



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 14.12.2011
SEK(2011) 1575 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE,

mis on lisatud dokumendile

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,
milles käsitletakse teatavaid kalavarude kaitseks võetavaid meetmeid, mis on suunatud
koostööd mittetegevatele riikidele

{ KOM(2011) 888 lõplik }
{ SEK(2011) 1576 lõplik }

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE,

mis on lisatud dokumendile

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,

milles käsitletakse teatavaid kalavarude kaitseks võetavaid meetmeid, mis on suunatud koostööd mittetegevatele riikidele

1. PROBLEEMI MÄÄRATLEMINE: MILLES TÄPSELT PROBLEEM SEISNEB, KEDA SEE KÕIGE ENAM MÕJUTAB JA MIKS ON VAJALIK RIIKLIK SEKKUMINE?

ÜRO mereõiguse konventsiooni¹ ja ÜRO kalavarusid käsitleva kokkuleppe² kohaselt peavad rannikuriigid ja teised riigid, kes püüavad piirialade kalavarusid ja pika rändega kalavarusid, tegema nende vastutustundlikuks majandamiseks koostööd kas otse või piirkondlike kalandusorganisatsioonide kaudu, et tagada selliste kalavarude pikaajaline jätkusuutlikkus.

Võib juhtuda, et kolmas riik ei tee koostööd ELile huvipakkuvate piirialade kalavarude ja pika rändega kalavarude majandamisel, ja mis veelgi tähtsam: sellise riigi hoiak – kas tegevuse või tegevusetuse tõttu – kätkeb endas üleüldise ohtu. Seepärast on oluline kasutada kõikvõimalikke vahendeid, et veenda asjaomast riiki loobuma niisugusest ohtlikust hoiakust. Kui tavapärased konsultatsioonid ja tehniline koostöö ei õnnestu, tuleks teha selge otsus rakendada kaubanduspiiranguid, kuid ELil ei ole mehhanismi, mis võimaldaks piiranguid vastu võtta kasutoova tähtaja jooksul.

Praegu tuleb ELil tegelda makrellivarude üleüldise ohuga, mis on tekkinud Islandi ja Fääri saarte poolt vastuvõetud majandamismeetmete tõttu, sest nad ei võtnud vajalikul määral arvesse teiste rannikuriikide ja ELi õigusi. Mida varem EL saab võimaluse asjakohaselt reageerida, seda tõhusamalt saab kõnealuseid ja teisi võimalikke tekkivaid probleeme lahendada.

Üleüldise probleem, mis tekkitab seetõttu, et kolmandad riigid ei tee koostööd, mõjutab peaaegu kõiki kalandusega tegelevaid osapooli.

Kalapüüki nii lähemas kui ka pikemas perspektiivis: konkurents piiratud turu pärast ja saakide vähenemine kalavarude ammendumise tõttu võivad põhjustada suuri majanduslikke kaotusi ja töökohtade vähenemist.

¹ 1982. aasta 10. detsembri [Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon](#).
² [Kokkulepe Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 10. detsembri 1982. aasta mereõiguste konventsiooni piirialade kalavarude ja siirdekalade kaitset ja majandamist käsitlevate sätete rakendamise kohta](#) (jõustus alates 11. detsembrist 2001)

Töötlev tööstus võib lühikese aja jooksul saada küll rohkem odava hinnaga toorainet, kuid kannatab kalavarude ammendumise tagajärgede all keskpikas kuni pikas perspektiivis.

Tarbijad ei saa tõenäoliselt kasu varustamise lühiajalisest suurenemisest. Selle mõju hindadele võivad neutraliseerida suurenenud töötasud ja töökohtade arv töötlevas ja turustavas tööstuses. Tarbijad tunnevad vähenenud tarnimise mõjusid pikas perspektiivis, makstes kõrgemat hinda:

ELi ja riikide ametiasutusi hakatakse pidama võimetuks kõnealust probleemi lahendada nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis. Usalduse puudus riigiasutuste vastu kajastub arvamusküsitlustes ja see võib kaasa tuua suuri tagasilööke teistes poliitikavaldkondades.

Riigiasutustel on esmane kohustus tegutseda, et kaitsta kõnealuses valdkonnas osalejaid.

