EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.6.2021
COM(2021) 316 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

unionin valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 118 artiklan mukaisesti asetuksen soveltamisesta vuosina 2015–2019

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

unionin valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 118 artiklan mukaisesti asetuksen soveltamisesta vuosina 2015–2019

1. Johdanto ja tausta

Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1224/2009[1], jäljempänä ’valvonta-asetus’, säädetään EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan[2] (YKP) sääntöjen noudattaminen. Valvonta-asetuksessa samoin kuin laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta (LIS-kalastus) koskevassa asetuksessa[3] ja ulkoisten kalastuslaivastojen kestävää hallinnointia koskevassa asetuksessa[4] vahvistetaan valvontaa, tarkastuksia ja täytäntöönpanon valvontaa koskevat säännöt ja toimenpiteet kokonaisvaltaisen ja yhdennetyn lähestymistavan pohjalta.

Kalastuksenvalvontajärjestelmän hallinnointiin ja täytäntöönpanoon osallistuviin sidosryhmiin kuuluvat jäsenvaltiot, Euroopan komissio, Euroopan kalastuksenvalvontavirasto (EFCA)[5] ja kaupallisia toimijoita. Valvonta-asetusta sovelletaan kalastustoiminnan koko ketjuun pyydyksestä lautaselle.

Tämä asiakirja on vastaus komission oikeudelliseen velvoitteeseen laatia Euroopan parlamentille ja neuvostolle viiden vuoden välein kertomus valvonta-asetuksen soveltamisesta jäsenvaltioissa (118 artiklan 2 kohta).

Komissio hyväksyi vuonna 2017 valvonta-asetuksen täytäntöönpanoa ja arviointia koskevan ensimmäisen kertomuksen[6], joka kattaa asetuksen ensimmäiset viisi vuotta (2010–2014) sen voimaantulosta alkaen. Arvioinnissa osoitettiin valvonta-asetuksen olevan olennainen väline, jolla varmistetaan YKP:n tavoitteiden saavuttaminen sekä säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden täytäntöönpano. Valvonta-asetuksen periaatteilla ja säännöksillä puututaan ongelmiin, jotka ovat aikaisemmin johtaneet mittavaan liikakalastukseen ja heikentäneet kalastussääntöjen noudattamista. Ensimmäisessä kertomuksessa esitetty analyysi osoitti myös, että jäsenvaltiot olivat panneet täytäntöön valvonta-asetuksen keskeiset säännökset mutta sääntöjen monimutkaisuuden ja niihin mukautumiseen tarvittavan ajan vuoksi eräiden säännösten täytäntöönpano oli joissakin tapauksissa viivästynyt. Kertomuksessa todettiin myös, ettei valvonta-asetus ollut täysin tarkoituksenmukainen, vaikka sillä edistettiinkin sekä kalastuksenvalvontajärjestelmän parantamista että YKP:n sääntöjen noudattamista (ks. 3.1 kohta). Komissio hyväksyi vuonna 2018 EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmän

[1] EUVL L 343, 22.12.2009, s. 1–50.

[2] EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22–61.

[3] EUVL L 286, 29.10.2008, s. 1–32.

[4] EUVL L 347, 28.12.2017, s. 81–104

[5] https://www.efca.europa.eu

[6] COM(2017) 192 final.

tarkistamista koskevan ehdotuksen[7] havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotusta parhaillaan.

Tässä toisessa kertomuksessa esitetään yleiskatsaus valvonta-asetuksen keskeisten säännösten soveltamisesta vuosina 2015–2019.

Kertomuksessa esitetyt tiedot perustuvat i) jäsenvaltioiden valvonta-asetuksen 118 artiklan nojalla toimittamiin tietoihin[8], ii) komission havaintoihin, jotka perustuvat valvonta-asetuksen X osaston mukaisesti tehtyihin tutkimuksiin, tarkistuksiin ja tarkastuksiin, iii) kyseisten tutkimusten, tarkistusten ja tarkastusten seurantatoimista saatuihin tietoihin, iv) kalastuksenvalvontaa ja sääntöjen noudattamista käsittelevissä asiantuntijaryhmissä käytyihin keskusteluihin ja v) muihin aiheeseen liittyviin toimiin (esimerkiksi työpajat ja kokoukset).

2. Valvonta-asetuksen täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Jäsenvaltiot ovat vastuussa kalastuksenvalvontajärjestelmän asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Valvonta-asetuksen täytäntöönpano parani jäsenvaltioissa edelleen vuosina 2015–2019. Parannuksia tehtiin erityisesti seuraavilla aloilla, joilla oli edellisen raportointikauden aikana havaittu puutteita: i) seuraamus- ja pisteytysjärjestelmä, ii) pienten alusten seuranta, iii) pienten alusten saalistietojen ilmoittaminen ja iv) tiedonvaihto. Vaikka nämä parannukset ovat myönteisiä, kalastustietojen digitalisointi on edelleen kesken, ja lisäponnistelut ovat tarpeen tällä alalla. Vaikka jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmiin oli tehty parannuksia (muun muassa ottamalla käyttöön pisteytysjärjestelmiä), lisätoimia tarvitaan myös näiden toimenpiteiden tehokkaan ja yhtäläisen soveltamisen sekä täytäntöönpanon valvonnan varmistamiseksi. Näitä seikkoja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä olevissa jaksoissa.

2.1. Vesialueille pääsyä ja vesiluonnonvarojen käyttöä koskevat vaatimukset sekä laivastojen hallinnoinnin valvonta

Jotta voidaan varmistaa, että kalastustoiminta on YKP:n sääntöjen mukaista, toiminnan edellytyksenä on **kalastuslisenssi** ja, kun sovelletaan erityisedellytyksiä, **kalastuslupa**. Jäsenvaltioiden ilmoittamien voimassa olevien kalastuslisenssien kokonaismäärä väheni hieman vuosina 2015–2019 vuonna 2015 voimassa olleista lähes 96 000 kalastuslisenssistä noin 91 000 kalastuslisenssiin vuonna 2019. Jäsenvaltioiden ilmoituksen mukaan tänä aikana keskeytettiin tilapäisesti 1 500 kalastuslisenssin voimassaolo ja yli 1 100 kalastuslisenssiä peruttiin pysyvästi. Kalastuslupien määrä lisääntyi vuosina 2015–2019 yhteensä 30 500 kalastusluvasta yli 38 500 kalastuslupaan, ja tänä aikana 154 kalastusluvan voimassaolo keskeytettiin tilapäisesti ja 187 kalastuslupaa peruttiin pysyvästi.

---

7 COM(2018) 368 final.

8 Jäsenvaltioiden ilmoittamista tiedoista esitetään laaja ja yksityiskohtainen yhteenveto jäsenvaltioiden valvonta-asetuksen 118 artiklan mukaisesti toimittamia tietoja koskevassa yhteenvetoraportissa, joka on saatavilla Circabc-sivustolla (europa.eu) yhdessä jäsenvaltioiden toimittamien alkuperäisten raporttien kanssa.

Tehokkaan valvonnan varmistamiseksi jäsenvaltioiden on käytettävä **alusten satelliittiseurantajärjestelmää (VMS)** ja kokonaispituudeltaan vähintään 12 metriä pitkät kalastusalukset on varustettava laitteella, jonka avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat paikantaa ja tunnistaa ne automaattisesti. Jotkin alukset voidaan kuitenkin vapauttaa tästä vaatimuksesta, jos i) niiden kokonaispituus on 12–15 metriä ja ne harjoittavat toimintaansa yksinomaan asianomaisen lippujäsenvaltion aluemerillä, tai ii) ne eivät ole merellä koskaan pidempään kuin 24 tuntia laskettuna lähtöhetkestä satamaan paluuseen. Jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen analyysi osoittaa, että vaikka tätä poikkeusta sovelletaan yhä laajasti, kokonaispituudeltaan 12–15 metrin pituisista aluksista VMS-järjestelmän piiriin kuuluvien osuus on lisääntynyt: se oli noin 35 prosenttia vuonna 2015 ja 40 prosenttia vuonna 2019.

