

Erityiskertomus

Meriympäristö: suojelu on EU:ssa laaja-alaista mutta jää pinnalliseksi



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VII
Johdanto	01–24
EU:n meret ja valtameret	01–08
EU:n toimet	09–24
Yhteinen kalastuspolitiikka	10–15
Ympäristöpolitiikka	16–21
Komission ja jäsenvaltioiden vastualueet	22–23
EU:n rahoitus	24
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	25–29
Huomautukset	30–82
Jäsenvaltioilla on haasteita soveltaessaan meriympäristön suojelua koskevaa EU:n toimintakehystä	30–51
EU:n suojellut merialueet suojaavat meriä käytännössä vain rajallisesti	31–39
Sääntelyvälineet, joilla yhdistetään merien biologista monimuotoisuutta koskeva EU:n toimintapolitiikka ja YKP, eivät toimineet hyvin käytännössä	40–46
EU:n suojelusäännöt eivät ole johtaneet merkittävien meriekosysteemien ja elinympäristöjen elpymiseen	47–51
Edistystä Atlantilla mutta heikkoja tuloksia Välimerellä	52–75
Mitattavissa olevaa parannusta Atlantilla	55–58
Lukuisilla EU:n toimilla ei ole saatu vähennettyä liikakalastusta Välimerellä	59–71
EU:n välineitä, joilla hallitaan kalastuksen ylikapasiteettia, ei ole mukautettu tarkasti alueellisiin tarpeisiin eikä ympäristövaikutuksiin	72–75
Pieni osa EU:n rahoituksesta käytetään meriympäristön suojelun tukemiseen	76–82
Johtopäätökset ja suositukset	83–97

Liitteet

Liite I – Kalastusmenetelmät

Liite II – Tarkastukseen valitut suojellut merialueet

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I Euroopan unionin (EU) merialueet ovat valtavia, ja niillä esiintyy runsaasti erilaisia luontotyypppejä ja lajeja. EU:lla on toimintapolitiikka, jolla pyritään suojelemaan meriympäristöä ja käyttämään meriluonnonvaroja kestävästi. Tutkijat ja päätöksentekijät ovat todenneet, että kalastus on keskeinen tekijä, josta kohdistuu paineita EU:n meriin luonnonvarojen käytön ja merenpohjan vahingoittumisen vuoksi.

II EU:n yhteinen kalastuspolitiikka kattaa EU:n merialueilla tapahtuvan kalastuksen. Tavoitteena on varmistaa, että kalastustoiminta on ympäristön kannalta kestävä. Komissiolla on merkittävämpi asema merten elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä kuin ympäristöpolitiikassa, josta komissio ja jäsenvaltiot vastaavat yhdessä. Keskeisimmät meriympäristöä koskevat toimintalinjat vahvistetaan meristrategiapuitedirektiivissä sekä lintu- ja luontodirektiiveissä. EU:n rahoitusta myönnetään useiden eri rahoitusvälineiden kautta.

III Vuosi 2020 oli EU:lle merkittävä vuosi meriympäristöä koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Vuonna 2021 järjestetään biologista monimuotoisuutta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssi. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksesta voi olla apua tulevaa toimintapolitiikkaa koskevissa keskusteluissa.

IV Tässä tarkastuksessa tutkittiin, oliko merien biologiseen monimuotoisuuteen ja merellisiin luontotyypppeihin kohdistuvia keskeisiä paineita koskeva EU:n toimintakehys suunniteltu hyvin, sovellettiinko sitä tarkastukseen valituilla Atlantin ja Välimeren alueilla hyvin käytäntöön ja johtuivatko saavutetut tulokset EU:n varojen käytöstä.

V Tilintarkastustuomioistuin totesi, että voimassa olevasta meriympäristön suojelua koskevasta kehyksestä huolimatta EU:n toimilla ei ollut kaiken kaikkiaan saatu ennallistettua meriympäristöä hyvään tilaan eikä palautettua kalastusta kestäväälle tasolle kaikilla merialueilla. Tätä arviota tukee Euroopan ympäristökeskuksen raportti, joka julkaistiin samaan aikaan kuin tilintarkastustuomioistuin päätti tarkastuksensa. Raportissa todetaan, että merten biologinen monimuotoisuus on edelleen uhattuna Euroopan merialueilla. Raportin mukaan suuressa osassa meriympäristön lajien ja merellisten luontotyyppien arvioinneista tuloksena on edelleen ”epäsuotuisa suojelun taso” tai suojelun taso on ”tuntematon”. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n toimilla oli saavutettu mitattavissa olevaa edistystä Atlantilla, mutta Välimerellä liikkakalastus oli edelleen merkittävää. Lisäksi havaittiin, että Euroopan meri- ja

kalatalousrahaston varoista vain pieni osuus kohdistettiin meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen tukemiseen.

VI Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti seuraavaa:

- a) EU:n suojelusäännöt eivät ole johtaneet merkittävien ekosysteemien ja elinympäristöjen elpymiseen. Suojeltujen merialueiden verkosto ei ollut edustava EU:n erilaisten meriealueiden kannalta ja suojasi toisinaan niitä vain rajallisesti. Säännökset, joilla pyritään koordinoimaan kalastuspolitiikkaa ympäristöpolitiikan kanssa, eivät käytännössä olleet toimineet tarkoitetulla tavalla. Lintu- ja luontodirektiiveillä suojeltavien lajien ja luontotyyppien määrittely perustui vanhentuneisiin uhanalaisuusarviointeihin.
- b) Atlantilla, jossa kalastuksenhoito perustuu pääasiassa siihen, että sallittuja saaliita rajoitetaan, oli havaittavissa mitattavissa olevaa parannusta. Suurinta osaa kalakannoista kalastettiin kestävällä tavalla. Monia kalakantoja kalastettiin silti yhä liikaa.
- c) Välimerellä, jossa kalastuksenhoito perustuu lähinnä pyyntiponnistuksen (eikä saaliiden) rajoittamiseen, kalastus oli määrältään kaksinkertaista kestävään tasoon nähden.
- d) Jäsenvaltioissa, joihin tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin, käytettiin kuusi prosenttia Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta saadusta rahoituksesta toimenpiteisiin, jotka liittyivät suoraan säilyttämistoimenpiteisiin; rahoituksesta kahdeksan prosenttia käytettiin toimenpiteisiin, jotka liittyivät säilyttämistoimenpiteisiin välillisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hyviä esimerkkejä hankkeista, jotka oli rahoitettu Life- ja Interreg-ohjelmista.

VII Tilintarkastustuomioistuin esittää näiden havaintojen perusteella suosituksia, joilla pyritään

- 1) yksilöimään sääntely- ja hallinnointimuutokset, jotka ovat tarpeen herkkien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi
- 2) parantamaan suojelutoimenpiteitä Välimerellä
- 3) lisäämään EU:n rahoituksen hyödyntämismahdollisuuksia.

Johdanto

EU:n meret ja valtameret

01 Euroopan unioni (EU) on sitoutunut edistämään valtamerien kestävää käyttöä ja suojelemaan meriekosysteemejä. EU elimenä ja sen jäsenvaltiot yksittäin ovat osapuolina useissa kansainvälisissä sopimuksissa, jotka ovat merkityksellisiä merellisten luontotyyppien ja meriympäristön lajien suojelun kannalta. Näitä sopimuksia ovat [Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus](#), [biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus](#), [yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta \(Bonnin yleissopimus\)](#) ja [yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta \(Bernin sopimus\)](#). Meriä koskevilla alueellisilla yleissopimuksilla ja alueellisilla kalastuksenhoitojärjestöillä on myös keskeinen asema.

02 Vuonna 2015 YK hyväksyi [kestävän kehityksen tavoitteet](#), joissa asetettiin ”vedenalaiseen elämään” liittyviä alatavoitteita (ks. [laatikko 1](#)). EU on sitoutunut saavuttamaan nämä tavoitteet merialueillaan.

Laatikko 1

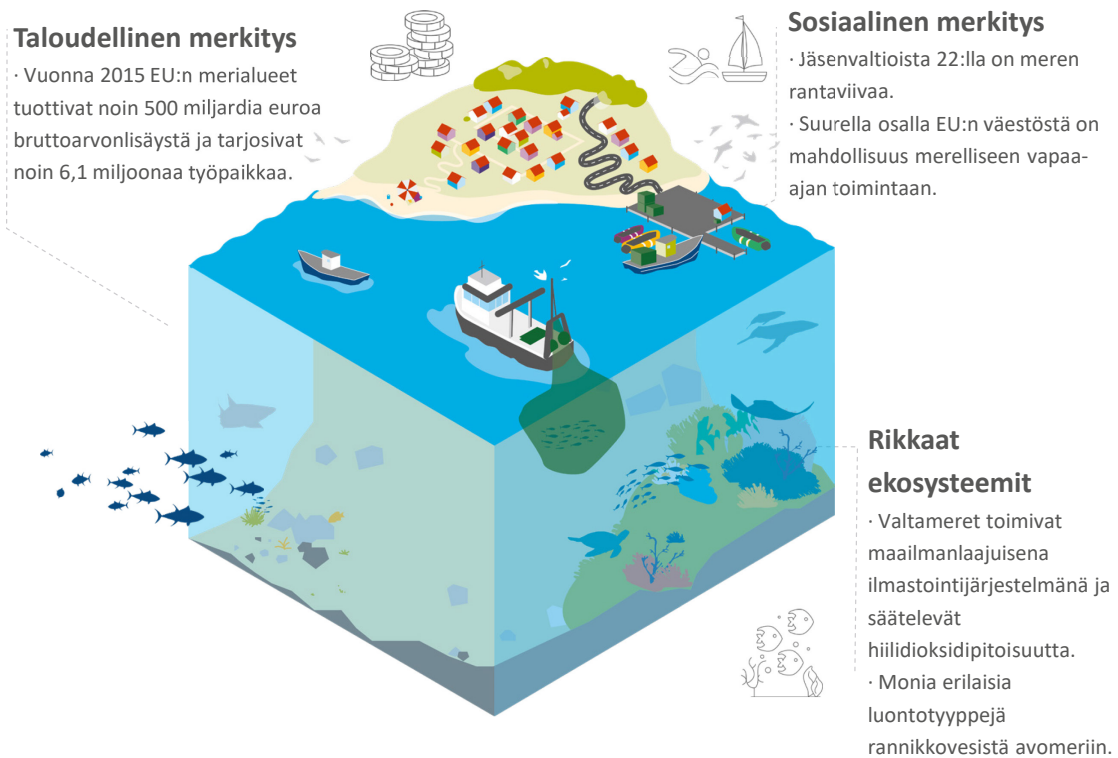
YK: n kestävän kehityksen tavoite 14: vedenalainen elämä

Tavoitteena on säilyttää meret ja merten tarjoamat luonnonvarat sekä edistää niiden kestävää käyttöä. Tähän sisältyvät seuraavat alatavoitteet:

- saavutetaan Aichi-tavoite, jonka mukaan kymmenen prosenttia merivesistä on suojeltu suojelualueiden tai muiden tehokkaiden suojelutoimenpiteiden avulla vuoteen 2020 mennessä
- lopetetaan liikakalastus sekä laiton, ilmoittamaton ja sääntelemätön kalastus sekä vahingolliset kalastuskäytännöt vuoteen 2020 mennessä
- kielletään tietyt kalastustukimuodot vuoteen 2020 mennessä
- annetaan pienimuotoista kalastusta harjoittaville yksittäisille kalastajille pääsy markkinoille ja mahdollisuus hyödyntää meriluonnonvaroja.

03 EU:n merialueet ovat valtavia (termillä ”meri” tarkoitetaan tässä kertomuksessa sekä Atlantin valtamerä että muita merialueita). Niillä esiintyy runsaasti erilaisia luontotyyppejä ja lajeja. Merialueet ovat EU:lle taloudellisesti ja sosiaalisesti sekä ympäristön kannalta tärkeitä, kuten *kaaviossa 1* esitetään.

Kaavio 1 – EU:n merialueiden merkitys



Lähteet: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien [ympäristöasioiden pääosaston verkkosivuston](#) ja julkaisun ”*State of Europe’s Seas*” (EEA, 2015) perusteella.

04 Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) edellytetään, että EU sisällyttää ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen toimintapolitiikkoihinsa.¹

¹ SEUT, 7 ja 11 artikla.

05 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan EU:lla on yksinomainen toimivalta merten elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä yhteisen kalastuspolitiikan² (YKP) avulla. Komissio ja jäsenvaltiot vastaavat yhdessä ympäristöpolitiikasta.³ Merialueiden kannalta keskeisimmät ympäristöpolitiikan toimenpiteet vahvistetaan meristrategiapuitteidirektiivissä⁴ sekä lintu- ja luontodirektiiveissä⁵ (jäljempänä 'luonnonsuojeludirektiivit').

06 Euroopan ympäristökeskus (EEA) raportoi vuonna 2015 monien meriympäristön lajien ja merellisten luontotyyppien huonosta tilasta ja totesi, ettei Euroopan meriä voi katsoa "terveiksi" tai "puhtaiksi".⁶ Vuonna 2020 Euroopan ympäristökeskus raportoi, ettei Euroopan merien biologisen monimuotoisuuden köyhtymistä ollut pysäytetty, vaan suuressa osassa meriympäristön lajien ja merellisten luontotyyppien arvioinneista tuloksena oli epäsuotuisa suojelun taso tai suojelun taso oli tuntematon.⁷ **Kaaviossa 2** esitetään Euroopan ympäristökeskuksen laatima Euroopan merien biologisen monimuotoisuuden tilan luokittelu.

² SEUT, 3 artikla: "1. Unionilla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla: [...] meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa".

³ SEUT, 4 artikla: "2. Unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan seuraavilla pääaloilla: [...] e) ympäristö".

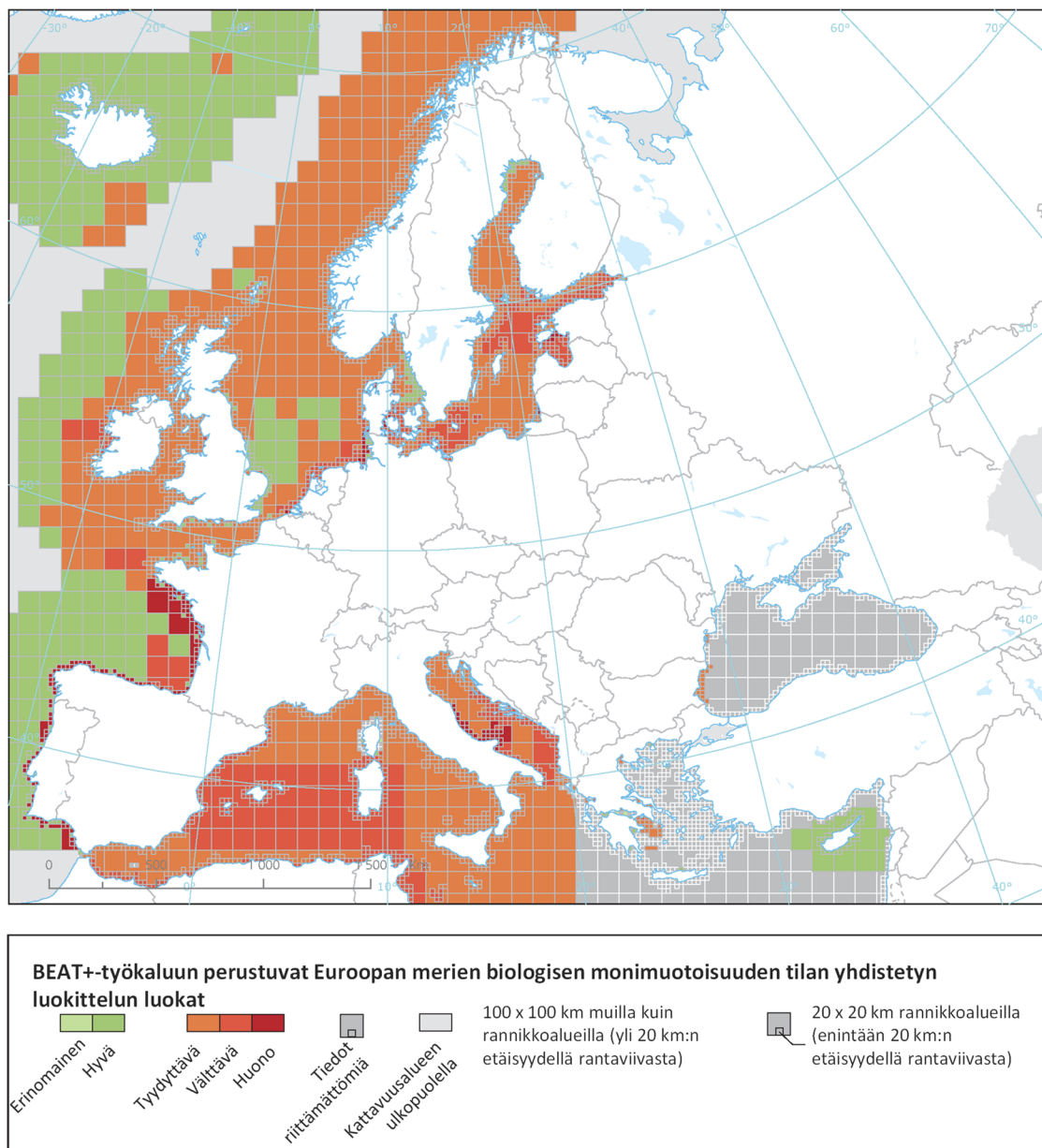
⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiapuitteidirektiivi). EUVL L 164, 25.6.2008.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta, ja neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

⁶ EEA: [State of Europe's Seas](#), 2015.

⁷ EEA Report No 17/2019: [Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach](#), 2020.

Kaavio 2 – Euroopan ympäristökeskuksen laatima Euroopan merien biologisen monimuotoisuuden tilan luokittelu



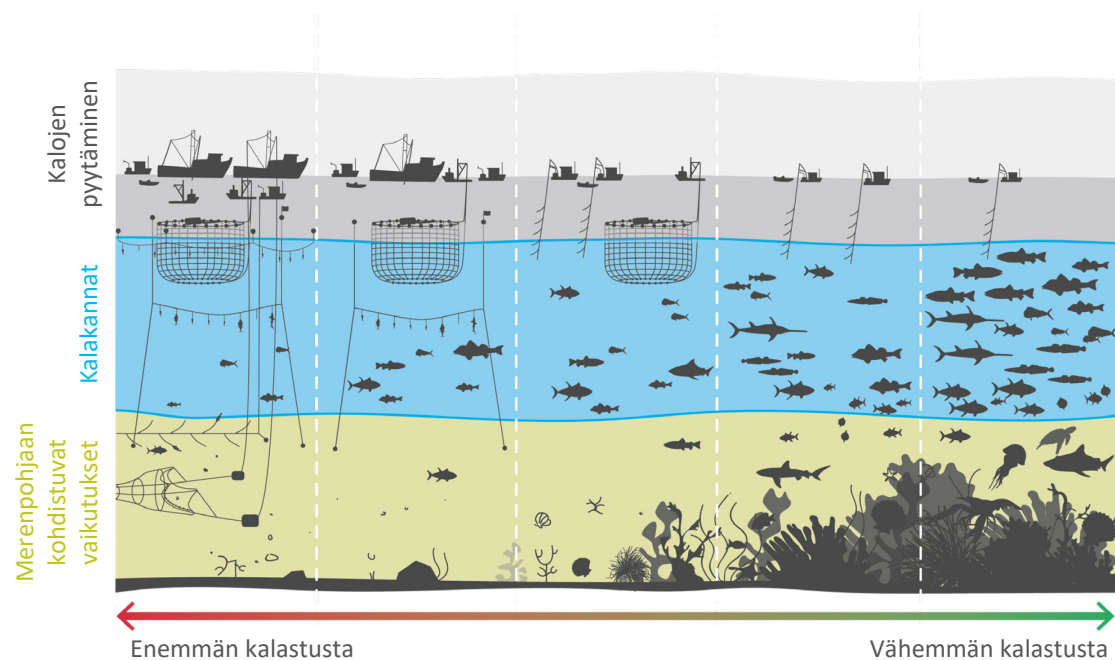
Lähde: © Euroopan ympäristökeskus, EEA Report, Marine messages II, 2020, Figure 3.1, s. 27.

07 Kalastus on yksi keskeisistä tekijöistä, joista kohdistuu paineita meriympäristöön luonnonvarojen käytön ja merenpohjan vahingoittumisen vuoksi. Euroopan ympäristökeskus raportoi vuonna 2015⁸, että kalastustoiminta aiheutti osan keskeisistä Euroopan merten ekosysteemeihin kohdistuvista paineista. Biologista monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja käsittelevä hallitustenvälinen tiede- ja

⁸ EEA Report 17/2019: Marine messages II, kaavio 4.1.

politiikkafoorumi puolestaan raportoi vuonna 2019⁹, että kalastuksella oli kaikkein suurin vaikutus merten ekosysteemeihin. Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) huomauttaa, että troolarit vaikuttavat dramaattisesti ekosysteemiin. Ne esimerkiksi aiheuttavat fyysistä vahinkoa merenpohjalle ja johtavat pohjakalalajien liiakalastukseen sekä valtaviin sivusaaliin ja poisheitetyn saaliin määriin.¹⁰ **Kaaviossa 3** havainnollistetaan kalastuksen ja kalakantojen säilyttämisen välistä suhdetta ja **liitteessä I** kuvaillaan lyhyesti muutamia kalastusmenetelmiä.

Kaavio 3 – Liikakalastuksen vaikutukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

08 Kalastukseen voi liittyä vaarantuneiden kalalajien (kuten haiden) tai merinisäkkäiden, merilintujen ja kilpikonnien sivusaaliita. Myös ilmastonmuutos, ympäristön pilaantuminen, rannikkoalueiden kehittäminen, merenpohjan häiriöt ja vieraslajien leviäminen vaikuttavat merien biologiseen monimuotoisuuteen. Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto (IUCN) raportoi vuonna 2015, että 7,5 prosenttia Euroopan merikalalajeista on vaarassa kuolla sukupuuttoon ja että lisäksi 20,6 prosenttia kalalajeista on sellaisia, ettei niiden sukupuuttoon kuoleminen vaaraa voida arvioida, koska saatavilla ei ole riittävästi tieteellisiä tietoja.¹¹

⁹ IPBES 2019: Global assessment report on biodiversity and ecosystem services.

¹⁰ Ks. FAOn tutkimus ”Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits”, 2004.

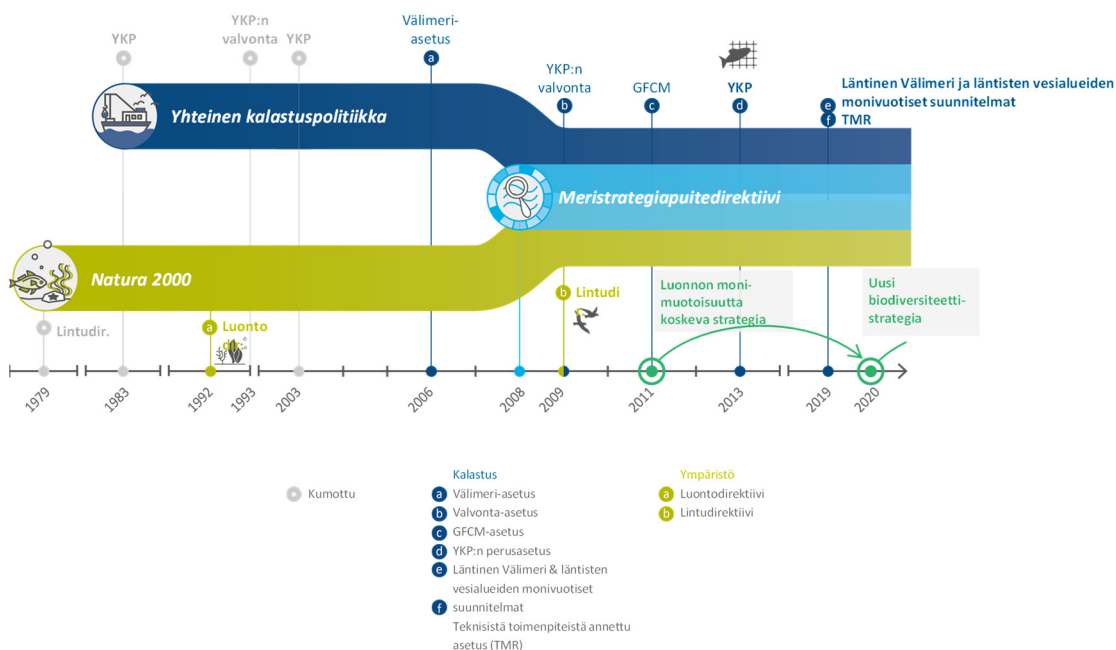
¹¹ IUCN: European Red List of Marine Fishes, 2015.

EU:n toimet

09 EU:lla on toimintakehys, jolla pyritään suojelemaan meriympäristöä. Kehykseen sisältyy erilaisia ympäristöä koskevia direktiivejä ja kalastusta koskevia asetuksia.

Kaaviossa 4 esitetään yleiskuva tämän tarkastuksen kannalta merkityksellisimmistä EU:n toimintapolitiikoista.

Kaavio 4 – Yleiskuva toimintapolitiikoista



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistu.

Yhteinen kalastuspolitiikka

10 Yhteisessä kalastuspolitiikassa (YKP)¹² vahvistetaan säännöt EU:ssa harjoitettavalle kalastukselle. Poliitikalla pyritään myös varmistamaan, että kalastustoimet ovat ekologisesti kestäviä ja minimoimaan kalastustoimien vuoksi meriekosysteemiin kohdistuvat haittavaikutukset.¹³ Tavoitteena on varmistaa

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yhteisestä kalastuspolitiikasta. EUVL L 354, 28.12.2013. Tämä asetus on kalastuspolitiikkaa koskeva perussäädös, jota täydentävät monet muut säädökset. Yksinkertaisuuden vuoksi asetukseen viitataan tässä kertomuksessa lyhenteellä "YKP".

