämän vuoksi on entistä tarpeellisempaa arvioida uudelleen nykyistä lähestymistapaa, joka liittyy korkeimmalla poliittisella tasolla toteutettuun mikrotason hallinnointiin, ja saattaa YKP:ta koskeva päätöksenteko johdonmukaiseksi kaikkien muiden EU:n politiikkojen kanssa, toisin sanoen selvittää perusperiaatteiden ja teknisen täytäntöönpanon välinen hierarkia.

Yksi vaihtoehto olisi delegoida suurempi osa nykyisestä yksityiskohtaisesta hallinnoinnista komissiolle, joka huolehtii siitä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa niin kutsutun komitologiamenettelyn puitteissa. Komissio laatii kyseisessä menettelyssä ehdotuksia jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa tiiviisti neuvotellen.

Toinen huolellista tarkastelua edellyttävä vaihtoehto olisi mahdollisuuksien mukaan nojautua jäsenvaltioiden täytäntöönpanemiin erityisiin alueellisiin hallintoratkaisuihin, joihin sovelletaan yhteisön vaatimuksia ja valvontaa. Perustamissopimuksessa määrätään, että politiikan on perustuttava yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, mutta tämä ei estäisi täytäntöönpanopäätösten delegoimista jäsenvaltioille edellyttäen, että ne ovat sidoksissa yhteisön tason periaatteita koskeviin päätöksiin. Esimerkiksi sellaisia periaatteita ja vaatimuksia,

kuten kestävän enimmäistuoton tasolla harjoitettavaa kalastusta, laivastokapasiteetin mukauttamista käytettävissä oleviin resursseihin tai saaliiden poisheittämisen lopettamista koskevat päätökset voitaisiin edelleen tehdä yhteisön tasolla, mutta jäsenvaltioiden vastuulla olisi sen jälkeen säännellä kalastustaan näiden yhteisön vaatimusten puitteissa. Useimmissa tapauksissa tämä delegointi olisi organisoitava merialueiden tasolla, koska jaetut kalakannat ja jaetut ekosysteemit kattavat laajoja maantieteellisiä alueita, eivätkä yksittäiset jäsenvaltiot pysty yksinään hallinnoimaan niitä. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi tehtävä yhteistyötä tarvittavien järjestelyjen kehittämiseksi. Tällainen järjestely vaatii yhteisöltä tehokasta valvontaa, jolla varmistetaan yleisten vaatimusten täyttyminen politiikkaa täytäntöönpantaessa.

Politiikan asettaminen oikealle paikalleen siten, että neuvoston ja parlamentin annetaan keskittyä periaatteisiin ja täytäntöönpanopäätökset delegoidaan jäsenvaltioille, komissiolle ja/tai alan itsehallinnolle, johtaisi yksinkertaisempaan ja edullisempaan politiikkaan. Täytäntöönpanossa voitaisiin tällöin ottaa paikalliset erityisolosuhteet paremmin huomioon ja antaa alan toimijoille enemmän vastuuta omasta kohtalostaan. Jäsenvaltiot ja alan toimijat voisivat myös mukauttaa politiikan täytäntöönpanoa omiin tarpeisiinsa ja löytää parhaat tekniset ja taloudelliset ratkaisut.

Uuden järjestelyn puitteissa on myös tarpeen arvioida neuvoa-antavien rakenteiden kuten neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean tai alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien roolia. Poliittisten päätösten tekeminen säilyisi joka tapauksessa yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivallassa. Alueellisiin järjestelyihin siirtyminen lisäisi hyvin todennäköisesti alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien neuvonantotehtäviä.

- Miten päätöksenteon ja täytäntöönpanon välistä nykyistä vastuunjakoa voidaan selventää siten, että voidaan keskittyä pitkän aikavälin tavoitteisiin ja tavoitteiden tehokkaampaan saavuttamiseen? Mitä tehtäviä pitäisi delegoida komissiolle (joka kuulee jäsenvaltioita), jäsenvaltioille ja kalastusalalle?

- Olisiko teknisiä seikkoja koskevien päätösten hajauttaminen mielestänne hyvä ajatus? Mikä olisi paras vaihtoehto teknisten päätösten tai täytäntöönpanopäätösten tekemisen hajauttamiseksi? Olisiko mahdollista siirtää täytäntöönpanopäätökset kansallisten tai alueellisten viranomaisten vastuulle siten, että niissä noudatetaan yhteisön periaatteita koskevaa sääntelyä? Mitä riskejä liittyy politiikan valvontaan ja täytäntöönpanoon, ja miten ne voitaisiin välttää?

- Miten sidosryhmien neuvonantotehtäviä voitaisiin lisätä päätöksenteossa? Miten neuvoa-antava kalatalous- ja vesiviljelykomitea ja alueelliset neuvoa-antavat toimikunnat mukautuisivat alueelliseen lähestymistapaan?

4.4. Alan toimijoiden rohkaiseminen ottamaan lisää vastuuta YKP:n täytäntöönpanosta

Tulevan uudistuksen saavutukset jäävät hyvin vähäisiksi, jos pyynti-, jalostus- ja elintarvikealan toimijoita sekä kuluttajia ei saada tukemaan politiikan tavoitteita ja ottamaan vastuuta niiden tehokkaasta täytäntöönpanosta. Uudistuksen onnistumisen ehdoton edellytys on, että alan toimijat ymmärtävät uudistuksen tarpeen, tukevat sitä

ja pyrkivät aidosti sen menestyksekkääseen toteutukseen. YKP:lle tähän mennessä tyypillisen ylhäältä alaspäin suuntautuvan lähestymistavan mukaisesti kalastusalalle on tarjottu vähän kannustimia toimintamalliin, jossa kannetaan vastuu yhteisten luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Tämän tilanteen korjaamiseksi voitaisiin kehittää yhteishallinnointijärjestelyjä.

Vastuut ja oikeudet ovat kaksi toisiinsa sidoksissa olevaa näkökohtaa, jotka on otettava huomioon pyrittäessä lisäämään alan toimijoiden osallistumista.

Alalle voidaan antaa enemmän *vastuuta* itsehallinnon kautta. Tulosohjaus voisi olla askel tähän suuntaan: sen sijaan, että annettaisiin sääntöjä siitä, miten kalastaa, säännöissä keskityttäisiin tuloksiin, ja yksityiskohtaisemmat täytäntöönpanopäätökset jätettäisiin alan vastuulle. Viranomaiset vahvistaisivat rajat, joiden puitteissa alan on toimittava, kuten nuorten kalojen suurimmat sallitut saaliit tai suurimmat sallitut sivusaaliit, minkä jälkeen alalla olisi valtuudet kehittää parhaat taloudelliset ja tekniset ratkaisut.

Tulosohjaus keventäisi sekä alan toimijoiden että poliittisten päättäjien taakkaa teknisten näkökohtien yksityiskohtaisen hallinnoinnin suhteen. Sen olisi oltava sidoksissa käänteiseen todistustaakkaan: alan tehtävänä olisi osoittaa, että se toimii vastuullisesti kalastusoikeuden saamista vastaan. Tulosohjaus edistäisi hallinnoinnin paranemista, sillä politiikka muuttuisi sen myötä huomattavasti yksinkertaisemmaksi, ja nykyiset kannustimet väärien tai epätäydellisten tietojen antamiseen poistuisivat. Tulosohjauksen täytäntöönpanossa olisi otettava huomioon suhteellisuus ja kilpailukykyisen kalastusalan säilyttämisen vaikutus.