Konetehon valvonta on keskeinen osa EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmää. Kalastusalusten koneteho ja bruttovetoisuus ovat kaksi kapasiteettiin liittyvää indikaattoria, joita säännellään lisäys-/poistojärjestelmän kautta.[9] Näille kahdelle kapasiteetin indikaattorille asetetaan myös enimmäisrajat YKP:ssa. Näin ollen laivastokapasiteetin, muun muassa EU:n kalastuslaivastorekisterin[10] lisäys-/poistojärjestelmän, hallinta edellyttää näiden kahden parametrin tarkkaa ja luotettavaa kirjaamista. Jäsenvaltioiden konetehoa koskevien ilmoitusten tarkkuus on ratkaisevan tärkeää sen varmistamiseksi, ettei jäsenvaltioiden laivastojen kapasiteettirajoja ylitetä, ja siten EU:n laivastokapasiteetti pysyy kantojen liikakalastusta torjuvan pyyntiponnistuksen mukaisena. Komissio julkaisi vuonna 2019 tutkimuksen[11] konetehon tarkistamisesta 15 jäsenvaltiossa. Tutkimus osoitti, että rajoituksia rikottiin yleisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla alueilla ja että rikkomukset koskivat kaikkia tutkimuksessa tarkasteltuja alustyyppejä. Tulokset herättivät kysymyksiä kalastuskapasiteetin ylärajojen ja lisäys-/poistojärjestelmän yleisestä noudattamisesta jäsenvaltioissa. Tutkimuksessa vahvistettiin myös, että konetehon valvontaa koskevat voimassa olevat säännökset eivät täysin vastaa tarkoitustaan. Konetehon fysikaalinen testaus on lisäksi kallista ja työlästä sekä viranomaisille että toimijoille. Fysikaalinen testaus on usein myös tehotonta, koska konetehoa voidaan huomaamattomasti muuttaa tarkistuksen aikana tai sen jälkeen. Sen vuoksi vaikuttaa asianmukaiselta siirtyä ainakin tiettyjen laivaston osien osalta järjestelmään, jossa konetehoa seurataan jatkuvasti. Komissio ehdotti tämäntyyppiseen järjestelmään siirtymistä jo kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamista koskevassa ehdotuksessaan.

Komissio saattoi ajan tasalle EU:n laivastorekisterin[12,13] tehostaakseen laivastoa koskevien tietojen ja laivastokapasiteetin seurantaa EU:n tasolla. Rekisteri sisältää tietokannan, joka on osittain yleisön saatavilla.

---

9 EUVL L 169, 30.6.2017, s. 1–7.

10 EUVL L 34, 9.2.2017, s. 9–177.

11 https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/a867cbac-8e90-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-99423821

12 Europa-palvelimella on julkaistu säännöllisesti sovelluksesta saatavat tiedot sisältävä Excel-tiedosto yleisöä varten kesäkuusta 2018 alkaen. Tällä hetkellä saatavilla olevat verkkosovelluksen tiedot julkaistiin joulukuussa 2019.

13 https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/index_en.

2.2. *Saaliiden ilmoittamisessa käytettävät välineet sekä saaliiden punnitus ja jäljitettävyys*

Kokonaispituudeltaan vähintään 10 metriä pitkissä EU:n kalastusaluksissa on pidettävä **kalastuspäiväkirjaa** tehokkaan seurannan helpottamiseksi. Kalastuspäiväkirjan on oltava sähköisessä muodossa (sähköinen kalastuspäiväkirja) kokonaispituudeltaan vähintään 12 metriä pitkissä aluksissa, vaikka tietyille kokonaispituudeltaan **12–15 metriä pitkille aluksille** voidaan myöntää poikkeus, joka sallii paperimuodossa olevan kalastuspäiväkirjan käytön[14]. Tiedot osoittavat paperimuodossa olevan kalastuspäiväkirjan käytön olevan yleensä vähenemässä, vaikka se onkin yhä laajaa. Sähköistä kalastuspäiväkirjaa käyttävien, kokonaispituudeltaan yli 12-metristen alusten määrä lisääntyi: se oli 4 800 alusta vuonna 2014 ja lähes 8 700 alusta vuonna 2019. Tämä lisäys on seurausta sähköisten kalastuspäiväkirjojen käytön lisääntymisestä 12–15 metriä pitkissä aluksissa, joissa niiden osuus kasvoi 30 prosentista 40 prosenttiin. Lisäksi sähköisiä kalastuspäiväkirjoja käyttävien, kokonaispituudeltaan 10–12 metriä pitkien alusten osuus kasvoi vuosina 2014–2019 suunnilleen 2 prosentista 11 prosenttiin.

Kokonaispituudeltaan alle 10-metristen alusten saaliiden seurannassa on käytettävä pistokoesuunnitelmia, paperimuodossa olevia kalastuspäiväkirjoja tai myynti-ilmoituksia. Kunkin edellä kuvatun seurantamenetelmän piiriin kuuluvien alusten määrä pysyi raportointijakson aikana melko tasaisena, ja määrät vaihtelivat muutamia prosenttiyksiköitä eri vuosien välillä. Pistokoesuunnitelmia käytettiin seurantamenetelmistä useimmiten. Näiden valvontamuotojen lisäksi joissakin jäsenvaltioissa otettiin käyttöön sähköisiä kalastuspäiväkirjoja, ja vaikka niitä käyttävien alusten ilmoitetut määrät olivat kieltämättä melko vähäisiä, määrä kasvoi vuosina 2015–2019 noin sadasta aluksesta 450 alukseen.

Koska paperimuodossa tehtävää raportointia pidetään tehottomana ja sen katsotaan aiheuttavan huomattavia hallinnollisia rasitteita[15], EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamista koskevassa komission ehdotuksessa pyritään siihen, että raportointi digitalisoidaan kokonaan kaikissa laivaston osissa EU:n digitaalistrategian[16] mukaisesti. Tällä alalla ehdotetut EU:n tason toimenpiteet vastaavat käytettävissä olevaa teknologiaa. Ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään myös estämään tasapuolisten toimintaedellytysten vääristymät, joita saattaisi syntyä, jos jäsenvaltiot ottaisivat yksipuolisesti käyttöön uusia teknologioita. Tässä yhteydessä komissio järjesti joulukuussa 2018 työpajan **pienimuotoiseen kalastukseen tarkoitetuista digitaalisista välineistä**[17]. Työpajassa i) esiteltiin alusten seurannassa ja ii) saaliiden ilmoittamisessa käytettäviä digitaalisia välineitä sekä iii) käsiteltiin Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa (EMKR) rahoitusmekanismina.

---

[14] Jäsenvaltiot voivat myöntää poikkeuksen kokonaispituudeltaan 12–15 metriä pitkille aluksille, a) jotka harjoittavat toimintaansa yksinomaan asianomaisen lippujäsenvaltion aluemerillä tai b) jotka eivät ole merellä koskaan pidempään kuin 24 tuntia laskettuna lähtöhetkestä satamaan paluuseen.

[15] SWD(2018) 280 final.

[16] Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa | Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa (europa.eu).

https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/workshop-digital-tools-small-scale-fisheries-brussels-4-5-december-2018-2018-11-30_fi

Työpaja tarjosi mahdollisuuden jakaa i) tietämystä ja ii) parhaita käytäntöjä sekä iii) tietoa pienimuotoisen kalastuksen seurannassa ja valvonnassa käytettävien digitaalisten ratkaisujen suuntauksista ja kehityksestä. Yleensä ottaen työpajan osallistujat kannattivat teknologista innovointia, vaikka he suhtautuivatkin varauksin kustannuksiin ja mittakaavaetuihin, joita syntyy, kun aiempaa suurempi osa EU:n laivastosta varustetaan digitaalisilla välineillä. Tähän liittyen komission ehdotuksessa vuosien 2021–2027 Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta (EMKVR)[18,19] kannatetaan sitä, että tuettaessa laitteiden hankintaa ja asennusta pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittaviin aluksiin[20] alusten jäljittämistä ja sähköistä raportointia koskevia pakollisia järjestelmiä varten myönnettävän tuen intensiteetti on 100 prosenttia.