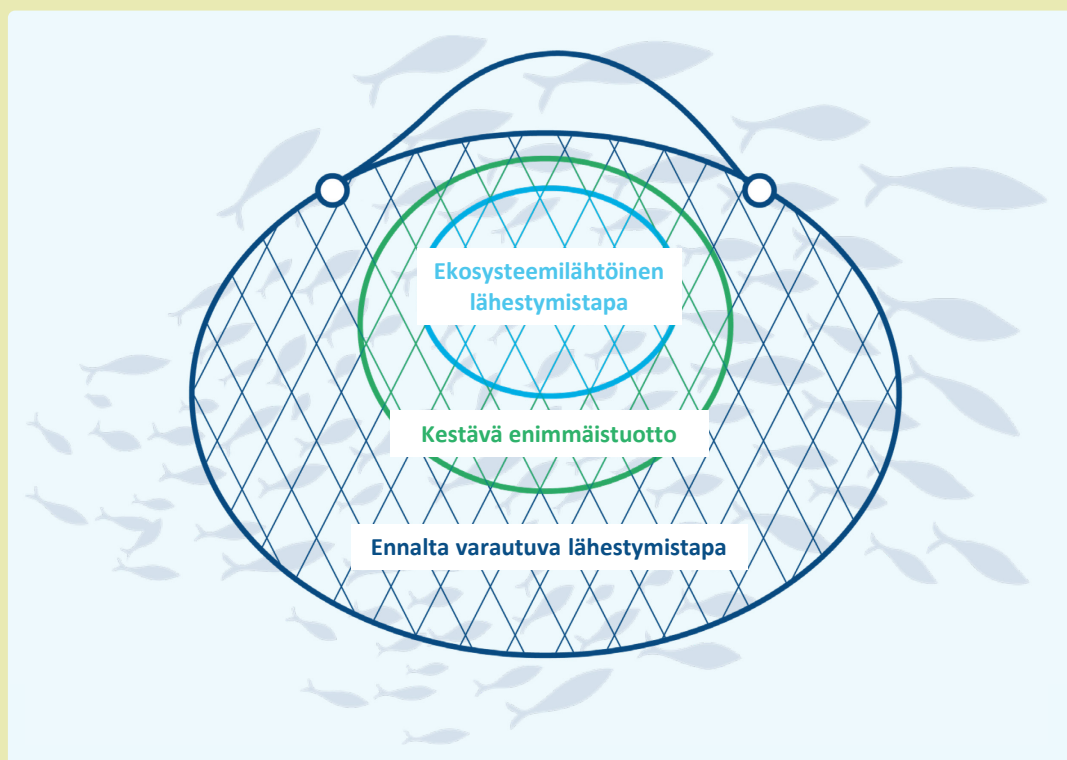
¹³ YKP, 2 artikla.

vuoteen 2020 mennessä, ettei kalastus ylitä ”kestävää enimmäistuottoa”¹⁴ (ks. [laatikko 2](#)).

Laatikko 2

Kestävä enimmäistuotto (MSY)

Kestävää enimmäistuottoa soveltamalla on tarkoitus saavuttaa suuret saalismäärät ja pitää kalakannat tuottavina terveissä meriekosysteemeissä. Jos kaloja pyydetään kestävän enimmäistuoton mukaista tasoa enemmän, kalakannat pienenevät. Kestävän enimmäistuoton soveltaminen tarkoittaa sitä, että kalakannat pidetään suurempina kuin YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin sekä YK:n kalakantasopimuksen mukaisessa ”ennalta varautuvassa lähestymistavassa” edellytetään. Ennalta varautuvalla lähestymistavalla pyritään pitämään kalakantojen tasot turvallisten biologisten rajojen yläpuolella. Lähestymistapa on kestävän enimmäistuoton välttämätön muttei riittävä edellytys. Sekä ennalta varautuva lähestymistapa että kestävä enimmäistuotto sisältyvät kalastuksenhoidon ekosysteemilähtöiseen lähestymistapaan ja käsittävät sen, että saalismääriä vähennetään seuraavan kuvan mukaisesti.



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Kansainvälisen merentutkimusneuvoston tietojen (ICES [Advice basis, kesäkuu 2012](#)) perusteella (ICES, 2012. ICES:n neuvoa-antavan komitean raportti, 2012. ICES Advice, 2012. Book 1.).

¹⁴ YKP, 2 artiklan 1 ja 2 kohta.

11 YKP:ssä tavoitteena oli saavuttaa kestävä enimmäistuotto ”mahdollisuuksien mukaan vuoteen 2015 mennessä ja asteittain viimeistään vuoteen 2020 mennessä kaikkien kantojen osalta”. Euroopan ympäristökeskus katsoi vuonna 2019 olevan epätodennäköistä, että EU saavuttaisi YKP:n mukaisen vuodelle 2020 asetetun tavoitteen Välimeren alueella.¹⁵

12 YKP:n sääntöjen mukaan EU:n kalastusalukset voivat kalastaa kaikilla EU:n merialueilla. Jäsenvaltioilla on väliaikaisen poikkeuksen mukainen oikeus rajoittaa rannikkoalueiden vesille pääsyä. Oikeutta on säännöllisesti jatkettu vuodesta 1983 alkaen¹⁶.

13 EU:n kalastuksenhoito on järjestetty eri tavoin Atlantilla ja Välimerellä: Atlantilla sovelletaan lähinnä kiintiöjärjestelmää, Välimerellä taas pääasiassa pyyntiponnistusjärjestelmää. Atlanttia varten EU asettaa joka vuosi saalisrajoitukset, joista käytetään nimitystä ”suurin sallittu saalis” (TAC), ja jakaa ne¹⁷ jäsenvaltioiden kesken ja kalastusalueittain. Välimerellä sovelletaan lisäksi kahta EU:n asetusta: Välimeri-asetusta¹⁸ ja Välimeren yleisen kalastuskomission sopimusalueella harjoitettavasta kalastuksesta annettua asetusta (jäljempänä ’GFCM-asetus’)¹⁹, jotka sisältävät hoitotoimenpiteitä ja teknisiä toimenpiteitä. *Laatikossa 3* on esimerkki suurimmista sallituista saaliista ja pyyntiponnistuksesta.

¹⁵ EEA: *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*, 2019.

¹⁶ YKP, 5 artikla.

¹⁷ Vuoden 2020 kalastusmahdollisuudet, ks. neuvoston asetus (EU) 2020/123, annettu 27 päivänä tammikuuta 2020, unionin vesillä ja unionin kalastusalueisiin tietyillä unionin ulkopuolisilla vesillä sovellettavien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2020. EUVL L 25, 30.1.2020.

¹⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 1967/2006, annettu 21 päivänä joulukuuta 2006, kalavarojen kestävää hyödyntämistä koskevista hoitotoimenpiteistä Välimerellä. EUVL L 409, 30.12.2006.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1343/2011, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, eräistä kalastusta koskevista säännöksistä GFCM:n (Välimeren yleisen kalastuskomission) sopimusalueella. EUVL L 347, 30.12.2011.

Laatikko 3

Suurimpien sallittujen saaliiden ja pyyntiponnistuksen vertailu

Neuvosto vahvisti tammikuussa 2020 Atlantin tiettyjen kalakantojen **suurimmat sallitut saaliit** vuodeksi 2020. Näihin sisältyi 922 064 tonnia makrillia (*Scomber scombrus*). Määrä jaetaan erikseen määriteltujen merialueiden mukaan 14 EU:n jäsenvaltion, Norjan ja Färsaarten kesken. Kalastusalusten merelläolopäiviä ei rajoitettu tämän kannan osalta.

Neuvosto vahvisti joulukuussa 2019 Välimeren ja Mustanmeren tiettyjen kalakantojen osalta suurimman sallitun **pyyntiponnistuksen** vuodeksi 2020. Tähän sisältyi enintään 108 349 kalastuspäivää Italian kalastusaluksille ja 39 257 päivää Kroatian aluksille Adrianmerellä harjoitettavaa kummeliturskan, syvänmerenkatkaravun, keisarihummerin ja rusotäplämullon pyyntiä varten. Saalismääriä ei rajoitettu näiden kantojen osalta.

14 Vuonna 2019 tuli voimaan läntistä Välimerta koskeva EU:n monivuotinen hoitosuunnitelma (MAP) ja samana vuonna hyväksyttiin Adrianmeren pohjakalakantoja koskeva Välimeren yleisen kalastuskomission (GFCM) monivuotinen hoitosuunnitelma. Siihen saakka jäsenvaltiot asettivat pyyntirajoituksia kansallisten hoitosuunnitelmien avulla, eikä käytössä ollut EU:n tason kehystä, jonka avulla olisi valvottu pyyntimäärien vähentämistä.

15 EU, sen jäseninä olevat Välimeren alueen valtiot ja muut Välimeren alueen valtiot ovat GFCM:n sopimuspuolia. GFCM:n tavoitteena on muun muassa varmistaa meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen ja kestävä käyttö Välimerellä.²⁰ Vuonna 2017 GFCM:n sopimuspuolet EU mukaan lukien allekirjoittivat [ministerikokouksen julkilausuman MedFish4Ever](#)²¹.

²⁰ Välimeren yleisen kalastuskomission perustamisesta tehty muutettu sopimus, 2 artikla: ”Sopimuksen tavoitteena on varmistaa meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen ja kestävä käyttö biologisella, sosiaalisella, taloudellisella ja ympäristöllisellä tasolla, [...] soveltamisalueella.”

²¹ Välimeren kalastuksen kestävyttä käsitellyt ministerikokous, 2017, Malta, ministerikokouksen julkilausuma [Medfish4ever](#). Egypti ei allekirjoittanut julkilausumaa.

Ympäristöpolitiikka

EU:n suojellut merialueet (Natura 2000)

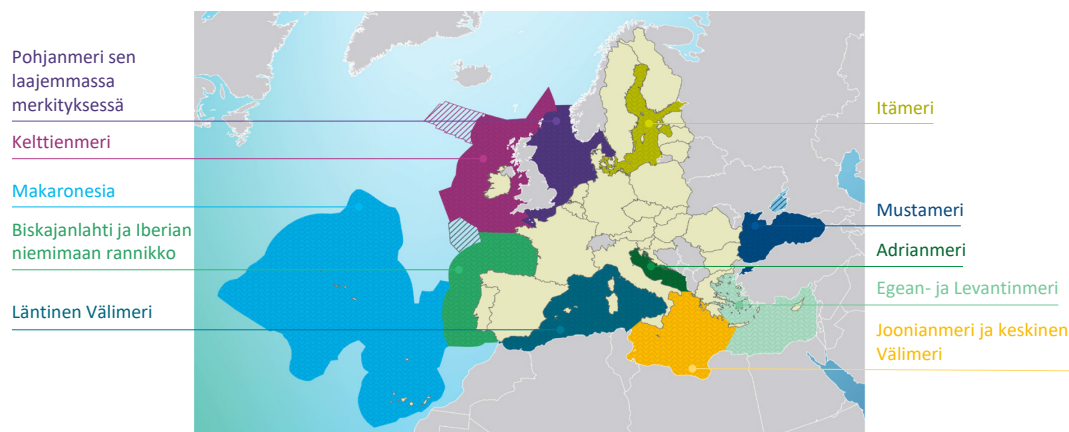
16 Lintudirektiivillä (1979) ja luontodirektiivillä (1992) pyritään suojelemaan uhanalaisia lajeja ja elinympäristöjä kaikkialla EU:ssa ja luomaan yhdessä suojelualueiden Natura 2000 -verkosto. Jäsenvaltiot nimeävät Natura 2000 -alueet ja hallinnoivat niitä. Merialueilla olevia suojelualueita kutsutaan suojelluiksi merialueiksi tai merellisiksi suojelualueiksi. Vuoden 2019 lopussa niitä oli yli 3 000.

Meristrategiapuitedirektiivi

17 Vuonna 2007 komissio hyväksyi yhdenmukaisen meripolitiikan²², jolla pyritään tehostamaan eri politiikanalojen välistä koordinoitua. Vuonna 2008 annettu meristrategiapuitedirektiivi on tämän toimintapolitiikan ympäristöpoliittinen pilari.

18 Meristrategiapuitedirektiivissä määritellään merialueet ja osa-alueet (ks. [kaavio 5](#)) ja edellytetään, että jäsenvaltiot saavuttavat merialueillaan ”meriympäristön hyvän tilan” vuoteen 2020 mennessä²³. Jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön strategioita merivesillään yhteistyössä merialueen tai osa-alueen jakavien muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Kaavio 5 – Meristrategiapuitedirektiivin mukaiset merialueet ja osa-alueet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen seuraavan teknisen asiakirjan perusteella: [Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions](#).

²² KOM(2007) 575 lopullinen, 10.10.2007: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – [Euroopan unionin yhdenmukainen meripolitiikka](#).

²³ Meristrategiapuitedirektiivi, 1 artikla.

19 Jäsenvaltioiden oli arvioitava merivetensä 11 laadullisen kuvaajan (ks. [laatikko 4](#)) avulla ja esitettävä seurantaohjelmat ja toimenpiteet, jotka oli toteutettava ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä.

Laatikko 4

Yhteenveto laadullisista kuvaajista, jotka on huomioitava ympäristön hyvää tilaa määritettäessä

- 1) Pidetään yllä biologista monimuotoisuutta.
- 2) Tulokaslajien määrät ovat tasoilla, jotka eivät haitallisesti muuta ekosysteemejä.
- 3) Kaikkien kaupallisesti hyödynnettävien kalojen sekä äyriäisten ja nilviäisten populaatiot ovat turvallisten biologisten rajojen sisällä.
- 4) Meren ravintoverkkojen kaikki tekijät, siltä osin kuin ne tunnetaan, ovat tasolla, joka varmistaa lajien pitkän aikavälin runsauden.
- 5) Ihmisen aiheuttama rehevöityminen on minimoitu.
- 6) Merenpohjan koskemattomuus on sellaisella tasolla, että ekosysteemit on turvattu.
- 7) Hydrografisten olosuhteiden pysyvät muutokset eivät vaikuta haitallisesti meren ekosysteemeihin.
- 8) Epäpuhtauksien pitoisuudet eivät ole haitallisilla tasoilla.
- 9) Kalojen ja ihmisravintona käytettävien muiden meren antimien epäpuhtaustasot ovat alhaisia.
- 10) Meren roskaantuminen ei aiheuta haittaa.
- 11) Energian mereen johtaminen, myöskään vedenalainen melu, ei vaikuta haitallisesti meriympäristöön.

20 Komissio totesi vuonna 2018²⁴, että parannuksia tarvittaisiin kaikissa toimenpideohjelmissa ja että ympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä kaikilla merialueilla ja kaikkien kuvaajien kohdalla olisi epätodennäköistä.²⁵ Komissio totesi vuonna 2020²⁶, että ympäristön hyvän tilan saavuttamisessa ei ollut edistytty riittävän nopeasti, ja nimesi kriittisiä aloja, joilla tarvittaisiin parannuksia.

Luonnon monimuotoisuutta koskevat strategiat

21 Komissio antoi vuonna 2011 tiedonannon vuoteen 2020 ulottuvasta luonnon monimuotoisuutta koskevasta strategiasta²⁷, jossa asetettiin tavoitteeksi pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen sekä EU:n maa- ja meriekosysteemien heikentyminen vuoteen 2020 mennessä. Strategian väliarvioinnissa todettiin vuonna 2015, että EU:n merialueiden lajien ja ekosysteemien tilan heikkeneminen jatkui yhä ja ettei merialueiden Natura 2000 -verkostoa ollut vielä saatu valmiiksi.²⁸ Toukokuussa 2020 komissio julkaisi uuden [luonnon monimuotoisuutta koskevan strategian](#). Tavoitteena on, että vähintään 30 prosenttia EU:n merialueista on suojeltu vuoteen 2030 mennessä. Suojelualueista vähintään kymmenen prosentin olisi kuuluttava tiukan suojelun piiriin.

Komission ja jäsenvaltioiden vastuualueet

22 Koska merten elollisten luonnonvarojen säilyttäminen kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, komissiolla on tällä alalla merkittävämpi asema kuin meriympäristön alalla, jolla vastuu on jaettu jäsenvaltioiden kanssa. Komissio esittää kalastuksen hoitoa koskevia asetuksia (jotka liittyvät erityisesti sallittuihin saalisiin,

²⁴ COM(2018) 562 final, 31.7.2018: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle meristrategian mukaisten jäsenvaltioiden toimenpideohjelmien arvioinnista.

²⁵ COM(2018) 562 final, 31.7.2018: [Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle meristrategian mukaisten jäsenvaltioiden toimenpideohjelmien arvioinnista](#).

²⁶ COM(2020) 259 final, 25.6.2020. [Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle meristrategiapuitteiden direktiivin \(direktiivi 2008/56/EY\) täytäntöönpanosta](#).

²⁷ KOM(2011) 244 lopullinen, 3.5.2011: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – [Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020](#).

²⁸ COM(2015) 478 final, 2.10.2015. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – [Väliarviointi luonnon monimuotoisuutta koskevasta EU:n strategiasta vuoteen 2020](#).

kalastusmenetelmiin ja -valvontaan sekä rahoitukseen). Komissio valvoo jäsenvaltioiden toteuttamaa täytäntöönpanoa molemmilla politiikanaloilla: meri- ja kalastusasioiden pääosasto kalastuksen osalta ja ympäristöasioiden pääosasto meriympäristön osalta. Tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea (STECF) on asiantuntijapooli, joka neuvoo komissiota kalastuksenhoidossa. Kansainvälinen merentutkimusneuvosto (ICES) on Pohjois-Atlantin alueella toimiva hallitustenvälinen merentutkimusjärjestö, joka antaa komissiolle tieteellistä neuvontaa.

23 *Taulukossa 1* havainnollistetaan, miten ympäristö- ja kalastuspolitiikkaan liittyvät vastuut jakautuvat komission ja jäsenvaltioiden kesken eri merialueilla. Jäsenvaltiot vastaavat toimenpiteistä, joilla panna täytäntöön ympäristöä koskevat direktiivit, ja YKP:n sääntöjen soveltamisesta. Näihin sisältyy jäsenvaltioiden oikeus toteuttaa merialueillaan suojelutoimenpiteitä (esimerkiksi hyödyntämällä YKP:n 11 ja 20 artiklaa).

Taulukko 1 – Ympäristö- ja kalastuspolitiikkaan liittyvät vastuut

		Kalastus	Ympäristö
12 meripeninkulmaa (mpk) 100 mpk Makaronesian alueella ^{a)}	Aluevedet	Jäsenvaltio ^{b)} Euroopan unioni ^{c)}	Rannikkojäsenvaltiot
12–200 mpk 100–200 mpk Makaronesian alueella	Julistetut talousvyöhykkeet	Euroopan unioni	Rannikkojäsenvaltiot
Muut alueet ^{d)}	Talousvyöhykkeiden ulkopuoliset alueet	Alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt ^{e)}	Meriä koskevat alueelliset yleissopimukset ja alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt (kansainväliset vedet) Jäsenvaltiot (suvereniteettiin kuuluvat merialueet)

^{a)} Tätä sääntöä sovelletaan kaikkiin EU:n syrjäisimpiin alueisiin.

^{b)} Jäsenvaltiot sääntelevät kalastusalusten pääsyä näille vesialueille väliaikaisen poikkeuksen nojalla.

^{c)} EU:lla on YKP:n perusteella toimivaltaa kaikilla EU:n vesialueilla.

^{d)} YKP:n sääntöjä sovelletaan EU:n kalastusaluksiin ja EU:n kansalaisiin kansainvälisillä vesialueilla.

^{e)} GFCM:llä on toimivaltuudet alueellisilla, talousvyöhykkeeseen kuuluvilla sekä kansainvälisillä vesialueilla Välimerellä ja Mustallamerellä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

EU:n rahoitus

24 EU:n rahoituksella voidaan tukea meriympäristön suojelua useiden välineiden (kuten Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) sekä Life- ja Interreg-ohjelmien) kautta, mutta mitään niistä ei ole tarkoitettu erityisesti meriympäristön suojelua varten. Asetuksen (EU) N:o 508/2014 6 artiklan mukaan EMKR:n piiriin kuuluu YKP:lle annettava tuki meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen. Komissio ei raportoi meriympäristöön osoitetusta EU:n kokonaisrahoituksesta erikseen.

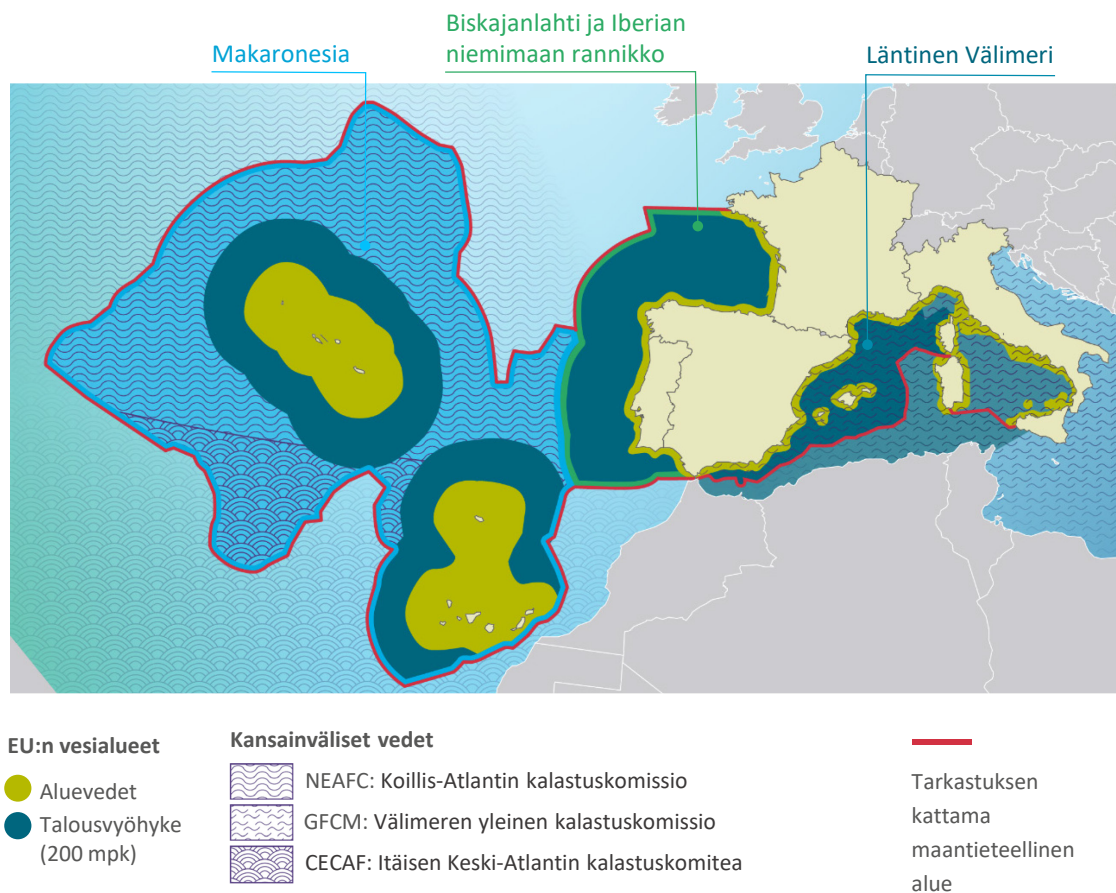
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

25 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi EU:n toiminta- ja rahoituskehykseen sekä siihen, miten sillä käsiteltiin merien biologiseen monimuotoisuuteen ja merellisiin luontotyyppeihin kohdistuvia keskeisiä paineita, keskittyen kaupallisesta kalastuksesta aiheutuvaan paineeseen. Tilintarkastustuomioistuin tutki,

- o oliko EU:n toimintakehys hyvin suunniteltu ja sovelsivatko komissio ja jäsenvaltiot sitä hyvin
- o oliko Atlantin ja Välimeren alueella edistytty
- o olivatko komissio ja jäsenvaltiot saaneet aikaan tuloksia käyttämällä EU:n rahoitusta.

26 Tarkastus kattoi ajanjakson vuonna 2008 tapahtuneesta meristrategiapuitedirektiivin hyväksymisestä 1. päivään maaliskuuta 2020. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi Biskajanlahteen ja Iberian niemimaan rannikkoon, Makaronesiaan ja läntiseen Välimereen ja teki tarkastuskäynnin jäsenvaltioihin, joilla on rantaviivaa näillä merialueilla, eli Espanjaan, Ranskaan, Italiaan ja Portugaliin. **Kaavio 6** kuvaa tarkastuksen kattamaa maantieteellistä aluetta.

Kaavio 6 – Tarkastuksen kattama maantieteellinen alue



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan teknisen asiakirjan perusteella: [Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions](#).

27 Tarkastuksessa ei käsitelty merten aluesuunnittelua koskevaa direktiiviä²⁹ eikä sinisen kasvun strategiaa, koska jäsenvaltiot raportoivat merten aluesuunnittelusta komissiolle vasta vuonna 2021.

28 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa

- tutkittiin komission ehdotuksia, suuntaviivoja ja asiaa koskevia kertomuksia
- tehtiin tarkastuskäynnit kansallisten ja alueellisten viranomaisten sekä kalastusalan ja ympäristöjärjestöjen edustajien luo Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/89/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, merten aluesuunnittelun puitteista.

