EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 23.9.2021
COM(2021) 583 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

teknisiä toimenpiteitä koskevan asetuksen (EU) 2019/1241 31 artiklan täytäntöönpanosta

{SWD(2021) 268 final}

1. Johdanto

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1241[1], jäljempänä asetus, tuli voimaan 14. elokuuta 2019. Siinä vahvistetaan EU:n tekniset säilyttämistoimenpiteet, joilla säännellään sitä, miten, missä ja milloin kalastusta voidaan harjoittaa.

Näiden teknisten toimenpiteiden tarkoituksena on edistää yhteisen kalastuspolitiikan, jäljempänä YKP, tavoitteiden [sellaisina kuin ne määritellään asetuksessa 1380/2013[2] , jäljempänä YKP-asetus,] saavuttamista ja edistää meristrategiapuitedirektiivissä[3] ja lintudirektiivin[4] ja luontodirektiivin[5] asianomaisissa säännöksissä tarkoitetun ympäristön hyvän tilan saavuttamista. Kestävän enimmäistuoton mukainen kalastus asianmukaisilla teknisillä toimenpiteillä kasvattaa tuotosta pyynnin kohteena olevista kalakannoista ja vähentää samalla ei-toivottuja (sivu-)saaliita ja herkkiin luontotyyppeihin kohdistuvia vaikutuksia joko kokovalikoivuuden (pienten kalojen välttäminen) tai lajivalikoivuuden (tiettyjen lajien välttäminen) kautta. Toimenpiteet ovat keskeisiä EU:n poisheittämispolitiikan ja purkamisvelvoitteen tosiasiallisessa täytäntöönpanossa. Jäsenvaltioiden ja toimijoiden[6] pitäisi asettaa etusijalle entistä parempien pyydysten valitseminen ja menetelmät, joilla voidaan välttää ja mahdollisimman paljon vähentää ei-toivottuja saaliita.

Asetuksessa otettiin käyttöön tulosperusteisia lähestymistapoja, joita tuetaan ”alueellistamisella”. Siinä vahvistettiin kaikilla EU:n vesialueilla sovellettavat yleiset säännöt ja säädettiin kalastustoiminnan alueellisia erityispiirteitä vastaavien teknisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Tällä YKP:n tulosperusteisella alueellistavalla lähestymistavalla päätöksenteko pyritään tuomaan lähemmäs kalastajia. Se myös kannustaa jäsenvaltioita ja kalastusalaa osallistumaan aktiivisesti politiikan tekoon ja täytäntöönpanoon.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1241, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, kalavarojen säilyttämisestä ja meriekosysteemien suojelemisesta teknisten toimenpiteiden avulla, neuvoston asetusten (EY) N:o 1967/2006, (EY) N:o 1224/2009 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 ja (EU) 2019/1022 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 894/97, (EY) N:o 850/98, (EY) N:o 2549/2000, (EY) N:o 254/2002, (EY) N:o 812/2004 ja (EY) N:o 2187/2005 kumoamisesta (EUVL L 198, 25.7.2019, s. 105).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta
(EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22-61).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiapuitedirektiivi) (EUVL L 164, 25.6.2008, s. 19).

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25).

5 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

[6] Sellaisina kuin ne määritellään yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) No 1380/2013 (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22–61) 4 artiklan 1 kohdan 30 alakohdassa.

Asetuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti tässä kertomuksessa arvioidaan, miten asetusta pannaan tällä hetkellä täytäntöön. Tämä ensimmäinen kertomus oli määrä antaa viimeistään 31. joulukuuta 2020, mutta sen antamista lykättiin koronaviruspandemian takia. Kertomuksessa on otettu huomioon viimeisimmät saatavilla olleet tieteelliset lausunnot.

Tämän kertomuksen julkaisuhetkellä asetuksen voimaantulosta on kulunut vain kaksi vuotta. Koska asetuksen antamisen, täytäntöönpanon ja valvonnan, tiedonkeruun ja tieteellisen ja teknisen arvioinnin välillä on kulunut vasta vähän aikaa, ei ole ollut mahdollista arvioida kaikilta osin sitä, onko asetuksen tavoitteet saavutettu alueellisella tai EU:n tasolla. Näin ollen tässä ensimmäisessä kertomuksessa keskitytään tarkastelemaan seuraavia seikkoja:

- aiempien teknisten toimenpiteiden vaikutus;
- nykytilanne ja
- toimet, jotka on määrä toteuttaa lähitulevaisuudessa asetuksen panemiseksi täytäntöön.

