



18.9.2015

RAPORTI PROJEKT

uue ühise kalanduspoliitika kohta: tehniliste meetmete struktuur ja
mitmeaastased kavad
(2015/2092(INI))

Kalanduskomisjon

Raportöör: Gabriel Mato

SISUKORD

	lk
EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK	3
SELETUSKIRI	9

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

uue ühise kalanduspoliitika kohta: tehniliste meetmete struktuur ja mitmeaastased kavad (2015/2092(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 43,
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrust (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, eriti selle artikli 7 lõiget 2, artikleid 9 ja 10,
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 52,
 - võttes arvesse kalanduskomisjoni raportit (A8-0000/2015),
- A. arvestades, et alles alates 2009. aastast on täheldatud edasiminekut nii tehnilisi meetmeid kui ka mitmeaastaseid kavasid käsitlevate õigusloometoimikute alal ühelt poolt seetõttu, et komisjoni ettepanekud nimetatud kavade kohta tekitasid hõõrumisi Euroopa institutsioonide vahel seoses nende vastavate volitustega otsustusprotsessis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 alusel, ja teiselt poolt tehniliste meetmete osas raskuste tõttu, mis olid tingitud õigusaktide kooskõlastamisest Lissaboni lepinguga;
- B. arvestades, et ühise kalanduspoliitika (ÜKP) reformi eesmärkide hulgas oli saavutada ökosüsteemipõhise lähenemisviisi kasutamise abil maksimaalne jätkusuutlik saagikus, ja et tehnilised meetmed ja mitmeaastased kavad on kaitsemeetmetena peamised töövahendid nende eesmärkide saavutamiseks;
- C. arvestades, et ÜKP 2013. aasta reformiga tehtud peamiste muudatuste hulgas on ka tagasiheite ja regionaliseerimise kaotamine;
- D. arvestades, et praegu moodustavad tehnilised meetmed keerulise, ebahühtlase ja organiseerimata õigusnormide süsteemi, milles sageli puudub järjekindlus ja mis on koguni vasturääkivad ja pealegi kalandussektori jaoks raskesti mõistetavad;
- E. arvestades, et tehniliste meetmete keerukus ja sellega seonduvad probleemid, nagu ka ÜKP käegakatsutavate positiivsete tulemuste vähesus ja stiimulite nappus on tekitanud kalurites usaldamatuse;
- F. arvestades, et tehniliste meetmete läbivaatamise eesmärk peab olema parandada kalavarude jätkusuutlikkust kindlatel teaduslikel alustel, seadmata ohtu kalapüügi tegevuse majanduslikku tulusust;
- G. arvestades, et tagasiheite keelustamine ja maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärk kohustavad parandama püügi vahendite selektiivsust;
- H. arvestades, et tagasiheite keeluga muutub kardinaalselt lähenemisviisi kalavarude majandamisele, mis tingib vajaduse käsitleda täiesti erinevalt tehnilisi meetmeid võtmevaldkondades, nagu saagi koostis;

- I. arvestades, et nõukogu poolse seisukohavõtu puudumine on takistanud tehniliste meetmete õigusaktide kooskõlastamist Lissaboni lepinguga ja et pärast ÜKP reformi lahendatakse see suluseis delegeeritud õigusaktidega, mille võtab vastu komisjon liikmesriikide ettepaneku põhjal;
- J. arvestades, et ettevõtjate vahel võrdsete tingimuste tagamiseks ning tehniliste meetmete rakendamise hõlbustamiseks ja kontrollimiseks on vaja kaasotsuse (Lissaboni lepingu kohaselt „tavamenetlus”) vastuvõtmise teel määratleda raammäärusega kõikidele vesikondadele ühised aluspõhimõtted;
- K. arvestades, et piirkondlike või sageli muudetavate meetmete jaoks ei ole vaja kasutada kaasotsustamist, kuid et kaasotsustamine on vaja säilitada kõikidele merepiirkondadele ühiste või niisuguste õigusnormide puhul, mida mõistliku aja jooksul ei muudeta;
- L. arvestades, et regionaliseerimine võib tagada, et õigusnormid kohandatakse iga püügipiirkonna ja iga vesikonna eripärale, mis annab paindlikkuse ja võimaldab hädaolukorras kiiresti reageerida;
- M. arvestades, et regionaliseerimine võib aidata lihtsustada ja parandada arusaamist õigusnormidest, mis seega leiaksid head vastuvõttu kalandussektoris, eriti kui see sektor kaasatakse nende õigusnormide vastuvõtmisse;
- N. arvestades, et regionaliseerimine ei tohi viia uuesti natsionaliseerimiseni, sest see ei ole ühitatav ühise kalanduspoliitikaga kui ühise poliitikaga, milles ELil on ainupädevus, arvestades seda, et varud on ühised;
- O. arvestades, et regionaliseerimise põhjal tehniliste meetmete vastuvõtmine peab toimuma kaasseadusandjate poolt uue ühise kalanduspoliitika raames kokku lepitud mudeli järgi, nimelt, et komisjon võtab asjaomaste liikmesriikide ühiste soovitude põhjal vastu delegeeritud õigusaktid;
- P. arvestades, et teatavad spetsiifilised määruseettepanekud, mis sisaldavad tehnilisi meetmeid (triivvõrgud, juhuslik vaalaliste püük, laeva pardal haidelt uimede lõikamise keeld või süvamere kalapüük) on tekitanud poleemikat; et mõned ettepanekud – nagu ettepanek süvamere kalavarude püügi kohta Atlandi ookeani kirdeosas – on olnud peatatud üle kolme aasta; et menetlus triivvõrkudega kalapüügi kohta on samuti peatatud ja et mõnel juhul on piirkondlik kalandusorganisatsioon tagasi lükanud erimäärused tehniliste meetmete kohta, nagu haiuimede eemaldamise puhul laevade pardal;
- Q. arvestades, et Vahemere suhtes kehtivad tehnilised meetmed ei vasta mitte alati erinevate kohalike püügipiirkondade vajadustele;
- R. arvestades, et Vahemere piirkond on ülejäänud ühenduse püügipiirkondadest väga erinevate tunnustega, kuna see on jagatud kolmandate riikidega, kellel on Euroopa kaitsenormidest väga erinevad normid;
- S. arvestades, et ajavahemikul 2002–2009 vastu võetud mitmeaastaste kavade tõhusus on olnud ebahütlane ja üldiselt on halvimaid tulemusi seostatud teatavate õigusaktide ebatõhususega ja puudustega kontrollis;