Tällaisesta alhaalta ylöspäin suuntautuviin aloitteisiin perustuvasta itsehallinnosta on Euroopan kalastusalalla jo monia esimerkkejä. Jotkut tuottajajärjestöt hallinnoivat jäsentensä kiintiöiden käyttöä ja määräävät yksityisiä seuraamuksia jäsenilleen, jotka ylittävät aluskohtaisen kiintiönsä muiden jäsenten kustannuksella. On olemassa esimerkkejä alusryhmistä, jotka ovat ottaneet todistustaakan vastuulleen toimittamalla saaliistaan täydellisen asiakirja-aineiston, usein vastauksena jalostajilta ja vähittäismyyjiltä tulevaan painostukseen, joka liittyy saaliiden jäljitettävyyden parantamiseen. Tällaisia aloitteita voitaisiin lisätä muuttamalla tuottajajärjestöt elimiksi, joiden välityksellä ala ottaa vastuun dokumentoinnista ja kiintiöiden/pyyntiponnistuksen hallinnosta.

Suuremman vastuun antaminen alan toimijoille edellyttää, että yhteisö on ottanut käyttöön ja pannut täytäntöön suojamekanismeja.

Eräissä tapauksissa kalastusalalle on uskottu suurempi vastuu laivaston koon ja hallintokustannusten mukauttamisesta. Tämä on saatettu toteuttaa antamalla alalle *oikeuksia*, mikä on kannustanut sitä hyödyntämään investointejaan tehokkaammin ja luopumaan liikakapasiteetista (ks. kohta 4.1).

Jos YKP:n puitteissa halutaan antaa kalastusalalle enemmän oikeuksia ja keventää sille mikrotason hallinnoinnista aiheutuvia rasitteita, on aiheellista ottaa esille kysymys kalastuksenhoitokustannusten jakamisesta. Alalla on tähän saakka ollut julkisten luonnonvarojen vapaa käyttöoikeus, ja hallintokustannukset ovat olleet suurelta osin veronmaksajien harteilla.

Oikeuksien, vastuun ja tilivelvollisuuden olisi luonnollisesti kuljettava käsi kädessä: kalakantojen käyttöoikeus olisi annettava niille toimijoille, jotka kantavat vastuunsa asianmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

- Miten alalle voidaan antaa enemmän vastuuta ja mahdollistaa sen joustavampi toiminta edistäen edelleenkin YKP:n tavoitteiden saavuttamista?
- Miten kalastussektori voitaisiin parhaiten organisoida ottamaan vastuu itsehallinnosta? Pitäisikö tuottajajärjestöt muuttaa elimiksi, joiden välityksellä ala ottaa vastuuta hallinnoinnista? Miten tuottajajärjestöjen edustavuus voitaisiin varmistaa?
- Mitä suoja- ja valvontamekanismeja tarvitaan sen varmistamiseksi, että kalastusalan itsehallinto ei epäonnistu ja että YKP:n periaatteet ja tavoitteet pannaan alalla onnistuneesti täytäntöön?
- Olisiko kalastusalan otettava suurempi taloudellinen vastuu maksamalla oikeuksista tai jakamalla esimerkiksi valvonnasta aiheutuvia hoitokustannuksia? Pitäisikö tätä soveltaa ainoastaan suurimittaiseen kalastukseen?
- Jos alalle annetaan enemmän vastuuta, miten parempaa hallintoa ja suhteellisuutta koskevat periaatteet voidaan panna täytäntöön samalla, kun pyritään parantamaan alan kilpailukykyä?
- Onko joidenkin kalastusten yhteydessä olemassa esimerkkejä hyvistä toimintatavoista, joita olisi tehtävä laajemmin tunnetuiksi? Pitäisikö hyvien toimintatapojen soveltamiseksi tarjota kannustimia? Millaisia?

4.5. Sääntöjen noudattamisen kulttuurin kehittäminen

EU:n tilintarkastustuomioistuin kuvaili marraskuussa 2007[7] julkaistussa kertomuksessaan laajasti kalastuksenvalvonnan puutteita Euroopan unionissa. Kalastuksenvalvonta on yleisesti ottaen ollut vähäistä, seuraamukset eivät ole varoittavia eikä tarkastuksia suoriteta riittävän usein sääntöjen noudattamisen kannustamiseksi. Järjestelmään ei ole myöskään sisällytetty tarkastuksia, joilla varmistetaan esimerkiksi, että jäsenvaltioille myönnetään yhteisön rahoitusta ainoastaan, jos ne täyttävät valvontaan ja säilyttämiseen liittyvät perusvelvollisuutensa. Mittavan liikakalastuksen ohella tämä on aiheuttanut voimakasta vastarintaa politiikan täytäntöönpanon suhteen ja luonut tunteen siitä, että täytäntöönpanoa ei valvota yhdenmukaisesti kaikkialla. Tiedonkeruujärjestelmät, joilla kalansaaliita mitataan kiintiöiden lyhyen aikavälin seurantaa ja keskipitkän aikavälin rakenteellisia arvioita varten, eivät ole tyydyttäviä, ja niiden johdonmukaisuutta on parannettava.

Komissio yhtyi tilintarkastustuomioistuimen analyysiin ja totesi, että muista tulevaisuudessa tarkasteltaviksi otettavista poliittisista vaihtoehdoista riippumatta on ryhdyttävä kiireellisesti toteuttamaan valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmän

[7] Erityiskertomus nro 7/2007 yhteisön vesiluonnonvarojen säilyttämissääntöjä koskevista valvonta-, tarkastus- ja seuraamusjärjestelmistä sekä komission vastaukset

perusteellista uudistusta. Sen vuoksi komissio esitteli marraskuussa 2008 kunnianhimoisen ehdotuksen[8], josta keskustellaan parhaillaan jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa.

- Miten tiedonkeruujärjestelmiä voidaan lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä parantaa siten, että taataan johdonmukaiset tiedot täytäntöönpanon valvontaa varten?

- Mitkä lainvalvontakeinot takaisivat mielestänne parhaiten sääntöjen korkeatasoisen noudattamisen: keskitetyt (esim. suora komission toiminta, kansalliset tai kansainväliset tarkastukset) vai hajautetut keinot?

- Katsotteko, että valvontavelvollisuuksien tehokkaan noudattamisen ja yhteisön rahoituksen saamisen välille olisi luotava yhteys? Voisiko alan kasvava itsehallinto edistää tämän tavoitteen saavuttamista? Voiko maantieteellisten alueiden tasolla harjoitettava hallinnointi edistää saman tavoitteen saavuttamista? Mitkä mekanismit voisivat taata sääntöjen korkeatasoisen noudattamisen?

5. EU:N KALASTUKSENHOIDON PARANTAMINEN ENTISESTÄÄN

5.1. Eriytetty kalastusjärjestelmä pienimuotoisen rannikkokalastuksen suojelemiseksi?

Kalastusalalla, jonka yrityksistä suuri osa on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, on tärkeä asema monien Euroopan rannikkoseutujen yhteiskuntarakenteessa ja kulttuuri-identiteetissä. Monien rannikkoyhteisöjen tulot ovat edelleenkin kalastuksesta riippuvaisia, ja elinkeinoelämän monipuolistamismahdollisuudet ovat rannikkoalueilla usein rajalliset. Sen vuoksi on ehdottoman tärkeää turvata rannikkokalastusta, pienimuotoista kalastusta ja virkistyskalastusta harjoittavien toimijoiden tulevaisuus ottaen täysipainoisesti huomioon pienten ja keskisuurten yritysten erityistilanne.

