



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 26.2.2007  
KOM(2007) 73 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO**

**kalastusoikeusperustaisista hallinnointivälineistä kalastusalalla**

{SEK(2007) 247}

## KOMISSION TIEDONANTO

### kalastusoikeusperustaisista hallinnointivälineistä kalastusalalla

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	Asia .....	3
2.	Taustaa .....	3
3.	Yhteisön tilanne .....	4
4.	Kalastusoikeusperustaiset hallinnointijärjestelmät .....	5
5.	Jatkotoimenpiteet .....	6
6.	Keskustelun avaaminen.....	7
7.	Päätelmät .....	8

## 1. ASIA

Kalastusalan taloudellisen tilanteen parantamista koskevassa komission tiedonannossa<sup>1</sup> todettiin, että monien yhteisön kalastuslaivaston osien nykyinen vaikea taloudellinen tilanne vaatii uudenlaista suhtautumista kalastuksenhoitoon. Painopisteet ovat kestävä kalastuskäytännöt ja kalakantojen tason nostaminen, ja ne olisi selkeästi kytkettävä sellaisen ympäristön luomista koskevaan tavoitteeseen, jossa kalastusalukset ja -laivastot voivat toimia taloudellisesti tehokkaammin.

On tunnustettu, että yhteisössä ja jäsenvaltioissa nykyisin sovellettavat hyvin erilaiset hallinnointijärjestelyt eivät ole kovin avoimia ja tehokkaita, ja eräissä tapauksissa niitä haittaa yleisen johdonmukaisuuden puute, mikä osaltaan aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia kalastuselinkeinolle. Tässä tiedonannossa pyritään tarkastelemaan vaihtoehtoisia hallintomalleja kalastuksenhoidon tehokkuuden parantamiseksi helpottamalla yhteisessä kalastuspolitiikassa yhteisölle ja jäsenvaltioille asetettujen perustavoitteiden saavuttamista. Näitä tavoitteita ovat esimerkiksi kalakantojen säilyttäminen, jäsenvaltioiden kalastusmahdollisuuksien suhteellisen vakauden ylläpitäminen ja kalastusalan kilpailukyvyyn varmistaminen. Tarkoituksena on käynnistää jäsenvaltioiden ja komission välinen vuoropuhelu kalastusoikeusperustaisista hallinnointijärjestelyistä ja niiden tulevaisuudesta yhteisessä kalastuspolitiikassa.

Tässä tiedonannossa kalastusoikeusperustainen hallinnointi määritellään viralliseksi järjestelmäksi, jonka puitteissa kalastajille, kalastusaluksille, yrityksille, osuuskunnille ja kalastusta harjoittaville yhteisöille myönnetään yksittäiset kalastusoikeudet.

## 2. TAUSTAA

Sen jälkeen, kun vapaa pääsy kalavaroihin lopetettiin, kaikissa kalastuksenhoitojärjestelmissä on otettu käyttöön jonkinlaisia kalavaroihin pääsyyn ja/tai niiden käyttöön liittyviä oikeuksia. Näin on tapahtunut myös yhteisessä kalastuspolitiikassa, johon sisältyy muun muassa kansallisten lupien ja kiintiöiden myöntäminen, merelläolopäivien lukumäärän rajoittaminen tiettyjen kalastusten osalta sekä erilaisia toimenpiteitä laivastojen kapasiteetin rajoittamiseksi. Vaikka yhteisen kalastuspolitiikan perusmekanismit jaettaessa kalastusoikeudet jäsenvaltioiden kesken ovatkin osoittautuneet tehokkaiksi ja kestäviksi, monessa muussa suhteessa tavoitteiden saavuttamisessa on epäonnistuttu. Tämä ilmenee monien kalakantojen ja erityisesti pohjakalakantojen tilan heikkenemisenä ja tiettyjen laivastonosien taloudellisen kannattavuuden alenemisenä.

Jäsenvaltioiden ja yhteisön tasoilla perustetut kalastuksenhoitojärjestelmät, joissa määrätään rajoitetusta pääsystä kalavarojen hyödyntämiseen, ovat implisiittisesti johtaneet kalastusoikeuksien taloudellisen arvon määrittämiseen. Tämä taloudellinen arvo ilmenee suoraan tai välillisesti erilaisissa kalastusalalla nykyisin toteutettavissa markkinatoimissa. Esimerkkinä voidaan mainita lisenssien, kalastuspäivien ja kiintiöiden kauppa tai leasingvuokraus eräissä jäsenvaltioissa. Välillisemmin kalastusoikeuden taloudellinen arvo heijastuu kalastusalusten markkinahintojen väliseen eroon sen mukaan, onko kyseessä lisenssin saanut alus vai alus, jolla ei ole lisenssiä.

