

KRO Bondestam Orian

20.05.2009

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

VIHREÄ KIRJA; Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

EU/2009/0830

Ohessa lähetetään asiakohdasta mainitusta asiasta perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys eduskunnan suurelle valiokunnalle.

Osastopäällikkö

Pentti Lähteenoja

Neuvotteleva virkamies

Orian Bondestam

LIITTEET Perusmuistio MMM2009-00266, KOM(2009) 163

Asiasanat	jaosto kalastus (EU 17), kalastus
Hoitaa	MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, UM, VM, VNEUS, YM

KRO

Bondestam Orian

12.05.2009

Asia

Vihreä kirja yhteisen kalastuspolitiikan uudistamisesta

Kokous

Maatalous- ja kalastusneuvosto; 25.5.2009

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2009/0830

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Maatalous- ja kalastusneuvosto 25.5.2009
- Näkemysten vaihto

Asiakirjat:

8977/09 PECHE 102 - KOM(2009) 163 lopullinen, Vihreä kirja; Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus

9488/09 PECHE 111

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Perustamissopimuksen 37 artikla

Käsittelijä(t):

Maa- ja metsätalousministeriö, Orian Bondestam, 160 53162

Suomen kanta/ohje:

Suomi katsoo yleisellä tasolla, että yhteisen kalastuspolitiikan uudistamisen:

- tulee perustua kestäväan kalastukseen ja sen mahdollisuuksien täysimääräiseen hyödyntämiseen
- tulee ottaa huomioon pienimuotoisen rannikkokalastuksen erityistarpeet
- tulee ottaa huomioon vesiviljelyn suuri merkitys kalan tuotannossa

- tulee perustua merialueiden, kuten Itämeren erityispiirteisiin ja alueelliseen lähestymistapaan
- tulee perustua läheisyysperiaatteeseen siten, että jäsenvaltioiden ja alan vastuu korostuu
- tulee vähentää keskitettyä yksityiskohtaista päätöksentekoa ja politiikan toimeenpanon kustannuksia
- tulee varmistaa rakennepolitiikan ja –tukien kohdistuminen kestävien kalatalouselinkeinojen toimintaedellytysten parantamiseen
- tulee jättää jäsenvaltioille riittävä liikkumavara ja riittävät tuki-instrumentit joilla vastata alan keskeisiin kehittämistarpeisiin ja kansallisiin erityishaasteisiin
- tulee ylikapasiteetin mahdollisena purkamiskeinona lopettaa kalastusalusten romutustuet vuoden 2012 lopussa, jonka jälkeen otettaisiin käyttöön uusi järjestelmä laivaston ylikapasiteetin hallinnoinnissa nykyisen yhteisön tuella suoritettavan kalastusalusten romutusjärjestelmän sijaan. Uusi järjestelmä sallisi kalastusalusten rakentamisen yhteisön osittaisella tuella. Ehtona tuen saamiselle olisi tuettavaa kalastusalusta merkittävästi suuremman, ilman tukea tapahtuvan samoja kalakantoja hyödyntävän aktiivisen kalastuskapasiteetin poistaminen rekisteristä. Tuetun kalastusaluksen kapasiteetin ylittävä osa poistosta olisi pysyvää, eikä siten poistettua kapasiteettia enää saisi korvata. Jäsenvaltion suurinta sallittua kapasiteettia kuvaava viitetaso alenis i vastaavasti.
- tulee mahdollistaa pienimuotoiseen kalastukseen käytettävien kalastusalusten hankinta- ja nykyaikaistamistuet em. kohtaa paremmin ehdoin

Pääasiallinen sisältö:

Tausta

Yhteisön yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) sai alkunsa 1970-luvulla. Tällöin neuvoteltiin YK:ssa merioikeusyleissopimuksesta, jonka keskeinen elementti on rannikkovaltioiden oikeus 200 merimailin talousvyöhykkeen perustamiseen ja kalastuksen harjoittamiseen siellä. Rannikkovaltiot ryhtyivätkin perustamaan talousvyöhykkeitä ja sen myötä myös silloiset EY:n jäsenvaltiot. Tämän johdosta oli tarpeen päättää yhteisistä kalastussäännöistä.

Näin syntyi neuvoston asetus 101/76, jolla mm. varmistettiin jäsenvaltioiden kalastusalusten pääsy toistensa vesille. Vuonna 1983 saatiin aikaan ensimmäinen YKP:n perusasetus ja päätös yhteisön kalastusmahdollisuuksien jakamisesta kiintiöinä jäsenvaltioiden kesken. Nämä periaatteet vapaasta vesille pääsystä ja kiintiöjaon suhteellisesta vakaudesta ovat säilyneet kalastuspolitiikan kulmakivinä.

Yhteisön yhteinen kalastuspolitiikka uudistettiin viimeksi vuonna 2002 ja sitä ennen vuonna 1992. Jo tällöin ongelmana oli ylimitoitettu kalastuslaivasto ja kalakantojen ylikalastus. Vuoden 2002 uudistuksen merkittävimmät muutokset olivat kalastuslaivaston ja kalavarojen hallinnoinnin yhdistäminen sekä mahdollisuus monivuotiseen kalastuksen säätelypolitiikkaan.

EU:n yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) perustuu neuvoston asetukseen (EY) N:o 2371/2002 elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa. Asetuksen mukaan YKP on tarkoitus uudistaa vuoden 2012 loppuun mennessä.

Komission 21.4.2009 antama vihreä kirja yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta (KOM (2009) 163 lopullinen) (8977/09 PECHE 102) sisältää nykyisen kalastuspolitiikan analyysin sekä vision että vaihtoehtoja tulevaisuuden kalastuspolitiikalle. Komissio haluaa vihreällä kirjalla käynnistää keskustelun ja siten saada palautetta YKP:n uudistamisen valmistelemiseksi. Vihreän kirjan keskeinen sisältö on selostettu alla.

Komission visio uudesta kalastuspolitiikasta

Komissio visioi, että Euroopan kalatalous on vuoteen 2020 mennessä selvinnyt suurista haasteistaan ja on seuraavassa tilassa:

”Kalan kulutus on jälleen kasvussa ja se on vakiinnuttanut asemansa puolen miljardin Eurooppalaisen ruokavalioon säännöllisesti kuuluvana elintarvikkeena. Euroopan kalastuslaivaston saaliit alkavat jälleen kasvaa vuonna 2015. Euroopassa tuotetun kalan osuus kalan kokonaiskulutuksesta kasvaa ja se on arvostettu korkealaatuiseina tuotteina. Kalakantojen ylikalastus on loppunut ja lähes kaikista saadaan kestävä enimmäistuotto. Kalastajien tulot nousevat suurempien kalakantojen ja saaliskalojen suuremman koon ansiosta. Kalastus on nuorten keskuudessa jälleen tullut kiinnostavaksi ja luotettavaksi toimeentulovaihtoehdoksi. Kalastuselinkeino on kannattava ja suuret kalastusalukset toimivat ympäristöystävällisesti ja ilman julkista tukea. Pienimuotoinen kalastus tuottaa korkealaatuista kalaa paikallisia markkinoita varten. Vesiviljelyelinkeino on tärkeä kalan tuottaja ja teknologisen kehityksen kärjessä. Kalan alkuperä on läpinäkyvä koko markkinointiketjussa pyynnistä lautaselle asti. Yhteinen kalastuspolitiikka on huomattavasti halvempi ja yksinkertaisempi hallinnoida, valvonta on tehokasta ja teknisessä päätöksenteossa noudatetaan läheisyysperiaatetta. Kalastajia kannustetaan vastuulliseen toimintaan ja heidän odotetaan osoittavan noudattavansa yhteisen kalastuspolitiikan perusperiaatteita. Kalastuksen valvonta on tehostunut merkittävästi. EU toimii ulkosuhteissa maailmanlaajuisesti meriasioiden hyvän hallinnointitavan ja vastuullisen kalastuksen edistämiseksi. EU panostaa kolmansien maiden kanssa solmittujen sopimusten perusteella paikallisen kalastuksen kehittämiseen, investointeihin ja meriasioiden hyvään hallinnointitapaan.”

Nykyisen kalastuspolitiikan analysointi

Komissio toteaa, että edellä mainittu visio on kaukana ylikalastuksesta, ylikapasiteetista ja heikosta taloudesta kärsivän kalastusalan nykyisestä todellisuudesta. Komissio kuitenkin uskoo, että YKP:n perusteellinen uudistaminen voi johtaa nykyisen tilan merkittävään muutokseen. Tämä edellyttää kuitenkin laajan tarkastelun meripolitiikassa esille tuodun lähestymistavan mukaisesti.

Komissio mainitsee, että vuonna 2002 toteutetun edellisen YKP:n uudistuksen keskeiset muutokset olivat:

- pidemmän aikavälin kalastuksen säätely elvytys- ja hoitosuunnitelmien perusteella sekä pyyntiponnistuksen ottaminen säätelyvälineeksi
- ympäristökysymysten ottaminen mukaan kalastuksen järjestämiseen
- sidosryhmien osallistamisen parantaminen alueellisten neuvoa-antavien komiteoiden (RAC) perustamisella
- kalastuslaivastoja koskevien sääntöjen muuttaminen ja kalastusalusten rakentamistukien kieltäminen, ja
- uusia kahdenvälisiä kalastussopimuksia perustuen kumppanuuteen kolmansien maiden kanssa

Vuoden 2002 uudistusten mukaisesti lukuisia kalakantoja ja niiden kalastusta säädellään nykyisin monivuotisten suunnitelmien mukaisesti. Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa on merkittävästi lisääntynyt RAC:ien ansiosta, kuten myös kalastajien ja tutkijoiden kesken. Kestävää kalastusta ei kuitenkaan ole saavutettu. Suurin osa kalakannoista on edelleen ylikalastuksen kohteena ja jopa yli 30 prosenttia niistä ovat turvallisten biologisten rajojen ulkopuolella. Suurin osa kalastuslaivastoista on heikosti kannattava tai kannattamaton ja kalastus kärsii jatkuvasta ylikapasiteetista.

Viisi rakenteellista ongelmaa ja niiden ratkaiseminen

Komissio katsoo, että edellä mainitut ongelmat pohjautuvat viiteen rakenteelliseen ongelmaan, eli ylikapasiteettiin, politiikkatavoitteiden epäselvyyteen, päätöksenteon lyhytnäköisyyteen, alan vastuunoton puutteisiin sekä sääntöjen noudattamisen heikkouteen.

Komissio katsoo, että kalastuslaivaston ylikapasiteetin purkaminen on perusedellytys YKP:n menestykselle. Tämä voitaisiin tehdä tarkoin suunnitellun ja kertaluontoisen romutusjärjestelmän käytöllä. Komissio myös kysyy miten tulisi suhtautua siirrettävien/myytävien kalastusoikeuksien käyttöön ylikapasiteetin purkamisen välineenä, joko yhteisötasolla tai jäsenvaltioissa.

YKP:n nykyinen tavoite ympäristöllisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävästä kalastuksesta ei aseta näitä kestävyiden kolmea ulottuvuutta tärkeysjärjestykseen. Lyhyellä aikavälillä kalakantojen elvyttäminen on ristiriidassa taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden kanssa, mutta pitkällä aikavälillä ristiriitaa ei ole. Komissio katsoo, että päätöksenteossa sosioekonomisten toimien tulee olla yhdenmukaisia pitkän aikavälin ekologisen kestävyiden kanssa, kuten siirtymisessä kestävään enimmäistuottoon (MSY). Ekologinen kestävyys luo pohjan taloudelliselle ja sosiaaliselle kestävyydelle ja on siten peruslähtökohta Euroopan kalastuksen taloudellisesti ja sosiaalisesti vastuullisen tulevaisuuden varmistamiselle.

YKP:n nykyisessä päätöksenteossa korostuu yksityiskohtaisten ja kattavien määräysten antaminen neuvostossa, korkeimmalla poliittisella tasolla. Lissabonin sopimuksen voimaantulemisen seurauksena YKP siirtyy pääosin yhteispäätösmenettelyyn, lukuun ottamatta kiintiöiden vahvistamista. Tämä korostaa tarvetta arvioida nykyistä päätöksentekoa. Komissio katsoo, että päätöksentekoa voitaisiin uudistaa siten, että neuvosto ja parlamentti keskittyisivät periaatteisiin ja täytäntöönpanosäännökset delegoitaisiin jäsenvaltioille, komissiolle ja/tai alan itsehallinnolle. Tämä johtaisi yksinkertaisempaan ja edullisempaan politiikkaan, joka perustuisi alueellisiin/paikallisiin olosuhteisiin ja alueella olevien jäsenvaltioiden yhteistyöhön. Alueellinen lähestymistapa lisäisi samalla alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien tehtäviä.

Kalastusalan vastuunottoa voidaan kehittää lisäämällä alan vastuuta sääntelyssä. Eräs tapa on tiettyjen velvollisuuksien täyttämisen perusteella antaa alalle tiettyjä oikeuksia, kuten pääsyä kalavaroihin. Tämä vähentäisi julkisen vallan sääntelytarvetta ja voisi edesauttaa nykyisten ongelmien vähentämisessä. Alueellinen lähestymistapa ja itsehallinto voisivat osaltaan johtaa määräysten parempaan noudattamiseen.

Komissio on EU:n tilintarkastustuomioistuimen 2007 julkaiseman kertomuksen perusteella marraskuussa 2008 antanut ehdotuksen yhteisön valvontajärjestelmästä yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi. Ehdotuksella

halutaan korjata tuomioistuimen havaitsemat puutteet ja kehittää sääntöjen noudattamisen kulttuuria. Ehdotus on parhaillaan neuvoston käsiteltävänä.

EU:n kalastuspolitiikan parantaminen entisestään

Komissio mainitsee yhdeksän osa-aluetta, joissa voitaisiin pyrkiä politiikan parantamiseen. Nämä ovat pienimuotoisen rannikkokalastuksen suojeleminen, kalastuselinkeinon hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti, joustavuuden lisääminen suhteellisessa vakaudessa ja rannikkovyöhykkeiden (12 merimailin raja) kalastusjärjestelyt, kalamarkkinoiden kehittäminen, YKP:n ja meripolitiikan integroiminen, tietopohjan parantaminen, rakennepolitiikka ja julkinen rahoitus, ulkoinen ulottuvuus sekä vesiviljely.

Pienimuotoinen rannikkokalastus muodostaa usein ainoan työllisyysvaihtoehdon rannikkoalueilla ja sen vaikutukset kalakantoihin ovat yleisesti pienet. Samalla suurten kalastusalueiden toiminta saattaa vaarantaa rannikkokalastuksen edellytykset. Tämän vuoksi komissio katsoo, että pienimuotoiselle rannikkokalastukselle voitaisiin luoda alueellinen ja alaa tukeva sääntely, joka sisältäisi väljemmät tukisäännökset ja poikkeukset kapasiteettivähennyksille.

Jäsenvaltiot sitoutuivat kestävän kehityksen huippukokouksessa vuonna 2002 tavoitteeseen kalakantojen kestävän enimmäistuoton saavuttamisesta vuonna 2015. Tämä kansainvälinen sitoumus tulisi nyt saattaa kalakantojen säätelytavoitteeksi uudistetussa YKP:ssä. Kalastuksen säätelyssä tulisi myös pyrkiä saaliiden mereen heittämisen eliminointiin ja harkita pyyntiponnistuksen säätelyä saaliskiintiöiden rinnalla. Komissio kysyy miten kalastusta tulisi jatkossa säädellä, kiintiöillä, pyyntiponnistuksella vai molempien yhdistelmällä. Tulisiko säätelyn perustua alueellisiin kalastuksiin vai kalakantoihin ja tulisiko toimien olla kaksivaiheisia, ensin pyrkimys MSY –tavoitteeseen 2015 ja tämän jälkeen MSY:n ylläpitämiseen.

Suhteellinen vakaus oli vuonna 1983 perustetun YKP:n peruseriaatteita. Sen mukaan saaliskiintiöt jaetaan jäsenvaltioiden kesken suhteellisin osuuksina, jotka ovat pysyviä. Periaatteen 25 vuoden soveltamisen jälkeen jäsenvaltioille osoitettujen kiintiöiden ja kalastuslaivastojen tarpeiden välille on syntynyt merkittäviä eroja. Myös pyyntiponnistuksen säätely on vaikeuttanut kokonaiskuvan hahmottumista. Suhteellinen vakaus on myös johtanut järjestelmän jäykkyyksiin, TAC:ien suurentamispaineisiin ja kalojen mereen heittämiseen. Komission mielestä suhteellinen vakaus voidaan joko korvata kalastusoikeuksien jakamisella tai sisällyttämällä siihen joustavuuselementtejä puutteiden korjaamiseksi. Rannikkovaltioille varatun 12 merimailin vyöhyke on pääsääntöisesti toiminut hyvin, mutta sitä voitaisiin komission mukaan mahdollisesti täydentää siten, että pääsy olisi sallittu vain pienimuotoista kalastusta harjoittaville kalastusaluksille.

Komissio tuo esille, että kalan ensimyyntihinnat ovat yleisesti ottaen polkeneet paikallaan jopa polttoaineiden hintojen epätavallisten vaihteluiden aikana, kuten vuonna 2008. Tämän seurauksena tavoitellaan suuria saalismääriä, ylläpidetään ylikalastusta ja riippuvuutta julkisista tuista. Ensimyyntihintojen heikko kehitys johtuu osaltaan kalastuksen alhaisesta järjestäytymisestä ja toisaalta vastapuolen, eli jakelusektorin erittäin merkittävästä keskittymisestä. YKP:aan kuuluva yhteinen markkinajärjestelmä ei nykyisellään riittävästi ota huomioon tarjonnan ja kysynnän muuttuvaa tasapainoa ja järjestelmän merkitys on komission mukaan vähitellen vähentynyt. Komissio katsoo, että markkinajärjestelmää voitaisiin kehittää siten, että interventioiden sijaan annettaisiin

huomattavasti suurempi painoarvo tuottajien järjestäytymiselle. Tämä voisi auttaa tuottajia saamaan saaliistaan paremman korvauksen.

Komissio tuo esille sen, että kalastus on läheisessä vuorovaikutuksessa muihin mereen liittyviin aloihin. Yhdennetyn meripolitiikan ympäristöpilari muodostuu meristrategiadirektiivistä, jonka lähtökohtana on ekosysteemiperustainen lähestymistapa. Myös uudistetun YKP:n tulisi komission mielestä sisältää välineitä tämän tukemiseksi. Meripolitiikkaan kuuluu myös merialuesuunnittelu, joka niin ikään on otettava huomioon uudistetussa YKP:ssä.

Tiedot kalakannoista ovat ensiarvoisia YKP:lle ja komissio pohtii vihreässä kirjassa mahdollisuuksia tiedonkeruun kehittämiseksi.

Rakennepolitiikan osalta komissio toteaa, että Euroopan kalatalousrahaston varojen jakaminen perustuu nykyisellään alueellisiin lähentymiskriteereihin eikä niinkään Euroopan laivaston kokoonpanoon tai sen rakenteellisiin vajavaisuuksiin. Komission mukaan olisi luotava läheisempi yhteys Euroopan kalatalousrahaston ja YKP:n tavoitteiden sekä uusien haasteiden (esim. ilmastonmuutos) välille. Uudistetun YKP:n olisi komission mukaan edistettävä ja helpotettava kalastusalan rakenneuudistusta ja nykyaikaistamista, autettava sitä parantamaan pitkän aikavälin taloudellista elinkelpoisuutta ja välttämään ylikapasiteetin ylläpitämistä.

Komissio katsoo, että YKP:n ulkoisen ulottuvuuden (kalastuksen ulkosuhteet) tulisi olla kestävä ja vastuullista kalastusta koskevien periaatteiden omaksuminen kaikkialla maailmassa. Komissio myös pohtii miten EU:n kalastuskumppanuussopimuksia voidaan kehittää kehitysmaiden eduksi.

Komissio toteaa, että vesiviljely on tärkeä elinkeino monilla rannikko- ja sisävesialueilla. Vesiviljelytuotanto on kuitenkin viime vuosina taantunut ja komissio on laatinut erillisen tiedonannon EU:n vesiviljelystategiasta. Tiedonanto on parhaillaan neuvoston käsiteltävänä. Komissio kysyy mikä vesiviljelyn roolin pitäisi olla uudistetussa YKP:ssä, nykyistä keskeisempi vai edelleen jäsenvaltioiden pääasiallisella vastuulla.

Uudistusprosessi

Komissio käynnisti vihreällä kirjalla julkisen keskustelun YKP:n uudistuksesta, jota koskeva yhteenveto tehdään alkuvuonna 2010. Tämän jälkeen komissio laatii vaikutusten arvioinnin ja ehdotuksen YKP:n uudeksi perusasetukseksi. Ehdotus annettaneen neuvostolle ja parlamentille alkuvuonna 2011 ja päätös olisi tehtävä vuoden 2012 loppuun mennessä.

Kansallinen käsittely:

EU17 –kalastusjaosto 18.5.2009

EU –ministerivaliokunta 19.5.2009

Vihreästä kirjasta on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosastolta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, TE-keskuksilta, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta, Elintarviketeollisuusliitolta, Kalatalouden Keskusliitolta, Pro Kalalta, Suomen Ammattikalastajaliitolta, Suomen Kalakauppiasliitolta, Suomen Kalankasvattajaliitolta, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöltä sekä Suomen luonnonsuojeluliitolta.

Eduskuntakäsittely:

Suuri valiokunta 20.5.2009

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Kalastuslaki (286/1982) ja –asetus (1116/1982), laki Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (1139/1994) sekä laki Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista (1447/2006).

Kalastus kuuluu itsehallintolain (1144/1991) perusteella Ahvenanmaan toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on antanut lausunnon vihreästä kirjasta.