Sen lisäksi, että käsillä olevalla kertomuksella täytetään asetuksen 31 artiklan 1 kohdassa annettu toimeksianto, kertomus tarjoaa myös lähtökohdat sille, miten YKP:n avulla edistetään vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa[7] ilmoitettua toimintasuunnitelmaa kalavarojen säilyttämiseksi ja meriekosysteemien suojelemiseksi, jäljempänä 'toimintasuunnitelma'. Kertomuksessa tuodaan esiin, millä osa-alueilla tarvitaan lisätoimia.

2. Tietolähteet

Tämä kertomus perustuu tieteellis-teknis-taloudellisen kalastuskomitean (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, jäljempänä STECF)[8] ja kansainvälisen merentutkimusneuvoston (International Council for the Exploration of the Sea, jäljempänä ICES)[9] tieteellisiin arvioihin ja tietoihin. Siinä otetaan huolellisesti huomioon 23 jäsenvaltion, kahdeksan neuvoa-antavan toimikunnan[10] ja 37 sidosryhmän[11] kannat ja lausunnot, jotka saatiin kohdennetun verkkokuulemisen avulla. Tieteellisiä tietoja ja kuulemistuloksia selostetaan yksityiskohtaisesti tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

[7] KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia Luonto takaisin osaksi elämäämme, COM/2020/380 final.

[8] https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002

[9] https://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/InnovativeFishingGear.aspx

[10] https://ec.europa.eu/fisheries/partners/advisory-councils_fi

[11] https://ec.europa.eu/info/consultations/targeted-stakeholder-consultation-technical-measures-regulation-fisheries_fi

3. Edistymisen mittaaminen

Tulosperusteinen kalastuksenhoito yhdistettynä sidosryhmien ja jäsenvaltioiden aktiiviseen osallistumiseen edellyttää tulosten seuraamista, mittaamista ja parantamista sekä teknisten toimenpiteiden tarkistamista ajan kuluessa. Aiempiin asetuksiin ei sisältynyt mittareita teknisten toimenpiteiden täytäntöönpanon vaikutuksen ja onnistuneisuuden mittaamiseen[12]. Tämä merkitsee sitä, että aiemmin ei ollut mahdollista määrittää tarkasti, miten teknisillä toimenpiteillä on saatu edistettyä edellä mainittuja tavoitteita.

Viimeisimmästä STECF:n tekemästä tieteellisestä analyysista[13] ilmenee, että suurten kalojen osuus saaliista on kasvanut hitaasti ja hyvin vähitellen.-Vaikka kokeellisissa tutkimuksissa on näytetty toteen, että valikoivuutta voidaan parantaa käyttämällä tietynlaisia pyydyksiä valvotuissa olosuhteissa, tiettyjen pyydysmääräysten soveltamisen, käytetyissä pyydyksissä tapahtuneiden muutosten ja kalastuslaivastojen yleisen kokovalikoivuuden välisten suorien syy-yhteyksien vahvistaminen on osoittautunut vaikeaksi. Käytettävissä olevat tiedot eivät ole tarpeeksi tarkkoja tällaisten yhteyksien tunnistamiseen. Lisäksi operatiivisten tekijöiden (siitä päättäminen, missä ja milloin kalastusta harjoitetaan, ja pyydysten virittämiseen liittyvät yksityiskohdat), jotka eivät kuulu sääntelyvelvoitteiden piiriin, uskotaan myös vaikuttavan merkittävästi valikoivuuteen.

Asetuksen toimenpiteiden määrittelyssä painotetaan tulosperusteisia lähestymistapoja, ja siinä asetetaan teknisille toimenpiteille muun muassa seuraavat päämäärät:

- ei-toivottujen (erityisesti herkkien lajien) saaliiden vähentäminen;
- hyödyntämismallien optimoiminen;
- tuottojen parantaminen ja
- sen varmistaminen, että kalastuksen vaikutukset merenpohjan elinympäristöihin ovat EU:n ympäristölainsäädännön mukaisia.

Käy aina vain ilmeisemmäksi, että valikoivuuden ja sen vaikutusten mittaamiseen tarvitaan aiempaa parempia menetelmiä, ja niitä tarvitaan yhä kipeämmin. Tuloksellisuutta voidaan arvioida vain näkyvillä tuloksilla: tällaisia olisivat esimerkiksi nuorten yksilöiden ja kutualueiden suojelun paraneminen, herkkien meriympäristön lajien tahattomien saaliiden pieneneminen, kielteisten ympäristövaikutusten pieneneminen ja myönteinen vaikutus ympäristölainsäädännön alaan. Mittausmenetelmillä on seuraavat kaksi käyttötarkoitusta: i) ehdotettujen ja kehitettyjen toimenpiteiden mahdollisten tulosten alustava arvioiminen ja ii) toimenpiteiden arvioiminen tällaisilla toimenpiteillä saavutettujen tulosten perusteella.