- T. arvestades, et ühise kalanduspoliitika reformiga kehtestati lossimiskohustus, lahendamata lubatud kogupüügi süsteemile omasest ja kvootide jäikusest tingitud probleeme;
- U. arvestades, et ette on näha raskusi tagasiheite keelu rakendamisega segapüügipiirkondades, kus on püüki piiravaid liike (*choke species*), mistõttu on mõistlik eelistada mitmeaastastes kavades niisuguseid vahendeid nagu püügikoormuse reguleerimine, mis ei tekita lubatud kogupüügi süsteemi ja kvootide jäikusest tingitud probleeme, ja mis hõlbustavad maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärgi täitmist, parandades kalalaevastiku majandustulemusi kindlaksmääratud kalastussuremuse puhul;
- V. arvestades, et pärast Lissaboni lepingut on Euroopa Parlament kalanduse alal kaasseadusandja, välja arvatud lubatud kogupüügi ja kvootide osas;
- W. arvestades, et alates 2009. aastast ei ole nõukogus ettepanekute blokeerimise tagajärjel vastu võetud ühtegi mitmeaastast kava;
- X. arvestades, et kaasseadusandjad tunnistasid mitmeaastaste kavade institutsioonidevahelise töörühma (*task force*) raames koos töötamise olulisust selleks, et leida pragmaatiline viis, kuidas mitmeaastaste kavadega edasi minna, arvestades siiski eriarvamusi õigusraamistiku tõlgendamise kohta;
- Y. arvestades, et mitmeaastased kavad peavad olema kindel ja kestev kalavarude majandamise raamistik; et need peavad põhinema kõige parematel ja uuematel kättesaadavatel teaduslikel ja sotsiaalmajanduslikel nõuannetel, ning peavad olema paindlikud, et kohaneda populatsioonide muutumisega ja iga-aastaste otsustega kalapüügivõimaluste eraldamise kohta;
- Z. arvestades, et mitmeaastaste kavade institutsioonidevahelises töörühmas määrati tulevaste mitmeaastaste kavade ühiste elementidena kindlaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärk ja ajakava selle täitmiseks, kaitse piirväärtus kaitsemeetmete käivitamiseks, teaduslikes nõuannetes ettenägematute muutustega kohanemise mehhanism ja läbivaatamisklausel;
- AA. arvestades, et kavad peavad sisaldama üldeesmärki, mis oleks saavutatav majandamismeetmete abil ja mis põhineks teaduslikel nõuannetel; et see üldeesmärk peab hõlmama suurt ja stabiilset saagikust, mis peab kajastuma nõukogu iga-aastastes otsustes kalapüügivõimaluste kohta kõige uuemate teaduslike nõuannete põhjal; et need iga-aastased otsused ei või minna kaugemale eraldatud kalapüügivõimaluste rangest ulatusest ning peavad võimaluse piires vältima suuri kõikumisi kalapüügivõimalustes;
- AB. arvestades, et Euroopa Kohtu 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus liidetud kohtuasjades C-103/12 EP vs. nõukogu ja C-165/12 komisjon vs. nõukogu Euroopa Liidu vetes kalapüügivõimaluste eraldamise kohta Venezuela Bolívari Vabariigi lipu all sõitvatele kalalaevadele Prantsuse Guajaana rannikulähedases majandusvööndis loob pretsedendi, selgitades Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 43 sisalduvate erinevate õiguslike aluste sisu ja piire, ja et kalapüügivõimaluste eraldamiseks saab õigusliku alusena kasutada ainult artikli 43 lõiget 3, nagu seda ongi tehtud niinimetatud lubatud kogupüügi ja kvootide määrustes;