---

<sup>1</sup> KOM(2006) 103 lopullinen.

Näin ollen useimmissa jäsenvaltioissa on olemassa tosiasialliset kalastusoikeuksien markkinat. Kyseisten oikeuksien taloudellinen arvo on toisinaan merkittävä, ja se voi vaikuttaa ratkaisevalla tavalla kalastusalan kehittymiseen. Tiedonannon tavoitteena on hahmotella järjestelmä, joka auttaa vahvistamaan taloudellisen arvon yksittäisinä kalastusoikeuksina ja siten lisäämään avoimuutta, oikeusvarmuutta, turvallisuutta ja viime kädessä myös kalastajien toiminnan taloudellista kannattavuutta, mikä puolestaan vähentää yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Tässä tilanteessa on tarpeen aloittaa keskustelu alaan liittyvän tiedon jakamiseksi ja syventämiseksi ja mahdollisesti tarvittavien toimenpiteiden arvioimiseksi.

Nämä näkökohdat sisältyivät komission ehdotukseen yhteisen kalastuspolitiikan uudistamiseksi ja siihen liittyvään toimintasuunnitelmaan<sup>2</sup>, jossa komissio sitoutui toimittamaan kertomuksen yhteisön ja/tai jäsenvaltioiden kalastushoitosuunnitelmiin sovellettavista säännöksistä, jotka koskevat kaupan olevien yksilöllisten ja yhteisöllisten kalastusoikeuksien järjestelmää.

### 3. YHTEISÖN TILANNE

Yhteisön kalastusalalle on ominaista hallinnointivälineiden ja -mekanismien moninaisuus. Lähes samankaltaiset tilanteet hoidetaan usein hyvinkin erilaisin tavoin riippuen asianomaisesta jäsenvaltiosta, alueesta tai kalastuksesta. Käytäntöjen moninaisuus jopa yhden jäsenvaltion sisällä on keskeinen osa käytännössä saatua kokemusta, jota olisi arvioitava ja josta olisi keskusteltava yhdessä.

Kalavarojen säilyttäminen, joka on meriekosysteemien kestävyuden ja kalastusalan taloudellisen toiminnan jatkumisen edellytys, on tällä hetkellä ensisijainen ja välitön tavoite. Tämä on johdonmukaista Johannesburgin (kestävän enimmäistuoton turvaaminen) ja Lissabonin strategioita koskevien yhteisön sitoumusten kanssa. Keskusteltaessa kalastusoikeusperustaisesta kalastushoidosta pyritään selvittämään, voisiko kalastusalan taloudellisen hallinnoinnin tehostaminen edesauttaa kyseisen tavoitteen saavuttamista, ja erityisesti pohtimaan, olisiko kalastusalalla mahdollista kehittää uusia ja/tai parannettuja taloushallinnointijärjestelmiä tehokkuuden ja toimivuuden edistämiseksi. Esimerkiksi yksilöllisten kalastusoikeuksien tai kiintiöiden järjestelmä, kalavarojen alueelliset käyttöoikeudet tai pyyntiponnistusoikeudet voivat osaltaan laskea kalastuskapasiteetin tasoa ja siten vähentää kalastuspainetta. Kaikkia tällaisia kalastushoitojärjestelmiä olisikin arvioitava sen perusteella, miten ne myötävaikuttavat yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen, kun tavoitteena on ”sellainen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävät olosuhteet” (neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002).

Yhteisö on vastuussa laivaston kokonaisuuden rajoittamisesta, saaliiden ja pyyntiponnistusten tasojen vahvistamisesta sekä teknisiä toimenpiteitä, kuten aluksiin tai pyydyksiin liittyviä rajoituksia, koskevista päätöksistä kalakantojen suojelun tason lisäämiseksi. Jäsenvaltioiden viranomaiset vastaavat lisenssien, kiintiöiden ja pyyntiponnistuksen jakamisesta ja hallinnoimisesta kansallisella ja alueellisella tasolla. Siten kaikki nämä hoitotoimenpiteet auttavat jo nyt määrittelemään ja kuvailemaan yksittäisten kalastajien pääsy- ja

---

<sup>2</sup> Komission tiedonanto yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta (toimintasuunnitelma), KOM(2002) 181 lopullinen.

pyyntioikeudet. Näihin oikeuksiin voidaan yhdistää taloudellinen arvo, mutta se tapahtuu usein epäavoimella ja ennakoimattomalla tavalla.