Kalastuslaivastojen kapasiteetin mukauttaminen pysyvästi kalastusmahdollisuuksiin johtaa väistämättä pyyntialan kokonaistyöllisyyden laskuun. Pyrkimys suojella haavoittuvimpia rannikkoalueita tältä suuntaukselta on perusteltua sosiaalisen tavoitteen nojalla. Näiden sosiaalisten kysymysten käsittelyssä on varmistettava, ettei suurempia laivastoja estetä käymästä läpi tarvittavia mukautuksia.

Yksi keino voisi olla ottaa käyttöön eriytetyt hallintojärjestelmät. Niistä toinen koskisi suuria laivastoja, ja sen johtoajatuksena olisi kapasiteetin mukauttaminen ja taloudellinen tehokkuus, ja toinen koskisi pieniä rannikkolaivastoja, ja siinä keskityttäisiin sosiaalisiin tavoitteisiin. Suurimittaista kalastusta harjoittavaan laivastonosaan sovellettavat järjestelyt voisivat pitää sisällään laivaston mukauttamiseen tähtääviä taloudellisia kannustimia, kuten markkinaperustaisia jakomekanismeja, kun taas pienimuotoista rannikkokalastusta hallinnoitaisiin jakamalla kiintiöt tai myöntämällä pyyntiponnistus suoraan tai yhteisten

[8] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön valvontajärjestelmästä yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi – KOM(2008) 718.

järjestelmien kautta. Julkiseen rahoitustukeen voitaisiin näissä kahdessa laivastonosassa suhtautua eri tavoin: suurimittaista kalastusta harjoittavan laivaston odotettaisiin olevan taloudellisesti riippumaton, mutta julkinen rahoitus voisi sitä vastoin auttaa pienimuotoista kalastusta harjoittavaa laivastoa mukautumaan YKP:n uudistuksesta johtuviin muuttuviin olosuhteisiin, jolloin sen taloudellinen kannattavuus paranisi ja se voisi antaa jatkossakin panoksensa rannikkoalueiden talouselämään.

Monet alukset ovat pieniä ja aiheuttavat vain vähän ympäristövaikutuksia, mutta myös pienimuotoinen kalastus voi vahingoittaa rannikoiden herkkiä elinympäristöjä, ja sen todellinen kokonaisvaikutus kalakantojen tilaan voi olla merkittävä. Pienimuotoista ja suurimittaista kalastusta harjoittavien laivastojen pyynnin kohteena voi joskus olla samoja kalakantoja. Eriytetty järjestelmä olisi suunniteltava huolellisesti, jotta sillä pystyttäisiin turvaamaan niiden kantojen ekologinen kestävyys, joista kyseiset kalastusyhteisöt ovat viime kädessä riippuvaisia. Vaikka yleisiä periaatteita ja vaatimuksia olisi sovellettava koko EU:ssa, pienimuotoista kalastusta harjoittavia laivastoja koskevat erityispäätökset olisi tehtävä mahdollisimman lähellä asianomaista rannikkoyhteisöä.

- Miten laivaston kokonaiskapasiteettia voidaan pienentää niin, ettei rannikkoyhteisöille aiheudu sosiaalisia ongelmia ottaen huomioon kalastusalan pienten ja keskisuurten yritysten erityistilanne?
- Miten eriytetty järjestelmä voisi toimia käytännössä?
- Miten pienimuotoisen kalastuksen määrittelyssä olisi otettava huomioon sen yhteys rannikkoyhteisöihin?
- Minkä tasoista ohjausta ja tasapuolisten edellytysten varmistamista vaadittaisiin EU:n tasolla?

5.2. Kalastuselinkeinon hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti

Kaikki jäsenvaltiot hyväksyivät vuonna 2002 järjestetyssä kestävän kehityksen huippukokouksessa kestävän enimmäistuoton mallin vuoteen 2015 mennessä saavutettavaksi tavoitteeksi. Se sisällytettiin myös vuonna 1995 laadittuun YK:n kalakantasopimukseen. Tämä kansainvälinen sitoumus olisi nyt vahvistettava kalakantojen hoitoa koskevaksi periaatteeksi uudistetussa YKP:ssä.

Useimpia Välimeren ulkopuolisia EY:n kalastuksia hallinnoidaan vahvistamalla suurimmat sallitut saaliit (TACit), joista kukin jäsenvaltio saa kansallisen kiintiön. Tämä purettujen saaliiden kiintiöihin perustuva hallintojärjestelmä vaikuttaa suhteellisen yksinkertaiselta, mutta se on monessa mielessä osoittautunut myös epäoptimaaliseksi. Sekakalastuksessa, jossa pyynti kohdistuu useisiin kalalajeihin, se johtaa ei-toivottuihin sivusaaliisiin silloin, kun yhden lajin kiintiö on täyttynyt mutta muiden lajien kiintiöissä on vielä tilaa. Tällöin kalastajille ei jää muuta mahdollisuutta kuin heittää takaisin mereen kalat, joita he eivät enää saa purkaa aluksesta. Sen lisäksi, että saaliiden poisheittäminen on kallisarvoisten luonnonvarojen tuhlausta, se on estänyt useiden kantojen elpymisen alhaisista kiintiöistä huolimatta. Uudistetussa YKP:ssä olisi varmistettava, että saaliiden poisheittämiseltä vältyttäisiin.

Pyyntiponnistukseen perustuva hallinnointi, kuten aluksen merelläolopäivien rajoittaminen poistaisi tämän ongelman muttei ehkä riittäisi YKP:n tavoitteiden saavuttamiseen.

- Millä tavoin uudistetun YKP:n puitteissa voidaan laatia pitkän aikavälin hoitosuunnitelmia kaikille Euroopan kalastuksille? Olisiko uudistetussa YKP:ssä siirryttävä kantojen hoitosuunnitelmista kalastuksenhoitosuunnitelmiin?

- Olisiko harkittava YKP:n uudistamista kahdessa vaiheessa siten, että ensin toteutetaan erityistoimenpiteitä kestävään enimmäistuottoon siirtymiseksi vuoteen 2015 mennessä, minkä jälkeen toteutetaan toimenpiteitä kestävän enimmäistuoton säilyttämiseksi hyödyntämisen ylärajana?

- Miten kestävään enimmäistuottoon liittyvä sitoumus voitaisiin panna sekakalastuksessa täytäntöön siten, että saaliiden poisheittämiseltä vältyttäisiin?

- Mikä olisi oltava pääasiallinen hallintojärjestelmä yhteisön vesillä ja mihin kalastuksiin sitä olisi sovellettava? Saalisrajoitukset? Pyyntiponnistuksen hallinnointi? Näiden yhdistelmä? Onko muita vaihtoehtoja?

- Millä keinoin pitäisi pyrkiä vähentämään kalojen poisheittämistä EU:n vesillä? Voisiko siirrettäviin kiintiöihin perustuva hallinnointi olla tässä suhteessa hyödyllinen?

5.3. Suhteellinen vakaus ja mahdollisuus rannikkokalastukseen

Suhteellinen vakaus on ollut yksi yhteisen kalastuspolitiikan periaatteista siitä lähtien, kun YKP luotiin vuonna 1983. Se tarkoittaa, että jokaisen jäsenvaltion osuuden kustakin yhteisön kiintiöistä olisi pysyttävä koko ajan samana.

Suhteellisen vakauden ansiosta on voitu luoda mekanismi kalastusmahdollisuuksien jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken. Se on kuitenkin johtanut myös hyvin monimutkaisiin käytäntöihin, kuten jäsenvaltioiden välisiin kiintiöiden vaihtoihin tai kalastusalan toimijoiden ulosliputuksiin. Käyttöön otettujen pyyntiponnistuksen hallinnointitavoitteiden myötä tilanne on hämärtynyt entisestään. Nyt kun yhteistä kalastuspolitiikkaa on sovellettu yli 25 vuoden ajan ja kalastustapoihin on tullut muutoksia, voidaan todeta, että jäsenvaltioille myönnettyjen kiintiöiden ja niiden laivastojen todellisten tarpeiden ja käyttötarkoitusten välillä on huomattava ero. Sen vuoksi voidaan sanoa, että suhteellinen vakaus ei enää tarjoa takeita siitä, että kalastusoikeudet pysyvät niillä kalastusalueilla, joille ne alun perin myönnettiin.