- AC. arvestades, et oodatakse Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-124/13 EP vs. nõukogu, mis käsitleb nõukogu määrust (EL) nr 1243/2012, millega kehtestatakse tursavarude pikaajaline kava, milles parlament väidab, et määruse eesmärki ja sisu arvestades oleks see tulnud vastu võtta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõike 2 õiguslikul alusel seadusandliku tavamenetluse korras, milles parlament on kaasseadusandja; arvestades et parlament on samuti vastu komisjoni ettepaneku osadeks jagamisele, sest nõukogu jagas ettepaneku kaheks seadusandlikuks aktiks;
- AD. arvestades edusamme, mis on tehtud Läänemere mitmeaastase kava puhul, kus nõukogu on nõustunud töötama koos Euroopa Parlamendiga, et võtta vastu kalastussuremuse eesmärgid;
- AE. arvestades, et mitmeaastaste kavade puudumisel võivad komisjoni poolt asjaomaste liikmesriikide soovitude põhjal delegeeritud õigusaktidega vastu võetud tagasiheitekavad muuta kalavarude kaitseks kehtestatud alammõõtsid;
- AF. arvestades, et tagasiheitekavadel on väga oluline osa, sest kalavarude kaitseks kehtestatud alammõõtsude muutmine võib tuua muutusi kalapüügitehnikatesse ja järelikul muutuksid ka kalastussuremus ja kudekarja biomass, mis on kaks mitmeaastaste kavade koguseliselt väljendatavat eesmärki; arvestades, et alammõõtsude muutmiselega delegeeritud õigusaktide kaudu muudetakse mitmeaastaste kavade peamisi parameetreid nende kavade suhtes väljastpoolt;
- AG. arvestades, et kaasseadusandjate soov oli, et need delegeeritud õigusaktid oleksid üleminekumeede ajaks, mis mingil juhul ei või ületada kolme aastat;
- AH. arvestades, et kalavarude kaitseks kehtestatud alammõõtsud võivad ühe ja sama liigi puhul piirkonniti varieeruda, et võtta arvesse kalavarude ja kasutatavate püügivahendite eripärasid; ja arvestades, et võimaluse korral on alati soovitatav kehtestada kõikide piirkondade jaoks horisontaalotsused, et hõlbustada kontrolliülesandeid;
1. on seisukohal, et tulevasi tehnilisi meetmeid tuleb lihtsustada ja et need peavad kuuluma selgelt struktureeritud õigusraamistikku ning olema kavandatud kindlate teaduslike aluste põhjal;
 2. on arvamusel, et tehnilised meetmed on vaja läbi vaadata, mille käigus parandatakse praeguste õigusnormide keerukust ja ebahühtlust, täiustatakse teaduslike aluseid ja suurendada sidusust ja vastuvõetavust kalandussektorile;
 3. on seisukohal, et tehnilisi meetmeid tuleb võimalust mööda kohandada iga püügipiirkonna ja piirkonna eripäradele, mis võimaldaks tagada õigusnormide suuremal määral täitmise asjaomase sektori poolt;
 4. on seisukohal, et selleks et parandada ühise kalanduspoliitika normide aktsepteerimist ja järgimist kalandussektori poolt, on vaja kalurite suuremat osalemist otsustusprotsessis, samuti anda neile stiimuleid, parandades püügivahendite innovatsiooni ja suurema valiku jaoks antavat abi;
 5. on arvamusel, et vaja on säilitada kaasotsustamine kõikidele merepiirkondadele ühiste normide või nende normide, mida mõistliku aja jooksul ei muudeta, vastuvõtmiseks;