Taloudelliset vaikutukset:

Yhteisellä kalastuspolitiikalla on merkittävä vaikutus Suomen kalastuselinkeinoon ja kalatalouteen. Komission alkuvuodesta 2011 annettavaksi suunnitellun YKP-asetusehdotuksen perusteella voidaan tehdä tarkempia vaikutusarvioita.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	jaosto kalastus (EU 17), kalastus
Hoitaa	MMM
Tiedoksi	ALR, EUE, UM, VM, VNEUS, YM

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.4.2009
KOM(2009)163 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus

VIHREÄ KIRJA

Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Visio Euroopan kalastusalasta vuoteen 2020 mennessä	4
2.	Johdanto	5
3.	Voimassa oleva yhteinen kalastuspolitiikka ja sen saavutukset	7
4.	Kalastuspolitiikan viiden rakenteellisen puutteen korjaaminen.....	8
4.1.	Laivaston ylikapasiteettiin liittyvän syvään juurtuneen ongelman käsittely.....	9
4.2.	Poliittisten tavoitteiden kohdentaminen.....	10
4.3.	Pitkän aikavälin peruseriaatteiden painottaminen päätöksenteossa.....	11
4.4.	Alan toimijoiden rohkaiseminen ottamaan lisää vastuuta YKP:n täytäntöönpanosta	12
4.5.	Sääntöjen noudattamisen kulttuurin kehittäminen	14
5.	EU:n kalastuksenhoidon parantaminen entisestään	15
5.1.	Eriytetty kalastusjärjestelmä pienimuotoisen rannikkokalastuksen suojelemiseksi?	15
5.2.	Kalastuselinkeinon hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti	16
5.3.	Suhteellinen vakaus ja mahdollisuus rannikkokalastukseen.....	17
5.4.	Kauppa ja markkinat – pyydyksestä kuluttajalle	18
5.5.	Yhteisen kalastuspolitiikan ottaminen osaksi laajempaa meripolitiikkaa.....	20
5.6.	Tietopohja politiikalle	21
5.7.	Rakennepolitiikka ja julkinen rahoitustuki	22
5.8.	Ulkoinen ulottuvuus	23
5.9.	Vesiviljely	26
6.	Seuraavat vaiheet	26
7.	Kerro mielipiteesi.....	28
8.	Lyhenteet.....	28

1. VISIO EUROOPAN KALASTUSALASTA VUOTEEN 2020 MENNESSÄ

Kala on ihmiskunnan tärkein korkealaatuisen eläinvalkuaisen ja terveellisen rasvan lähde. Kalan kulutus on jälleen kasvussa, ja se on vakiinnuttanut asemansa yli puolen miljoonan eurooppalaisen kuluttajan ruokavalioon säännöllisesti kuuluvana elintarvikkeena. Euroopan laivaston saaliiden jatkuva pieneneminen päättyi vuoden 2015 tienoilla. Vaikka Eurooppa on edelleenkin hyvin riippuvainen tuonnista, tuontikalan osuus alkaa vähentyä. Kuluttajat pitävät Euroopassa pyydettyä tai tuotettua kalaa korkealaatuisena.

Rannikkoalueiden taloutta suuresti haittaava raju liikakalastus on jo historiaa. Lähes kaikki Euroopan kalakannat on saatu elvytettyä kestäväen enimmäistuoton tasolle. Monien kantojen tapauksessa tämä tarkoittaa, että ne ovat lisääntyneet huomattavasti vuodesta 2010. Kalastajat saavat parempia ansioita näistä suuremmista kalapopulaatioista, jotka koostuvat sukukypsistä ja suurikokoisemmista kaloista. Rannikkoseutujen nuoriso on jälleen alkanut pitää kalastusta houkuttelevana ja turvallisena elinkeinona.

Euroopan kalastusalan taloudellinen perusta on huomattavasti aiempaa vankempi. Teollista kalastusta harjoittava laivastonosa toimii tehokkaasti ja ilman julkista rahoitustukea. Teollista kalastusta harjoitetaan ympäristöystävällisillä aluksilla, ja kyseisen laivastonosan koko on oikeassa suhteessa kalakantoihin, joita näiden alusten on lupa pyytää. Toisessa ääripäässä sijaitsevasta pienimuotoisesta kalastuksesta saadaan edelleenkin korkealaatuista tuotetta kalaa paikalliseen kulutukseen. Näitä tuotteita markkinoidaan laatu- ja alkuperämerkinnöin, jotka tuottavat kalastajille lisäarvoa. Koska Euroopan rannikoilla asuvan väestön osuus suurenee kaiken aikaa, myös paikallisesti tuotettujen laadukkaiden elintarvikkeiden kysyntä kasvaa. Rannikon asukkaiden työ on myös integroitunut aiempaa tiiviimmin muihin talouden aloihin, jotka ovat rannikkoseutujen kannalta ratkaisevan tärkeässä asemassa. Koko alan kattava tuotanto- ja markkinointiketju tarjoaa viranomaisille ja kuluttajille täysin avointa tietoa raaka-aineiden alkuperästä "mereltä kuluttajan ruokapöytään". Euroopan vesiviljelyala on niin ikään tärkeä kalojen hankintalähde EU:n kuluttajille: se on pysynyt teknologisen kehityksen kärkijoukoissa ja jatkaa taitotiedon ja teknologian vientiä Euroopan ulkopuolelle.

EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa on virtaviivaistettu, ja sen hallinnointi on merkittävästi edullisempaa ja yksinkertaisempaa kuin aiemmin. Päätöksentekomenettelyt mahdollistavat erityisten teknisten päätösten tekemisen läheisemmässä yhteistyössä kalastajien kanssa. Kalastusalan toimijoita kannustetaan toimimaan vastuullisesti, mutta niiden odotetaan myös osoittavan, että ne noudattavat yhteisen kalastuspolitiikan perusperiaatteita. Sidosryhmät osallistuvat täysipainoisesti päätöksentekoon ja politiikan täytäntöönpanosta käytäviin keskusteluihin. Kalastuksenvälvonta on tehostunut merkittävästi.

EU jatkaa Euroopan ulkopuolella työtään meriasioden hyvän hallinnointitavan ja vastuullisen kalastuksen edistämiseksi. Kolmansien maiden kanssa tehdyissä sopimuksissa panostetaan nykyisin aiempaa enemmän EU:n rahoitukseen, jota myönnetään paikallisen kalastuksen kehittämiseen, investointeihin ja meriasioden hyvään hallinnointitapaan. Kalakantojen valvonnan ja tieteellisen seurannan parantamiseksi on otettu käyttöön uusia alueellisia ohjelmia, joihin useimmat maailman

2. JOHDANTO

Edellä esitetty tulevaisuuden visio on kaukana tämänhetkisestä tilanteesta, jolle ovat ominaisia liikakalastus, laivaston liikakapasiteetti, suuret avustukset, talouden heikko sietokyky ja eurooppalaisten kalastajien pyytämien kalamäärien väheneminen. Voimassa oleva yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) ei ole toiminut niin hyvin, että kyseiset ongelmat olisi voitu estää.

Komissio uskoo kuitenkin, että yhteisen kalastuspolitiikan kokonaisvaltainen ja perusteellinen uudistus ja kalastusalan uudelleen aktivointi voivat saada aikaan dramaattisen muutoksen, joka on tarpeen nykytilanteen muuttamiseksi. Uudistus ei saa tällä kertaa jäädä hajanaiseksi ja osittaiseksi, vaan sen on merkittävä perinpohjaista muutosta ja pureuduttava keskeisiin syihin sen noidankehän taustalla, johon Euroopan kalastusala on viime vuosina juuttunut.

Kalastusalalla on olennaisen tärkeä tehtävä elintarvikkeiden tarjonnassa EU:n kansalaisille ja Euroopan rannikkoseutujen elinkeinojen tukemisessa. Sen tulevaisuuden turvaamisen on nyt ja vastedeskin oltava yksi Euroopan unionin tärkeistä poliittisista tavoitteista. Kalastusalan tulevaisuus on turvattava seuraavassa kuvatuissa haastavissa ja muuttuvissa olosuhteissa:

Euroopan kalakantoja on liikakalastettu vuosikymmenten ajan, ja kalastuslaivastot ovat edelleen liian suuria käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Tämä yhdistelmä tarkoittaa, että liian monta alusta pyytää liian vähiin hivenneitä kaloja, ja monet EU:n laivastonosat ovat taloudellisesti kannattamattomia. Tuloksena on ollut Euroopan vesiltä pyydettyjen kalastustuotemäärien jatkuva väheneminen: yli puolet Euroopan markkinoilla kulutettavista kaloista saadaan nykyisin tuonnista. Öljyn hintojen suuri vaihtelu ja finanssikriisi ovat entisestään heikentäneet kalastusalan taloudellista sietokykyä.

Kalastusalaa ei voida enää tarkastella erillään sen laajemmasta meriympäristöstä tai muista merellä tapahtuvaa toimintaa käsittelevistä politiikoista. Kalastus on suuresti riippuvainen merialueille ja terveisiin meriekosysteemeihin pääsystä. Ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt Euroopan meriin ja käynnistää kalakantojen määrään ja jakautumiseen liittyviä muutoksia. Merialueista käytävä kilpailu on niin ikään lisääntymässä, kun yhä suurempia osia EU:n meristä ja rannikoista varataan muihin käyttötarkoituksiin. Rannikkoalueiden laajemmat työllisyys- ja kehityssuuntaukset vaikuttavat suuresti kalastusalan talouteen kuten myös uudet elinkeinot, jotka tarjoavat mahdollisuuksia toiminnan uudelleensuuntaamiseen tai tulolähteiden monipuolistamiseen. YKP:n uudelleentarkastelu vaatii näin ollen meitä kaikkia katsomaan mereen liittyvää kokonaiskuvaa uusin silmin, mitä tähdennetään myös yhdenmetyssä meripolitiikassa ja sen ympäristöosiossa eli meristrategiadirektiivissä¹.

¹ Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi) (EUVL L 164, 25.6.2008).

Mertemme suurta merkitystä koskeva yleinen tietoisuus on lisääntymässä samoin kuin tarve niiden säilyttämiseen ja kestäväan hyödyntämiseen. Tämä näkyy kalastuksen ekologisen kestävyuden huomattavasti voimakkaampana painotuksena kaikkialla maailmassa. Vuonna 2002 järjestetyssä kestävan kehityksen huippukokouksessa asetettiin kalastuksenhoidolle erityisiä tavoitteita, joita on esimerkiksi kalakantojen palauttaminen kestävan enimmäistuoton² tasolle vuoteen 2015 mennessä ja johon kaikkien kalastuksenhoidosta vastaavien viranomaisten on pyrittävä. Myös YK:ssa on saatu aikaan uusia tärkeitä edistysaskeleita kalastuksen vaikutusten vähentämiseksi avomerellä. Kasvava huoli, jota elintarviketurvan suhteen kannetaan sekä EU:ssa että muualla maailmassa, korostaa entisestään tarvetta hallinnoida ja hyödyntää luonnonvaroja vastuullisesti niiden tulevaisuutta vaarantamatta. Joitakin kalastusmenetelmiä, jotka kuluttavat paljon polttoainetta, on entistä vaikeampi perustella ottaen huomioon tarve vähentää kasvihuonekaasupäästöjä.

Kuluttajat, jalostajat ja vähittäiskauppiaat yhtyvät enenevässä määrin tähän huoleen ja vaativat takeet siitä, että heidän kuluttamansa ja myymänsä kala on peräisin hyvin hoidetusta ja kestävästä kalastuksesta.

EU:n kalastustoiminnan on selkeästi perustuttava taloudellisesti järkeviin periaatteisiin. Kalastuslaivastojen on parannettava taloudellista sietokykyään ja mukauduttava ympäristöön ja markkinoihin liittyviin muutoksiin. Aloitetuista mukauttamistoimista voidaan mainita alusten vapaaehtoinen käytöstä poistaminen ja siirtyminen vähemmän polttoainetta käyttäviin kalastusmenetelmiin. Muutamia aloitteita on käynnistetty laadun ja kuluttajatiedotuksen parantamiseksi sekä kysynnän ja tarjonnan paremman yhteensovittamisen varmistamiseksi, jotta alan taloudellinen kannattavuus paranisi. Nämä toimet eivät kuitenkaan riitä alkuunkaan vastaamaan tarpeisiin, joita muutoksiin sopeutuminen ja alan taloudellisen kannattavuuden parantaminen edellyttää.

EU:n perustamissopimuksissa kalastuksenhoito vahvistetaan yhdeksi yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista aloista. Tämä johtuu siitä, että kalat liikkuvat kansallisen lainkäyttövallan rajojen yli ja kalastajat ovat seuranneet niitä kauan ennen talousvyöhykkeiden käyttöön ottamista ja YKP:n luomista. Meriekosysteemit, joista EU:n kalastus riippuu, ovat kaikille yhteiset. Yhden laivaston toiminnalla on sen vuoksi välitön vaikutus muiden, samoja kalakantoja ja samaa ekosysteemiä hyödyntävien laivastojen tulevaisuuden kalastusmahdollisuuksiin. Myös kalastustuotteiden kauppa on pitkälle yhdentynyt.

YKP on nyt siirtymässä uuteen vaiheeseen uudistuksessa. Tämän vihreän kirjan tavoitteena on herättää keskustelua tästä uudistuksesta ja tarjota sen myötä komissiolle palautetta, jota se voisi hyödyntää työssään.

²

Kestävä enimmäistuotto tarkoittaa suurinta vuosittaista keskimääräistä saalista, joka voidaan vuodesta toiseen pyytää kalakannasta sen tuottavuutta vahingoittamatta. Lyhyellä aikavälillä harjoitettava kestävan enimmäistuoton ylittävä kalastus voi pitkällä aikavälillä johtaa pyyntimahdollisuuksien vähenemiseen, kun kanta kalastetaan liian pieneksi.

3. VOIMASSA OLEVA YHTEINEN KALASTUSPOLITIikka JA SEN SAAVUTUKSET

Yhteiseen kalastuspolitiikkaan vuonna 2002 tehdyt tärkeimmät muutokset olivat seuraavat:

- kalastuksenhoidossa omaksutaan pidemmän aikavälin näkökulma ottamalla käyttöön elvytys- ja hoitosuunnitelmia,
- sitoudutaan voimakkaammin varmistamaan, että ympäristökysymykset otetaan osaksi kalastuksenhoitoa,
- sidosryhmien osallistumista lisätään perustamalla alueellisia neuvoa-antavia toimikuntia,
- otetaan käyttöön uusi laivastopolitiikka, jonka myötä luovutaan pakollisista kapasiteetin vähentämistavoitteista ja korvataan ne kansallisilla enimmäismäärillä, joiden puitteissa jäsenvaltiot voivat vapaasti valita, miten ne harjoittavat laivastopolitiikkaansa,
- erityisesti monivuotisten elvytysuunnitelmien puitteissa kalastuksenhoidon keskeiseksi välineeksi vahvistetaan pyyntiponnistus, jolla esimerkiksi rajoitetaan aluksen merelläolopäiviä,
- alan kehittämiseen myönnettäviä julkisia varoja käytetään aiempaa valikoivammin lopettamalla julkisen tuen käyttö uusien alusten rakentamiseen; tätä varten otetaan käyttöön rakennepolitiikka, joka on aiempaa johdonmukaisempi YKP:n tavoitteiden kanssa ja jossa painotetaan entistä enemmän rannikkoalueiden elinkeinojen monipuolistamista,
- tehdään uusia kahdenvälisiä kalastussopimuksia, joilla on tarkoitus luoda kumppanuussuhteita asianomaisten kolmansien maiden kanssa.

Näitä vuonna 2002 sovittuja kestävän kalastuksen saavuttamiseksi asetettuja tavoitteita ei ole kuitenkaan kaikilta osin saavutettu.

Euroopan vesien meriekosysteemeissä on mahdollisuus saavuttaa kalakantojen suuri tuottavuus. Useimmat kalakannat on kuitenkin kalastettu liian pieniksi. Yhteisön kannoista 88:aa prosenttia kalastetaan tasolla, joka ylittää niiden kestävän enimmäistuoton. Tämä tarkoittaa, että nämä kalapopulaatiot voisivat lisääntyä ja tuottaa suurempaa taloudellista hyötyä, jos niihin kohdistuvaa kalastuspainetta vähennettäisiin vain muutaman vuoden ajaksi. Kyseisistä kannoista 33 prosenttia on turvallisten biologisten rajojen ulkopuolella, mikä tarkoittaa, etteivät ne ehkä pysty täydentymään.³ Euroopan kalastus on nykyisin riippuvainen nuorista ja pienikokoisista kaloista, jotka joutuvat useimmiten saaliiksi ennen kuin ne pystyvät lisääntymään. Esimerkiksi Pohjanmeren turskista joutuu 93 prosenttia saaliiksi ennen kuin ne ehtivät lisääntyä.⁴ Tämä kokonaistilanne vaihtelee huomattavasti

³ Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) vuoden 2008 arvioiden mukaan. Nämä luvut koskevat kantoja, joista on saatavilla riittävästi tietoja niiden tilaa koskevan arvion laatimiseksi. Ei ole mitään syytä uskoa, että niiden kantojen tilanne on parempi, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa.

⁴ ICESin antamien tietojen perusteella.

merialueittain ja lajeittain. On kuitenkin selvää, että Euroopan kalastusala heikentää toiminnallaan omaa ekologista ja taloudellista perustaansa.

Vaikka muutamat EU:n laivastoista toimivat kannattavasti ilman julkista tukea, useimmat Euroopan kalastuslaivastoista tuottavat joko tappiota tai vain pientä voittoa. Heikko suorituskyky johtuu pääsääntöisesti kroonisesta ylikapasiteetista, joka on sekä liikakalastuksen syy että seuraus: laivastoilla on valta kalastaa huomattavasti suurempia määriä kuin määrät, jotka voitaisiin turvallisesti poistaa kannasta vaarantamatta sen tuottavuutta tulevaisuudessa. Viime vuosina toteutetut kapasiteetin vähennykset eivät ole riittäneet murtamaan tätä noidankehää. Aluskantaa on vähennetty keskimäärin vain 2 prosenttia vuodessa, vaikka tilanne vaihtelee merkittävästi eri merialueilla ja laivastoissa. Vähennysten vaikutukset kuitenkin mitätöityvät suurelta osin kalastustehokkuuteen liittyvän teknologian kehittymisen vuoksi (arviolta 2–3 prosenttia lisäystä vuodessa). Laivaston ja käytettävissä olevien kalavarojen välistä epätasapainoa ei ole korjattu. Tuloksena on purettujen saaliiden pieneneminen ja EU:n markkinoiden suurempi riippuvuus tuonnista.

Liikakalastuksen, ylikapasiteetin ja heikon taloudellisen sietokyvyn muodostamasta noidankehästä aiheutuva toinen merkittävä seuraus on voimakas poliittinen paine lisätä lyhyen aikavälin kalastusmahdollisuuksia alan tulevan kestävyyskustannuksella. Jatkuva poliittinen ja taloudellinen paine on johtanut alan toimijoiden ja jäsenvaltioiden hakemiin lukemattomiin poikkeuksiin ja erityistoimenpiteisiin. Kalastusala on monissa tapauksissa löydetty keinoja vähentää näiden toimenpiteiden lyhytaikaisia negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, minkä vuoksi on ollut tarpeen vahvistaa entistäkin yksityiskohtaisempia toimenpiteitä. Euroopan laajaan ja monimuotoiseen kalastusalaan liittyvä dokumentointi, päätöksenteko, täytäntöönpano ja valvonta on tällaisen mikrotason hallinnoinnin puitteissa yhä monimutkaisempaa ja vaikeaselkoisempaa, ja sen hallinnointi ja valvonta tulee hyvin kalliiksi.

Tämä tilanne on seurausta kalastusalaan myönnetystä voimakkaasta julkisesta rahoituksesta, joka on johtanut muun muassa liiallisen kalastuskapasiteetin keinotekoiseen säilyttämiseen. Euroopan kalatalousrahastosta myönnettävän suoran tuen ja vastaavien kansallisten tukijärjestelmien lisäksi kalastusala hyötyy erinäisistä epäsuorista tuista, joista tärkein on yleinen vapautus polttoaineveroista. Toisin kuin muut alat, kalastusala saa etua myös hyödyntämänsä luonnonvaran vapaasta käyttöoikeudesta, eikä sen tarvitse osallistua julkisiin hallintokustannuksiin, jotka liittyvät sen toimintaan (esim. merellä harjoitettava valvonta ja meriturvallisuus). Monissa jäsenvaltioissa on arvioitu, että kalastuksesta julkiselle taloudelle aiheutuvat kustannukset ylittävät saaliiden kokonaisarvon. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa, että Euroopan kansalaiset maksavat kaloistaan lähes kaksinkertaisen hinnan: kerran kaupassa ja toisen kerran veroissaan.

4. KALASTUSPOLITIIKAN VIIDEN RAKENTEELLISEN PUUTTEEN KORJAAMINEN

Komissio katsoo, että edellä mainitut seikat johtuvat lähinnä seuraavista viidestä rakenteellisesta puutteesta:

- syvään juurtunut laivaston ylikapasiteettiongelma,

- epätarkat poliittiset tavoitteet, minkä johdosta päätöksiä ja täytäntöönpanoa koskevat ohjeet ovat riittämättömät,
- päätöksentekojärjestelmä, joka rohkaisee asettamaan lyhyen aikavälin tavoitteita,
- puitteet, joissa alan toimijoille ei anneta riittävästi vastuuta,
- riittämätön poliittinen tahto varmistaa säännösten noudattaminen, ja säännösten puutteellinen noudattaminen alalla.

4.1. Laivaston ylikapasiteettiin liittyvän syvään juurtuneen ongelman käsittely

Jatkuvista ponnisteluista huolimatta laivaston ylikapasiteetti on edelleenkin YKP:n perustavanlaatuinen ongelma. Euroopan laivastot ovat yleisesti ottaen aivan liian suuria käytettävissä oleviin resursseihin nähden, ja tämä epätasapaino on perimmäinen syy kaikkiin vähäiseen talouskehitykseen, heikkoon täytäntöönpanoon ja ylihyödynnettyihin resursseihin liittyviin ongelmiin. Uudessa YKP:ssä on oltava sisäänrakennetut mekanismit, joilla varmistetaan, että Euroopan kalastuslaivastojen kokoa mukautetaan ja että se pysyy oikeassa suhteessa käytettävissä oleviin kalakantoihin nähden. Tämä on ennakkoodellytys kyseisen politiikan kaikkien muiden pilareiden toimivuudelle.

Euroopan kalastuslaivastojen ylikapasiteettiongelmaa on yritetty ratkaista eri tavoin. EU on toistuvasti yrittänyt toteuttaa rakenteellisia toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään sen kalastuslaivastoa ja joihin kuuluu myös alusten romutusohjelmiin myönnettävä rahoitus. Kokemus kuitenkin osoittaa, että romutuksen jatkuva tukeminen ei todellisuudessa vähennä kapasiteettia, sillä toimijat vain hyödyntävät romutuspalkkiota tulevissa investointipäätöksissään. Kertaluontoiset romutusjärjestelmät toimivat todennäköisemmin tehokkaasti.

