



18.9.2015

# **MIETINTÖLUONNOS**

uudesta YKP:stä: rakenne teknisiä toimenpiteitä ja monivuotisia suunnitelmia varten  
(2015/2092(INI))

Kalatalousvaliokunta

Esittelijä: Gabriel Mato

## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....	3
PERUSTELUT .....	9

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

### uudesta YKP:stä: rakenne teknisiä toimenpiteitä ja monivuotisia suunnitelmia varten (2015/2092(INI))

*Euroopan parlamentti, joka*

- ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 43 artiklan,
  - ottaa huomioon yhteisestä kalastuspolitiikasta 11. joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 ja erityisesti sen 7 artiklan 2, 9 ja 10 kohdan,
  - ottaa huomioon työjärjestyksen 52 artiklan,
  - ottaa huomioon kalatalousvaliokunnan mietinnön (A8-0000/2015),
- A. ottaa huomioon, että vuoden 2009 jälkeen ei ole saavutettu juurikaan edistystä teknisiin toimenpiteisiin tai monivuotisiin suunnitelmiin liittyvissä lainsäädäntömenettelyissä, mikä on johtunut yhtäältä siitä, että komission ehdotukset näistä suunnitelmista aiheuttivat EU:n toimielinten välillä kitkaa, joka liittyi niiden SEUT-sopimuksen 43 artiklan mukaisiin toimivaltuuksiin päätöksenteossa, ja toisaalta teknisten toimenpiteiden osalta vaikeudet johtuivat lainsäädännön saattamisesta Lissabonin sopimuksen mukaiseksi;
- B. ottaa huomioon, että yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) uudistuksen tavoitteisiin kuului kestävän enimmäistuoton saavuttaminen käyttäen ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ja että tekniset toimenpiteet ja monivuotiset suunnitelmat ovat säilyttämistoimenpiteinä keskeisiä välineitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi;
- C. katsoo, että vuoden 2013 YKP:n uudistuksen pääasiallisiin muutoksiin kuuluivat myös saaliiden poisheittämisen lopettaminen ja alueellistaminen;
- D. katsoo, että tällä hetkellä tekniset toimenpiteet muodostavat monimutkaisen, epäyhtenäisen ja sekavan järjestelmän, jonka määräykset ovat usein epäjohdonmukaisia ja jopa ristiriitaisia eikä niitä ymmärretä helposti kalastusalalla;
- E. katsoo, että teknisten toimenpiteiden monimutkaisuus ja niihin liittyvät vaikeudet sekä YKP:n kouriintuntuvien positiivisten tulosten vähäisyys ja kannustinten puute ovat osaltaan aiheuttaneet epäluottamusta kalastajien keskuudessa;
- F. katsoo, että teknisten toimenpiteiden tarkistamisen tavoitteena pitää olla kalavarojen kestävyuden parantaminen ilman että vaarannetaan kalastustoiminnan taloudellista kannattavuutta, ja niin, että se pohjautuu vankalle tieteelliselle perustalle;
- G. katsoo, että poisheittämisskielto ja kestävän enimmäistuoton tavoite pakottavat parantamaan pyydysten valikoivuutta;

- H. katsoo, että poisheittämissielto merkitsee radikaalia suunnanmuutosta kalastuksen valvonnassa, ja siksi teknisiä toimenpiteitä on käsiteltävä aivan eri tavalla keskeisissä kysymyksissä, kuten saaliiden koostumuksessa;
- I. katsoo, että neuvoston kannan puuttuminen on estänyt teknisiä toimenpiteitä koskevan lainsäädännön saattamisen Lissabonin sopimuksen mukaiseksi ja että YKP:n uudistamisen jälkeen tämä pattitilanne näyttää ratkeavan komission jäsenvaltioiden ehdotuksesta hyväksymien delegeoitujen säädösten myötä;
- J. katsoo, että yhteisten peruseriaatteiden määrittäminen kaikille vesialueille yhteispäätöksellä hyväksyttävällä puiteasetuksella (Lissabonin sopimuksen mukainen tavallinen lainsäädäntömenettely) on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa tasapuoliset edellytykset toimijoiden kesken ja helpottaa teknisten toimenpiteiden toteuttamista ja valvontaa;
- K. katsoo, että yhteispäätösmenttelyä ei tarvitse käyttää alueellisiin tai usein muutettaviin toimenpiteisiin, mutta se on syytä säilyttää kaikille merialueille yhteisille säännöille tai sellaisille säännöille, joita ei muuteta kohtuullisen ajan kuluessa;
- L. katsoo, että alueellistamisen avulla voidaan varmistaa, että säännökset mukautetaan kaikkien kalastusalueiden erityisolosuhteiden mukaisesti, mikä lisää joustavuutta ja mahdollistaa nopean toiminnan hätätilanteissa;
- M. katsoo, että alueellistamisella voidaan yksinkertaistaa säännöksiä ja parantaa niiden ymmärrettävyyttä, mihin kalastusala suhtautuisi myönteisesti varsinkin jos se otetaan mukaan niiden mukauttamisprosessiin;
- N. katsoo, että alueellistamisen ei pidä johtaa uudelleenkansallistamiseen, sillä se ei ole sovitettavissa yhteen YKP:n kanssa, koska kyse on yhteisestä politiikasta, jossa EU:lla on yksinomainen toimivalta kalavarojen yhteisen luonteen takia;
- O. katsoo, että alueellistamiseen perustuvien teknisten toimenpiteiden hyväksymisessä on noudatettava mallia, josta lainsäädäntövallan molemmat käyttäjät sopivat uuden yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa, jossa komissio siis antaa delegeoituja säädöksiä asianosaisten jäsenvaltioiden yhteisten suositusten perusteella;
- P. katsoo, että eräät ehdotukset erityisiksi asetuksiksi, jotka sisältävät teknisiä toimenpiteitä (ajoverkot, tahattomat valassaaliit, hainevien irrottaminen aluksella tai syvänmeren kalastus) ovat aiheuttaneet kiistoja; katsoo, että eräät ehdotukset – kuten syvänmeren kantojen kalastaminen Koillis-Atlantilla – ovat olleet jumissa yli kolme vuotta; katsoo, että ajoverkkokalastusta koskeva menettely on myös keskeytetty ja että alueelliset kalastushoitojärjestöt ovat ajoittain hylänneet yksittäisiä asetuksia teknisistä toimenpiteistä, esimerkiksi kysymyksessä hainevien irrottamisesta aluksella;
- Q. katsoo, että Välimerellä voimassa olevia teknisiä toimenpiteitä ei aina ole mukautettu paikallisen kalastuksen tarpeiden mukaan;
- R. katsoo, että Välimeren olosuhteet eroavat merkittävästi muista yhteisön kalastusalueista, koska se on yhteinen alue kolmansien maiden kanssa, joilla on hyvin erilaiset suojelusäännöt kuin eurooppalaisilla;