Jäljitettävyys aiheuttaa yhä huolta, vaikka alalla onkin tapahtunut edistystä ja jäsenvaltiot ovat etsineet erilaisia ratkaisuja kalastustuotteiden jäljitettävyyden varmistamiseksi. Tiedotusketjussa on puutteita, jotka johtuvat siitä, että tietoja käytetään yhä sekä paperimuodossa että sähköisessä muodossa ja että käytössä ei ole yhdenmukaisia tietostandardeja. Näitä puutteita ei ole vielä korjattu. Voimassa olevien, valvonta-asetuksen mukaisten jäljitettävyyssääntöjen täytäntöönpano on osoittautunut haasteelliseksi monissa jäsenvaltioissa. Tähän on ollut syynä i) toimitusketjun valvonnasta vastuussa olevien eri viranomaisten välisen koordinoinnin puute, ii) jäljitettävyyssäännösten sovellettavuutta koskevat erilaiset tulkinnat ja iii) yleisen elintarvikelainsäädännön[21] jäljitettävyyssäännöksiin liittyvä epävarmuus. Nämä havainnot vahvistavat valvonta-asetuksen aikaisemman arvioinnin tulokset, joiden mukaan valvonta-asetuksen täytäntöönpanon puutteet johtuvat nykyisen lainsäädäntökehyksen epäselvyydestä. Havainnot vahvistavat myös kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamista koskevan komission ehdotuksen tarpeellisuuden. Komissio järjesti lokakuussa 2019 **kalastus- ja vesiviljelytuotteiden jäljitettävyyttä koskevan työpajan**[22] edistääkseen edellä kuvattujen ongelmien ratkaisemista. Työpajassa i) käsiteltiin muutoksia, joita jäljitettävyysvaatimuksiin on ehdotettu valvonta-asetuksen meneillään olevan tarkistuksen yhteydessä, ja ii) esiteltiin erilaisia kalastustuotteiden jäljitettävyyteen liittyviä järjestelmiä ja teknologioita, joita jäsenvaltioissa ja alalla otetaan parhaillaan käyttöön. Työpajan keskusteluissa esille otetut keskeiset aiheet koskivat muun muassa järjestelmien välisen yhteentoimivuuden merkitystä sekä sitä, miten voidaan varmistaa tehokas ja kaikille osapuolille, kuten viranomaisille, toimijoille ja lopullisille kuluttajille, edullinen täytäntöönpano.

Kiintiöiden hallinnointi on yksi kalastuksenhoidon tärkeimmistä pilareista YKP:ssa. Kalastustuotteiden tarkka punnitseminen, rekisteröinti ja jäljitettävyys ovat olennaisia

---

18 COM(2018) 390 final.

19 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/commissioner-sinkevicius-welcomes-provisional-political-agreement-european-maritime-fisheries_en

20 Pienimuotoista rannikkokalastusta harjoitetaan kokonaispituudeltaan alle 12 metrin pituisilla aluksilla, joissa ei käytetä vedettäviä pyydyksiä.

21 EYVL L 31, 1.2.2002, s 1–24.

22 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/traceability-fisheries-products-know-what-you-buy-2019-10-10_fi

i) valvonnan, ii) kiintiöiden käytön seurannan ja iii) kalastustoiminnan pitkän aikavälin kestävyyden varmistamiseksi. Komission tietyissä jäsenvaltioissa[23] suorittamissa tutkimuksissa ja tarkistuksissa on havaittu merkittäviä puutteita saaliiden **punnitsemisessa, rekisteröinnissä ja jäljitettävyydessä**. Nämä puutteet ovat i) heikentäneet sääntöjen soveltamiseen liittyviä tasapuolisia toimintaedellytyksiä jäsenvaltioiden välillä, ii) aiheuttaneet liikakalastusta ja iii) johtaneet todellista pienempien saaliiden ilmoittamiseen. Nämä kaikki kolme ongelmaa vaarantavat YKP:n tavoitteiden saavuttamisen. Komissio on ryhtynyt toimiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi (ks. 3.3 kohta), ja se arvioi edelleen punnitsemista, saaliiden rekisteröintiä ja jäljitettävyyttä koskevien sääntöjen soveltamista jäsenvaltioissa.

2.3. Yksittäiset valvonta- ja seurantaohjelmat

Jäsenvaltiot ovat panneet kansallisella ja alueellisella tasolla täytäntöön **yksittäiset valvonta- ja seurantaohjelmat**, jotka komissio on hyväksynyt EU:n viittä merialuetta[24] varten. EFCA on varmistanut yhteiskäyttösuunnitelmien avulla tarkastustoimien operatiivisen koordinoinnin alueellisella tasolla. Yhteiskäyttösuunnitelmien yhteydessä toteutettujen tarkastusten kokonaismäärä on lähes kaksinkertaistunut vuosina 2015–2019, ja vuonna 2019 suoritettiin yli 32 000 tarkastusta. Myös epäiltyjen rikkomusten[25] osuus kaksinkertaistui sekä merellä että maalla toteutetuissa tarkastuksissa kyseisen jakson aikana, ja niiden keskimäärät vaihtelivat eri vuosien ja merialueiden välillä 2 prosentista yli 24 prosenttiin.[26] Valtaosa epäillyistä rikkomuksista, joita havaittiin yhteiskäyttösuunnitelmien mukaisissa, merellä ja maalla toteutetuissa tarkastuksissa, koski virheellisten saalistietojen ilmoittamista ja teknisiä toimenpiteitä[27] koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä. Vuonna 2019 virheellisten tietojen ilmoittamiseen liittyviä epäiltyjä rikkomuksia oli Mustallamerellä ja Pohjanmerellä yli 40 prosenttia epäiltyjen rikkomusten kokonaismäärästä. Itämerellä virheellisten tietojen ilmoittamiseen liittyvien rikkomusten osuus oli lähes 60 prosenttia, ja Koillis-Atlantin läntisiä vesialueita koskevien yhteiskäyttösuunnitelmien puitteissa niiden osuus nousi 75 prosenttiin. Välimerta koskevan yhteiskäyttösuunnitelman puitteissa teknisiä toimenpiteitä koskevien sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyviä rikkomuksia oli 30 prosenttia kaikista rikkomuksista, kun taas virheellisten saalistietojen ilmoittamiseen liittyviä rikkomuksia oli 25 prosenttia. Jäljelle jäävät 45 prosenttia epäillyistä rikkomuksista koskivat kalastuksenhoitoa koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä tai jäljitettävyyttä.

Kalastuksen valvontaan liittyvässä tiedonhankinnassa on viime vuosina hyödynnetty **uusia teknologioita**, kuten maanhavainnointiteknologiaa. Vuonna 2019 EFCA käytti

---

23 Tanska, Irlanti, Belgia ja Alankomaat.

24 Itä-Atlantti ja Välimeri, Mustameri, Itämeri, Pohjanmeri ja ICES-alue IIa sekä Koillis-Atlantin läntiset vesialueet.

25 Termillä ”epäillyt rikkomukset” tarkoitetaan tarkastajan havaitsemia ja tarkastusraportissa ilmoittamia rikkomuksia, joista toimivaltainen viranomainen tai tuomioistuin ei ole vielä tehnyt päätöstä.

26 https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/EFCA%20Annual%20Report%20for%20year%202019.pdf.

27 EUVL L 198, 25.7.2019, s. 105–201.

satelliittikaukokartoitusta alusten paikantamisessa, kohteiden tunnistamisessa ja muissa erityisissä seurantatehtävissä.