[12] COM(2016)134 final, 11.3.2016.
[13] STECF 20-02. (https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002)

Valikoivuus perustuu sekä siihen, minkälaisia pyydyksiä käytetään, että tapaan, jolla kalastusalusten päälliköt ja kalastajat käyttävät niitä (paikka, vuodenaika, vuorokaudenaika, nopeus ja muut operatiiviset valinnat). Valikoivuutta parannetaan paitsi sillä, että lainsäädäntöä käytetään pyydysten rakenteen muuttamiseen, myös sillä, että lainsäädännöllä luodaan kalastajille kannustimia noudattaa pyydysten käytössä nykyistä parempia käytäntöjä. Tämä tarkoittaa, että valikoivuuden valvontaan tarvitaan entistä parempia menetelmiä, joilla voidaan mitata nykyistä tarkemmin pyydettyjen pienten kalojen tai herkkien lajien määriä. Nykyisillä valvontamenetelmillä saaduilla tiedoilla STECF saattoi ainoastaan arvioida kokovalikoivuuden yleisiä suuntauksia suurissa laivastonosissa. Tulevassa toimintasuunnitelmassa komissio harkitsee suosituksia jäsenvaltioille lisäkeinoja politiikan onnistumiseksi tarvittavien tietojen keräämiseen.

4. EU:n ympäristötavoitteiden saavuttamisen edistäminen

Teknisillä toimenpiteillä on myös edistettävä meristrategiapuitedirektiivissä tarkoitetun ympäristön hyvän tilan saavuttamista. YKP:n alaan kuuluvat meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen tähtäävät toimenpiteet, joilla edistetään samalla meriympäristön suojelua, kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. YKP:ssä edellytetään johdonmukaisuutta EU:n ympäristölainsäädännön kanssa, ja asetus perustuu siinä vahvistettuihin päämääriin.

Määrällisiä ympäristötavoitteita ollaan kehittämässä meristrategiapuitedirektiivin kehyksessä, mutta valtaosa ympäristötavoitteista on yhä laadullisia, kuten esimerkiksi luontodirektiivin 1 artiklan e kohdassa ja 2 artiklassa tarkoitettu ”suotuisa suojelun taso”.

Kuulemisista saatu palaute vahvistaa sen, että vie aikaa mukautua asetukseen, joka yhdistää ja korvaa yli 30 aiempaa asetusta, ja siirtyä tiukoista määräyksistä alueellistamismenettelyllä alueellisesti mukautettuihin toimenpiteisiin. Useimmat jäsenvaltiot, neuvoa-antavat toimikunnat, sidosryhmät ja STECF vahvistivat, että on liian aikaista arvioida asetuksen vaikutusta. Suurin osa kansalaisjärjestöistä katsoo, ettei asetus ole vielä edistänyt sen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamista ja ettei sillä ole kyetty ehkäisemään kalastuksen kielteisiä ympäristövaikutuksia. Myös nämä sidosryhmät ajavat tulosperusteista lähestymistapaa ja katsovat, että sen pitäisi olla nykyistä paremmin linjassa Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian kanssa.

Kalastus on keskeinen painetta aiheuttava tekijä, joka vaikuttaa ekosysteemeihin, herkkiin lajeihin ja merenpohjaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen hiljattain toteuttamassa tarkastuksessa[14] todettiin, että luontotyyppien ja meriluonnon monimuotoisuuden häviäminen on edelleen uhka. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että lisätoimia tarvitaan, ja katsoo, että asetuksen mukaisten asianmukaisten teknisten toimenpiteiden kehittäminen on tässä avainasemassa.

Tässä kertomuksessa **herkillä lajeilla** tarkoitetaan EU:n lainsäädännöllä ja EU:ta sitovilla kansainvälisillä sopimuksilla suojeltuja lajeja, kuten delfiinejä, pyöriäisiä, merilintuja, haita ja tiettyjä kala- ja kilpikonnalajeja, jotka ovat sukupuuton partaalla. Monet suurikokoiset, hidaskasvuiset kalat ja muut eläimet ovat nyt suurelta osin hävinneet aiemmilta

[14] Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2020). Meriympäristö: suojelu on EU:ssa laaja-alaista mutta jää pinnalliseksi. Erityiskertomus.