Siirrettävien kalastusoikeuksien kaltaisten markkinavälineiden käyttö voisi olla tehokkaampi ja edullisempi liikakapasiteetin vähentämiskeino, josta myös alan toimijoiden on otettava enemmän vastuuta. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet viime vuosina toimia tällaisten välineiden käyttöönottamiseksi. Tämä on yleisesti ottaen johtanut rationaalisempiin investointipäätöksiin ja kapasiteetin vähennyksiin, kun toimijat mukauttavat laivastoaan niiden kalastusoikeuksia vastaavaksi pyrkiessään taloudelliseen tehokkuuteen.⁵ Tällaisia järjestelmiä voidaan täydentää asianmukaisilla suojalausekkeilla, jotta vältetään omistajuuden liiallinen keskittyminen tai pienimuotoiseen kalastukseen ja rannikkoyhteisöihin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

- Pitäisikö kapasiteettia rajoittaa lainsäädännöllä? Jos pitäisi, miten?
- Onko ratkaisu kertaluontoinen romutustuki?
- Voita isiinko siirrettäviä oikeuksia (yksilöllisiä tai kollektiivisia) hyödyntää enemmän suurten laivastojen kapasiteetin vähentämisen tukena ja jos voitaisiin, miten kyseinen siirtyminen pitäisi toteuttaa? Mitä suojalausekkeitä pitäisi ottaa

⁵ Analyysi jäsenvaltioissa nykyisin käytössä olevista kalastusoikeusperustaisista hallinnointivälineistä ja parhaiden toimintatapojen määrittelystä EU:ssa. Euroopan komission tutkimus, 2009.

käyttöön, jos tällainen järjestelmä toteutetaan? Voitaisiko muita toimenpiteitä ottaa käyttöön samaa tarkoitusta varten?

- Pitäisikö tämä valinta jättää yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulle vai onko merialueiden tai EU:n tasolla tarvetta vahvistaa yhteisiä vaatimuksia?

4.2. Poliittisten tavoitteiden kohdentaminen

Nykyisessä YKP-asetuksessa säädetään, että "yhteisellä kalastuspolitiikalla varmistetaan sellainen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävät olosuhteet"⁶. Näitä tavoitteita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen, ja vaikka asetuksessa on suoria viittauksia ennalta varautuvan ja ekosysteemiperustaisen lähestymistavan noudattamiseen, on epäselvää, miten tämä liittyy taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin. Mitään selkeitä indikaattoreita tai mittareita, jotka voisivat tarjota konkreettisempia ohjeita tai auttaa mittaamaan poliittisia saavutuksia, ei ole vahvistettu.

Taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys edellyttää tuottavia kalakantoja ja terveitä meriekosysteemejä. Kalastus voi olla taloudellisesti ja sosiaalisesti kannattavaa vain, jos kalakannat saadaan jälleen tuottaviksi. Ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet eivät siis ole pitkällä aikavälillä ristiriidassa keskenään. Nämä tavoitteet voivat kuitenkin olla lyhyellä aikavälillä ristiriitaisia, ja näin on erityisesti silloin, kun kalastusmahdollisuuksia on väliaikaisesti vähennettävä liikaa hyödynnettyjen kalakantojen elvyttämiseksi. Usein on vedottu työllisyyden kaltaisiin sosiaalisiin tavoitteisiin lyhyen aikavälin kalastusmahdollisuuksien parantamisen nimissä: tuloksena on aina ollut kalakantojen ja niistä toimeentulonsa saavien kalastajien tilanteen vaarantuminen entisestään. Kalastusmahdollisuuksien vähentämisestä aiheutuvien välittömien taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi tehtävissä kompromisseissa on sen vuoksi ehdottoman tärkeää ottaa huomioon pitkän aikavälin ekologinen kestävyys, mukaan luettuina siirtyminen kalastamaan kestävästä enimmäistuoton tasolla, saaliiden poisheittäminen lopettaminen ja kalastuksesta aiheutuvien vähäisten ekologisten vaikutusten varmistaminen.

Ekologinen kestävyys on näin ollen peruslähtökohta Euroopan kalastuksen taloudellisesti ja sosiaalisesti vastuullisen tulevaisuuden varmistamiselle.

⁶ Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002, annettu 20 päivänä joulukuuta 2002, elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa.

- Miten ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä koskevat tavoitteet voidaan määritellä selkeällä ja priorisoidulla tavalla, joka ohjaa toimintaa lyhyellä aikavälillä ja varmistaa kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys ja elinkelpoisuuden?
- Pitäisikö uudistetun YKP:n pyrkiä säilyttämään kalastusalan työpaikkoja vai pitäisikö tavoitteena olla vaihtoehtoisten työpaikkojen luominen rannikkoalueille integroitujen Välimeren ohjelmien ja muiden EU:n politiikkojen välityksellä?
- Miten täytäntöönpanoa koskevat indikaattorit ja tavoitteet voidaan vahvistaa sellaisiksi, että ne tarjoavat asianmukaista ohjeistusta päätöksenteon ja tilivelvollisuuden suhteen? Millaiset aikataulut olisi vahvistettava tavoitteiden saavuttamiseksi?

4.3. Pitkän aikavälin peruseriaatteiden painottaminen päätöksenteossa

YKP:n nykyisessä päätöksentekomenettelyssä periaatteita ei eroteta täytäntöönpanosta: kaikki päätökset tehdään neuvostossa korkeimmalla poliittisella tasolla. Tästä on seurannut, että politiikassa on keskitytty lyhyen aikavälin näkökohtiin eikä niinkään Euroopan kalastuksen kestävä kehityksen ympäristöllisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin tekijöihin pidemmällä aikavälillä. Toinen seuraus tästä on, että YKP:tä säännellään äärimmäisen yksityiskohtaisin neuvoston asetuksin, joiden täytäntöönpanoon on jätetty hyvin vähän joustovaraa. Tämä erittäin epätydyttävä tilanne on epäilemättä tärkein syy sidosryhmien YKP:hen kohdistamalle kritiikille. "Brysselin" – toisin sanoen neuvostossa kokoontuvien kalastusministerien – katsotaan päättävän joka ainoasta politiikan täytäntöönpanoon liittyvästä yksityiskohdasta.

Yhteispäätösmenettelyä (jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti tekevät päätökset yhdessä) sovellettaisiin Lissabonin sopimuksen mukaan kaikkiin kalastusallalla tehtäviin päätöksiin, paitsi vuotuisten kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen. Tämän vuoksi on entistä tarpeellisempaa arvioida uudelleen nykyistä lähestymistapaa, joka liittyy korkeimmalla poliittisella tasolla toteutettuun mikrotason hallinnointiin, ja saattaa YKP:ta koskeva päätöksenteko johdonmukaiseksi kaikkien muiden EU:n politiikkojen kanssa, toisin sanoen selvittää peruseriaatteiden ja teknisen täytäntöönpanon välinen hierarkia.

Yksi vaihtoehto olisi delegoida suurempi osa nykyisestä yksityiskohtaisesta hallinnoinnista komissiolle, joka huolehtii siitä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa niin kutsutun komitologiamenettelyn puitteissa. Komissio laatii kyseisessä menettelyssä ehdotuksia jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa tiiviisti neuvotellen.

Toinen huolellista tarkastelua edellyttävä vaihtoehto olisi mahdollisuuksien mukaan nojautua jäsenvaltioiden täytäntöönpanemiin erityisiin alueellisiin hallintoratkaisuihin, joihin sovelletaan yhteisön vaatimuksia ja valvontaa. Perustamissopimuksessa määrätään, että politiikan on perustuttava yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, mutta tämä ei estäisi täytäntöönpanopäätösten delegoimista jäsenvaltioille edellyttäen, että ne ovat sidoksissa yhteisön tason periaatteita koskeviin päätöksiin. Esimerkiksi sellaisia periaatteita ja vaatimuksia,

kuten kestävän enimmäistuoton tasolla harjoitettavaa kalastusta, laivastokapasiteetin mukauttamista käytettävissä oleviin resursseihin tai saaliiden poisheittämisen lopettamista koskevat päätökset voitaisiin edelleen tehdä yhteisön tasolla, mutta jäsenvaltioiden vastuulla olisi sen jälkeen säännellä kalastustaan näiden yhteisön vaatimusten puitteissa. Useimmissa tapauksissa tämä delegointi olisi organisoitava merialueiden tasolla, koska jaetut kalakannat ja jaetut ekosysteemit kattavat laajoja maantieteellisiä alueita, eivätkä yksittäiset jäsenvaltiot pysty yksinään hallinnoimaan niitä. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi tehtävä yhteistyötä tarvittavien järjestelyjen kehittämiseksi. Tällainen järjestely vaatii yhteisöltä tehokasta valvontaa, jolla varmistetaan yleisten vaatimusten täyttyminen politiikkaa täytäntöönpanossa.

Politiikan asettaminen oikealle paikalleen siten, että neuvoston ja parlamentin annetaan keskittyä periaatteisiin ja täytäntöönpanopäätökset delegoidaan jäsenvaltioille, komissiolle ja/tai alan itsehallinnolle, johtaisi yksinkertaisempaan ja edullisempaan politiikkaan. Täytäntöönpanossa voitaisiin tällöin ottaa paikalliset erityisolosuhteet paremmin huomioon ja antaa alan toimijoille enemmän vastuuta omasta kohtalostaan. Jäsenvaltiot ja alan toimijat voisivat myös mukauttaa politiikan täytäntöönpanoa omiin tarpeisiinsa ja löytää parhaat tekniset ja taloudelliset ratkaisut.

Uuden järjestelyn puitteissa on myös tarpeen arvioida neuvoa-antavien rakenteiden kuten neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean tai alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien roolia. Poliittisten päätösten tekeminen säilyisi joka tapauksessa yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivallassa. Alueellisiin järjestelyihin siirtyminen lisäisi hyvin todennäköisesti alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien neuvonantotehtäviä.

- Miten päätöksenteon ja täytäntöönpanon välistä nykyistä vastuunjakoa voidaan selventää siten, että voidaan keskittyä pitkän aikavälin tavoitteisiin ja tavoitteiden tehokkaampaan saavuttamiseen? Mitä tehtäviä pitäisi delegoida komissiolle (joka kuulee jäsenvaltioita), jäsenvaltioille ja kalastusallalle?
- Olisiko teknisiä seikkoja koskevien päätösten hajauttaminen mielestänne hyvä ajatus? Mikä olisi paras vaihtoehto teknisten päätösten tai täytäntöönpanopäätösten tekemisen hajauttamiseksi? Olisiko mahdollista siirtää täytäntöönpanopäätökset kansallisten tai alueellisten viranomaisten vastuulle siten, että niissä noudatetaan yhteisön periaatteita koskevaa sääntelyä? Mitä riskejä liittyy politiikan valvontaan ja täytäntöönpanoon, ja miten ne voitaisiin välttää?
- Miten sidosryhmien neuvonantotehtäviä voitaisiin lisätä päätöksenteossa? Miten neuvoa-antava kalatalous- ja vesiviljelykomitea ja alueelliset neuvoa-antavat toimikunnat mukautuisivat alueelliseen lähestymistapaan?

4.4. Alan toimijoiden rohkaiseminen ottamaan lisää vastuuta YKP:n täytäntöönpanosta

Tulevan uudistuksen saavutukset jäävät hyvin vähäisiksi, jos pyynti-, jalostus- ja elintarvikealan toimijoita sekä kuluttajia ei saada tukemaan politiikan tavoitteita ja ottamaan vastuuta niiden tehokkaasta täytäntöönpanosta. Uudistuksen onnistumisen ehdoton edellytys on, että alan toimijat ymmärtävät uudistuksen tarpeen, tukevat sitä

ja pyrkivät aidosti sen menestyksekkääseen toteutukseen. YKP:lle tähän mennessä tyypillisen ylhäältä alaspäin suuntautuvan lähestymistavan mukaisesti kalastusalalle on tarjottu vähän kannustimia toimintamalliin, jossa kannetaan vastuu yhteisten luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Tämän tilanteen korjaamiseksi voitaisiin kehittää yhteishallinnointijärjestelyjä.

Vastuut ja oikeudet ovat kaksi toisiinsa sidoksissa olevaa näkökohtaa, jotka on otettava huomioon pyrittäessä lisäämään alan toimijoiden osallistumista.

Alalle voidaan antaa enemmän *vastuuta* itsehallinnon kautta. Tulohjaus voisi olla askel tähän suuntaan: sen sijaan, että annettaisiin sääntöjä siitä, miten kalastaa, säännöissä keskityttäisiin tuloksiin, ja yksityiskohtaisemmat täytäntöönpanopäätökset jätettäisiin alan vastuulle. Viranomaiset vahvistaisivat rajat, joiden puitteissa alan on toimittava, kuten nuorten kalojen suurimmat sallitut saaliit tai suurimmat sallitut sivusaaliit, minkä jälkeen alalla olisi valtuudet kehittää parhaat taloudelliset ja tekniset ratkaisut.

Tulohjaus keventäisi sekä alan toimijoiden että poliittisten päättäjien taakkaa teknisten näkökohtien yksityiskohtaisen hallinnoinnin suhteen. Sen olisi oltava sidoksissa käänteiseen todistustaakkaan: alan tehtävänä olisi osoittaa, että se toimii vastuullisesti kalastusoikeuden saamista vastaan. Tulohjaus edistäisi hallinnoinnin paranemista, sillä politiikka muuttuisi sen myötä huomattavasti yksinkertaisemmaksi, ja nykyiset kannustimet väärin tai epätäydellisten tietojen antamiseen poistuisivat. Tulohjauksen täytäntöönpanossa olisi otettava huomioon suhteellisuus ja kilpailukykyisen kalastusalan säilyttämisen vaikutus.

Tällaisesta alhaalta ylöspäin suuntautuviin aloitteisiin perustuvasta itsehallinnosta on Euroopan kalastusalalla jo monia esimerkkejä. Jotkut tuottajajärjestöt hallinnoivat jäsentensä kiintiöiden käyttöä ja määräävät yksityisiä seuraamuksia jäsenilleen, jotka ylittävät aluskohtaisen kiintiönsä muiden jäsenten kustannuksella. On olemassa esimerkkejä alusryhmistä, jotka ovat ottaneet todistustaakan vastuulleen toimittamalla saaliistaan täydellisen asiakirja-aineiston, usein vastauksena jalostajilta ja vähittäismyyjiltä tulevaan painostukseen, joka liittyy saaliiden jäljitettävyyden parantamiseen. Tällaisia aloitteita voitaisiin lisätä muuttamalla tuottajajärjestöt elimiksi, joiden välityksellä ala ottaa vastuun dokumentoinnista ja kiintiöiden/pyyntiponnistuksen hallinnosta.

Suuremman vastuun antaminen alan toimijoille edellyttää, että yhteisö on ottanut käyttöön ja pannut täytäntöön suoja mekanismeja.

Eräissä tapauksissa kalastusalalle on uskottu suurempi vastuu laivaston koon ja hallintokustannusten mukauttamisesta. Tämä on saatettu toteuttaa antamalla alalle *oikeuksia*, mikä on kannustanut sitä hyödyntämään investointejaan tehokkaammin ja luopumaan liikakapasiteetista (ks. kohta 4.1).

Jos YKP:n puitteissa halutaan antaa kalastusalalle enemmän oikeuksia ja keventää sille mikrotason hallinnoinnista aiheutuvia rasitteita, on aiheellista ottaa esille kysymys kalastuksenhoitokustannusten jakamisesta. Alalla on tähän saakka ollut julkisten luonnonvarojen vapaa käyttöoikeus, ja hallintokustannukset ovat olleet suurelta osin veronmaksajien harteilla.

Oikeuksien, vastuun ja tilivelvollisuuden olisi luonnollisesti kuljettava käsi kädessä: kalakantojen käyttöoikeus olisi annettava niille toimijoille, jotka kantavat vastuunsa asianmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

- Miten alalle voidaan antaa enemmän vastuuta ja mahdollistaa sen joustavampi toiminta edistään edelleenkin YKP:n tavoitteiden saavuttamista?
- Miten kalastussektori voitaisiin parhaiten organisoida ottamaan vastuu itsehallinnosta? Pitäisikö tuottajajärjestöt muuttaa elimiksi, joiden välityksellä ala ottaa vastuuta hallinnoinnista? Miten tuottajajärjestöjen edustavuus voitaisiin varmistaa?
- Mitä suoja- ja valvontamekanismeja tarvitaan sen varmistamiseksi, että kalastusalan itsehallinto ei epäonnistu ja että YKP:n periaatteet ja tavoitteet pannaan alalla onnistuneesti täytäntöön?
- Olisiko kalastusalan otettava suurempi taloudellinen vastuu maksamalla oikeuksista tai jakamalla esimerkiksi valvonnasta aiheutuvia hoitokustannuksia? Pitäisikö tätä soveltaa ainoastaan suurimittaiseen kalastukseen?
- Jos alalle annetaan enemmän vastuuta, miten parempaa hallintoa ja suhteellisuutta koskevat periaatteet voidaan panna täytäntöön samalla, kun pyritään parantamaan alan kilpailukykyä?
- Onko joidenkin kalastusten yhteydessä olemassa esimerkkejä hyvistä toimintatavoista, joita olisi tehtävä laajemmin tunnetuiksi? Pitäisikö hyvien toimintatapojen soveltamiseksi tarjota kannustimia? Millaisia?

4.5. Sääntöjen noudattamisen kulttuurin kehittäminen

EU:n tilintarkastustuomioistuin kuvaili marraskuussa 2007⁷ julkaistussa kertomuksessaan laajasti kalastuksenvalvonnan puutteita Euroopan unionissa. Kalastuksenvalvonta on yleisesti ottaen ollut vähäistä, seuraamukset eivät ole varoittavia eikä tarkastuksia suoriteta riittävän usein sääntöjen noudattamisen kannustamiseksi. Järjestelmään ei ole myöskään sisällytetty tarkastuksia, joilla varmistetaan esimerkiksi, että jäsenvaltioille myönnetään yhteisön rahoitusta ainoastaan, jos ne täyttävät valvontaan ja säilyttämiseen liittyvät perusvelvollisuutensa. Mittavan liikakalastuksen ohella tämä on aiheuttanut voimakasta vastarintaa politiikan täytäntöönpanon suhteen ja luonut tunteen siitä, että täytäntöönpanoa ei valvota yhdenmukaisesti kaikkialla. Tiedonkeruujärjestelmät, joilla kalansaaliita mitataan kiintiöiden lyhyen aikavälin seuranta ja keskipitkän aikavälin rakenteellisia arvioita varten, eivät ole tyydyttäviä, ja niiden johdonmukaisuutta on parannettava.

Komissio yhtyi tilintarkastustuomioistuimen analyysiin ja totesi, että muista tulevaisuudessa tarkasteltaviksi otettavista poliittisista vaihtoehtoista riippumatta on ryhdyttävä kiireellisesti toteuttamaan valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmän

⁷

Erityiskertomus nro 7/2007 yhteisön vesiluonnonvarojen säilyttämissääntöjä koskevista valvonta-, tarkastus- ja seuraamusjärjestelmistä sekä komission vastaukset

perusteellista uudistusta. Sen vuoksi komissio esitteli marraskuussa 2008 kunnianhimoisen ehdotuksen⁸, josta keskustellaan parhaillaan jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa.

- Miten tiedonkeruujärjestelmiä voidaan lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä parantaa siten, että taataan johdonmukaiset tiedot täytäntöönpanon valvontaa varten?
- Mitkä lainvalvontakeinot takaisivat mielestänne parhaiten sääntöjen korkeatasoisen noudattamisen: keskitetyt (esim. suora komission toiminta, kansalliset tai kansainväliset tarkastukset) vai hajautetut keinot?
- Katsotteko, että valvontavertaisuuksien tehokkaan noudattamisen ja yhteisön rahoituksen saamisen välille olisi luotava yhteys? Voisiko alan kasvava itsehallinto edistää tämän tavoitteen saavuttamista? Voiko maantieteellisten alueiden tasolla harjoitettava hallinnointi edistää saman tavoitteen saavuttamista? Mitkä mekanismit voisivat taata sääntöjen korkeatasoisen noudattamisen?

5. EU:N KALASTUKSENHOIDON PARANTAMINEN ENTISESTÄÄN

5.1. Eriytetty kalastusjärjestelmä pienimuotoisen rannikkokalastuksen suojelemiseksi?

Kalastusalaalla, jonka yrityksistä suuri osa on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, on tärkeä asema monien Euroopan rannikkoseutujen yhteiskuntarakenteessa ja kulttuuri-identiteetissä. Monien rannikkoyhteisöjen tulot ovat edelleenkin kalastuksesta riippuvaisia, ja elinkeinoelämän monipuolistamismahdollisuudet ovat rannikkoalueilla usein rajalliset. Sen vuoksi on ehdottoman tärkeää turvata rannikkokalastusta, pienimuotoista kalastusta ja virkistyskalastusta harjoittavien toimijoiden tulevaisuus ottaen täysipainoisesti huomioon pienten ja keskisuurten yritysten erityistilanne.

Kalastuslaivastojen kapasiteetin mukauttaminen pysyvästi kalastusmahdollisuuksiin johtaa väistämättä pyyntialan kokonaistyöllisyyden laskuun. Pyrkimys suojella haavoittuvimpia rannikkoalueita tältä suuntaukselta on perusteltua sosiaalisen tavoitteen nojalla. Näiden sosiaalisten kysymysten käsittelyssä on varmistettava, ettei suurempia laivastoja estetä käymästä läpi tarvittavia mukautuksia.

Yksi keino voisi olla ottaa käyttöön eriytetyt hallintojärjestelmät. Niistä toinen koskisi suuria laivastoja, ja sen johtoajatuksena olisi kapasiteetin mukauttaminen ja taloudellinen tehokkuus, ja toinen koskisi pieniä rannikkolaivastoja, ja siinä keskityttäisiin sosiaalisiin tavoitteisiin. Suurimittaista kalastusta harjoittavaan laivastonosaan sovellettavat järjestelyt voisivat pitää sisällään laivaston mukauttamiseen tähtääviä taloudellisia kannustimia, kuten markkinaperustaisia jakomekanismeja, kun taas pienimuotoista rannikkokalastusta hallinnoitaisiin jakamalla kiintiöt tai myöntämällä pyyntiponnistus suoraan tai yhteisten

⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön valvontajärjestelmästä yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi – KOM(2008) 718.

järjestelmien kautta. Julkiseen rahoitustukeen voitaisiin näissä kahdessa laivastonosassa suhtautua eri tavoin: suurimittaista kalastusta harjoittavan laivaston odotettaisiin olevan taloudellisesti riippumaton, mutta julkinen rahoitus voisi sitä vastoin auttaa pienimuotoista kalastusta harjoittavaa laivastoa mukautumaan YKP:n uudistuksesta johtuviin muuttuviin olosuhteisiin, jolloin sen taloudellinen kannattavuus paranisi ja se voisi antaa jatkossakin panoksensa rannikkoalueiden talouselämään.

