



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.12.2004
KOM(2004) 820 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

**Yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja
parantamisesta**

{SEK(2004) 1596}

1. JOHDANTO

Euroopan unionin lainsäädännön parantaminen kuuluu komission ensisijaisiin tavoitteisiin, jonka saavuttamisesta kantavat vastuun Euroopan unionin toimielimet ja jäsenvaltiot yhdessä. Komissio hyväksyi kesäkuussa 2002 lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman¹. Tältä pohjalta syntyi joulukuussa 2003 toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä². Näissä aloitteissa määritellään Euroopan unionin kokonaisvaltainen strategia ja luodaan institutionaaliset puitteet, joiden avulla voidaan päästä konkreettisiin tuloksiin ja yksinkertaistaa yhteisön lainsäädäntöä.

Komissio ehdotti helmikuussa 2003 toimintapuitteita yhteisön säännösten päivittämiseksi ja yksinkertaistamiseksi³ tavoitteena saada kansalaisten, taloudellisten toimijoiden ja viranomaisten edun mukaisesti aikaan selkeä, helposti ymmärrettävä, ajantasainen ja käyttäjäystävällinen Euroopan yhteisön johdettu oikeus. Toimintapuitteissa vahvistetaan kuusi toiminta-aluetta: yhteisön säännösten yksinkertaistaminen, konsolidointi, kodifointi, poistaminen, vanhentuneeksi julistaminen sekä organisoimien ja esitystavan tarkastelu.

Yhteisen kalastuspolitiikan osalta yksinkertaistaminen on luonnollisesti osa vuonna 2002 aloitettua uudistusta⁴, ja sen hyväksi on jo tehty paljon työtä ja tehdään edelleen. Työ on tuottanut tuloksia, jotka koskevat edellä mainittujen toimintapuitteiden täytäntöönpanoa (poistaminen, vanhentuneeksi julistaminen, järjestelmällinen uudelleentarkastelu) ja muita erityisaloitteita. Ehdotus asetukseksi uudesta Euroopan kalatalousrahastosta (EKTR)⁵ on hyvä osoitus yksinkertaistamispyrkimyksistä. Pohdinta on tiivistynyt vuoden 2003 viimeiseltä vuosineljännekseltä lähtien, mikä on johtanut lukuisiin kontakteihin ja keskusteluihin. Keskustelut ovat myös toisinaan ylittäneet yksinkertaistamistavoitteet toimintapuitteissa⁶ tarkoitettua merkityksessä koskeakseen myös muita toimenpiteitä, jotka ovat omiaan parantamaan yhteisen kalastuspolitiikan tehokasta täytäntöönpanoa. Tässä tiedonannossa tehdään päätelmät sekä komissiossa käydyistä pohdinnoista että kaikista edellä mainituista keskusteluista.

¹ KOM (2002) 278, 6.6.2002.

² Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio allekirjoittivat toimielinten välisen sopimuksen paremmasta lainsäädännöstä 16. joulukuuta 2003. Sopimuksen tärkeimpänä tavoitteena on parantaa yhteisön lainsäädännön tasoa ja sen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Siinä annetaan esimerkkejä parhaista toimintatavoista sekä vahvistetaan uusia tavoitteita ja sitoumuksia. Sen keskeisiin osatekijöihin kuuluvat toimielinten välisen yhteensovittamisen ja avoimuuden parantaminen, vakaiden puitteiden määrittelemisen vaihtoehtoisille välineille, vaikutusanalyysien käytön lisääminen yhteisön päätöksentekomenettelyssä ja halukkuus vahvistaa määräajat direktiivien saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä (ks. EUVL C 321, 31.12.2003, ja oikaisu, EUVL C 4, 8.2.2004).

³ KOM (2003) 71, 11.2.2003. Ks. myös kertomukset toimintapuitteiden täytäntöönpanosta: KOM (2003) 623 ja SEK (2003) 1085; KOM (2004) 432 ja SEK (2004) 774.

⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002.

⁵ KOM (2004) 497 lopullinen.