levinneisyysalueiltaan, ja toiset taas ovat äärimmäisen uhanalaisia[15]. Kalastus voi olla merkittävä uhka näille lajeille, ja tietyissä tapauksissa teknisten toimenpiteiden avulla voidaan ehkäistä tätä uhkaa. Seuraavien lajien tahattomista saaliista on runsaasti näyttöä. Esimerkiksi merilinnut voivat jäädä kiinni pyydykseen ja hukkua pitkäsiimakalastuksessa tai rannikkovesien verkkokalastuksessa. Pyöriäiset ja delfiinit voivat myös jäädä kiinni verkkoihin sekä (pelagisiin) trooleihin. Kilpikonnia jää kiinni verkkoihin, ja ne voivat myös takertua ajosiimoihin, syvänmerenhaita jää kiinni pitkiinsiimoihin ja verkkoihin, ja suuria pelagisia haita jää saaliiksi tonnikalojen pitkäsiimakalastuksessa. Suuren kokonsa takia nuoria haita ja rauskuja jää kiinni pohjatrooleihin.

Tietyt ilmeiset sukupuuton uhkaamat lajit ovat kyllä tiedossa, mutta yleinen tieto herkkien lajien tahattomista saaliista ei riitä arvioimaan tarkasti tällaisten saaliiden vaikutuksia. STECF[16] totesi, että rannikkovesien seisovilla verkoilla (tavalliset verkot ja riimuverkot) on suurin ja laaja-alaisin vaikutus herkkiin lajeihin, arvioi menetelmiä näiden tahallisten saaliiden pienentämiseksi ja määritti lukuisia mahdollisia toimenpiteitä, kuten kalastuskieltoajat ja akustisten karkotinlaitteiden ja lintujenkarkotussiimojen käytön. Asetuksessa kielletään edelleen ajoverkot ja rajoitetaan muiden sellaisten pyydysten käyttöä, joilla tiedetään olevan kielteisiä ympäristövaikutuksia, ja siinä kehitetään edelleen kumotussa valasasetuksessa[17] aiemmin säädettyjä toimenpiteitä, kuten seurantavelvoitteita, joiden tarkoituksena oli täydentää aiemman tiedonkeruukehyksen[18] mukaista kattavampaa tiedonkeruuta (jossa sivusaalistiedot ovat osa paljon laajempaa tiedonkeruukokonaisuutta). Tämä kohdennettu valaiden valvonta on osoittautunut vaikeaksi, ja sen tehokkuudesta ollaan selvästi huolissaan[19]. Sivusaaliiden määrä jää edelleen suurelta osin hämärän peittoon.

Asetuksessa säädetään myös merilintujen tahattoman pyynnin vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman[20] täytäntöönpanokehyksestä ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuuksia toteuttaa omilla aluevesillään tai alueellisesti toimenpiteitä, joilla asetuksen tavoitteita ja päämääriä voitaisiin edistää paremmin.

Komissio antoi 3. heinäkuuta 2020 akustisia karkotinlaitteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen[21]. Kaksi jäsenvaltioiden alueellista ryhmää on laatimassa toimenpiteitä äärimmäisen uhanalaisen Itämeren pääaltaan pyöriäisen ja Biskajanlahden delfiinin suojelemiseksi ICESin maaliskuussa 2020 antamien lausuntojen pohjalta[22]. Joissain

[15] Esimerkiksi munkkihylje, Itämeren pääaltaan pyöriäinen, baleaarienliitäjä, sillihai, merienkeli, paholaisrausku (Manta- ja Mobula-suvut), täplärausku ja keihäsrausku.

[16] STECF 20-02, https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002, sivu 151 ja sitä seuraavat sivut.

[17] Neuvoston asetus (EY) N:o 812/2004, annettu 26.4.2004, kalastuksen tahattomia valassaaliita koskevista toimenpiteistä sekä asetuksen (EY) N:o 88/98 muuttamisesta (EUVL L 150, 30.4.2004, s. 12).

[18] https://datacollection.jrc.ec.europa.eu/

[19] ICES. (2020). Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates – review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information. ICES:n neuvoa-antavan komitean raportti, 2020. ICES Advice 2020, byc.eu, https://doi.org/10.17895/ices.advice.7474

[20] COM(2012) 0665 final.

[21] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2020/967, annettu 3 päivänä heinäkuuta 2020, kalavarojen säilyttämisestä ja meriekosysteemien suojelemisesta teknisten toimenpiteiden avulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1241 liitteessä XIII olevassa A osassa tarkoitettujen akustisten karkotinlaitteiden signaalia ja käyttötapaa koskeviin ominaisuuksiin sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 213, 6.7.2020, s. 4).

[22] https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2020/Special_Requests/eu.2020.04.pdf

jäsenvaltioissa on hyödynnetty asetuksen tarjoamaa mahdollisuutta ottaa käyttöön kansallisia toimenpiteitä, esimerkiksi valvonnan lisäämistä tai siirtymistä koskevia säännöksiä.