- S. katsoo, että vuosina 2002–2009 hyväksytyjen monivuotisten suunnitelmien tehokkuus on ollut vaihtelevaa, ja yleisesti ottaen heikoimmat tulokset ovat johtuneet tiettyjen välineiden tehottomuudesta ja valvonnan puutteista;
- T. katsoo, että YKP:n uudistuksessa otettiin käyttöön purkamisvelvoite mutta ei ratkaistu suurimpien sallittujen saaliiden ja kiintiöiden järjestelmään sisäänrakennettuja jäykkyyksiä;
- U. katsoo, että nähtävissä on vaikeuksia poisheittämissä soveltamisessa monilajikalastuksessa, jossa esiintyy kalastustoiminnan lopettamisen aiheuttavia kalalajeja (ns. pullonkaulalajeja), joten monivuotisissa suunnitelmissa on järkevää suosia sellaisia välineitä, kuten pyyntiponnistuksen sääntelyä, joka ei ole yhtä jäykkä kuin suurimpien sallittujen saaliiden ja kiintiöiden järjestelmä ja joka helpottaisi kestävän enimmäistuoton tavoitteen saavuttamista ja parantaisi kalastuslaivaston taloudellista tulosta tietyllä kalastuskuolevuuden tasolla;
- V. katsoo, että Lissabonin sopimuksen jälkeen Euroopan parlamentti on toinen lainsäädäntövallan käyttäjä kalastusasioissa lukuun ottamatta suurimpia sallittuja saaliita ja kiintiöitä;
- W. katsoo, että vuoden 2009 jälkeen ei ole hyväksytty yhtään monivuotista suunnitelmaa, mikä johtuu ehdotusten juuttumisesta neuvostoon;
- X. katsoo, että monivuotisia suunnitelmia käsittelevän toimielinten välisen työryhmän (task force) puitteissa lainsäädäntövallan käyttäjät tunnustivat, että on tärkeää työskennellä yhdessä pragmaattisen edistymistavan löytämiseksi monivuotisissa suunnitelmissa ottaen samalla huomioon eri kannat oikeudellisten kehysten tulkinnasta;
- Y. katsoo, että monivuotisten suunnitelmien olisi muodostettava vankka ja kestävä kehys kalastuksen hallinnassa; katsoo, että niiden on perustuttava parhaimpiin ja uusimpiin saatavilla oleviin tieteellisiin ja sosioekonomisiin lausuntoihin ja että niiden on oltava joustavia, jotta ne voidaan mukauttaa kantojen muutoksiin ja kalastusmahdollisuuksien jakamista koskevaan vuosittaiseen päätöksentekoon;
- Z. katsoo, että monivuotisia suunnitelmia käsittelevässä toimielinten välisessä työryhmässä määriteltiin tulevien monivuotisten suunnitelmien yhteisiksi elementeiksi kestävän enimmäistuoton tavoite ja aikataulu sen saavuttamiseksi, suojelun viitearvo varoimenpiteiden käynnistämiseksi, sopeutusmekanismi odottamattomiin muutoksiin tieteellisessä neuvonnassa sekä tarkistuslauseke;
- AA. katsoo, että suunnitelmissa pitää olla yleistavoite, joka on saavutettavissa hoitotoimenpiteillä ja joka perustuu tieteelliseen neuvontaan; katsoo, että korkean ja kestävän tuoton pitäisi olla osa tätä yleistavoitetta, joka on otettava huomioon neuvoston kalastusmahdollisuuksia koskevissa vuosittaisissa päätöksissä uusimpien tieteellisten lausuntojen valossa; katsoo, että nämä vuosittaiset päätökset eivät saa koskea muuta kuin kalastusmahdollisuuksien jakamista ja niissä on vältettävä mahdollisuuksien mukaan suuret vaihtelut;
- AB. ottaa huomioon, että tuomioistuimen 26. marraskuuta 2014 antama ratkaisu asioissa C-103/12/EP/neuvosto ja C-165/12 komissio/neuvosto, jotka koskivat

kalastusmahdollisuuksien myöntämistä EU:n vesillä Venezuelan bolivariaanisen tasavallan lipun alla purjehtiville kalastusaluksille Ranskan Guayanen edustalla sijaitsevalla talousvyöhykkeellä, muodostaa ennakkotapauksen, sillä siinä selvitetään SEUT:n 43 artiklan sisältyvien kahden erilaisen oikeusperustan sisältö ja rajat, ja että 43 artiklan 3 kohtaa voidaan käyttää oikeusperustana ainoastaan kalastusmahdollisuuksien myöntämisessä suurimpia sallittuja saaliita ja kiintiöitä koskevien asetusten mukaisesti;