⁶ Helmikuun 2003 toimintapuitteiden täytäntöönpanoa koskeneessa toisessa kertomuksessaan (ks. KOM (2004) 432) komissio erottaa erityisesti kolme toimintatyyppiä:

- yksinkertaistaminen (lainsäädännön sisällön muuttaminen kansalaisten, taloudellisten toimijoiden ja viranomaisten edun mukaiseksi),
- säädöstekstien määrän vähentäminen (konsolidointi, kodifointi ja vanhentuneen lainsäädännön poistaminen kumoamalla tai vanhentuneeksi julistamalla),
- yhteisön säännösten organisoimien ja esitystapa (tämä kohta kattaa kaikki esitystapaa ja virallisiin viitetietokantoihin Celexiin ja EUR-Lexiin pääsyä koskevat näkökohdat).

2. NYKYTILANNE

Kokemus ja toteutetut kuulemiset ovat osoittaneet, että yhteisen kalastuspolitiikan sääntelykehyksen parantamiseen tarvitaan lainsäädännön rakenteellisten parannusten ohella myös muita muutoksia, joiden avulla pyritään saavuttamaan seuraavat kolme tavoitetta:

- nykyisten säädösten selkeyden parantaminen, yksinkertaistaminen ja parempi saatavuus,
- viranomaisten hallinnollisten rasitteiden ja kustannusten vähentäminen⁷,
- alan ammattilaisten hallinnollisten rasitteiden ja velvoitteiden keventäminen.

Näihin tavoitteisiin pyrkiminen mahdollistaa sekä yhteisen kalastuspolitiikan yksinkertaistamisen että sen tehokkuuden parantamisen.

Jotkut kysymykset ovat erityisen tärkeitä. Sellainen on ensinnäkin yhteisön tekstien luettavuus ja saatavuus. Monet valittavat nykyisten asetusten suurta lukumäärää ja laajuutta sekä sitä, että säännökset ovat hajallaan eri säädöksissä. Yksittäisen toimijan on vaikea löytää kokonaisuudesta sitä, mikä on hänen kannaltaan olennaista. Myös tietojen toimittamisvelvollisuudet antavat aiheita huoleen. Jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset kantavat huolta kalastuksen pääosastolle säännöllisesti toimitettavista kertomuksista, niiden lukumäärästä ja joissakin tapauksissa niiden yksityiskohtaisuudesta ja toimitettujen tietojen käytöstä. Erityisen arkaluonteinen asia alan ammattilaisille on kalastuspäiväkirjan tietojen mutta myös muiden hallinnollisten asiakirjojen toimittaminen.

Tietyt yhteisen kalastuspolitiikan osat näyttävät sitä paitsi tuottavan enemmän vaikeuksia. Tällainen on ensinnäkin valvonta, jonka osalta huolet koskevat säännösten hajanaisuutta, jäsenvaltioiden välisiä täytäntöönpanon eroja sekä kertomusten ja tietojen toimittamisesta aiheutuvia rasitteita. Toinen hyvin usein esiin nouseva asia on kalavarojen säilyttämistoimenpiteet. Tuotantopanosten (kapasiteetti ja pyyntiponnistus) rajoittamisen, saaliiden määrän (TACit ja kiintiöt) ja saaliiden koostumuksen (tekniset toimenpiteet) hallinnointiin käytettävien eri välineiden yhteiskäyttö on merkittävä vaikeuksien lähde. Asia on sitäkin mutkikkaampi siksi, että toimenpiteet voivat olla päällekkäisiä; säännöksiä on voitu antaa vuosittaisten TAC- ja kiintiöasetusten yhteydessä, tai elvytysuunnitelmat tulevat tavanomaisten teknisten toimenpiteiden lisäksi.

On sitä paitsi tärkeää arvioida oikein käytössä olevan järjestelmän mutkikkuuden syyt, jotta nähtäisiin paremmin, mitä parannuksia olisi tehtävä.

Kaikkia monimutkaisuuden aiheuttajia ei voida välttää.

- Tekstien helppolukuisuutta tavallisen kansalaisen kannalta on vaikea sovittaa yhteen asiantuntijoiden toiveiden kanssa.

⁷ Kalastusalan erityispiirteiden vuoksi on aiheellista erottaa julkisille hallintoelimille ja alan ammattilaisille aiheutuvat rasitteet toisistaan. Molemmat sisältyvät kuitenkin hallinnollisiin rasitteisiin sellaisina kuin ne komissiossa tavanomaisesti laajasti ymmärretään.