6. usub, et piirkondlike meetmete või sageli muudetavate meetmete vastuvõtmiseks ei ole vaja kasutada kaasotsustamist;
7. on seisukohal, et tehnilisi meetmeid reguleerivate eeskirjade ülesehitus peab tuginema kolmele teljele, milles toimub kaasotsustamine, ja neljandale teljele, milles kasutatakse regionaliseerimist. Kolm esimest hõlmaksid ühiste ja tsentraliseeritud õigusnormide kogumit, ühte erinormide kogumit kõige olulisemate merepiirkondade jaoks, ja teataval arvul tehnilisi erieeskirju. Kõik need meetmed võetaks vastu kaasotsustamise teel. Teiselt poolt kasutatakse regionaliseerimist piirkondliku ulatusega normide või sageli muudetavate normide puhul;
8. on seisukohal, et on vaja hinnata tehnilistel meetmetel põhinevate erieeskirjade, nagu triivvõrke, juhuslikku vaalaliste püüki, laeva pardal haidelt uimede lõikamise keeldu või süvamerepüüki käsitlevate eeskirjade asjakohasust, tõhusust ja sotsiaalmajanduslikke tagajärgi ELi laevastikele;
9. on arvamusel, et kiireloomuliselt on vaja kehtestada sidus tehniliste meetmete kogum, mis on toimiv iga merepiirkonna jaoks kolmest peamisest merepiirkonnast, võttes arvesse neist igäühe ja eriti Vahemere eripärasid, kus ühenduse sellealased otsused võivad oluliselt mõjutada konkurentsi Euroopa kalurite ja ühendusevälise laevastiku vahel;
10. on seisukohal, et arvestades tagasiheitekeeldu, peavad tehniliste meetmete õigusnormid niisugustes valdkondades nagu saagi koostis olema piisavalt paindlikud selleks, et võtta reaalses arvesse püügipiirkondade muutumist aja jooksul ja edusamme kalapüügi selektiivsuse parandamisel;
11. on seisukohal, et tehniliste meetmete läbivaatamisel tuleb arvesse võtta nende mõju mitte ainult kalavarude kaitse alal, vaid ka kalapüügiga tegelemise kuludele ja kalapüügi tulususele;
12. on arvamusel, et tehniliste meetmete õigusnormidega taotletavat kaitse-eesmärki võiks võimendada pakkumise ja nõudluse majandamist parandavate meetmetega sektori üha suurema koondumisega tootjaorganisatsioonidesse, mis võimaldaks optimeerida ühenduse õigusnormidega taotletavaid tulemusi;
13. on seisukohal, et mitmeaastastele kavadele tahetakse ühises kalanduspoliitikas anda üha olulisem osa kalavarude kaitse alal, sest need on kõige sobivam kandja tehniliste meetmete vastuvõtmiseks ja rakendamiseks piirkondlikul tasandil;
14. usub, et on vaja, et kaasseadusandjad jätkaksid tööd mitmeaastaste kavade osas kokkulepete saavutamiseks Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika põhjal;
15. on seisukohal, et mitmeaastased kavad peavad olema tugev ja kestev raamistik püügipiirkondade majandamiseks ning peavad põhinema kõige parematel ja uuematel kättesaadavatel teaduslikel ja sotsiaalmajanduslikel nõuannetel, kohandudes populatsioonide muutumisega aja jooksul ja võimaldades paindlikkust nõukogu iga-aastaste otsuste vastuvõtmiseks kalapüügivõimaluste kohta; et need iga-aastased otsused ei või minna kaugemale eraldatud kalapüügivõimaluste rangest ulatusest ning peavad võimaluse piires vältima suuri kõikumisi kalapüügivõimalustes;

16. on seisukohal, et tulevased mitmeaastased kavad on vaja koostada nii, et need täidaksid maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärki, sisaldades eelnevalt kindlaks määratud ajakava, kaitse piirväärtust kaitsemeetmete käivitamiseks, teaduslikes nõuannetes muutustega kohanemise mehhanismi ja läbivaatamisklauslit;
17. on seisukohal, et lossimiskohustusest tingitud probleemide vältimiseks segapüügipiirkondades näib mõistlik eelistada püügikoormuse reguleerimist, mis ei ole nii jäik nagu lubatud kogupüügi ja kvootide süsteem;
18. on arvamusel, et vaja on suurendada sidusrühmade osalemist mitmeaastaste kavade koostamises ja väljatöötamises nõuandekomisjonide kaudu ja kõikides regionaliseerimist puudutavates otsustes;
19. usub, et Euroopa Parlament peab tagasiheitekavasid puudutavad delegeeritud õigusaktid erilise tähelepanuga läbi vaatama;
20. on seisukohal, et tagasiheitekavasid, sealhulgas alammõõtude muutmist puudutavate delegeeritud õigusaktide ajutine kehtivusaeg ei tohi mingil juhul olla pikem kui kolm aastat, ning need kavad tuleb sellistel juhtudel asendada mitmeaastase kavaga ning et selleks tuleb mitmeaastased kavad vastu võtta esimesel võimalusel;
21. on arvamusel, et regionaliseerimise raames alammõõtude kohta otsuste vastu võtmisel tuleb silmas pidada vajadust vältida alammõõtude paljusust iga liigi kohta, sest see raskendaks kontrolli ja võib põhjustada eeskirjade eiramist või pettusi kaupade turustamisel;
22. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.

SELETUSKIRI

1. Sissejuhatus

2013. aastalt tehtud ühise kalanduspoliitika (ÜKP) reformi eesmärkide hulgas oli saavutada ökosüsteemipõhise lähenemisviisi abil maksimaalne jätkusuutlik saagikus. Nii tehnilised meetmed kui ka mitmeaastased kavad kaitsemeetmetena on peamised töövahendid nende eesmärkide saavutamiseks.

Alates 2009. aastast on siiski edusamme täheldatud ainult nii tehniliste meetmete kui ka mitmeaastaste kavade õigusloometoimikutes. Viimati nimetatud juhul jäadi institutsioonidevahelisse ummikseisu. Ummikseis oli tingitud sellest, et mitmeaastaste kavade seadusandlikud ettepanekud sisaldasid kalapüügivõimaluste jagamist püügikontrollieeskirjade vahel. Sellega tekitasid komisjoni ettepanekud pingeid seoses Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 43. Tehniliste meetmete puhul olid raskused tingitud õigusaktide kooskõlastamisest Lissaboni lepinguga.