- perehdyttiin meriympäristön suojeluhankkeille osoitettuun EU:n rahoitukseen ja tutkittiin valituilta merialueilta tällaisia hankkeita ja 21:tä pitkään suojeltua merialuetta, joilla oli monenlaisia suojelutavoitteita
- kuultiin asiantuntijapaneelia, jotta voitiin hyödyntää asiantuntijoiden asiantuntemusta ympäristö- ja kalastuspolitiikan välisten yhteyksien analysoinnissa
- käytiin läpi relevantteja tutkimuksia ja raportteja, joita olivat laatineet esimerkiksi tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea (STECF) sekä Euroopan ympäristökeskus.

29 Vuosi 2020 on EU:lle merkittävä vuosi vuonna 2011 laaditussa luonnon monimuotoisuutta koskevassa strategiassa, YKP:ssä ja meristrategiapuitedirektiivissä asetettujen säilyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Vuonna 2021 on määrä järjestää biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssi. Tässä kertomuksessa analysoidaan merien biologisen monimuotoisuuden suojelussa tähän mennessä saavutettuja tuloksia, joten kertomus voi tukea tulevista vaihtoehdoista käytäviä keskusteluja.

Huomautukset

Jäsenvaltioilla on haasteita soveltaessaan meriympäristön suojelua koskevaa EU:n toimintakehystä

30 EU:n oikeudellisessa kehyksessä edellytetään, että jäsenvaltiot suojelevat meriympäristöä. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EU:n toimintakehys luotu ja sovellettiinko sitä niin, että suojelu helpottui. Siksi tilintarkastustuomioistuin selvitti, sisältyykö kehykseen tehokkaita välineitä, joiden avulla merialueita voidaan suojella, luodaanko sillä selkeä perusta toimia varten, onko kehys liitetty meriympäristöön vaikuttaviin muihin politiikanaloihin ja perustuiko kehys ajan tasalla oleviin uhanalaisimpien lajien ja luontotyyppien määrittämistä koskeviin tieteellisiin tietoihin.

EU:n suojellut merialueet suojaavat meriä käytännössä vain rajallisesti

31 Komissio määrittelee suojellut merialueet merialueiksi, joiden ensisijainen tavoite on luonnonsuojelu. Jotta suojelluilla merialueilla olisi vaikutusta, niillä on oltava selkeät tavoitteet. Toteutettavia toimia on lisäksi hallinnoitava hyvin ja niiden on perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon³⁰.

Meristrategiapuitedirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot sisällyttävät strategioihinsa alueellisia suojelutoimenpiteitä, jotka edistävät suojeltujen merialueiden yhtenäisiä ja edustavia verkostoja.³¹

32 Suojelluilla merialueilla vastataan moniin suojelutavoitteisiin erilaisilla suojelutoimenpiteillä, joihin saattaa liittyä kalastusrajoituksia. Jäsenvaltiot soveltavat suojelluilla merialueilla useantasoisia kalastusrajoituksia (ks. *laatikossa 5* oleva esimerkki). Euroopan ympäristökeskus totesi vuonna 2018, ettei suojeltujen merialueiden verkosto ole ekologisesti edustava.³²

³⁰ COM(2015) 481 final, 1.10.2015. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle suojeltujen merialueiden perustamisen edistymisestä (meristrategiapuitedirektiivin 2008/56/EY 21 artiklan mukainen arviointi).

³¹ Direktiivin 13 artiklan 4 kohta.

³² EEA: *Marine protected areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems*, 2018.

Laatikko 5

Suojelun eri tasot Cinque Terren suojellulla merialueella (Italia)

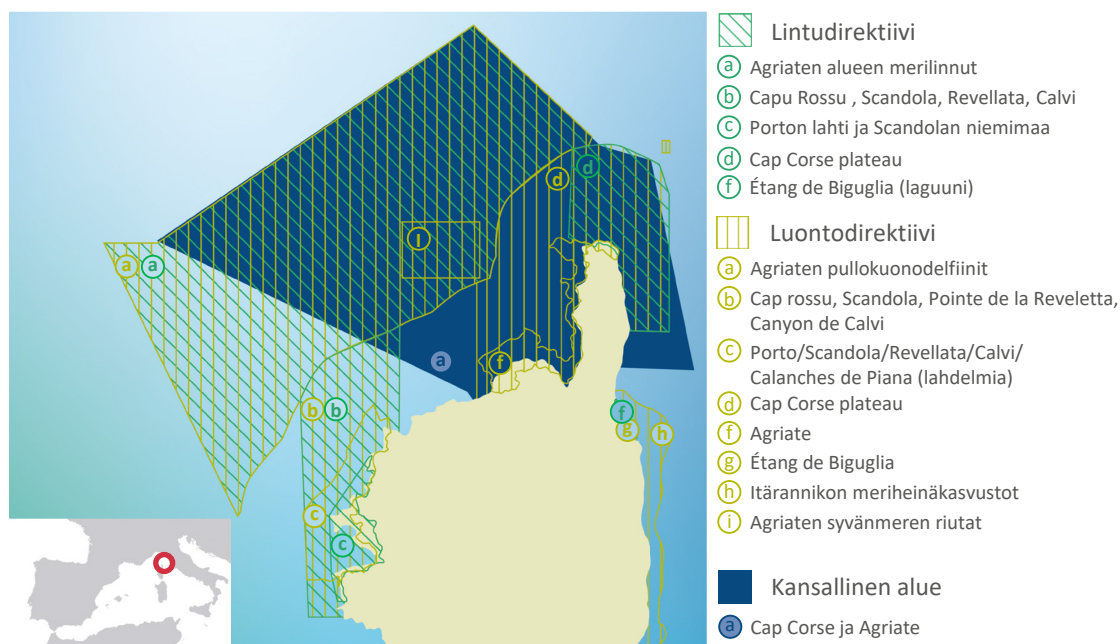


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin alkuperäistä kuvaa (© Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre) mukauttaen.

Suojellun merialueen pinta-ala on 4 554 hehtaaria, ja suojelutasoja on kolme. Vyöhykkeen A (ei kalastusta) pinta-ala on vain 104 hehtaaria (2,3 prosenttia suojellusta merialueesta). Vyöhykkeillä B ja C paikalliset kalastajat saavat kalastaa alueen hoidosta vastaavan viranomaisen ennalta antamalla luvalla. Vyöhyke C on puskurivyöhyke luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeimpien alueiden ja suojellun merialueen ulkopuolisten alueiden välillä. Ulkopuolisilla alueilla ei sovelleta yhtä tiukkoja rajoituksia kuin suojellulla alueella.

33 Suojeltuja merialueita voi nimetä EU:ssa osaksi Natura 2000 -verkostoa vain, jos niiden yhteydessä voi viitata luonnonsuojeludirektiiveissä lueteltuihin lajeihin tai luontotyypppeihin. Verkostoon nimetyt suojellut merialueet ovat usein päällekkäisiä toistensa ja kansallisten suojelualueiden kanssa. **Kaaviossa 7** kuvataan, miten eri alueet voivat kytkeytyä toisiinsa.

Kaavio 7 – Pohjois-Korsikan suojelualueet (Ranska)



Lähteet: INPN, Cartographie des espaces naturels ou protégés: <https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9100008> ja Natura 2000 Network Viewer: <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

34 Suojelluilla merialueilla pyyntipaineita vastaan kohdennettavan suojelun taso vaihtelee. Tilintarkastustuomioistuinin tutki, miten jäsenvaltioiden säännöksillä suojeltiin 21:tä Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa pitkään suojeltua merialuetta (ks. *liite II*), ja totesi seuraavaa:

- a) Kolmella alueella (14 prosenttia) sovellettiin kalastuskieltoja suurimpaan osaan suojellusta merialueesta.
- b) Yhdeksällä alueella (43 prosenttia) oli joitakin kalastustoiminnan rajoituksia, joilla kiellettiin tiettyjä kalastusmenetelmiä, edellytettiin lupia tai sallittiin kalastus suurimmassa osassa suojellusta merialueesta.
- c) Yhdeksällä alueella (43 prosenttia) jäsenvaltiot olivat asettaneet kalastustoiminnalle erityisiä rajoituksia vain vähän tai ei ollenkaan.

35 EU:n lainsäädännössä ei edellytetä, että suojelluille merialueille laadittaisiin hoitosuunnitelmat, mutta OECD³³ pitää niiden laatimista hyvänä käytäntönä. Hoitosuunnitelmissa määritellään suojeltujen merialueiden suojelemiseksi tarvittavat toimet ja suojelusta vastaavat viranomaiset. Vain runsaalla puolella

³³ Marine Protected Areas – Economics, Management and Effective Policy Mixes <https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf>.

tilintarkastustuomioistuimen tutkimista suojelluista merialueista oli hoitosuunnitelma. Maailman luonnonsäätiö (WWF)³⁴ raportoi vuonna 2019, että vaikka suojeltujen merialueiden osuus EU:n merialueista oli 12,4 prosenttia, sellaisten suojeltujen merialueiden osuus, joille oli laadittu hoitosuunnitelma, oli vain 1,8 prosenttia EU:n merialueista. Euroopan ympäristökeskus totesi vuonna 2020, että alle prosenttia Euroopan suojelluista merialueista voidaan pitää (esimerkiksi kalastuskieltojen avulla) täysin suojeltuina merensuojelualueina ja että suojeltujen merialueiden hoitoa olisi parannettava³⁵.

36 Jäsenvaltiot voivat käyttää suojeltuja merialueita suojellakseen merialueita monenlaisilta muilta paineilta kuin kalastukselta (kuten ruoppaukselta, kaivostoiminnalta, öljyn ja kaasun etsinnältä, teollisuuden jätevesipäästöiltä, ankkuroinnilta, risteilyaluksilta tai vedenalaisilta kaapeleilta).

37 Eräässä tieteellisessä tutkimuksessa³⁶ todettiin vuonna 2019, että 59 prosentilla tutkituista suojelluista merialueista harjoitettiin kaupallista troolausta enemmän kuin suojelemattomilla alueilla ja että monilla suojelluilla merialueilla ei suojeltu vaarantuneita lajeja. Tutkimuksessa huomautettiin, että suuri osa EU:n vaikuttavan laajasta suojeltujen merialueiden verkostosta antaa väärän turvallisuudentunteen siitä, että suojelua edistäviä toimia toteutetaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä lisäsuojaa antavista käytännöistä suojelluilla merialueilla, joilla sovellettiin kalastusrajoituksia (ks. *laatikko 6*).

³⁴ WWF: [Protecting Our Ocean – Europe’s Challenges to Meet the 2020 Deadlines](#), 2019.

³⁵ EEA: [Marine messages II](#), Box 3.2, 2020.

³⁶ Dureuil et al.: [Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot](#), *Science*, Vol. 362, Issue 6421, s. 1403–1407, 2018.

Laatikko 6

Suojellut merialueet ja kalastukselta suojele

Vaikka Cinque Terren suojellulla merialueella (Italia) on kalastuskieltoja, alueen hoitajat tiesivät, että suojellun alueen rajojen sisällä harjoitetaan usein laitonta troolikalastusta. Vuonna 2009 he asettivat alueelle troolausta estäviä pollareita (ks. kuva) laittoman kalastuksen vähentämiseksi. Ne estävät troolin kulun ja sotkevat verkot.



Lähde: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

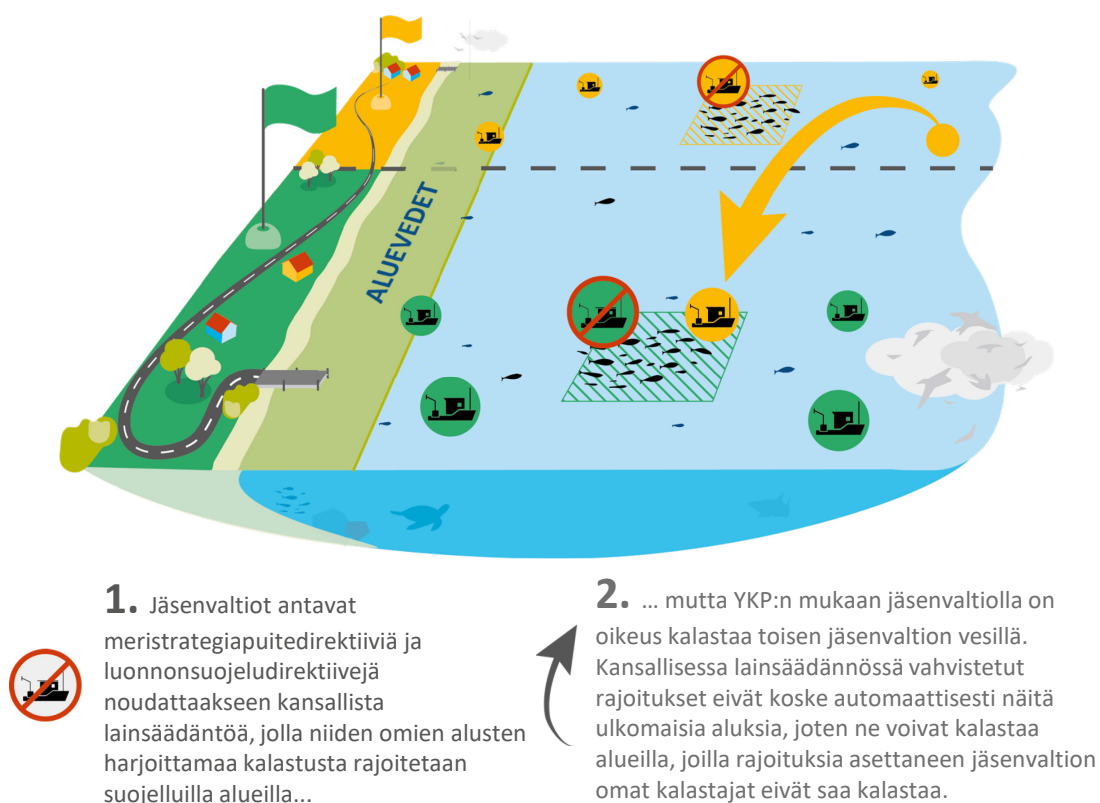
38 Euroopan ympäristökeskus raportoi³⁷ vuonna 2018, että EU oli saavuttanut alueellista kattavuutta koskevan tavoitteensa, jonka mukaan vähintään kymmenen prosenttia EU:n merialueista nimetään suojelluiksi merialueiksi vuoteen 2020 mennessä, mutta että suojellut alueet painottuivat rannikkovesiin eivätkä kattaneet riittävästi avomerialueita. Euroopan ympäristökeskus totesi, että suojeltujen merialueiden verkosto ei edelleenkään ollut kattamillaan alueilla edustava koko biologisen monimuotoisuuden osalta ja että merien biologista monimuotoisuutta

³⁷ EEA: EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas , 2018.

olisi suojeltava paremmin.³⁸ Komissio arvioi vuonna 2020, että alle prosentti merialueista kuuluu EU:ssa tiukan suojelun piiriin.³⁹

39 *Taulukossa 1* esitetään, miten vastuut ympäristö- ja kalastuspolitiikoista vaihtelevat merialueen tyypin mukaan. Jäsenvaltioiden on noudatettava meristrategiapuitedirektiivin ja luonnonsuojeludirektiivien mukaisia meriympäristön suojelua koskevia sitoumuksia ja siksi perustettava suojeltuja merialueita ja asetettava rajoituksia omille kalastusaluksilleen. Aluevesillä jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa kalastuksen niihin kalastusaluksiin, jotka perinteisesti kalastavat näillä vesillä läheisen rannikon satamista käsin. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi yksipuolisesti tehdä näin tämän rannikkoalueen ulkopuolella sijaitsevien suojeltujen merialueiden osalta (ks. *kaavio 8*), vaan niiden on osallistuttava YKP:n mukaisiin monenvälisiin keskusteluihin.

Kaavio 8 – Rannikkoalueen ulkopuolella sijaitsevilla suojelluilla merialueilla suoja on vähäisempi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

³⁸ EEA: [Marine protected areas](#), 2018.

³⁹ COM(2020) 380 final, 20.5.2020. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – [Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia – Luonto takaisin osaksi elämäämme](#).

Säätelyvälineet, joilla yhdistetään merien biologista monimuotoisuutta koskeva EU:n toimintapolitiikka ja YKP, eivät toimineet hyvin käytännössä

40 Sekä merten biologista monimuotoisuutta että YKP:tä koskevaan EU-lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joiden avulla meriympäristön suojelu (joka on lähinnä jäsenvaltioiden vastuulla) liitetään kalavarojen säilyttämistoimenpiteisiin (jotka kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan). Tilintarkastustuomioistuimien tutki, kuinka nämä säännökset toimivat käytännössä kohdassa **26** mainituilla tarkastuskohteena olleilla merialueilla.

YKP:n 11 artikla

41 Jäsenvaltiot vastaavat suojeltavien merialueiden perustamisesta ja niiden on noudatettava meristrategiapuitedirektiivin ja luonnonsuojeludirektiivien mukaisia suojelua koskevia sitoumuksia. Koska kalastus kuuluu EU:n toimivaltaan, jäsenvaltiot, jotka haluavat rajoittaa muiden jäsenvaltioiden kalastusalusten vaikutuksia, voivat kuitenkin YKP:n 11 artiklan mukaan toimittaa yhteisen suosituksen, jotta komissio voi toteuttaa toimenpiteitä.

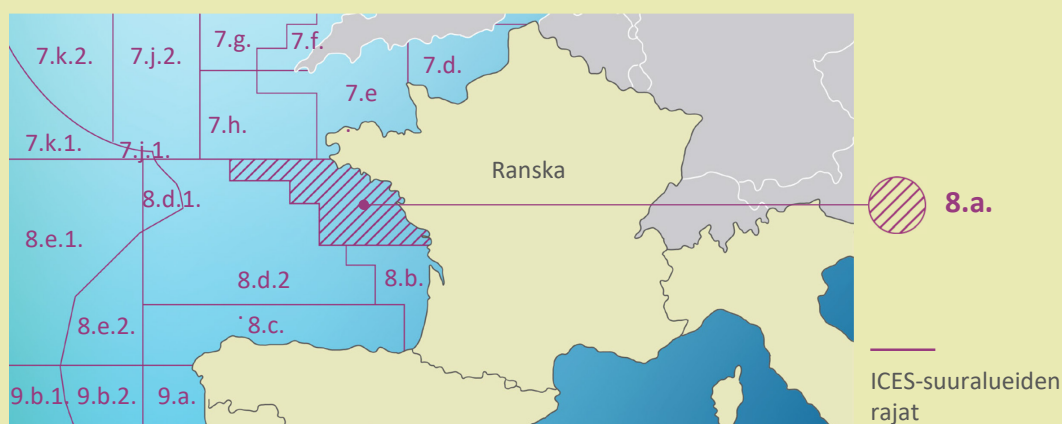
42 YKP:n 11 artiklaa ei hyödynnetty tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioissa selitettiin keskeisenä syynä olevan se, että yhteisiin suosituksiin ja niitä seuraaviin komission antamiin delegoituihin säädöksiin perustuvaa prosessia on monimutkaista soveltaa ja että se saattaisi

- o johtaa lievempiin lopullisiin rajoituksiin kuin ehdotuksen tehnyt jäsenvaltio alun perin esitti
- o edellyttää pitkäkestoisia keskusteluja, joiden aikana alue olisi muiden jäsenvaltioiden alusten käytettävissä ja herkille luontotyypeille voisi edelleen aiheutua lisävahinkoja (ks. *laatikossa 7* oleva esimerkki).

Laatikko 7

Esimerkki YKP:n 11 artiklan soveltamisvaikeuksista

Jos Ranskan tarvitsisi meristrategiapuitedirektiiviä noudattaakseen esimerkiksi asettaa kalastusrajoituksia jollakin pienellä alueella vesilläään, jotka kuuluvat ICES-alueeseen 8.a (ks. jäljempänä oleva kuva), Ranska voisi soveltaa rajoituksia ranskalaisiin aluksiin. Ulottaakseen rajoitukset koskemaan kaikkia EU:n aluksia, Ranskan olisi sovittava yhteisestä suosituksesta kaikkien muiden jäsenvaltion kanssa, joilla on hallintaan liittyviä intressejä kyseisellä alueella (komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että kahdeksan jäsenvaltiota on ilmoittanut pyynnestä alueella 8.a).



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön](#) tieteellisten kuva-arkistojen (*Original Scientific Illustrations Archive*) perusteella. Toisintamiseen on saatu lupa.

Konsultoiduilla jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole aikarajaa reagoida Ranskan ehdotukseen. Jos ja kun ne reagoisivat, ne saattaisivat hyväksyä yhteisen suosituksen, jossa toimenpiteet olisivat Ranskan ehdottamia lievempiä. Jos Ranska ei hyväksyisi tätä, Ranskan olisi tuettava pyyntöään tieteellisellä näytöllä. Meriympäristön suojelutoimenpiteiden hyödyt osoittavaa vankkaa näyttöä on vaikea saada. Koko prosessi saattaisi kestää useita vuosia.

43 Komissio myöntää, että YKP:n 11 artiklan mukaiset yhteiset suositukset ovat vaatineet enemmän aikaa ja että ne kattavat ainoastaan tietyt alueet Pohjanmerellä ja Itämerellä.⁴⁰ Komissio hyväksyi seitsemän vuoden aikana kuusi yhteistä suositusta, jotka liittyivät Pohjanmereen ja Itämereen⁴¹. Yksikään suosituksista ei liittynyt

⁴⁰ Ks. COM(2019) 274 final, 7.6.2019: [Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisen kalastuspolitiikan tilanteesta ja vuoden 2020 kalastusmahdollisuuksia koskevasta kuulemisesta](#).

⁴¹ Ks. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_fi.

tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamaan merialueeseen eikä Välimeren alueeseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällä menettelyllä ei pystytä varmistamaan merialueiden oikea-aikaista suojelua kalastukselta monilla Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla suojelluilla merialueilla. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että Euroopan ympäristökeskus raportoi vuonna 2020, että 11 artiklan mukainen menettely johti usein siihen, että kaupallisen kalastuksen edut menivät luonnonsuojeluvälvoitteiden edelle⁴².

44 Komissio ehdotti vuonna 2018, että kalastusrajoitusalueen määritelmää laajennettaisiin niin, että kalastusrajoitusalueella tarkoitettaisiin mitä tahansa jäsenvaltioiden perustamaa suojeltua aluetta. Näin jäsenvaltioille annettaisiin valtuudet valvoa kalastusrajoitusalueilla harjoitettavaa kalastustoimintaa⁴³, mikä yksinkertaistaisi 11 artiklassa nykyisin edellytettyä prosessia.

Meristrategiapuitedirektiivin 15 artikla

45 Kun jäsenvaltiot havaitsevat, että niiden merialueilla tarvitaan meristrategiapuitedirektiivin tavoitteen eli ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi toimenpiteitä, joihin jäsenvaltioilla ei ole valtuuksia (ja jotka liittyvät esimerkiksi kalastuspolitiikkaan), jäsenvaltiot voivat tuoda asian esiin EU:n tasolla meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklan mukaisesti (yhteisön toimintaa koskevat suositukset). Niistä neljästä jäsenvaltiosta, joihin tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin, vain Portugali oli tehnyt näin.

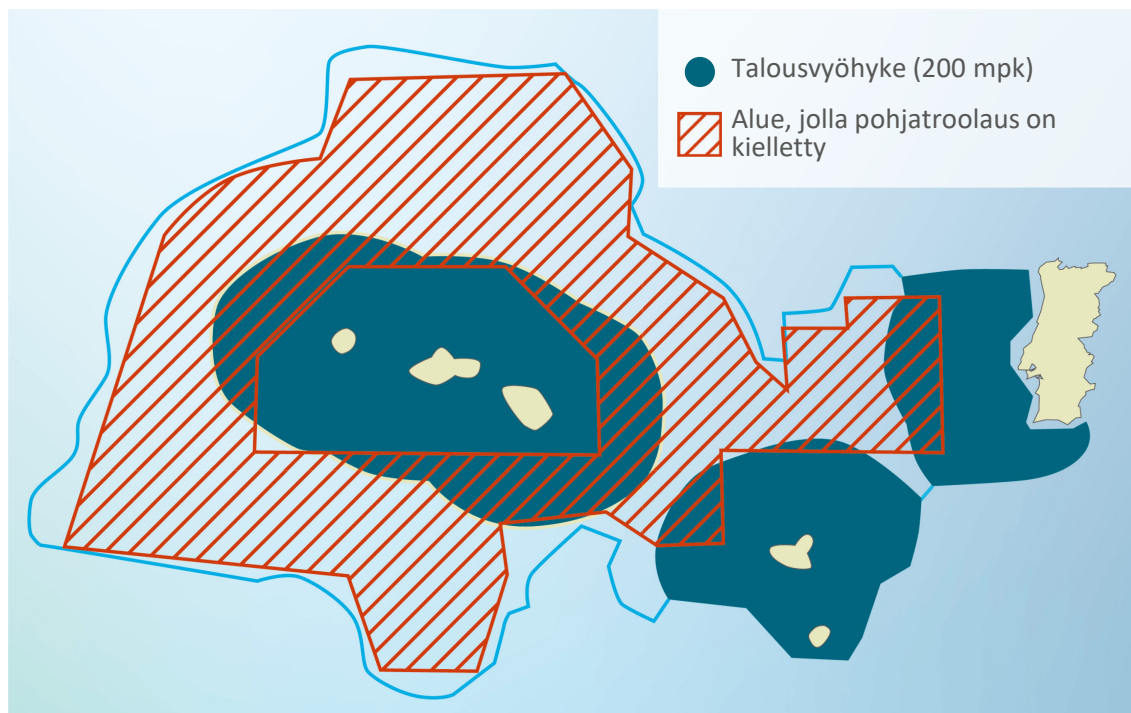
46 Täyttääkseen luonnonsuojeludirektiivien ja meristrategiapuitedirektiivin mukaiset sitoumuksensa Portugali kielsi vuonna 2014 aluksiltaan pohjatroulauseen suuressa osassa talousvyöhykettään ja mannerjalustaansa (ks. [kaavio 9](#)). Heinäkuussa 2015 Portugali pyysi meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklan mukaisesti komissiota kehottamaan Koillis-Atlantin kalastuskomissiota laajentamaan kiellon koskemaan muita EU:n aluksia ja muita kuin EU:n aluksia. Vuonna 2016 komissio pyysi Portugalia toimittamaan uusia tieteellisiä tutkimuksia. Portugalin viranomaiset totesivat tilintarkastustuomioistuimelle, etteivät ne pitäneet tätä välttämättömänä. Tilanteen seurauksena portugalilaiset alukset eivät saa harjoittaa pohjatroulausta

⁴² EEA: Marine messages II, Box 3.2, 2020.