#### 4. KALASTUSOIKEUSPERUSTAISET HALLINNOINTIJÄRJESTELMÄT

Vahvistetun kalastusoikeusperustaisen hallinnointijärjestelmän tarjoamat mahdollisuudet olisi osoitettava selkeästi. Se ei ole ihmelääke kalastusalan ongelmiin eikä myöskään varsinainen hallinnointiväline vaan keino auttaa kalastajia lisäämään toimintansa taloudellista kannattavuutta. Sen vuoksi erilaisten kalastuksenhoitotoimenpiteiden (esim. kiintiöiden) avulla toteutettavat säilyttämistavoitteet ovat edelleen tarpeen. Kalastusoikeuksien virallinen vahvistaminen voi kuitenkin samalla auttaa yhteiskuntaa näiden tavoitteiden saavuttamisessa kustannustehokkaammalla tavalla. On mainittu, että taloudellinen kestävyys lisää pitkällä aikavälillä myös biologista kestävyttä, koska toimivan kalastusoikeusperustaisen hallinnointijärjestelmän uskotaan lisäävän kalastajien ja muiden alan toimijoiden mielenkiintoa merellisten luonnonvarojen kestävyttä kohtaan.

Olisi alusta lähtien tunnustettava, että teoriassa kaikki normaalin ja vapaan (kiintiöiden kaltaisten) oikeuksien kaupan esteet johtavat tilanteeseen, jossa kiintiöiden jakaminen ei tapahdu taloudelliselta kannalta optimaalisella tavalla. Poliittisesti tarkasteltuna on kuitenkin täysin laillista, että kukin jäsenvaltio päättää soveltaa omia kansallisia tavoitteitaan vastaavaa mutta vähemmän optimaalista järjestelmää. Tällöin saattaa olla mahdollista tasapainottaa keskenään ristiriitaisia tavoitteita, kuten lyhyen aikavälin taloudellinen tehokkuus ja työllisyyden ylläpitäminen, tai vaikuttaa kalastusoikeuksien jakamiseen kalastusalan eri osalojen – esimerkiksi pienimuotoisen kalastuksen ja suurten laivastojen harjoittaman kalastuksen – välillä.

Kalastusoikeusperustaisten hallinnointijärjestelmien kiistanalaisin kysymys on oikeuksien siirrettävyys. Sen perusteet ovat ensisijaisesti taloudelliset, koska kalastusyriyten tehokkuus paranee taloudellisesti kannattamattomampien alusten poistuttua laivastosta, kun taas kiintiöiden siirtäminen vähemmän kannattavilta aluksilta kannattavammille aluksille johtaa kalavarojen käytön hinnoitteluun. Tällaisen hinnoittelun käyttöönotto saattaa aiheuttaa oikeuksien laajamittaista ostamista, mikä puolestaan johtaa kiintiöiden omistuksen, kalastustoiminnan maantieteellisen jakautumisen ja laivastojen kokoonpanon keskittymiseen. Olisi pantava merkille, että tällaista keskittymistä on jo tapahtunut, ja sen voidaan odottaa jatkuvan kalastusoikeusperustaisista hallinnointijärjestelmistä riippumatta erityisesti siksi, että kalastusmahdollisuuksia on vähennetty tasolle, jolla useiden alusten kalastustoiminta ei ole enää kannattavaa. Sen vuoksi yhä useammat alukset ovatkin päättäneet osallistua kansallisiin käytöstäpoistamisohjelmiin.

Keskittymisriskin välttämiseksi järjestelmät voidaan suunnitella sellaisiksi, että tietyn rajan ylittävä keskittymisaste ei ole mahdollinen, jolloin voidaan ylläpitää kalastustoiminnan maantieteellinen tasapaino ja säilyttää mahdollisimman pitkälle alan vallitseva kulttuurinen, sosiaalinen ja ammatillinen rakenne. Jos esimerkiksi järjestelmät vaikuttavat haitallisesti samoja kalavaroja hyödyntävään pienimuotoiseen rannikkokalastukseen ja vaikuttavat merkittävästi paikalliseen elinkeinoelämään, on suositeltavaa käyttää varovaista lähestymistapaa. Pienimuotoista kalastusta voitaisiin suojella poliittisin perustein toteuttamalla eräänlainen yhteisölliseen kehittämiseen suunnattu kiintiöjärjestelmä, jonka erityistavoitteena on turvata kyseisen kalatalouden osan edut pääomavaltaisempiin kilpailijoihin nähden.