2. Tehnilised meetmed

Tehniliste meetmete eesmärk on vältida noorkalade püüki ja muud kaaspüüki. Põhimõtteliselt on süsteemi aluseks kolm geograafiast lähtuvalt koostatud määrust (Läänemere, Vahemere ja Atlandi ookeani ning muude vete kohta). Tehnilised meetmed on erieeskirjade kogum, kuid on vahel suurema majandamisvahendite kogumi, nagu mitmeaastaste kavade osa. On ka erimäärusi, nagu triivivate nakkevõrkude keelu, juhusliku vaalaliste püügi vältimise või laeva pardal haidelt uimede lõikamise keelu määrused. Tehnilised meetmed on sel viisil laiali rohkem kui kolmekümnes eri määrukses ja moodustavad keeruka, ebaühtlase ja organiseerimata õigusnormide süsteemi, mis ei ole sageli sidus ning on kohati koguni vastuoluline.

Tehniliste meetmete keerukus on osaliselt tingitud sellest, et need on vastu võetud erinevate seadusandlike menetluste teel ja erineva põhjendusega. Mõned tehnilised meetmed on andnud piirkondlikud kalandusorganisatsioonid. Teistel puhkudel on need vastu võetud seoses iga-aastaste lubatud kogupüügi ja kvootide määrustega. Enamiku tehnilistest meetmetest on siiski vastu võtnud nõukogu või komisjon komiteemenetluse teel enne Lissaboni lepingu jõustumist ja ilma Euroopa Parlamendi osaluseta.

Tehniliste meetmete ebaühtlus ja sidususe puudumine on osaliselt tingitud sellest, et suure osa neist võttis nõukogu vastu järk-järgult osana iga-aastastest määrustest, millega kehtestatakse lubatud kogupüük ja kvoodid. Mõned tehnilistest meetmetest on seega riikidevaheliste poliitiliste läbirääkimiste tulemus, millel on seega vähene teaduslik alus ja mis tekitavad põhjendamatu erinevaid käsitusviise merede vahel. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist tuleb erinevad lubatud kogupüügi ja kvootide meetmed vastu võtta Euroopa Parlamendil ja nõukogul ühiselt.

Tehniliste meetmete geograafiline lähenemisviis avaldub selgelt Vahemere diferentseeritud kohtlemises. Sel juhul võeti enam-vähem sidus meetmetekogum vastu alles 2006. aastal. Vahemere nõuandekomisjon on siiski mitmel korral taotlenud tehniliste meetmete läbivaatamist. Väärib märkimist, et komisjon jättis oma hiljutisest tehniliste meetmete

uuringust¹ Vahemere selle keerukuse tõttu välja.

Osa tehnilistest meetmetest moodustavad erimäärused. Nendest suurema osa seadusandlik menetlus on tekitanud vaidlusi. Konkreetselt ettepanek süvamere kalavarude püügi kohta Atlandi ookeani kirdeosas² oli peatatud kauem kui kolm aastat. Menetlus triivvõrkudega kalapüügi kohta³ on samuti peatatud. Need raskused ja vaidlused tulenevad ettepanekute sisust. Mõnel juhul, nagu haiuimede eemaldamine laevade pardal⁴, on piirkondlikud kalandusorganisatsioonid normi tagasi lükanud, millega jääb Euroopa Liidu laevastik kolmandate riikidega võrreldes halvemusse. Teistel juhtudel, nagu vaalaliste juhusliku püügi määrus⁵, oleks vaja hinnata meetme tõhusust.

Teiselt poolt sisaldavad tehniliste meetmete määrused hulga erandeid ja loobumisi ning kõiki sätteid on muudetud. Näiteks määrust (EÜ) nr 850/1998 on muudetud neliteist korda. Tehnilised meetmed on nende järjestike muutmistega muutunud üha keerulisemaks. Delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktides esineb palju seosetust ja nende vastavad reguleerimisalad ei ole selgelt kindlaks määratud, mis takistab edasiminekut õigusloometoimikutega. Järelikult on tehnilisi meetmeid tervikuna juba ammu vaja ratsionaliseerida, lihtsustada ja kohandada Lissaboni lepingule.

2002. ja 2008. aastal püüti tehniliste meetmete kogumit läbi vaadata⁶. Üks katse ebaõnnestus ja teine piirdus vaid veel ühe muutmisega, mida on juba niigi väga palju. Edasiminekut ei toimunud ka õigusloometoimikutes kolme peamise geograafilise määrase kooskõlastamiseks Lissaboni lepinguga.