Monet alukset ovat pieniä ja aiheuttavat vain vähän ympäristövaikutuksia, mutta myös pienimuotoinen kalastus voi vahingoittaa rannikoiden herkkiä elinympäristöjä, ja sen todellinen kokonaisvaikutus kalakantojen tilaan voi olla merkittävä. Pienimuotoista ja suurimittaista kalastusta harjoittavien laivastojen pyynnin kohteena voi joskus olla samoja kalakantoja. Eriytetty järjestelmä olisi suunniteltava huolellisesti, jotta sillä pystyttäisiin turvaamaan niiden kantojen ekologinen kestävyys, joista kyseiset kalastusyhteisöt ovat viime kädessä riippuvaisia. Vaikka yleisiä periaatteita ja vaatimuksia olisi sovellettava koko EU:ssa, pienimuotoista kalastusta harjoittavia laivastoja koskevat erityispäätökset olisi tehtävä mahdollisimman lähellä asianomaista rannikkoyhteisöä.

- Miten laivaston kokonaiskapasiteettia voidaan pienentää niin, ettei rannikkoyhteisöille aiheudu sosiaalisia ongelmia ottaen huomioon kalastusalan pienten ja keskisuurten yritysten erityistilanne?
- Miten eriytetty järjestelmä voisi toimia käytännössä?
- Miten pienimuotoisen kalastuksen määrittelyssä olisi otettava huomioon sen yhteys rannikkoyhteisöihin?
- Minkä tasoista ohjausta ja tasapuolisten edellytysten varmistamista vaadittaisiin EU:n tasolla?

5.2. Kalastuselinkeinon hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti

Kaikki jäsenvaltiot hyväksyivät vuonna 2002 järjestetyssä kestävän kehityksen huippukokouksessa kestävän enimmäistuoton mallin vuoteen 2015 mennessä saavutettavaksi tavoitteeksi. Se sisällytettiin myös vuonna 1995 laadittuun YK:n kalakantasopimukseen. Tämä kansainvälinen sitoumus olisi nyt vahvistettava kalakantojen hoitoa koskevaksi periaatteeksi uudistetussa YKP:ssä.

Useimpia Välimeren ulkopuolisia EY:n kalastuksia hallinnoidaan vahvistamalla suurimmat sallitut saaliit (TACit), joista kukin jäsenvaltio saa kansallisen kiintiön. Tämä purettujen saaliiden kiintiöihin perustuva hallintojärjestelmä vaikuttaa suhteellisen yksinkertaiselta, mutta se on monessa mielessä osoittautunut myös epäoptimaaliseksi. Sekakalastuksessa, jossa pyynti kohdistuu useisiin kalalajeihin, se johtaa ei-toivottuihin sivusaaliisiin silloin, kun yhden lajin kiintiö on täyttynyt mutta muiden lajien kiintiöissä on vielä tilaa. Tällöin kalastajille ei jää muuta mahdollisuutta kuin heittää takaisin mereen kalat, joita he eivät enää saa purkaa aluksesta. Sen lisäksi, että saaliiden poisheittäminen on kallisarvoisten luonnonvarojen tuhlausta, se on estänyt useiden kantojen elpymisen alhaisista kiintiöistä huolimatta. Uudistetussa YKP:ssä olisi varmistettava, että saaliiden poisheittämiseltä välttyttäisiin.

Pyyntiponnistukseen perustuva hallinnointi, kuten aluksen merelläolopäivien rajoittaminen poistaisi tämän ongelman muttei ehkä riittäisi YKP:n tavoitteiden saavuttamiseen.

- Millä tavoin uudistetun YKP:n puitteissa voidaan laatia pitkän aikavälin hoitosuunnitelmia kaikille Euroopan kalastuksille? Olisiko uudistetussa YKP:ssä siirryttävä kantojen hoitosuunnitelmista kalastuksenhoitosuunnitelmiin?
- Olisiko harkittava YKP:n uudistamista kahdessa vaiheessa siten, että ensin toteutetaan erityistoimenpiteitä kestävään enimmäistuottoon siirtymiseksi vuoteen 2015 mennessä, minkä jälkeen toteutetaan toimenpiteitä kestäväen enimmäistuoton säilyttämiseksi hyödyntämisen ylärajana?
- Miten kestävään enimmäistuottoon liittyvä sitoumus voitaisiin panna sekakalastuksessa täytäntöön siten, että saaliiden poisheittämiseltä välttyttäisiin?
- Mikä olisi oltava pääasiallinen hallintojärjestelmä yhteisön vesillä ja mihin kalastuksiin sitä olisi sovellettava? Saalisrajoitukset? Pyyntiponnistuksen hallinnointi? Näiden yhdistelmä? Onko muita vaihtoehtoja?
- Millä keinoin pitäisi pyrkiä vähentämään kalojen poisheittämistä EU:n vesillä? Voisiko siirrettäviin kiintiöihin perustuva hallinnointi olla tässä suhteessa hyödyllinen?

5.3. Suhteellinen vakaus ja mahdollisuus rannikkokalastukseen

Suhteellinen vakaus on ollut yksi yhteisen kalastuspolitiikan periaatteista siitä lähtien, kun YKP luotiin vuonna 1983. Se tarkoittaa, että jokaisen jäsenvaltion osuuden kustakin yhteisön kiintiöistä olisi pysyttävä koko ajan samana.

Suhteellisen vakauden ansiosta on voitu luoda mekanismi kalastusmahdollisuuksien jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken. Se on kuitenkin johtanut myös hyvin monimutkaisiin käytäntöihin, kuten jäsenvaltioiden välisiin kiintiöiden vaihtoihin tai kalastusalan toimijoiden ulosliputuksiin. Käyttöön otettujen pyyntiponnistuksen hallinnointitavoitteiden myötä tilanne on hämärtynyt entisestään. Nyt kun yhteistä kalastuspolitiikkaa on sovellettu yli 25 vuoden ajan ja kalastustapoihin on tullut muutoksia, voidaan todeta, että jäsenvaltioille myönnettyjen kiintiöiden ja niiden laivastojen todellisten tarpeiden ja käyttötarkoitusten välillä on huomattava ero. Sen vuoksi voidaan sanoa, että suhteellinen vakaus ei enää tarjoa takeita siitä, että kalastusoikeudet pysyvät niillä kalastusalueilla, joille ne alun perin myönnettiin.

Lisäksi suhteellisen vakauden periaate rajoittaa YKP:n hallinnoinnin joustavuutta vähintään kolmella eri tavalla:

- se vähentää kalastusalan joustavuutta hyödyntää resurssejaan tehokkaasti ja mukautua eri kalastustoimintoihin, -tekniikoihin ja -tapoihin,
- se on yksi tärkeimmistä syistä siihen, että kansalliset viranomaiset ovat keskittyneet TACien ja niiden myötä omien saalisosuuksiensa lisäämiseen ja jättäneet muut pidemmän aikavälin näkökohdat vähemmälle huomiolle. Se luo monissa tapauksissa TACeille inflaatiopainetta, koska suuremman kiintiön

haluavalla jäsenvaltiolla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin hakea koko yhteisön TACin korottamista,

- se lisää saaliiden poisheittämistä, koska se luo monia kansallisia kiintiöitä, jotka puolestaan luovat omia pakotteitaan poisheittämiseen: yksi kansallinen laivasto ei kenties ole käyttänyt tietyn lajin kiintiötään loppuun, mutta toinen kansallinen laivasto, jonka kiintiö on täytynyt tai jolla ei ole kiintiötä lainkaan, on velvoitettu heittämään saaliit pois.

Edellä esitetyistä syistä on tärkeää harkita suhteellisen vakauden periaatteen säilyttämistä nykyisessä muodossaan. Yksi vaihtoehto voisi olla korvata suhteellinen vakaus joustavammalla järjestelmällä, kuten kalastusoikeuksien myöntämisellä. Toinen vaihtoehto olisi säilyttää kyseinen periaate mutta ottaa käyttöön joustavia järjestelyjä edellä mainittujen puutteiden korjaamiseksi ja kansallisten kiintiöiden mukauttamiseksi kansallisten laivastojen todellisiin tarpeisiin.

Toinen kalastusmahdollisuuksia rajoittava perinteinen järjestely on 12 meripeninkulman järjestely, jonka mukaan jäsenvaltioiden rannikkoalueet on varattu niiden kansallisille laivastoille (lukuun ottamatta muiden maiden laivastoille myönnettyjä erityisiä kalastusoikeuksia, jotka perustuvat perinteisiin kalastuskäytänteisiin). Tämä järjestely on yleensä toiminut hyvin, ja sitä voitaisiin jopa tiukentaa, jos pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittaville laivastoille vahvistetaan erityisjärjestely.

- Miten suhteellisen vakauden periaatetta olisi muokattava, jotta se edistäisi paremmin YKP:n tavoitteiden saavuttamista? Pitäisikö siitä luopua tai jos ei, pitäisikö siitä tehdä joustavampi? Miten? Miten sille voitaisiin kehittää vaihtoehtoja?
- Pitäisikö pääsy 12 meripeninkulman vyöhykkeelle rajata vain pienimuotoista kalastusta harjoittaviin aluksiin?

5.4. Kauppa ja markkinat – pyydyksestä kuluttajalle

Euroopan kalatalousalalle (kalastus- ja vesiviljelyalalle) jää yleensä vain pieni osa siitä hinnasta, jonka kuluttaja maksaa kalasta kaupassa. Kalan ensimyyntihinnat ovat yleisesti ottaen polkeneet paikallaan jopa polttoaineen hintojen epätavallisten vaihteluiden aikana, kuten vuonna 2008.

Tällä on ollut seuraavat kolme merkittävää seurausta:

- (1) jatkuvasti alhaiset hinnat saavat kalastajat tavoittelemaan suuria saalismääriä;
- (2) kyvyttömyys siirtää tuotantokustannusten nousu kuluttajan maksettavaksi johtaa kroonisesti alhaiseen kannattavuuteen ja toimii jälleen kannustimena liikkakalastukseen;
- (3) tämä lisää kalastajien riippuvuutta julkisista tuista, joista tulee näin ollen olennainen ja pysyvä osa kalastusalan liiketoimintasuunnitelmia.

Useat syyt ovat johtaneet tähän tilanteeseen.

Euroopan kalastustuotteiden tuottajien toiminta on ensinnäkin hyvin hajanaista, eivätkä ne ole järjestäytyneet markkinoidakseen tuotteitaan eivätkä näin ollen voi varmistaa itselleen suurempaa osaa markkina-arvosta. Tilanne on täysin erilainen erittäin keskittyneellä jakelusektorilla, jonka kautta kanavoidaan 90 prosenttia tuotannosta.

Toinen syy on, että kuluttajat näyttävät yhä useammin suosivan jalostettuja tai pakastettuja tuotteita tuoreiden tuotteiden kustannuksella. Näiden tuotteiden energia- ja kuljetuskustannukset ovat alhaiset, minkä on väitetty johtuvan siitä, ettei niiden hintoja oteta huomioon niiden hiilijalanjäljestä aiheutuvissa kustannuksissa. Niitä eivät myöskään koske ulkoisten häiriöiden tilanteissa samat välittömät rajoitteet kuin kalastajia esimerkiksi öljyn hintojen noustessa. Tämä nostaa muiden raaka-aineiden, jalostuksen ja kaupan pitämisen suhteellisia kustannuksia ja alentaa kalan hinnan suhteellista osuutta lopullisesta kuluttajahinnasta.

Kolmanneksi voidaan mainita, että myös EU:n markkinoille tulevien tuontituotteiden erittäin suuri määrä vaikuttaa tiettyjen kalastustuotteiden hintaan. Kauppajärjestelmillä on tässä suhteessa merkittävä rooli: niiden olisi varmistettava markkinoiden tarjonta parhain mahdollisin hinnoin mutta tuettava myös alan kestävä kehitystä. Komission olisi pyrittävä varmistamaan, että kalastustuotteet ovat peräisin kestävästi hoidetusta kalastuksesta, jotta EU:n markkinoilla voitaisiin taata kaikille tasapuoliset toimintaedellytykset.

Nykyisessä yhteisen markkinajärjestelyn (YMJ) alaisessa markkinainterventiojärjestelmässä ryhdytään suoraan julkiseen toimintaan, kun tiettyihin lajeihin kuuluvien kalojen hinnat laskevat niille vahvistettujen tavoitehintojen alle. Järjestelmä ei ota huomioon tarjonnan ja kysynnän muuttuvaa tasapainoa, ja sen hallinnointi on osoittautunut yhä monimutkaisemmaksi. Kalavarojen heikko tila ja EU:n markkinoiden suuri riippuvuus tuonnista ovat vähitellen vähentäneet sen merkitystä⁹.

Alalla olisi vielä tilaa sellaiselle YMJ:lle, jossa luovuttaisiin suorista hintatuista ja annettaisiin huomattavasti suurempi painoarvo tuottajien järjestäytymiskeinojen kehittämiselle. Mahdollisten vahvistettujen kalastuksenhoitovaltuuksien ohella tuottajajärjestöillä voisi olla suurempi rooli tuotteidensa markkinoinnissa. Tästä seuraava toimialojen välisten yhteyksien vahvistuminen antaisi tuottajille valmiudet kysynnän tehokkaampaan ennakointiin ajoituksen, määrän, laadun ja jalostusasteen suhteen. Sen myötä tuottajat pystyisivät myös vastaamaan kalastustuotteiden kestävä alkuperää koskeviin, kuluttajien ja vähittäiskauppioiden yhä useammin esittämiin vaatimuksiin sertifiointin, parempien pakkausmerkintöjen ja paremman jäljitettävyyden avulla. Tämä kalastustuotteiden myyntiin ja laatuun keskittyvä strategia voisi lopulta auttaa tuottajia saamaan saaliistaan paremman korvauksen.

⁹ Nykyistä YMJ:tä on tarkoitus tarkastella vuonna 2009, ja julkinen kuuleminen on aloitettu.

- Miten markkinamekanismeja voitaisiin käyttää markkinatarkoituksiin ja kestäväällä tavalla hyödynnetyn kalastusalan kehittämiseen?
- Miten uudistettu YKP voi parhaiten tukea sertifiointiin ja pakkausmerkintöihin liittyviä aloitteita?
- Miten tuotantoketjun jäljitettävyyttä ja avoimuutta voidaan parhaiten tukea?
- Miten EU voisi edistää sitä, että kalastustuotteet tulevat kestävästi hoidetusta kalastuksesta ja tarjota tällä tavoin kaikille tasapuoliset toimintaedellytykset?
- Miten tuottajajärjestöjen toiminnalla voidaan mukauttaa tuotantoa markkinoiden tarpeisiin? Mitä uusia markkinaperustaisia politiikan välineitä voitaisiin ottaa käyttöön tuottajajärjestöjen avulla? Miten kalastajat voivat parantaa asemaansa jalostus- ja jakelualaan nähden?
- Mikä on kauppapolitiikan rooli tuottajien ja kuluttajien intressien sekä EU:n ja vieraavien maiden välisten suhteiden tasapainottamisessa?

5.5. Yhteisen kalastuspolitiikan ottaminen osaksi laajempaa meripolitiikkaa

Kalastusala on läheisessä vuorovaikutuksessa muihin mereen liittyviin aloihin. Yhdennetyssä meripolitiikassa¹⁰ tarkastellaan kaikkien EU:n politiikkojen ja meriasioiden välistä vuorovaikutusta. Uudistetussa YKP:ssä tämä asia on vietävä pidemmälle yhdennetyn lähestymistavan avulla:

- merien hoidossa sovellettava, kaikki alat kattava ekosysteemiperustainen lähestymistapa on tarkoitus panna täytäntöön meristrategiadirektiivillä, joka on yhdennetyn meripolitiikan ympäristöpilari ja jossa jäsenvaltioiden edellytetään saavuttavan meriympäristön hyvä tila vuonna 2020. Uudistetun YKP:n on voitava tarjota oikeanlaiset välineet tämän ekosysteemiperustaisen lähestymistavan tukemiseksi.¹¹ Se on myös kalastusalan edun mukaista, sillä kyseisessä lähestymistavassa otetaan suhteellisella ja johdonmukaisella tavalla huomioon ne vaikutukset, joita muilla aloilla on vesiluonnonvaroihin;
- ilmastonmuutoksella on vakavia vaikutuksia meriympäristöön. Meriekosysteemit ja biodiversiteetti, joita saastuminen ja liikakalastus jo nyt koettelevat, tulevat kärsimään entistä enemmän lämpötilojen noususta ja happamoitumisesta. Tämä johtaa muutoksiin, jotka liittyvät lajien lisääntymiseen ja runsauteen, meren eliöiden esiintymiseen ja planktonilautojen siirtymiseen. Uudistetun kalastuspolitiikan avulla on voitava helpottaa ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi toteutettavia toimia, jotka liittyvät meriympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin. Ilmastonmuutos on meriekosysteemeille lisärasitus, jonka vuoksi kalastuspaine on entistäkin kiireellisemmin saatava alennettua kestäväälle tasolle. Kestävän kalastuksen on sen vuoksi korvattava liikakalastus, joka on tehnyt

¹⁰ Euroopan unionin yhdennetty meripolitiikka - KOM(2007) 575.

¹¹ Yhteisen kalastuspolitiikan rooli ekosysteemiperustaisen lähestymistavan soveltamisessa merien hoitoon. Komission tiedonanto – KOM(2008) 187.

meriekosysteemit haavoittuvammiksi ilmastonmuutokselle ja näin ollen heikentänyt niiden sopeutumiskykyä;

- pyyntiala ja vesiviljelyala kilpailevat kasvavassa määrin muiden mereen liittyvien alojen kanssa merialueista. Merialuesuunnittelu on tärkeä osa yhdenmukaistettua meripolitiikkaa, ja se on otettava huomioon myös uudistetussa YKP:ssä;
- rannikkoalueiden kestäväälle kehitykselle yhdenmukaisessa meripolitiikassa annettu suuri painoarvo voisi, esim. kestävä matkailun muodossa, auttaa lieventämään pyyntialan kapasiteetin vähentämisestä seuraavia sosiaalis-taloudellisia vaikutuksia. Rannikkoyhteisöjen kehittäminen ei voi perustua yksinomaan yhteiseen kalastuspolitiikkaan, vaan se on nähtävä yhdenmukaisen meripolitiikan ja EU:n koheesiopolitiikan puitteissa toteutettavana laajempaan sitoumuksena;
- mereen liittyvien eri alojen (joista yksi on kalastus) välillä on voimakas synergia valvontaan, tietoihin, tietämykseen ja tutkimukseen liittyvien kysymysten suhteen.

Keskeiset haasteet, kuten ilmastonmuutos, päästöjärjestelyt ja energiatehokkuus on otettava laskuihin määriteltäessä uutta YKP:tä ja sen roolia kalastus- ja vesiviljelyalan tulevaisuuden muovaamisessa. Lisäksi on varmistettava laajemman yhdenmukaisen meripolitiikan riittävä rahoitus joko EKTR:n tai muiden rahoitusvälineiden avulla.

- Missä kysymyksissä kalastusala toimii läheisessä vuorovaikutuksessa muiden alojen kanssa? Mitkä seikat olisi erityisesti otettava huomioon yhdenmukaisessa meripolitiikassa?
- Miten uudistetun YKP:n avulla voidaan varmistaa, että merialueita voidaan jatkossakin käyttää kalastukseen ja vesiviljelyyn yhdenmukaisen aluesuunnittelun puitteissa?
- Miten uudistetun YKP:n avulla voidaan parhaiten varmistaa yhdenmukaisuus meristrategiadirektiivin ja sen täytäntöönpanon välillä?
- Miten uudistettu YKP voi tukea sopeutumista ilmastonmuutokseen ja varmistaa, että kalastus ei heikennä meriekosysteemien sietokykyä?

5.6. Tietopohja politiikalle

Tieteelliset tiedot ovat YKP:lle elintärkeitä, sillä poliittisten päätösten on perustuttava vankkaan ja luotettavaan tietoon tasosta, jolla kantoja voidaan kestävästi hyödyntää, kalastuksen vaikutuksista meriekosysteemeihin ja ilmastonmuutoksen kaltaisten muutosten vaikutuksista. Tällaisten tietojen tarjontaan kykeneviä inhimillisiä ja institutionaalisia resursseja on käytettävissä yhä vähemmän, samalla kun ratkaistavia kysymyksiä on yhä enemmän ja ne ovat yhä monimutkaisempia.

YKP:hen liittyvissä uusissa pitkän aikavälin tutkimusohjelmissa on pyrittävä ratkaisemaan uusia haasteita, joita ovat esimerkiksi tarve edistää synergiaa Euroopan, valtioiden ja alueiden tasolla, sisällyttää kalastuspolitiikka muihin merikysymyksiin ja erityisesti niihin, jotka liittyvät ekosysteemiperustaiseen lähestymistapaan ja ilmastonmuutokseen sekä politiikan välineiden ja hallinnon kehittämiseen.

Komission hiljattain julkaisema tiedonanto nimeltä "Eurooppalainen strategia merien ja merenkulkualan tutkimusta varten"¹² on ensimmäinen askel tähän suuntaan.

Tutkijoiden, poliittisten päättäjien ja sidosryhmien, erityisesti neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean ja alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien, välisen viestinnän parantamisen ja näiden toimijoiden täysipainoisen sitoutumisen varmistamisen tulisi pysyä ensisijaisena tavoitteena.

- Miten tulevaisuudessa voidaan luoda edellytykset kalastusta koskevan korkealaatuisen tieteellisen tutkimuksen tuottamiseksi myös alueille, joilla sitä ei tällä hetkellä ole? Miten voidaan parhaiten varmistaa tutkimusohjelmien asianmukainen koordinointi EU:ssa? Miten voidaan varmistaa, että resursseja on saatavilla ja että alalle koulutetaan nuoria tutkijoita?
- Miten saatavilla olevat resurssit voidaan parhaiten turvata ja miten niitä olisi käytettävä merkityksellisten ja oikea-aikaisten neuvojen antamiseksi?
- Miten voitaisiin paremmin edistää sidosryhmien osallistumista tutkimushankkeisiin ja sisällyttää sidosryhmien tietämys tutkimukseen perustuviin neuvoihin?