- Yhteinen kalastuspolitiikka kattaa joukon hyvin erilaisia kalastuksia ja siihen sisältyy useita eri osia: rakenteet, kalavarojen säilyttäminen ja ympäristö, ulkopuoliset kalavarat, markkinat ja valvonta.
- Tilanteessa, jossa kalastuskapasiteettia on liikaa ja jossa suurinta osaa kalavaroista kalastetaan liian tehokkaasti niin, että joukko keskeisiä kalakantoja on vaarassa, on turvauduttava eri tyyppisten suojelutoimenpiteiden toisiaan täydentävään käyttöön.
- Tilanteet muuttuvat nopeasti, erityisesti biologisella tasolla, ja lainsäädäntöä on mukautettava.
- Ulkopuolisten kalavarojen osalta eri neuvottelukumppaneilla on omat tavoitteensa, jotka voivat vaihdella tapauksesta toiseen.
- Kalastuksen hallinnointia koskevat säännöt vastaavat pyrkimyksiä muuttaa tieteelliset päätelmät säädöksiksi; tehtävä ei ole koskaan helppo eikä varsinkaan silloin kun päätelmät joutuvat nopeasti kyseenalaistetuiksi tai niitä muutetaan.

Yhteisen kalastuspolitiikan oma historia on myös lisännyt nykyistä monimutkaisuutta. Vuonna 1983 käyttöön otettu ja vuonna 1992 muutettu järjestelmä on ollut kokonaisuutena riittämätön, mikä kävi selvästi ilmi keskusteluista, jotka johtivat vuonna 2002 päätettyyn uudistukseen. On kannettava vastuu niiden säännösten seurauksista, jotka johtivat nykyiseen liikakapasiteetin ja liikakalastuksen leimaamaan tilanteeseen. Tämän keskeisen ongelman lisäksi päätösten laatimismenettelyt ovat nekin lisänneet nykyisen järjestelmän monimutkaisuutta.

- Neuvoston ja parlamentin kanssa käydyt neuvottelut ovat usein johtaneet alkuperäistä ehdotusta monimutkaisempaan lopulliseen tekstiin.
- Useat keskeiset menettelyt on jouduttu aloittamaan uudelleen, koska toteutetut toimenpiteet ovat osoittautuneet riittämättömiksi.
- Eri osia koskevat keskustelut on usein jouduttu käymään irrallisina.
- Loppuvuoteen ajoittuvasta TACien ja kiintiöiden vuosittaista vahvistamista koskevasta neuvoston päätösmenettelystä johtuen on ollut vaikea saada päätökseen kaikkia tarpeellisia kuulemisia ja saada päätöksiä valmiiksi ajoissa niiden voimaantuloa ajatellen.
- Säännöksiä on annettu korkeammalle juridiselle ja poliittiselle tasolle sijoittuvissa asetuksissa kuin olisi ollut tarpeen, mistä johtuen niiden muuttaminen ja yksinkertaistaminen on vaikeampaa.

Kalastusta koskevat keskustelut on sitä paitsi asetettava yleiseen yksinkertaistamista koskevaan kontekstiin. Monet tähän tiedonantoon sisältyvät tekijät ovat komission helmikuussa 2003 laatiman strategian soveltamista kalastusalaan, ja muilla aloilla toteutetuista pyrkimyksistä yksinkertaistaa Euroopan unionin sääntöjä voi olla vain hyötyä yhteiselle kalastuspolitiikalle. Eräitä muilla aloilla usein esiin nostettuja tekijöitä ei kuitenkaan ole mahdollista soveltaa kalastusalaan. Yhteisön kalastusalusten kilpailukyky riippuu tulevaisuudessa paljon enemmän kalavarojen elpymisestä eli itse asiassa hoitotoimenpiteiden tehokkuudesta kuin lainsäädännöllisten rasitteiden ja velvoitteiden keventämisestä. Jos halutaan turvautua vähemmässä määrin lainsäädännöllisiin ja säännöstelymenettelyihin esimerkiksi vahvistamalla tuloksia koskevia velvollisuuksia

erittelemättä niihin pääsemiseksi tarvittavia keinoja, kalastusalalla törmätään varsin pian valvontaa koskeviin ongelmiin. Alan ammattilaiset kantavat erityistä huolta siitä, että jäsenvaltioiden välinen kilpailu on tasapuolista, mikä liittyy suoraan valvonnan tasapuolisuuteen, joka voidaan taata ainoastaan lainsäädännön perusteella.