⁴³ COM(2018) 368 final, 30.5.2018: Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 768/2005, (EY) N:o 1967/2006, (EY) N:o 1005/2008 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 2016/1139 muuttamisesta kalastuksenvalvonnan osalta.

asianomaisella alueella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan muiden jäsenvaltioiden alukset jatkoivat siellä kyseistä toimintaa.

Kaavio 9 – Alue, jolla pohjatroulaus on kielletty portugalilaisilta aluksilta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, mukautettu Portugalin ministeriön päätöksestä 114/2014 (© Ministério do Mar).

EU:n suojelusäännöt eivät ole johtaneet merkittävien meriekosysteemien ja elinympäristöjen elpymiseen

47 EU:n lainsäädännöllä suojellaan tiettyjä uhanlaisia lajeja ja luontotyyppejä, jotka luettelaa luonnonsuojeludirektiivien liitteissä. Eräät uhanlaiset lajit (kuten hait) taas hyötyvät YKP:n mukaisista pyyntirajoituksista. Meristrategiapuitedirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat suojella uhanlaisia lajeja tai luontotyyppejä ja päättää itse, mitä niistä suojellaan.

48 Luonnonsuojeludirektiivien liitteistä sovittiin EU:ssa yli 25 vuotta sitten. Niissä ei oteta huomioon viimeaikaisia tieteellisiä tietoja, eivätkä liitteet kata riittävästi merellisiä luontotyyppejä. Esimerkiksi maltanrausku (*Leucoraja melitensis*) – jonka Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto (IUCN) katsoo olevan äärimmäisen uhanalainen laji⁴⁴ – ja sen poikasten elinympäristöt (yli 60 metrin syvyydessä olevat hiekkaiset ja mutaiset tasanteet) eivät sisälly luonnonsuojeludirektiivien liitteisiin. Direktiiveihin

⁴⁴ IUCN: European Red List of Marine Fishes, 2015.

sisältyy menettelyjä, joilla suojeltavien lajien ja luontotyyppien luettelot voitaisiin saattaa ajan tasalle⁴⁵, mutta komissio ei ole vielä käyttänyt menettelyjä.

49 Euroopan ympäristökeskus⁴⁶ raportoi vuonna 2015, että luonnonsuojeludirektiiveissä jätetään merkittäviä meriekosysteemin näkökohtia virallisten suojelujärjestelmien ulkopuolelle, ja mainitsi erityisesti merikalat (kuten kaupallisesti hyödynnettävät lajit), merien selkärangattomat (kuten simpukat ja meritähdet) sekä rannikkoalueiden ulkopuolella sijaitsevat merelliset luontotyytit (kuten yli 20 metrin syvyydessä olevat hiekkasärkät tai pehmeäpohjaiset luontotyytit) ja niiden eläin- ja kasviyhteisöt.

50 Lajien lisääminen luonnonsuojeludirektiivien liitteisiin helpottaisi lajien saamista YKP:n sääntöjen mukaisen suojelun piiriin. Esimerkiksi Välimeri-asetuksessa kielletään luontodirektiivissä lueteltujen lajien pyytäminen.⁴⁷ Välimeri-asetuksen mukaan on edelleen laillista pyytää uhanalaisia lajeja (esimerkiksi sienieläimiä ja koralleja), jotka eivät sisälly luontodirektiivin liitteeseen. Teknisistä toimenpiteistä annetussa asetuksessa⁴⁸ viitataan samaten usein lajeihin, jotka on lueteltu luontodirektiivissä.

51 EU on toteuttanut aloitteita haiden suojelemiseksi (ks. [laatikko 8](#)) mutta ei ole nimennyt suojelualueita. Sitä vastoin Yhdysvallat on vuodesta 2006 lähtien määritellyt tärkeitä kalojen elinympäristöjä Atlantin laajalti vaeltavien lajien, kuten haiden, osalta ([Essential Fish Habitats for Atlantic Highly Migratory Species](#)).

⁴⁵ Luontodirektiivi, 19 artikla; lintudirektiivi, 15 ja 16 artikla.

⁴⁶ EEA Report, no 3/2015: [Marine protected areas in Europe's seas](#).

⁴⁷ Välimeri-asetus, 3 artikla.

⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1241, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, kalavarojen säilyttämisestä ja meriekosysteemien suojelemisesta teknisten toimenpiteiden avulla. EUVL L 198, 25.7.2019.

Laatikko 8

Haiden suojelua koskevat EU:n aloitteet

YKP:ssä kielletään tiettyjen hailajien kohdennettu kalastus. Niiden kuolleet ja elävät yksilöt olisi heitettävä pois, jos niitä saadaan saaliiksi tahattomasti.

Komissio ja EU:n ministerineuvosto hyväksyivät haikannan säilyttämistä ja hoitoa koskevan toimintasuunnitelman⁴⁹ vuonna 2009. STECF raportoi vuonna 2019, että oli merkkejä siitä, että haikannan hoidossa ja säilyttämisessä oli edistytty kymmenen viime vuoden aikana, mutta painotti myös, että monien haikantojen tila on edelleen huolestuttava.⁵⁰

Hainevien irrottaminen aluksella ("haiden eväpyynti") on ollut EU:ssa kiellettyä vuodesta 2003.⁵¹ Haiden eväpyynti on tärkeimpiä haiden säilymistä uhkaavia tekijöitä.

Edistystä Atlantilla mutta heikkoja tuloksia Välimerellä

52 YKP:ssä edellytetään meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä ja kestävää kalastuksenhoitoa, jotka toteutetaan saattamalla kalastus tasolle, joka ei ylitä kestävää enimmäistuottoa. Tilintarkastustuomioistuin tutki, tukiko YKP:n täytäntöönpano meriluonnonvarojen säilyttämistä ja merellisten luontotyyppien suojelua.

Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että jotta näin olisi, YKP:ssä olisi vahvistettava parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten lausuntojen mukaisia toimenpiteitä, joilla torjuttaisiin liikakalastusta ja estettäisiin meriluonnonvarojen liiallinen hyödyntäminen mukauttamalla kalastuslaivastojen kapasiteetti kestävä kalastuksen mukaisiin saalistasoihin.⁵² Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tehokas kalastuksenvalvontajärjestelmä on ratkaisevan tärkeä tekijä.

⁴⁹ COM(2009) 40 final, 5.2.2009. [Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle haiden säilyttämistä ja hoitoa koskevasta Euroopan yhteisön toimintasuunnitelmasta.](#)

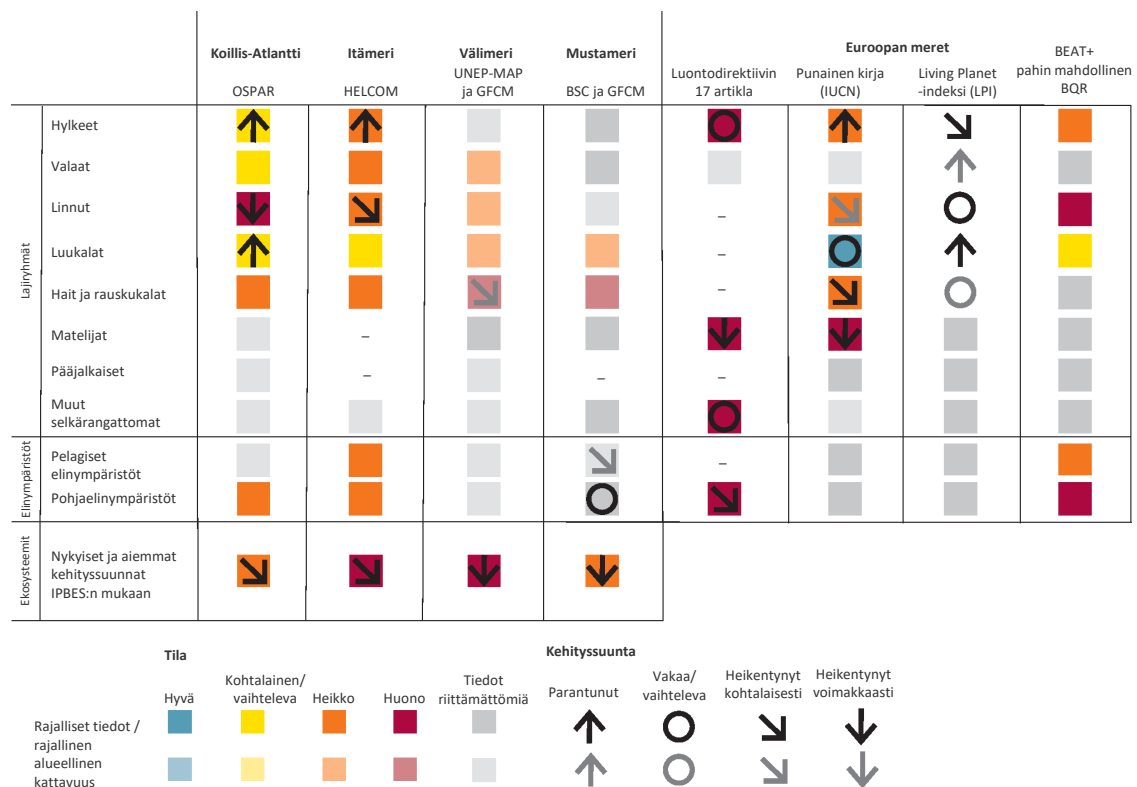
⁵⁰ STECF 19-17.

⁵¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1185/2003 (sellaisena kuin se on muutettuna), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2003, hainevien irrottamisesta aluksella. EUVL L 167, 4.7.2003.

⁵² YKP, 2 ja 3 artikla.

53 Euroopan ympäristökeskus raportoi vuonna 2020, ettei YKP:n tavoitetta saattaa kaikkien kantojen kalastus vuoteen 2020 mennessä tasolle, joka ei ylitä kestäväää enimmäistuottoa, todennäköisesti saavutettaisiin.⁵³ Samassa raportissa todettiin, että tietyistä epävarmuudesta huolimatta viesti on selkeä: EU ei ole onnistunut pysäyttämään merien biologisen monimuotoisuuden köyhtymistä vuoteen 2020 mennessä.⁵⁴ **Kaaviossa 10** havainnollistetaan tätä sekä sitä, että merien biologisen monimuotoisuuden tilan arviointia varten ei monilla alueilla ole käytettävissä riittävästi tietoja.

Kaavio 10 – Euroopan merien biologisen monimuotoisuuden kokonaistila ja kehityssuunnat



Huomautukset: UNEP-MAP: YK:n ympäristöohjelma – Välimeren alueen toimintasuunnitelma; BSC: Mustanmeren komissio; BEAT+: työkalu, jolla arvioidaan biologisen monimuotoisuuden alueellista vaihtelua yhdistämällä olemassa olevia indikaattoreita; BQR: biodiversiteettilaatusuhde. Muiden lyhenteiden selitykset on esitetty muualla tässä kertomuksessa.

Lähde: © Euroopan ympäristökeskus, EEA Report: Marine messages II, 2020, Table 3.1, s. 26.

⁵³ EEA: Marine messages II, 2020, s. 11.

⁵⁴ EEA: Marine messages II, 2020, s. 25.

54 Atlantilla liikakalastus on alkanut vähentyä viime vuosina YKP:n vaikutuksesta. Välimerellä harjoitetaan edelleen liikakalastusta kestäättömän korkealla tasolla. Tilintarkastustuomioistuin selvitti tekijöitä, joiden se katsoo vaikuttaneen näihin kalakantojen säilyttämisessä saavutettuihin vaihteleviin tuloksiin.

Mitattavissa olevaa parannusta Atlantilla

55 Niiden kalakantojen osalta, joista on käytettävissä kestävää enimmäistuottoa koskevia tieteellisiä lausuntoja, näiden lausuntojen mukaisesti vahvistettujen suurinta sallittua saalista (TAC) koskevien rajoitusten määrä on kasvanut viime vuosina.⁵⁵ Komissio on todennut, että vuonna 2020 pyydetystä kalamäärästä 99 prosenttia ja biologisista kannoista 73 prosenttia on kestävä kalastuksen piirissä.

56 STECF totesi vuonna 2019, että Koillis-Atlantin alueella kannan biomassa on keskimäärin paranemassa.⁵⁶ Iberian niemimaan rannikolla ja Biskajanlahdella kantojen biomassa oli kasvanut huomattavasti. STECF raportoi kuitenkin, että kaiken kaikkiaan monia kantoja – joista oli käytettävissä tietoja arviointia varten – kalastettiin vuonna 2017 edelleen liikaa (40 prosenttia) tai ne eivät olleet turvallisten biologisten rajojen sisällä (35 prosenttia) ja että edistyminen vaikutti liian hitaalta sen kannalta, että kestävä enimmäistuotto saavutettaisiin vuoteen 2020 mennessä.

57 ICES tarjoaa neuvontaa monien biologisten kalakantojen osalta. Vuonna 2017 STECF pani merkille, että tietojen rajoitteiden vuoksi ICES ei pystynyt antamaan kestävää enimmäistuottoa koskevaa arviota yli puolesta kalakannoista⁵⁷. Niistä 156 kalakannasta, joihin sovelletaan kiintiötä, ICES pystyi antamaan kestävää enimmäistuottoa koskevan lausunnon vain 86 kannasta eli 55 prosentissa tapauksista.⁵⁸ Muissa tapauksissa ICES sovelsi ennalta varautuvaa lähestymistapaa, mikä voi johtaa runsaampaan kalastukseen kuin kestävää enimmäistuottoa sovellettaessa (ks. *laatikko 2*).

⁵⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, ks. s. 9.

⁵⁶ STECF: *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-19–01)*. Tämä on YKP:n tuloksia käsittelevän asiantuntijaryhmän STECF:lle laatima raportti maaliskuulta 2019. Tiedot ovat vuoteen 2017 ulottuvalta jaksolta. Ks. s. 7 ja 11.

⁵⁷ STECF 19–01, s. 11.

⁵⁸ Komission tiedonantoon COM(2019) 274 final liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja, ks. s. 7.

58 Raportit ovat osoittaneet, että komissio on aiemmin ehdottanut saalisrajoituksia, jotka ovat joissakin tapauksissa ylittäneet ICESin sille antamiin tieteellisiin lausuntoihin sisältyneet suositukset. Neuvosto puolestaan nosti joissakin tapauksissa komission esittämiä rajoituksia (ks. [laatikko 9](#)).

Laatikko 10

Joissakin raporteissa on arvosteltu Atlantilla harjoitettavalle kalastukselle vahvistettuja saalisrajoituksia

ClientEarth-ympäristöjärjestön vuonna 2019 julkaisemassa raportissa (*Taking stock – are TACs set to achieve MSY?*) todetaan, että niiden saalisrajoitusten osuus, joissa komission ehdotus ylitti tieteellisessä lausunnossa suositetut määrät, vaihteli 41 prosentista 47 prosenttiin vuosina 2015–2019 ja että vastaavien neuvoston sopimien saalisrajoitusten prosenttiosuus oli tätä suurempi.

Pew Charitable Trusts -järjestön vuonna 2019 julkaisemassa raportissa (*EU Fisheries Management Improves but Still Lags Behind Scientific Advice*) todettiin, että niiden saalisrajoitusten prosenttiosuus, joissa komission ehdotus ylitti tieteellisessä lausunnossa suositetut määrät, on ajan mittaan pienentynyt. Raportin mukaan niiden saalisrajoitusten prosenttiosuus, joissa neuvoston vahvistama määrä ylitti tieteellisessä lausunnossa suositetut määrät, oli myös pienentynyt, mutta vastasi yhä 42:ta prosenttia Koillis-Atlantin kannoista vuonna 2019.

Lukuisilla EU:n toimilla ei ole saatu vähennettyä liikakalastusta Välimerellä

59 STECF totesi vuonna 2019 julkaistussa YKP:n tuloksia käsittelevässä seurantaraportissaan, että Välimeren kalakantojen tilanne oli edelleen heikko.⁵⁹ Komissio arvioi, että Välimerellä ja Mustallamerellä kalastuksen määrä oli 2,2 kertaa suurempi kuin kestävän enimmäistuoton mukainen kalastus ja että kalakantojen biomassa ei kasvanut merkittävästi vuosina 2003–2016.⁶⁰ Euroopan ympäristökeskus raportoi vuonna 2020, että vain kuusi prosenttia Välimeren arvioiduista kannoista täytti kestävää enimmäistuottoa koskevat perusteet.⁶¹

⁵⁹ STECF-ADhoc-19-01.

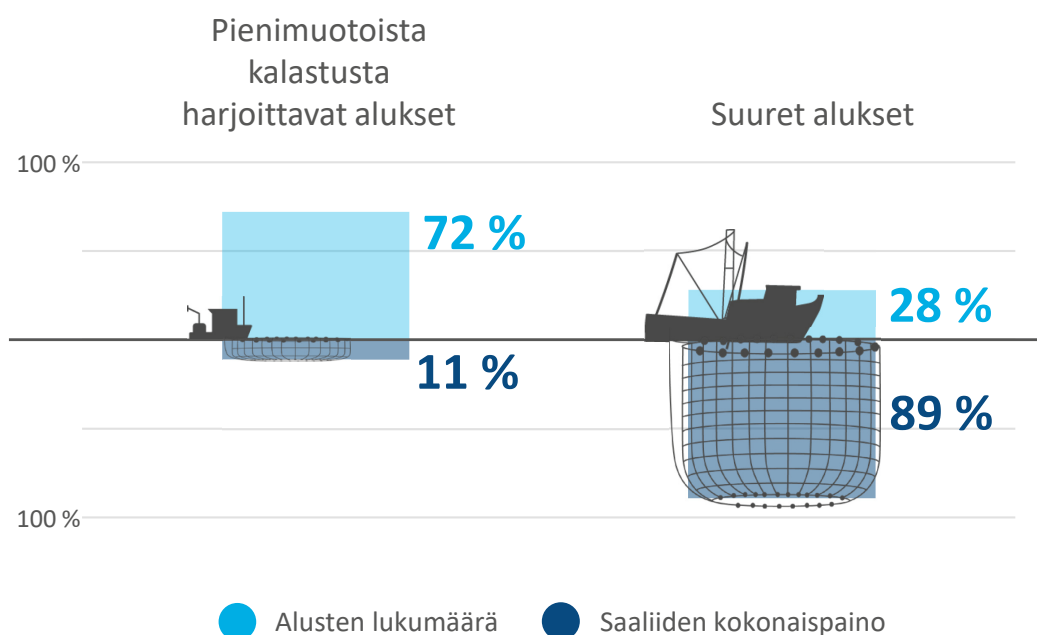
⁶⁰ COM(2019) 274 final, 7.6.2016.

⁶¹ EEA: Marine messages II, 2020, s. 17.

60 STECF on pannut merkille Välimerellä käytettävän **pyyntiponnistusjärjestelmän** rajoitteet ja ehdottanut saaliiseen perustuvia vaihtoehtoja (TACEja). Komissio esitti tällaisia toimenpiteitä ehdotuksissaan, jotka koskivat läntisellä Välimerellä sekä Adrianmerellä sovellettavia EU:n monivuotisia hoitosuunnitelmia (MAP). Lainsäädäntövallan käyttäjät kuitenkin hylkäsivät nämä ehdotukset. STECF on todennut, ettei pyyntiponnistuksen vähentäminen johda automaattisesti saaliiden pienenemiseen.⁶²

61 STECF arvioi, että Välimerellä pienimuotoista kalastusta harjoittava EU:n laivasto käsitti vuonna 2016 noin 17 500 alusta⁶³. Suuret alukset pyytävät merkittävästi enemmän kalaa kuin pienet alukset. **Kaaviossa 11** kuvataan pienten ja suurten alusten arvioitua osuutta laivaston alusten kokonaismäärästä ja saaliin kokonaispainosta.

Kaavio 11 – Välimerellä kalastavat EU:n alukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin (raporttiin STECF 18–07 sisältyvien tietojen perusteella).

62 Jäsenvaltioiden olisi valvottava saaliiden purkamista satamissaan, ja EU:n lainsäädännössä edellytetään, että kaikki kalastustuotteet saatetaan markkinoille tai rekisteröidään ensi kerran huutokauppakeskuksessa tai rekisteröidyille ostajille tai tuottajajärjestöille.⁶⁴ Näin ollen jäsenvaltioiden viranomaisten ja purkupaikoista

⁶² Ks. STECF:n raportit PLEN 17–02, PLEN 18–01, STECF 18–09 ja STECF 18–13.

⁶³ STECF: The 2018 Annual economic report on the EU fishing fleets (STECF 18–07), s. 163.

⁶⁴ Ks. neuvoston asetus (EY) No 1224/2009, johdanto-osan 21 kappale ja 59 artikla.

vastaavien pitäisi pystyä esittämään kattavat tietokannat saaliista. Vuonna 2017 STECF totesi, että Välimeren kantojen arvioinnissa on edistytty, mutta käytettävissä olevat tiedot eivät ole riittävän luotettavia, koska kalastusta koskevat tiedot ovat usein vaillinaisia ja epätarkkoja ja aikasarjat ovat suhteellisen lyhyitä.⁶⁵ Lisäksi STECF totesi, että jäsenvaltiot seurasivat suurta osaa Välimerellä kalastavasta EU:n laivastosta heikosti pyyntiponnistustasojen osalta.⁶⁶

63 STECF arvioi vuonna 2019 jälkikäteen 22 **kansallista hoitosuunnitelmaa**, jotka oli hyväksytty Välimeri-asetuksen mukaisesti. STECF totesi, että Välimeri-asetuksen piiriin kuuluvilla vanhemmilla kansallisilla hoitosuunnitelmilla ei useimmissa tapauksissa ollut ollut parantavaa vaikutusta Välimeren kantojen heikkoon tilaan. Lisäksi STECF huomautti, että osassa tapauksista suunnitelman laatiminen liittyi pyyntöihin, joilla haettiin poikkeusta Välimeri-asetuksen säännöksistä.⁶⁷

64 Välimeri-asetuksella pyritään suojelemaan poikastuotantoalueita ja **herkkiä luontotyypppejä**⁶⁸. Asetuksessa edellytettiin, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle viimeistään 31. joulukuuta 2007 tällaisten alueiden perustamista koskevat tiedot ja että neuvosto nimeää vuoden 2008 loppuun mennessä ”erityisesti sellaiset kalastuksensuojelualueet, jotka sijaitsevat olennaisilta osin jäsenvaltioiden aluevesien ulkopuolella sekä ilmoittaa, mitkä kalastustoimet ovat näillä alueilla kiellettyjä ja mitkä sallittuja”. Jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet komissiolle näitä tietoja.

65 EU hyväksyi vuonna 2019 **monivuotisen suunnitelman**, joka koskee kuutta merenpohjan lähellä elävää lajia läntisellä Välimerellä.⁶⁹ Suunnitelmaan sisältyy suojatoimenpiteitä koskevia säännöksiä⁷⁰, joiden mukaan on toteutettava korjaavia toimenpiteitä (esim. sulkemisia), jos kannat ovat tieteellisten lausuntojen mukaan uhattuna. Saaliiden seurannassa ja hyvien tietojen saannissa on kuitenkin vaikeuksia (ks. kohta **62**). Komissio arvioi suunnitelman vuonna 2024. Ajankohta on hyvin lähellä päivämäärää (1. tammikuuta 2025), johon mennessä kestävän enimmäistuoton mukaiset kalastustasot olisi saavutettava.

⁶⁵ Ks. STECF PLEN 17-02.

⁶⁶ Ks. STECF PLEN 17-02.

⁶⁷ Ks. STECF PLEN 19-01.

⁶⁸ Ks. neuvoston asetus (EY) No 1967/2006, johdanto-osan 18 kappale sekä 5 ja 6 artikla.

⁶⁹ Asetus (EU) 2019/1022, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019.

⁷⁰ Asetuksen 17 ja 6 artikla.

66 Teknisillä toimenpiteillä tarkoitetaan sääntöjä, joilla määrätään, miten, missä ja milloin kaupalliset kalastajat saavat kalastaa. Vuonna 2019 EU hyväksyi teknisistä toimenpiteistä annetun asetuksen⁷¹, jota sovelletaan kaikilla EU:n vesialueilla. Yhtenä asetuksen tavoitteena on, että kalastuksenhoidolla tuettaisiin meristrategiapuitedirektiivin ja luonnonsuojeludirektiivien täytäntöönpanoa.⁷²

67 Edistymisen seurantaan varten ei ollut mekanismeja ennen asetuksen hyväksymistä. Asetuksessa annetaan komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä tarvittaessa⁷³. Lisäksi siinä otetaan käyttöön kolmivuositain tapahtuva raportointi. Ensimmäinen kolmivuositainen raportti on määrä julkaista vuonna 2020.

68 Lisäksi Välimeri-asetukseen⁷⁴ ja GFCM-asetukseen⁷⁵ sisältyy teknisiä toimenpiteitä, joita sovelletaan vain kyseisillä alueilla. EU on GFCM:n sopimuspuoli, mutta EU:lla on oikeus soveltaa tiukempia sääntöjä, jos EU katsoo, etteivät GFCM:n toimenpiteet mene riittävän pitkälle kalastuksesta aiheutuvien tuhoisien vaikutusten ehkäisemissä⁷⁶. Teknisillä toimenpiteillä voitaisiin pyrkiä vaikuttavammin edistämään kalastuksesta meriympäristöön aiheutuvan kielteisen ympäristövaikutuksen minimointia Välimerellä.