Sidosryhmät[23] löysivät puutteita asetuksen 11 artiklan 4 kohdassa säädetyistä ehkäisevistä toimenpiteistä ja liitteessä I esitetystä kiellettyjen lajien luettelosta. Sidosryhmät olivat enemmän huolissaan toiminnan ja lisätoimenpiteiden kehittämisen puutteesta, mukaan lukien sähköisen valvonnan[24] puuttuminen, kuin asetuksen tällä hetkellä sovellettavien säännösten sisällöstä. Jäsenvaltiot eivät ilmaisseet merkittäviä säännöksiin liittyviä huolenaiheita. Useat jäsenvaltiot totesivat lisävalvonnan olevan tarpeen toimenpiteiden pohjustamiseksi.

Tukeakseen asetuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa komissio määrittelee toimintasuunnitelmassaan toimia valikoivuuden lisäämiseksi ja herkkien lajien sivusaaliiden vähentämiseksi niin, että erityistä huomiota kiinnitetään lajeihin, joita uhkaa sukupuutto ja joiden suojelun taso on epäsuotuisa.

Hyödynnettävien lajien ja herkkien lajien saaliiksi nostamisen ohella kalastustoiminta voi vaikuttaa ekosysteemeihin ja luontotyyppeihin myös laajemmin. Tämän vaikutuksen suuruus vaihtelee sen mukaan, miten tehokasta kalastus on, millaisissa luontotyypeissä kalastusta harjoitetaan ja mitkä kohdelajit ovat kyseessä. YKP:llä pyritään vähentämään tällaisia vaikutuksia niin paljon kuin mahdollista. Vaikutukset vaihtelevat myös pyydystyyppien mukaan: Pohjatroolaus voi vaikuttaa merenpohjan kerrostumiin, niiden vertikaaliseen läpäisevyyteen ja geokemialliseen koostumukseen ja vähentää näin luontotyypin monimuotoisuutta ja muuttaa lajiston koostumusta. Pitkäsiimakalastus (erityisesti syrjäisimmillä alueilla) voi repiä ja rikkoa koralleja.

Asetuksen 12 artiklalla pyritään lisäksi suojelemaan **herkkiä luontotyyppejä** täsmentämällä alueita, joilla tiettyjen pyydysten käyttö on kielletty. Sitä voidaan muuttaa alueellistamisella YKP-asetuksen 11 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat myös ottaa käyttöön pyyntikieltoalueita tai muita säilyttämistoimenpiteitä kansallisilla toimenpiteillä tai asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaisella alueellistamisella.

Tietynlaisten pyydysten käyttö, kuten räjähteiden, lyömävälineiden, korallien keruuseen käytettyjen pohjaharojen ja kauhojen sekä yli 800 metrin syvyydessä käytettävien troolien käyttö, on jo kielletty herkkien luontotyyppien suojelemiseksi[25]. Lisämääräyksistä säädetään Välimerta koskevassa asetuksessa[26], jossa kielletään kalastus liikkuvilla pyydyksillä meriheinäpohjien, koralleja tuottavien eliöyhteisöjen ja leväkalkkipohjien päällä. Lisäksi sienten pyydystämiseen tarkoitettujen pohjaharojen, vedettävien pyydysten ja kurenuottien käyttö on kielletty rannikkoalueilla (joskin erityisedellytyksiä ja poikkeuksia saatetaan soveltaa). Rajoituksia sovelletaan niin ikään niihin pyydyksiin, joita voidaan käyttää

[23] Verkkokuulemisessa annettujen vastausten mukaan. Ks. liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liite I.

[24] Esim. kameravalvonta (‘CCTV’), televalvonta (REM)

[25] Koillis-Atlantin syvänmeren kantojen kalastusta koskevista erityisedellytyksistä, Koillis-Atlantin kansainvälisillä vesillä harjoitettavaa kalastusta koskevista säännöksistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2347/2002 kumoamisesta 14 päivänä joulukuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/2336 (EUVL L 354, 23.12.2016, s. 1–19) 8 artiklan 4 kohta.

[26] Neuvoston asetus (EY) N:o 1967/2006, annettu 21 päivänä joulukuuta 2006, kalavarojen kestävää hyödyntämistä koskevista hoitotoimenpiteistä Välimerellä, asetuksen (ETY) N:o 2847/93 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1626/94 kumoamisesta (EUVL L 409, 30.12.2006, s. 11).

Välimeren virkistyskalastuksessa, jossa on kielletty vedettävien verkkojen, saartopyydysten, nuottien, pohjaharojen ja seisovien verkkojen käyttäminen.