2.4. Purkamisvelvoitteen valvonta

Purkamisvelvoite tuli täysimääräisenä voimaan tammikuussa 2019, ja se kuuluu uudistetun YKP:n keskeisiin osiin. Jäsenvaltiot ovat edistyneet vain vähän purkamisvelvoitteen soveltamisen valvonnassa ja täytäntöönpanossa sen jälkeen, kun purkamisvelvoitteen käyttöönotto aloitettiin vaiheittain tammikuussa 2015. Komissio on suorittanut useita tutkimuksia arvioidakseen jäsenvaltioiden hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa i) purkamisvelvoitteen valvonta ja täytäntöönpanon valvonta sekä ii) kaikkien saaliiden tarkka dokumentointi. Näiden tutkimusten tulokset sekä muut raportit, kuten i) EFCA:n ja alueelliseen valvontaan osallistuvien asiantuntijaryhmien yhdessä laatimat arviointiraportit sääntöjen noudattamisesta[28], ii) jäsenvaltioiden raportit ja iii) ympäristöalan kansalaisjärjestöjen raportit, viittaavat kaikki siihen, että purkamisvelvoitetta noudatetaan heikosti. Tulokset osoittavat myös, että monilla merialueilla esiintyy saaliiden laajaa ja laitonta poisheittämistä, jota ei dokumentoida. Purkamisvelvoitteen tulokset riippuvat muun muassa siitä, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen kalastustoimintaan liittyvän valvonnan ja täytäntöönpanon valvonnan merellä. Tällaisilla toimenpiteillä edistettäisiin velvoitteen noudattamista ja kannustettaisiin kalastusalaa ensisijaisesti välttämään tahattomien saaliiden syntymistä – mikä on yksi YKP:n tavoitteista. Sähköinen etävalvonta, jossa käytetään kameravalvontaa ja antureita, on osoittautunut jäsenvaltioille kustannustehokkaimmaksi keinoksi varmistaa kalastustoimintaan liittyvä valvonta ja täytäntöönpanon valvonta merellä. Tästä syystä EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamista koskevassa komission ehdotuksessa vahvistetaan oikeusperusta sähköisen etävalvonnan pakolliselle, riskiin perustuvalle käytölle, koska sähköinen etävalvonta on tehokkain ja kustannustehokkain keino valvoa purkamisvelvoitteen noudattamista merellä. EFCA laati vuonna 2019 yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sähköistä etävalvontaa koskevia teknisiä ohjeita ja vähimmäisvaatimuksia[29].

2.5. Tarkastukset ja täytäntöönpanon valvonta

Jäsenvaltioissa kalastustarkastuksia suorittamaan valtuutettujen henkilöiden määrä lisääntyi vuosina 2015–2019 noin 12 750 tarkastajasta lähes 14 400 tarkastajaan. Tarkastajia oli jäsenvaltiota kohden noin 4–5 000 kokoaikaista työntekijää. Koko- ja osa-aikaisten kalastustarkastajien määrän vertailu osoittaa, että kalastuksen valvonta oli noin joka kolmannen tarkastajan päätehtävä. Kalastuksen valvontaan osallistuvan henkilöstön määrän todellista kasvua on vaikea arvioida, koska tarkastajien toimivaltuudet vaihtelevat

[28] https://www.efca.europa.eu/en/content/compliance-evaluation

[29] https://www.efca.europa.eu/en/content/technical-guidelines-and-specifications-implementation-remote-electronic-monitoring-rem-eu

jäsenvaltioiden välillä[30]. Muutamat jäsenvaltiot painottivat kuitenkin, että niiden kalastuksen valvonnasta vastaavat viranomaiset kärsivät henkilöstöpulasta, mikä saattaa heikentää kyseisten jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkuutta.

Jäsenvaltioiden ilmoituksen mukaan vuosina 2015–2019 tehtiin yhteensä noin 450 000 **tarkastusta**. Neljän tärkeimmän tarkastuspaikan tarkastusmäärät osoittavat, että 48 prosenttia tarkastuksista suoritettiin satamissa tai purkamisen yhteydessä, 26 prosenttia markkinoilla, 22 prosenttia merellä ja 4 prosenttia kuljetuksen aikana.

Jäsenvaltiot ilmoittivat, että vuonna 2015 kalastustarkastuksissa oli käytössä 1 147 valvonta-alusta ja vuonna 2019 niiden määrä oli noussut 1 256:een. Raportointijakson 2015–2019 aikana valvontapäivien lukumäärä merellä oli lähes 100 000, kun taas vuosina 2010–2014 merellä käytettyjen valvontapäivien ilmoitettu lukumäärä oli 56 000. Jäsenvaltiot ilmoittivat myös, että kalastuksenvalvonnassa ja tarkkailussa käytettyjen ilmavalvonta-alusten määrä lisääntyi vuosina 2015–2019 kaikkiaan 72 ilmavalvonta-aluksesta 76 alukseen. Vuosina 2015–2019 tarkkailuun käytettiin yhteensä lähes 40 000 tuntia. Kalastustoiminnan tarkkailussa käytetään yhä enemmän myös uusia tekniikoita. Vuonna 2015 kaksi jäsenvaltiota ilmoitti käyttävänsä drooneja ja käytössä oli yhteensä kahdeksan droonia, kun taas vuonna 2019 drooneja käytettiin seitsemässä jäsenvaltiossa ja käytössä olevien droonien kokonaismäärä oli 39.

Jäsenvaltioissa havaittiin vuosina 2015–2019 yhteensä yli 65 000 **epäiltyä rikkomusta**, ja niiden vuotuinen määrä vaihteli 12 000:sta 14 000:een. Yleensä ottaen **vakavien rikkomusten** määrä lisääntyi: se oli noin 3 000 rikkomusta vuonna 2015 ja 3 500 rikkomusta vuonna 2019. Rikkomuksia havaittiin noin joka kymmenennessä tarkastuksessa.

Epäillyt rikkomukset koskivat useimmiten jäljitettävyyttä (28 prosenttia), seuraavaksi useimmin kalastuspäiväkirjoja ja purkamisilmoituksia (22 prosenttia) sekä monivuotisiin suunnitelmiin[31] sisältyviä valvontasääntöjä (20 prosenttia). Epäillyt rikkomukset koskivat harvimmin seuraavia aiheita, joista jäsenvaltioissa ei tehty ilmoituksia lainkaan – tai juuri lainkaan: i) hinta- ja interventiojärjestelyjen seuranta, ii) yhteinen markkinajärjestely tai iii) punnitus kuljetuksen jälkeen.

Komissio käynnisti vuonna 2019 tutkimuksen jäsenvaltioiden **seuraamusjärjestelmistä**[32]. Tavoitteena oli esittää perusteellinen analyysi ja arvio kansallisten seuraamusjärjestelmien toimivuudesta ja erityisesti jäsenvaltioissa rikkomuksiin vuosina 2015–2019 sovelletuista seuraamuksista. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että tarvittava oikeuskehys on jäsenvaltioissa lähes valmis ja että viiden viime vuoden aikana oikeuskehystä on parannettu monissa jäsenvaltioissa. Kaikissa jäsenvaltioissa yhtä lukuun ottamatta oli vuoden 2019 lopussa käytössä pisteytysjärjestelmä lisenssin haltijoita ja kalastusalusten päälliköitä varten. Muutamissa jäsenvaltioissa **pisteytysjärjestelmän** täytäntöönpano on kuitenkin viivästynyt

[30] Tarkastajina voidaan pitää monentyyppisiä kansallisia virkamiehiä, muun muassa kalastuksen valvontaan erikoistuneita tarkastajia, poliiseja ja tullivirkailijoita.

[31] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/multiannual-plans_fi

[32] Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy', https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/dfb452c8-c4df-11eb-a925-01aa75ed71a1

tai järjestelmä ei ole vielä käyttökunnossa. Maiden välillä on lisäksi huomattavia eroja seuraamusmenettelyjen kestoajoissa ja määrättyjen seuraamusten tasossa. Nämä tulokset osoittavat, että vaikka tilanne oli vuosina 2015–2019 parempi kuin vuosina 2010–2014, toimia olisi lisättävä tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi. Tulosten perusteella lisätoimia tarvitaan myös sen varmistamiseksi, että kussakin jäsenvaltiossa sovellettavat seuraamukset ovat tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia. Komission vuonna 2018 ehdottamassa kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistuksessa ensisijaisiin tavoitteisiin kuuluu muun muassa sellaisten tämänhetkisten sääntelyesteiden poistaminen, jotka haittaavat toimijoiden tasapuolista kohtelua ja reilua kilpailua kaikkialla EU:ssa.