Sääntelemättömien markkinoiden mahdollisten kielteisten vaikutusten – erityisesti toiminnan keskittymisen ja siirtymisen – rajoittamiseksi käyttöön otettavien mekanismien olisi kuitenkin oltava yhtenäismarkkinoita ja kilpailua koskevien yhteisön sääntöjen mukaisia. Kokemus on osoittanut, että tämän suhteen on syytä olla valppaana, koska monet tällaiset mekanismit saattavat olla yhteisön sääntöjen vastaisia. Siksi komission olisikin tarkasteltava niitä järjestelmällisesti.

Kalastusoikeusperustaiset hallinnointijärjestelmät voivat myös osaltaan aiheuttaa saaliiden arvon keinotekoiseen nostamiseen ja poisheittämiseen liittyviä ongelmia, jotka vaarantavat kalavarojen kestävyuden ja vaikeuttavat saaliiden todellisten tasojen arvioimista. Samat haasteet ovat kuitenkin olemassa myös nykyisten hallinnointijärjestelmien kohdalla, joten niitä ei tulisi pitää yksinomaan kalastusoikeusperustaisiin hallinnointijärjestelmiin liittyvinä. Komissio valmistelee parhaillaan saaliiden poisheittämiseen liittyvää aloitetta, jonka tavoitteena on osaltaan lieventää näitä kalastusoikeusperustaisen hallinnointijärjestelmien laajemmasta käytöstä johtuvia vaikutuksia. Tässä yhteydessä on ensisijaisen tärkeää tehostaa sääntöjen noudattamista ja kalastustoiminnan valvontaa käytössä olevien hallinnointijärjestelmien onnistumisen varmistamiseksi.

## 5. JATKOTOIMENPITEET

Ottaen huomioon kalastusmahdollisuuksia jäsenvaltioiden kesken jaettaessa sovellettava yhteiseen kalastuspolitiikkaan sisältyvä suhteellisen vakauden periaate, jonka tarkoituksena on varmistaa ”kullekin jäsenvaltiolle kalakannoista kuuluva ennakoitavissa oleva osuus” (neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002), ei tässä vaiheessa vaikuta mahdolliselta siirtyä koko yhteisön kattavaan kalastusoikeusperustaiseen hallinnointijärjestelmään, jossa jäsenvaltiot voisivat käydä vapaasti keskenään kauppaa kalastusoikeuksista. Nykyisen yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa kalastusoikeusperustaisen hallinnointijärjestelmien käytön olisi tapahduttava jäsenvaltion tasolla, jolloin kalastusoikeudet olisivat vaihdettavissa kunkin jäsenvaltion sisällä. Tämä ei kuitenkaan estäisi jäsenvaltiota päättämästä, että sen kalastusoikeusperustaisessa hallinnointijärjestelmässä sallitaan kiintiöiden vaihto muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa, kuten jo nyt tapahtuu.

Keskusteltaessa kalastuksenhoitojärjestelmistä yhteisön tasolla on keskityttävä tarkastelemaan jäsenvaltioiden nykyisiä järjestelmiä ja mahdollisuutta lisätä niiden tehokkuutta jakamalla tietoa parhaista käytänteistä. Olisi myös edelleen korostettava, että kukin jäsenvaltio voi vapaasti vahvistaa omat tavoitteensa kalastuksenhoidon taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta.

On tärkeää, että kukin jäsenvaltio tarkastelee kalastusoikeusperustaisen hallinnointijärjestelmien soveltuvuutta koskevan kansallisen alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan pohjalta keinoja eri tavoitteiden saavuttamiseksi ja tavoitteiden välisten vuorovaikutussuhteiden selvittämiseksi. Tältä osin keskustelussa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota alan mielipiteeseen ottamalla huomioon neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean (ACFA) ja merikalastusalan työmarkkinakomitean lausunnot, koska kalastusoikeusperustaisen hallinnointijärjestelmän moitteeton toiminta edellyttää vankkaa hallintotapaa kaikilla tasoilla.

Lisäksi jäsenvaltioissa saattaa olla olemassa erilaisia perustavanlaatuisia esteitä, jotka haittaavat suhteellisen yhdenmukaisten kalastusoikeusperustaisten hallinnointijärjestelmien käyttöönottoa. Eräät maat suhtautuvat perinteisesti varauksella julkisiin kalavaroihin pääsyä koskevien oikeuksien myöntämiseen yksityisille silloinkin, kun se olisi ainoastaan väliaikaista. Nämä oikeudet olisi myös sisällytettävä jäsenvaltioiden monitahoiseen lainsäädäntöön.