Kokoavasti voidaan todeta tämän tarkastelun osoittavan, että vaikka tunnustettaisiinkin tietynasteisen monimutkaisuuden välttämättömyys yhteisön kalastuksen hallinnoinnissa, on myönnettävä, että nykyisin käytössä olevasta järjestelmästä on tullut liian monimutkainen. Sen lisäksi että joidenkin yhteisen kalastuspolitiikan osien yksinkertaistaminen olisi hyödyllistä, monilla alan ammattilaisilla on sellainen tunne, että monet muut sinällään ehkä tarpeelliset säännökset ovat tarpeettoman monimutkaisia. Tämä tunne on myös tärkeä tekijä.

3. KEHITYSMAHDOLLISUUDET

Kehitys tietyissä asioissa auttaisi saavuttamaan edellä mainitut kolme tavoitetta (säädösten parantaminen ja parempi saatavuus sekä viranomaisten ja alan ammattilaisten hallinnollisten rasitteiden ja velvoitteiden keventäminen).

- Tältä osin tärkeintä olisi kehittää päätöksiä **edeltävää konsultointia** ja muita päätöksiin liittyviä tekijöitä, kuten pidentää päätöksen tekemisen ja sen täytäntöönpanon välistä aikaa. Etukäteiskonsultoinnin kehittämisessä on otettava huomioon konsultointiprosessiin sovellettavat vähimmäisvaatimukset⁸ (riittävä kesto, velvollisuus julkaista tulokset, velvollisuus antaa palautetta saatuihin kannanottoihin, keskusteluvun käyttö Internetissä) Tällä tavoin voidaan parantaa säädöstekstien laatua, helpottaa alan ammattilaisten osallistumista ja lisätä heille suunnattua tiedottamista, mikä on omiaan helpottamaan kansallisten viranomaisten tehtävää.
- Etukäteiskonsultoinnin kehittäminen on voimakkaasti sidoksissa **monivuotisten hoitosuunnitelmien** käyttöön ottamiseen, koska niiden ansiosta myös säädöstekstien valmistelu voidaan organisoida paremmin, mikä puolestaan mahdollistaa pidemmät määräajat. Jos vuosittaisiin TACEihin ja kiintiöihin liittyvän toistuvan lainsäädännön antamista harvennettaisiin, myös tieteellisten tahojen kuulemista ja siihen liittyviä rasitteita voitaisiin vähentää.
- Olisi myös hyödyllistä koota **yhdennettyihin hoitosuunnitelmiin** kaikki niihin liittyvät yhteisen kalastuspolitiikan eri osatekijät, ettei kalastuksenhoito vaikuttaisi koosteelta toisistaan riippumattomia toimenpiteitä.
- Yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksen⁹ osana perustetut **alueelliset neuvoa-antavat toimikunnat** ja niiden tehokas toiminta ovat välttämättömiä etukäteiskonsultoinnin ja monivuotisten yhdennettyjen hoitosuunnitelmien kehittämiselle.
- Lisäksi **tietotekniikan käytön lisääminen** helpottaisi yhteisön tekstien käyttöä sähköisten kanavien välityksellä. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto (julkaisutoimisto) toimittaa yhteisön koko lainsäädännön saataville konsolidoidussa

⁸ Komission tiedonanto – Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset, KOM(2002) 704.

⁹ Neuvoston päätös 2004/585/EY, annettu 19 päivänä heinäkuuta 2004, alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien perustamisesta yhteisen kalastuspolitiikan alalla. EUVL L 256, 3.8.2004, s. 17.

muodossa EUR-Lex-tietokannan¹⁰ avulla. Tietokantaan pääsyn ja kalastusalaan koskevan lainsäädännön esitystavan parantaminen on tarkoitus toteuttaa niiden aloitteiden mukaisesti, jotka jo on käynnistetty EUR-Lex-tietokannan kehittämiseksi yhteistyössä julkaisutoimiston kanssa. Tietotekniikan järjestelmällisempi käyttö yksinkertaistaisi myös huomattavasti niin kansallisten viranomaisten kuin alan ammattilaistenkin tietojen keruuta ja siirtämistä.

Myös muita toimenpiteitä tarvitaan lainsäädännön parantamiseksi.

- **Säädösten laatimismenettelyä on parannettava.** Paremman etukäteiskonsultoinnin tarvetta ja menettelyn yhteyttä alueellisiin neuvoa-antaviin toimikuntiin on jo korostettu, mutta muunkinlainen kehitys on mahdollista.
- Monimutkaisen lainsäädännön hierarkkisten tasojen määrää on vähennettävä.
- Eräät säännökset voitaisiin siirtää nykyistä alemman tason säädöksiin tai niihin voitaisiin soveltaa toissijaisuusperiaatetta laajemmin.
- Yhteisön sääntöjen lisäksi tehtävien kansallisten päätösten roolia olisi selkiytettävä.
- Vaikka yhteisen kalastuspolitiikan onkin perustuttava lainsäädäntöön, on kuitenkin syytä pohtia tarkemmin, milloin on todella välttämätöntä antaa asetus.
- On pyrittävä mahdollisuuksien mukaan aina siihen, että tuloksena on pieni määrä tiivistelmäasiakirjoja. Se edistäisi tekstien yhtenäisyyttä ja parantaisi niiden luettavuutta.

Myös yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavien säädösten **käytännön saatavuutta** on parannettava. Edellä käsitellyn puhtaasti tietoteknisen näkökulman lisäksi myös tekstimassan rakennetta, eri tekstien välisiä suhteita ja niiden toisiinsa liittymistä saattaa olla vaikea hahmottaa. Näitä näkökohtia voitaisiin täsmentää yleiskatsauksessa, joka esittelee voimassa olevan lainsäädännön. On mahdotonta, että kaikki halukkaat pääsisivät suoraan teksteihin, joihin viitataan, koska niiden rakenne ja laatimistapa eivät kaikista edistysaskelista huolimatta ole sellaisia, että esimerkiksi kuka tahansa yksittäinen kalastaja voisi käyttää niitä päivittäin. Sen vuoksi onkin syytä pyrkiä jälleen laatimaan rajoitetulle kohderyhmälle, kuten jollakin tietyllä rajallisella alueella kalastusta harjoittaville kalastajille, tarkoitettuja tiedotteita ja esitteitä. Samalla on kuitenkin huolehdittava, ettei tällaisia esitteitä ja oikeudellisesti sitovia tekstejä sekoiteta toisiinsa. Alan ammattilaisille olisi näin tarjolla suppeahkoissa esitteissä selkeästi ilmaistuna heitä koskevien sääntöjen olennainen sisältö, jota tarpeen mukaan täydennettäisiin viittauksilla virallisiin teksteihin. Neuvoa-antavilla alueellisilla toimikunnilla voisi olla tässä keskeinen rooli, sillä niillä voisi olla vastuu esitteistä, niiden kohderyhmistä ja sisällöstä.

¹⁰ <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

Myös **viranomaisille aiheutuvien rasitteiden vähentämiseen** tarvitaan erityistoimenpiteitä¹¹. Ennen kaikkea on kiinnitettävä huomiota toimitettavia kertomuksia koskeviin velvollisuuksiin. Jotta kalastuksen hallinnointi toimisi moitteettomasti, kansallisten viranomaisten on toimitettava suuri määrä tietoja kalastuksen pääosastolle, mutta nykyisiä sääntöjä ja menettelyitä voidaan yksinkertaistaa. Kertomusten määrää voidaan vähentää niitä ryhmittelemällä, niiden sisältöä voidaan tiivistää koskemaan vain tietoja, joita todella tarvitaan ja käytetään, ja niiden tiheyttä voidaan tarvittaessa harventaa. On myös huolehdittava järjestelmällisen palautteen antamisesta kansallisille viranomaisille. Myös tarkastus- ja valvontatehtävät muodostavat suuren rasitteen kansallisille viranomaisille, joiden resurssit ovat tulevaisuudessakin rajalliset. Sen vuoksi onkin ensiarvoisen tärkeää parantaa yhteisen kalastuspolitiikan kustannustehokkuutta toteuttamalla mahdollisuuksien mukaan sellaisia säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä, jotka ovat yhtä tehokkaita mutta kustannuksiltaan huokeampia toteuttaa ja valvoa ja jotka noudattavat oikeasuhteisuuden periaatetta. Valvontakeinojen kehittämistä ja käyttöä on tutkittava tarkoin parhaiden mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi.