Lisäksi suhteellisen vakauden periaate rajoittaa YKP:n hallinnoinnin joustavuutta vähintään kolmella eri tavalla:

– se vähentää kalastusalan joustavuutta hyödyntää resurssejaan tehokkaasti ja mukautua eri kalastustoimintoihin, -tekniikoihin ja -tapoihin,

– se on yksi tärkeimmistä syistä siihen, että kansalliset viranomaiset ovat keskittyneet TACien ja niiden myötä omien saalisosuuksiensa lisäämiseen ja jättäneet muut pidemmän aikavälin näkökohdat vähemmälle huomiolle. Se luo monissa tapauksissa TACeille inflaatiopainetta, koska suuremman kiintiön

haluavalla jäsenvaltiolla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin hakea koko yhteisön TACin korottamista,

– se lisää saaliiden poisheittämistä, koska se luo monia kansallisia kiintiöitä, jotka puolestaan luovat omia pakotteitaan poisheittämiseen: yksi kansallinen laivasto ei kenties ole käyttänyt tietyn lajin kiintiötään loppuun, mutta toinen kansallinen laivasto, jonka kiintiö on täyttynyt tai jolla ei ole kiintiötä lainkaan, on velvoitettu heittämään saaliit pois.

Edellä esitetyistä syistä on tärkeää harkita suhteellisen vakauden periaatteen säilyttämistä nykyisessä muodossaan. Yksi vaihtoehto voisi olla korvata suhteellinen vakaus joustavammalla järjestelmällä, kuten kalastusoikeuksien myöntämisellä. Toinen vaihtoehto olisi säilyttää kyseinen periaate mutta ottaa käyttöön joustavia järjestelyjä edellä mainittujen puutteiden korjaamiseksi ja kansallisten kiintiöiden mukauttamiseksi kansallisten laivastojen todellisiin tarpeisiin.

Toinen kalastusmahdollisuuksia rajoittava perinteinen järjestely on 12 meripeninkulman järjestely, jonka mukaan jäsenvaltioiden rannikkoalueet on varattu niiden kansallisille laivastoille (lukuun ottamatta muiden maiden laivastoille myönnettyjä erityisiä kalastusoikeuksia, jotka perustuvat perinteisiin kalastuskäytänteisiin). Tämä järjestely on yleensä toiminut hyvin, ja sitä voitaisiin jopa tiukentaa, jos pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittaville laivastoille vahvistetaan erityisjärjestely.

- Miten suhteellisen vakauden periaatetta olisi muokattava, jotta se edistäisi paremmin YKP:n tavoitteiden saavuttamista? Pitäisikö siitä luopua tai jos ei, pitäisikö siitä tehdä joustavampi? Miten? Miten sille voitaisiin kehittää vaihtoehtoja?

- Pitäisikö pääsy 12 meripeninkulman vyöhykkeelle rajata vain pienimuotoista kalastusta harjoittaviin aluksiin?

5.4. Kauppa ja markkinat – pyydyksestä kuluttajalle

Euroopan kalatalousalalle (kalastus- ja vesiviljelyalalle) jää yleensä vain pieni osa siitä hinnasta, jonka kuluttaja maksaa kalasta kaupassa. Kalan ensimyyntihinnat ovat yleisesti ottaen polkeneet paikallaan jopa polttoaineen hintojen epätavallisten vaihteluiden aikana, kuten vuonna 2008.

Tällä on ollut seuraavat kolme merkittävää seurausta:

(1) jatkuvasti alhaiset hinnat saavat kalastajat tavoittelemaan suuria saalismääriä;

(2) kyvyttömyys siirtää tuotantokustannusten nousu kuluttajan maksettavaksi johtaa kroonisesti alhaiseen kannattavuuteen ja toimii jälleen kannustimena liikakalastukseen;

(3) tämä lisää kalastajien riippuvuutta julkisista tuista, joista tulee näin ollen olennainen ja pysyvä osa kalastusalan liiketoimintasuunnitelmia.

Useat syyt ovat johtaneet tähän tilanteeseen.

Euroopan kalastustuotteiden tuottajien toiminta on ensinnäkin hyvin hajanaista, eivätkä ne ole järjestäytyneet markkinoidakseen tuotteitaan eivätkä näin ollen voi varmistaa itselleen suurempaa osaa markkina-arvosta. Tilanne on täysin erilainen erittäin keskittyneellä jakelusektorilla, jonka kautta kanavoidaan 90 prosenttia tuotannosta.

Toinen syy on, että kuluttajat näyttävät yhä useammin suosivan jalostettuja tai pakastettuja tuotteita tuoreiden tuotteiden kustannuksella. Näiden tuotteiden energia- ja kuljetuskustannukset ovat alhaiset, minkä on väitetty johtuvan siitä, ettei niiden hintoja oteta huomioon niiden hiilijalanjäljestä aiheutuvissa kustannuksissa. Niitä eivät myöskään koske ulkoisten häiriöiden tilanteissa samat välittömät rajoitteet kuin kalastajia esimerkiksi öljyn hintojen noustessa. Tämä nostaa muiden raaka-aineiden, jalostuksen ja kaupan pitämisen suhteellisia kustannuksia ja alentaa kalan hinnan suhteellista osuutta lopullisesta kuluttajahinnasta.

Kolmanneksi voidaan mainita, että myös EU:n markkinoille tulevien tuontituotteiden erittäin suuri määrä vaikuttaa tiettyjen kalastustuotteiden hintaan. Kauppajärjestelmillä on tässä suhteessa merkittävä rooli: niiden olisi varmistettava markkinoiden tarjonta parhain mahdollisin hinnoin mutta tuettava myös alan kestävää kehitystä. Komission olisi pyrittävä varmistamaan, että kalastustuotteet ovat peräisin kestävästi hoidetusta kalastuksesta, jotta EU:n markkinoilla voitaisiin taata kaikille tasapuoliset toimintaedellytykset.

Nykyisessä yhteisen markkinajärjestelyn (YMJ) alaisessa markkinainterventiojärjestelmässä ryhdytään suoraan julkiseen toimintaan, kun tiettyihin lajeihin kuuluvien kalojen hinnat laskevat niille vahvistettujen tavoitehintojen alle. Järjestelmä ei ota huomioon tarjonnan ja kysynnän muuttuvaa tasapainoa, ja sen hallinnointi on osoittautunut yhä monimutkaisemmaksi. Kalavarojen heikko tila ja EU:n markkinoiden suuri riippuvuus tuonnista ovat vähitellen vähentäneet sen merkitystä[9].

Alalla olisi vielä tilaa sellaiselle YMJ:lle, jossa luovuttaisiin suorista hintatuista ja annettaisiin huomattavasti suurempi painoarvo tuottajien järjestäytymiskeinojen kehittämiselle. Mahdollisten vahvistettujen kalastuksenhoitovaltuuksien ohella tuottajajärjestöillä voisi olla suurempi rooli tuotteidensa markkinoinnissa. Tästä seuraava toimialojen välisten yhteyksien vahvistuminen antaisi tuottajille valmiudet kysynnän tehokkaampaan ennakointiin ajoituksen, määrän, laadun ja jalostusasteen suhteen. Sen myötä tuottajat pystyisivät myös vastaamaan kalastustuotteiden kestävää alkuperää koskeviin, kuluttajien ja vähittäiskauppiaiden yhä useammin esittämiin vaatimuksiin sertifioinnin, parempien pakkausmerkintöjen ja paremman jäljitettävyyden avulla. Tämä kalastustuotteiden myyntiin ja laatuun keskittyvä strategia voisi lopulta auttaa tuottajia saamaan saaliistaan paremman korvauksen.