Kalastusperustaisista hallinnointijärjestelmistä yhteisön tasolla käytävään keskusteluun olisi sisällytettävä myös kansainväliset näkökohdat, kuten pyrkimys eri jäsenvaltioiden järjestelmien väliseen synergiaan tai kiintiöiden vaihdot jäsenvaltioiden välillä. Tämä puolestaan nostaa esille kysymyksen suhteellisen vakauden periaatteen mukaisessa kiintiöiden maantieteellisessä jakautumisessa tapahtuvien muutosten mahdollisista vaikutuksista.

## **6. KESKUSTELUN AVAAMINEN**

Tarve kalastuksen hoidon taloudellisista näkökohdista yhteisön tasolla käytävään keskusteluun korostuu yhteisen kalastuspolitiikan uusissa suuntaviivoissa. Tämä koskee erityisesti kestävä kehityksen pitkän aikavälin tavoitteita (jotka on esitetty kestävä enimmäistuoton strategian toteuttamista koskevassa komission äskettäin antamassa tiedonannossa), viimeaikaisia aloitteita kalastuslaivastojen taloudellisen kannattavuuden parantamiseksi pelastamis- ja rakenneuudistustuen avulla sekä hiljattain perustettua Euroopan kalatalousrahastoa.

Kalastusoikeuksia myydään ja ostetaan jo nyt joissain jäsenvaltioissa, joko vakiintuneilla markkinoilla tai välillisesti. Siten kalastusoikeudet ovat tosiasiallisesti olemassa, mutta niiden vaikutuksia elinkeinon ja kalastajayhteisöihin ei useinkaan voida selvittää. Sen vuoksi niistä olisi ehdottomasti ryhdyttävä keskustelemaan mahdollisimman pian.

Komission kalastusalan toimijoiden ja jäsenvaltioiden kanssa käymissä keskusteluissa on tullut ilmi seuraavia erityisen arkaluontoisia kysymyksiä, jotka liittyvät kalastusoikeusperustaisten hallinnointijärjestelmien käyttöönottoon:

- suhteellinen vakaus,
- kalastusoikeuksien siirrettävyys, joka saattaa johtaa oikeuksien liialliseen – ja usein peruuttamattomaan – keskittymiseen,
- kalastusoikeuksien alkuperäinen jakautuminen ja kesto aika,
- teollisten kalastusyritysten rinnalla toimivan pienimuotoisen kalastuksen toimintaedellytysten mahdollinen vaikeutuminen,
- saaliiden arvon keinotekoiseen nostamiseen ja saaliiden poisheittäminen liittyvät ongelmat,
- sääntöjen noudattamisen tehokkaan valvonnan tarve.

Näihin kysymyksiin olisi puututtava välittömästi, jotta pragmaattinen keskustelu kalastusoikeusperustaisen hallinnoinnin tulevaisuudesta yhteisessä kalastuspolitiikassa olisi rakentavaa. Komissio aikoo resurssiensa puitteissa toimittaa keskustelun tueksi erityistutkimuksia ja asiantuntijalausuntoja. Se aikoo myös laatia yhteenvedon keskustelusta ja arvioida jatkotoimenpiteiden tarpeen kahdentoista kuukauden kuluessa tämän tiedonannon hyväksymisestä.

Sen jälkeen komissio antaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille kertomuksen ja ehdottaa tai suosittaa tarvittaessa jatkotoimenpiteitä.

## **7. PÄÄTELMÄT**

Komissio pitää tärkeänä aloittaa keskustelun kalastusoikeusperustaisiin hallinnointivälineisiin liittyvistä kysymyksistä. Alalta on saatu runsaasti kokemusta eri jäsenvaltioista, ja nyt on tärkeää syventää tietämystä siitä, millä tavoin kalastusoikeudet syntyvät ja toimivat yhteisössä. On myös levitettävä asiaan liittyvää tietoa ja hyviä käytänteitä ja keskusteltava niistä sekä päätettävä, onko aiheellista tehdä mukautuksia tai uusia aloitteita yhteisen kalastuspolitiikan yleistavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio toivoo pragmaattista, avointa ja hedelmällistä keskustelua alan toimijoiden ja jäsenvaltioiden välillä.