2.6. Tiedot

Jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle säännöllisesti **saalis- ja pyyntiponnistustietoja**. Tämän ansiosta on mahdollista seurata suurimpia sallittuja saaliita ja kiintiöiden käyttöä. Tietojen laadun varmistaminen on keskeinen osa jäsenvaltioiden ja komission työtä, jossa pyritään parantamaan kiintiöiden seurantaa varmistamalla tietojen laatu asianmukaisella tietojen varmennuksella ja ristiintarkastuksella. Automaattisen **ristiintarkastus- ja tiedonvarmennusjärjestelmän** perustamisvelvoitteen osalta 23 jäsenvaltiosta 22 ilmoittaa perustaneensa kyseisen järjestelmän, mutta näistä 22 jäsenvaltiosta vain 12 on jo automatisoinut järjestelmänsä. Lisäksi kuusi jäsenvaltiota aikoi automatisoida järjestelmänsä vuoteen 2021 mennessä. Automatisoinnissa on yhä havaittavissa viivästyksiä neljässä jäsenvaltiossa. Muutamat jäsenvaltiot ilmoittavat automaattisten ristiintarkastusten täytäntöönpanon kuuluvan vuosien 2015–2019 keskeisiin saavutuksiin.

Parantaakseen tiedonvaihdon tehokkuutta ja toimivuutta komissio vahvisti vuonna 2016 jäsenvaltioita varten sitovan aikataulun, joka koskee **FLUX-standardin**[33] (kalastukseen liittyvän tiedonvaihdon yhteinen kieli) käyttöönottoa **kalastustietojen hallintaa varten**. FLUX-standardin ansiosta alueellisilla kalastuksenhoitojärjestöillä ja mailla on kaikkialla maailmassa ensimmäistä kertaa käytössä yhtenäinen, yleismaailmallinen koodi saalistietojen keruun ja levityksen automatisoimiseksi. Standardi on yhdenmukaistettu myös verotuksessa ja elintarvikkeiden jäljittämisessä käytettyjen standardien kanssa. FLUX-standardin täytäntöönpano on edistynyt vaihtelevasti eri jäsenvaltioissa ja aloilla viiden viime vuoden aikana. FLUX Transportation Layer -tiedonvaihtojärjestelmä (FLUX TL) on nyt käytössä komissiossa sekä 22 jäsenvaltiossa yhteensä 23 asiaankuuluvasta jäsenvaltiosta. Kaikki kalastustietojen vaihto tapahtuu meri- ja kalastusasioiden pääosaston isännöimän keskitetyn tiedonvaihtojärjestelmän kautta, ja tätä järjestelmää voidaan käyttää, kun komissiolle lähetetään varmennettuja tietoja ja sisältöä vakiomuodossa. Useimmissa maissa vakiomuodossa olevien tietojen vaihto on joko käynnissä tai etenee hyvin seuraavien tietoryhmien osalta: kalastustoiminta, myynti-ilmoitukset, alusten sijainti, laivastoa koskevat tiedot ja aggregoidut saalistiedot.

3. Komission toteuttama täytäntöönpano

[33] http://www.unece.org/uncefact/unflux.

Komissiolla oli keskeinen rooli sen auttaessa jäsenvaltioita valvonta-asetuksen täytäntöönpanossa ja seuratessa valvonta-asetuksen noudattamista jäsenvaltioissa. Erityisesti komissio i) mahdollisti kalastustietojen vaihdon kehittämällä tarvittavan tietoteknisen infrastruktuurin, ii) suoritti lukuisia tutkimuksia ja tarkastuksia sekä niiden jatkotoimia, iii) avusti jäsenvaltioita lainsäädännön tulkitsemisessa ja iv) perusti monia kalastuksenvalvontaa käsitteleviä asiantuntijaryhmiä. Kaikki nämä toimet sekä EFCA:n toteuttama operatiivinen koordinointi ovat merkittävästi auttaneet parantamaan valvonta-asetuksen täytäntöönpanoa raportointijakson aikana.

3.1. Lainsäädäntö ja politiikan kehittäminen

Komissio hyväksyi vuonna 2017 kertomuksen valvonta-asetuksen täytäntöönpanosta ja arvioinnista[34]. Kertomuksessa arvioidaan 118 artiklan 3 kohdan mukaisesti asetuksen täytäntöönpanoa ja sen vaikutuksia yhteiseen kalastuspolitiikkaan viiden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Kertomuksessa arvioitiin myös osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa ohjelmaa (REFIT)[35]vuoden 2015 suuntaviivojen mukaisesti, oliko valvonta-asetus edelleen tarkoituksenmukainen, keskittyen yksinkertaistamiseen ja sääntelytaakan keventämiseen. Tulokset osoittivat, ettei valvonta-asetus ollut täysin tarkoituksenmukainen, vaikka se olikin auttanut parantamaan kalastuksenvalvontajärjestelmää ja YKP:n sääntöjen noudattamista. Kertomuksessa tuotiin esiin monia keskeisiä haasteita, joihin EU:n ja sen jäsenvaltioiden oli vastattava varmistaakseen i) kestävän kalastuksen, ii) toimijoiden tasapuoliset toimintaedellytykset ja iii) synergian parantamisen muiden politiikanalojen ja erityisesti ympäristö- ja markkinapolitiikkojen kanssa. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa[36], Euroopan parlamentin päätöslauselmassa[37] ja REFIT-foorumin lausunnossa[38] on myös tuotu esiin, ettei EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmä ole täydellinen eikä kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen.

Tilintarkastustuomioistuin ilmaisi huolensa erityisesti seuraavista aiheista: i) jäsenvaltioiden laivastorekistereiden oikeellisuus (konetehoa ja bruttovetoisuutta koskevat tiedot), ii) suuri riippuvuus epäluotettavista järjestelmistä, jotka perustuvat paperimuodossa oleviin saalisilmoituksiin, iii) pienimuotoisen kalastuksen tehokkaan seurannan puuttuminen, iv) tarve perustaa tiedonvaihtojärjestelmä helpottamaan kalastustietojen jakamista jäsenvaltioiden välillä, v) vakioitujen tarkastuspöytäkirjojen puuttuminen ja vi) tarve ottaa käyttöön järjestelmä rikkomuksia ja seuraamuksia koskevien tietojen vaihtamiseksi jäsenvaltioiden välillä.

---

34 COM(2017) 192 final.

35 Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) State of Play and Outlook 'REFIT Scoreboard', SWD(2015)110 final

36 Erityiskertomus: Kalastuksenvalvonta EU:ssa: lisätoimia tarvitaan https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=41459

37 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0407_FI.html

38 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xiv3acontrol_of_eu_fisheries.pdf

Komissio käynnisti kesäkuussa 2017 poliittisen aloitteen EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamiseksi. Osana tätä aloitetta komissio julkaisi lokakuussa 2017 alustavan vaikutustenarvioinnin ja järjesti sen jälkeen kohdennettuja sidosryhmien kuulemisia marras- ja joulukuussa 2017. Tämän seurauksena komissio hyväksyi toukokuussa 2018 **ehdotuksen EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamisesta**[39]. Ehdotuksella pyritään i) vahvistamaan täytäntöönpanon valvontaa koskevia säännöksiä, ii) varmistamaan erityisesti pienimuotoista ja virkistyskalastusta koskevien kalastustietojen parempi laatu ja tehokkaampi jakaminen, iii) korjaamaan purkamisvelvoitteen valvontaa koskeva puute YKP:ssa, iv) keventämään hallinnollista taakkaa ja v) parantamaan synergiaa muiden politiikkojen kanssa. Tämä valvonta-asetuksen täytäntöönpanoa vuosina 2015–2019 koskeva analyysi osoittaa, että kaikki nämä ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia. Ehdotusta käsitellään tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti, ja Euroopan parlamentti ja neuvosto tarkastelevat sitä parhaillaan. Tarkistuksen tavoitteet ovat täysin Euroopan vihreän kehityksen ohjelman[40] mukaisia, ja niissä tuetaan ekologista muutosta digitaalisesta siirtymästä saatavien hyötyjen avulla. Tarkistus on myös osa komission Pellolta pöytään -strategiaa[41] sikäli, että tarkistetulla kalastuksenvalvontajärjestelmällä torjutaan elintarvikepetoksia ja edistetään elintarvikkeiden kestävyyttä parannetun jäljitettävyysjärjestelmän avulla.