- AC. ottaa huomioon, että parhaillaan odotetaan tuomioistuimen ratkaisua asiassa C-124/13/EP/neuvosto, joka koskee neuvoston asetusta (EU) N:o 1243/2012 turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta ja josta parlamentin kanta on, että asetuksen tavoitteen ja sisällön mukaisesti se olisi pitänyt hyväksyä SEUT:n 43 artiklan 2 kohdan perusteella käyttäen tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa parlamentti on toinen lainsäädäntövallan käyttäjä; ottaa huomioon, että parlamentti vastustaa myös komission ehdotuksen jakamista, sillä neuvosto jakoi ehdotuksen kahteen säädökseen;
- AD. ottaa huomioon Itämeren monivuotisen suunnitelman aikana saavutetun edistyksen, sillä sen osalta neuvosto on suostunut toimimaan yhteistyössä parlamentin kanssa kalastuskuolevuutta koskevien tavoitteiden hyväksymisessä;
- AE. katsoo, että monivuotisten suunnitelmien puuttuessa säilyttämisen vähimmäiskokoja voidaan muuttaa poisheitettyjen määrien vähentämissuunnitelmilla, jotka hyväksytään asianomaisten jäsenvaltioiden suositusten perusteella annetuilla komission delegoiduilla säädöksillä;
- AF. katsoo, että poisheitettyjen määrien vähentämissuunnitelmat ovat keskeisessä asemassa, sillä säilyttämisen vähimmäiskokojen muuttaminen voi aiheuttaa muutoksia kalastustekniikoissa ja näin ollen muuttuisivat myös monivuotisten suunnitelmien molemmat mitattavissa olevat tavoitteet, kalastuskuolevuus ja kutevan kannan biomassa; katsoo, että muuttamalla säilyttämisen vähimmäiskokoja delegoiduilla säädöksillä muutettaisiin monivuotisten suunnitelmien keskeisiä parametreja niiden ulkopuolelta;
- AG. katsoo, että lainsäätäjät pyrkivät siihen, että delegoidut säädökset olisivat luonteeltaan väliaikaisia ajanjaksolle, joka ei missään tapauksessa saa kestää yli kolmea vuotta;
- AH. katsoo, että saman lajin osalta säilyttämisen vähimmäiskoot voivat vaihdella vyöhykkeeltä toiselle, jotta voidaan ottaa huomioon kalastusalueiden ja käytettävien pyydysten erityisominaisuudet; katsoo, että tavoitteena on tehdä horisontaalisia päätöksiä kaikille vyöhykkeille valvontatehtävien helpottamiseksi aina kun se on mahdollista;
1. katsoo, että tulevia teknisiä toimenpiteitä on yksinkertaistettava, ne on sijoitettava selkeään oikeudelliseen kehykseen ja niiden on perustuttava vankkaan tieteelliseen näyttöön;
  2. katsoo, että teknisiä toimenpiteitä on tarkistettava siten, että korjataan nykyisen säännösten monimutkaisuus ja epäyhdenäisyys, parannetaan sen tieteellistä perustaa ja lisätään sen johdonmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä alan keskuudessa;

3. katsoo, että mahdollisuuksien mukaan teknisiä toimenpiteitä on sopeutettava kunkin kalastuksen ja kunkin alueen erityisolosuhteiden mukaan, mikä mahdollistaisi sen, että kyseiset toimijat noudattaisivat sitä paremmin;
4. katsoo, että YKP:n sääntöjen hyväksynnän ja noudattamisen parantamiseksi alalla tarvitaan kalastajien laajempaa osallistumista päätöksentekoprosessiin sekä kannusteiden tarjoamista kalastajille parantamalla innovoinnin tukemista ja pyydysten valikoivuutta;
5. katsoo, että on syytä säilyttää yhteispäätösmenettely kaikille merialueille yhteisille säännöille tai sellaisille säännöille, joita ei muuteta kohtuullisen ajan kuluessa;
6. katsoo, että yhteispäätösmenettelyä ei ole tarpeen käyttää alueellisiin tai usein muutettaviin toimenpiteisiin;
7. katsoo, että teknisiä toimenpiteitä koskevan sääntelyn rakenteen pitää perustua kolmeen yhteispäätösmenttelyllä päätettävään akseliin ja neljänteen, jossa käytetään alueellistamista, kolme ensin mainittua koskisivat yhteisiä keskitettyjä sääntöjä, yhteisiä erityissääntöjä tärkeimmillä vesialueilla sekä tiettyä määrää teknisiä erityissääntöjä, kaikkiin näistä sovellettaisiin yhteispäätösmenttelyä, toisaalta alueellistamista sovellettaisiin alueellisesti voimassa oleviin sääntöihin tai usein muutettaviin sääntöihin;
8. katsoo, että on arvioitava teknisiin toimenpiteisiin perustuvien erityisasetusten tarpeellisuutta, tehokkuutta ja sosioekonomisia seurauksia EU:n laivastoille esimerkiksi ajoverkkoja, tahattomia valassaaliita, hainevien irrottamista aluksella tai syvänmeren kalastusta koskevien asetusten osalta;
9. katsoo, että on otettava käyttöön kiireellisesti johdonmukaiset tekniset operatiiviset toimenpiteet kaikille kolmelle keskeiselle merialueelle ottaen huomioon kunkin alueen erityisolot, erityisesti Välimeren, jossa yhteisön asiaa koskevilla päätöksillä voi olla merkittäviä vaikutuksia Euroopan kalastajien ja muiden maiden laivastojen väliselle kilpailukyvyille;
10. katsoo, että kun otetaan huomioon poisheittämissielto, teknisiä toimenpiteitä esimerkiksi saaliiden koostumuksen alalla koskevien sääntöjen on oltava riittävän joustavia, jotta voidaan ottaa huomioon reaaliaikaisesti kalastuksen kehitys ja kalastuksen valikoivuuden parantuminen;
11. katsoo, että teknisiä toimenpiteitä tarkistettaessa on otettava huomioon niiden vaikutukset kalavarojen suojeluun ja myös kalastustoiminnan käyttökustannukset ja kannattavuus;
12. katsoo, että teknisiä toimenpiteitä koskevalla säännöstöllä tavoiteltavaa suojelupäämäärää voitaisiin vahvistaa toimilla, joilla pyrittäisiin parantamaan tarjonnan ja kysynnän hallintaa lisäämällä alan keskittymistä tuottajajärjestöihin, mikä mahdollistaisi yhteisön lainsäädännöllä tavoiteltavien tulosten optimoimisen;