5.7. Rakennepolitiikka ja julkinen rahoitustuki

Kalastusosalalle myönnettävä julkinen rahoitustuki on merkittävää, myönnettiinpä sitä EU:n kalastusrahastojen tai jäsenvaltioiden erilaisten apu- ja tukitoimenpiteiden kautta, verovapautukset mukaan luettuina. Se on usein ristiriidassa YKP:n tavoitteiden ja erityisesti liikakapasiteetin vähentämistarpeen kanssa, ja usein se näyttää pikemminkin lisäävän rakenteellisia ongelmia kuin auttavan ratkaisemaan niitä.

Vuoden 2002 YKP:n uudistuksessa otettiin merkittävä askel oikeaan suuntaan lakkauttamalla osa rahoitustuesta, joka edisti suoraan liikakapasiteettia ja yli-investointeja. Synergia ei ole kuitenkaan kehittynyt riittävän pitkälle, ja jäsenvaltioiden kalastusrahastojen käyttöön liittyy vain vähän ehtoja. Nykyjärjestelmää ei ole myöskään suunniteltu vastaamaan uusiin haasteisiin tai nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Sen on voitava mukautua esimerkiksi yhdenmety meripolitiikan kehittämiseen, meristrategiadirektiivin täytäntöönpanoon ja rannikkoalueiden sopeuttamiseen ilmastomuutokseen. EKTR:n varojen jakaminen perustuu nykyisellään alueellisiin lähentymiskriteereihin eikä niinkään Euroopan laivaston kokoonpanoon tai sen rakenteellisiin vajavaisuuksiin.

Tämän vuoksi on tarpeen luoda huomattavasti läheisempi yhteys julkisen rahoituksen (erityisesti Euroopan kalatalousrahaston) ja politiikan tavoitteiden sekä merellä tapahtuvaan toimintaan vaikuttavien uusien haasteiden välille. Seuraavassa uudistuksessa on varmistettava, että alan rakenteelliset puutteet saadaan korjattua samalla kun suojaudutaan mahdollisilta uudistuksen epätoivotuilta vaikutuksilta. Uudistetun YKP:n olisi edistettävä ja helpotettava Euroopan kalastusalan rakenneuudistusta ja nykyaikaistamista, autettava sitä parantamaan pitkän aikavälin

¹²

Eurooppalainen strategia merien ja merenkulkualan tutkimusta varten. - KOM(2008) 534.

taloudellista elinkelpoisuuttaan ja välttämään liikakapasiteetin keinotekoista ylläpitämistä.

- Minkä seikkojen olisi tulevaisuudessa oltava julkisen rahoitustuen ensisijaisia tavoitteita ja miksi? Mitkä muutokset ovat niitä, joita alalla ei kyetä tekemään omin voimin ja jotka edellyttävät sen vuoksi julkista rahoitustukea?
- Miten EU:n rahoitusvarojen painopiste voitaisiin siirtää innovaation edistämiseen ja uusiin politiikkoihin ja olosuhteisiin mukautumiseen? Vaatiiko jokin uusi politiikan ala rahoitusta? Olisiko julkista rahoitustukea keskitettävä tiettyihin siirtymiin, kuten saaliiden poisheittämisen välttämiseen kalastusalalla?
- Miten voidaan taata mahdollisten YKP-varojen synergia ja johdonmukaisuus muiden EU:n ja kansallisten välineiden kanssa?
- Miten voidaan saavuttaa synergia uudistetun YKP:n eri pilarien välillä? Pitäisikö julkisen tuen ehtona olla se, että jäsenvaltio on saavuttanut politiikan tavoitteet?
- Miten EU:n rahoitusvaroja voidaan kehittää nopeaan reagointiin tarvittavan joustavuuden mahdollistamiseksi kriisitilanteessa?
- Pitäisikö julkista rahoitustukea soveltaa samalla tavoin kaikkiin aloihin (pienimuotoiseen ja suurimittaiseen kalastukseen)? Olisiko Euroopan kalatalousrahaston jatkossakin tehtävä ero lähentymistavoitealueiden ja muiden alueiden välillä?
- Olisiko epäsuoraa tukea, kuten kalastuksenhoitoon liittyviä palveluja (käyttöoikeus, tutkimus, valvonta) jatkossakin tarjottava vapaasti kaikille teollisuudenaloille?
- Pitäisikö pysyvistä kalastusalan tuista luopua ja säilyttää väliaikaisesti ainoastaan tuet, joiden tavoitteena on lieventää alan rakenneuudistuksesta aiheutuvia sosiaalisia vaikutuksia?

5.8. Ulkoinen ulottuvuus

Perustamissopimuksen mukaan EU:lla vesiluonnonvarojen säilyttämisen alalla oleva yksinomainen toimivalta ulottuu EU:n laivastojen muilla kuin EU:n vesillä harjoittamien kalastustoimien hallinnointiin.

Yhteisen kalastuspolitiikan ulkoisen ulottuvuuden mukaisten toimien tärkeimpänä tavoitteena tulisi olla kestävää ja vastuullista kalastusta koskevien periaatteiden omaksuminen kaikkialla maailmassa. Tämä tavoite on otettava kokonaisuudessaan osaksi yhdenmukaisen meripolitiikan tavoitteita, jotka koskevat merten hyvää hallintotapaa ja rannikkoalueiden kestävää kehitystä. Muilla tavoitteilla, jotka tällä hetkellä ohjaavat YKP:n ulkoista ulottuvuutta ja koskevat esimerkiksi EU:n laivaston kansainvälisen kalastustoiminnan säilyttämistä ja sen varmistamista, että kyseisen laivaston saaliita toimitetaan EU:n markkinoille, saattaa olla nykyisin vähemmän merkitystä.

Käsitys siitä, että EU:n alusten maailmanlaajuinen toiminta lisää EU:n merkitystä ja vaikutusvaltaa alueellisissa kalastusjärjestöissä, ei tänä päivänä vaikuta yhtä itsestään selvältä: monet kansainväliset kumppanit, joilla ei välttämättä edes ole kalastusintressejä, ovat osoittaneet pystyvänsä vaikuttamaan kalastuksen maailmanlaajuiseen hallintaan yhtä hyvin toimimalla aktiivisesti kansainvälisillä foorumeilla. Lisäksi voidaan katsoa, että EU:n markkinoiden merkittävä osuus kalastustuotteiden maailmankaupasta muodostaa jo sinällään riittävän oikeutuksen EU:n toiminnalle alueellisilla ja muilla monenvälisillä foorumeilla. On myös todettava, että EU:n suuri ja yhä kasvava riippuvuus tuonnista nakertaa sen logiikan uskottavuutta, jonka mukaan EU:n ulkoisen laivaston tehtävänä on toimittaa tuotteita EU:n markkinoille.

On varmistettava, että kaikki YKP:n osat ovat johdonmukaisia muiden EU:n politiikkojen kanssa. EU:n kehitys- ja ympäristöpolitiikoilla on ulkoisen ulottuvuuden yhteydessä erityinen rooli.

Sen vuoksi on ehdottoman tärkeää, että ulkoisen ulottuvuuden tavoitteet tarkistetaan ja määritellään uudelleen 2000-luvun tarpeisiin vastaamiseksi.

Uudistetun YKP:n olisi jatkettava kestävän kalastuksen edistämistä YK:n yleiskokouksen ja FAO:n kaltaisilla kansainvälisillä foorumeilla osana EU:n yleistä toimivaltaa ja pyrkimystä saada aikaan merten parempi maailmanlaajuinen hallinnointi. EU:n on jatkettava työtään kysymyksissä, jotka liittyvät merioikeuteen ja haavoittuvien meriekosysteemien suojeluun haitallisilta kalastuskäytännöiltä, sekä neuvotteluissa, joiden tavoitteena on saada aikaan kansainvälinen sopimus kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisista merten geenivaroista.

Tähän asti on katsottu, että alueelliset kalastusjärjestöt ovat parhaita kalastuksen hallinnoinnin välineitä erityisesti, kun kyse on talousvyöhykkeiden ja avomerten hajallaan olevista ja laajasti vaeltavista kalakannoista. Niiden toiminta on kuitenkin epätasaista, eivätkä ne ole aina kyenneet toteuttamaan tiukkoja suojelu- ja hoitotoimenpiteitä tai varmistamaan kyseisten toimenpiteiden soveltamista taikka suorittamaan tehokasta valvontaa. Sen vuoksi niiden sitoutuneisuutta on tältä osin vahvistettava ja niiden yleistä suorituskykyä parannettava. Tämä edellyttää kansainvälisten kumppanien kanssa tehtävän yhteistyön jatkamista.

Vuonna 2002 toteutetun YKP:n uudistuksen myötä perinteisistä kalastussopimuksista, joista suurin osa perustui maksuperiaatteeseen ("pay, fish and go"), siirryttiin nykyisten kalastuskumppanuussopimusten mukaiseen kokonaisvaltaisempaan, yhteistyölle perustuvaan lähestymistapaan. EU:n aluksille annettavien kalastuslupien ohella kyseiset kalastuskumppanuussopimukset pyrkivät lisäämään kumppanuusmaiden valmiuksia varmistaa kestävä kalastus omilla vesillä.

Useimmat näissä sopimuksissa vahvistetuista taloudellisista korvauksista auttavat kumppanuusmaita vahvistamaan kalastuspolitiikkaansa, mikä pitää sisällään tieteellisen tutkimuksen ja valvonnan sekä kalastustoimien seurannan maiden omilla vesillä. Kyseisten sopimusten hallinnointi on kuitenkin raskasta, ja niiden täytäntöönpano on osoittautunut ongelmalliseksi monissa maissa, joiden poliittinen tilanne on epävakaa tai joissa kalastuspolitiikalle myönnetyn tuen käyttöönotto on ollut hidasta tai joskus jopa olematonta. Toisaalta eräät EU:n kalastusalan toimijat

ovat erityisesti tonnikalasektorilla olleet erittäin kiinnostuneita laajentamaan sopimusverkostoa, jotta se kattaisi paremmin pyyntikohteena olevien vaeltavien kalalajien reitit viereisille talousvyöhykkeille. Lisäksi EU:n kalastajat ovat kiinnostuneita laajentamaan toimintaansa talousvyöhykkeillä, joilla EU:n sopimukset tarjoavat korkeatasoisen oikeusvarmuuden ja oikeudellisen avoimuuden.

Kalastuskumppanuussopimusten suurimpana ansiona on, että ne auttavat parantamaan kalastuksen hallinnointia kehitysmaiden vesialueilla. Tieteellistä analyysiä ja tutkimuskapasiteettia olisi kuitenkin vahvistettava, jotta pystyttäisiin paremmin arvioimaan kalakantojen suojelutilannetta ja vahvistamaan kestävät saalistasot.

Kalastusalalle erityisesti kalastuskumppanuussopimusten nojalla myönnetty tuki on edistänyt alan kehittymistä mutta ei siinä määrin, että sillä olisi merkittävää vaikutusta köyhyyden torjuntaan ja vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Ulkoisissa kalastuspolitiikoissa olisi otettava paremmin huomioon kolmansien maiden elintarviketurvastrategiat.

Voimassa olevien sopimusten rakennetta olisi sen vuoksi tarkasteltava uudelleen, jotta voitaisiin tutkia kolmansien maiden kanssa luotavia vaihtoehtoisia järjestelyjä, jotka vastaisivat paremmin kalastusalan tarpeita niin EU:ssa kuin kumppanuusmaissa. Alueellisten yhteistyömuotojen käyttöönotto saattaa olla tässä suhteessa tutkimisen arvoinen ottaen huomioon, että alueellisen yhteistyön korostetaan nykyisin olevan yksi kehityksen väline.

- YKP:n keskeisenä tavoitteena on edistää vastuullista ja kestävä kalastusta. Onko olemassa perusteita sille, että YKP:n ulkoisella ulottuvuudella pitäisi olla erilaisia tavoitteita?
- Miten EU voisi lisätä kansainvälistä vaikutusvaltaansa edistääkseen merten ja erityisesti kalastuksen parempaa maailmanlaajuista hallinnointia?
- Miten EU voi tehdä kumppaniensa kanssa yhteistyötä tehostaakseen alueellisten kalastusjärjestöjen toimintaa?
- Vastoin nykyistä käytäntöä, jonka mukaan aluksilla on vapaa pääsy kansainvälisille vesille, olisiko kalastajien maksettava oikeudesta kalastaa alueellisten kalastusjärjestöjen hallinnoimilla avomerialueilla?
- Miten tulevaisuudessa kansainvälisissä kalastussopimuksissa voidaan edistää esimerkiksi seuraavien tavoitteiden saavuttamista: investointien edistäminen (yhteisyritysten perustaminen, taitotiedon ja teknologian siirto, kalastusalueille tehtävät investoinnit ja kapasiteetin hallinta jne.), työpaikkojen luominen (aluksille, satamiin, jalostusteollisuuteen) tai meriasioiden hyvän hallinnointitavan edistäminen?
- Ovatko kalastuskumppanuussopimukset paras keino saavuttaa kestävyys EU:n vesien ulkopuolella, vai pitäisikö ne korvata muilla yhteistyön muodoilla? Pitäisikö alueellista lähestymistapaa tarkastella, ja olisiko sillä korvattava nykyinen kahdenvälinen lähestymistapa tai täydennettävä tätä?

- Miten tieteellistä tutkimusta voitaisiin avoimemmin ja tehokkaammin hyödyntää kalakantojen kestävyysarvioinnissa ja kalastustoiminnan valvonnassa?
- Miten voidaan varmistaa parempi yhteistyö kehitysmaiden kanssa ja uusien säännösten parempi noudattaminen niissä?
- Pitäisikö EU:n toimijoiden vastata kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat niiden kolmansien maiden vesillä harjoittamasta kalastustoiminnasta, vai pitäisikö osa näistä kustannuksista edelleenkin kattaa yhteisön määrärahoilla?
- Miten kehitysmaiden kalastuksenhoitovalmiuksia voitaisiin lisätä esim. kohdennetun tuen avulla?
- Olisiko eurooppalaisten kalastuslaivastojen ja intressien integrointia kolmansiiin maihin jatkettava aktiivisesti yhtenä YKP:n ulkoisen ulottuvuuden tavoitteista ja erityisesti kyseisten kumppanuusmaiden kehittämisen tukemiseksi?
- Miten kalastusalan eri tukimuotojen ja toimijoiden sekä rannikkovaltioiden kehittämisstrategioiden välisiä synergioita voidaan lujittaa?
- Pitäisikö vesiviljely sisällyttää tulevaisuuden kumppanuussopimuksiin?
- Miten voitaisiin lisätä kolmansien maiden pienimuotoisen kalastuksen mahdollisuuksia vaikuttaa kestävyys- sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin etuihin?

5.9. Vesiviljely

Vesiviljely on yhä tärkeämpi osa elintarvikkeina käytettävien vesieläinten tuotantoa. Monilla EU:n rannikkoseuduilla ja sisämaa-alueilla vesiviljely on tärkeä elinkeino, mutta sen tuotanto on viime vuosina taantunut. Komissio on laatinut erillisen tiedonannon vesiviljelyyn liittyvistä erityisistä lyhyen ja keskipitkän aikavälin ongelmista.¹³ On kuitenkin tärkeää keskustella siitä, mikä rooli vesiviljelyllä tulee olemaan uudistetussa YKP:ssä.

- Mikä rooli vesiviljelyllä pitäisi olla uudistetussa YKP:ssä: olisiko se otettava yhdeksi YKP:n peruspilareista vahvistamalla sille erityiset tavoitteet ja välineet, vai olisiko sen kehittäminen jätettävä jäsenvaltioiden vastuulle? Mitä välineitä tarvitaan vesiviljelyn sisällyttämiseksi YKP:hen?

6. SEURAAVAT VAIHEET

Uudistuksen parissa tehtävä työ ei rajoitu pelkästään YKP:n tehostamiseen sen nykyisissä puitteissa. Paljon voidaan tehdä ja tullaan tekemään ennen uudistuksen täytäntöönpanoa. Tällaisia toimia ovat

¹³ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Vesiviljelyn kestävä tulevaisuuden turvaaminen – Uutta pontta yhteisön vesiviljelyalan kestävä kehittämisestä koskevalle strategialle – KOM(2009) 162.

- valvontapolitiikan uudistus, jolla varmistetaan päätösten asianmukainen täytäntöönpano ja tasapuoliset toimintaedellytykset eri jäsenvaltioissa,
- jatkuva pyrkimys laittoman, sääntelemättömän ja ilmoittamattoman kalastuksen torjuntaan, jotta tällainen kalastus saataisiin kitkettyä Euroopan vesiltä ja jotta tällaisesta kalastuksesta peräisin olevia tuotteita ei tuotaisi Eurooppaan,
- uudet aloitteet saaliiden poisheittämisen välttämiseksi ja herkkien lajien ja elinympäristöjen suojelemiseksi,
- YKP:n jatkuva huomioon ottaminen yhdenmetyssä meripolitiikassa, mukaan luettuna meristrategian täytäntöönpanoon myönnettävä tuki, jolla varmistetaan meriekosysteemien ympäristönsuojelu,
- uusi vesiviljelystrategia, jolla on tarkoitus poistaa tämän alan kehittymisen tiellä olevat esteet,
- liikakalastettuihin kantoihin kohdistuvan kalastuspaineen vähentämiseen ja niiden palauttamiseen kestävän enimmäistuoton tasolle tähtäävien täydentävien pitkän aikavälin hoitosuunnitelmien laatiminen ja täytäntöönpano,
- avoimuuden lisääminen kuluttajien kannalta, ja tuotannon jäljitettävyyteen tehtävät, koko markkinointiketjuun kohdistuvat lisäparannukset.

Näiden aloitteiden tavoitteena on korjata kiireelliset lyhyen ja keskipitkän aikavälin ongelmat samalla kun jatketaan politiikan puitteiden pidemmän aikavälin tarkastelua. Mikäli mahdollista, niitä kehitetään kyseisestä kalastuspolitiikan uudistuksesta annettavien suuntaviivojen mukaan.

Tämän vihreän kirjan olisi yhdessä sidosryhmiä edustavilta organisaatioilta, tutkimusyhteisöltä, jäsenvaltioiden viranomaisilta, kansalaisyhteiskunnan edustajilta ja kolmansilta mailta saatujen kannanottojen kanssa oltava perusta uudistetusta YKP:stä käytävälle julkiselle keskustelulle. Komissio toivoo, että keskusteluun osallistuisi laaja joukko poliittisia päättäjiä ja kansalaisia, niin kalastusalan toimintaan suoraan osallistuvia kuin muidenkin alojen toimijoita sekä jäsenvaltioiden asukkaita kuluttajan, kansalaisen ja veronmaksajan ominaisuudessa. Kehitysmaiden edustajia ja sidosryhmiä kannustetaan niin ikään osallistumaan keskusteluun omasta näkökulmastaan.

Komissio laatii vuoden 2010 alkupuoliskolla keskustelusta yhteenvedon ja tekee päätelmät YKP:n uudistuksen suunnasta ottaen huomioon budjettitarkistuksen tuloksen ja pyrkimättä vaikuttamaan seuraavasta rahoituskehiksestä käytäviin neuvotteluihin. Sen jälkeen laaditaan vaikutustenarviointi, ja komissio laatii sidosryhmien kanssa käytävien lisäneuvottelujen jälkeen ehdotuksen uudeksi perusasetukseksi, joka esitetään uuden rahoituskehiksen yhteydessä vuoden 2013 jälkeen neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhdessä kaikkien muiden oikeusperustaa koskevien ehdotusten kanssa.

7. KERRO MIELIPITEESI

Tämän vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää ja kannustaa julkista keskustelua ja kerätä näkemyksiä tulevasta YKP:stä. Komissio pyytää asianomaisia osapuolia¹⁴ ilmaisemaan kantansa tässä vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin ja kehottaa heitä toimittamaan ne ja mahdolliset lisäkommentit viimeistään 31. joulukuuta 2009 seuraavaan osoittamaan:

European Commission – Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries

"CFP Reform"

B-1049 Brussels

Belgium

tai sähköpostilla osoitteeseen: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Kannanotot julkaistaan internetissä. Ennen vastaamista on tärkeää lukea tähän kyselyyn sovellettavat tietosuojaperiaatteet. Niistä käy ilmi, miten henkilötietoja ja annettua palautetta käsitellään.

Kuulemisen perusteena olevia asiakirjoja ja lisätietoja on saatavissa seuraavalta internet-sivulta: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. LYHENTEET

YKP Yhteinen kalastuspolitiikka

YMJYhteinen markkinajärjestely

EKTR Euroopan kalatalousrahasto

ICES Kansainvälinen merentutkimusneuvosto

TAC Suurin sallittu saalis

¹⁴ Ammattialajärjestöjä pyydetään kirjautumaan komission avaamaan edunvalvojien rekisteriin (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Kyseinen rekisteri perustettiin Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä, ja sen tarkoituksena on antaa komissiolle ja suurelle yleisölle tietoa eri edunvalvojien tavoitteista, rahoituksesta ja rakenteista.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.4.2009
KOM(2009)163 slutlig

GRÖNBOK

Reform av den gemensamma fiskeripolitiken

GRÖNBOK

Reform av den gemensamma fiskeripolitiken

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	En vision för det europeiska fisket 2020.....	4
2.	Inledning	4
3.	Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken och dess resultat.....	6
4.	Åtgärdande av de fem strukturella felen i politiken.....	8
4.1.	Åtgärder mot det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna.....	8
4.2.	Fokusering på politiska mål	9
4.3.	Fokusering på en beslutsram med långsiktiga kärnprinciper	11
4.4.	Uppmuntran till näringen att ta mer ansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken	12
4.5.	Utveckling av en kultur av efterlevnad	14
5.	Ytterligare förbättring av förvaltningen av EU:s fiske	15
5.1.	En differentierad fiskeriordning som skyddar småskaliga kustflottor?	15
5.2.	Att göra det bästa av vårt fiske.....	16
5.3.	Relativ stabilitet och tillträde till kustfiske	17
5.4.	Handel och marknad – från fångst till konsument	18
5.5.	Integreringen av den gemensamma fiskeripolitiken i ett bredare havspolitiskt sammanhang.....	20
5.6.	Kunskapsbasen för politiken.....	21
5.7.	Strukturpolitik och offentligt ekonomiskt stöd	22
5.8.	Den externa dimensionen.....	23
5.9.	Vattenbruk.....	26
6.	Nästa steg	26
7.	Delta i debatterna	27
8.	Förkortningar.....	28

1. EN VISION FÖR DET EUROPEISKA FISKET 2020

Mänsklighetens viktigaste källa till högkvalitativt animaliskt protein och nyttiga fetter är fisk. Fiskmarknaden har åter börjat växa och fisk har åter blivit en regelbunden del av kosthållningen för över en halv miljard europeiska konsumenter. Trenden med minskade fångster för den europeiska fiskeflottan bröts omkring 2015. Europa är fortfarande väldigt beroende av fiskeimport, men den inhemska fiskens andel börjar öka. Konsumenterna betraktar fisk som fångats eller producerats i Europa som en kvalitetsprodukt.

