

Bryssel 8.3.2018
SWD(2018) 59 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EHDOTUKSEEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**läntisen Välimeren pohjakalakantoja hyödyntäviä kalastuksia koskevasta
monivuotisesta suunnitelmasta**

{ COM(2018) 115 final } - { SWD(2018) 60 final }

Tiivistelmä
Vaikutustenarviointi: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Läntisen Välimeren pohjakalakantoja hyödyntäviä kalastuksia koskevasta monivuotisesta suunnitelmasta
A. Toimenpiteen tarve
Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?
Pohjakalakantoja hyödyntävissä kalastuksissa on läntisellä Välimerellä kaksi merkittävää ongelmaa: huomattava liikakalastus ja tehoton sääntelykehys. Liikakalastuksen suurimmaksi syyksi on todettu kalastuskapasiteetin ylikäyttö (alusten ja pyyntiponnistuksen huomattava määrä). Lisäksi nykyinen sääntelykehys on tehoton. Tämä johtuu siitä, että kehyksen soveltamisala on rajallinen ja täytäntöönpano on ollut hidasta ja heikkoa. Sidosryhmien omavastuullisuutta on myös puuttunut. Nämä ongelmat ovat suoraan tai välillisesti johtaneet pohjakalakantojen huolestuttavaan tilaan (yli 80:tä prosenttia arvioinnin kohteena olleista kalakannoista liikakalastetaan, ja osassa kannoista on hyvin alhainen biomassa, mikä merkitsee, että kannat hyvin todennäköisesti romahtavat), kalastajiin ja kalastusalaan kohdistuviin sosioekonomisiin vaikutuksiin sekä meriympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin. Edellä kuvatut ongelmat vaikuttavat lähinnä niihin kalastajiin, jotka kalastavat pohjakalakantoja läntisellä Välimerellä, eli Italiasta, Ranskasta ja Espanjasta tuleviin EU:n laivastoihin. EU:n kalastusalan tietojenkeruujärjestelmästä saatujen tietojen mukaan käsillä oleva toimenpide saattaisi koskea noin 13 000:ta alusta.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Ehdotuksella on seuraavat yleiset tavoitteet: saavutetaan YKP:n tavoitteet (2 artikla) pohjakalojen kalastuksissa läntisellä Välimerellä eli varmistetaan, että kalastustoimet ovat ekologisesti kestäviä pitkällä aikavälillä ja niitä hoidetaan tavalla, joka tuo taloudellisia, sosiaalisia ja työllisyyteen liittyviä etuja, sekä parannetaan näiden kalastusten hoidon sääntelykehystä. Ehdotuksella on seuraavat erityistavoitteet: i) saavutetaan ja säilytetään kalastuskuolevuudessa kestävänsä enimmäistuoton taso kaikkien pohjakalakantojen osalta vuoteen 2020 mennessä, ii) lisätään pohjatroolien valikoivuutta, jotta erityisesti nuoret kalat jäisivät saalista pois, iii) varmistetaan kalastusalan kestävyys ja iv) luodaan tehokas hoitokehys, joka on yksinkertaisempi ja vakaampi ja tuo sidosryhmille enemmän omavastuullisuutta.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Koska pohjakalakannat ja näitä kantoja pyytävät kalastusalueet eivät pysytele yhden jäsenvaltion alueella, pelkästään jäsenvaltioiden tasolla toteutettavilla toimilla ei todennäköisesti päästäisi tavoitteisiin. Jotta toimenpiteet olisivat tehokkaita, niitä tulisi koordinoita ja soveltaa kannan koko levinneisyysalueeseen ja kaikkiin asianomaisiin laivastoihin. Tämän vuoksi tarvitaan toimia Euroopan tasolla.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Harkittavana oli kolme toimenpidevaihtoehtoa: Vaihtoehto 1: Poliittikkaa ei muuteta – Ensimmäisenä vaihtoehtona on nykytilanteen säilyttäminen ennallaan, eli politiikkaa ei muutettaisi (toisin sanoen nykyistä sääntelykehystä sovellettaisiin jatkossakin). Tämä on vertailukohta eri vaihtoehtojen arvioimiseksi. Vaihtoehto 2: Muutetaan kalastuksen hoidon nykyistä kehystä – Tässä vaihtoehdossa tarkistettaisiin nykyisiä hoitovälineitä eli kansallisia hoitosuunnitelmia, jotta niihin voitaisiin sisällyttää YKP:n tavoitteet. Tarkistuksessa huomioon otettavat keskeiset näkökohdat olisivat seuraavat: nykyisen soveltamisalan muutokset (kalakannat, kalastukset ja katettu maantieteellinen alue); uudet säilyttämistä koskevat tavoitteet, kuten kestävä enimmäistuotto; määrälliset tavoitteet ja määrääjät sekä uudet suojatoimenpiteet. Vaihtoehto 3: Hyväksytään monivuotinen suunnitelma EU:n tasolla – Tässä vaihtoehdossa tavoitteena olisi varmistaa, että läntisellä Välimerellä pohjakalakantoja pyytäviä EU:n kalastuslaivastoja säännellään yhdellä yhtenäistetyllä sääntelykehyksellä EU:n tasolla.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on **vaihtoehto 3: EU:n tason monivuotinen suunnitelma**, koska sillä saavutetaan kaikki ympäristötavoitteet ja sosioekonomiset tavoitteet parhaiten. Se myös vastaa vaihtoehtoja 1 ja 2 paremmin uudistettua YKP:aa ja on niitä virtaviivaisempi (yksi ainoa keskeinen sääntelykehys), vakaampi (huomioon otetaan pitkän aikavälin perspektiivi) ja läpinäkyvämpi (koska asianomaiset kolme jäsenvaltiota mukauttavat yhdessä kalastuskuolevuuden nykyiset tasot kestäville tasoille neuvoston asetuksen ansiosta).