Komisjon lõpetas 2014. aasta mais avaliku konsultatsiooni "uue tehniliste meetmete raamistiku teemal reformitu ühises kalanduspoliitikas". Enamik liikmesriike, kes vastasid, pidasid vajalikuks tehnilisi meetmeid lihtsustada, tagades võrdsed tingimused, mille kohaselt tuleb jätta mõned eeskirjad kaasotsustamiseks, ja et regionaliseerimise tase tehniliste meetmete kavandamisel peab keskenduma praktikas rakendamisele ja selles tuleb arvesse võtta kontrolli- ja järelevalvetegevust. Osalejad kalandussektorist olid seisukohal, et uues tehniliste meetmete struktuuris on vaja kasutada minimalistlikku lähenemisviisi, välistades kaasotsustamise mikrotasandil majandamise otsuste puhul. Vabaühendused pidasid omakorda vajalikuks tehniliste meetmete üldist raamistikku, mis sisaldaks üldeesmärke ja ühiseid miinimumnõudeid, mida tuleb rakendada kogu ELis, et tagada, et majandamises ei jääks lünki ning seepärast ei tohiks teha lihtsustusi keskkonnakaitse arvelt.

Tulevastes tehniliste meetmete eeskirjades on vaja kaasotsustamist, et tagada võrdsed võimalused ja hõlbustada rakendamist ja kontrollimist. Regionaliseerimine võib omakorda lihtsustada majandamist, tagades, et õigusnormid kohandatakse iga püügipiirkonna ja iga vesikonna eripärale, mis annab paindlikkuse ja võimaldab hädaolukorras kiiresti reageerida. Lisaks võib regionaliseerimine aidata lihtsustada ja parandada arusaamist õigusnormidest, mis seega leiaksid head vastuvõttu selles majandusharus, eriti kui see kaasatakse nende õigusnormide vastuvõtmisse. Täielik regionaliseerimine ei ole siiski ühitatav ühise

¹ „A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP”. Projekti nr: ZF1455_S02. 7. juuli 2014.

² COM(2012)0371 final – 2012/0179 (COD)

³ COM(2014)0265 final – 2014/0138 (COD)

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 605/2013, 12. juuni 2013.

⁵ Nõukogu määrus (EÜ) nr 812/2004, 26. aprill 2004.

⁶ COM(2002) 672 ja COM(2008) 324.

kalanduspoliitikaga kui ühise poliitikaga, milles ELil on ainupädevus, arvestades seda, et varud on ühised.

Seepärast näib, et ei ole vaja kasutada kaasotsustamist piirkondlike või sageli muudetavate meetmete jaoks, kuid et kaasotsustamine on vaja säilitada kõikidele merepiirkondadele ühiste või niisuguste õigusnormide puhul, mida mõistliku aja jooksul ei muudeta.

Tehniliste meetmete eeskirjade ülesehitus peab põhinema kolmel teljel. Kolm neist hõlmaksid ühiste ja tsentraliseeritud õigusnormide kogumit, ühte erinormide kogumit kõige olulisemate merepiirkondade jaoks, ja teataval arvul kaasotsustamise teel vastu võetud tehnilisi erieeskirju. Neljandat telge, mis regionaliseeritakse, kasutatakse piirkondliku ulatusega normide või sageli muudetavate normide puhul.

3. Mitmeaastased kavad

Mitmeaastaste kavade eesmärk on peamiste kalanduse jaoks oluliste liikide majandamine. Nende ühine punkt on populatsioonide majandamise eesmärkide seadmine kudekarja biomassi suuruse ja kalastussuremuse osas. Praegu on üksteist mitmeaastast kava, mis erinevad neis kasutatud vahendite poolest. Üldiselt kasutatakse lubatud kogupüüki, kuid on ka erinevat tüüpi vahendid, nagu tehnilised meetmed, püügikoormuse piirangud või kontrolli erieeskirjad.

Mitmeaastased kavad rakendati pärast ühise kalanduspoliitika 2002. aasta reformi. Kaks nendest olemasolevatest kavatest reguleerivad populatsioone, mida majandavad piirkondlikud kalandusorganisatsioonid, harilikku tuuni ja süvalesta, samas kui ülejäänud reguleerivad populatsioone ühenduse vetes, järgides Rahvusvahelise Mereuurimise Nõukogu (ICES) arvamusi. Aastatel 2002–2009 oli nende rakendamine suhteliselt aeglane ning muudeti rakenduskorda. Alates 2009. aastast ei ole nõukogus ettepanekute peatamise tagajärjel vastu võetud ühtegi kava.

Mitmeaastaste kavade tõhusus on olnud ebaühtlane. Üldiselt seostati halvimaid tulemusi püügikoormuse vähendamise mehhanismide ebatõhususega ja puudustega kontrollis. Ei tohi unustada, et laevastiku majandamine ja seepärast tegeliku püügivõimsuse osakaal ühises kalanduspoliitikas vähenes. Kuigi erinevad kriisid on laevastikku oluliselt vähendanud, on püügivõimsus vähenenud palju vähem.