Meneillään olevassa tieteellisessä työssä kartoitetaan merenpohjan erilaisten luontotyyppien jakautumista ja vaikutuksia, joita kalastustoiminnalla on tällaisilla alueilla ja niiden yläpuolella. Tämän ansiosta voidaan tehdä arvio niistä alueista, joilla luonnon monimuotoisuus on pahiten uhattuna ja joilla suojelutoimenpiteitä tarvitaan kaikista eniten. STECF[27] on tuonut esiin vaihtoehtoisia pyydyksiä, joilla saatetaan voida vähentää merenpohjaan kohdistuvia vaikutuksia: tällaisia ovat sähköpulssitroolit, puolipelagiset trooliovet, bentaalisen aineksen vapauttavat paneelit, kohotetulla pohjaketjulla varustetut troolit, pehmeäharjaiset pohjapyydykset ja sähkökäyttöiset pohjaharat veitsisimpukoiden pyytämiseen.

Kuulemisessa saatiin tietoa toimista, joita jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet ja joita niissä ollaan kehittämässä. Tietoja saatiin myös alueellisissa ryhmissä parhaillaan tehtävästä työstä sellaisten luontotyyppien suojelutoimenpiteiden kehittämiseksi, joilla täydennetään niitä toimenpiteitä, joita kukin jäsenvaltio toteuttaa erikseen täyttääkseen EU:n ympäristölainsäädännön mukaiset velvoitteensa.

Vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa annetun sitoumuksen mukaisesti komissio aikoo määritellä toimintasuunnitelmassaan toimenpiteitä niiden pyydysten käytön rajoittamiseksi, jotka ovat vahingollisimpia luonnon monimuotoisuudelle, mukaan lukien merenpohjan luonto, ja kartoittaa keinoja, joilla kalastuksenhoitotoimenpiteitä voidaan parantaa erityisesti Natura 2000 -alueilla ja muilla merisuojelualueilla.

5. Tieteellinen tutkimus, innovaatiot ja pilottihankkeet

Asetuksella helpotetaan tieteellistä tutkimusta ja kalastusalojen osallistumista tieteelliseen toimintaan. Jäsenvaltioille voidaan myöntää poikkeuksia kalastustoimien tieteelliseen tutkimukseen, mikäli tarvittavat asetuksen 25 artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Asetuksen voimaantulon jälkeen 17 jäsenvaltiota on ilmoittanut komissiolle 67 tieteellisiä tutkimuksia varten toteutettua kalastustointa. Kahdessa saadussa hakemuksessa haettiin lupaa tieteelliseen tutkimukseen, johon osallistuisi enemmän kuin kuusi kaupallista alusta, ja siksi hakemukset otettiin erityiseen tarkasteluun. STECF:n lausuntojen[28] perusteella komissio totesi kummassakin tapauksessa, ettei tällainen osallistumisen taso ollut tieteellisesti perusteltua ja että jäsenvaltioiden olisi muutettava tieteellisen tutkimuksen edellytyksiä sen mukaisesti.

Asetuksen 20 artiklassa jäsenvaltioille annetaan myös alueellistamisella mahdollisuus sallia innovatiivisten pyydysten käyttö. Tämän prosessin helpottamiseksi ICES laati arvion innovatiivisista pyydyksistä. Vaikka tämän arvion perusteella voidaankin tehdä alustavia

[27] Ks. sivu 189 STECF:n raportissa Review of technical measures (part 1) (STECF-20-02). EUR 28359 EN, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2020, ISBN 978-92-76-27161-1, doi:10.2760/734593, JRC123092.

[28] STECF:n lausunto Kroatian pyynnöstä, Croatia request for scientific fishing authorisation of more than 6 volantina vessels in Western Istria waters (2019), STECF 20-03, ja STECF:n lausunto Italian pyynnöstä, Italy request for scientific fishing authorization of more than 6 vessels beach seines in Italy territorial waters (Italy request of scientific research on "SARDELLA" (*S. pilchardus*) in Liguria (GSA 9)), STECF 20-02

päätelmiä[29], sekä ICES että STECF korostavat, että arviointia on edelleen kehitettävä erityisesti niin, että siinä otetaan nykyistä paremmin huomioon sosioekonomiset tekijät, jotka vaikuttavat merkittävästi siihen, miten innovatiivisia pyydyksiä otetaan käyttöön kalastusalalla.