2. Subsidiaarsuse analüüs: kas ELi meetmed on subsidiaarsuse põhimõttel õigustatud (vajalikkus ja ELi lisaväärtus)?

Kavandatud vahendi lõppeesmärk on vältida teatavate piirialade kalavarude ja pika rändega kalavarude ülepüüki ELi ühise kalanduspoliitika raames, kuid kavandatud vahend (importi piiramine või keelustamine) kuulub ühise kaubanduspoliitika pädevusse. Mõlemad poliitikad kuuluvad ELi ainupädevusse ning subsidiaarsuse põhimõtet seetõttu ei kohaldata.

3. ELi algatuse eesmärgid: mis on poliitika peamised eesmärgid?

Käesoleva algatuse aluseks olev poliitiline eesmärk on aidata kaasa kalavarude kaitsele, mis on ühise kalanduspoliitika peamine eesmärk. Tegevuseesmärk on varustada EL kaubandusel põhineva vahendiga, et aidata saavutada kõnealune peaesmärk.

4. Poliitilised valikud: milliseid valikuvõimalusi on kaalutud ja milliseid on hinnatud?

Analüüsiti järgmist viit valikuvõimalust:

- (1) mitte midagi teha;
- (2) võtta meetmeid muus vormis kui õigusaktid, näiteks kasutada selliseid vahendeid kui „süüdistamine ja häbistamine”, jätkusuutlikkuse märgised või eri vormis diplomaatilised demaršid;
- (3) varustada ühine kalanduspoliitika reguleeriva vahendiga, mis võimaldab kiiresti reageerida probleemile, keelustades selliste kalatoodetega kauplemine, mis on saadud asjaomasest kalavarust ja mis pärinevad asjaomasest riigist;
- (4) seada piiratud ulatusega kaubanduspiirangud, mis hõlmavad üksnes kergesti identifitseeritavaid kalatooteid;
- (5) anda välja reguleeriv õigusakt, milles sätestatakse vastumeetmed kolmanda riigi poolt toimepandud rahvusvaheliselt süülisele teole.

5. Mõju hindamine: milline on iga tegevussuuna peamine majandus-, keskkonna- ja sotsiaalne mõju, eelkõige nende (kvantifitseeritud/rahaline) kasu ja maksumus (sh hinnanguline halduskoormus ning avaliku halduse asutuste muud kulud, mis on seotud eeskirjade täitmisega ja rakendamisega)?

Selleks et tõhusamalt käsitleda kõnealuste valikuvõimaluste keskkonna-, majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid, analüüsiti neid võimalusi juhtumiuuringuna makrellivarude olukorra kohta. Kõnealune juhtum vastab praegu käimasolevale vaidlusele Kirde-Atlandi makrellivarude majandamise üle, mille suhtes Island ja Fääri saared on võtnud meetmeid ilma teiste rannikuriikide õigusi vajalikul määral arvesse võtmata ning see on seadnud ohtu kõnealuse kalapüügi jätkusuutlikkuse. Nimetatud kalavarude kohta kättesaadavad andmed ja teave võimaldavad eespool esitatud valikuvõimalusi võrdlevalt analüüsida.

Kasutades kõige hiljutisemaid teaduslikke andmeid kõnealuse kalavaru kohta, simuleeriti analüüsis nii palju kui võimalik kõnealuse kalapüügi muutumist järgmise 12 aasta jooksul. See hõlmas ka ühekordset hinnangut halduskoormusele ja muid kaalutlusi seoses võimalike eeliste ja puudustega.

Analüüsi tulemused näitavad, et:

- 1. valikuvõimalus (mittetegutsemine) ei ole vastuvõetav. EL peab tegutsema.
- Ehkki mitteseadusandlikest vahenditest (2. valikuvõimalus) võib mõnel juhul kasu olla, tuleb enamikul juhtudel eelistada võimalust võtta otsustavaid õiguslikke meetmeid. Isegi kui seda eelistatakse vähestel juhtudel, õigustaks see vajalike õiguslike mehhanismide vastuvõtmist, seega saaks neil vähestel juhtudel seda meedet tegelikult rakendada.
- Järgnevas tabelis esitatakse 3., 4. ja 5. valikuvõimaluse mõjude lühikokkuvõtte.