Mitmeaastaste kavade olulisusele vaatamata on mõned edasimineked toimunud alles viimastel aastatel nende institutsioonidevahelise peatamise tagajärjel seetõttu, et Euroopa Parlament ja nõukogu tõlgendavad erinevalt õiguslikku alust, mida tuleb mitmeaastaste kavade jaoks kasutada, ja eriti seda, kas on asjakohane kasutada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõiget 2 või artikli 43 lõiget 3. Artikli 43 lõikega 3 jäetakse kogu otsustusvõim nõukogule, jättes parlamendi välja. 26. novembril 2014 tegi Euroopa Kohus ühise otsuse kahes kohtuasjas¹, mille algatasid Euroopa Parlament ja komisjon nõukogu ühe otsuse vastu Euroopa Liidu vetes kalapüügivõimaluste eraldamise kohta Venezuela Bolívari Vabariigi lipu all sõitvatele kalalaevadele Prantsuse Guajaana rannikulähedases majandusvööndis. Selle kohtuotsusega luuakse pretsedent, selgitades, et artikli 43 lõiget 3 võib õigusliku alusena kasutada ainult kalapüügivõimaluste eraldamiseks, nagu tehakse lubatud kogupüügi ja kvootide määrustes.

¹ Liidetud kohtuasjad C-103/12 EP vs. nõukogu ja C-165/12 komisjon vs. nõukogu.

Alles oodatakse Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-124/13 EP vs. nõukogu, mis käsitleb nõukogu määrust nr 1243/2012, millega kehtestatakse tursavarude pikaajaline kava, milles parlament väidab, et määruse eesmärki ja sisu arvestades, oleks see tulnud vastu võtta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõike 2 õiguslikul alusel seadusandliku tavamenetluse korras, milles parlament on kaasseadusandja. Parlament on samuti vastu komisjoni ettepaneku osadeks jagamisele, sest nõukogu jagas ettepaneku kaheks seadusandlikuks aktiks.

Teiselt poolt viidi 2014. aasta aprillis lõpule mitmeaastaste kavade institutsioonidevahelise töörühma (*task force*) tööd. Kaasotsustajate esindajad tunnistasid oma tööde käigus koos töötamise olulisust selleks, et leida pragmaatiline viis, kuidas mitmeaastaste kavadega edasi minna, arvestades siiski eriarvamusi õigusraamistiku tõlgendamise kohta. Leiti, et mitmeaastased kavad peavad olema kindel ja kestev raamistik kalavarude majandamiseks ning põhinema parimatel kättesaadavatel teaduslikel nõuannetel. Lisaks tuleb võimaldada kavasid kohandada populatsioonide muutumisele aja jooksul ja tagada paindlikkus igaaastaste otsuste tegemiseks kalapüügivõimaluste kohta.

Tulevaste mitmeaastaste kavade ühiste elementidena määrati kindlaks maksimaalse jätkusuutliku saagikuse eesmärk ja ajakava selle täitmiseks, kaitse piirväärtus kaitsemeetmete käivitamiseks, teaduslikes nõuannetes muutustega kohanemise mehhanism ja läbivaatamisklausel.

Pärast ühise kalanduspoliitika 2013. aasta reformi peavad mitmeaastased kavad sisaldama eesmärgina maksimaalset jätkusuutlikku saagikust ja tähtaega selle saavutamiseks. Need peavad sisaldama ka meetmeid tagasiheitekeelu ja lossimiskohustuse¹ rakendamiseks, samuti parandusmeetmete rakendamise tagatise ja läbivaatamisklausleid. Kehtestatakse ka kaks koguseliselt väljendatavat eesmärki mitmeaastaste kavade jaoks: kalastussuremus ja kudekarja biomass.

Ühise kalanduspoliitika reformiga kehtestati lossimiskohustus, lahendamata lubatud kogupüügi süsteemile omasest ja kvootide jäikusest tingitud probleeme. Arvestades, et ette on näha probleeme segapüügipiirkondades, kus on püüki piiravaid liike (*choke species*), mistõttu on mõistlik eelistada mitmeaastastes kavades niisuguseid vahendeid nagu püügikoormuse reguleerimine, mis ei tekita lubatud kogupüügi süsteemi ja kvootide jäikusest tingitud probleeme. Lisaks hõlbustab püügikoormuse reguleerimine maksimaalse jätkusuutliku saagikuse saavutamist, parandades laevastiku majandustulemusi kindlaksmääratud kalastussuremuse osas.

4. Ühise kalanduspoliitika 2013. aasta reform

Ühise kalanduspoliitika reformi üks peamine element, mis mõjutab nii mitmeaastaseid kavasid kui ka tehnilisi meetmeid, on regionaliseerimine² ehk piirkondlik koostöö kaitsemeetmete alal. Näib, et mitmeaastased kavad on kõige sobivam kandja tehniliste erimeetmete vastuvõtmiseks ja rakendamiseks regionaliseerimise tasandil.

¹ Lossimiskohustus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1380/2013 artikkel 15.

² Piirkondlik koostöö seoses kaitsemeetmetega. Artikkel 18. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1380/2013, 11. detsember 2013.