[9] Nykyistä YMJ:tä on tarkoitus tarkastella vuonna 2009, ja julkinen kuuleminen on aloitettu.

- Miten markkinamekanismeja voitaisiin käyttää markkinatehokkaan ja kestävällä tavalla hyödynnetyn kalastusalan kehittämiseen?
- Miten uudistettu YKP voi parhaiten tukea sertifiointiin ja pakkausmerkintöihin liittyviä aloitteita?
- Miten tuotantoketjun jäljitettävyyttä ja avoimuutta voidaan parhaiten tukea?
- Miten EU voisi edistää sitä, että kalastustuotteet tulevat kestävästi hoidetusta kalastuksesta ja tarjota tällä tavoin kaikille tasapuoliset toimintaedellytykset?
- Miten tuottajajärjestöjen toiminnalla voidaan mukauttaa tuotantoa markkinoiden tarpeisiin? Mitä uusia markkinaperustaisia politiikan välineitä voitaisiin ottaa käyttöön tuottajajärjestöjen avulla? Miten kalastajat voivat parantaa asemaansa jalostus- ja jakelualaan nähden?
- Mikä on kauppapolitiikan rooli tuottajien ja kuluttajien intressien sekä EU:n ja viejämaiden välisten suhteiden tasapainottamisessa?

5.5. Yhteisen kalastuspolitiikan ottaminen osaksi laajempaa meripolitiikkaa

Kalastusala on läheisessä vuorovaikutuksessa muihin mereen liittyviin aloihin. Yhdennetyssä meripolitiikassa[10] tarkastellaan kaikkien EU:n politiikkojen ja meriasioiden välistä vuorovaikutusta. Uudistetussa YKP:ssä tämä asia on vietävä pidemmälle yhdennetyn lähestymistavan avulla:

– merien hoidossa sovellettava, kaikki alat kattava ekosysteemiperustainen lähestymistapa on tarkoitus panna täytäntöön meristrategiadirektiivillä, joka on yhdennetyn meripolitiikan ympäristöpilari ja jossa jäsenvaltioiden edellytetään saavuttavan meriympäristön hyvä tila vuonna 2020. Uudistetun YKP:n on voitava tarjota oikeanlaiset välineet tämän ekosysteemiperustaisen lähestymistavan tukemiseksi.[11] Se on myös kalastusalan edun mukaista, sillä kyseisessä lähestymistavassa otetaan suhteellisella ja johdonmukaisella tavalla huomioon ne vaikutukset, joita muilla aloilla on vesiluonnonvaroihin;

– ilmastonmuutoksella on vakavia vaikutuksia meriympäristöön. Meriekosysteemit ja biodiversiteetti, joita saastuminen ja liikakalastus jo nyt koettelevat, tulevat kärsimään entistä enemmän lämpötilojen noususta ja happamoitumisesta. Tämä johtaa muutoksiin, jotka liittyvät lajien lisääntymiseen ja runsauteen, meren eliöiden esiintymiseen ja planktonilauttojen siirtymiseen. Uudistetun kalastuspolitiikan avulla on voitava helpottaa ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi toteutettavia toimia, jotka liittyvät meriympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin. Ilmastonmuutos on meriekosysteemeille lisärasitus, jonka vuoksi kalastuspaine on entistäkin kiireellisemmin saatava alennettua kestävälle tasolle. Kestävän kalastuksen on sen vuoksi korvattava liikakalastus, joka on tehnyt

[10] Euroopan unionin yhdennetty meripolitiikka - KOM(2007) 575.

[11] Yhteisen kalastuspolitiikan rooli ekosysteemiperustaisen lähestymistavan soveltamisessa merien hoitoon. Komission tiedonanto – KOM(2008) 187.

meriekosysteemit haavoittuvammiksi ilmastonmuutokselle ja näin ollen heikentänyt niiden sopeutumiskykyä;

– pyyntiala ja vesiviljelyala kilpailevat kasvavassa määrin muiden mereen liittyvien alojen kanssa merialueista. Merialuesuunnittelu on tärkeä osa yhdennettyä meripolitiikkaa, ja se on otettava huomioon myös uudistetussa YKP:ssä;

– rannikkoalueiden kestävälle kehitykselle yhdennetyssä meripolitiikassa annettu suuri painoarvo voisi, esim. kestävän matkailun muodossa, auttaa lieventämään pyyntialan kapasiteetin vähentämisestä seuraavia sosiaalis-taloudellisia vaikutuksia. Rannikkoyhteisöjen kehittäminen ei voi perustua yksinomaan yhteiseen kalastuspolitiikkaan, vaan se on nähtävä yhdennetyn meripolitiikan ja EU:n koheesiopolitiikan puitteissa toteutettavana laajempana sitoumuksena;

– mereen liittyvien eri alojen (joista yksi on kalastus) välillä on voimakas synergia valvontaan, tietoihin, tietämykseen ja tutkimukseen liittyvien kysymysten suhteen.

Keskeiset haasteet, kuten ilmastonmuutos, päästöjärjestelyt ja energiatehokkuus on otettava laskuihin määriteltäessä uutta YKP:tä ja sen roolia kalastus- ja vesiviljelyalan tulevaisuuden muovaamisessa. Lisäksi on varmistettava laajemman yhdennetyn meripolitiikan riittävä rahoitus joko EKTR:n tai muiden rahoitusvälineiden avulla.

- Missä kysymyksissä kalastusala toimii läheisessä vuorovaikutuksessa muiden alojen kanssa? Mitkä seikat olisi erityisesti otettava huomioon yhdennetyssä meripolitiikassa?
- Miten uudistetun YKP:n avulla voidaan varmistaa, että merialueita voidaan jatkossakin käyttää kalastukseen ja vesiviljelyyn yhdennetyn aluesuunnittelun puitteissa?
- Miten uudistetun YKP:n avulla voidaan parhaiten varmistaa yhdenmukaisuus meristrategiadirektiivin ja sen täytäntöönpanon välillä?
- Miten uudistettu YKP voi tukea sopeutumista ilmastonmuutokseen ja varmistaa, että kalastus ei heikennä meriekosysteemien sietokykyä?

5.6. Tietopohja politiikalle

Tieteelliset tiedot ovat YKP:lle elintärkeitä, sillä poliittisten päätösten on perustuttava vankkaan ja luotettavaan tietoon tasosta, jolla kantoja voidaan kestävästi hyödyntää, kalastuksen vaikutuksista meriekosysteemeihin ja ilmastonmuutoksen kaltaisten muutosten vaikutuksista. Tällaisten tietojen tarjontaan kykeneviä inhimillisiä ja institutionaalisia resursseja on käytettävissä yhä vähemmän, samalla kun ratkaistavia kysymyksiä on yhä enemmän ja ne ovat yhä monimutkaisempia.

YKP:hen liittyvissä uusissa pitkän aikavälin tutkimusohjelmissa on pyrittävä ratkaisemaan uusia haasteita, joita ovat esimerkiksi tarve edistää synergiaa Euroopan, valtioiden ja alueiden tasolla, sisällyttää kalastuspolitiikka muihin merikysymyksiin ja erityisesti niihin, jotka liittyvät ekosysteemiperustaiseen lähestymistapaan ja ilmastonmuutokseen sekä politiikan välineiden ja hallinnon kehittämiseen.