13. katsoo, että monivuotisilla suunnitelmilla on välttämättä yhä merkittävämpi rooli YKP:ssä kalavarojen suojelussa, sillä ne ovat soveltuvin väline erityisten teknisten toimenpiteiden hyväksymiseen alueellisella tasolla;
14. katsoo, että lainsäätäjien on jatkettava ponnistelujaan sopimusten tekemiseksi monivuotisista suunnitelmista EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella;
15. katsoo, että monivuotisten suunnitelmien olisi muodostettava vankka ja kestävä kehys kalastuksen hallinnassa, että niiden on perustuttava parhaimpiin ja uusimpiin saatavilla oleviin tieteellisiin ja sosioekonomisiin lausuntoihin ja että ne on mukautettava kantojen muutoksiin ja niillä on lisättävä joustavuutta kalastusmahdollisuuksien jakamista koskevassa vuosittaisessa päätöksenteossa; katsoo, että nämä vuosittaiset päätökset eivät saa koskea muuta kuin kalastusmahdollisuuksien jakamista, ja niissä on vältettävä mahdollisuuksien mukaan suuret vaihtelut;
16. katsoo, että tulevat monivuotiset suunnitelmat on laadittava siten, että saavutetaan kestävänsä enimmäistuoton tavoite ja että niissä on etukäteen asetettu aikataulu, suojelun viitearvo varoimenpiteiden käynnistämiseksi, sopeutusmekanismi odottamattomiin muutoksiin tieteellisessä neuvonnassa sekä tarkistuslauseke;
17. katsoo, että purkamisvelvollisuudesta monilajikalastuksessa aiheutuvien ongelmien välttämiseksi olisi järkevää suosia pyyntiponnistuksen sääntelyä, joka ei välineenä ole yhtä järkevä kuin suurimpien sallittujen saaliiden ja kiintiöiden järjestelmä;
18. katsoo, että on lisättävä asianosaisten osallistumista monivuotisten suunnitelmien laatimiseen ja kehittämiseen neuvoo-antavien toimikuntien kautta ja kaikissa alueellistamista koskevissa päätöksissä;
19. katsoo, että Euroopan parlamentin on käsiteltävä erityisen tarkasti poisheitettyjen määrien vähentämissuunnitelmia koskevia delegoituja säädöksiä;
20. katsoo, että poisheitettyjen määrien vähentämissuunnitelmia, mukaan lukien vähimmäiskokojen muuttamista, koskevien delegoitujen säädösten väliaikainen voimassaolo ei missään tapauksessa saa ylittää kolmen vuoden enimmäismäärää, ja ne on korvattava tapauskohtaisesti monivuotisella suunnitelmalla, ja että tätä varten monivuotisia suunnitelmia on mukautettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa;
21. katsoo, että alueellistamisen puitteissa tehdyt vähimmäiskokoja koskevat päätökset on mukautettava ottaen huomioon tarve välttää niiden leviäminen kaikkiin lajeihin, sillä se vaikeuttaisi valvontaa ja voisi johtaa sääntöjenvastaisuuksiin ja petoksiin tavaroiden kaupanpidossa;
22. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle.



## PERUSTELUT

### 1. Johdanto

Yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) vuonna 2013 tehdyn uudistuksen tavoitteisiin kuului kestävän enimmäistuoton saavuttaminen käyttäen ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa. Tekniset toimenpiteet ja monivuotiset suunnitelmat säilyttämistoimenpiteinä ovat keskeisiä välineitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi

Vuoden 2009 jälkeen ei ole kuitenkaan saavutettu juurikaan edistystä teknisiin toimenpiteisiin tai monivuotisiin suunnitelmiin liittyvissä lainsäädäntömenettelyissä. Viimeksi mainitussa tapauksessa asia jumittui toimielinten välille. Tämä umpikuja johtui siitä, että monivuotisia suunnitelmia koskevissa lainsäädäntöehdotuksissa kalastusmahdollisuuksien jakaminen sisältyi saaliiden valvontaa koskeviin sääntöihin. Näin komission ehdotukset aiheuttivat kiistoja SEUT-sopimuksen 43 artiklan osalta. Teknisten toimenpiteiden osalta vaikeudet johtuivat lainsäädännön saattamisesta Lissabonin sopimuksen mukaiseksi.