REFIT-arvioinnissa painotettiin yksittäisten valvonta- ja seurantaohjelmien merkitystä. Kaikki sidosryhmät pitävät niitä välttämättöminä tehokkaan seurannan varmistamiseksi ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön vahvistamiseksi EU:n ja kansainvälisillä vesialueilla. Komissio alkoi vuonna 2017 kehittää yhteistyössä EFCA:n ja jäsenvaltioiden kanssa uutta lähestymistapaa, jonka tarkoituksena on i) yksinkertaistaa käynnissä olevia yksittäisiä valvonta- ja seurantaohjelmia[42], ii) laajentaa niiden maantieteellistä kattavuutta ja soveltamisalaa uudistetun YKP:n mukaisesti ja iii) keventää hallinnollista taakkaa. Tämän seurauksena komissio hyväksyi vuonna 2018 uusia yksittäisiä valvonta- ja seurantaohjelmia[43], jotka kattavat kaikki EU:n merialueet sekä kaiken kalastustoiminnan, joka kuuluu EU:n kalavarojen säilyttämistä ja kalastuksen hoitoa koskevien toimenpiteiden piiriin kyseisillä merialueilla. Näin parannettiin myös yhteiskäyttösuunnitelmia koordinointialustana. Lisäksi laadittiin yhdenmukaistettu riskinarviointimenetelmä, joka tarjoaa i) merialueiden valvonta- ja seurantaohjelmia koskevan johdonmukaisen lähestymistavan ja ii) tasapuoliset toimintaedellytykset eri jäsenvaltioiden kalastustoiminnalle. EFCA laati yhdenmukaistetun menetelmän[44] yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ja se perustuu YKP:n sääntöjen mahdollista noudattamatta jättämistä koskeviin uhkiin.

---

39 COM(2018) 368 final.

40 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi

41 https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

42 EUVL L 350, 20.12.2012, s 99–108, EUVL L 170, 22.6.2013, s. 66–75, EUVL L 175, 27.6.2013, s. 61–70 ja EUVL L 85, 21.3.2014, s. 15–26.

43 EUVL L 317, 14.12.2018, s. 29–46.

44 https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/Risk%20Assessment%20Methodology.pdf

3.2. Tiedot

Komissio on vuodesta 2015 alkaen kohdentanut mittavia resursseja ja toimia tarvittavan tietoteknisen infrastruktuurin kehittämiseen, jotta jäsenvaltiot voivat vaihtaa kalastustietoja UN/FLUX-muodossa. Komissio keskittyi vuosina 2015–2019 FLUX Transportation Layer -ohjelmiston (FLUX TL)[45] kehittämiseen ja täytäntöönpanoon noudattaen tilintarkastustuomioistuimen suositusta[46] kalastustietojen täydellisyyden ja luotettavuuden parantamisesta. Tämä hanke osoittautui haastavaksi, koska aiemmilla FLUX TL -ohjelmiston versioilla ei pystytty käsittelemään yhä lisääntyvää vaihdettujen tietojen määrää. Jokainen uusi FLUX TL -ohjelmistoversio on ollut edellistä toimivampi. Tuoreimmat ohjelmistopäivitykset vastaavat tarpeita ja sisältävät yhä useampia teknisiä etuja, kuten seurantasivun. Komissio oli ratkaisevassa asemassa myös ehdottaessaan täytäntöönpanoasiakirjoja, jotka sisältävät tiedonvaihtoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Näistä asiakirjoista on sovittu jäsenvaltioiden kanssa kalastustoiminnan sähköisestä raportointijärjestelmästä (ERS) ja tiedonhallinnasta vastaavan asiantuntijaryhmän kautta.

Komissio kehitti vakiomuotoja myös kalastuslupia ja tarkastuskertomuksia koskevaa tiedonvaihtoa varten. Jäsenvaltioiden, kolmansien osapuolten ja komission välisessä kalastuslupien vaihdossa käytettävä LICENSE-järjestelmä otettiin käyttöön joulukuussa 2020. LICENSE-järjestelmää on määrä laajentaa vuoden 2021 puoliväliin mennessä niin, että sen kautta voidaan vaihtaa tarkastuskertomuksia.

Komissio käynnisti marraskuussa 2019 Euroopan parlamentin pyynnöstä pilottihankkeen, joka koskee virkistyskalastuksessa pyydettyjen meribassisaaliiden valvontajärjestelmän kehittämistä ja testaamista[47]. Ulkopuolinen toimeksisaaja on kehittänyt integroidun tietoteknisen välineen, jonka avulla virkistyskalastajat voivat ilmoittaa kansallisille viranomaisille nopeasti päivittäiset saaliinsa kirjaamalla ne. Saalistietojen vastaanottamista varten kehitettiin verkkofoorumi (RecFishing.eu), jota laajennetaan edelleen pilottihankkeesta saatujen myönteisten tulosten ansiosta. Tulokset esitettiin virkistyskalastuksen seurantaa ja valvontaa käsitelleessä verkkoseminaarissa[48] joulukuussa 2020.

3.3. Komission toteuttamat tarkastukset ja täytäntöönpanon valvontaa koskevat toimet

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on käytössään tehokkaat kalastuksenvalvontajärjestelmät. Komission vastuulla on valvoa, että valvonta-asetusta ja YKP:n sääntöjä sovelletaan asianmukaisesti jäsenvaltioissa. Komission virkamiehet

---

[45] FLUX TL on ohjelmisto, jota käytetään vaihdettaessa kalastustietoja jäsenvaltioiden, Euroopan komission ja EFCA:n välillä.

[46] Suositus 3 erityiskertomuksessa nro 08/2017: Kalastuksenvalvonta EU:ssa: lisätoimia tarvitaan https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=41459

[47] https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/01f3d94d-4019-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180378385.

[48] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/webinar-recreational-fisheries-monitoring-and-control-2020-12-04_fi

suorittavat tarkistuksia, riippumattomia tarkastuksia ja tutkimuksia varmistaakseen, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat tehokkaita ja että jäsenvaltiot noudattavat YKP:n sääntöjä. Meri- ja kalastusasioiden pääosasto suoritti vuosina 2015–2019 jäsenvaltioissa noin 150 kenttäkäyntiä, joista useimmat olivat **tutkimuksia**. Erityistä huomiota kiinnitettiin i) saaliiden kirjaamismenettelyjen asianmukaiseen toimivuuteen, ii) punnitusmenettelyihin, iii) toimenpiteisiin, jotka on otettu käyttöön purkamisvelvoitteen valvontaa varten, iv) ulkoisten kalastuslaivastojen seurantaan ja valvontaan sekä v) konetehon tarkistamiseen.

Tarkistuskäyntien ja tutkimusten avulla on myös tarkistettu sellaista kalastustoimintaa koskevien valvontatoimenpiteiden täytäntöönpano, jossa oli esiintynyt ongelmia ja joka edellytti kiireellisiä toimenpiteitä. Tällaiseen kalastustoimintaan kuuluvat muun muassa tonnikalan kalastus Välimerellä, turskan ja lohen kalastus Itämerellä sekä sähköpulssitroolilla kalastus Pohjanmerellä. Tarkistuksia suoritettiin, jotta saatettiin tutkia valituksissa ilmoitettuja, EU:n kalastuslainsäädännön väitettyjä rikkomisia. Lisäksi toteutettiin toimia, joiden tarkoituksena oli korjata havaittuja puutteita seuraamuksia koskevien säännösten ja pisteytysjärjestelmien asianmukaisessa täytäntöönpanossa.