Komission hiljattain julkaisema tiedonanto nimeltä "Eurooppalainen strategia merien ja merenkulkualan tutkimusta varten"[12] on ensimmäinen askel tähän suuntaan.

Tutkijoiden, poliittisten päättäjien ja sidosryhmien, erityisesti neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean ja alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien, välisen viestinnän parantamisen ja näiden toimijoiden täysipainoisen sitoutumisen varmistamisen tulisi pysyä ensisijaisena tavoitteena.

- Miten tulevaisuudessa voidaan luoda edellytykset kalastusta koskevan korkealaatuisen tieteellisen tutkimuksen tuottamiseksi myös alueille, joilla sitä ei tällä hetkellä ole? Miten voidaan parhaiten varmistaa tutkimusohjelmien asianmukainen koordinointi EU:ssa? Miten voidaan varmistaa, että resursseja on saatavilla ja että alalle koulutetaan nuoria tutkijoita?

- Miten saatavilla olevat resurssit voidaan parhaiten turvata ja miten niitä olisi käytettävä merkityksellisten ja oikea-aikaisten neuvojen antamiseksi?

- Miten voitaisiin paremmin edistää sidosryhmien osallistumista tutkimushankkeisiin ja sisällyttää sidosryhmien tietämys tutkimukseen perustuviin neuvoihin?

5.7. Rakennepolitiikka ja julkinen rahoitustuki

Kalastusalalle myönnettävä julkinen rahoitustuki on merkittävää, myönnettiinpä sitä EU:n kalastusrahastojen tai jäsenvaltioiden erilaisten apu- ja tukitoimenpiteiden kautta, verovapautukset mukaan luettuina. Se on usein ristiriidassa YKP:n tavoitteiden ja erityisesti liikakapasiteetin vähentämistarpeen kanssa, ja usein se näyttää pikemminkin lisäävän rakenteellisia ongelmia kuin auttavan ratkaisemaan niitä.

Vuoden 2002 YKP:n uudistuksessa otettiin merkittävä askel oikeaan suuntaan lakkauttamalla osa rahoitustuesta, joka edisti suoraan liikakapasiteettia ja yli-investointeja. Synergia ei ole kuitenkaan kehittynyt riittävän pitkälle, ja jäsenvaltioiden kalastusrahastojen käyttöön liittyy vain vähän ehtoja. Nykyjärjestelmää ei ole myöskään suunniteltu vastaamaan uusiin haasteisiin tai nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Sen on voitava mukautua esimerkiksi yhdennetyn meripolitiikan kehittämiseen, meristrategiadirektiivin täytäntöönpanoon ja rannikkoalueiden sopeuttamiseen ilmastonmuutokseen. EKTR:n varojen jakaminen perustuu nykyisellään alueellisiin lähentymiskriteereihin eikä niinkään Euroopan laivaston kokoonpanoon tai sen rakenteellisiin vajavaisuuksiin.

Tämän vuoksi on tarpeen luoda huomattavasti läheisempi yhteys julkisen rahoituksen (erityisesti Euroopan kalatalousrahaston) ja politiikan tavoitteiden sekä merellä tapahtuvaan toimintaan vaikuttavien uusien haasteiden välille. Seuraavassa uudistuksessa on varmistettava, että alan rakenteelliset puutteet saadaan korjattua samalla kun suojaudutaan mahdollisilta uudistuksen epätoivotuilta vaikutuksilta. Uudistetun YKP:n olisi edistettävä ja helpotettava Euroopan kalastusalan rakenneuudistusta ja nykyaikaistamista, autettava sitä parantamaan pitkän aikavälin

[12] Eurooppalainen strategia merien ja merenkulkualan tutkimusta varten. - KOM(2008) 534.

taloudellista elinkelpoisuuttaan ja välttämään liikakapasiteetin keinotekoista ylläpitämistä.

- Minkä seikkojen olisi tulevaisuudessa oltava julkisen rahoitustuen ensisijaisia tavoitteita ja miksi? Mitkä muutokset ovat niitä, joita alalla ei kyetä tekemään omin voimin ja jotka edellyttävät sen vuoksi julkista rahoitustukea?

- Miten EU:n rahoitusvarojen painopiste voitaisiin siirtää innovaation edistämiseen ja uusiin politiikkoihin ja olosuhteisiin mukautumiseen? Vaatiiko jokin uusi politiikan ala rahoitusta? Olisiko julkista rahoitustukea keskitettävä tiettyihin siirtymiin, kuten saaliiden poisheittämisen välttämiseen kalastusalalla?

- Miten voidaan taata mahdollisten YKP-varojen synergia ja johdonmukaisuus muiden EU:n ja kansallisten välineiden kanssa?

- Miten voidaan saavuttaa synergia uudistetun YKP:n eri pilarien välillä? Pitäisikö julkisen tuen ehtona olla se, että jäsenvaltio on saavuttanut politiikan tavoitteet?

- Miten EU:n rahoitusvaroja voidaan kehittää nopeaan reagointiin tarvittavan joustavuuden mahdollistamiseksi kriisitilanteessa?

- Pitäisikö julkista rahoitustukea soveltaa samalla tavoin kaikkiin aloihin (pienimuotoiseen ja suurimittaiseen kalastukseen)? Olisiko Euroopan kalatalousrahaston jatkossakin tehtävä ero lähentymistavoitealueiden ja muiden alueiden välillä?

- Olisiko epäsuoraa tukea, kuten kalastuksenhoitoon liittyviä palveluja (käyttöoikeus, tutkimus, valvonta) jatkossakin tarjottava vapaasti kaikille teollisuudenaloille?

- Pitäisikö pysyvistä kalastusalan tuista luopua ja säilyttää väliaikaisesti ainoastaan tuet, joiden tavoitteena on lieventää alan rakenneuudistuksesta aiheutuvia sosiaalisia vaikutuksia?

5.8. Ulkoinen ulottuvuus

Perustamissopimuksen mukaan EU:lla vesiluonnonvarojen säilyttämisen alalla oleva yksinomainen toimivalta ulottuu EU:n laivastojen muilla kuin EU:n vesillä harjoittamien kalastustoimien hallinnointiin.

Yhteisen kalastuspolitiikan ulkoisen ulottuvuuden mukaisten toimien tärkeimpänä tavoitteena tulisi olla kestävää ja vastuullista kalastusta koskevien periaatteiden omaksuminen kaikkialla maailmassa. Tämä tavoite on otettava kokonaisuudessaan osaksi yhdennetyn meripolitiikan tavoitteita, jotka koskevat merten hyvää hallintotapaa ja rannikkoalueiden kestävää kehitystä. Muilla tavoitteilla, jotka tällä hetkellä ohjaavat YKP:n ulkoista ulottuvuutta ja koskevat esimerkiksi EU:n laivaston kansainvälisen kalastustoiminnan säilyttämistä ja sen varmistamista, että kyseisen laivaston saaliita toimitetaan EU:n markkinoille, saattaa olla nykyisin vähemmän merkitystä.

Käsitys siitä, että EU:n alusten maailmanlaajuinen toiminta lisää EU:n merkitystä ja vaikutusvaltaa alueellisissa kalastusjärjestöissä, ei tänä päivänä vaikuta yhtä itsestään selvältä: monet kansainväliset kumppanit, joilla ei välttämättä edes ole kalastusintressejä, ovat osoittaneet pystyvänsä vaikuttamaan kalastuksen maailmanlaajuiseen hallinnointiin yhtä hyvin toimimalla aktiivisesti kansainvälisillä foorumeilla. Lisäksi voidaan katsoa, että EU:n markkinoiden merkittävä osuus kalastustuotteiden maailmankaupasta muodostaa jo sinällään riittävän oikeutuksen EU:n toiminnalle alueellisilla ja muilla monenvälisillä foorumeilla. On myös todettava, että EU:n suuri ja yhä kasvava riippuvuus tuonnista nakertaa sen logiikan uskottavuutta, jonka mukaan EU:n ulkoisen laivaston tehtävänä on toimittaa tuotteita EU:n markkinoille.