Alan ammattilaisille aiheutuvien rasitteiden ja velvoitteiden keventämiseen tarvittavia tekijöitä on jo mainittu useita. Myös muita tekijöitä on kuitenkin syytä nostaa esiin. Kalastajat panevat paljon painoa työmäärälle, joka johtuu tietojenkeruusta, ennen kaikkea kalastuspäiväkirjoista, joiden he katsovat olevan toisinaan huonosti tiettyihin kalastuksiin soveltuvia. He valittavat erityisesti sitä, että he joutuvat toimittamaan eri teitä tietoja, jotka heidän mielestään ovat tarpeettomia tai toistuvia ja joita ei heidän mielestään useinkaan käytetä. Tietotekniikan lisääntyneen käytön tarjoamat mahdollisuudet on jo mainittu yhtenä keinona näiden vaikeuksien voittamiseksi. Nämä keskipitkän aikavälin mahdollisuudet eivät estä mukauttamasta kalastuspäiväkirjoja ja muita asiakirjoja vastaamaan vain ja ainoastaan kalastuksen hallinnoinnin ja valvonnan tarpeita. Palautetta kalastajille on myös parannettava muun muassa lisäämällä toimitettujen tietojen käyttöä tutkimustarkoituksiin. Kalastajat toivovat myös, että jäsenvaltioiden valvontamenetelmiä yhdenmukaistettaisiin. Perusasetuksessa säädetään tältä osin mahdollisuudesta määritellä asetusteitse viitteelliset käytänteet ja toimintatasot (vertailuarviointi, benchmarking). Tällainen menettely helpottaa Euroopan kalastuksenvalvontaviraston työtä, mutta siitä huolimatta on pohdittava, miten yksityiskohtaiselle tasolle sääntely- ja yhdenmukaistamistyössä on syytä mennä, ja on kehitettävä myös muita, suosituksiin, yhteistyöhön ja parhaiden toimintatapojen vaihtoon perustuvia lähestymistapoja.

Ulkopuolisiin kalavaroihin liittyy omat ongelmansa.

- Monenvälisten (Yhdistyneet Kansakunnat ja alueelliset kalastusjärjestöt) tai kahdenvälisten (Euroopan yhteisö ja jokin kolmas maa tai kolmansien maiden ryhmä) neuvotteluiden osapuolilla voi olla omat näkökantansa, joiden yhdenmukaistaminen ei ole Euroopan unionin vallassa. On ehdotettu, että määriteltäisiin sopimustyypeittäin, suuralueittain tai kalastustyypeittäin keskipitkän aikavälin strategia, joka takaisi yhteisön toiminnan yhdenmukaisuuden tavoitteena harjoittaa kestävään kehitykseen perustuvaa kalastusta yhteisön eduista tinkimättä.

¹¹ Komissio aikoo antaa vuoden 2005 alussa tiedonannon hallintokustannusten mittaamismenetelmistä sekä aloittaa pilottikokeilun nähdäkseen, onko yhteinen lähestymistapa Euroopan unionin tasolla mahdollinen. Jos yhteinen menettelytapa lainsäädännöstä aiheutuvien hallinnollisten rasitteiden mittaamiseksi hyväksytään, komission yksiköt soveltavat sitä nykyisen tai tulevan lainsäädännön vaikutuksia arvioidessaan

- Kun on kyse alueellisista kalastusjärjestöistä, yhteisön määrittelemien yhdenmukaisten periaatteiden puolustaminen vahvistaa unionin kantaa ja helpottaa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Vaikka yhteisön velvollisuudet sopimuspuolena tai yhteistyökumppanina olisivatkin selkeästi määritellyt, niiden saattamiseen osaksi yhteisön lainsäädäntöä tarvitaan raskaita ja aikaa vieviä menettelyitä. Sen vuoksi on syytä miettiä, olisiko menettelyitä mahdollista yksinkertaistaa.
- Kun on kyse kahdenvälisistä suhteista (kumppanuussopimukset), vakiomuotoisten puitteiden asteittainen käyttöön ottaminen – kyseenalaistamatta mahdollisuutta ottaa huomioon kulloinkin kyseessä olevien kalastusten erityispiirteet ja ongelmat – samoin kuin neuvottelu- ja seurantamenettelyiden parantaminen ovat omiaan helpottamaan Euroopan yhteisön, alan ammattilaisten ja jäsenvaltioiden toimia. Tämä pätee myös yhteisön muihin politiikkoihin.