Komissio vaati vuosina 2019–2020 kahta jäsenvaltiota käynnistämään **hallinnollisia tutkimuksia**. Ensimmäisessä tutkimuksessa[49] pyrittiin selvittämään heikkouksia, joita oli havaittu pelagisten lajien kalastusta ja tonnikalan virkistyskalastusta koskevissa punnitus- ja valvontatoimenpiteissä. Toisen tutkimuksen[50] tarkoituksena oli käsitellä tonnikalan kasvatuksen valvontajärjestelmässä havaittuja puutteita.

Monissa tapauksissa jäsenvaltiot käsittelivät tutkimuksien ja tarkastuskäyntien tuloksia menestyksekkäästi osana epävirallisia kahdenvälisiä vuoropuheluja (tunnetaan myös nimellä **EU Pilot -tapaukset**). Komissio otti vuosina 2015–2018 käsiteltäväksi seitsemän EU Pilot -tapausta, jotka koskivat kuutta jäsenvaltiota. Yhden tapauksen käsittely on vielä kesken. Kyseiset Pilot-tapaukset koskivat i) toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa, ii) pisteytysjärjestelmän täytäntöönpanoa kahdessa jäsenvaltiossa, iii) Koillis-Atlantin kalastusjärjestön (NEAFC) alueella toimivan laivaston valvontaa, iv) saaliiden ilmoittamista ja v) konetehon valvontaa kahdessa jäsenvaltiossa. Vuonna 2019 komissio otti käsiteltäväksi 24 EU Pilot -tapausta, jotka koskivat yhteensä 17:ää jäsenvaltiota. Näistä tapauksista kahdeksan koski jäsenvaltioiden ulkoisen laivaston valvontaa, viisitoista konetehon valvontaa ja yksi seuraamus- ja pisteytysjärjestelmää. Lisäksi komissio käynnisti vuonna 2020 kolme muuta EU Pilot -tapausta, jotka koskivat kolmea jäsenvaltiota. Näistä tapauksista kaksi koski tonnikalan siirtämistä kasvatushäkkiin ja yksi ulkoisen laivaston valvontaa.

Jos komissio havaitsee jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä puutteita, joiden käsittely vaatii jäsenvaltioilta enemmän aikaa ja vaivaa, komissio laatii kyseisiä jäsenvaltioita varten **toimintasuunnitelmia**. Komissio laati vuosina 2015–2019 yhdeksän uutta toimintasuunnitelmaa[51], ja saman jakson aikana kahdeksasta ennen vuotta 2015

[49] Irlanti.

[50] Kroatia.

[51] Alankomaat, Belgia, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Malta, Suomi ja Viro.

käynnistetystä toimintasuunnitelmasta saatiin päätökseen kuusi[52]. Vuoden 2019 lopussa toimintasuunnitelmia pantiin täytäntöön 11 jäsenvaltiossa[53], ja vuonna 2020 käynnistettiin neljä uutta toimintasuunnitelmaa[54]. Käynnissä olevissa 15 toimintasuunnitelmassa käsitellään i) saaliiden kirjaamisjärjestelmässä havaittuja puutteita, ii) seuraamusjärjestelmiä, iii) riskinhallintaprosessia, iv) tietokonepohjaisia tiedonvarmennus- ja ristiintarkastusjärjestelmiä sekä v) jäljitettävyysvaatimuksia.

Lopuksi todettakoon, että komissio käynnisti vuosina 2015–2019 kolme **rikkomusmenettelyä** jäsenvaltioita vastaan. Nämä menettelyt koskivat i) laivaston valvontaa Luoteis-Atlantin kalastusjärjestön (NAFO) vesialueilla[55], ii) pisteytysjärjestelmän täytäntöönpanoa[56] ja iii) poissulkemislausekkeen noudattamista Länsi-Afrikassa kalastavassa laivastossa ja kyseisen laivaston valvontaa[57]. Edellä mainituista menettelyistä yksi saatiin päätökseen vuonna 2019 ja yksi vuonna 2020[58], ja yksi[59] menettelyistä on edelleen käynnissä. Vuonna 2014 käynnistetty rikkomusmenettely[60] saaliiden kirjaamisessa ja punnituksessa käytettävän järjestelmän noudattamisesta on yhä käynnissä. Komissio käynnisti vuonna 2020 kolme uutta rikkomusmenettelyä: yhden tonnikalan kalastukseen liittyvien vesiviljelylaitosten valvonnasta[61] ja kaksi saaliiden kirjaamisessa ja punnituksessa käytettävästä järjestelmästä[62].

Yksi rikkomusmenettelyistä johti EMKR:stä valvontaa varten myönnettävän rahoituksen ennenaikaiseen keskeyttämiseen, ja yhden jäsenvaltion osalta tehtiin takaisinmaksun täytäntöönpanoa koskeva päätös[63] Itämerellä harjoitettavaa lohenkalastusta koskevien tarkastuskäyntien seurauksena.

4. Kalastuksen valvonta sekä YKP:n ja EMKR:n täytäntöönpano

Valvonta-asetus on yksi YKP:n täytäntöönpanon tärkeimmistä pilareista, koska siinä vahvistetaan saaliiden ilmoittamista koskevat säännöt. Nämä säännöt ovat olennaisia, kun tarkistetaan vuosittain hyväksyttyjen saalisrajoitusten noudattamista. Komissio yksinkertaisti vuosina 2015–2019 kiintiöiden siirtoja koskevaa oikeudellista menettelyä. Oikeudellista menettelyä yksinkertaistamalla parannettiin jäsenvaltioiden saaliiden ilmoittamiseen

52 Bulgaria, Espanja, Italia, Latvia, Malta ja Romania.

53 Alankomaat, Belgia, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Malta, Portugali, Ranska, Suomi ja Viro.

54 Bulgaria, Romania, Ruotsi ja Slovenia.

55 Portugali.

56 Irlanti.

57 Italia.

58 Italia ja Portugali.

59 Irlanti.

60 Tanska.

61 Malta.

62 Belgia ja Alankomaat.

63 EUVL L 56, 27.2.2020, s. 1–3.

varaamia resursseja sekä kiintiöiden siirtojärjestelmän avoimuutta ja tehokkuutta. Siirtoja ja alentamista koskevaa raportointia on kuitenkin vielä parannettava kansainvälisten sopimusten yhteydessä, koska raportoinnissa esiintyy toisinaan epäjohdonmukaisuuksia.

EU:n kalastuksenvalvontajärjestelmän täytäntöönpanoa tuetaan EMKR:n kautta[64]. Jäsenvaltiot osoittivat EMKR:n rahoituksesta yhteensä 567,9 miljoonaa euroa valvontaa ja täytäntöönpanon valvontaa koskeviin toimiin vuosina 2014–2019. Vuoden 2019 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat varanneet tähän tarkoitukseen 375,8 miljoonaa euroa[65], joka on 66,2 prosenttia EMKR:stä näihin toimenpiteisiin varatusta koko budjetista. Monista erityyppisistä investoinneista kolme tärkeintä koskivat i) teknologian hankintaa, asentamista ja kehittämistä, ii) valvonta-alusten, -lentokoneiden ja -helikoptereiden nykyaikaistamista ja hankintaa sekä iii) toimintakustannuksia. Näihin kolmeen investointityyppiin osoitettiin yhteensä 70 prosenttia kaikista sitoumuksista. On huomattava, että vaikka EU:n painopisteellä, jonka piiriin valvonta kuuluu (YKP:n täytäntöönpanon edistämistä koskeva unionin painopiste 3), on korkein käyttöaste kaikissa kalatalouteen liittyvissä rahastoissa, 46,8 prosentin käyttöaste on absoluuttisesti mitattuna silti alhainen. Komissio toivoo siksi, että sekä nykyisen EMKR:n että vuosia 2021–2027 koskevan uuden EMKVR:n täytäntöönpanoa tehostetaan. Tähän liittyen on esitetty EMKVR:n ohjelmasuunnittelua koskevia suuntaviivoja[66] ja mahdollisia talousarviomenoja on kohdennettu kalastuksen valvonnan ja täytäntöönpanon valvonnan sekä tietojen hankinnan parantamiseen, mukaan lukien kalastuksen seurannassa käytettävän tehokkaan ja innovatiivisen teknologian kehittäminen ja käyttöönotto[67].