On varmistettava, että kaikki YKP:n osat ovat johdonmukaisia muiden EU:n politiikkojen kanssa. EU:n kehitys- ja ympäristöpolitiikoilla on ulkoisen ulottuvuuden yhteydessä erityinen rooli.

Sen vuoksi on ehdottoman tärkeää, että ulkoisen ulottuvuuden tavoitteet tarkistetaan ja määritellään uudelleen 2000-luvun tarpeisiin vastaamiseksi.

Uudistetun YKP:n olisi jatkettava kestävän kalastuksen edistämistä YK:n yleiskokouksen ja FAO:n kaltaisilla kansainvälisillä foorumeilla osana EU:n yleistä toimivaltaa ja pyrkimystä saada aikaan merten parempi maailmanlaajuinen hallinnointi. EU:n on jatkettava työtään kysymyksissä, jotka liittyvät merioikeuteen ja haavoittuvien meriekosysteemien suojeluun haitallisilta kalastuskäytänteiltä, sekä neuvotteluissa, joiden tavoitteena on saada aikaan kansainvälinen sopimus kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisista merten geenivaroista.

Tähän asti on katsottu, että alueelliset kalastusjärjestöt ovat parhaita kalastuksen hallinnoinnin välineitä erityisesti, kun kyse on talousvyöhykkeiden ja avomerten hajallaan olevista ja laajasti vaeltavista kalakannoista. Niiden toiminta on kuitenkin epätasaista, eivätkä ne ole aina kyenneet toteuttamaan tiukkoja suojelu- ja hoitotoimenpiteitä tai varmistamaan kyseisten toimenpiteiden soveltamista taikka suorittamaan tehokasta valvontaa. Sen vuoksi niiden sitoutuneisuutta on tältä osin vahvistettava ja niiden yleistä suorituskykyä parannettava. Tämä edellyttää kansainvälisten kumppanien kanssa tehtävän yhteistyön jatkamista.

Vuonna 2002 toteutetun YKP:n uudistuksen myötä perinteisistä kalastussopimuksista, joista suurin osa perustui maksuperiaatteeseen (”pay, fish and go”), siirryttiin nykyisten kalastuskumppanuussopimusten mukaiseen kokonaisvaltaisempaan, yhteistyölle perustuvaan lähestymistapaan. EU:n aluksille annettavien kalastuslupien ohella kyseiset kalastuskumppanuussopimukset pyrkivät lisäämään kumppanuusmaiden valmiuksia varmistaa kestävä kalastus omilla vesillään.

Useimmat näissä sopimuksissa vahvistetuista taloudellisista korvauksista auttavat kumppanuusmaita vahvistamaan kalastuspolitiikkaansa, mikä pitää sisällään tieteellisen tutkimuksen ja valvonnan sekä kalastustoimien seurannan maiden omilla vesillä. Kyseisten sopimusten hallinnointi on kuitenkin raskasta, ja niiden täytäntöönpano on osoittautunut ongelmalliseksi monissa maissa, joiden poliittinen tilanne on epävakaa tai joissa kalastuspolitiikalle myönnetyn tuen käyttöönotto on ollut hidasta tai joskus jopa olematonta. Toisaalta eräät EU:n kalastusalan toimijat

ovat erityisesti tonnikalasektorilla olleet erittäin kiinnostuneita laajentamaan sopimusverkostoa, jotta se kattaisi paremmin pyyntikohteena olevien vaeltavien kalalajien reitit viereisille talousvyöhykkeille. Lisäksi EU:n kalastajat ovat kiinnostuneita laajentamaan toimintaansa talousvyöhykkeillä, joilla EU:n sopimukset tarjoavat korkeatasoisen oikeusvarmuuden ja oikeudellisen avoimuuden.

Kalastuskumppanuussopimusten suurimpana ansiona on, että ne auttavat parantamaan kalastuksen hallinnointia kehitysmaiden vesialueilla. Tieteellistä analyysiä ja tutkimuskapasiteettia olisi kuitenkin vahvistettava, jotta pystyttäisiin paremmin arvioimaan kalakantojen suojelutilannetta ja vahvistamaan kestävät saalistasot.

Kalastusalalle erityisesti kalastuskumppanuussopimusten nojalla myönnetty tuki on edistänyt alan kehittymistä mutta ei siinä määrin, että sillä olisi merkittävää vaikutusta köyhyyden torjuntaan ja vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Ulkoisissa kalastuspolitiikoissa olisi otettava paremmin huomioon kolmansien maiden elintarviketurvastrategiat.

Voimassa olevien sopimusten rakennetta olisi sen vuoksi tarkasteltava uudelleen, jotta voitaisiin tutkia kolmansien maiden kanssa luotavia vaihtoehtoisia järjestelyjä, jotka vastaisivat paremmin kalastusalan tarpeita niin EU:ssa kuin kumppanuusmaissa. Alueellisten yhteistyömuotojen käyttöönotto saattaa olla tässä suhteessa tutkimisen arvoinen ottaen huomioon, että alueellisen yhteistyön korostetaan nykyisin olevan yksi kehityksen väline.

- YKP:n keskeisenä tavoitteena on edistää vastuullista ja kestävää kalastusta. Onko olemassa perusteita sille, että YKP:n ulkoisella ulottuvuudella pitäisi olla erilaisia tavoitteita?

- Miten EU voisi lisätä kansainvälistä vaikutusvaltaansa edistääkseen merten ja erityisesti kalastuksen parempaa maailmanlaajuista hallinnointia?

- Miten EU voi tehdä kumppaniensa kanssa yhteistyötä tehostaakseen alueellisten kalastusjärjestöjen toimintaa?

- Vastoin nykyistä käytäntöä, jonka mukaan aluksilla on vapaa pääsy kansainvälisille vesille, olisiko kalastajien maksettava oikeudesta kalastaa alueellisten kalastusjärjestöjen hallinnoimilla avomerialueilla?

- Miten tulevissa kansainvälisissä kalastussopimuksissa voidaan edistää esimerkiksi seuraavien tavoitteiden saavuttamista: investointien edistäminen (yhteisyritysten perustaminen, taitotiedon ja teknologian siirto, kalastusalalle tehtävät investoinnit ja kapasiteetin hallinta jne.), työpaikkojen luominen (aluksille, satamiin, jalostusteollisuuteen) tai meriasioiden hyvän hallinnointitavan edistäminen?

- Ovatko kalastuskumppanuussopimukset paras keino saavuttaa kestävyys EU:n vesien ulkopuolella, vai pitäisikö ne korvata muilla yhteistyön muodoilla? Pitäisikö alueellista lähestymistapaa tarkastella, ja olisiko sillä korvattava nykyinen kahdenvälinen lähestymistapa tai täydennettävä tätä?

- Miten tieteellistä tutkimusta voitaisiin avoimemmin ja tehokkaammin hyödyntää kalakantojen kestävyyden arvioinnissa ja kalastustoiminnan valvonnassa?

- Miten voidaan varmistaa parempi yhteistyö kehitysmaiden kanssa ja uusien säännösten parempi noudattaminen niissä?