Det flagranta överfisket med stora konsekvenser för kustekonomierna tillhör numera historien. Nästan alla Europas fiskbestånd har återställts till nivåer med maximal hållbar avkastning. Det här innebär att många bestånd har vuxit avsevärt jämfört med 2010 års nivå. Yrkesfiskarna kan tjäna mer på dessa större fiskbestånd som består av vuxna och större exemplar. Ungdomar från kustsamhällen betraktar återigen fiske som ett attraktivt och stabilt försörjningssätt.

Den europeiska fiskeindustrin har blivit mer finansiellt solid. Det industriella segmentet av flottan är effektivt och inte beroende av offentliga bidrag. Fartygen är miljövänliga och storleken är anpassad till det tillåtna fisket. I andra änden av spektrumet fortsätter det småskaliga fisket att producera färsk fisk av hög kvalitet som konsumeras lokalt och saluförs med kvalitets- och ursprungsmärkning som ökar värdet för yrkesfiskarna. Det faktum att en allt större andel av Europas befolkning lever längs kusterna ökar efterfrågan på lokalt producerade livsmedel av hög kvalitet. Deras arbete har också blivit mycket mer integrerat med andra ekonomiska sektorer, som är mycket viktiga för kustsamhällena. I hela sektorn har myndigheterna och konsumenterna full insyn i produktions- och saluföringskedjan och råmaterialens ursprung redovisas ”från nätet till tallriken”. Den europeiska vattenbrukssektorn är också en viktig leverantör av fisk till de europeiska konsumenterna. Den ligger i den tekniska utvecklingens framkant och fortsätter att exportera kunskaper och teknik till länder utanför Europa.

EU:s gemensamma fiskeripolitik har förenklats och är nu betydligt billigare och enklare att förvalta. Beslutsprocessen har lagts upp så att fiskarna själva kan delta när specifika tekniska beslut fattas. De som bedriver fiskeverksamhet ges incitament för ansvarsfullt handlande och förväntas också kunna visa att de följer de grundläggande principerna i den gemensamma fiskeripolitiken. Aktörerna deltar helt i alla beslut och diskussioner om genomförandet av politiken. Fiskekontrollen har blivit effektivare.

Utanför Europa fortsätter EU sitt arbete med att främja goda styrelseformer för havet och ett ansvarsfullt globalt fiske. Avtal med tredjeländer har prioriterats upp för att Europa bättre ska kunna bidra till det lokala fiskets utveckling och till utvecklingen av investeringar och goda styrelseformer för havet. Det finns nya regionala program för att förbättra kontrollen och den vetenskapliga övervakningen av bestånden, och världens största fiskerikationer deltar i dessa.

2. INLEDNING

Den här framtidsvisionen ligger långt från dagens verklighet med överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, stora subventioner, svag ekonomisk

återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken (GFP) har inte fungerat tillräckligt bra för att förhindra dessa problem.

Kommissionen anser dock att en fullständig och genomgripande reform av den gemensamma fiskeripolitiken och en ny mobilisering av fiskerisektorn kan ge de dramatiska förändringar som krävs för att vända den nuvarande situationen. Den här reformen får inte bli ännu ett lappverk utan måste leda till en grundläggande omvandling där man angriper själva kärnorsakerna till den onda cirkel som det europeiska fisket dragits in i de senaste årtiondena.

Fiskerinäringen är mycket viktig som leverantör av livsmedel till medborgarna. Den ger också försörjning i Europas kustområden. Ett centralt politiskt mål för Europeiska unionen måste vara att säkra framtiden för denna näring, och den måste säkerställas i ett komplicerat och föränderligt sammanhang.

De europeiska fiskbestånden har överfiskats i årtionden och fiskeflottorna är fortfarande för stora i förhållande till de tillgängliga resurserna. Detta innebär att alltför många fartyg är ute efter alltför få fiskar och att många delar av den europeiska fiskeflottan saknar ekonomisk livskraft. Resultatet har blivit att den mängd som fiskas i europeiska vatten hela tiden minskat: mer än hälften av den fisk som konsumeras på den europeiska marknaden importeras numera. De instabila oljepriserna och finanskrisen har förvärrat fiskets dåliga ekonomiska återhämtningsförmåga.

Fiskerisektorn kan inte längre betraktas isolerat från sitt bredare marina sammanhang och från övrig politik som omfattar marin verksamhet. Fisket är mycket beroende av tillgången till havsrummet och till friska ekosystem i havet. Klimatförändringen påverkar redan de europeiska haven och medför förändringar vad gäller fiskbeståndens riklighet och fördelning. Konkurrensen om havsrummet ökar också när allt större delar av våra hav och kuster upptas av annan användning. Fiskeekonomierna påverkas mycket av allmänna sysselsättnings- och utvecklingstendenser i kustsamhällena, till exempel framväxten av nya sektorer som erbjuder möjligheter för omställning eller diversifiering av inkomster. En omformulering av den gemensamma fiskeripolitiken kräver därför att vi alla tar en ny titt på hela bilden vad gäller havsområden, såsom förespråkas i den integrerade havspolitik och dess miljöpelare, ramdirektivet om en marin strategi¹.

Vi måste vara medvetna om att havens betydelse hela tiden ökar, liksom behovet av att bevara dem och utnyttja dem på ett hållbart sätt. Detta har lett till en betydligt större tonvikt på ekologisk hållbarhet för fisket i hela världen. Vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 fastställdes specifika mål för fiskeförvaltning, bland annat att fiskbestånden skulle återställas till maximal hållbar avkastning (Maximum Sustainable Yield, MSY)² till 2015, vilket alla fiskerimyndigheter måste ta till sig.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi), EUT L 164, 25.6.2008.

² Den maximala hållbara avkastningen är den maximala årliga fångst som i genomsnitt kan tas år efter år från ett fiskbestånd utan att försämra beståndets produktivitet. Fiske över den maximala hållbara

Viktiga steg har också tagits i Förenta nationerna för att begränsa inverkan på fisket i fria havet. Livsmedelssäkerhet har blivit en allt viktigare fråga i EU och globalt, vilket har gjort det ännu viktigare att förvalta och utnyttja naturresurser på ett ansvarsfullt sätt utan att hota deras framtid. En del av de mest bränsleintensiva fiskemetoderna har blivit allt svårare att försvara när utsläppen av växthusgaser måste minskas.

Konsumenterna och berednings- och återförsäljningssektorerna delar allt mer denna syn och kräver garantier för att den fisk de konsumerar och säljer kommer från ett väl förvaltad och hållbart fiske.

Det europeiska fisket måste tydligt baseras på ekonomiskt rationella principer. Fiskeflottorna måste förbättra sin ekonomiska återhämtningsförmåga och anpassa sig till förändringarna i miljön och på marknaderna. Några anpassningsåtgärder håller på att vidtas, som frivillig avveckling av fartyg och en övergång till mindre bränsleintensiva fiskemetoder. Några initiativ har tagits för att förbättra kvaliteten, informationen till konsumenterna och sammanjämkningen av utbud och efterfrågan för att öka den ekonomiska livskraften. Dessa åtgärder är dock långt ifrån tillräckliga för att uppnå en anpassning till förändring och återställa sektorns ekonomiska livskraft.

EU-fördragen fastställer att fiskeförvaltningen tillhör gemenskapens exklusiva behörighet. Detta beror på att fisk inte håller sig inom nationell jurisdiktion och fiskarna har följt efter fisken i alla tider, långt innan exklusiva ekonomiska zoner inrättades och den gemensamma fiskeripolitiken föddes. Vi delar de marina ekosystem som vårt fiske behöver. Varje fiskeflottas verksamhet har därmed en direkt påverkan på de framtida fiskemöjligheterna för andra som utnyttjar samma fiskbestånd och ekosystem. Handeln med fiskeriprodukter är också i hög grad integrerad.

Den gemensamma fiskeripolitiken går nu in i en ny reformrunda. Den här grönboken syftar till att starta en diskussion om reformen så att kommissionen får den återkoppling och vägledning som den behöver för sitt arbete

3. DEN NUVARANDE GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKEN OCH DESS RESULTAT

De viktigaste förändringar av den gemensamma fiskeripolitiken som gjordes 2002 är följande:

- En övergång mot ett mer långsiktigt perspektiv på fiskeriförvaltningen genom införandet av återhämtningsplaner och förvaltningsplaner.
- Ett tydligare åtagande om att säkerställa att miljöhänsyn integreras med fiskeriförvaltningen.
- Ökat deltagande av aktörerna genom inrättandet av regionala rådgivande nämner.

avkastningen på kort sikt kommer att leda till lägre fångstmöjligheter på längre sikt eftersom beståndet fiskas ner.

- En ny politik för fiskeflottor, som innebär att obligatoriska mål för kapacitetsminskning avskaffas. De ersätts med nationella tak, och inom dessa gränser är medlemsstaterna fria att själva välja hur fiskeflottorna ska hanteras.
- Införande av fiskeansträngning (t.ex. begränsning av antalet dagar som ett fartyg kan bedriva verksamhet till havs), som ett grundläggande verktyg i fiskeriförvaltningen, framför allt i samband med fleråriga återhämtningsplaner.
- En mer selektiv användning av offentliga medel för att stödja utvecklingen av sektorn. Detta omfattar ett avskaffande av stödet för byggande av nya fartyg, en strukturpolitik som är mer förenlig med målen för den gemensamma fiskeripolitiken och en ökad tonvikt på diversifiering av kustsamhällen.
- Nya bilaterala fiskeavtal som syftar till att utveckla partnerskap med berörda tredjeländer.

De mål som 2002 fastställdes för att uppnå ett hållbart fiske har dock generellt sett inte uppnåtts.

De marina ekosystemen i europeiska vatten har potential för fiskbestånd med hög produktivitet. De flesta bestånden har dock fiskats ned. 88 % av gemenskapens bestånd fiskas över maximal hållbar avkastning: Detta betyder att dessa fiskpopulationer skulle kunna öka och generera mer ekonomisk avkastning om de bara gavs några få år med lägre fisketryck. 30 % av dessa bestånd ligger under de säkra biologiska gränserna, vilket innebär att de kanske inte kan fyllas på genom fortplantning³. Dagens europeiska fiske är beroende av unga och små exemplar som oftast fångas innan de kan fortplanta sig. Exempelvis fiskas 93 % av Nordsjötorsken upp före fortplantning⁴. Denna övergripande bild döljer stora variationer mellan olika havsregioner och arter. De europeiska fiskena håller dock på att utarma sin egen ekologiska och ekonomiska bas.

Några av EU:s fiskeflottor är vinstgivande utan offentligt stöd, men de flesta går antingen med förlust eller ger mycket små vinster. De generellt sett dåliga resultaten beror på en kronisk överkapacitet, där överfiske är både orsak och verkan. Fiskeflottorna klarar att fiska betydligt mer än vad som kan tas ut utan att hota beståndens framtida kapacitet. De senaste årens kapacitetsminskning har inte räckt för att bryta den här onda cirkeln. Variationerna är visserligen stora mellan olika havsregioner och fiskeflottor, men i genomsnitt har flottorna minskats med endast 2 % per år. Denna minskning har i princip ointetgjorts av den tekniska utvecklingen av fiskeeffektiviteten (som beräknas till 2 till 3 % per år). Den bristande jämvikten mellan fiskeflotta och tillgänglig fisk har inte åtgärdats. Resultatet är minskade landningar och ett ökat beroende av import på EU-marknaden.

En annan viktig konsekvens av den onda cirkeln med överfiske, överkapacitet och låg ekonomisk återhämtningsförmåga är det starka politiska trycket om att öka fiskemöjligheterna på kort sikt på bekostnad av näringens framtida hållbarhet. Det

³ Enligt bedömningar som gjordes av Internationella havsforskningsrådet (ICES) 2008. Siffrorna avser bestånd där det finns tillräckligt med information för att en bedömning av deras tillstånd ska kunna göras. Det finns ingen anledning att tro att läget är bättre för de bestånd där informationen är bristfällig.

⁴ Enligt uppgifter från ICES.

ständiga politiska och ekonomiska trycket har fått näringen och medlemsstaterna att begära oräkneliga avvikelser, undantag och särskilda åtgärder. I många fall har näringen hittat olika sätt att motverka dessa åtgärders kortsiktigt negativa ekonomiska effekter, vilket skapat ett behov av ännu mer detaljerade åtgärder. Denna mikroförvaltning gör det allt mer komplicerat, svåröverskådligt och dyrt att förvalta och kontrollera dokumentation, beslut, genomförande och kontroll som rör det vidsträckta och av mångfald präglade europeiska fisket.

Den här situationen har uppstått i samband med det omfattande offentliga stödet till fiskerinäringen, där ett resultat är att en alltför hög fiskekapacitet har upprätthållits på konstlad väg. Utöver direktstödet från Europeiska fiskerifonden och liknande nationella stödsystem omfattas näringen av ett antal indirekta stöd. Det viktigaste av dessa är det allmänna undantaget från bränsleskatt. Till skillnad från andra sektorer gynnas fisket också av fri tillgång till de naturresurser som näringen utnyttjar och behöver inte bidra till de offentliga förvaltningskostnader som är förknippade med dess verksamheter, t.ex. kontroll och säkerhet till havs. I flera medlemsstater har det beräknats att de kostnader för fisket som belastar de offentliga budgetarna överstiger det totala värdet på fångsterna. Enkelt uttryckt betyder det här att de europeiska medborgarna nästan betalar två gånger för sin fisk: en gång i affären och sen en gång till via skattsedeln.

4. ÅTGÄRDANDE AV DE FEM STRUKTURELLA FELEN I POLITIKEN

Kommissionen anser att ovanstående beror på följande fem viktiga strukturella fel:

- Det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna.
- Vagt formulerade politiska mål som ger otillräcklig vägledning för beslutsfattande och genomförande.
- Ett system för beslutsfattande som uppmuntrar till ett kortsiktigt tänkande.
- Ett regelverk som inte ger näringen själv tillräckligt ansvar.
- Bristande politisk vilja att se till att bestämmelserna följs och låg grad av efterlevnad i näringen.

4.1. Åtgärder mot det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna.

Trots fortsatta insatser är flottans överkapacitet fortfarande det grundläggande problemet med den gemensamma fiskeripolitiken. Totalt sett är de europeiska fiskeflottorna fortfarande alltför stora för de tillgängliga resurserna och denna obalans är själva roten till alla problem kopplade till svaga ekonomiska resultat, dålig efterlevnad och överexploaterade resurser. Framtidens gemensamma fiskeripolitik måste ha inbyggda mekanismer som säkerställer att de europeiska fiskeflottornas storlek anpassas och hela tiden står i proportion till de tillgängliga fiskbestånden. Detta är en förutsättning för att alla andra delar av politiken ska fungera.

Man har på flera olika sätt försökt göra något åt de europeiska fiskeflottornas överkapacitet. EU har upprepade gånger försökt genomföra strukturåtgärder i syfte att minska fiskeflottan, till exempel bidragssystem för skrotning av fartyg. Erfarenheterna visar dock att ett permanent stöd för skrotning inte minskar

kapaciteten i praktiken, eftersom verksamhetsutövarna helt enkelt tar med skrotningspremien i beräkningen för framtida investeringsbeslut. Engångsbidrag för skrotning skulle förmodligen vara mer effektiva.

Användning av marknadsinstrument som överförbara fiskerättigheter kan vara ett effektivare och mindre kostsamt sätt att minska överkapaciteten, och skulle lägga en större del av ansvaret på näringen. Flera medlemsstater har på senare år tagit steg mot användningen av sådana instrument. Detta har i allmänhet lett till mer rationella investeringsbeslut och till kapacitetsminskningar, eftersom verksamhetsutövarna anpassar sin flotta till sina fiskerättigheter för att uppnå ekonomisk effektivitet⁵. Sådana system kan kompletteras med skyddsklausuler som förhindrar för stor ägarkoncentration eller negativa effekter på mer småskaliga fisken och kustsamhällen.

- Bör kapaciteten begränsas genom lagstiftning? Om ja, på vilket sätt?
- Är lösningen ett engångsbidrag för skrotning?
- Kan överförbara rättigheter (individuella eller kollektiva) användas mer för att stödja kapacitetsminskning för storskaliga flottor och, i så fall, hur kan denna förändring åstadkommas? Vilka skyddsklausuler bör införas om ett sådant system genomförs? Kan andra åtgärder vidtas med samma verkan?
- Bör detta val helt överlåtas på medlemsstaterna eller behövs det gemensamma standarder på havsregionsnivå eller EU-nivå?

4.2. Fokusering på politiska mål

I den nuvarande förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken anges att "Den gemensamma fiskeripolitiken skall säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende"⁶. Ingen prioritering fastställs för dessa mål och visserligen görs direkta hänvisningar till att en försiktighetsmetod och en ekosystembaserad strategi ska tillämpas, men det klargörs inte hur detta förhåller sig till de ekonomiska och sociala villkoren. Det finns inga tydliga indikatorer och måttstockar som kan ge mer konkret vägledning eller bidra till att mäta hur politiken lyckas.

För ekonomisk och social hållbarhet krävs produktiva fiskbestånd och friska ekosystem i havet. Fiskets ekonomiska och sociala livskraft är helt beroende av att fiskbeståndens produktivitet återställs. Det finns därför inge konflikt mellan ekologiska, ekonomiska och sociala mål på lång sikt. Dessa mål kan dock stå i strid med varandra på kort sikt – och gör det ofta, särskilt när fiskemöjligheterna tillfälligt måste minskas så att överutnyttjade fiskbestånd kan återuppbyggas. De sociala målen, som sysselsättning, har ofta åberopats för att motivera mer generösa kortsiktiga fiskemöjligheter. Resultatet har alltid varit att beståndens situation hotats ytterligare och därmed även framtiden för de fiskare som är beroende av dem. Det är

⁵ *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU*. Studie av Europeiska kommissionen, 2009.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

därför mycket viktigt att alla kompromisser som görs för att mildra de omedelbara ekonomiska och sociala effekterna av minskade fiskemöjligheter är förenliga med den långsiktiga ekologiska hållbarheten, och att de innebär en övergång till fiske inom den maximala hållbara avkastningen, ett avskaffande av bruket att kasta fångst överbord och ett säkerställande av ett fiske med små ekologiska konsekvenser.

Den ekologiska hållbarheten är därför en förutsättning för det europeiska fiskets ekonomiska och sociala framtid.

- Hur kan målen avseende ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet fastställas på ett entydigt sätt med tydliga prioriteringar som ger vägledning på kort sikt och säkrar fiskets långsiktiga hållbarhet och livskraft?
- Bör framtidens gemensamma fiskeripolitik syfta till att bibehålla sysselsättningen i fiskerinäringen eller bör den syfta till att skapa alternativa arbetstillfällen i kustsamhällena genom den integrerade havspolitik och annan EU-politik,
- Hur kan indikatorer och mål för genomförandet fastställas som ger riktig vägledning för beslutsfattande och ansvarsfrågor? Hur ska tidsramarna för målen fastställas?

4.3. Fokusering på en beslutsram med långsiktiga kärnprinciper

Den nuvarande beslutsramen för den gemensamma fiskeripolitiken skiljer inte mellan principer och genomförande: Alla beslut fattas på högsta politiska nivå i rådet. Detta har lett till en fokusering på kortsiktiga överväganden på bekostnad av den mer långsiktiga miljömässiga, ekonomiska och sociala hållbarheten för europeiskt fiske. En annan konsekvens är att den gemensamma fiskeripolitiken regleras genom extremt detaljerade rådsförordningar som möjliggör väldigt lite flexibilitet i genomförandet. Denna mycket otillfredsställande situation är utan tvivel den viktigaste anledningen till att den gemensamma fiskeripolitiken kritiserats av aktörerna. "Bryssel" – vilket i själva verket betyder rådet (fiske) – anses bestämma minsta lilla detalj i genomförandet av politiken.

Enligt Lissabonfördraget skulle medbeslutandeförfarandet (som innebär att rådet och Europaparlamentet fattar beslut gemensamt) gälla för alla fiskeribeslut utom för fastställandet av de årliga fiskemöjligheterna. Detta gör det än mer nödvändigt att göra en ny utvärdering av dagens mikroförvaltning på högsta politiska nivå och anpassa beslutsfattandet inom den gemensamma fiskeripolitiken till beslutsfattandet inom annan EU-politik, dvs. en tydlig hierarki mellan grundläggande principer och tekniskt genomförande.

Ett alternativ skulle vara att delegera mer av dagens detaljerade förvaltning till kommissionens samarbete med medlemsstaterna och Europaparlamentet genom det så kallade kommittéförfarandet. Kommittéförfarandet innebär att kommissionen utarbetar förslag i nära samråd med medlemsstaterna och Europaparlamentet.

Ett annat alternativ som bör övervägas nog är att i möjligaste mån förlita sig på särskilda regionala förvaltningslösningar som genomförs av medlemsstaterna, som skulle omfattas av gemenskapsstandarder och -kontroll. Enligt fördraget måste politiken baseras på gemenskapens exklusiva behörighet, men detta skulle inte hindra att genomförandebeslut delegeras till medlemsstaterna, så länge som de är bundna av principbeslut på gemenskapsnivå. Exempelvis kan beslut om vissa principer och standarder, som fiske inom gränsen för maximal hållbar avkastning, anpassning av flottkapacitet till tillgängliga resurser eller avskaffande av bruket att kasta fångst överbord ligga kvar gemenskapsnivå, medan det överläts åt medlemsstaterna att reglera sina fiskerier inom dessa gemenskapsstandarder. I de flesta fall skulle denna delegering behöva organiseras på havsregionsnivå, eftersom gemensamma fiskbestånd och ekosystem täcker stora geografiska områden och inte kan förvaltas

av enskilda medlemsstater som agerar isolerat. Medlemsstaterna skulle därför behöva arbeta tillsammans för att utveckla de strukturer som behövs. För detta krävs att gemenskapen har effektiva kontrollmekanismer som kan säkerställa att de gemensamma standarderna upprätthålls när politiken genomförs.