⁷¹ Asetus (EU) 2019/1241.

⁷² Ks. 3 artiklan 2 kohdan d alakohta.

⁷³ Ks. esimerkiksi 10 artiklan 4 kohta, 12 artiklan 2 kohta, 15 artiklan 2 kohta, 23 artiklan 1 ja 5 kohta, 27 artiklan 7 kohta ja 31 artiklan 4 kohta.

⁷⁴ Asetus (EY) N:o 1967/2006.

⁷⁵ Asetus (EU) N:o 1343/2011.

⁷⁶ KOM(2007) 604 lopullinen, 17.10.2007: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – [Aavan meren tuhoavat kalastuskäytännöt ja haavoittuvien syvänmeren ekosysteemien suojele](#).

69 Kalastusta koskevia tietoja hankitaan valvonta-asetuksen⁷⁷ ja tietojenkeruupuiteasetuksen mukaisesti. Komission vuonna 2017 tekemässä valvonta-asetuksen arvioinnissa todettiin, ettei lainsäädäntökehys ole täysin tarkoituksenmukainen⁷⁸, minkä vuoksi komissio ehdotti uutta asetusta⁷⁹. Erityisenä ongelmana on, että alle 12 metrin pituiset alukset on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta ja ettei alle 50 kilogramman saaliista tarvitse ilmoittaa. Ehdotukseen, jota käsitellään yhä lainsäädäntöprosessissa, sisältyy säännöksiä, joilla vahvistetaan pienimuotoisen kalastuksen seurantaa, ja vaatimus, jonka mukaan kaikissa aluksissa on oltava seurantajärjestelmä.

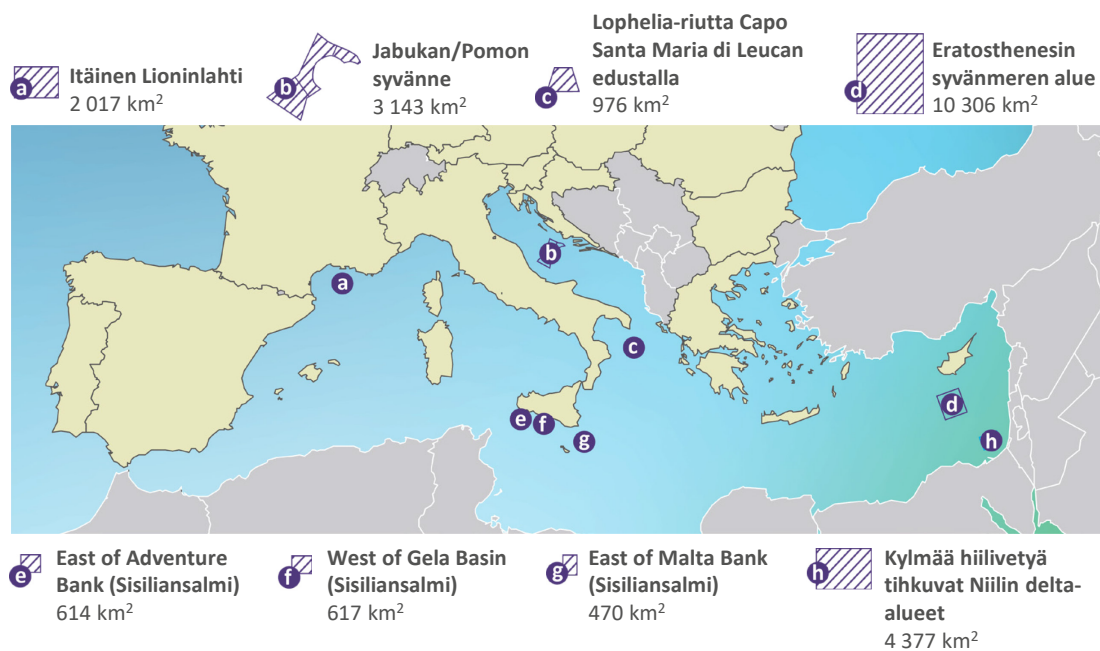
70 GFCM on tähän mennessä perustanut kahdeksan kalastusrajoitusalueita (esim. Jabuka / Pomo Pit) herkkien syvänmeren luontotyyppien ja kalojen tärkeiden elinympäristöjen suojelemiseksi. Ne kattavat noin prosentin Välimeren alueesta (ks. [kaavio 12](#)). Lisäksi GFCM:n antama pohjaharojen ja troolien käyttökielto on ollut voimassa vähän tunnettujen merenpohjan luontotyyppien suojelemiseksi kaikissa yli 1 000 metriä syvissä vesissä (joiden osuus Välimerestä ja Mustastamerestä on 59 prosenttia) vuodesta 2005 alkaen.

⁷⁷ STECF PLEN 17-02.

⁷⁸ COM(2017) 192 final, 24.4.2017. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle [unionin valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisön kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun asetuksen \(EY\) N:o 1224/2009 täytäntöönpanosta ja arvioinnista 118 artiklan mukaisesti – REFIT Kalastuksen valvonta-asetuksen vaikutusten arviointi](#).

⁷⁹ COM(2018) 368 final, 30.5.2018.

Kaavio 12 – GFCM:n perustamat kalastusrajoitusalueet

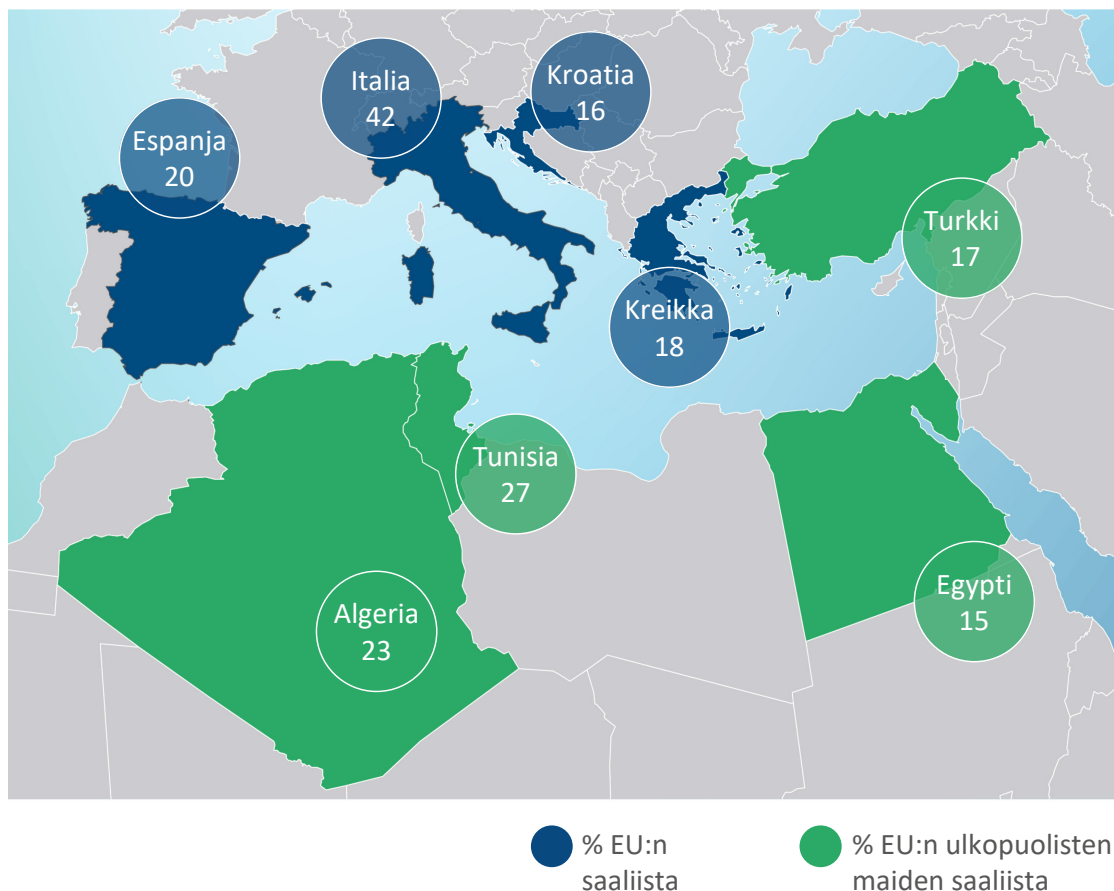


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön](#) tieteellisten kuva-arkistojen (*Original Scientific Illustrations Archive*) perusteella. Toisintamiseen on saatu lupa.

71 Lisävaikeutta Välimeren alueella aiheuttaa se, että kalastusta hoidetaan yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Vuonna 2017 EU:n saaliiden osuus oli noin 52 prosenttia Välimeren alueen saaliiden kokonaispainosta. [Kaaviosta 13](#) käy ilmi, että neljä jäsenvaltiota kalastaa lähes kaiken EU:n saaliista, ja neljän muun maan osuus on yli 80 prosenttia EU:n ulkopuolisten maiden saaliista⁸⁰.

⁸⁰ *Lähde:* GFCM-tietokanta.

Kaavio 13 – Välimeren alueen tärkeimmät kalastusvaltiot



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [GFCM:n](#) tietokannan perusteella.

EU:n välineitä, joilla hallitaan kalastuksen ylikapasiteettia, ei ole mukautettu tarkasti alueellisiin tarpeisiin eikä ympäristövaikutuksiin

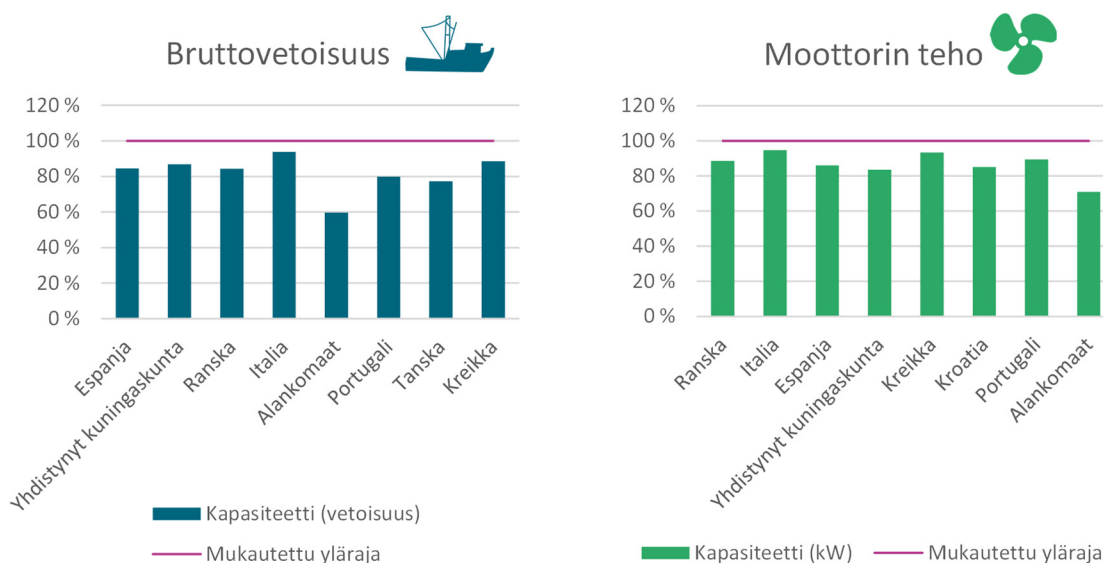
72 YKP:llä pyritään estämään meriluonnonvarojen liiallinen hyödyntäminen mukauttamalla laivastojen kalastuskapasiteetti kestäväen enimmäistuoton mukaisiin saalistasoihin.⁸¹ Komission yksiköt panivat merkille [vuoden 2017 toimintakertomuksessa](#), että ylikapasiteettia pidetään pääsyynä Välimeren alueen liikakalastukseen, kun otetaan huomioon yleinen saaliiden valvonnan puuttuminen ja luottaminen siihen, että kalastuskuolevuuden sääntely tapahtuu pyyntiponnistuksen avulla.

⁸¹ Ks. YKP, 2 artiklan 5 kohdan d alakohta.

73 YKP:n mukaan jäsenvaltioiden on mukautettava laivastojensa kapasiteetti omiin kalastusmahdollisuuksiinsa. Asetuksessa vahvistetaan kalastuskapasiteetin ylärajat aluksen vetoisuutena ja tehona ilmaistuna jäsenvaltioittain ja edellytetään, että jäsenvaltiot soveltavat ”lisäys-/poistojärjestelmää”⁸² siten, että laivastoon tehtävän uuden kapasiteetin lisäyksen vastapainona on aina samansuuruinen kapasiteetin poisto. Kapasiteetin ylärajoja alennetaan, jos aluksia poistetaan käytöstä julkisen tuen avulla.

74 Vuoden 2019 lopussa laivastojen kapasiteetit olivat mukautettujen kapasiteettiylärajojen puitteissa. Kaiken kaikkiaan vetoisuutena ilmaistu kapasiteetti oli 21 prosenttia ylärajojen mukaista kapasiteettia alhaisempi ja konetehona ilmaistu kapasiteetti 15 prosenttia pienempi. Nämä ylärajat muodostavat siten jäsenvaltioille vain vähäisiä kannustimia kalastuskapasiteettia koskeviin toimiin (ks. *kaavio 14*).

Kaavio 14 – Merkittävien kalastuslaivastojen kapasiteetin ylärajat ja kapasiteetit vuonna 2019



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n kalastuslaivastorekisterin perusteella.

75 Lisäys-/poistojärjestelmään ei sisälly erityisiä Välimeren koskevia ehtoja, vaikka pyyntipaineet ovat siellä ankarampia kuin Atlantilla. Järjestelmässä sallitaan passiivisten alusten korvaaminen uusilla aluksilla ja se, että uudet alukset käyttävät vahingollisempia kalastusmenetelmiä. Esimerkiksi uuden pohjatroularin lisääminen laivastoon kurenuotta-aluksen tilalle johtaa siihen, että merenpohjan luontotyytit vahingoittuvat aikaisempaa enemmän. YKP:n mukaan komissio voi hyväksyä

⁸² YKP, 23 artikla.

täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan järjestelmän täytäntöönpanoa koskevat säännöt.⁸³ Komissio ei ole kuitenkaan vielä tehnyt niin.

Pieni osa EU:n rahoituksesta käytetään meriympäristön suojelun tukemiseen

76 Rahoitustuella pitäisi vastata todellisiin tarpeisiin ja edistää toimia, joilla tehostetaan meriympäristön suojelua. Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksessaan, edistikö EMKR-, Life- ja Interreg-ohjelmien käyttö meriympäristön suojelua niissä neljässä jäsenvaltiossa, joihin tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin.

77 EMKR:n varoilla tuetaan YKP:n tavoitteiden saavuttamista, myös kalastustoimien vuoksi meriekosysteemiin kohdistuvien haittavaikutusten minimointia ja sen varmistamista, ettei kalastus huononna meriympäristöä⁸⁴. EMRK:n rahoitusta ei pitäisi käyttää sellaisten toimien rahoittamiseen, joiden avulla lisätään yksittäisen aluksen kalastuskapasiteettia⁸⁵.

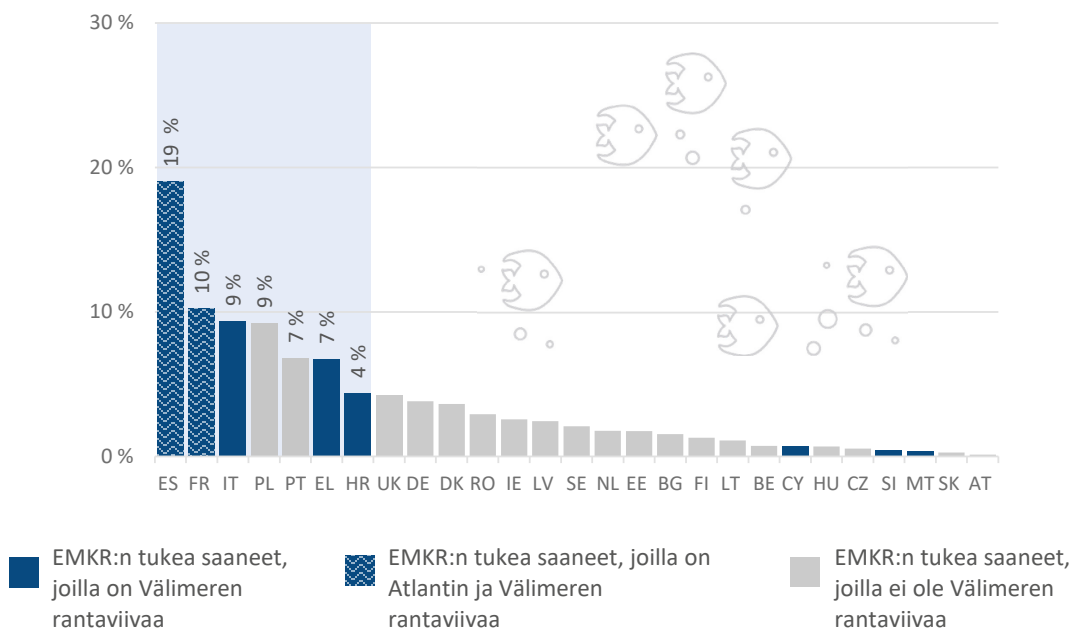
78 Kaudella 2014–2020 EMKR:n kokonaisrahoitus on yli kuusi miljardia euroa. EMKR:n rahoituksen seitsemästä suurimmasta saajasta viisi on maita, joilla on Välimeren rantaviivaa (ks. [kaavio 15](#)). Näistä kahdella suurimmalla saajalla on sekä Atlantin että Välimeren rantaviivaa.

⁸³ Ks. YKP, 23 artiklan 2 kohta.

⁸⁴ YKP, 2 artiklan 3 kohta.

⁸⁵ Ks. EMKR-asetus (asetus (EU) N:o 508/2014), 1 artikla.

Kaavio 15 – Suurimmat EMKR:n rahoitusmäärät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien julkaisun ”Tietoja ja lukuja YKP:sta”, (EU, 2018) perusteella.

79 EMKR tukee kalastus- ja vesiviljelytoimintaa. EMKR:n rahoituksella on tarkoitus tukea meristrategiapuitedirektiiviä ja edistää meriympäristön suojelua.⁸⁶ Rahastosta voidaan tukea säilyttämistoimenpiteitä suoraan ja välillisesti myös muita hyödyllisiä toimenpiteitä (kuten tutkimustietoa, tietojen keräämistä, seuranta ja täytöntöönpanoa).⁸⁷ Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että sen tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa oli käytetty vuoden 2019 loppuun mennessä noin kuusi prosenttia maille EMKR:stä myönnetystä kokonaisrahoituksesta säilyttämistoimenpiteisiin, jotka liittyivät välittömimmin meristrategiapuitedirektiiviin ja luonnonsuojeludirektiiveihin⁸⁸. Lisäksi kahdeksan prosenttia rahoituksesta oli suunnattu toimenpiteisiin, joilla ei ollut yhtä välitöntä vaikutusta meriympäristön säilyttämiseen. Tästä osuudesta jäsenvaltiot olivat käyttäneet alle kaksi miljoonaa euroa (0,2 prosenttia) kalastuksesta meriympäristöön kohdistuvien vaikutusten rajoittamiseen (ks. [kaavio 16](#)). Eräessä vuonna 2020 julkaistussa komission

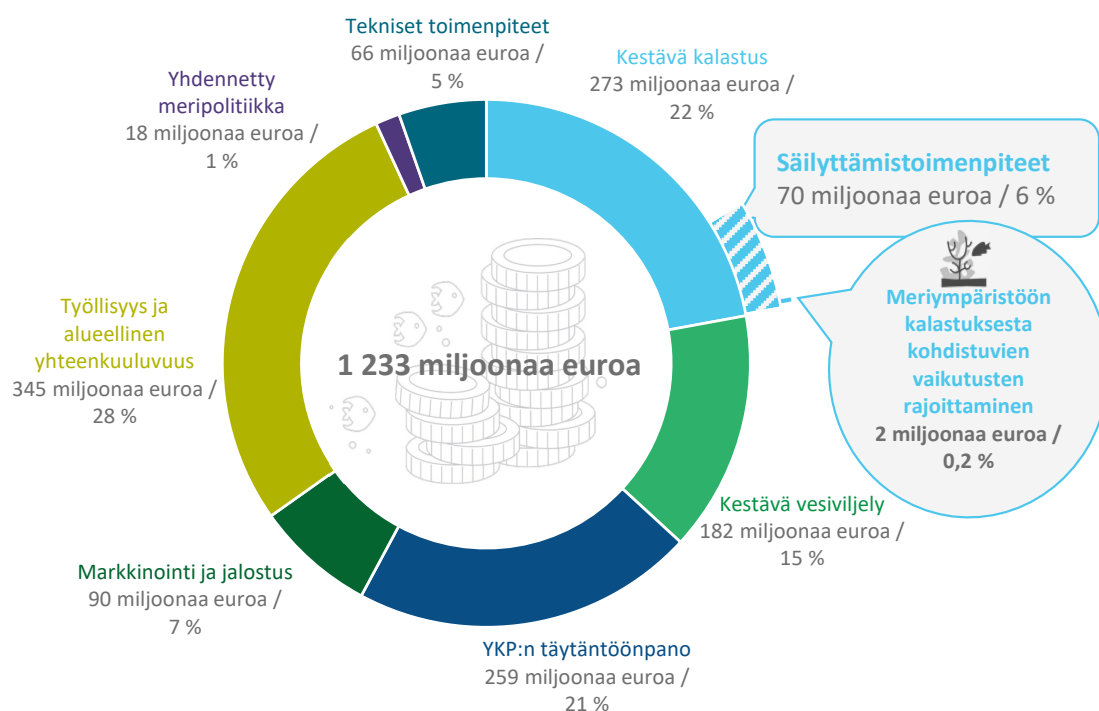
⁸⁶ EMKR-asetus, johdanto-osan 10 kappale.

⁸⁷ EMKR-asetus, 6 artikla.

⁸⁸ EMKR-asetus, 37–40 artikla: ”Säilyttämistoimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä alueelliseen yhteistyöhön annettava tuki”, ”Meriympäristöön kalastuksesta kohdistuvien vaikutusten rajoittaminen ja kalastuksen mukauttaminen lajien suojeluun”, ”Meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen liittyvä innovointi” ja ”Merten biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen sekä korvausjärjestelmät kestävä kalastustoiminnan osana”.

rahoittamassa tutkimuksessa⁸⁹ todettiin, että vuoteen 2019 mennessä EU:n jäsenvaltiot olivat käyttäneet 14 miljoonaa euroa EMKR:stä saatuja varoja herkkien lajien suojeluun. Euroopan ympäristökeskus totesi vuonna 2020, että EMKR:stä myönnettävä rahoitus on sovitettava nykyistä paremmin yhteen meristrategiapuitedirektiivin kanssa.⁹⁰

Kaavio 16 – Tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa käytetty EMKR:n rahoitus (31.12.2019 mennessä)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

80 Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuonna 2011, että EU:n kalastuslaivastojen liikakapasiteetti oli asettanut kalavarojen kestävyysvaakalaudalle.⁹¹ EMKR pyrki rahoittamaan kestävä kalastusta ja yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoa vuosina 2014–2020.⁹² Koska joitakin kaupallisesti hyödynnettyjä kalakantoja kalastettiin liikaa, rahaston ehtona oli, ettei rahoitusta saa käyttää kalastuslaivastojen

⁸⁹ EMFF use for the protection of sensitive species, loppuraportti, maaliskuu 2020.

⁹⁰ EEA: Marine messages II, 2020, s. 53.

⁹¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 12/2011](#) Ovatko EU:n toimet tukeneet kalastuslaivastojen kapasiteetin mukauttamista käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin?

⁹² EMKR-asetus, 5 artikla.

kalastuskapasiteetin lisäämiseen. Rahasto ei siksi tukenut uusien alusten rakentamista eikä olemassa olevien alusten kalastuskapasiteetin lisäämistä.⁹³

81 Kauden 2021–2027 uutta rahastoa koskevassa komission ehdotuksessa suljettiin jälleen pois olemassa olevien alusten kalastuskapasiteetin lisäämiseen myönnettävä rahoitustuki. Ehdotukseen sisältyi tuki, jota voidaan myöntää erityisehdoin ensimmäisen pienimuotoisessa rannikkokalastuksessa käytettävän kalastusaluksen hankintaan⁹⁴. Komission ehdotuksesta kesäkuussa 2019 annettuihin neuvoston päätelmiin⁹⁵ sisältyi ensimmäiseen kalastusalushankintaan erityisehdoin myönnettävä tuki. Päätelmissä komission ehdotukseen lisättiin poikkeus säännöksestä, joka koski kalastuskapasiteetin lisäämiseen suunnattavan tuen poissulkemista. Lainsäätäjät eivät olleet vielä tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä hyväksyneet kyseistä lainsäädäntöä. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että kalastusalushankintojen ja kalastuskapasiteetin lisäämisen tukeminen voi lisätä kalakantoihin ja meren haavoittuviin elinympäristöihin kohdistuvia paineita.

82 Life-ohjelma⁹⁶ on erityisesti ympäristöhankkeiden tukemiseen tarkoitettu EU:n väline. Vuodesta 2014 Life-ohjelma on käsittänyt [integroituja hankkeita](#), joilla pyritään erityisesti tukemaan suuremmilla rahoitusmäärillä EU:n jäsenvaltioita ympäristö- ja ilmastolainsäädännön täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta kolmessa edistettiin tällaisia hankkeita, joihin sisältyi meriympäristön suojelutoimia. Hankkeet olivat [LIFE-IP Intemares](#) Espanjassa, [LIFE IP Marine Habitats](#) Ranskassa ja [LIFE-IP Azores Natura](#) Portugalissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa hyviä esimerkkejä EU:n Life-ohjelmasta rahoitetuista hankkeista, jotka liittyivät meriympäristön suojeluun. Myös Interreg-rahoitusta hyödynnettiin hyvin. [Laatikossa 10](#) esitetään esimerkkejä hankkeista, joissa EU:n rahoituksella saatiin aikaan konkreettisia tuloksia.