### 2. Tekniset toimenpiteet

Teknisten toimenpiteiden tavoitteena on välttää nuorten kalojen ja sivusaaliiden kalastaminen. Periaatteessa järjestelmän perustana on kolme asetusta, jotka on jaettu maantieteellisesti (Itämeri, Välimeri ja Atlanti ja muut vesialueet). Tekniset toimenpiteet ovat erityinen joukko sääntöjä, mutta toisinaan ne ovat osa laajempaa kalastuksenhoitovälineiden kokonaisuutta, johon kuuluvat myös monivuotiset suunnitelmat. On olemassa myös erityisasetuksia, esimerkiksi ajoverkkojen kieltäminen, tahattomien valassaaliiden ehkäiseminen tai hainevien irrottamista aluksella koskeva kieltö. Näin ollen tekniset toimenpiteet ovat hajallaan yli 30:ssä eri asetuksessa, ja ne muodostavat monimutkaisen, epäyhtenäisen ja sekavan järjestelmän, jonka määräykset ovat usein epä johdonmukaisia ja jopa keskenään ristiriitaisia.

Teknisten toimenpiteiden monimutkaisuus johtuu osaltaan siitä, että niitä on hyväksytty erilaisten lainsäädäntömenettelyjen mukaisesti ja niiden tarkoitukset ovat vaihdelleet. Joitakin teknisiä toimenpiteitä ovat ajaneet alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt. Muissa tapauksissa niitä on hyväksytty suurimpia sallittuja saaliita ja kiintiöitä koskevien vuosittaisen asetusten yhteydessä. Enemmistö teknisistä toimenpiteistä on kuitenkin hyväksytty neuvostossa tai komissiossa komiteamenettelyn mukaisesti ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja ilman Euroopan parlamentin osallistumista.

Teknisten toimenpiteiden yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden puute johtuu osaltaan siitä, että neuvosto hyväksyi niitä vähitellen osana vuosittaisia asetuksia, joissa vahvistetaan sallitut saaliit ja kiintiöt. Jotkin tekniset toimenpiteet ovat siis tulosta valtioiden välisistä poliittisista neuvotteluista, eikä niillä ole juurikaan tieteellistä perustetta, ja ne aiheuttavat perusteettomia eroja merialueiden välillä. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen suurimpia sallittuja saaliita ja kiintiöitä koskevat eri toimenpiteet on hyväksyttävä yhteisesti sekä Euroopan parlamentissa että neuvostossa.

Teknisten toimenpiteiden maantieteellinen lähestymistapa ilmenee selvästi Välimeren tapauksessa sovelletussa eriytetyssä kohtelussa. Tässä tapauksessa jossain määrin johdonmukainen toimenpidetkokonaisuus hyväksyttiin vasta vuonna 2006. Välimeren neuvonantava toimikunta on pyytänyt useaan otteeseen tiettyjen teknisten toimenpiteiden

tarkistamista. On syytä huomauttaa, että komissio äskettäisessä teknisistä toimenpiteistä koskevassa tutkimuksessaan<sup>1</sup> jätti Välimeren sen ulkopuolelle asian monimutkaisuuden vuoksi.

Osa teknisistä toimenpiteistä koostuu erityisasetuksista. Suurimmassa osassa niistä sovellettava lainsäädäntömenettely on aiheuttanut kiistoja. Erityisesti ehdotus syvänmeren kantojen kalastamisesta Koillis-Atlantilla<sup>2</sup> on ollut jumissa yli kolmen vuoden ajan. Ajoverkkokalastusta koskeva menettely<sup>3</sup> on myös keskeytetty. Nämä vaikeudet ja kiistat johtuvat ehdotusten sisällöstä. Eräissä tapauksissa, esimerkiksi kysymyksessä hainevien irrottamisesta aluksella<sup>4</sup>, alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt ovat hylänneet säännöksen, jolloin Euroopan unionin laivasto on joutunut huonompaan asemaan kolmansiin maihin nähden. Toisissa tapauksissa, kuten tahattomia valassaaliita koskevassa asetuksessa<sup>5</sup>, olisi tarpeen arvioida sen tehokkuutta.

Toisaalta teknisiä toimenpiteitä koskevat asetukset sisältävät useita poikkeuksia ja vapautuksia ja kaikkia säännöksiä on muutettu. Esimerkiksi asetusta (EY) N:o 850/1998 on muutettu 14 kertaa. Teknisten toimenpiteiden monimutkaisuus on lisääntynyt näiden jatkuvien muutosten takia. Delegoiduissa säädöksissä ja toimeenpanosäädöksissä on suuri määrä epä johdonmukaisuuksia, eikä niiden soveltamisalaa ole määritelty selkeästi, mikä vaikeuttaa lainsäädäntömenettelyjen edistymistä. Tämän seurauksena teknisiä toimenpiteitä kokonaisuudessaan on jo pitkään pitänyt järkevöittää, yksinkertaistaa ja saattaa ne Lissabonin sopimuksen mukaiseksi.

Vuosina 2002 ja 2008 yritettiin tehdä tarkistuksia teknisiin toimenpiteisiin kokonaisuutena<sup>6</sup>. Ensimmäinen yrityksistä epäonnistui ja toinen jäi pelkästään yhdeksi erittäin monista muutoksista. Myöskään kolmen keskeisen maantieteellisen asetuksen Lissabonin sopimuksen mukaiseksi saattamiseen liittyvissä lainsäädäntömenettelyissä ei saavutettu edistystä.

Komissio sai valmiiksi toukokuussa 2014 julkisen kuulemisen aiheesta ”uusi kehys teknisille toimenpiteille uudistetussa yhteisessä kalastuspolitiikassa”. Enemmistö kuulemiseen vastanneista jäsenvaltioista piti tarpeellisena teknisten toimenpiteiden yksinkertaistamista siten, että varmistettaisiin yhtäläiset edellytykset, mikä vaatii eräiden sääntöjen säilyttämistä yhteispäätösten piirissä, ja että alueellistaminen teknisten toimenpiteiden suunnittelussa olisi keskitettävä käytännön soveltamiseen ja otettava huomioon valvonta- ja seurantatoimet. Kalastusalan osallistajat katsoivat, että on omaksuttava minimalistinen lähestymistapa teknisten toimenpiteiden uudessa rakenteessa ja poistettava yhteispäätökset mikrotason hallintaan sisältyvissä päätöksissä. Kansalaisjärjestöt puolestaan katsoivat, että teknisille toimenpiteille tarvitaan yleinen kehys, joka sisältää yleiset tavoitteet ja yhteiset vähimmäisvaatimukset, joita on sovellettava kaikkialla unionissa, jotta varmistetaan, että hoidossa ei synny aukkoja, ja siksi yksinkertaistamista ei saa toteuttaa ympäristönsuojelun kustannuksella.

<sup>1</sup> Tutkimus uuden teknisistä säilyttämistoimenpiteistä koskevan kehysten kehittämisestä uudistetun YKP:n puitteissa. Hanke nro. ZF1455\_S02. 7. heinäkuuta 2014

<sup>2</sup> COM(2012)0371 lopullinen – 2012/0179 (COD).

<sup>3</sup> COM(2014)0265 lopullinen – 2014/0138 (COD).

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 605/2013, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013.

<sup>5</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 812/2004, annettu 26 päivänä huhtikuuta 2004.

<sup>6</sup> COM(2002)0672 ja COM(2008)0324.

Tulevassa teknisiä toimenpiteitä koskevassa sääntelyssä tarvitaan yhteispäätöksiä, jotta voidaan saavuttaa tasapuoliset edellytykset ja helpottaa niiden toteuttamista ja valvontaa. Toisaalta alueellistamisella voidaan yksinkertaistaa hallintoa ja varmistaa, että säännökset mukautetaan kaikkien kalastusalueiden erityisolosuhteiden mukaisesti, mikä lisää joustavuutta ja mahdollistaa nopean toiminnan hätätilanteissa. Alueellistamisella voidaan lisäksi yksinkertaistaa säännöksiä ja parantaa niiden ymmärrettävyyttä, mihin kalastusala suhtautuisi myönteisesti varsinkin jos se otetaan mukaan niiden mukauttamisprosessiin. Ehdoton alueellistaminen ei ole sovitettavissa yhteen YKP:n kanssa, sillä kyse on yhteisestä politiikasta, jossa EU:lla on yksinomainen toimivalta kalavarojen yhteisen luonteen takia.

Näin ollen ei näytä olevan tarpeen käyttää yhteispäätösmenettelyä alueellisiin tai usein muutettaviin toimenpiteisiin, mutta on syytä säilyttää se kaikille merialueille yhteisille säännöille tai sellaisille säännöille, joita ei muuteta kohtuullisen ajan kuluessa.

Teknisiä toimenpiteitä koskevan sääntelyn rakenteen pitää perustua kolmeen akseliin. Kolme niistä koskisi yhteisiä keskitettyjä sääntöjä, yhteisiä erityissääntöjä tärkeimmillä vesialueilla sekä tiettyä määrää teknisiä erityissääntöjä, jotka hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä. Neljäs akseli, johon sovellettaisiin alueellistamista, koskisi alueellisesti voimassa olevia sääntöjä tai usein muutettavia sääntöjä.

### 3. Monivuotiset suunnitelmat

Monivuotisten suunnitelmien tavoitteena on kalastuksen kannalta merkittävimpien lajien hoito. Yhteisenä piirteenä on vahvistaa kalakantojen hoitotavoitteet kutevan kannan biomassan koon ja kalastuskuolevuuden osalta. Tällä hetkellä on olemassa 11 monivuotista suunnitelmaa, jotka vaihtelevat käytettävien välineiden osalta. Yleisesti ottaen käytetään suurimpia sallittuja saaliita, mutta on myös muita välineitä, kuten tekniset toimenpiteet, pyyntiponnistuksen rajoittaminen tai erityiset valvontatoimet.

Monivuotiset suunnitelmat otettiin käyttöön YKP:n vuoden 2002 uudistuksen jälkeen. Nykyisistä suunnitelmista kahdessa säännellään alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen hoitamia kantoja, tonnikalaa ja grönlanninpallasta, kun taas muissa säännellään unionin vesialueilla olevia kantoja Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) lausuntojen perusteella. Vuosina 2002–2009 niiden kehitys oli suhteellisen hidasta ja niiden toimintatavat muuttuivat. Vuoden 2009 jälkeen ei ole hyväksytty yhtään monivuotista suunnitelmaa, mikä johtuu ehdotusten juuttumisesta neuvostoon.

Monivuotisten suunnitelmien tehokkuus on ollut vaihtelevaa. Heikoimmat tulokset ovat liittyneet pyyntiponnistuksen sääntelyssä käytettävien mekanismien tehoonmuuteen ja valvonnan puutteisiin. Ei pidä unohtaa, että laivaston ja siten myös kalastuskapasiteetin tehokas hallinta on menettänyt painoarvoaan YKP:ssä. Vaikka erilaiset kriisit ovat johtaneet laivastojen merkittävään pienentymiseen, kalastuskapasiteetin vähennys on ollut paljon pienempää.

Vaikka kyse on tärkeästä asiasta, viime vuosina asia ei ole kehittynyt juuri lainkaan toimielinten välisen pättitilanteen vuoksi, joka johtuu siitä, että Euroopan parlamentti ja neuvosto tulkitsevat eri tavalla monivuotisissa suunnitelmissa käytettävää oikeusperustaa, erityisesti sitä, onko käytettävä SEUT-sopimuksen 43 artiklan 2 vai 3 kohtaa. 43 artiklan 3 kohdassa kaikki päätösvalta annetaan neuvostolle ja parlamentti jätetään ulkopuolelle. Tuomioistuin antoi 26. marraskuuta 2014 ratkaisun kahdessa parlamentin ja komission

neuvoston päätöstä vastaan esittämässä kanteessa<sup>1</sup>, jotka koskivat päätöstä kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä EU:n vesillä Venezuelan lipun alla purjehtiville kalastusaluksille Ranskan Guayanalla sijaitsevalla yksinomaisella talousvyöhykkeellä. Ratkaisu muodostaa ennakkotapauksen, sillä siinä tehdään selväksi, että 43 artiklan 3 kohtaa voidaan käyttää oikeusperustana ainoastaan kalastusmahdollisuuksien myöntämisessä suurimpia sallittuja saaliita ja kiintiöitä koskevien asetusten mukaisesti.

Tuomioistuimen ratkaisua odotetaan yhä asiassa C-124/13/EP/neuvosto, joka koskee neuvoston asetusta (EU) N:o 1243/2012 turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta ja josta parlamentin kanta on, että asetuksen tavoitteen ja sisällön mukaisesti se olisi pitänyt hyväksyä SEUT:n 43 artiklan 2 kohdan perusteella käyttäen tavallista lainsäätämismenettelyä, jossa parlamentti on toinen lainsäädäntövallan käyttäjä. Parlamentti vastustaa myös komission ehdotuksen jakamista, sillä neuvosto jakoi ehdotuksen kahteen säädökseen.

Toisaalta monivuotisia suunnitelmia käsittelevä toimielinten välinen työryhmä (task force) päätti työnsä huhtikuussa 2014. Ryhmän toimiessa lainsäädäntövallan käyttäjien edustajat tunnustivat, että on tärkeää työskennellä yhdessä pragmaattisen edistymistavan löytämiseksi monivuotisissa suunnitelmissa ottaen samalla huomioon eri kannat oikeudellisten kehysten tulkinnasta. Katsottiin, että monivuotisten suunnitelmien olisi muodostettava vankka ja kestävä kehys kalastuksen hallinnassa ja että niiden on perustuttava parhaimpiin saatavilla oleviin tieteellisiin lausuntoihin. Niiden on myös mahdollistettava sopeuttaminen kantojen muutoksiin ja niillä on lisättävä kalastusmahdollisuuksien jakamista koskevan vuosittaisen päätöksenteon joustavuutta.

Tulevien monivuotisten suunnitelmien yhteisiksi elementeiksi määriteltiin kestävän enimmäistuoton tavoite ja aikataulu sen saavuttamiseksi, suojelun viitearvo varoimenpiteiden käynnistämiseksi, sopeutusmekanismi odottamattomiin muutoksiin tieteellisessä neuvonnassa sekä tarkistuslauseke.

YKP:n vuoden 2013 uudistuksen jälkeen monivuotisten suunnitelmien tavoitteena on oltava kestävä enimmäistuotto ja aikataulu sen saavuttamiseksi. Siihen täytyy myös sisältyä toimenpiteitä poisheittämissä ja purkamisvelvoitteen soveltamiseksi<sup>2</sup> sekä takeet korjaavien toimenpiteiden ja tarkistuslausekkeiden soveltamisesta. Siinä määritellään myös monivuotisten suunnitelmien kaksi mitattavissa olevaa tavoitetta: kalastuskuolevuus ja kutevan kannan biomassa.

YKP:n uudistuksella otettiin käyttöön poisheittämissäkielto mutta ei ratkaistu suurimpien sallittujen saaliiden ja kiintiöiden järjestelmään sisäänrakennettuja jäykkyyksiä. Monilajikalastuksessa, jossa on kalastustoiminnan lopettamisen aiheuttavia kalalajeja (ns. pullonkaulalajeja), on nähtävissä ongelmia, joten olisi järkevää suosia tiettyjä välineitä, kuten pyyntiponnistuksen sääntelyä, joissa ei ole suurimpien sallittujen saaliiden ja kiintiöiden järjestelmässä olevia jäykkyyksiä. Lisäksi pyyntiponnistuksen sääntely helpottaisi kestävän enimmäistuoton tavoitteen saavuttamista ja parantaisi kalastuslaivaston taloudellista tulosta tietyllä kalastuskuolevuuden tasolla.

---

<sup>1</sup> Asiat C-103/12/EP/neuvosto ja C-165/12 komissio/neuvosto.

<sup>2</sup> Purkamisvelvoite 11. joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 15 artikla.

#### 4. YKP:n uudistus 2013

Eräs YKP:n uudistuksen merkittävä osa, joka vaikuttaa sekä monivuotisiin suunnitelmiin että teknisiin toimenpiteisiin, on alueellistaminen<sup>1</sup> eli alueellinen yhteistyö säilyttämistoimenpiteissä. Monivuotiset suunnitelmat näyttävät olevan soveltuvain väline erityisten teknisten toimenpiteiden hyväksymiseen ja toteuttamiseen alueellistamisen yhteydessä.

Asetuksessa säädetään, että kun komissiolle siirretään toimivaltaa, joka liittyy monivuotisiin suunnitelmiin, unionin ympäristölainsäädännön kannalta tarpeellisiin säilyttämistoimenpiteisiin tai purkamisvelvoitteeseen, asianomaiset ja toimenpiteiden kohteena olevat jäsenvaltiot voivat esittää yhteisiä suosituksia tietyssä määräajassa. Suositusten toteuttamiseksi jäsenvaltioiden on kuultava asianomaisia neuvoa-antavia toimikuntia. Komissio voi hyväksyä suositellut toimenpiteet delegoiduilla säädöksillä, mutta se voi myös esittää ehdotuksia, jos kaikki jäsenvaltiot eivät pääse sopimukseen yhteisistä suosituksista määräajassa. Komissio voi myös esittää ehdotuksia, jos yhteisten suositusten ei katsota olevan säilyttämistoimenpiteiden mitattavissa olevien tavoitteiden mukaisia. Euroopan parlamentin rooli rajoittuu mahdollisuuteen vastustaa delegoitua säädöstä kahden kuukauden kuluessa.

Nämä uudet säännökset vaikuttavat teknisiin toimenpiteisiin ja ovat kiinteästi sidoksissa monivuotisiin suunnitelmiin tai ovat seurausta niiden puuttumisesta, ja asia ratkeaa, kun komissio hyväksyy delegoidut säädökset. Jos esimerkiksi tietylle kalastusalalle ei ole hyväksytty monivuotista suunnitelmaa tai hoitosuunnitelmaa, komissiolla on valtuudet antaa delegoituja säädöksiä, joissa vahvistetaan määräaikaisesti enintään kolmen vuoden kaudeksi erityinen poisheittämissuunnitelma, johon voi myös sisältyä vähimmäiskokojen muuttaminen<sup>2</sup>.

Toisaalta purkamisvelvoitteesta annetulla asetuksella<sup>3</sup> otettiin käyttöön muutoksia kolmeen teknisiä toimenpiteitä koskevaan alueelliseen asetukseen (Atlantti, Välimeri ja Itämeri). Poisheittämissuunnitelmista on tullut pääasiallinen keino tehdä muutoksia siirtämällä komissiolle päätösvaltaa. Komissiolle on annettu valtuudet vahvistaa delegoiduilla säädöksillä säilyttämisen vähimmäisviitekoot lajeille, joita purkamisvelvoite koskee ja tarvittaessa määritellä poikkeuksia vähimmäisviitekokoihin. Tällainen tilanne syntyi Itämeren poisheittämissuunnitelmassa<sup>4</sup>, jossa pienennettiin turskan vähimmäiskokoa 38 cm:stä 35 cm:iin.

Komissio päättää yleensä säilyttämisen vähimmäiskoosta delegoiduilla säädöksillä. Tämä helpottaisi tiettyjen alueellisten toimenpiteiden hyväksymistä, mutta säilyttämisen vähimmäiskokojen merkitys on huomattavasti alueellisia kysymyksiä suurempi, ja näin saatettaisiin vaikuttaa huomattavasti monivuotisten suunnitelmien kehitykseen. Kun säilyttämisen vähimmäiskokoja muutetaan, kalastajat muuttavat kalastustekniikkaansa, joten samalla muuttuu myös kalastuskuolevuus ja kutevan kannan ikäpyramidi. Yhteistä

<sup>1</sup> Alueellinen yhteistyö säilyttämistoimenpiteissä. 18 artikla. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013.

<sup>2</sup> Asetuksen (EU) N:o 1380/2013 15 artiklan 6 kohta.

<sup>3</sup> 20. toukokuuta 2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/812 1 artiklan 10 kohta, 2 artiklan 5 kohta, 3 artiklan 5 kohta.

<sup>4</sup> Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1396/2014, annettu 20. lokakuuta 2014.

kalastuspolitiikkaa koskevassa perusasetuksessa säädetään, että nämä kaksi parametria ovat monivuotisten suunnitelmien mitattavissa olevat tavoitteet<sup>1</sup>. Muuttamalla säilyttämisen vähimmäiskokoja delegoiduilla säädöksillä muutettaisiin monivuotisten suunnitelmien keskeisiä parametreja suunnitelmien ulkopuolelta. On otettava huomioon, että vähimmäiskoot ovat keskeisen tärkeitä kaupanpidossa ja kalastustoiminnan valvonnassa.

## 5. Esittelijän kanta

### 5.1. Monivuotiset suunnitelmat

Lainsäädäntövallan käyttäjien on löydettävä pragmaattinen tapa saavuttaa nopeasti edistystä monivuotisissa suunnitelmissa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

On myös lisättävä asianosaisten tehokasta osallistumista monivuotisten suunnitelmien laatimiseen ja kehittämiseen.

Monivuotiset suunnitelmat on hyväksyttävä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Näin vältetään se, että pitkän aikavälin toimenpiteitä säänneltäisiin poisheittämissuunnitelmilla, jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin pitää kuulua vain väliaikaisia toimenpiteitä.

### 5.2. Tekniset toimenpiteet

Tulevien teknisten toimenpiteiden on oltava yksinkertaisia ja selkeitä, jotta kalastajat ymmärtäisivät niitä helpommin.

Mahdollisuuksien mukaan teknisiä toimenpiteitä on sopeutettava kunkin kalastuksen ja kunkin alueen erityisolosuhteiden mukaan (alueellistaminen).

Kuitenkin EU:n molempien lainsäädäntövallan käyttäjien on hyväksyttävä yhteiset säännöt kaikille merialueille tai säännöt, joita ei muuteta kohtuullisen ajan kuluessa, käyttäen tavallista lainsäätämisyjärjestystä eli yhteispäätöstä.

Ehdoton alueellistaminen ei olisi sovitettavissa yhteen YKP:n kanssa, sillä kyse on yhteisestä politiikasta, jossa EU:lla on yksinomainen toimivalta kalavarojen yhteisen luonteen takia.

Lopuksi tarvitaan kalastajien laajempaa ja tehokkaampaa osallistumista päätöksentekoprosessiin teknisten toimenpiteiden viimeistä yksityiskohtaa myöten sekä kannusteiden tarjoamista kalastajille niiden soveltamisen helpottamiseksi.

---

<sup>1</sup> 11. joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 10 artiklan 1 kohdan c alakohta.