	Variant 3	Variant 4	Variant 5
Keskkonna-, majanduslik ja sotsiaalne mõju	<ul style="list-style-type: none"> • Varude väga kiire taastumine soovitud tasemeni. • Varude ammendumise ohtu ei ole (*). • Säilitatakse merehoolduse nõukogu (MSC) poolne sertifitseerimine. • Suurem usaldus pädevate asutuste vastu. • Paremad palgad pärast varude taastumist. • Paremad tarbijahinnad. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Sarnaneb 3. võimalusega, kuid mõju avaldub viivitusega. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nagu 3. võimalus, kuid võib-olla tõhusamal viisil.
	1	2	1

JÄRJESTUS:			
Halduskoormus	Suur: väga üksikasjalik seadusandlus (jälgitavus), paljude toodete jälgimine.	Väike: lihtsam seadusandlus, vähem jälgitavaid tooteid.	Suurem kui 1. võimaluse puhul: üksikasjalikum meetmete valik, vastuoluline seadusandlus, kompleksne jälgimine.
JÄRJESTUS:	2	1	3
Peamised puudused	<ul style="list-style-type: none"> Raskused asjaomaseid liike sisaldavate toodete määratlemisel. Proportsionaalsuse ja meetmete võrdsuse järgimise tõendamine. 	<ul style="list-style-type: none"> Suuri raskusi ei ole. Kergem tõendada proportsionaalsuse ja meetmete võrdsuse järgimist. 	<ul style="list-style-type: none"> Nagu 3. võimaluse puhul, kuid keerukama meetmete paketi puhul on suuremaid raskusi seadusega kokkusobitamisel.
JÄRJESTUS:	2	1	3

(*) Makrellivarude juhtumiuuringu puhul siis, kui kudekarja biomass langeb allapoole 1,7 miljoni tonni piiri.

6. Valikuvõimaluste võrdlus: millist võimalust eelistada, milliste tingimuste ja millise põhjenduse alusel?

Keskkonna-, majanduslik ja sotsiaalne mõju on omavahel väga tihedalt seotud ja väga sarnane kolme kõnealuse võimaluse puhul. Ainus vahe on, et 4. valikuvõimaluse puhul arvatakse, et selle mõju võib avalduda teataval ajal hiljem, kuna võetud meetmed ei ole nii karmid kui 3. ja 5. võimaluse puhul. 4. võimaluse väikemat tõhusust korvab aga selle palju lihtsam rakendamine nii õigusakti kavandamise kui ka selle rakendamise seisukohast. Kumuleeritud järjestus (5, 4, 7) ei anna tohutult erinevaid tulemusi, mis võimaldaks üht või teist valikut eelistada või välistada.

Veelgi raskem on üldistada makrelli kohta tehtud analüüsi tulevaste juhtumite tarvis. Võib ette tulla olukordi, kus 3. võimalus ei ole rakendatav, nagu juhtumid, kui kõnealustest liikidest valmistatud imporditud kaupu on korduvalt töödeldud ja muudetud. Mõne teise juhtumi korral ei oleks kaubanduslikud meetmed kohaldatavad (näiteks kui asjaomase liigiga ei kaubelda), kuid on võimalik võtta vastumeetmeid, aga selleks ei ole tõhusat ELi vahendit.

Eespool öeldut arvesse võttes jõuti järeldusele, et parim valikuvõimalus võiks olla see, mis on piisavalt paindub, et koondada kolm eespool kirjeldatud võimalust, ja mis on võimeline minimeerima nende puudusi ja halduskulusid. See võiks olla ELi õigusakt, millel on järgmised tunnused:

- (a) selle aluseks on eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 207; muu alus on samuti võimalik, kui ettenähtud meetmed ei ole kaubandusega seotud;
- (b) kirjeldatakse selle kohaldamisvaldkonda nagu praeguse juhtumi puhul: olukorrad, kui puudub koostöö kalanduse haldamisel ning võetakse meetmeid, mis on suures vastuolus rahvusvahelise ühistegevuse tavapraktikaga ja ohustavad jätkusuutlikkust;
- (c) esitatakse loetelu võimalikest meetmetest, mis tuleb võtta, kaubanduspiirangutest kuni erineva iseloomuga vastumeetmeteni;
- (d) sätestatakse peamised põhimõtted ja kriteeriumid, mille suhtes kõnealuseid meetmeid tuleks kohaldada: tõhusus, proportsionaalsus, võrdsus, seaduste järgimine jne;
- (e) antakse komisjonile rakendusvolitused sobiva lahenduse leidmise huvides asjakohaste meetmete võtmiseks kooskõlas eespool osutatud kriteeriumidega;
- (f) kehtestatakse kooskõlas uue komiteemenetlust käsitleva määrusega konkreetne kontrollimehhanism liikmesriikidepoolseks kontrolliks;
- (g) kehtestatakse selged eeskirjad meetmete automaatseks või väga kiireks peatamiseks, kui koostööd mittetegev riik on vastu võtnud asjakohased parandusmeetmed;
- (h) antakse ka komisjonile õigus luua vajaduse korral uusi seiremehhanisme, kui olemasolevad ei ole tõhusad.

Kohaldamisalast tuleks selgelt välistada juhtumid, mida hõlmavad ebaseaduslikku, teatamata ja reguleerimata kalapüüki käsitlevad õigusaktid ja muud vahendid. Meetmete loetelu peaks olema piisavalt laiaulatuslik, et sealt ei jääks välja uued tõhusad ja mittevastuolulised meetmed, kui need tekkivad. Punkti d all olevad põhimõtted ja kriteeriumid peaksid seevastu olema väga karmid, nii et komisjoni tegutsemisruum oleks selgelt kehtestatud.

7. Seire ja hindamine: kuidas teha kindlaks tegelik kulu ja tulu ning saavutada soovitud mõju?

Kogu ettevõtmise eesmärk (vt punkt 3) on panustada kalavarude kaitsmisse ja aidata neil saavutada tase, mis võimaldab saavutada maksimaalse jätkusuutliku saagikuse. Kalavarude seisukorra hindamise tavapäraselt kasutatavad näitajad on kudekarja biomass (SSB), st kalade hulk, kes on valmis kudemisajal kudema; ning kalastussuremus (F), mis näitab määra, mille võrra vähendatakse kalavarusid kalapüügi kaudu. On ka teisi näitajaid, mis nimetatuid täiendavad ja illustreerivad, millises ulatuses mõjub kalapüük mitte ainult sihtpüügiks olevale liigile, vaid ka teistele kaladele ja mereorganismidele, mida püütakse või kahjustatakse tahtmatult.

Praegu on olemas väga keeruline süsteem, mis on kavandatud tagama õigeaegse ja teaduslikult põhjendatud seire. Sellesse süsteemi kuuluvad kalapüügi kohta teabe kogumine, bioloogiliste andmete valimine ja kogumine, kalandusteadlaste rahvusvahelise koostöö raames merel uurimislaevadel tehtavad teadusuuringud, mis võimaldavad sünteesida ja vahetada andmeid ja teavet, hinnata kalavarusid ja anda teaduslikku nõu kalanduse haldajatele. Kirde-Atlandi juhtumi puhul koordineerib enamikku neist meetmetest Rahvusvaheline Mereuurimise Nõukogu (ICES). Samasugused organisatsioonid on olemas ka teistes ELile huvipakkuvates kalapüügipiirkondades.

Teadusliku analüüsi tarbeks andmete kogumise praegune raamistik³ ning kalanduse teadus- ja tehnikakomitee mandaat võimaldavad samuti toota korrapäraselt majandusandmeid, mida saab kasutada kavandatud meetme tulemuslikkuse mõõtmiseks selliste näitajate abil nagu majanduslik tulusus, ELi laevastike käive ning nende sõltuvus ühest või teisest kalavarust. Impordi järelkontrolli tehakse samuti korrapäraselt. Seepärast ei ole praegu mingit põhjust luua kalavarude olukora jälgimiseks uusi süsteeme või tugevdada mõnda olemasolevatest.

³ [Nõukogu määrus \(EÜ\) nr 199/2008](#), 25. veebruar 2008, kalandussektori andmete kogumist, haldamist ja kasutamist käsitleva ühenduse raamistiku loomise ning ühise kalanduspoliitikaga seotud teadusliku nõustamise toetamise kohta.