5. Koordinointi jäsenvaltioiden, EFCA:n ja kolmansien osapuolten kanssa kansainvälisillä foorumeilla

Kalastuksenvalvontajärjestelmän tuloksellinen ja tehokas käyttö edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä jäsenvaltioiden, komission ja EFCA:n välillä. Se edellyttää myös kansainvälisen tason yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden ja alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen kanssa.

Komissio keskustelee jäsenvaltioiden ja EFCA:n kanssa säännöllisesti valvonta-asetuksen täytäntöönpanosta **kalastuksen valvontaa käsittelevässä asiantuntijaryhmässä**. Täytäntöönpanon valvontaan liittyviä kysymyksiä käsitellään **sääntöjen noudattamista käsittelevässä asiantuntijaryhmässä,** kun taas tietotekniikan kehittämisestä ja

64 EUVL L 149, 20.5.2014, s. 1–66.

65 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/eu-funding-fisheries-aquaculture-and-processing-sectors-how-have-member-states-used-it-2020-12_fi

66 SWD(2020) 206 final - liite.

67 Valvontaa ja täytäntöönpanon valvontaa varten ehdotetut investoinnit koskevat i) purkamisvelvoitteen valvontaa ja seurantaa, ii) punnituksen valvontaa, iii) merialueiden valvontaa, iv) pienimuotoisten kalastuslaivastojen jäljitettävyyttä, seurantaa ja valvontaa sekä v) konetehon tarkastusta. Muut ehdotetut investoinnit käsittävät sähköisen etävalvonnan, muun muassa i) kameravalvonnan, ii) automaattisessa tunnistamisessa käytettävän ohjelmiston, iii) droonit, iv) korkean resoluution satelliittikuvat, v) lohkoketjuteknologian, vi) kannettavat sähköiset raportointijärjestelmät ja vii) moottorin suorituskyvyn jatkuvassa seurannassa käytettävät laitteet ja järjestelmät.

täytäntöönpanosta keskustellaan **sähköisestä raportointijärjestelmästä (ERS) ja tiedonhallinnasta vastaavassa asiantuntijaryhmässä**.

EU:n tasolla **komissio ja EFCA** tekevät tiivistä yhteistyötä varmistaakseen kalastuksenvalvontajärjestelmän moitteettoman täytäntöönpanon, tiedonvaihdon ja osallistumisen erilaisiin kalastuksen valvontaa käsitteleviin kokouksiin. Komissio osallistuu erityisesti i) alueellista valvontaa käsittelevien asiantuntijaryhmien ja EFCA:n järjestämiin toimiin, joiden tarkoituksena on yhteiskäyttösuunnitelmien täytäntöönpano, sekä ii) sähköisiä tarkastus- ja tarkkailuraportteja käsittelevään työryhmään.

EU on valtamerten hallinnoinnin alalla maailmanlaajuisessa johtoasemassa ja osallistuu etulinjassa LIS-kalastuksen torjuntaan. Siksi EU edistää aktiivisesti valtamerten parempaa hallinnointia, myös valvontatoimenpiteitä. **Komissio** tekee kansainvälistä valtamerten hallinnointia koskevan ohjelman[68] mukaisesti **tiivistä yhteistyötä eri puolilla maailmaa olevien kumppaneiden**, kuten alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen[69] ja kansainvälisten järjestöjen[70], kanssa. Komissio tekee myös kahdenvälistä yhteistyötä EU:n kanssa kalastussopimuksia[71] tehneiden EU:n ulkopuolisten maiden sekä LIS-kalastusta koskevaan vuoropuheluun[72] osallistuvien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, jotta voidaan i) varmistaa sääntöjen noudattaminen kalastusalalla, ii) soveltaa kalastuksen valvontaa ja tiedonvaihtoa koskevia uusimpia standardeja[73] sekä iii) varmistaa sääntöjen noudattamatta jättämistä koskevien tapausten asianmukainen seuranta.

6. Päätelmät

Kalastuksen valvonta on välttämätöntä YKP:n tavoitteiden saavuttamiseksi sekä toimijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi. Valvonta-asetuksen täytäntöönpano edistyi jäsenvaltioissa vuosina 2015–2019. Parannuksiin kuuluivat i) aiempaa nykyaikaisemmat valvontamenetelmät, muun muassa alusten satelliittiseurantajärjestelmien ja sähköisten raportointijärjestelmien lisääntynyt käyttö kalastusalusten seurannassa, valvonnassa ja niitä koskevassa raportoinnissa, sekä ii) kalastustietojen automaattiset ristiintarkastukset. Jäsenvaltiot ovat ponnistelleet myös parantaakseen seuraamusjärjestelmiään. Niiden täytäntöönpanon taso vaihteli kuitenkin jäsenvaltioiden välillä, minkä seurauksena toimintaedellytykset eivät ole tasapuolisia. Komissio ja EFCA

---

68 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/international-ocean-governance_en Ohjelman toimi 7 koskee laittoman kalastuksen torjuntaa ja valtameriin perustuvien ruokavarojen kestävän hoidon tehostamista maailmanlaajuisesti. https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/international-ocean-governance_fi

69 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_fi

70 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements_fi

71 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_fi

72 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/illegal-fishing_fi

73 NEAFC hyväksyi EU:n ponnistelujen tuloksena tiedonvaihtoa koskevan FLUX-standardin marraskuussa 2018. Komissio on myös käynnistänyt neuvottelut UN/FLUX-standardin käyttöönotosta monilla kahdenvälisillä foorumeilla, muun muassa Norjan ja Färsaarten kanssa.

auttoivat jäsenvaltioita i) kehittämään uusia tietoteknisiä välineitä, ii) yhdenmukaistamaan riskinarviointimenetelmiään ja iii) koordinoimaan operatiivisella tasolla. Lisäksi valvontaa tuetaan taloudellisesti EMKR:n täytäntöönpanon avulla myöntämällä tukea teknologian hankintaa, asentamista ja kehittämistä varten sekä valvontamenetelmien nykyaikaistamiseksi jäsenvaltioissa.

Valvonta-asetuksen soveltamisessa on edelleen puutteita merkittävistä parannuksista huolimatta. Puutteet koskevat i) konetehon valvontaa ja tarkistusta koskevia säännöksiä, ii) punnitsemista, iii) purkamisvelvoitteita, iv) ulkoisten kalastuslaivastojen valvontaa ja v) seuraamuksia. Komissio keskittyy tulevina vuosina yhä näiden toimenpiteiden täytäntöönpanoon. Komissio käsittelee edelleen myös YKP:n täysimääräistä täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa sekä puheenjohtaja Ursula von der Leyenin komission jäsenelle Virginijus Sinkevičiusille osoittaman toimeksiantokirjeen[74] mukaista tehokasta valvontaa ja täytäntöönpanoa. Lisäksi komissio aikoo i) tarkistaa, että jäljitettävyyssäännöksiä sovelletaan Pellolta pöytään -strategian mukaisesti, ii) varmistaa pyyntiponnistusjärjestelmien valvonnan ja iii) edistää valvonnassa käytettävien älytekniikoiden testausta ja kehittämistä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti. Lisäksi komissio aikoo jatkaa yhdessä EFCA:n kanssa työtä, jonka tarkoituksena on i) kehittää purkamisvelvoitteen noudattamisen arvioinnissa käytettäviä menetelmiä ja ii) yhdenmukaistaa punnitsemista koskevien pistokoesuunnitelmien täytäntöönpanomenetelmiä. Komissio jatkaa neuvoston ja parlamentin kanssa kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkistamiseen liittyvää työtä voimassa olevien sääntöjen vahvistamiseksi, nykyaikaistamiseksi ja selkeyttämiseksi.

[74] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-sinkevicius-2019-2024_en.pdf