Vaikka asetuksen 23 artiklassa annetaan mahdollisuus määrittää pilottihankkeita, joiden avulla kehitetään saaliiden ja poisheitettyjen saaliiden täydellistä dokumentointia koskeva järjestelmä, joka perustuu mitattavissa oleviin tavoitteisiin, yksikään alueellinen ryhmä ei ole esittänyt yhteisiä suosituksia tätä tarkoitusta varten.

Asetuksen liitteessä XIII olevassa 2 kohdassa edellytetään myös, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet tieteellisen tiedon keräämiseksi herkkien lajien tahattomista saaliista, sillä näitä tietoja ei vielä kerätä riittävästi.

Kun otetaan huomioon, että innovatiivisilla menetelmillä voidaan edistää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteita, komissio aikoo toimintasuunnitelmassaan määrittää keinoja, joilla sidosryhmiä ja jäsenvaltioita voidaan kannustaa tutustumaan mahdollisuuksiin mahdollisimman laajasti ja hyödyntämään kaikkia käytettävissä olevia mahdollisuuksia.

6. Asetuksen täytäntöönpano

Vaikka on liian varhaista tehdä kokonaisvaltaista arviota asetuksen täytäntöönpanosta, on näyttöä siitä, että uusi alueellistava järjestelmä ja tarkkojen määritelmien puuttuminen ovat synnyttäneet tiettyjä huolenaiheita. Työtä tehdään jatkuvasti jäsenvaltioiden ohjaamiseksi täytäntöönpanossa ja määrittelyjen tarkentamisessa alueellistavalla lähestymistavalla ja tulevalla täytäntöönpanoasetuksella.

Kansallisen täytäntöönpanon ohella keskeisenä täytäntöönpanomenetelmänä ovat yhteiset suositukset, joita alueelliset ryhmät laativat sidosryhmien lausuntojen perusteella ja joissa esitetään tarvittavat alueelliset tekniset toimenpiteet. Asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissio voi hyväksyä tällaisissa yhteisissä suosituksissa ehdotetut toimenpiteet delegoiduilla säädöksillä, jos ne ovat asianomaisten tavoitteiden ja velvoitteiden mukaisia.

Tähän mennessä tehdystä työstä saa käsityksen prosessista, ja siitä käy ilmi, että jäsenvaltiot tekevät todella yhteistyötä toimenpiteiden täydentämiseksi ja mukauttamiseksi alueellisiin tarpeisiin. Siitä ilmenee myös, että jäsenvaltiot pystyvät yleensä sopimaan toimenpiteistä melko sujuvasti silloin, kun tällaisten toimenpiteiden tarkoituksena on parantaa aiemmin sovellettujen asetusten mukaisia sääntöjä. Jäsenvaltioiden alueellistamista koskeva yhteistyö vaikuttaa myös olevan tehokasta silloin, kun on kyse yhteisistä suosituksista, joilla haetaan lupaa poiketa YKP-asetuksen 15 artiklassa säädetystä purkamisvelvoitteesta, ja alueellisista monivuotisista suunnitelmista. On kuitenkin epäilyjä, että nopeus ja kunnianhimo eivät ole riittävällä tasolla silloin, kun olisi laadittava yhteisiä suosituksia toimenpiteistä, joilla pyritään parantamaan valikoivuutta tai rajoittamaan kalastustoimintaa EU:n ympäristölainsäädännön edistämiseksi, ja päästävä sopimukseen tällaisista yhteisistä suosituksista. Asetuksessa

[29] https://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/InnovativeFishingGear.aspx

edellytetään, että jäsenvaltiot esittävät yhteisiä suosituksia ehkäiseviksi lisätoimenpiteiksi sitten, kun on saatu tieteellistä näyttöä pyydysten herkille lajeille aiheuttamasta haitasta[30]. Tähän mennessä jäsenvaltiot ovat esimerkiksi tehneet vain kaksi yhteistä suositusta asetuksen edellyttämiksi ehkäiseviksi lisätoimenpiteiksi pyydysten herkille lajeille aiheuttamasta haitasta saadun tieteellisen näytön perusteella.

Kuten komission tuoreessa tiedonannossa ”Kohti kestävämpää kalastusta EU:ssa: tilannekatsaus ja suuntaviivat vuodeksi 2022”[31] korostetaan, koronaviruspandemia on vaikuttanut joidenkin yhteisten suositusten aikatauluun ja valmisteluun. Asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltioiden alueelliset ryhmät ovat esittäneet 17 yhteistä suositusta[32], joista kuusi on otettu osaksi lainsäädäntöä komission delegoiduilla säädöksillä. Muut suositukset odottavat hyväksymistä tai ovat STECF:n arvioitavina, tai niihin ollaan tekemässä parannuksia saatujen tieteellisten lausuntojen perusteella. Alueelliset erityispiirteet näkyvät yhteisissä suosituksissa useina erilaisina toimenpiteinä, tarpeina ja lähestymistapoina. Joissain suosituksissa teknisiä toimenpiteitä pyritään sisällyttämään uusiin poisheittämissuunnitelmiin, toisissa taas on ainoastaan teknisiä toimenpiteitä.

Asetuksen 7 artiklassa kielletään toimet, jotka ovat erityisen vahingollisia ympäristölle, mukaan lukien 1. heinäkuuta 2021 alkaen kalastus sähköpulssipyydyksillä. ICES antoi Alankomaiden pyynnöstä toukokuussa 2020 lausunnon, jonka mukaan kyseisten pyydysten käytöllä on ekosysteemille ja ympäristölle useita myönteisiä vaikutuksia, vaikka tiettyjä epävarmuustekijöitä asiaan yhä liittyykin[33]. Alankomaat nosti Euroopan unionin tuomioistuimessa kanteen asetuksen niiden säännösten kumoamiseksi, joissa sähkökalastus kielletään. Unionin tuomioistuin hylkäsi tämän vaatimuksen 15. huhtikuuta 2021[34]. Asetus mahdollistaa tieteellisen tutkimuksen ja kannustaa siihen, sillä tutkimuksen avulla saadaan lisää tietoa, josta on niin ikään hyötyä tulevissa arvioinneissa.

7. Päätelmät

Asetuksessa säädetään kehyksestä, joka tarvitaan YKP:n toteuttamista ja EU:n ympäristölainsäädännön tuloksellista edistämistä varten. Kehys perustuu osin suoraan soveltamiseen mutta ennen muuta siihen, että jäsenvaltioille annetaan tarvittavat välineet kalastuksenhoitotoimenpiteiden toteuttamiseen.

Asetuksen täytäntöönpanossa on kuitenkin puutteita niiltä osin kun on kyse herkkien lajien ja herkkien luontotyyppien suojelusta, ja jotkin lajit ovat lähellä sukupuuttoa. Toimet, joilla valvotaan kalastuksen vaikutuksia ekosysteemeihin, edellyttävät huomattavia parannuksia. Asetuksessa säädetään lainsäädäntövälineistä, joilla jäsenvaltiot voivat puuttua asianomaisiin ongelmiin ja täydentää EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoaan alueellistamisen mukaisesti toteutettavilla kalastuksenhoitotoimenpiteillä, ja nyt on niiden vastuulla toimia.

[30] Liitteessä XIII oleva 3 kohta.
[31] KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Kohti kestävämpää kalastusta EU:ssa: tilannekatsaus ja suuntaviivat vuodeksi 2022. COM/2021/279 final.
[32] Lopullinen lukumäärä on päivitettävä ennen hyväksymistä.
[33] ICES, 2020. https://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/PulseTrawlAdvice.aspx
[34] Tuomio, 15.4.2021, *Alankomaat v. neuvosto ja parlamentti*, C-733/19, ECLI:EU:C:2021:272.

Vaikka jäsenvaltiot ovat alkaneet esittää yhteisiä suosituksia, panostukset eivät ole vielä riittäviä. Myös sidosryhmiä pitäisi kannustaa osallistumaan tähän prosessiin.

Jo esitettyjen yhteisten suositusten monimuotoisuus osoittaa, että alueellistaminen on tehokasta ja soveltuu erittäin hyvin kohdennettujen ja räätälöityjen teknisten toimenpiteiden laatimiseen. Jäsenvaltiot ovat osoittaneet, että alueellinen yhteistyö voi olla sujuvaa ja tehokasta. Nopeutta on kuitenkin lisättävä ja kunnianhimoa kasvatettava niissä tapauksissa, joissa on laadittava yhteisiä suosituksia toimenpiteistä, joilla pyritään parantamaan valikoivuutta tai rajoittamaan kalastustoimintaa EU:n ympäristölainsäädännön edistämiseksi, ja päästävä sopimukseen tällaisista yhteisistä suosituksista. Komissio antaa myös jatkossa kaiken tarvittavan tuen ja kaikki tarvittavat ohjeet sen varmistamiseksi, että ympäristötavoitteet otetaan yhteisissä suosituksissa asianmukaisesti huomioon.
Komissio, joka ottaa huomioon Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian, täydentää käsillä olevaa kertomusta osana kalavarojen säilyttämiseen ja meriekosysteemien suojelemiseen tähtäävää toimintasuunnitelmaa, jotta asetuksen täytäntöönpanoa voitaisiin parantaa ja kalastuspolitiikan ja ympäristöpolitiikan välisiä yhteyksiä hyödyntää kaikilta osin.