Määratakse kindlaks, et kui komisjonile delegeeritakse volitused seoses mitmeaastaste kavadega, liidu keskkonna õigusaktide jaoks vajalike meetmetega või lossimiskohustusega, võivad asjaomased ja nendest meetmetest puudutatud liikmesriigid esitada määratud tähtaja jooksul ühised soovitusi. Nende soovitude tegemiseks peavad liikmesriigid konsulteerima vastavate nõuandekomisjonidega. Komisjon võib võtta soovitatud meetmeid delegeeritud õigusaktidega, kuid võib ka esitada ettepanekuid, kui kõik liikmesriigid ei jõua määratud tähtajaks ühiste soovitude osas kokkuleppele. Komisjon võib esitada ettepanekuid ka siis, kui ühiseid soovitusi ei peeta kaitsemeetmete eesmärkide ja koguseliselt väljendatud sihttasemetega kokkusobivaks. Euroopa Parlamendi ainus roll on võimalus delegeeritud õigusakti kahe kuu jooksul vaidlustada.

Nende uute sätetega kaasnevad tagajärjed tehnilistele meetmetele ja on suurel määral seotud mitmeaastaste kavadega või tulenevad nende kavade puudumisest ja need lahendatakse komisjoni poolt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmisega. Näiteks kui teatava kalapüügipiirkonna jaoks ei ole mitmeaastast kava või majandamiskava vastu võetud, on komisjonil õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, milles sätestatakse tagasiheite erikava, mis on ajutine ega kehti kauem kui kolm aastat ja millega võib lisaks muuta alammõõte¹.

Teiselt poolt muudeti lossimiskohustuse määrusega² kolme piirkondlikku määrust tehniliste meetmete kohta (Atlandi ookean, Vahemeri ja Läänemeri). Tagasiheitekavadest on saanud peamine ajend muudatuste tegemiseks komisjonile volituste delegeerimise teel. Komisjonile on antud õigus määrata delegeeritud õigusaktidega kehtestada kalavarude kaitseks alammõõdnud liikidele, mille suhtes kehtib lossimiskohustus, ja vajaduse korral kehtestada erandid alammõõdnudest. Seda komisjon juba tegi Läänemere tagasiheitekavas³, millega vähendati tursa alammõõtu 38 cm suuruselt 35 cm suurusele.

Enamikul juhtudel võtab komisjon kalavarude kaitseks kehtestatud alammõõdnud vastu delegeeritud õigusaktiga. See võimaldab võtta teatavaid piirkondlikke meetmeid, kuid kalavarude kaitse alammõõdnud tähtsus läheb piirkondlikust tasandist oluliselt kaugemale ja võib sel viisil mitmeaastaste kavade rakendamist oluliselt muuta. Alammõõdnud muutmisega muudavad kalurid püügitehnikat ning muutub ka kalastussuremus ja kudevate kalade vanusepüramiid. Ühise kalanduspoliitika alusmääruses on sätestatud, et need kaks parameetrit on mitmeaastaste kavade koguseliselt väljendatud eesmärgid⁴. Alammõõdnud muutmisega delegeeritud õigusaktide kaudu muudetakse mitmeaastaste kavade peamisi parameetreid nende kavade suhtes väljastpoolt. Tuleb arvesse võtta, et alammõõdnud on väga oluline osa turustamises ja kalapüügitegevuse kontrollis.

5. Raportööri seisukoht

5.1. Mitmeaastased kavad

Kaasseadusandjad peavad leidma pragmaatilise viisi, kuidas mitmeaastaste kavadega kiiresti edasi minna, pidades silmas Euroopa Liidu Kohtu praktikat.

¹ Määruse (EL) nr 1380/2013 artikli 15 lõige 6.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määruse (EL) nr 2015/812 artikli 1 lõige 10, artikli 2 lõige 5 ja artikli 3 lõige 5.

³ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1396/2014, 20. oktoober 2014.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1380/2013 artikli 10 lõike 1 punkt c.

Lisaks on vaja suurendada sidusrühmade tegelikku osalemist mitmeaastaste kavade koostamises ja rakendamises.

Lõpuks tuleb mitmeaastased kavad vastu võtta esimesel võimalusel. Nii välditakse, et pikaajalisi meetmeid reguleeritakse tagasiheitekadega, mis peaksid oma olemuselt sisaldama ainult ajutisi meetmeid.

5.2. Tehnilised meetmed

Tulevased tehnilised meetmed peavad olema lihtsad ja selged, et hõlbustada nende arusaadavust kalurite jaoks.

Neid tuleb võimalust mööda kohandada iga kalapüügipiirkonna ja piirkonna eripärale (regionaliseerimine).

Kõikidele merepiirkondadele ühised või niisugused õigusnormid, mida mõistliku aja jooksul ei muudeta, peavad siiski vastu võtma ELi kaasseadusandjad seadusandliku tavamenetluse teel, see tähendab kaasotsustamisega.

Täielik regionaliseerimine ei ole tegelikult ühitatav ühise kalanduspoliitikaga kui ühise poliitikaga, milles ELil on ainupädevus, arvestades seda, et varud on ühised.

Lõpuks on vaja kalurite suuremal määral ja tegelikku osalemist otsustusprotsessis kuni tehniliste meetmete viimse üksikasjani, samuti on vaja luua stiimulid nende rakendamise hõlbustamiseks.