Politiken bör placeras på rätt nivå, genom att rådet och Europaparlamentet tillåts fokusera på principer och genomförandebeslut delegeras till medlemsstaterna, kommissionen och/eller omfattas av näringsens självförvaltning, vilket bör ge en förenklad och mindre kostsam politik. Det skulle göra genomförandet känsligare för specifika lokala förhållanden och ge näringen mer ansvar att forma sitt eget öde. Därigenom skulle regeringarna och näringen kunna anpassa genomförandet av politiken till sina behov och hitta de bästa lösningarna både tekniskt och ekonomiskt.

Man måste också granska betydelsen av samrådsstrukturer som den rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande nämnderna inom den nya strukturen. Beslut om politiken skulle i vilket fall även fortsättningsvis fattas av gemenskapens institutioner och medlemsstaterna. En övergång mot regionala strukturer skulle förmodligen lyfta fram de regionala rådgivande nämndernas rådgivande roll.

- Hur kan vi förtydliga den nuvarande fördelningen av ansvar mellan beslutsfattande och genomförande för att främja ett långsiktigt perspektiv och effektivare uppnående av målen? Vad bör delegeras till kommissionen (i samråd med medlemsstaterna), till medlemsstaterna och till näringen?
- Anser ni att det vore en bra idé med decentraliserade beslut om tekniska frågor? Vad skulle vara bästa sättet att decentralisera antagandet av tekniska beslut eller genomförandebeslut? Skulle det vara möjligt att flytta genomförandebeslut till nationella eller regionala myndigheter inom ramen för gemenskapens lagstiftning om principer? Vilka är riskerna när det gäller kontroll och säkerställande av att politiken efterlevs och hur kan dessa åtgärdas?
- Hur kan aktörernas rådgivande roll förbättras i samband med beslutsfattandet? Hur skulle den rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande nämnderna kunna anpassas till en regionaliserat angreppssätt?

4.4. Uppmuntran till näringen att ta mer ansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken

Mycket lite kan uppnås om den kommande reformen inte lyckas motivera fångstsektorn, beredningskedjan, fisk- och skaldjurskedjan och konsumenterna att stödja politikens mål och ta ett ansvar för ett effektivt genomförande av dem. En förutsättning för framgång är att näringen förstår behovet av politiken, stöder den och engagerar sig helhjärtat för få den att lyckas. Den gemensamma fiskeripolitiken har hittills huvudsakligen bedrivits uppifrån och ned, vilket gett fiskerinäringen få incitament att bete sig som en ansvarstagande aktör som är ansvarsskyldig för den hållbara användningen av en offentlig resurs. Medförvaltningssystem skulle kunna utvecklas för att vända den här situationen.

Det finns två med varandra nära förbundna aspekter av ett ökat deltagande från näringsens sida: ansvar och rättigheter.

Näringen kan ges mer *ansvar* genom självförvaltning. Resultatbaserad förvaltning är en möjlig väg i denna riktning. I stället för att fastställa bestämmelser om hur fisket ska gå till skulle man anta bestämmelser som inriktas på det resultatet som ska uppnås och låta de mer detaljerade genomförandebesluten fattas av näringen. Myndigheterna skulle fastställa gränser för näringens verksamhet, t.ex. fångstbegränsningar eller begränsning av bifångsterna av ungfisk. De skulle sedan ge näringen befogenhet att utveckla de ekonomiskt och tekniskt sett bästa lösningarna.

En resultatbaserad förvaltning skulle minska bördan av detaljerad förvaltning av tekniska frågor för både näringen och beslutsfattarna. Den skulle behöva kopplas till en omvänd bevisbörda: Neringen måste visa att den bedriver sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt för att få tillgång till fiske. Detta skulle bidra till en bättre förvaltning genom att förenkla politiken avsevärt och undanröja de nuvarande incitamenten för att tillhandahålla falsk eller bristfällig information. Proportionalitetsprincipen bör iakttas liksom vilka effekter genomförandet av en resultatbaserad förvaltning har på bevarandet av en konkurrenskraftig näring.

Det finns redan många exempel på sådan självförvaltning genom nedifrån och upp-initiativ inom den europeiska fångstsektorn. En del producentorganisationer förvaltar sina medlemmars kvotutnyttjande och har infört privata påföljder för sådana som överskrider sina individuella kvoter på bekostnad av andra. Det finns exempel på grupper av fartyg som har tagit på sig bevisbördan genom att tillhandahålla uttömmande dokumentation av sina fångster, ofta som ett svar på trycket från beredningsföretag och återförsäljare att förbättra spårbarheten. Dessa initiativ skulle kunna generaliseras genom att göra producentorganisationerna till organ genom vilka näringen tar ansvaret för dokumentationen och förvaltningen av kvoter/ansträngningar.

Om näringen ska ges större ansvar måste skyddsmekanismer införas och tillämpas av gemenskapen.

Det finns fall där fångstsektorn axlar större ansvar för att anpassa storleken på sin flotta och sina förvaltningskostnader. I en del fall har detta uppnåtts genom att man gett näringen *rättigheter*, vilket har uppmuntrat dem att använda sina investeringar mer effektivt och eliminera överskottskapacitet (se 4.1).

Inom ramen för en gemensam fiskeripolitik som ger mer rättigheter till fångstsektorn och lättar mikroförvaltningens börda för näringen kommer det att vara relevant att ta upp frågan om delade kostnader för fiskeförvaltningen. Hittills har fiskerinäringen fått fri tillgång till en offentlig resurs och förvaltningskostnaderna har i princip burits av skattebetalarna.

Rättigheter, ansvar och redovisningsskyldighet bör givetvis gå hand i hand: Det bör vara de som utövar sitt ansvar på ett korrekt och effektivt sätt som ges tillgång till fiskbestånden.

- Hur kan mer ansvar ges till näringen så att den får ökad flexibilitet och samtidigt bidrar till målen för den gemensamma fiskeripolitiken?
- Hur kan fångstsektorn bäst struktureras för att ta ansvaret för självförvaltning? Bör producentorganisationerna göras till organ genom vilka näringen tar på sig

förvaltningsansvar? Hur man garantera att producentorganisationerna är representativa?

- Vilka skyddsmekanismer och övervakningsmekanismer krävs för att se till att fångstsektorns självförvaltning inte misslyckas och för att framgångsrikt genomföra den gemensamma fiskeripolitikens principer och mål.
- Bör fångstsektorn ta på sig ett ökat ekonomiskt ansvar genom att betala för rättigheter eller dela förvaltningskostnaderna, t.ex. kontroll? Bör detta endast gälla för storskaligt fiske?
- När näringen ges ett ökat ansvar, hur kan vi tillämpa principerna om bättre förvaltning och proportionalitet och samtidigt bidra till sektorns konkurrenskraft?
- Finns det exempel på god praxis inom särskilda fisken som bör främjas mer allmänt? Bör incitament ges för tillämpning av god praxis? Om ja, vilka?

4.5. Utveckling av en kultur av efterlevnad

I en rapport som offentliggjordes i november 2007⁷ gjorde revisionsrätten en ingående beskrivning av bristerna i kontrollen av fisket i Europeiska unionen. Kontrollen av fisket har i allmänhet varit svag, påföljderna är inte avskräckande och inspektionerna inte tillräckligt täta för att uppmuntra efterlevnad. Inga kontroller har heller byggts in i systemet för att säkerställa att, till exempel, medlemsstaterna endast får tillgång till gemenskapsfinansiering om de uppfyller sina grundläggande kontroll- och bevarandeskyldigheter. Vid sidan av ett omfattande överfiske har detta gett upphov till ett starkt motstånd mot att genomföra av politiken och spritt en känsla av att politiken inte genomdrivs på ett enhetligt sätt överallt. Systemen för datainsamling för att mäta fångster för kvotövervakning på kort sikt och för strukturbedömning på medellång sikt är inte tillfredsställande och sammanhållningen måste förbättras.

Kommissionen var enig med EG-domstolens analys och ansåg att det oavsett vilken annan politik som antas i framtiden var viktigt att gå vidare med en omedelbar djupgående reform av systemet för kontroll och tillsyn. Kommissionen lade därför fram ett ambitiöst förslag i november 2008, och det diskuteras nu med medlemsstaterna och Europaparlamentet⁸.

- Hur kan systemen för datainsamling förbättras på kort och medellång sikt för att säkerställa enhetlig information för tillsynen?
- Vilka tillsynsmekanismer anser ni vore bäst för att säkerställa en hög grad av efterlevnad: centraliserade mekanismer (dvs. direkta kommissionsåtgärder och nationella eller gränsöverskridande kontroller) eller decentraliserade mekanismer?

⁷ Särskild rapport nr 7/2007 om kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen när det gäller bestämmelserna för bevarande av gemenskapens fiskeresurser samt kommissionens svar.

⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om förslaget till rådets förordning om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, KOM(2008) 718.

- Skulle ni stödja en koppling mellan en effektiv efterlevnad av kontrollskyldigheterna och tillgången till gemenskapsfinansiering?
- Kan en ökad självförvaltning från näringens sida bidra till det här målet? Kan förvaltning på de geografiska regionernas nivå bidra till samma sak? Vilka mekanismer kan säkerställa en hög grad av efterlevnad?

5. YTTERLIGARE FÖRBÄTTRING AV FÖRVALTNINGEN AV EU:S FISKE

5.1. En differentierad fiskeriordning som skyddar småskaliga kustflottor?

Fisket har med sin stora andel små och medelstora företag en stor betydelse för samhällsstrukturen och den kulturella identiteten i många av Europas kustområden. Många kustsamhällen är fortfarande beroendet av fisket för sina inkomster och vissa har endast begränsade möjligheter för ekonomisk diversifiering. Det är därför mycket viktigt att säkra en framtid för kustfiskare, fiskare som bedriver småskaligt fiske och fritidsfiskare och ta full hänsyn till de små och medelstora företagens särskilda situation.

Om fiskeflottornas kapacitet anpassas till fiskemöjligheterna och behålls på den nivån kommer det oundvikligen att leda till att den totala sysselsättningen inom fångstsektorn går ned. Det är ett legitimt socialt mål att försöka skydda de mest utsatta kustområdena från denna trend. De sociala hänsynen måste hanteras på ett sådant sätt att det inte hindrar de större fiskeflottorna från att genomgå den nödvändiga anpassningen.

Ett sätt skulle kunna vara att ha differentierade förvaltningssystem: ett för storskaliga flottor, där det centrala är kapacitetsanpassning och ekonomisk effektivitet, och ett annat för mindre fiskeflottor i kustsamhällen, där fokus bör ligga på sociala mål. Arrangemangen för det storskaliga segmentet skulle då kunna innefatta ekonomiska incitament för anpassning av fiskeflottor (t.ex. marknadsbaserade tilldelningsmekanismer) medan det småskaliga kustfisket skulle kunna förvaltas genom direkt tilldelning av kvoter eller ansträngningar eller genom kollektiva system. Strategin för offentligt finansiellt stöd skulle vara olika för de två segmenten: den storskaliga flottan skulle förväntas klara sig utan ekonomiskt stöd, medan offentlig finansiering kan hjälpa det mer småskaliga segmentet att anpassa sig till de ändrade villkoren efter GFP-reformen och därigenom stärka dess ekonomiska livskraft och bevara dess bidrag till kustsamhällets liv.

Många fartyg är små och deras påverkan på miljön är begränsad, men även det småskaliga fisket kan skada känsliga livsmiljöer längs kusterna och den samlade effekten kan vara betydande med reella konsekvenser för bestånden. Det finns fall där små- och storskaliga flottor fiskar efter samma fiskbestånd. Ett differentierat system måste vara noga genomtänkt för att kunna säkra ekologisk hållbarhet för de bestånd som dessa fiskesamhällen är beroende av. Samtidigt som övergripande principer och standarder måste gälla över hela EU, bör det fattas särskilda beslut för småskaliga flottor i så nära samarbete med kustsamhället som möjligt.

- Hur kan den övergripande flottkapaciteten anpassas samtidigt som hänsyn tas till de sociala frågor som kustsamhällena ställs inför och de små och medelstora företagens

särskilda situation inom denna sektor beaktas?

- Hur skulle ett differentierat system kunna fungera i praktiken?
- Hur kan det småskaliga fisket definieras med hänsyn till dess anknytning till kustsamhällena?
- Vilken typ av riktlinjer och vilka förutsättningar för jämna spelregler skulle krävas på EU-nivå?

5.2. Att göra det bästa av vårt fiske

Vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 godtogs förvaltningsmodellen maximal hållbar avkastning av samtliga medlemsstater som ett mål som ska ha uppnåtts 2015. Den ingick också i FN:s avtal om fiskbestånd från 1995. Detta internationella åtagande bör nu ingå i den framtida gemensamma fiskeripolitiken som en princip för förvaltning av bestånden.

De flesta EU-fisken utanför Medelhavet förvaltas med hjälp av totala tillåtna fångstmängder (TAC), och varje medlemsstat tilldelas en nationell kvot ur dessa. Detta förvaltningssystem med landningskvoter framstår som relativt enkelt, men det har visat att systemet inte är helt optimalt i flera hänseenden. I blandade fisken som riktas mot flera arter skapar det oönskade bifångster när den tilldelade kvoten för en art har uttömts, men kvoter för andra arter kvarstår. Detta leder till att yrkesfiskarna inte har något val annat än att kasta den fisk de inte har rätt att landa över bord. Dessa utkast är inte bara ett slöseri med värdefulla resurser, utan har också hindrat flera bestånd från att återhämta sig trots låga kvoter. I framtiden bör den gemensamma fiskeripolitiken garantera att fisk inte längre kastas överbord.

Förvaltning riktad mot fiskeansträngningen (t.ex. en begränsning av det antal dagar som ett fartyg får vara ute till sjöss) skulle undanröja detta problem, men räcker kanske inte till för att den gemensamma fiskeripolitikens mål ska kunna uppnås.

- Hur kan långsiktiga förvaltningsplaner för allt fiske i Europa utvecklas inom ramen för GFP? Bör den framtida GFP inriktas på förvaltningsplaner för fisket i stället för, som idag, på förvaltningsplaner för bestånden?
- Bör vi överväga en reform av GFP i två steg, med särskilda åtgärder för att övergå till maximal hållbar avkastning före 2015 följt av åtgärder för att upprätthålla en maximal hållbar avkastning som övre gräns för uttag efter det datumet?
- Hur kan åtagandet maximalt hållbar avkastning tillämpas på blandade fisken samtidigt som man undviker utkast?
- Vilket förvaltningssystem bör främst tillämpas för gemenskapens fisken och vilka fisken bör det gälla för? Fångstbegränsningar? Ansträngningsförvaltning? En kombination av båda? Finns det andra lösningar?
- Vilka åtgärder bör vidtas för att ytterligare förhindra utkast inom EU-fisken? Kan en förvaltning baserad på överförbara rättigheter ge resultat i detta hänseende?

5.3. Relativ stabilitet och tillträde till kustfiskeri

Relativ stabilitet fastställdes som en princip för den första gemensamma fiskeripolitiken 1983. Den innebär att medlemsstaternas andel av varje gemenskapskvot bör vara konstant över tiden.

Relativ stabilitet har haft den fördelen att det infördes en mekanism för fördelning av fiskemöjligheter mellan medlemsstaterna. Det har emellertid också lett till mycket komplicerade rutiner, som kvotbyte mellan medlemsstater och utflaggning. Sedan lades ansträngningsförvaltningsmålen till detta och bilden blev ännu suddigare. Efter mer än tjugofem års politik och de förändringar i fiskemönstren som skett under denna tid, råder det nu en betydande diskrepans mellan de kvoter som tilldelas medlemsstaterna och det faktiska behovet och utnyttjandet inom deras flottor. Det är kort sagt rimligt att anta att relativ stabilitet inte längre kan garantera att fiskerättigheterna stannar inom fiskesamhällena.

Principen innebär också begränsad flexibilitet inom förvaltningen av GFP på minst tre olika sätt:

- Den minskar fiskerisektorns möjligheter att effektivt utnyttja sina resurser och att införa andra typer av fiskeri, tekniker och mönster.
- Den är ett av de största skälen till att de nationella förvaltningarna har fokuserat på att öka sina TAC (högsta tillåtna fångstmängder), och därmed sin andel fisk, på bekostnad av andra långsiktiga överväganden. Detta skapar i många fall ett inflationstryck på TAC, eftersom en medlemsstat som vill ha en högre kvot inte har någon annan möjlighet än att begära en ökning av TAC för hela gemenskapen.
- Den bidrar till utkasten, eftersom det leder till en mångfald nationella kvoter som i sin tur genererar utkast: en nationella flotta kanske inte har uttömt sin kvot för en viss art, medan en annan nationell flotta som uttömmar sin kvot eller som kanske inte har någon kvot tvingas kasta fisken överbord.

Av ovannämnda skäl är det viktigt att ta ställning till om modellen relativ stabilitet bör fortsätta att tillämpas i sin nuvarande form. Ett alternativ kunde vara att ersätta relativ stabilitet med ett mer flexibelt system, som tilldelning av fiskerättigheter. Ett annat alternativ kunde vara att behålla principen, men införa flexibla arrangemang för att åtgärda de ovannämnda bristerna och anpassa de nationella kvoterna till de nationella flottornas faktiska behov.

En annan historisk begränsning av fiskemöjligheterna är systemet med 12 nautiska mil, som innebär att medlemsstaternas kustområden förbehålls deras egna nationella flottor (med undantag för de särskilda tillträdesrättigheter för andra flottor som grundar sig på historiska fiskemönster). Systemet har i allmänhet fungerat väl, och skulle också kunna skärpas om det utarbetas ett särskilt system för småskaliga kustflottor.

- Hur kan modellen relativ stabilitet omformas för att bättre bidra till GFP:s mål? Bör den avskaffas eller, om inte, göras mer flexibel? I så fall hur? Hur bör sådana alternativ struktureras?

- Bör tillträdet till området inom 12 nautiska mil vara förbehållet fartyg för småskaligt fiske?

5.4. Handel och marknad – från fångst till konsument

Endast en mycket liten del av det pris konsumenterna betalar för fisken går till Europas fiskerinäring (inom både fiske och vattenbruk). Priserna för fisk vid första försäljning har stagnerat generellt, även vid de tillfällen då det har förekommit ovanligt stora variationer i bränslepriserna som under 2008.

Detta har fått tre stora konsekvenser:

- (1) De bestående låga priserna uppmuntrar yrkesfiskarna att öka kvantiteterna.
- (2) Det faktum att det är omöjligt att föra ökade produktionskostnader vidare till konsumenten leder till kroniskt låg förtjänst och blir återigen ett incitament till överfiske.
- (3) Detta ökar yrkesfiskarna beroende av offentligt stöd, med följden att stöden blir en del av och ett ständigt inslag i fiskerinäringens affärsplaner.

Det finns flera orsaker till denna utveckling.

För det första är EU:s fisk- och skaldjursproduktion mycket fragmenterad, och producenterna har inte organiserat sig för att saluföra sina produkter på ett sätt som leder till att en större del av värdet kommer dem till del. Detta står i stark kontrast till den högt koncentrerade distributionssektorn, genom vilken 90 % av produktionen saluförs.

För det andra har konsumenterna en tendens att föredra beredda eller frysta produkter framför färska. Energi- och transportkostnaderna för dessa produkter är låga, och det har framhållits att detta beror på att kostnaderna för deras koldioxidavtryck inte återspeglas i priserna. Distributionssektorn ställs inte heller inför samma omedelbara begränsningar som yrkesfiskarna vid chocker utifrån, t.ex. på grund av oljepriserna. Följden blir en relativ ökning av kostnaderna för andra ingredienser, beredning och saluföring och en minskning av fiskens relativa andel i det slutliga konsumentpriset.

För det tredje påverkas priset på vissa fiskeriprodukter även av den mycket höga andel produkter som importeras till EU-marknaden. Handelsordningarna spelar här en viktig roll. Meningen är att de ska garantera försörjningen av marknaden till bästa priser, men de bör även bidra till en hållbar utveckling. EU bör sträva efter att se till att fiskeriprodukterna kommer från hållbart förvaltade fiskerier och på så sätt skapar jämna spelregler på EU-marknaden.

Det system för marknadsintervention som idag existerar inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaderna (GMO) innebär direkta offentliga åtgärder så snart priserna för vissa arter hamnar under de satta målpriserna. Systemet tar inte hänsyn till den förändrade jämvikten mellan utbud och efterfrågan och har

visat sig allt besvärligare att förvalta. Det dåliga läget vad gäller resurserna samt EU-marknadens stora importberoende, har successivt minskat systemets betydelse⁹.

Det bör fortfarande finnas utrymme för en gemensam organisation av marknaderna som avskaffar det direkta prisstödet, men detta skulle innebära att producenterna måste bli mycket bättre på att organisera sig sinsemellan. Förutom eventuella ökade befogenheter vad gäller fiskeriförvaltning, skulle producentorganisationerna kunna spela en allt större roll inom saluföringen av sina produkter. De stärkta banden mellan olika branschorganisationer som blir följden skulle leda till att producenterna lättare kan förutse efterfrågan både vad gäller tidsaspekter, kvalitet och presentation. Det skulle också bli möjligt för dem att hantera konsumenternas och därmed även återförsäljarnas ökade efterfrågan på fiskeriprodukter av hållbart ursprung med hjälp av certifiering, bättre märkning och spårbarhet. Denna strategi som går ut på att "fiska för att sälja" med fokus på kvaliteten, skulle kunna leda till att producenterna får ut ett högre värde för sina fångster.

⁹ Den nuvarande gemensamma organisationen av marknaderna kommer att ses över under 2009 och de offentliga samråden pågår.

- Hur kan marknadsmekanismerna användas för att främja utvecklingen av marknadseffektiva fiskerier som samtidigt utnyttjas på ett hållbart sätt?
- Hur kan den framtida GFP bäst stödja initiativ till certifiering och märkning?
- Hur kan spårbarhet och insyn i produktionskedjan stödjas på bästa sätt?
- Hur kan EU arbeta för att främja att fiskeriprodukterna kommer från hållbart förvalttade fiskerier som innebär lika spelregler för alla?
- Hur kan producentorganisationerna arbeta för att bättre anpassa produktionen till marknadsbehoven? Vilka nya marknadsbaserade policyinstrument skulle kunna införas genom producentorganisationerna? Hur kan yrkesfiskarna förbättra sin ställning gentemot beredning och distribution?
- Vilken roll har handelspolitiken när det gäller att skapa balans mellan producenternas och konsumenternas intressen samt våra relationer med exportländerna?