4. RISKEJÄ JA VAIKEUKSIA, JOIHIN ON VARAUDUTTAVA

Ensimmäinen riski koskee mahdollisia harhakuvitelmia odotettavissa olevien yksinkertaistusten laajuudesta sekä tarvittavien keinojen ja ponnistusten aliarviointia. Nykyistä yhteistä kalastuspolitiikkaa ei voida korvata lyhyellä aikavälillä jollakin ratkaisevasti yksinkertaisemmalla järjestelmällä. Monet monimutkaisuuden syyt ovat rakenteellisia. Nykyinen liikakapasiteetin ja kalavarojen liikakalastuksen leimaama tilanne on jo itsessään merkittävä monimutkaisuuden aiheuttaja, joka painaa raskaan jälkensä tuleviin vuosiin. On myös huolehdittava siitä, ettei yksinkertaistaminen johda heikennyksiin nykytilaan verrattuna eikä tarjoa tekosyytä kieltäytyä uusista toimenpiteistä, jotka tilanteen ja siinä tapahtuvan kehityksen myötä osoittautuvat tarpeellisiksi. On myös olemassa vaara, että yksinkertaistaminen alkuinnostuksen jälkeen painuu nopeasti unholaan ja että nykyiseen monimutkaisuuteen johtaneet syyt pääsevät uudelleen voitolle. Sen vuoksi on valvottava, että yksinkertaisuus säilyy lainsäätäjän tarkeysjärjestyksessä riittävän korkealla. Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä¹² (erityisesti yksinkertaistamista koskevien ehdotusten tarkastelua neuvostossa ja Euroopan parlamentissa koskevien työmenetelmien parantaminen) sekä sen soveltaminen lainsäädännön laatimiseen tarjoavat tähän vankan perustan.

Edellä käsiteltyjen yleisten riskien ohella on otettava huomioon eräiden edellä ehdotettujen yksinkertaistamisvälineiden rajoitukset. Tietotekniikan käytön lisääminen saattaa esimerkiksi aiheuttaa vaikeuksia niille, jotka eivät hallitse tietoteknisten välineiden käyttöä, ja jotkut keinot saattavat olla pienten alusten osalta ylimitoitettuja. Koska kaikessa ei voi aina onnistua, on tehtävä valintoja ja kompromisseja. Yksinkertaistaminen vaatii esimerkiksi asianomaisten yksikköjen aktiivista työpanosta, kalastuksen pääosastosta alkaen. Yksiköt eivät voi samanaikaisesti ja laajamittaisesti panostaa välittömiin parannuksiin, vaan niiden on edettävä vähitellen kohti säädösten kokonaisvaltaista uudelleenlaatimista, joka tuottaa tuloksia vasta pitkällä aikavälillä.

¹² Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä (EUVL C 321, 31.12.2003, ja oikaisu, EUVL C 4, 8.2.2004); Toimielinten välinen sopimus yhteisön säädöstekstien laatua koskeviksi yhteisiksi suuntaviivoiksi (EYVL C 73, 17.3.1999, s. 1); ks. myös Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen käytännön opas, Julkaisutoimisto, 2003.

5. VÄLITTÖMÄT TOIMENPITEET: TOIMINTASUUNNITELMAN LAATIMINEN

Yhteisen kalastuspolitiikan yksinkertaistamiseen ja sen täytäntöönpanon parantamiseen tarvitaan kokonaisvaltaista pitkän aikavälin strategiaa. Jotkin toimet voivat ja niiden pitäisi tuottaa tuloksia nopeasti. Joidenkin muiden vaikutukset tuntuvat vasta vähitellen. Monet menettelyt vaativat kokeiluvaihetta, toiset etukäteispohdintaa. Tarvitaan siis monivuotista toimintaohjelmaa. Sellaisen ohjelman sisältöä ei ole mahdollista vahvistaa välittömästi, sillä valmistelutyö edellyttää pohdintaa ja laajoja keskusteluita. Jo nyt on kuitenkin selvää, että valmistelutyössä on otettava huomioon tiettyjä periaatteita.

Yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa kehitettävien aloitteiden on ensinnäkin oltava osa yhteisön säännösten kokonaisvaltaista yksinkertaistamista ja perustuttava vuoden 2003 toimielinten väliseen sopimukseen.

Suunnitelman kesto voisi olla viisi vuotta, ja siihen tulisi välttämättä sisältyä väliarviointi. Suunnitelmassa olisi oltava välittömästi toteutettavia toimia, jotka tuottaisivat nopeasti konkreettisia tuloksia ja loisivat siten myönteistä henkeä. Siinä olisi myös oltava keskipitkän ja pitkän aikavälin toimia, joilla taattaisiin, että huoli yksinkertaisuudesta säilyy jatkuvasti ajankohtaisena.

Suunnitelman laatiminen edellyttää laajaa yhteistoimintaa niin jäsenvaltioiden kuin alan ammattilaisten ja muidenkin osapuolten kanssa toimien ja yksinkertaistamista kaipaavien artiklojen, tavoitteen saavuttamiseen tarvittavien keinojen ja nykyiselle lainsäädännölle vaihtoehtoisten ratkaisujen määrittelemiseksi. Tehtävän helpottamiseksi komission yksiköt ovat laatineet keskusteluja ohjaamaan tarkoitetun valmisteluasiakirjan, joka pitää sisällään muun muassa alustavan luettelon mahdollisista toimista, jotka voitaisiin sisällyttää konkreettisiin hankkeisiin.

Hyväksyttävän suunnitelman on vastattava käytettävissä olevia keinoja ja sellaista aikataulua, jonka mukainen edistyminen on todella mahdollista. Se ei voi sisältää kaikkia mahdollisia toimia, joiden toteuttaminen olisi suotavaa, eikä edes kaikkia edellä mainitussa valmisteluasiakirjassa mainittuja toimia. Jokaisen suunnitellun toimen osalta on arvioitava sen anti, sen kohtaamat esteet ja epäonnistumisen riskit sekä tarvittavat henkilöresurssit. Jokaisen hyväksytyn toimen osalta on täsmennettävä kaikkien siihen osallistuvien toimijoiden tehtävät ja toimea koskevat määräajat.

Tehokkaan toimintasuunnitelman määrittelemiseen tarvitaan jäsenvaltioiden panosta. Samoin on tärkeää kaikkien muiden toimijoiden osallistuminen, ennen kaikkea alan ammattilaisten, joiden mielipide ensisijaisten tavoitteiden asettamisessa on keskeinen. Neuvoa-antavia elimiä, erityisesti alueellisia neuvoa-antavia toimikuntia ja neuvoa-antavaa kalatalous- ja vesiviljelykomiteaa on kuultava aktiivisesti.

Toimintasuunnitelman laatimiseksi tarvittavat konsultaatiot voitaisiin toteuttaa pääasiassa vuoden 2005 alussa, jotta itse suunnitelma voitaisiin esittää mahdollisimman pian saman vuoden kuluessa.

6. PÄÄTELMÄT

Keskustelujen avaaminen yhteisen kalastuspolitiikan yksinkertaistamismahdollisuuksista on osoittanut, että tehtävä on keskeinen ja tärkeä. Keskustelut ovat nostaneet esiin alan toimijoiden erilaiset odotukset mutta myös vaikeudet, jotka on valmistauduttava voittamaan. Niissä on käynyt ilmi, että merkittäviä parannuksia voidaan saada aikaan, mutta siihen tarvitaan edistystahtoa ja kaikkien toimijoiden jatkuvia ponnistuksia. Tätä tahtoa on nyt lujitettava ja on ryhdyttävä toimiin nopeasti konkreettisiin hankkeisiin johtavan yhteishengen luomiseksi samalla kun huolehditaan siitä, että yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan lainsäädännön yksinkertaistamiselle ja parantamiselle luodaan edellytykset, joilla jatkuva kehitys on mahdollista.