- Pitäisikö EU:n toimijoiden vastata kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat niiden kolmansien maiden vesillä harjoittamasta kalastustoiminnasta, vai pitäisikö osa näistä kustannuksista edelleenkin kattaa yhteisön määrärahoilla?

- Miten kehitysmaiden kalastuksenhoitovalmiuksia voitaisiin lisätä esim. kohdennetun tuen avulla?

- Olisiko eurooppalaisten kalastuslaivastojen ja intressien integrointia kolmansiin maihin jatkettava aktiivisesti yhtenä YKP:n ulkoisen ulottuvuuden tavoitteista ja erityisesti kyseisten kumppanuusmaiden kehittämisen tukemiseksi?

- Miten kalastusalan eri tukimuotojen ja toimijoiden sekä rannikkovaltioiden kehittämisstrategioiden välisiä synergioita voidaan lujittaa?

- Pitäisikö vesiviljely sisällyttää tulevaisuuden kumppanuussopimuksiin?

- Miten voitaisiin lisätä kolmansien maiden pienimuotoisen kalastuksen mahdollisuuksia vaikuttaa kestävyyteen sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin?

5.9. Vesiviljely

Vesiviljely on yhä tärkeämpi osa elintarvikkeina käytettävien vesieläinten tuotantoa. Monilla EU:n rannikkoseuduilla ja sisämaa-alueilla vesiviljely on tärkeä elinkeino, mutta sen tuotanto on viime vuosina taantunut. Komissio on laatinut erillisen tiedonannon vesiviljelyyn liittyvistä erityisistä lyhyen ja keskipitkän aikavälin ongelmista.[13] On kuitenkin tärkeää keskustella siitä, mikä rooli vesiviljelyllä tulee olemaan uudistetussa YKP:ssä.

- Mikä rooli vesiviljelyllä pitäisi olla uudistetussa YKP:ssä: olisiko se otettava yhdeksi YKP:n peruspilareista vahvistamalla sille erityiset tavoitteet ja välineet, vai olisiko sen kehittäminen jätettävä jäsenvaltioiden vastuulle? Mitä välineitä tarvitaan vesiviljelyn sisällyttämiseksi YKP:hen?

6. SEURAAVAT VAIHEET

Uudistuksen parissa tehtävä työ ei rajoitu pelkästään YKP:n tehostamiseen sen nykyisissä puitteissa. Paljon voidaan tehdä ja tullaan tekemään ennen uudistuksen täytäntöönpanoa. Tällaisia toimia ovat

[13] Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Vesiviljelyn kestävän tulevaisuuden turvaaminen – Uutta pontta yhteisön vesiviljelyalan kestävää kehittämistä koskevalle strategialle – KOM(2009) 162.

– valvontapolitiikan uudistus, jolla varmistetaan päätösten asianmukainen täytäntöönpano ja tasapuoliset toimintaedellytykset eri jäsenvaltioissa,

– jatkuva pyrkimys laittoman, sääntelemättömän ja ilmoittamattoman kalastuksen torjuntaan, jotta tällainen kalastus saataisiin kitkettyä Euroopan vesiltä ja jotta tällaisesta kalastuksesta peräisin olevia tuotteita ei tuotaisi Eurooppaan,

– uudet aloitteet saaliiden poisheittämisen välttämiseksi ja herkkien lajien ja elinympäristöjen suojelemiseksi,

– YKP:n jatkuva huomioon ottaminen yhdennetyssä meripolitiikassa, mukaan luettuna meristrategian täytäntöönpanoon myönnettävä tuki, jolla varmistetaan meriekosysteemien ympäristönsuojelu,

– uusi vesiviljelystrategia, jolla on tarkoitus poistaa tämän alan kehittymisen tiellä olevat esteet,

– liikakalastettuihin kantoihin kohdistuvan kalastuspaineen vähentämiseen ja niiden palauttamiseen kestävän enimmäistuoton tasolle tähtäävien täydentävien pitkän aikavälin hoitosuunnitelmien laatiminen ja täytäntöönpano,

– avoimuuden lisääminen kuluttajien kannalta, ja tuotannon jäljitettävyyteen tehtävät, koko markkinointiketjuun kohdistuvat lisäparannukset.

Näiden aloitteiden tavoitteena on korjata kiireelliset lyhyen ja keskipitkän aikavälin ongelmat samalla kun jatketaan politiikan puitteiden pidemmän aikavälin tarkastelua. Mikäli mahdollista, niitä kehitetään kyseisestä kalastuspolitiikan uudistuksesta annettavien suuntaviivojen mukaan.

Tämän vihreän kirjan olisi yhdessä sidosryhmiä edustavilta organisaatioilta, tutkimusyhteisöltä, jäsenvaltioiden viranomaisilta, kansalaisyhteiskunnan edustajilta ja kolmansilta mailta saatujen kannanottojen kanssa oltava perusta uudistetusta YKP:stä käytävälle julkiselle keskustelulle. Komissio toivoo, että keskusteluun osallistuisi laaja joukko poliittisia päättäjiä ja kansalaisia, niin kalastusalan toimintaan suoraan osallistuvia kuin muidenkin alojen toimijoita sekä jäsenvaltioiden asukkaita kuluttajan, kansalaisen ja veronmaksajan ominaisuudessa. Kehitysmaiden edustajia ja sidosryhmiä kannustetaan niin ikään osallistumaan keskusteluun omasta näkökulmastaan.

Komissio laatii vuoden 2010 alkupuoliskolla keskustelusta yhteenvedon ja tekee päätelmät YKP:n uudistuksen suunnasta ottaen huomioon budjettitarkistuksen tuloksen ja pyrkimättä vaikuttamaan seuraavasta rahoituskehyksestä käytäviin neuvotteluihin. Sen jälkeen laaditaan vaikutustenarviointi, ja komissio laatii sidosryhmien kanssa käytävien lisäneuvottelujen jälkeen ehdotuksen uudeksi perusasetukseksi, joka esitetään uuden rahoituskehyksen yhteydessä vuoden 2013 jälkeen neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhdessä kaikkien muiden oikeusperustaa koskevien ehdotusten kanssa.

7. KERRO MIELIPITEESI

Tämän vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää ja kannustaa julkista keskustelua ja kerätä näkemyksiä tulevasta YKP:stä. Komissio pyytää asianomaisia osapuolia[14] ilmaisemaan kantansa tässä vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin ja kehottaa heitä toimittamaan ne ja mahdolliset lisäkommentit viimeistään 31. joulukuuta 2009 seuraavaan osoittamaan:

European Commission – Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries

"CFP Reform"

B-1049 Brussels

Belgium

tai sähköpostilla osoitteeseen: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Kannanotot julkaistaan internetissä. Ennen vastaamista on tärkeää lukea tähän kyselyyn sovellettavat tietosuojaperiaatteet. Niistä käy ilmi, miten henkilötietoja ja annettua palautetta käsitellään.

Kuulemisen perusteena olevia asiakirjoja ja lisätietoja on saatavissa seuraavalta internet-sivulta: http://ec.europa.eu/fisheries/reform

8. LYHENTEET

YKP …… Yhteinen kalastuspolitiikka

YMJ ……Yhteinen markkinajärjestely

EKTR …….….... Euroopan kalatalousrahasto

ICES …….….... Kansainvälinen merentutkimusneuvosto

TAC …… Suurin sallittu saalis

[14] Ammattialajärjestöjä pyydetään kirjautumaan komission avaamaan edunvalvojien rekisteriin (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). Kyseinen rekisteri perustettiin Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä, ja sen tarkoituksena on antaa komissiolle ja suurelle yleisölle tietoa eri edunvalvojien tavoitteista, rahoituksesta ja rakenteista.