5.5. Integreringen av den gemensamma fiskeripolitiken i ett bredare havspolitikst sammanhang

Fiskerisektorn interagerar nära med andra maritima sektorer. Den integrerade havspolitikens¹⁰ tar upp interaktionen mellan alla EU:s policyområden och havsfrågor. Den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste ta detta steg framåt med hjälp av en integrerad strategi:

- En ekosystemansats i havsförvaltningen som täcker alla sektorer håller på att genomföras genom ramdirektivet om en marin strategi. Direktivet är den integrerade havspolitikens miljöpelare och det ålägger medlemsstaterna att uppnå god miljöstatus till 2020. Den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste kunna tillhandahålla rätt instrument till stöd för ekosystemansatsen¹¹. Detta ligger också i fiskerisektorns intresse, eftersom ansatsen kommer att omfatta andra sektors påverkan på fiskeresurserna på ett proportionellt och konsekvent sätt.
- Klimatförändringen kommer att få allvarliga konsekvenser för havsmiljön. De marina ekosystemen och den biologiska mångfalden, som redan står under hårt tryck från föroreningar och överfiske, kommer att påverkas ytterligare av varmare temperaturer och försurning, vilket kommer leda till förändringar när det gäller arternas reproduktion och riklighet och när det gäller de marina organismernas fördelning och kommer att leda till omfördelningar av planktonpopulationerna. Den nya gemensamma fiskeripolitiken måste även inriktas på att underlätta anpassningen till klimatförändringarna och arbetet med att mildra påverkan på havsmiljön. Klimatförändringarna innebär en ytterligare belastning på de marina ekosystemen, vilket gör det ännu angelägnare att minska fisketrycket till en hållbar nivå. Ett hållbart fiske måste därför införas i överfiskets ställe, då detta har

¹⁰ En integrerad havspolitik för Europeiska unionen KOM(2007) 575.

¹¹ Den gemensamma fiskeripolitikens roll för att genomföra en ekosystemansats i havsförvaltningen. Kommissionens meddelande (KOM(2008) 187.

gjort de marina ekosystemen ännu mer känsliga för klimatförändringarna och därmed mindre lämpade att anpassa sig.

- Fiske och vattenbruk tävlar i allt högre grad med andra maritima sektorer om havsrummet. Den fysiska planering hav och havsområden är en viktig del av den integrerade havspolitik, med vilken den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste integreras.
- Den integrerade havspolitikens starka fokus på hållbar utveckling i kustområdena, t.ex. i form av hållbar turism, kan väsentligt bidra till att mildra de socioekonomiska effekterna av en kapacitetsminskning inom fångstsektorn. Den gemensamma fiskeripolitiken kan inte ensam verka för kustsamhällenas utveckling. Detta måste ses som ett större företag inom ramen för den integrerade havsstrategin och EU:s sammanhållningspolitik.
- Det finns en stark synergi mellan de olika havssektorerna, däribland fisket, när det gäller övervakning, data, kunskap och forskning.

Avgörande utmaningar som klimatförändringarna, utsläppspolitik och energieffektiviteten måste beaktas vid utarbetandet av den framtida gemensamma fiskeripolitiken och av den roll som denna bör spela i arbetet med att utforma de framtida fiskeri- och vattenbrukssektorerna. Det är också viktigt att säkra lämplig finansiering av de bredare målen för den integrerade strategin för havet, antingen genom EFF eller genom andra finansiella verktyg.

- På vilka andra områden interagerar fiskerinäringen nära med andra sektorer? På vilka områden är en integrering med den integrerade strategin för haven särskilt viktig?
- Hur kan den framtida gemensamma fiskeripolitiken bidra till att fisket (här ingår både fiskeflottor och vattenbruk) får fortsatt tillträde till havsområdet, inom ramen för en integrerad fysisk planering?
- Hur kan den framtida gemensamma fiskeripolitiken på bästa sätt garantera konsekvens i förhållande till direktivet om en marin strategi och dess genomförande?
- Hur kan den framtida gemensamma fiskeripolitiken stödja anpassning till klimatförändringarna och garantera att fisket inte underminerar de marina ekosystemens återhämtningsförmåga?

5.6. Kunskapsbasen för politiken

Vetenskapliga kunskaper och data är avgörande för den gemensamma fiskeripolitiken, eftersom politiska beslut måste baseras på befäst och sund kunskap om vilken utnyttjandegrad bestånden klarar, om fiskets påverkan på de marina ekosystemen och om effekterna av olika förändringar som t.ex. klimatförändringar. De mänskliga och institutionella resurser som kan stå till tjänst med denna typ av rådgivning blir alltmer begränsade och de frågor som behöver hanteras allt fler och mer komplicerade.

De långsiktiga GFP-inriktade forskningsprogrammen måste i framtiden kunna hantera nya utmaningar, som t.ex. behovet att främja synergi på europeisk, nationella och regional nivå, och de måste integrera fiskeripolitiken med andra havsfrågor, särskilt ekosystemansatsen och klimatförändringarna, samt vidareutveckla policyinstrumenten och styrelseformerna. Det meddelande om en europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning¹² som nyligen offentliggjordes av kommissionen är ett första steg på vägen mot denna integration.

Förbättrad kommunikation mellan forskare, beslutsfattare och intressenter (särskilt rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande kommittéerna) samt säkerställande av deras fulla engagemang bör förbli en prioritet.

- Hur kan man skapa rätt villkor för produktion av högkvalitativ vetenskaplig forskning om fisket i framtiden, även i regioner där detta för närvarande saknas? Hur kan vi bäst se till att forskningsprogrammen är väl samordnade inom EU? Hur kan vi se till att det finns tillräckliga resurser och att unga forskare utbildas på detta område?
- Hur kan redan tillgängliga resurser säkras och utnyttjas i syfte att snabbt tillhandahålla relevant rådgivning?
- Hur kan vi bättre främja intressenternas deltagande i forskningsprojekt och införliva deras kunskaper i de forskningsbaserade rekommendationerna?

5.7. Strukturpolitik och offentligt ekonomiskt stöd

Det offentliga ekonomiska stödet till fisket är omfattande, vare sig det ges via EU:s fiskerifonder eller i form av bidrag eller stödåtgärder från medlemsstaterna, inklusive skattelättnader. Det går ofta också stick i stäv med GFP:s mål, särskilt behovet att minska överkapaciteten, och har ibland visat sig förvärra strukturproblem snarare än att hjälpa till att lösa dem.

Reformen av GFP 2002 ledde till viktiga steg i rätt riktning i och med att en del av det ekonomiska stöd som direkt bidrog till överkapacitet och överinvesteringar togs bort. Synergien är dock inte tillräckligt utvecklad och de sätt på vilka medlemsstaterna använder sina medel ur fiskerifonderna omfattas av få villkor. Vidare är det nya systemet inte utformat för att hantera nya utmaningar eller hastigt förändrade förhållanden. Det måste kunna anpassas till t.ex. den integrerade havspolitik, genomförandet av direktivet om en marin strategi och kustområdenas anpassning till klimatförändringarna. För närvarande sker fördelningen av EFF-medlen på grundval av kriterier för regional konvergens snarare än på grundval av EU-flottans sammansättning och dess strukturella brister.

Detta visar att det krävs en mycket starkare länk mellan den offentliga finansieringen (framför allt Europeiska fiskerifonden) och policymålen och de nya utmaningar som påverkar havsbaserade verksamheter. Nästa reform måste kunna garantera att de strukturella bristerna inom näringen åtgärdas samtidigt som den måste kunna hindra att reformen får oönskade bieffekter. Den bör främja och underlätta omstrukturering

¹² En europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning - KOM(2008) 534.

och modernisering av EU:s fiskerinäring, hjälpa den att förbättra sin bärkraft på lång sikt och undvika artificiellt bevarad överkapacitet.

- Vilka bör huvudprioriteringarna för det framtida offentliga ekonomiska stödet vara och varför? Vilka förändringar kan sektorn inte klara att driva igenom på egen hand och kräver därför offentligt ekonomiskt stöd?
- Hur kan vi omrikta EU:s finansiella resurser för att främja innovation och anpassning till ny politik och nya förhållanden? Finns det nya policyområden som kräver finansiering? Bör det offentliga ekonomiska stödet inriktas på särskilda övergångsfrågor, som till exempel att stoppa utkasten (bruket att kasta fisk överbord) inom fiskerinäringen?
- Hur kan synergi och konsekvens mellan möjlig GFP-finansiering och andra EU-instrument och nationella instrument säkerställas?
- Hur kan synergi mellan de olika pelarna inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnås? Bör offentligt stöd vara villkorat i förhållande till hur medlemsstaterna lyckas med att uppnå policymålen?
- Hur kan EU:s finansiella resurser utvecklas så att de ger den flexibilitet som behövs för snabb reaktion i händelse av en kris?
- Bör det offentliga ekonomiska stödet tillämpas lika på alla sektorer (små- som storskaliga)? Bör Europeiska fiskerifonden fortsätta att göra skillnad mellan konvergensregioner och andra regioner?
- Bör indirekt stöd såsom tjänster knutna till fiskeriförvaltningen (tillträde, forskning, kontroll) även i fortsättningen vara kostnadsfritt för alla sektorer inom näringen?
- Bör det permanenta stödet till fiskerisektorn utfasas och bara upprätthållas temporärt om dess syfte är att mildra de sociala verkningarna av omstruktureringen av sektorn?

5.8. Den externa dimensionen

Enligt fördraget sträcker sig unionens exklusiva behörighet i frågor som rör bevarandet av havsresurserna till förvaltningen av EU-flottornas fiskeverksamhet i vattnen utanför EU.

Huvudmålet för den verksamhet som faller under den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension bör vara att sprida principerna om ett hållbart och ansvarsfullt fiske internationellt. Detta mål måste införlivas helt med den integrerade havspolitikens strävan efter goda styrelseformer för haven och en hållbar utveckling i kustområdena. Andra mål som för närvarande styr den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension, såsom att upprätthålla en EU-flotta internationellt och se till att denna flotta försörjer EU-marknaden, kan vara mindre relevanta idag.

Tanken att närvaron av EU-fartyg i hela världen är främjar EU:s legitimitet och inflytande i de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna framstår idag inte som lika självklar. Många internationella partner har visat att det är möjligt att påverka styrningen av globala fiskeripolitiska frågor såväl som att delta aktivt i internationella forum utan att själva ha direkta fiskeintressen. Vidare räcker EU-marknadens stora betydelse inom världshandeln med fiskeriprodukter till för att ge oss tillräcklig legitimitet att agera inom ramen för regionala eller andra multilaterala forum. Det ska också sägas att den logik som legat till grund för en extern EU-flotta som försörjer EU-marknaden börjar undermineras av vårt stora och ökande importberoende.

Överensstämmelsen med EU:s politik på andra områden måste säkras inom alla delar av den gemensamma fiskeripolitiken. Om den även ska innehålla en extern del, har EU:s utvecklings- och miljöpolitik en särskild roll att spela.

Det är därför avgörande att målen för den externa dimensionen ses över och omdefinieras så att de uppfyller det tjugoförsta århundradets behov.

En framtida GFP bör fortsätta att främja ett ansvarsfullt fiske i internationella forum som FN:s generalförsamling och FAO, som ett led i EU:s allmänna ansvar och ansträngningar att uppnå bättre globala styrelseformer för haven. Vi måste fortsätta att arbeta med frågor som havsrätten och skyddet av sårbara marina ekosystem gentemot destruktiva fiskemetoder, även inom förhandlingarna för att utarbeta ett internationellt avtal om marina genetiska resurser utanför nationell jurisdiktion.

De regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna anses än så länge vara det de bästa verktygen för att styra fisket, särskilt när det gäller gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i de exklusiva ekonomiska zonerna (EEZ) och på det fria havet. Resultaten är dock ojämna och organisationerna har inte alltid varit effektiva när det gäller att anta stränga åtgärder för bevarande och förvaltning eller säkra efterlevnaden av dessa åtgärder, och inte heller när det gäller kontrollmedlen. Det är därför nödvändigt att stärka deras engagemang i detta avseende samtidigt med den övergripande prestandan. Arbetet tillsammans med internationella partner kommer även i fortsättningen vara nödvändigt för att detta ska kunna uppnås.

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2002 ledde till en övergång från traditionella fiskeriavtal, huvudsakligen grundade på principen ”betala, fiska och stick”, till en mer omfattande och samarbetsbaserad strategi enligt de nuvarande partnerskapsavtalen om fiske. Samtidigt som de ger EU-fartygen tillträde till fiske söker de nya partnerskapsavtalen öka partnerländernas kapacitet att säkra ett hållbart fiske i sina egna vatten.

Huvuddelen av det finansiella bidrag som är knutet till avtalen hjälper partnerländerna att stärka sin fiskeripolitik, bland annat den vetenskapliga forskningen samt kontrollen och övervakningen av fisket i deras vatten. Avtalen kräver dock ett mycket ”kraftigt underhåll” och har visat sig vara problematiska att genomföra i många länder på grund av politiska oroligheter eller låg grad av utnyttjande (eller inget utnyttjande alls) av det stöd som lämnats för att främja fiskeripolitiken. Delar av EU:s fiskerinäring – särskilt tonfisksektorn – uttrycker däremot ett starkt intresse av att utöka avtalsnätverken i syfte att bättre kunna följa efter långvandrande arter till intilliggande exklusiva ekonomiska zoner och fiska där.

EU:s yrkesfiskare har också intresse av att bedriva verksamhet i exklusiva ekonomiska zoner där EU-avtalen tillhandahåller en hög nivå av rättslig säkerhet och insyn.

Partnerskapsavtalens största förtjänst är att de bidrar till att förbättra fiskeriförvaltningen i utvecklingsländernas vatten. Vetenskaplig analys och forskning visar dock att det behövs större kapacitet för att bättre bedöma beståndets bevarandestatus och fastställa hållbara fångstnivåer.

Stödet till fiskerisektorn, särskilt inom ramen för partnerskapsavtalen, har bidragit till att utveckla denna näring, men inte på ett sätt som haft några större verkningar i kampen mot fattigdomen eller strävan efter att uppnå millenniemålen för utveckling. Den externa fiskeripolitiken bör i mycket högre grad ta hänsyn till tredjeländernas strategier för livsmedelstrygghet.

Våra avtals nuvarande utseende bör därför granskas och vi bör utforska alternativa former för våra arrangemang med tredjeländer, så att dessa kan uppfylla vår egen fiskerinäring och våra partners behov på ett bättre sätt. Införandet av regionala samarbetsformer kan vara värt att utforska i detta sammanhang, särskilt i dessa tider när den regionala integrationen framhålls som ett utvecklingsverktyg.

- Den gemensamma fiskeripolitikens främsta mål är att främja ett ansvarsfullt och hållbart fiske. Finns det något skäl till varför den externa dimensionen av GFP bör styras av olika mål?
- Hur kan EU stärka sin roll internationellt för att bättre främja globala styrelseformer för havet och särskilt för fisket?
- Hur kan EU samarbeta med sina partner för att göra de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna mer effektiva?
- Bör man i stället för den nuvarande principen om fritt tillträde till internationella vatten införa ett system där yrkesfiskarna betalar för rätten att fiska på det fria havet enligt regler som fastställs av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna?
- Hur kan uppfyllandet av mål som främjande av investeringar (skapande av gemensamma företag, kunskaps- och tekniköverföring, investeringar och kapacitetsförvaltning för fiskerinäringen...), skapande av arbetstillfällen (på fartyg, i hamnar, inom beredningsindustrin) eller främjande av goda styrelseformer för havet eftersträvas inom ramen för de framtida internationella fiskeriavtalen?
- Är partnerskapsavtalen om fiske det bästa verktyget i strävan efter att uppnå hållbarhet utanför EU:s vatten, eller bör de ersättas av andra samarbetsformer? Bör det regionala perspektivet utforskas ytterligare och antingen helt ersätta eller fungera som komplement till ett standardiserat bilateralt perspektiv?
- Hur kan vi göra den vetenskapliga forskning som ligger till grund för bedömningen av fiskbeståndens hållbarhet och kontrollen av fiskeverksamheten mer öppen och effektiv?

- Hur kan vi säkra ett bättre samarbete med samt efterlevnad av ny lagstiftning i utvecklingsländerna?
- Bör EU:s aktörer själva stå för alla kostnader för sin fiskeverksamhet i tredjeländers vatten, eller bör gemenskapens budget fortsätta att stödja delar av dessa kostnader?
- Hur kan vi bidra till att öka utvecklingsländernas fiskeriförvaltningskapacitet, t.ex. genom riktat stöd?
- Bör en integrering av EU:s fiskeflottor och intressen i tredjeländer drivas aktivt som ett mål för den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension, framför allt i syfte att stödja de berörda partnerländernas utveckling?
- Hur kan vi skapa bättre synergier mellan olika stödformer, olika partner inom den stärkta fiskerisektorn och kuststaternas utvecklingsstrategier?
- Bör vattenbruket ingå i partnerskapsavtalen i framtiden?
- Hur kan den potential för hållbarhet och ekologiska och sociala fördelar som finns hos det icke industriella fisket i tredjeländer utnyttjas på bästa sätt?

5.9. Vattenbruk

Vattenbruket bidrar i växande grad till framställningen av fisk- och skaldjursprodukter världen över. Inom EU är vattenbruket en viktig ekonomisk verksamhet i många kust- och inlandsregioner, men har förblivit stabilt under senare år. Kommissionen har tagit upp de specifika kort- och långsiktiga problem som rör vattenbruket i ett särskilt meddelande¹³. Det är emellertid viktigt att diskutera vattenbrukets roll inom en reformerad GFP.

- Vilken roll bör vattenbruket spela inom den framtida GFP: bör det integreras som en grundpelare inom GFP med särskilda egna mål och instrument, eller bör det överlåtas åt medlemsstaterna att utveckla vattenbruket på nationell basis? Vilka instrument krävs för att integrera vattenbruket i GFP?

6. NÄSTA STEG

Arbetet med reformen kommer inte att stanna vid att effektivisera den gemensamma fiskeripolitiken inom den nuvarande ramen. Mycket kan och kommer att göras under den tid som återstår innan reformen börjar genomföras. Detta omfattar följande:

- Reform av kontrollpolitiken i syfte att garantera att besluten verkligen genomförs och att det råder lika villkor mellan de olika medlemsstaterna.

¹³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Mot en hållbar framtid för vattenbruket - Nya impulser för strategin för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket, KOM(2009) 162).

- En fortsatt offensiv för att bekämpa illegalt, icke rapporterat och oreglerat fiske, med målet att bekämpa denna typ av fiske i Europas vatten och stoppa importen av alla former av produkter som härrör från sådant fiske.
- Nya initiativ för att förhindra att fisk kastas överbord och för att skydda känsliga arter och livsmiljöer.
- Fortsatt integrering av den gemensamma fiskeripolitiken med den integrerade havspolitikerna för att på så sätt garantera miljöskydd för de marina ekosystemen.
- En ny strategi för vattenbruket som kan lösa problemet med flaskhalsar som hindrar denna sektor från att utvecklas.
- Upprättande och genomförandet av kompletterande långsiktiga förvaltningsplaner i syfte att minska fisketrycket på överexploaterade bestånd och återföra dem till nivån för en maximal hållbar avkastning.
- Ökad insyn för konsumenterna och ytterligare förbättringar av produktionens spårbarhet längs hela marknadskedjan.

Målet med dessa initiativ är att åtgärda problem på kortare och medellång sikt samtidigt som diskussionerna kring den långsiktiga översynen av den politiska ramen pågår. Initiativen kommer att i möjligaste mån utarbetas i linje med de framväxande riktlinjerna för nämnda reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

Tillsammans med bidrag från intresseorganisationer, forskarsamhället, medlemsstaternas regeringar, det civila samhället och tredjeländer, bör denna grönbok kunna ligga till grund för en offentlig debatt om den framtida gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen hoppas att denna debatt kommer att engagera ett brett spektrum av beslutsfattare och medborgare, allt från dem som är direkt involverade i fiskerisektorn till dem som verkar inom andra policyområden och till EU-medborgarna överlag, dvs. konsumenter, medborgare och skattebetalare. Företrädare för och intressenter från utvecklingsländer uppmanas att bidra till diskussionen ur sitt eget perspektiv.

Mot bakgrund av budgetöversynen och utan att föregripa den förestående diskussionen om nästa budgetram, kommer kommissionen att sammanfatta resultaten av debatten under första halvåret 2010 och utarbeta slutsatser om riktningen för reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Det kommer sedan att göras en konsekvensanalys och efter vidare samråd med olika intressenter kommer kommissionen att utarbeta ett förslag till en ny grundförordning som tillsammans med alla övriga förslag om rättslig grund kommer att läggas fram för rådet och Europaparlamentet i samband med den nya budgetramen efter 2013.

7. DELTA I DEBATTERNA

Syftet med denna grönbok är att få igång och uppmuntra till en offentlig debatt och framkalla synpunkter på den framtida gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen

inbjuder alla berörda parter¹⁴ att lämna sina synpunkter på de frågor som tas upp i denna grönbok och uppmuntrar dem att skicka in dem tillsammans med eventuella ytterligare kommentarer senast den 31 december 2009 till:

Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske

”GFP-reformen”

1049 Bruxelles/Brussel

Belgien

eller via e-post till: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Alla inlägg kommer att offentliggöras på Internet. Det är viktigt att läsa under rubriken Skydd av personuppgifter. Där informeras det om hur personuppgifter och personliga inlägg kommer att behandlas.

Underlag och ytterligare information om samrådet finns på nedanstående webbplats: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. FÖRKORTNINGAR

GFP	Gemensamma fiskeripolitiken
ACFA	Rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk
CMO	Gemensam organisation av marknaderna
EFF	Europeiska fiskerifonden
EEZ	Exklusiv ekonomisk zon
FPA	Partnerskapsavtal om fiske
ICES... ..	Internationella havsforskningsrådet
IMP	Integrerade havspolitikerna för Europeiska unionen
MSY	Maximal hållbar avkastning
PO	Producentorganisation
RAC	Regional rådgivande nämnd
RFMO	Regional fiskeförvaltningsorganisation
TAC	Totala tillåtna fångstmängder

¹⁴ Branschorganisationer inbjuds att registrera sig i Europeiska kommissionens register över intresseorganisationer (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Registret inrättades inom ramen för det europeiska initiativet för att främja öppenhet i syfte att förse kommissionen och allmänheten med information om intresseorganisationernas mål, finansiering och struktur.