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Kaikki kuullut sidosryhmät olivat yhtä mieltä siitä, että nykyinen hoitokehys (vaihtoehto 1 eli perusskenaario) ei riitä YKP:n tavoitteisiin pääsemiseen. Kuulemisessa kävi myös ilmi, etteivät useimmat sidosryhmät kannata nykyisen hoitokehyn muuttamista (vaihtoehto 2), sillä edellä kuvatut ongelmat jäisivät ennalleen. Toisaalta suurin osa sidosryhmistä (eli MEDAC, julkishallinnot, kansalaisjärjestöt ja tiedeyhteisö) pitää EU:n monivuotista suunnitelmaa (vaihtoehto 3) parhaana pitkän aikavälin ratkaisuna. Niiden mielestä tämä lähestymistapa on perusteltu, koska kalastus on luonteeltaan monilajista, osallisina on useita jäsenvaltiota ja eri pyydykset ja kalastusmuodot ovat keskenään vuorovaikutuksessa.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Ympäristön kannalta katsottuna mallinnus viittaa siihen, että noin 70 prosenttia arvioinnin kohteena olleista kannoista toipuisi niin, että kutukannan biomassassa (SSB) nousisi yli varovaisuusperiaatteen mukaisen biomassatason (B_p) varovertailupisteen vuoteen 2025 mennessä. Kalastuskuolevuustavoitteet saavutettaisiin kaikkien kantojen osalta kuitenkin pienellä, noin 36 prosentin todennäköisyydellä. Simulaatiot viittaavat siihen, ettei monivuotisessa suunnitelmassa saavutettaisi kumpaakaan indikaattoria täysin. Tämä vaihtoehto tuottaa kuitenkin huomattavasti parempia tuloksia kuin perusskenaario tai edes vaihtoehto 2, kun ajatellaan F_{MSY} -arvon muutosta. **Sosioekonomiselta kannalta katsottuna** vain yhteen laivastonosaan kohdistuisi taloudellinen riski vuoteen 2025 ulottuvalla jaksolla (kahdeksan laivastonosan osalta riski olisi perusskenaariota pienempi). Kyseisessä laivastonosassa (verkoilla pyytävät Espanjan alukset, joiden suurin pituus on 12–18 metriä) on 52 alusta.

Monivuotinen suunnitelma olisi myös muutettua kehystä virtaviivaisempi (yksi ainoa keskeinen sääntelykehys), vakaampi (huomioon otetaan pitkän aikavälin perspektiivi) ja läpinäkyvämpi (koska asianomaiset kolme jäsenvaltiota mukauttavat yhdessä kalastuskuolevuuden nykyiset tasot kestäville tasoille neuvoston asetuksen ansiosta).

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Monivuotinen suunnitelma aiheuttaisi siirtymävaiheessa työllisyyteen ja kannattavuuteen liittyviä korkeampia kustannuksia, sillä kalastuskuolevuustavoitteisiin pääseminen edellyttää huomattavia vähennyksiä. Tässä vaihtoehdossa kahdeksaan laivastonosaan kohdistuisi taloudellinen riski vuoteen 2022 ulottuvalla jaksolla (riski ylittäisi kolmen laivastonosan osalta perusskenaariota). Kyseessä ovat ranskalaiset, espanjalaiset ja italialaiset pohjatrolialukset, joiden suurin pituus on 18–40 metriä, ja jotkin passiivisilla pyydyksillä pyytävät espanjalaiset alukset (esim. 6–12 metriä pitkät pitkäsiima-alukset). Näissä kahdeksassa laivastonosassa riski kohdistuu 1 415 alukseen, 6 193 kalastajaan (kokoaikaiseksi muutettuna) ja aputoiminnoissa 3 100 työpaikkaan. Monivuotisessa suunnitelmassa sosioekonomisen tilanteen odotetaan parantuvan kaikissa laivastoissa vuoteen 2025 mennessä, ja 25 laivastoa 26 laivastosta tekisi voittoa.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Kaikkien edellä kuvattujen vaikutusten odotetaan koskevan erityisesti pk-yrityksiä, sillä valtaosa pohjakalakantojen kalastuksessa läntisellä Välimerellä mukana olevista yrityksistä on mikroyrityksiä (keskimäärin 89 prosentilla ranskalaisista, italialaisista ja espanjalaisista kalastusalan yrityksistä on vain yksi alus). Sen vuoksi ei ole perusteita sulkea tällaisia yrityksiä soveltamisalan ulkopuolelle, koska muutoin toimenpiteestä tulisi hyödytön. Sen vuoksi monivuotista suunnitelmaa sovellettaisiin todennäköisesti kaikkiin yrityksiin, myös pk-yrityksiin, eriasteisesti sen mukaan, miten jäsenvaltiot päättävät kohdentaa tarvittavat vähennykset eri laivastosiin.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Jäsenvaltioille voi koitua monivuotisen suunnitelman ja uuden pyyntiponnistusjärjestelmän täytäntöönpanosta

joitakin hallinnollisia lisäkustannuksia, mutta näihin kustannuksiin voitaisiin myöntää tukea Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta annetun asetuksen 36 artikla). Siirtymävaiheen jälkeen on odotettavissa, että hallintokustannukset (joita aiheutuisi olemassa olevan sääntelykehiksen ylläpitämisestä) alenisivat ja vastaisivat paremmin asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta koituvia hyötyjä.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ei ole.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea (STECF) tarkastelisi suunnitelmaa ja sen vaikutuksia viiden vuoden kuluttua suunnitelman voimaantulosta. Komissio toimittaisi tämän jälkeen Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tuloksista.