⁹³ Ehdotettu EMKR-asetus, 11 artikla.

⁹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja asetuksen 508/2014 kumoamisesta. COM(2018) 390 final, 12.6.2018: 13 ja 16 artikla.

⁹⁵ Neuvoston päätelmät uutta Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevasta komission ehdotuksesta, kesäkuu 2019.

⁹⁶ Asetus (EU) N:o 1293/2013.

Laatikko 10

EU:n rahoituksella voidaan saada aikaan konkreettisia tuloksia

EU osallistui Berlengas-saaristossa (Portugalin Natura 2000 -alue) **LIFE Berlengas -hankkeen** rahoitukseen noin 0,7 miljoonalla eurolla. Hankkeella pyrittiin palauttamaan merilintukantoja ja vähentämään merilintujen joutumista sivusaaliiksi. Toimilla muun muassa hävitettiin haitallisia vieraslajeja (mustarottia) ja rajoitettiin petokantoja. Hankkeen päättymiseen mennessä madeirankeiju oli jälleen alkanut pesiä pääsaarella. Hankkeessa vähennettiin merilintujen joutumista kurenuottauksen sivusaaliiksi käyttämällä petolintua jäljittelevää leijaa pelättimenä. Biologien ja kalastajien tiivis yhteistyö auttoi lisäämään tietoisuutta sivusaaliista.

**Ensimmäinen Berlengan saarella
syntynyt madeirankeijun
poikanen**



© Ana Isabel Fagundes.

Petolintuleija



© Elisabete Silva.

EU osallistui noin 3,5 miljoonalla eurolla **Interreg-ohjelman FISHMPABLUE2-**hankkeen rahoitukseen. Hanke koski yhtätoista suojeltua merialuetta kuudessa Välimeren alueen maassa (Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Kroatiaassa, Italiassa ja Sloveniassa). Hankkeella pyrittiin edistämään kestävästä pienimuotoista kalastusta suojelluilla merialueilla ja niiden ympärillä kokeilemalla erityyppisiä toimenpiteitä (kuten kalastajien osallistumista seurantaan ja valvontaan sekä päätöksentekoon, kalastusvälineiden vaihtamista toisenlaisiksi ja pyyntiponnistuksen vähentämistä). Hankkeessa luotiin ”hallintovälineistö” kutakin toimenpidettä varten suojeltujen merialueiden hoitajien ja pienimuotoista kalastusta harjoittavien kalastajien käyttöön.

Johtopäätökset ja suositukset

83 Tarkastuksessa tutkittiin, onko merien biologiseen monimuotoisuuteen ja merellisiin luontotyypeihin kohdistuvia keskeisiä paineita koskeva EU:n toimintakehys suunniteltu hyvin, sovellettiinko sitä hyvin käytäntöön tarkastukseen valituilla Atlantin ja Välimeren alueilla ja johtuivatko saavutetut tulokset EU:n varojen käytöstä. Toimivaltaiset tieteelliset elimet ovat määrittäneet kalastuksen keskeiseksi tekijäksi, josta kohdistuu paineita meriympäristöön. Tilintarkastustuomioistuimien kiinnittikin erityistä huomiota kalastusta koskeviin kysymyksiin tutkiessaan toimintapoliittista kehystä ja EU:n rahoitusta sekä niiden täytäntöönpanoa.

84 Vaikka EU:lla on meriympäristön suojelua koskeva toimintakehys, EU:n toimilla ei ollut kaiken kaikkiaan saatu ennallistettua meriä ympäristön hyvään tilaan eikä palautettua kalastusta kestäväälle tasolle kaikilla merialueilla. Tilintarkastustuomioistuimien totesi, että EU:n toimilla oli saavutettu edistystä Atlantilla, jossa monet kalakannat ovat vakiintuneet ja/tai vahvistuneet, kun taas Välimeren alueella ei ollut havaittavissa olennaisia merkkejä edistymisestä.

85 Suojellut merialueet ovat kuvaavimpia esimerkkejä meriympäristön suojelutoimenpiteistä. Meristrategiapuitedirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot luovat suojeltujen merialueiden yhtenäisiä verkostoja. EU:n tavoitteena oli, että kymmenen prosenttia EU:n merialueista olisi suojeltu vuoteen 2020 mennessä. Tilintarkastustuomioistuimen arvio suojeltujen merialueiden merkityksestä on yhdenmukainen Euroopan ympäristökeskuksen näkemysten kanssa. Ympäristökeskus on todennut, ettei EU:ssa ole vaikuttavalla tavalla toimivaa ja hyvin hoidettua suojeltujen merialueiden verkostoa, jonka osat liittyisivät hyvin toisiinsa (ks. kohdat [31–38](#)). Suojellut merialueet suojasivat näin ollen merten biologista monimuotoisuutta vain vähäisessä määrin.

86 Jäsenvaltiot eivät voi asettaa kalastustoiminnalle rajoituksia aluevesiensä ulkopuolella ilman monenvälisiä neuvotteluja. Tämä vaikeuttaa meriympäristön suojelua (ks. kohta [39](#)).

87 Sekä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevassa EU:n lainsäädännössä että merien biologista monimuotoisuutta koskevassa EU:n lainsäädännössä on erityisiä säännöksiä, joilla on tarkoitus sovittaa yhteen kalastustoimenpiteitä ja meriympäristön suojelutoimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että YKP:n 11 artiklan ja meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklan säännökset eivät käytännössä olleet toimineet

tarkoitettulla tavalla niillä alueilla, joita tilintarkastustuomioistuin tutki. Tämä heikensi näiden politiikanalojen välistä koordinoitua (ks. kohdat 40–46).

88 Lintu- ja luontodirektiiveillä perustettu Natura 2000 -verkosto on luonnon monimuotoisuuden suojeluun tähtäävien EU:n toimien kulmakivi. Muussa EU:n lainsäädännössä on suojelua koskevia säännöksiä, joissa viitataan näissä direktiiveissä luetteluihin lajeihin ja luontotyyppisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yli 25 vuotta sitten laadituissa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien luetteloissa ei oteta huomioon viimeaikaisia tieteellisiä tietoja. Kyseinen lainsäädäntö ei siten suojele eräitä uhanalaisia lajeja (ks. kohdat 47–51).

Suositus 1 – Yksilöidään sääntely- ja hallinnointimuutokset, jotka ovat tarpeen herkkien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi

Komission olisi ympäristö- ja kalastuspolitiikan välisten yhteyksien lujittamiseksi määritettävä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa hallinnolliset ja sääntelyä koskevat muutokset, jotka ovat tarpeen herkkien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi ja joilla

- o helpotetaan YKP:n ja meristrategiapuitesäädösten säilyttämisen ja suojelutoimenpiteiden nopeampaa soveltamista
- o laajennetaan suojelu koskemaan useampia lajeja (erityisesti lajeja, jotka on luokiteltu äärimmäisen uhanalaisiksi) ja luontotyyppisiä nykyisen tieteellisen tiedon perusteella.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2022

89 Atlantilla, jossa kalastuksenhoito perustuu sallittujen saaliiden rajoittamiseen, oli havaittavissa mitattavissa olevaa kalakantojen vahvistumista. Komissio odottaa, että yksinomaan EU:n saalista 99 prosenttia ja biologisista kannoista 73 prosenttia on kestävä kalastuksen piirissä. Niiden kalakantojen osalta, joista on käytettävissä kestävää enimmäistuottoa koskevia tieteellisiä lausuntoja, kannan biomassa kasvoi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että kestävä enimmäistuottoa koskevia lausuntoja ei ollut käytettävissä yli puolesta biologisista kannoista, että monia kantoja kalastettiin yhä liikaa ja ettei kokonaistavoitetta, jonka mukaan kaikkia kantoja kalastettaisiin kestävä enimmäistuottoa koskevien lausuntojen mukaisesti vuoteen 2020 mennessä, saavutettaisi (ks. kohdat 52–58).

90 Kalastusasioita käsittelevä EU:n tieteellinen elin (STECF) ilmoitti vuonna 2019, että kalastus Välimerellä oli kaksinkertaista kestäväään tasoon nähden (ks. kohdat [59](#) ja [60](#)).

91 Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei EU:n toimilla ollut luotu vuonna 2006 annetussa Välimeri-asetuksessa edellytetyjä EU:n kalastuksensuojelualueita. Merialuekohtaisia kalastusrajoitusalueita voidaan perustaa muiden välineiden avulla. GFCM sallii kalastusrajoitusalueiden perustamisen myös tieteellisten lausuntojen perusteella. Läntisen Välimeren monivuotinen suunnitelma on vuodesta 2019 alkaen tarjonnut vaihtoehtoisen välineen kalastusrajoitusalueiden perustamiseen. Suunnitelmassa lykätään kestävää enimmäistuottoa koskevan yleisen tavoitteen saavuttamisen määräaika vuodesta 2020 asettamalla määräajaksi 1. tammikuuta 2025. Komissio arvioi suunnitelmaa vuonna 2024, eli ajankohta on hyvin lähellä uutta määräaika (ks. kohdat [61](#) ja [65](#)).

92 Teknisillä toimenpiteillä voitaisiin pyrkiä vaikuttavammin edistämään kalastuksesta meriympäristöön aiheutuvan kielteisen ympäristövaikutuksen minimointia Välimerellä. Välimeren alueella sovellettavia EU:n teknisiä toimenpiteitä on vaikea panna täytäntöön, eivätkä ne ole vielä olleet riittäviä meriluonnonvarojen suojelemisen kannalta. Vuonna 2018 komissio ehdotti valvontaa koskevaa uutta asetusta, jolla korjataan joitakin tunnetuista puutteista, jotka koskevat Välimerellä harjoitettavaa kalastusta, kuten saaliiden ja alusten seurantaa (kohdat [66–69](#)).

93 EU, sen jäseninä olevat Välimeren alueen valtiot ja muut Välimeren alueen valtiot ovat Välimeren yleisen kalastuskomission (GFCM) sopimuspuolia. GFCM:n perustamat kalastusrajoitusalueet kattavat noin prosentin Välimeren alueesta, ja GFCM on kieltänyt eräiden vahingollisten kalastusmenetelmien käytön [70](#) kaikissa yli 1 000 metriä syvissä vesissä (joiden osuus Välimerestä ja Mustastamerestä on 59 prosenttia).

94 EU:ssa sovellettavia kalastuskapasiteetin ylärajoja ja lisäys-/poistojärjestelmää ei ole suunniteltu niin, että ne vastaisivat EU:n alueellisten merien erityisolosuhteita, ja ettei niissä oteta huomioon erityyppisten kalastusmenetelmien ympäristövaikutuksia (kohdat [72–75](#)).

Suositus 2 – Parannetaan suojelutoimenpiteitä Välimerellä

Kun otetaan huomioon Välimeren meriekosysteemien tilan pitkäaikainen huononeminen, komission olisi yhdessä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa

- o tutkittava mahdollisuuksia perustaa lisää kalastuksensuojelualueita Välimeren alueelle
- o raportoitava saavutetusta edistyksestä ja korjaavien toimien tarpeesta säännöllisesti läntisen Välimeren monivuotisen suunnitelman puitteissa, jotta korjaavat toimet voidaan määritellä ja toteuttaa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2023

95 EU:n toimintapolitiikkojen mukaan EU:n rahoituksella olisi tuettava meriympäristön suojelua. EU:lla on tämän toteuttamiseen useita välineitä. EMKR on suunniteltu varta vasten tukemaan YKP:n tavoitteita. Rahaston avulla voidaan tukea säilyttämistoimenpiteitä sekä suoraan että välillisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa kuusi prosenttia vuoden 2019 loppuun mennessä käytetystä EMKR:n kokonaisrahoituksesta liittyi suoraan säilyttämistoimenpiteisiin; rahoituksesta kahdeksan prosenttia käytettiin toimenpiteisiin, jotka liittyivät säilyttämistavoitteisiin välillisesti (kohdat [76–79](#)).

96 Kalastuslaivaston ylikapasiteetti on keskeinen tekijä Välimerellä harjoitettavan liikakalastuksen kannalta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että ohjelmakauden 2021–2027 uutta rahastoa koskevassa komission ehdotuksessa säilytettiin pitkälti nykyiset rajoitukset, jotka koskevat kalastuskapasiteetin lisäämisen rahoittamista (kohdat [80](#) ja [81](#)).

97 EU:n Life-ohjelmalla pyritään tukemaan ympäristöhankkeita, erityisesti integroitujen hankkeiden avulla. Myös Interreg voi rahoittaa meriympäristöä tukevia hankkeita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa esimerkkejä tapauksista, joissa näitä varoja hyödynnettiin hyvin (kohta [82](#)).

Suositus 3 – Lisätään EU:n rahoituksen hyödyntämismahdollisuuksia

Komission olisi EMKR:n seuraavan ohjelmasuunnittelun yhteydessä selvitettävä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, miten EMKR:n rahoituksella voitaisiin edistää meriympäristön suojelun tavoitteita nykyistä enemmän.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2023

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Samo Jerebin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 28. lokakuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

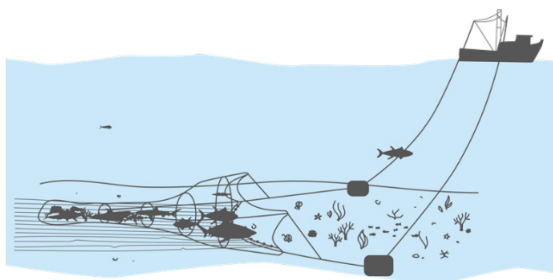
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

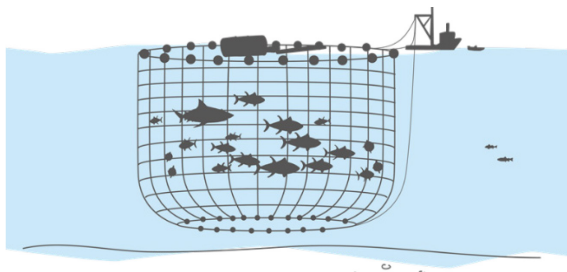
Liitteet

Liite I – Kalastusmenetelmät

Tässä liitteessä kuvaillaan lyhyesti muutamien kalastusmenetelmien keskeisimmät piirteet⁹⁷.

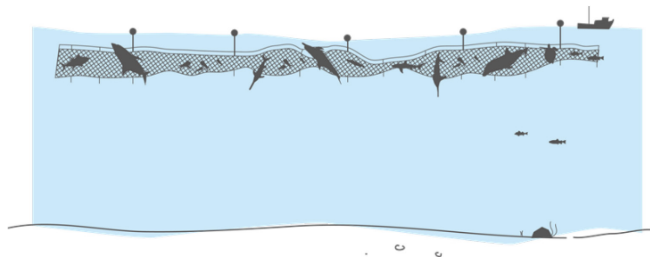


Pohjatrouli on kartion muotoinen verkko, jota vedetään vaakasuoraan merenpohjassa (yhdellä tai kahdella aluksella). Pohjatroulissa on tavallisesti sivuilla suuaukolla kaksi siipiverkkoa, ja trouli kaventuu kohti kapeaa, suljettua takaosaa ("verkonperä"), johon saalis jää. Verkko on suunniteltu merenpohjalla tai sen lähellä elävien lajien pyyntiin.

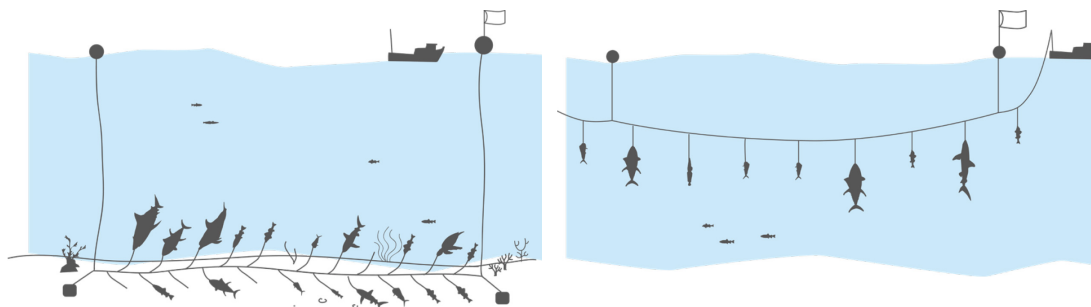


Kurenuotta on pitkä suppilomainen verkko, jonka ylä- ja alareunassa on paula. Alareunassa on renkaita, joiden läpi kulkee teräsvaijeri tai köysi, jonka avulla pohja voidaan kuroa umpeen, jolloin kalat jäävät pyydykseen. Kurenuotta on yleensä tehokkain kalastusväline avomerellä kalastettaessa muualla kuin pohjassa.

⁹⁷ FAO:n verkkosivuston tietojen perusteella.



Ajoverkko koostuu jonosta toisiinsa kiinnitettyjä verkkopyydyksiä ja pysyy kutakuinkin pystysuorassa yläpaulassa (yläköydessä) olevien kohojen ja alapaulassa (alaköydessä) olevien painojen avulla. Verkot ajelehtivat virtausten mukana, tavallisesti lähellä veden pintaa tai välivesissä, ja kalat jäävät kiduksistaan kiinni verkkoihin niihin uidesaan. Ajoverkot voidaan kiinnittää alukseen tai jättää ajelehtimaan vapaasti ja nostaa myöhemmin.



Ankkuroitu pitkäsiima koostuu pitkästä selkäsiimasta ja useista siihen tasavälein kiinnitetyistä tapseista, joiden päissä on koukut. Pitkäsiima voidaan laskea joko pohjan lähelle taikka harvemmin välivesiin tai lähelle veden pintaa. Pitkäsiiman pituus voi vaihdella rannikkokalastuksessa käytettävien siimojen muutamasta sadasta metristä laajamittaisessa koneellisessa kalastuksessa käytettävien siimojen yli 50 kilometriin. **Ajosiimassa** selkäsiima pidetään lähellä veden pintaa tai tietyllä syvyydellä käyttämällä tasavälein olevia kohoja.

Liite II – Tarkastukseen valitut suojellut merialueet

Merien osa-alueet: Biskajanlahti ja Iberian niemimaan rannikko (BIC), Makaronesia (MAC) ja läntinen Välimeri (WM)

Vuosi: Vuosi, jona aluetta ehdotettiin yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi

ESPANJA

Natura 2000 -verkostoon kuuluva suojeltu merialue	Merien osa-alue	Vuosi	Meripinta-ala (ha)
ES1200055 Cabo Busto-Luanco	BIC	2004	7 712
ES1110006 Complejo húmido de Corrubedo	BIC	1997	7 410
ES6200048 Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón	WM	2000	154 082
ES0000020 Delta de l'Ebre	WM	2006	35 972
ES7020017 Franja marina Teno-Rasca	MAC (Kanariansaaret)	1999	69 490

RANSKA

Natura 2000 -verkostoon kuuluva suojeltu merialue	Merien osa-alue	Vuosi	Meripinta-ala (ha)
FR5400469 Pertuis Charentais	BIC	1999	456 027
FR7200811 Panache de la Gironde et plateau rocheux de Cordouan (Système Pertuis-Gironde)	BIC	2008	95 256
FR9402013 Plateau du Cap Corse	WM	2008	178 265
FR9301613 Rade d'Hyères	WM	2002	44 958
FR9301602 Calanques et îles marseillaises – Cap Canaille et massif du Grand Caunet	WM	2003	39 512

ITALIA

Natura 2000 -verkostoon kuuluva suojeltu merialue	Merien osa-alue	Vuosi	Meripinta-ala (ha)
IT5160002 Isola di Gorgona – area terrestre e marina	WM	1995	14 611
ITB010082 Isola dell'Asinara	WM	2002	11 862
IT5160018 Secche della Meloria	WM	2011	8 727
ITA010026 Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	WM	1995	3 442
IT1344270 Fondali Punta Mesco – Rio Maggiore	WM	1995	546
IT1332674 Fondali Monte Portofino	WM	1995	544

PORTUGALI

Natura 2000 -verkostoon kuuluva suojeltu merialue		Merien osa-alue	Vuosi	Meripinta- ala (ha)
PTCON0062	Banco Gorringe	BIC	2015	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	BIC	1997	163 870
PTCON0056	Peniche /Stª Cruz	BIC	1998	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAC (Madeira)	1995	10 060
PTMIG0021	Reserva Natural Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira – S. Miguel)	MAC (Azorit)	1997	1 648

Lyhenteet

EEA: Euroopan ympäristökeskus

EMKR: Euroopan meri- ja kalatalousrahasto

EU: Euroopan unioni

FAO: YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö

GFCM: Välimeren yleinen kalastuskomissio

ICES: Kansainvälinen merentutkimusneuvosto

IUCN: Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto

Luonnonsuojeludirektiivit: Lintudirektiivi ja luontodirektiivi

MSY: Kestävä enimmäistuotto

NEAFC: Koillis-Atlantin kalastuskomissio

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

STECF: Tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea

YK: Yhdistyneet kansakunnat

YKP: Yhteinen kalastuspolitiikka

Sanasto

Alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt: Sellaisten maiden muodostamia kansainvälisiä järjestöjä, joilla on asianomaisella alueella kalastusintressejä. Alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt hoitavat sekä laajalti vaeltavia kalalajeja (kuten Kansainvälinen Atlantin tonnikalojen suojelukomissio tekee) että maantieteellisen alueensa kalakantoja (kuten NEAFC tekee).

Biologinen kanta: Tietyllä alueella elävien samaan lajiin kuuluvien yksilöiden ryhmä.

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus: YK:n alaisuudessa vuonna 1992 tehty monenvälinen sopimus, joka koskee luonnon monimuotoisuuden suojelua, sen osien kestävää käyttöä sekä perintöaineksen hyödyntämisestä saatavan hyödyn yhtäläistä jakamista.

EMKR: EU:n rahoitusväline, jolla on tuettu meri- ja kalatalouspolitiikkaa vuodesta 2014.

Interreg: Ohjelmakokonaisuus, jota rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta ja jolla tuetaan rajatylittävää yhteistyötä rahoittamalla hankkeita. Tavoitteena on vastata haasteisiin yhdessä ja löytää yhteisiä ratkaisuja eri aloilla, myös ympäristöalalla.

Kalastuksenhoidon ekosysteemilähtöinen lähestymistapa: Yhtenäinen toimintamalli, jossa otetaan huomioon koko ekosysteemi. Tavoitteena on säilyttää ekosysteemit terveinä, puhtaina, myrkyttöminä, tuottavina ja kestävinä sen varmistamiseksi, että meren elollisista luonnonvaroista saadaan suuri hyöty samalla kun kalastustoimista meriekosysteemeihin kohdistuvat vaikutukset pysyvät vähäisinä eivätkä vahingoita ekosysteemejä tulevaisuudessa.

Kannan biomassa: Kalakannan kaikkien lisääntymiskykyisten yksilöiden yhteispaino.

Kestävä enimmäistuotto (MSY): Suurin kalamäärä, joka kannasta voidaan pyytää jatkuvasti nykyisissä olosuhteissa sitä heikentämättä.

LIFE: EU:n rahoitusväline, jolla on tuettu ympäristö- ja ilmastotoimia vuodesta 1992.

Lisäys-/poistojärjestelmä: Oikeudellinen kehys, jolla hallinnoidaan EU:n kalastuslaivaston kokoa vahvistettujen kapasiteetin ylärajojen mukaisesti. Järjestelmällä varmistetaan, etteivät jäsenvaltiot voi lisätä laivastoonsa uusia aluksia tekemättä samansuuruista kapasiteetin poistoa.

Meriä koskevat alueelliset yleissopimukset: Yhteistyörakenteita, joilla pyritään suojelemaan meriympäristöä ja joihin osallistuu merialueen jakavia jäsenvaltioita ja naapurimaita. Euroopan neljä meriä koskevaa alueellista yleissopimusta ovat OSPAR (yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta), HELCOM (Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus), Barcelonan yleissopimus (Välimeren merellisen ympäristön ja rannikkoalueiden suojelemista koskeva yleissopimus) ja Bukarestin yleissopimus (yleissopimus Mustanmeren suojelemisesta pilaantumiselta).

Pelaginen laji: Meressä elävä laji, joka viettää suurimman osan ajastaan muualla kuin rannikolla tai meren pohjalla.

Pohjakala: Kalalaji tai -ryhmä, joka elää suurimman osan elämästään merenpohjalla tai sen tuntumassa.

Pyyntiponnistus: Kalastustoiminnan mitta, jossa otetaan huomioon aluksen tai laivaston kapasiteetti ja kalastuspäivien määrä.

Pyyntiponnistusjärjestelmä: Järjestelmä, jossa kalavaroja hoidetaan asettamalla pyyntiponnistusrajoituksia.

Suojeltu merialue: Merialue, joka on määritelty lainsäädännössä tai muulla tavoin luonnon monimuotoisuuden, luonnonvarojen ja kulttuuriperintökohteiden suojeluun ja säilyttämiseen.

Suurin sallittu saalis (TAC): Suurin määrä, joka kalakannasta voidaan yhteisen kalastuspolitiikan mukaan pyytää kunakin vuonna.

Talousvyöhyke: Rannikkovaltion aluevesiin välittömästi liittyvä merialue, jolla kyseisellä valtiolla on tiettyjä Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Turvalliset biologiset rajat: Joukko parametrejä, joita noudattamalla voidaan tietyn kalakannan hoidossa varmistaa, että kannan romahtamisen todennäköisyys pysyy alhaisena. Turvalliset biologiset rajat eivät kuitenkaan ole yhtä rajoittavia kuin kestävään enimmäistuottoon sovellettavat rajat.

Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus: YK:n alaisuudessa vuonna 1982 tehty monenvälinen sopimus, jossa vahvistetaan maailman merien ja valtamerien käyttöön liittyvät valtioiden oikeudet ja velvollisuudet sekä ympäristön ja meriluonnonvarojen hoitoa koskevat suuntaviivat.

Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus): Euroopan neuvoston alaisuudessa vuonna 1979 tehty monenvälinen sopimus, joka koskee luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien sekä niiden elinympäristön suojelua ja jossa kiinnitetään erityistä huomiota erittäin uhanalaisiin ja vaarantuneisiin lajeihin.

Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta (Bonnin yleissopimus): YK:n alaisuudessa vuonna 1979 tehty monenvälinen sopimus, joka koskee muuttavien lajien suojelua niiden koko levinneisyysalueella.

**KOMISSIION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN
ERITYISKERTOMUKSEEN**

**”MERIYMPÄRISTÖ: SUOJELU ON EU:SSA LAAJA-ALAISTA MUTTA JÄÄ
PINNALLISEKSI”**

TIIVISTELMÄ

I. Kalastus on todellakin määritetty yleensä keskeiseksi tekijäksi, josta kohdistuu paineita EU:n meriin. Muita tekijöitä, joista aiheutuu paineita, ovat esimerkiksi merenpohjan vahingoittuminen (lisääntyy todennäköisesti muiden merellä tapahtuvien toimintojen kuin kalastuksen kasvaessa), ympäristön pilaantuminen (eri toimintojen, ravinteiden lisääntymisen, epäpuhtauksien, mm. muovien ja mikromuovien, aiheuttaman roskaantumisen, vedenalaisen melun ja muiden seikkojen vuoksi) sekä tulokaslajien leviäminen. Näihin muihin paineita aiheuttaviin tekijöihin liittyy myös muita aloja kuin kalastus, esimerkiksi meriliikenne, energia, matkailu, maatalous ja teollisuus. Tekniikan kehittymisen myötä syntyy uusia mahdollisuuksia nykyisille ja uusille merellä tapahtuville toiminnoille, ja tämä lisää kilpailua merialueista. Tämäkin aiheuttaa meriympäristölle merkittävää painetta.

Myös ilmastomuutoksella on yleisesti kielteinen vaikutus valtameriin, luonnon monimuotoisuuteen, rannikon ja meren ekosysteemeihin ja niiden tarjoamiin palveluihin, koska se johtaa merenpinnan nousuun, happivajeeseen, happamoitumiseen ja valtamerten lämpenemiseen. Tämän vuoksi asioihin voidaan vaikuttaa vain holistisella, yhdennetyllä lähestymistavalla, joka kattaa kaikki toiminnot ja jolla puututaan kaikkiin paineisiin vahvistetun yhteistyön ja koordinoinnin ja paremman hallinnon avulla niin EU:ssa kuin sen ulkopuolella. On kuitenkin todettava, että meret ovat myös tärkeä terveellisen ruoan lähde, joka on välttämätön ihmisille ja taloudelle.

III. Komissio tunnustaa biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten työn merkityksen ja painottaa vuoden 2020 jälkeisen maailmanlaajuisen biodiversiteettikehyksen ratkaisevaa merkitystä sekä kunnianhimoisten ja realististen toimintaa ohjaavien tavoitteiden tarvetta, myös merten ja rannikoiden luonnon monimuotoisuuden kannalta.

IV. Ks. komission vastaus kohtaan I.

V. Komissio käsittää ”EU:n toimet” siten, että niihin kuuluvat jäsenvaltioiden toimet ja niiden velvollisuus panna täytäntöön ympäristö- ja kalastuslainsäädännön säännökset.

Ks. myös komission vastaukset kohtiin IV ja VI b.

Koillis-Atlantilla tapahtuneen merkittävän edistymisen lisäksi komissio haluaa painottaa viimeaikaisia toimia ja saavutuksia Välimerellä.

Myös kestävä kalastusta koskevat mallipohjaiset indikaattorit (kalakantojen biomassan arvioidut suuntaukset sekä kestävä enimmäistuoton mukaisen kalastuskuolevuuden ylittävät arvioidut kalakannat) antavat entistä paremman kuvan Koillis-Atlantin tilanteesta. Sen sijaan muita EU:n vesialueita, kuten Välimerta ja Mustaamerta, koskevat tiedot eivät ole vielä riittävän vankkoja seurannassa tarkasteltaviksi.

Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa (EMKR) koskevien näkökohtien osalta komissio huomauttaa, että saatavilla olevien EU:n varojen kohdentaminen ja hyödyntäminen on jäsenvaltioiden tehtävä.

VI. a) Kuten meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanosta hiljattain annetussa kertomuksessa (COM(2020) 259) sekä EU:n lintu- ja luontotyyppidirektiivien toimivuustarkastuksen arvioinnissa esitettiin, suurimmat haasteet ympäristön hyvän tilan / hyvän suojelutason saavuttamisessa liittyvät

pikemminkin täytäntöönpanon puutteisiin sekä vaatimattomiin tavoitteisiin ja riittämättömiin resursseihin kuin merkittäviin ongelmiin toimintapoliittisessa kehityksessä.

Ks. komission vastaukset kertomuksen kohtiin 16 ja 20.

Komissio aloittaa meristrategiapuitedirektiivin arvioinnin ja mahdollisen tarkistuksen ja kartoittaa tässä yhteydessä mahdolliset puutteet politiikoissa.

Komissio on samaa mieltä siitä, että suojeltujen merialueiden vaikutusta ja niiden verkoston johdonmukaisuutta on parannettava, ja tämä on yksi uuden biodiversiteettistrategian pää tavoitteista.

b) Komissio huomauttaa, että Koillis-Atlantilla on tapahtunut merkittävää edistymistä ja että kalakantojen tila on parantunut huomattavasti. Kun vuonna 2009 kestävästä enimmäistuotosta (MSY) mukaisia kestäviä saalisrajoituksia (suurin sallittu saalis, TAC) oli vain viisi, vuonna 2020 määrä nousi jo 62:een.

Vain muutamaa kantaa kalastetaan edelleen liikaa, ja komissio tekee tämän osalta yhteistyötä Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) kanssa, jotta saataisiin kattavampi tieteellinen näkemys kannan tilasta kantojen hoidon parantamiseksi.

c) Vaikka laajamittainen kalastus vaikuttaa Välimeren kantoihin, on otettava huomioon kokonaistilanne ja erityisesti vuonna 2017 MedFish4Ever-julkilausumalla käynnistetty uusi poliittinen aloite sekä suuri määrä uusia hoitotoimenpiteitä, jotka Välimeren yleinen kalastuskomissio (GFCM) on hyväksynyt merialueella. Toimenpiteet ovat kuitenkin vielä uusia, ja tarvitaan lisää aikaa, jotta niiden vaikutus kalakantojen tilan paranemiseen tulee näkyviin.

Pyyntiponnistuksen rajoittaminen on yksi Välimeren kalastuksen hoidon keino, mutta se ei ole ainoa. Erityisesti Välimeri-asetuksessa säädetään ainutlaatuisista luontotyyppien ja rannikkoalueiden suojelua koskevista säännöistä. Myös tekniset toimenpiteet, joista säädetään teknisistä toimenpiteistä annetussa asetuksessa, ovat merkittäviä kalastuksen hoidon välineitä.

d) Komissio toteaa, että EMKR on väline, jolla tuetaan yhteistä kalastuspolitiikkaa ja kaikkien sen tavoitteiden saavuttamista, eli kalastuksen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristökestävyyden edistämistä. Näissä puitteissa sillä tuetaan aktiivisesti luonnon monimuotoisuutta ja meriympäristön suojelua sekä kalastusalan aiheuttamien vahinkojen lieventämistä.

VII. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

JOHDANTO

01. EU edistää valtamerien kestävästä käyttöä koskevaa alueellista yhteistyötä myös merialuestrategioiden (Atlantin alueen meristrategia, WestMed-aloite ja yhteinen Mustanmeren toimintaohjelma) sekä makroaluestrategioiden avulla.

05. Vaikka EU:lla on yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen osalta, komission toimivalta on kuitenkin rajallista. Muun muassa yhteisiä suosituksia koskevassa järjestelmässä komissio voi joko hyväksyä tai hylätä suositukset. Yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteisiin kuuluvat selkeästi ympäristötavoitteiden lisäksi myös sosioekonomiset tavoitteet.

07. Ks. komission vastaus kohtaan I (tiivistelmä).

09. Ks. komission vastaus kohtaan 84.

10. YKP on yksi unionin yhteisistä politiikoista. SEUT-sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja 2 kohdan c alakohdan mukaan politiikalla pyritään varmistamaan, että kalastus ja vesiviljely ovat ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäviä pitkällä aikavälillä ja että ne tarjoavat EU:n kansalaisille terveellistä ravintoa.

11. Komissio haluaa painottaa seuraavaa:

1) Tietojen kattava keruu on tarpeen sen varmistamiseksi, että kalastuksenhoitoa koskevat päätökset perustuvat parhaisiin käytettävissä oleviin tieteellisiin lausuntoihin. Tämän osalta jäsenvaltioiden on kerättävä tiedot tiedonkeruupuitteiden kautta. Tieteelliset neuvoa-antavat elimet käyttävät tietoja antaakseen tieteellisiä lausuntoja, joiden pohjalta komissio antaa ehdotuksensa, myös vuotuisten kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta.

2) Tutkijat eivät vielä kykene antamaan kestäväää enimmäistuottoa koskevia tieteellisiä lausuntoja kaikista kannoista. Joidenkin kantojen osalta tämä johtuu riittävien tietojen puutteesta (erityisesti syvänmeren lajit tai Välimeren lajit) ja osittain itse tieteelliseen arviointiin liittyvistä ongelmista, jotka usein koskevat asiantuntijaresurssien rajallisuutta. Tilanne on parantunut viime vuosina huomattavasti, ja sitä pyritään parantamaan edelleen EMKR:n rahoituksen avulla.

3) Jälkiarviointi kestävän enimmäistuoton mukaisen kalastuskuolevuuden (Fmsy) saavuttamisesta kaikkien kalakantojen osalta vuoteen 2020 mennessä on mahdollinen vasta, kun vuoden 2020 lopulliset saalistiedot ovat saatavilla.

4) On odotettavissa, että vuonna 2020 yli 99 prosenttia Itämerellä, Pohjanmerellä ja Atlantilla puretuista saaliista, joita EU hallinnoi yksinomaisesti, on peräisin kestävästi hoidetusta kalastuksesta.

5) On useita kalakantoja, joiden osalta kestävän enimmäistuoton saavuttaminen ei ole mahdollista vuonna 2020 ja jotka jaetaan muiden valtioiden kanssa. Kun kannat jaetaan EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, kestävän enimmäistuoton saavuttamiseen liittyy erityisiä haasteita, koska se edellyttää, että EU:n ulkopuolisilla mailla on sama tavoite ja ne hyväksyvät yksityiskohtaiset säännöt sen saavuttamiseksi.

13. EU:n tasolla Välimeren kalastuksenhoito perustuu usein suurimpien sallittujen saaliiden (TAC) sijaan pyyntiponnistusjärjestelmiin, joskin myös suurimpaan sallittuun saaliiseen perustuvia järjestelmiä sovelletaan joidenkin tärkeiden lajien kalastukseen (esim. tonnikala). Pyyntiponnistuksiin perustuvaa lähestymistapaa tuetaan EU:n vuonna 2019 laatimalla ensimmäisellä monivuotisella kalastuksenhoitosuunnitelmalla, joka koskee läntisen Välimeren pohjakalakantoja.

On tärkeää tunnustaa myös Välimerta koskevan EU:n kalastuslainsäädännön, Välimeri-asetuksen, erityisyys. Asetuksessa säädetään rannikkoalueiden ja herkkien luontotyyppien suojelusta toisin kuin muilla merialueilla.

16. EU:n lintu- ja luontotyyppidirektiivien toimivuustarkastuksen arvioinnissa todettiin, että direktiivit ovat edelleen erittäin ajankohtaisia ja tarkoituksenmukaisia. Niiden tavoitteiden täysimääräinen saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että jäsenvaltiot parantavat merkittävästi täytäntöönpanoa ja yhteistyötä sidosryhmien kanssa. Komissio on toteuttanut näiden havaintojen pohjalta toimintasuunnitelmaa luontoa, ihmisiä ja taloutta varten. Sillä pyrittiin korjaamaan arvioinnin aikana havaittuja puutteita ja parantamaan direktiivien johdonmukaisuutta laajempien sosioekonomisten tavoitteiden kanssa. Toukokuussa 2020 hyväksytyn vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian odotetaan antavan uutta pontta lintu- ja luontotyyppidirektiivien täytäntöönpanoon.

20. EU:lla on meristrategiapuitedirektiivin ansiosta käytössään kokonaisvaltainen ja kattava meripolitiikka, jonka avulla toteutetaan käytännössä ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ihmisen toiminnan hallintaan Euroopan merialueilla. Meristrategiapuitedirektiivin avulla luodaan tarvittavien meristrategioiden käyttöönottoa varten rakenne ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi EU:n merivesillä, myös luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi kaikissa meriekosysteemeissä. Jäsenvaltiot vahvistavat tavoitteet sekä keinot niiden saavuttamiseksi. Käyttöön otettuja toimenpiteitä sekä jäsenvaltioiden strategioiden tavoitetasoja voitaisiin vielä hienosäätää.

24. Komissio toteaa, että EMKR on väline, jolla tuetaan yhteistä kalastuspolitiikkaa ja kaikkien sen tavoitteiden saavuttamista, eli kalastuksen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristökestävyyden edistämistä. Näissä puitteissa sillä myös tuetaan aktiivisesti luonnon monimuotoisuutta ja meriympäristön suojelua sekä kalastusalan aiheuttamien vahinkojen lieventämistä.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

25. Ks. komission vastaus kohtaan 84.

HUOMAUTUKSET

30. Komissio katsoo otsikon osalta, että meriympäristön suojelulle olisi hyötyä EU:n toimintapolitiikkojen 'täytäntöönpanon' parantamisesta, kuten todettiin jo muun muassa meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanokertomuksessa ja EU:n lintu- ja luontotyyppidirektiivien toimivuustarkastuksessa. Itse asiassa hiljattain hyväksytyssä vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa kehoitetaan ympäristö- ja kalastuspolitiikkojen täysimääräiseen täytäntöönpanoon.

Komissio panee merkille nämä huomautukset meristrategiapuitedirektiivin tulevaa arviointia varten.

31. Komissio katsoo, että suojeltujen merialueiden verkostojen perustaminen ja tehokas hoito auttavat säilyttämään merien rikasta ja usein ainutlaatuista biodiversiteettiä. Komissio on tietoinen siitä, että EU:n vesien tämänhetkinen suojeltujen merialueiden verkosto ei ole ekologisesti edustava.

Suojeltujen merialueiden tehokas hoito ja niiden laajentaminen aidosti johdonmukaisen EU:n verkoston luomiseksi ovat yksi vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian pääasiallisista tavoitteista.

32. Suojeltujen merialueiden nimeämisen ei tarvitse johtaa ihmisen toimintojen rajoittamiseen kokonaisuudessaan. Riittää, että otetaan käyttöön tehokkaita hoitotoimenpiteitä, jotka ovat alueiden suojelutavoitteiden mukaisia ja perustuvat parhaisiin käytettävissä oleviin tieteellisiin lausuntoihin. Tämä voi johtaa kalastuksen rajoittamiseen vain silloin, kun se on tarpeen suojelun kohteena olevien luonnollisten ominaisuuksien ekologisten vaatimusten täyttämiseksi.

Komissio painottaa, että suojeltuihin merialueisiin voi kuulua monia muitakin suojelutoimenpiteitä, jotka eivät liity kalastukseen.

34. Ks. komission vastaus kohtaan 32.

36. Ks. komission vastaus kohtaan 32.

Suojellut merialueet ovat myös yksi välineistä, joilla parannetaan ekosysteemien sietokykyä stressitekijöiden, myös ilmastonmuutoksen, osalta. Hyvin määritetyt, hoidetut ja valvotut suojellut merialueet voivat tuottaa hyötyjä lisäämällä kalakantojen biomassaa ja luonnon monimuotoisuutta.

Myös sosioekonomisella kestävyydellä ja erittäin tärkeällä yleisellä edulla on merkitystä näistä toiminnoista päätettäessä.

Laatikko 3 – Suojellut merialueet ja kalastukselta suojele

Ks. komission vastaukset kohtiin 32 ja 36.

39. Suojeltujen merialueiden suojelutoimenpiteet voivat edellyttää kalastusrajoituksia, jos ne ovat välttämättömiä suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Ks. komission vastaukset kohtiin 32 ja 36.

41. YKP tarjoaa erilaisia välineitä ympäristövelvoitteiden noudattamisen edellyttämien kalastukseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi. YKP:n nojalla on myös mahdollista esimerkiksi perustaa kalakantojen elvyttämisalueita.

42. Komissio katsoo, että nykyinen YKP tarjoaa jäsenvaltioille välineet, joita ne tarvitsevat voidakseen noudattaa ympäristölainsäädännön mukaisia velvoitteitaan.

Komissio haluaa ensinnäkin muistuttaa, että YKP-asetuksen 20 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön aluksiinsa sovellettavia suojelutoimenpiteitä ja 12 meripeninkulman vyöhykkeellään toimiviin muiden jäsenvaltioiden kalastusaluksiin vaikuttavia suojelutoimenpiteitä.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat pyrkiä alueelliseen yhteiseen suositukseen. Komissio myöntää, että tällaisten suositusten antaminen voi olla monimutkaista joko jäsenvaltioiden valmiuksien puuttumisen tai kansallisten viranomaisten välisten neuvottelujen haasteiden vuoksi. Komissio on antanut prosessin helpottamiseksi ohjeasiakirjan, järjestänyt työpajoja ja lisännyt tietoisuutta poliittisella tasolla.

Komissio painottaa myös, että 11 artiklan menestyksekkästä täytäntöönpanosta on saatu esimerkkejä Itämereltä ja Pohjanmereltä.

Laatikko 4 – Esimerkki YKP:n 11 artiklan soveltamisvaikeuksista

Komissio myöntää, että yhteisestä suosituksesta sopiminen voi viedä aikaa. Vastuu suojelutoimenpiteistä säättämisestä ei kuitenkaan rajoitu rannikkojäsenvaltioon tai siihen jäsenvaltioon, jolle suojeltu merialue kuuluu. Muiden jäsenvaltioiden on kuitenkin määräaikojen puuttuessaakin tehtävä yhteistyötä tehtävien täyttämiseksi vilpittömän yhteistyön periaatteiden mukaisesti.

43. Ks. komission vastaus kohtaan 42.

46. Komissio noudatti meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklassa edellytettyä menettelyä. Tämän jälkeen ei kuitenkaan ole toimitettu lisäpyyntöjä asianomaisille tahoille (esim. alueelliselle kalastushoitojärjestölle tai YKP-asetuksen 11 artiklan nojalla).

On todettava, että tämä on ainoa kerta, kun meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklaan on vedottu. Meristrategiapuitedirektiivin tarkistuksessa kiinnitetään huomiota tämän menettelyn mahdollisiin puutteisiin.

48. Vaikka lajia ei mainittaisi direktiivien liitteissä, Natura 2000 -verkosto kattaa sateenvarjovaikutuksensa ansiosta liitteissä lueteltujen lajien lisäksi suuren määrän suojelun tarpeessa olevia lajeja. Lisäksi direktiivejä on tulkittava yhdessä meristrategiapuitedirektiivin kanssa, koska sen säännöksillä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus suojella kaikkia merten eliölajeja ja luontotyypejä tarvitsematta viitata erikseen kuhunkin yksittäiseen lajiin.

EU:n lintu- ja luontotyyppidirektiiveistä on laadittu perusteellinen REFIT-arviointi, jossa todettiin vuonna 2016, että direktiivit olivat tarkoituksenmukaisia, mutta niiden täytäntöönpanoa on parannettava. Tämä koski erityisesti aluekohtaisten suojelutavoitteiden ja hoitosuunnitelmien hyväksymistä.

Tämän vuoksi uudessa vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa pyritään muun muassa tehostamaan direktiivien täytäntöönpanoa ja laajentamaan suojeltujen merialueiden verkostoa.

49. Lintu- ja luontotyyppidirektiivien mukaista meriekosysteemien suojelua on kuitenkin tarkasteltava vuorovaikutuksessa meristrategiapuitedirektiivin kanssa.

51. Komissio katsoo, että eri merialueiden vertailussa olisi oltava varovainen, koska maantieteelliset tilanteet sekä alueilla tapahtuva kalastus poikkeavat toisistaan. Sellaisen suuren valtamerialueen sulkemisella, jolla ei ole taloudellista toimintaa, on vähäisempiä sosioekonomisia vaikutuksia. Suojeltujen merialueiden nimeäminen ja hoitaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Suojellut merialueet eivät myöskään ole ainoa keino lajien tai luontotyyppien suojelemiseksi, vaan toisinaan horisontaaliset toimenpiteet ovat tehokkaampia, varsinkin haiden kaltaisten laajasti vaeltavien lajien osalta. YKP tarjoaa erilaisia välineitä merten eliölajien, myös haiden, suojelemiseksi ja hoitamiseksi.

52. Mitä tulee luvun otsikkoon, komissio katsoo, että edistyminen on ollut merkittävää Atlantilla ja että Välimerellä on käynnissä merkittäviä ponnisteluja.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että tehokas kalastuksenvalvontajärjestelmä on ratkaisevan tärkeä tekijä kestäväen kalastuksen varmistamiseksi. Komissio on esittänyt tätä varten ehdotuksen (COM(2018) 368) kalastuksenvalvonnan ja täytäntöönpanon vahvistamiseksi. Ehdotus on parhaillaan lainsäätäjien tarkasteltavana.

54. Komissio muistuttaa, että Koillis-Atlantilla on tapahtunut merkittävää edistymistä ja että kalakannat ovat vahvistuneet merkittävästi. On odotettavissa, että vuonna 2020 yli 99 prosenttia Itämerellä, Pohjanmerellä ja Atlantilla puretuista saaliista, joita EU hallinnoi yksinomaisesti, on peräisin kestävästi hoidetusta kalastuksesta.

Mitä tulee merkkeihin edistyksestä Välimerellä, komissio muistuttaa, että vuonna 2017 hyväksyttiin kunnianhimoinen strategia, joka käynnistyi MedFish4Ever-julkilausumasta ja johti siihen, että Välimeren yleisen kalastuskomission tasolla hyväksyttiin suuri määrä uusia toimenpiteitä ja että laadittiin läntisen Välimeren monivuotinen kalastushoitosuunnitelma. Toimenpiteet eivät ole vielä tuottaneet kalakantojen tilan paranemista koskevia määrällisiä tuloksia, sillä ne on otettu käyttöön vasta hiljattain.

55. Komissio toteaa, että kestävää enimmäistuottoa koskevien tieteellisten lausuntojen mukaisesti vahvistettujen suurinta sallittua saalista (TAC) koskevien rajoitusten määrä on kasvanut. Vuonna 2009 niitä oli viisi ja vuonna 2020 peräti 62.

58. Tässä kohdassa esitetty huomio koskee kantoja, jotka ovat muun terveellä tasolla olevan kalastuksen sivusaaliita. YKP-perusasetuksen sekä läntisten vesialueiden ja Pohjanmeren monivuotisten suunnitelmien mukaan olisi vältettävä niin kutsuttuja pullonkaulatilanteita, joissa terve kalastus olisi lopetettava, koska terveen kalastuksen sivusaaliissa on muita kaloja, joiden osalta Kansainvälinen merentutkimusneuvosto (ICES) suositaa pienempiä saalistasoja tai nollassa saalista. Tässä hyvin erityisessä tilanteessa komissio on ehdottanut tieteelliset lausunnot ylittävää suurimpia sallittuja saaliita.

Laatikko 9 – Joissakin tutkimuksissa on arvosteltu Atlantilla harjoitettavalle kalastukselle vahvistettuja saalisrajoituksia

Ks. komission vastaus kohtaan 58.

59. Komissio katsoo tämän luvun otsikon osalta, että muutaman viime vuoden aikana Välimerellä toteutetut useat aloitteet vaativat aikaa ennen kuin niiden tulokset näkyvät parantuneina lukuina kantojen biologisessa tilassa.

Läntisen Välimeren monivuotinen suunnitelma kuvastaa tätä tilannetta, sillä vuosi 2020 on sen ensimmäinen kokonainen täytöntöönpanovuosi. Suunnitelmalla käyttöön otetut toimenpiteet vievät vielä muutamia vuosia ennen kuin kantojen tilaa koskevat luvut paranevat.

Välimeren tonnikalasta saadut kokemukset osoittavat, että kannan elpyminen vie aikaa. Kansainvälinen Atlantin tonnikalojen suojelukomissio (ICCAT) hyväksyi vuonna 2006 elvytysuunnitelman, jonka ansiosta kannat olivat täysin elpyneet vuonna 2017.

60. Yhteinen vastaus kohtiin 60 ja 61.

Ks. komission vastaus kohtaan 13.

Lisäksi tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea (STECF) totesi (PLEN-17-02), että suurimpien sallittujen saaliiden täytöntöönpano Välimerellä on edelleen haasteellista, koska käytettävissä olevat tiedot eivät ole riittävän luotettavia, sillä kalastusta koskevat tiedot ovat usein vaillinaisia ja epätarkkoja ja aikasarjat suhteellisen lyhyitä. Lisäksi tuotosten valvontaan (TAC) perustuvan hoito-ohjelman täytöntöönpanoon liittyy Välimerellä muitakin ongelmia. Suurimman ongelman muodostaa se, että useiden laivastojen saaliita on vaikea seurata ja valvoa. Pohjakalojen kalastus koskee useita eri lajeja, eikä selkeitä ensisijaisia lajeja ole. Saaliin purkaminen tapahtuu hyvin monessa satamassa ja purkamispaikassa, ja kalastukselle on ominaista pienimuotoinen kalastus, jonka saaliita on vaikea arvioida määrällisesti.

62. Tietojen saatavuuden osalta komissio pyrkii lisäämään edelleen yhteistyötä asiaankuuluvien loppukäyttäjien, myös alueellisten kalastushoitojärjestöjen, kanssa varmistaakseen riittävän tieteellisen koordinoinnin ja parantaakseen tieteellisiä lausuntoja.

Komissio tekee yhteistyötä Välimeren alueen jäsenvaltioiden kanssa parantaakseen tiedon keruuta, tietojen laatua, kantojen arviointia ja tieteellisiä lausuntoja.

Komissio toteutti hiljattain Välimeren alueella tarkastuksia arvioidakseen jäsenvaltioiden saalisilmoitusjärjestelmiä. Tarkastuksen jälkeen komissio ja asianomaiset jäsenvaltiot laativat toimintasuunnitelmat saalisilmoitusjärjestelmien vahvistamiseksi ja sitä kautta tietojen luotettavuuden parantamiseksi. Komissio seuraa säännöllisesti toimintasuunnitelmien täytöntöönpanoa. Vuonna 2021 on määrä tarkastaa jäsenvaltioiden pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmät Välimerellä.

Tietojen saatavuutta ja laatua koskevan STECF:n vuoden 2017 lausunnon osalta on todettava, että analyysi perustui vuoden 2016 aineistoihin. Tämän jälkeen tietoja on kertynyt jo kolmelta vuodelta, joten aikasarjat ovat pidempiä (2017–2019), ja neuvontaa on parannettu jatkuvasti (myös GFCM:n vuosikertomuksen (SoMfi) mukaan). Joitakin haasteita on kuitenkin vielä ratkaisematta.

63. STECF totesi, että monet kansalliset hoitosuunnitelmat eivät olleet YKP:n MSY-tavoitteen mukaisia ja että niiden avulla ei todennäköisesti kyettäisi luomaan asianmukaisia olosuhteita MSY-tavoitteen saavuttamiselle vuonna 2020. Komissio on tietoinen siitä, että joidenkin kansallisten hoitosuunnitelmien tavoitetasoa olisi nostettava ja suunnitelmat olisi yhdenmukaistettava YKP:n tavoitteiden kanssa. Komissio tekee Medfish4Ever-julkilausuman innoittamana yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa edistääkseen parannuksia. Joitakin merkittäviä parannuksia on saatu aikaan

(esim. Italian pohjakalastussuunnitelma tarkistettiin komission pyynnöstä vuonna 2019, ja pyyntiponnistuksia rajoitettiin merkittävästi).

Mitä tulee huomautukseen, jonka mukaan joidenkin kansallisten hoitosuunnitelmien laatiminen liittyi pyyntöihin, joilla haettiin poikkeusta Välimeri-asetuksen säännöksistä, on todettava, että tämä on Välimeri-asetuksessa esitetty vaatimus. Esimerkiksi poikkeusta rannikkoalueiden kalastuskiellosta ei voida myöntää ilman hoitosuunnitelmaa.

64. Välimeri-asetus ei ole ainoa oikeusperusta suojelualueiden perustamiselle, sillä uuden läntisen Välimeren monivuotisen suunnitelman tätä koskevat osatekijät (alueellisesti ja ajallisesti määritellyt kalastuskiellot) sekä kalastusalue rajoituksiin liittyvät säännökset tai GFCM-sopimuksen mukaiset alueellisesti ja ajallisesti määritellyt rajoitukset (esimerkiksi kalastusrajoitusalue Lioninlahdella) on myös otettava huomioon.

On myös tärkeää todeta, että Välimeri-asetuksen mukaan neuvosto hyväksyy kalastusrajoitusalueet jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella. Jäsenvaltiot voivat tietenkin perustaa lisää kalastusrajoitusalueita tämän mukaisesti.

65. Yksi läntisen Välimeren monivuotisen suunnitelman tavoitteista on parantaa tietojen keruuta ja tieteellisiä lausuntoja alueella. Parannettu tieteellinen perusta tukee vuodelle 2024 suunniteltua suunnitelman arviointia.

67. Kolmen vuoden välein annettavassa kertomuksessa arvioidaan, missä laajuudessa teknisillä toimenpiteillä on sekä alueellisella tasolla että unionin tasolla myötävaikutettu tämän asetuksen tavoitteiden (3 artikla) ja päämäärien (4 artikla) saavuttamiseen. Koska asetuksen johtajatuksena on mahdollistaa alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa alueellisen tason teknisiin erityispiirteisiin samalla kun varmistetaan yhteisten tavoitteiden ja päämäärien saavuttaminen, raportointia koskeva säännös on olennaisen tärkeä asetuksen täytäntöönpanon kannalta. Tämän vuoksi tarvitaan järjestelmä, jolla seurataan edistymistä ja edistetään korjaavia toimia, jos edistyminen on riittämätöntä asetuksessa asetettujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi.

Asetuksen 31 artiklan 3 kohdassa todetaan, että jos edellä mainitun kertomuksen perusteella on näyttöä siitä, että asetuksen tavoitteita ja päämääriä ei ole saavutettu alueellisella tasolla, kyseisen alueen jäsenvaltioiden on esitettävä 12 kuukauden kuluessa kertomuksen antamisesta suunnitelma, jossa esitetään toteutettavat toimet, joilla on tarkoitus osaltaan edistää mainittujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamista.

69. Tehokas valvontajärjestelmä on todellakin ratkaisevan tärkeä sen varmistamisessa, että kalastuksenhoito on EU:ssa kestävä. Komission ehdotuksessa kalastuksenvalvontajärjestelmän tarkastamisesta esitetään toimenpiteitä kalastustietojärjestelmien vahvistamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi saaliista ilmoittamisen digitalisoiminen kaikkien EU:n kalastusalueiden osalta (myös alle 12 metrin pituiset alukset), kaikkien alusten sähköinen paikantamisjärjestelmä, kalastustuotteiden uudet punnitusmenettelyt sekä vahvistetut jäljitettävyyttä koskevat säännökset.

71. On tärkeää todeta, että kalastusta hoidetaan Välimerellä yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että suurin osa saaliista jaetaan, mikä edellyttää kaikkien Välimeren alueen maiden yhdessä sopimaa järjestelyä. EU on sen vuoksi tehostanut toimintaansa GFCM:n tasolla vuoden 2017 MedFish4Ever-julkilausumasta lähtien.

72. Liian suuri kalastuskapasiteetti Välimerellä on yksi monista liikakalastuksen aiheuttajista.

Kun käytössä on pyyntiponnistusjärjestelmä, liian suuri kapasiteetti johtaa liikakalastukseen ensisijaisesti sen takia, että kalastajat eivät noudata järjestelmää. Pyyntiponnistusmekanismeilla, kuten läntisen Välimeren monivuotisessa suunnitelmassa perustetulla mekanismilla, mahdollistetaan kalastuspäivien enimmäismäärä vuodessa, valtiota kohden ja (kokoon perustuvaa) alusluokkaa kohden. Pyyntiponnistusjärjestelmän päivien kokonaismäärä ei riipu niitä jakavien alusten määrästä.

Komissio kiinnittää erityistä huomiota monivuotisen suunnitelman täytäntöönpanoon, jotta voidaan varmistaa sääntöjen asianmukainen noudattaminen. Se seuraa myös kalastuskapasiteetin vähentämistä.

74. EU:n kalastuslaivastorekisterin mukaan esimerkiksi Italiassa oli heinäkuussa 2020 käytössä 95 prosenttia sen enimmäismäärästä sekä alusten vetoisuutena että tehona ilmaistuna. Komissio katsoo näin ollen, että yläraja kannustaa kapasiteetin hallintaan ja sen pitämiseen alle ylärajan.

75. Komission yksiköt toteuttivat hiljattain lisäys-/poistojärjestelmää koskevan arvioinnin (SWD(2019) 311). Arvioinnin mukaan järjestelmä on tarkoituksenmukainen, mutta joitakin heikkouksia havaittiin jäsenvaltioiden täytäntöönpanossa. YKP-asetuksessa esitetyt lisäys-/poistojärjestelmä ja kapasiteetin ylärajat koskevat pikemminkin yksittäisen jäsenvaltion kapasiteettia kuin koko merialueen tasoa. Lisäksi kalastuskapasiteetti mitataan aluksen bruttovetoisuuden ja moottoritehon perusteella. Se ei liity mitenkään erilaisiin kalastustekniikoihin. Viimeksi mainittuja säännellään muilla säädöksillä, kuten kalastusmahdollisuuksia koskevalla neuvoston asetuksella, GFCM:n suosituksilla tai teknisistä toimenpiteistä vuonna 2019 annetulla asetuksella.

Kalastuskapasiteettiin puuttuminen on yksi tavoitteista, joihin Välimeren alueen maat sitoutuivat MedFish4Ever-julkilausumassa hyväksymällä kalastuskapasiteettisuunnitelman. Komissio tutkii parhaillaan parasta tapaa toteuttaa sitoumus GFCM:n puitteissa.

77. EMKR:n ehdollisuudella on suuri merkitys sen toiminnalle poliittisena välineenä.

Täytäntöönpanon aikana EMKR:n ehdot koskevat tukikelpoisia tuensaajia ennen ja jälkeen hakemuksen esittämisen ja hankkeen loppuunsaattamisen, toteutettavia toimenpiteitä, hallintoviranomaista ja jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmää sekä ennen kaikkea jäsenvaltion kalastuspolitiikkaa ja sen täytäntöönpanotapaa. Näillä ehdoilla EMKR:ssä varmistetaan, että sen rahoitus ei johda rakenteellisiin lisäyksiin kapasiteetissa ja että laivaston kapasiteetin mukauttamista koskevia suunnitelmia pannaan täytäntöön epätasapainossa olevien laivastojen osalta (esim. WestMAP).

Aluksen kalastuskapasiteettia lisääville toimille ei voida myöntää EMKR:n rahoitusta.

78. Komissio huomauttaa, että 5,75 miljardia euroa EMKR:n kokonaisrahoituksesta kaudella 2014–2020 osoitettiin jäsenvaltioille yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa.

79. EMKR:n rahoitus ei koske pelkästään meriympäristöä. Siitä tuetaan YKP:tä ja kaikkien sen tavoitteiden saavuttamista, eli kalastuksen ja vesiviljelyn taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristökestävyyden edistämistä sekä rannikkoseutujen kehittämistä. Näissä puitteissa sillä tuetaan aktiivisesti luonnon monimuotoisuutta ja meriympäristön suojelua sekä kalastusalan aiheuttamien vahinkojen lieventämistä. Toimenpideohjelmien sisältö määritellään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa.

81. Komissio huomauttaa, että lainsäätäjät ovat esittäneet lukuisia tarkistuksia, joilla otettaisiin käyttöön EMKR:n rahoitus kalastuskapasiteetin lisäämiselle. Komissio vastustaa voimakkaasti tällaisia tarkistuksia.

Laatikko 10 – EU:n rahoituksella voidaan saada aikaan konkreettisia tuloksia

Komissio haluaa painottaa, että monilla EMKR-hankkeilla tuetaan Natura 2000 -alueiden hallintoa. Yksi esimerkki on INTERMARES-hanke Espanjassa. Siinä EMKR osallistui 11 miljoonalla eurolla Life-ohjelman integroituun hankkeeseen, jolla tuettiin toteutusjärjestyksen sisältävän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa Espanjan meriympäristön Natura 2000 -verkostossa ja varmistettiin, että hankkeen valmistuttua Espanjalla on tehokkaasti hallinnoitu konsolidoitu Natura 2000 -merialueiden verkosto, jonka hallinnointiin sidosryhmät osallistuvat aktiivisesti.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Ks. komission vastaukset kohtiin IV, V ja VI.

Komissio painottaa, että meriympäristön suojeleminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jotta voidaan vastata kaikkiin paineisiin sekä EU:n tasolla että sen ulkopuolella. Kalastus on tässä yhteydessä yksi meriympäristöön kohdistuvista keskeisistä paineista. Ks. kohta 36.

Komissio käsittää ”EU:n toimet” siten, että niihin kuuluvat jäsenvaltioiden toimet ja niiden velvollisuus panna täytäntöön ympäristö- ja kalastuslainsäädännön säännökset.

84. Koillis-Atlantilla tapahtuneen merkittävän edistymisen lisäksi on tärkeää tunnustaa viimeaikaiset toimet ja saavutukset Välimerellä.

EMKR:ää koskevien näkökohtien osalta on tärkeää todeta, että saatavilla olevien EU:n varojen kohdentaminen ja hyödyntäminen on jäsenvaltioiden tehtävä.

Mitä tulee merkkeihin edistyksestä Välimerellä, komissio muistuttaa, että vuonna 2017 hyväksyttiin kunnianhimoinen strategia, joka käynnistyi MedFish4Ever-julkilausumasta ja johti siihen, että Välimeren yleisen kalastuskomission tasolla hyväksyttiin suuri määrä uusia toimenpiteitä ja että laadittiin läntisen Välimeren monivuotinen kalastuksenhoitosuunnitelma. Strategia ei ole vielä tuottanut kalakantojen tilan paranemista koskevia määrällisiä tuloksia, mikä on ymmärrettävää, koska muutokset on tehty vasta hiljattain.

85. Ks. komission vastaukset kohtaan VI.

Komissio on samaa mieltä siitä, että suojeltujen merialueiden vaikutusta ja niiden verkoston johdonmukaisuutta on parannettava, ja tämä on yksi uuden biodiversiteettistrategian päätavoitteista.

87. Komissio myöntää, että YKP-asetuksen 11 artiklan säännösten täytäntöönpano on edistynyt toivottua hitaammin. On kuitenkin tärkeää todeta, että uudistetun YKP:n ympäristöulottuvuus on paljon aiempaa vahvempi ja että se tarjoaa ensimmäistä kertaa tällaisen välineen (11 artikla), jonka avulla jäsenvaltiot voivat ehdottaa kalastuksenhoitotoimenpiteitä Natura 2000 -alueilla noudattaakseen lintu- ja luontotyyppidirektiivien mukaisia velvollisuuksiaan. Lainsäätäjät kannattivat alueellistamista, joka mahdollistaa alueellisen lähestymistavan, jossa voidaan ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet. Edistymisen puute johtuu hyvin usein myös YKP:n soveltamisalan ulkopuolisista tekijöistä, kuten jäsenvaltioiden viranomaisten puutteellisista valmiuksista sekä kansallisten viranomaisten keskinäisiin neuvotteluihin liittyvistä haasteista. Vaikka jäsenvaltiot väittävät, että 11 artiklan noudattaminen on vaikeaa, niillä on siihen oikeudellinen velvoite ja sen edellyttämät välineet. Niiden olisi voitava 11 artiklan nojalla toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä YKP:n mukaisesti ympäristövelvoitteiden noudattamiseksi, kuten menestyksekkäät esimerkit 11 artiklan soveltamisesta Itämerellä ja Pohjanmerellä osoittavat. Komissio on julkaissut tätä koskevat ohjeet, joilla autetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön tarvittavat toimenpiteet Natura 2000 -alueiden ja

meristrategiapuitedirektiivin osalta. Vaikka komissiolla on aloiteoikeus tapauksissa, joissa on kyse meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklasta, se pyrkii tukemaan jäsenvaltioita direktiivin tavoitteiden saavuttamisessa EU:n lainsäädännön rajoissa.

88. Ks. komission vastaukset kohtiin 48 ja 49.

Suositus 1 – Määritetään herkkien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi tarvittavat hallinnolliset ja sääntelyä koskevat muutokset

Komissio hyväksyy suosituksen.

Ensimmäinen luetelmakohta – Komissio käynnistää meristrategiapuitedirektiivin arvioinnin ja raportoi YKP:n toiminnasta vuonna 2022. Komissio julkaisee myös toimintasuunnitelman kalavarojen ja meriekosysteemien suojelemisesta jatkona biodiversiteettistrategialle. Komissio ottaa suosituksen huomioon tässä yhteydessä.

Jäsenvaltioilla on tärkeä asema EU:n lainsäädännön, myös YKP-asetuksen 11 artiklan ja meristrategiapuitedirektiivin 15 artiklan, täytäntöönpanon parantamisessa. Komissio haluaa huomauttaa, että täytäntöönpanon ja sen valvonnan tehostaminen voi olla tärkeämpää kuin lainsäädäntömuutokset.

Toinen luetelmakohta – Komissio haluaa muistuttaa, että meristrategiapuitedirektiivillä suojellaan kaikkia merien eliölajeja ja luontotyyppejä, ja jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön paikan päällä asianmukaiset suojelutoimenpiteet ympäristön hyvän tilan varmistamiseksi.

Komissio edistää aktiivisesti sitä, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät enemmän alueellistettua lähestymistapaa, jotta saataisiin aikaan enemmän yhteisiä suosituksia suojelutoimenpiteistä.

89. Komissio katsoo, että Koillis-Atlantilla on tapahtunut merkittävää edistymistä ja että kalakannat ovat vahvistuneet merkittävästi.

Komissio ymmärtää, että kertomuksen tässä kohdassa esitetty huomautus koskee kantoja, jotka ovat muun, terveellä tasolla olevan kalastuksen sivusaaliita. YKP-asetuksen sekä läntisten vesialueiden ja Pohjanmeren monivuotisten suunnitelmien mukaan olisi vältettävä niin kutsuttuja pullonkaulatilanteita, joissa terve kalastus olisi lopetettava, koska sen sivusaaliissa on muita kaloja, joiden osalta Kansainvälinen merentutkimusneuvosto (ICES) suosittaa pienempiä saalistasoja tai nollassa saalista. Tässä tilanteessa komissio onkin ehdottanut tieteelliset lausunnot ylittäviä suurimpia sallittuja saaliita.

On useita kalakantoja, joiden osalta kestävän enimmäistuoton saavuttaminen ei ole mahdollista vuonna 2020 ja jotka jaetaan muiden valtioiden kanssa. Kun kannat jaetaan EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, kestävän enimmäistuoton saavuttamiseen liittyy erityisiä haasteita, koska se edellyttää, että EU:n ulkopuolisilla mailla on sama tavoite ja ne hyväksyvät yksityiskohtaiset säännöt sen saavuttamiseksi.

90. Komissio katsoo, että tällä merialueella on saatu viime aikoina aikaan monia saavutuksia (esim. läntisen Välimeren monivuotinen suunnitelma ja useat GFCM:ssä hyväksytyt toimenpiteet).

Ks. komission vastaus kohtaan 84.

91. Komissio huomauttaa, että on jäsenvaltioiden vastuulla perustaa niiden lainkäyttövaltaan tai suvereniteettiin kuuluvat suojellut merialueet ja ottaa käyttöön tarvittavat suojelutoimenpiteet.

Välimeri-asetuksessa kalastuksensuojelualueiden perustaminen osoitetaan pääasiassa jäsenvaltioiden tehtäväksi. Jäsenvaltiot ovat perustaneet tällaisia suojelualueita kansallisen lainsäädännön nojalla. Välimeri-asetus on sikäli ainutlaatuinen, että se on ainoa YKP-väline, jossa säädetään kalastusrajoituksista rannikkoalueilla (troolaukielto kolme meripeninkulmaa rannikosta / 50 metrin syvyyskäyrä) ja tiettyjen luontotyyppien yläpuolella (esim. Posidonia-meriheinää kasvavien merenpohjien yläpuolella).

Vaikka komission ehdotus läntisen Välimeren monivuotiseksi suunnitelmaksi (COM(2018) 115) oli täysin vuoden 2020 MSY-tavoitteen mukainen, on painotettava, että EU:n lainsäätäjät (Euroopan parlamentti ja neuvosto) päättivät lykätä MSY-tavoitteen määräaikaan 1. tammikuuta 2025 saakka.

94. Kuten komissio huomauttaa kohtaan 75 antamassaan vastauksessa, on muistettava, että komission yksiköt toteuttivat hiljattain lisäys-/poistojärjestelmää koskevan arvioinnin (SWD (2019)311). Arvioinnin mukaan järjestelmä on tarkoituksenmukainen, mutta joitakin heikkouksia havaittiin jäsenvaltioiden täytäntöönpanossa. YKP-asetuksessa esitetty lisäys-/poistojärjestelmä ja kapasiteetin ylärajat koskevat pikemminkin yksittäisen jäsenvaltion kapasiteettia kuin koko merialueen tasoa. Lisäksi kalastuskapasiteetti mitataan aluksen bruttovetoisuuden ja moottoritehon perusteella. Se ei liity mitenkään erilaisiin kalastustekniikoihin. Viimeksi mainittua säännellään muilla säädöksillä, kuten kalastusmahdollisuuksia koskevalla neuvoston asetuksella, GFCM:n suosituksilla tai teknisistä toimenpiteistä vuonna 2019 annetulla asetuksella.

Suositus 2 – Parannetaan suojelutoimenpiteitä Välimerellä

Ensimmäinen luetelmakohta – Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Nykyinen sääntelykehys tarjoaa tarvittavat välineet sekä EU:n tasolla (Välimeri-asetus ja läntisen Välimeren monivuotinen suunnitelma) että kansainvälisellä tasolla (Välimeren yleinen kalastuskomissio, GFCM). Kalastusrajoitusalueiden määrittäminen EU:n vesillä kuuluu ensisijaisesti kansalliseen toimivaltaan.

Komissio ja jäsenvaltiot tarkastelevat parhaillaan mahdollisuuksia esittää GFCM:n hyväksyttäväksi uusia kalastusrajoitusalueita. Ne kartoittavat myös keinoja yhdenmukaistaa kalastusrajoitusalueiden hallinnointitoimia Välimeren alueella.

Toinen luetelmakohta – Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio seuraa hyvin tiiviisti monivuotisen suunnitelman täytäntöönpanoa erityisesti tieteellisestä näkökulmasta. Se ei epäröi esittää tieteellisten lausuntojen sekä monivuotisen suunnitelman ja YKP:n säännösten mukaisia korjaavia toimia, myös kalastusmahdollisuuksia koskevassa tiedonannossa.

Suositus 3 – Lisätään EU:n rahoituksen hyödyntämismahdollisuuksia

Komissio hyväksyy suosituksen.

On tärkeää todeta, että jäsenvaltiot päättävät kansallisten määrärahojensa käytöstä EMKR-asetuksessa määritetyissä rajoissa.

EMKR:n kauden 2021–2027 ohjelmasuunnittelun yhteydessä komissio kuitenkin kannustaa jäsenvaltioita lisäämään meriympäristön suojelutoimenpiteisiin osoitettavia EMKR-menojaan. EMKR:stä tuetaan edelleen YKP:n tavoitteiden saavuttamista, merten ja rannikkoalueiden biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelua ja ennallistamista, jotka ovat keskeisiä haasteita terveiden merten ja valtamerten kannalta. EMKR tukee myös toimia, joiden tarkoituksena on meristrategiapuitedirektiivin mukaisen meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen tai ylläpitäminen, mainitussa direktiivissä vahvistettujen alueellisten suojelutoimenpiteiden täytäntöönpano, Natura

2000 -alueiden hoito, ennallistaminen ja seuranta sekä luontotyyppi- ja lintudirektiivin mukainen lajien suojelu.

On kuitenkin liian aikaista tehdä päätelmiä siitä, missä määrin EMKR edistää osaltaan meriympäristön suojelua, sillä jäsenvaltiot esittävät tulevat ohjelmansa vuosina 2021 ja 2022 ja mahdollisesti (joskin epätodennäköisesti) vuonna 2023.

Lopuksi on tärkeää todeta, että EMKR:stä ei rahoiteta yksinomaan meriympäristöä.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Samo Jereb. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen João Figueiredon johdolla ja siihen osallistuivat toimialapäällikkö Colm Friel sekä tarkastajat Michela Lanzutti ja Antonella Stasia. Kielellisissä kysymyksissä avusti Michael Pyper. Marika Meisenzahl antoi graafista tukea.



João Figueiredo



Colm Friel



Antonella Stasia



Michael Pyper



Marika Meisenzahl

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	5.6.2019
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	15.7.2020
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	28.10.2020
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	17.11.2020

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2020.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-5471-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/063626	QJ-01-20-024-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-3876-2	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/294872	QJ-AB-20-024-FI-Q

Merten biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen ja elinympäristöjen häviäminen muodostavat jatkuvan haasteen Euroopan merillä. Kertomuksessa arvioidaan, kuinka tähän haasteeseen on vastattu EU:n keskeisten toimintapolitiikkojen ja meno-ohjelmien avulla tietyillä Atlantin ja Välimeren alueilla.

Vaikka EU:lla on meriympäristön suojelua koskeva toimintakehys, EU:n toimilla ei ole saatu ennallistettua meriä ympäristön hyvään tilaan eikä palautettua kalastusta kestäväälle tasolle kaikilla merialueilla. EU:n suojelusäännöt eivät ole johtaneet merkittävien ekosysteemien ja elinympäristöjen elpymiseen; suojellut merialueet tarjoavat vain rajallisen suojelun; säännökset, joilla pyritään koordinoimaan kalastuspolitiikkaa ja meriympäristön suojelupolitiikkaa, ovat todellisuudessa vain vähäisessä käytössä; suhteellisen pieni osa käytettävissä olevista varoista kohdennetaan säilyttämistoimenpiteisiin.

Atlantin kalakannoissa on tapahtunut mitattavissa olevaa parantumista, mutta Välimerellä ei.

Tilintarkastustuomioistuin antaa suosituksia toimista, joiden avulla komissio voisi puuttua näihin ongelmiin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors