

U 15/2013 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*valvon-
ta-asetuksen muuttaminen*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 18 päivänä tammikuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka

tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2013

Maa- ja metsätalousministeri *Jari Koskinen*

Ylitarkastaja Maija Mela

Maa- ja metsätalousministeriö

MUISTIO
26.3.2013EU/2013/0557
COM(2013) 9 final

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSESIYHTEISÖN VALVONTAJÄRJESTELMÄSTÄ, JONKA TARKOITUKSENA ON VARMISTAA YHTEISEN KALASTUSPOLITIIKAN SÄÄNTÖJEN NOUDATTAMINEN, ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 1224/2009 MUUTTAMISESTA (NEUVOSTON VALVONTA-ASETUS)

1 Yleistä

Euroopan komissio on 18 päivänä tammi-kuuta 2013 tehnyt Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta (neuvoston valvonta-asetus) (COM(2013) 9 lopullinen). Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 artiklan 2 kohtaan. Ehdotuksen tarkoituksena on määrittellä komissiolle neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1224/2009 siirretty valta ja luokitella se delegoiduksi säädösvallaksi (SEUT 290) tai täytäntöönpanovallaksi (SEUT 291). Lisäksi tiettyjä säännöksiä mukautetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen päätöksentekomenettelyihin.

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1224/2009 perustettiin valvontaa, tarkastuksia ja täytäntöönpanon valvontaa koskeva yhteisön järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen. Asiakokonaisuuteen kuuluu säännöksiä vesialueille pääsyä ja vesiluonnonvarojen käyttöä koskevista yleisistä vaatimuksista, kalastuksen valvonnasta, teknisten toimenpiteiden valvonnasta, kaupan pitämisen valvonnasta, tarkkailusta, tarkastuksista ja niitä seuraavista menettelyistä, täytäntöönpanon valvonnasta, valvontaohjelmista, komission

suorittamasta arvioinnista ja valvonnasta, toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että jäsenvaltiot noudattavat yhteisen kalastuspolitiikan velvoitteita, komission oikeudesta tietoihin sekä jäsenmaiden velvollisuudesta tehdä yhteistyötä ja raportoida komissiolle.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa annetussa asetuksessa on lukuisia laajalaisia ja osin yksilöimättömiä valtuutussäännöksiä komissiolle antaa tietyistä asiakokonaisuuksista komiteamenettelyä käyttäen tarkempia säännöksiä. Kaikissa valtuutussäännöksissä ei ole mainintaa komiteamenettelyn käyttämisestä. Ehdotuksessa komissio on käynyt läpi jokaisen valtuutussäännöksen ja ehdottaa sen korvaamista joko valtuutuksella antaa delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä. Ehdotukseen sisältyy myös komissiolle osoitettuja täytäntöönpanovaltuutuksia, joissa ei ole mainintaa komiteamenettelyn käytöstä. Monissa tapauksissa komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön valtuutukset sekä delegoitujen että täytäntöönpanosäädösten antoon. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 nykyisten valtuutussäännösten nojalla annettiin 8 päivänä huhtikuuta 2011 komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 404/2011, jossa on säädetty lähes kaikista samoista asioista, joista säätämiseksi ehdotuksessa on valtuutussäännös komissiolle joko delegoidun tai täytäntöönpanosäädöksen antoon.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Täytäntöönpanovallan siirto - yhdenmukaisen täytäntöönpanon vaatimus (SEUT 291)

SEUT 291 artiklan mukaan oikeudellisesti velvoittavien säädösten edellyttäessä yhdenmukaista täytäntöönpanoa kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle. Yhdenmukaisen täytäntöönpanon vaatimus koskee komission ehdotuksen resitaalin kohdan 5 mukaan alla lueteltuja asioita. Lista noudattaa pitkälti neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 kyseistä asiaa koskevien artiklojen otsikkoja.

- kalastuslisenssit;
- kalastusluvut;
- alusten satelliittiseurantajärjestelmä;
- muuntokertoimet, joilla varastoidun tai jalostetun kalan paino muunnetaan elopainoksi;
- kalastuspäiväkirjojen täyttäminen ja toimittaminen siltä osin kuin kyseessä eivät ole säädösvallan siirron nojalla annetut delegoidut säädökset;
- menetelmät pistokoesuunnitelmia varten kalastusaluksille, joihin ei sovelleta kalastuspäiväkirjaa koskevia vaatimuksia;
- jälleenlaivausilmoitusten täyttäminen ja toimittaminen siltä osin kuin kyseessä eivät ole säädösvallan siirron nojalla annetut delegoidut säädökset;
- purkamisilmoitusten täyttäminen ja toimittaminen;
- menetelmät pistokoesuunnitelmia varten kalastusaluksille, joihin ei sovelleta purkamisilmoitusta koskevia vaatimuksia;
- formaatit, joissa saalis- ja pyyntiponnistustiedot siirretään komissiolle;
- kalastuksen kieltäminen komission toimesta;
- korjaavat toimenpiteet tapauksissa, joissa komissio on kieltänyt kalastuksen;
- jäsenvaltioiden kalastuskapasiteettia koskevat tarkastukset;
- käyttömoottorin tehon varmentaminen ja käyttömoottorin tehon fyysinen tarkistus;
- menetelmät pistokoesuunnitelmia varten konetehon tarkistamiseksi;
- nimettyjen satamien valvontasuunnitelmien hyväksyntä komission toimesta;

- saaliiden kynnystasojen laskenta reaaliaikaista kalastuskieltoa varten;
- reaaliaikainen kalastuskielto;
- pistokoesuunnitelmien laadinta, tiedoksianto ja arviointi virkistyskalastuksen osalta;
- tiedottaminen kalastus- ja vesiviljelytuotteista kuluttajille;
- punnitusta koskevien pistokoesuunnitelmien, valvontasuunnitelmien ja yhteisten valvontaohjelmien hyväksyntä komission toimesta;
- menetelmät pistokoesuunnitelmia, valvontasuunnitelmia ja yhteisiä valvontaohjelmia varten punnituksen osalta;
- myynti-ilmoitusten sisältö ja muoto;
- tarkkailuraporttien muoto;
- tarkastusraportit;
- sähköinen tietokanta tarkastus- ja tarkkailuraporttien tallentamista varten;
- unionin tarkastajia koskevan luettelon laadinta;
- määrien vahvistaminen korjaavana toimenpiteenä purkamis- tai jälleenlaivausjäsenvaltion jättäessä rikkomuksen käsittelemättä;
- vakavia rikkomuksia koskeva pisteytysjärjestelmä siltä osin kuin kyseessä eivät ole säädösvallan siirron nojalla annetut delegoidut säädökset;
- kalastukset, joihin sovelletaan yksittäisiä valvonta- ja seurantaohjelmia;
- hallinnollisen selvityksen tulosten ilmoittamista komissiolle koskevan määräajan jatkaminen;
- toimintasuunnitelman laadinta tapauksessa, jossa jäsenvaltion valvontajärjestelmässä ilmenee sääntöjenvastaisuuksia tai puutteita;
- unionin rahoitustuen keskeyttäminen ja lakkauttaminen;
- kalastuksen kieltäminen yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden noudattamatta jättämisen vuoksi;
- kiintiöiden alentaminen;
- pyyntiponnistuksen alentaminen;
- kiintiöiden alentaminen yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi;
- väliaikaiset toimenpiteet, jos jäsenvaltion toimenpiteet heikentävät säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä tai uhkaavat meren ekosysteemiä;

- tietojen varmentamisjärjestelmän toteutusta koskevien kansallisten suunnitelmien hyväksyntä komission toimesta;
- tietojen analysointi ja tutkiminen (valvontatoimien kautta saatu tieto);
- yhteisten standardien ja menettelyjen kehittäminen avoimen viestinnän varmistamiseksi;
- verkkosivustojen ja verkkopalvelujen toiminta;
- jäsenvaltioiden ko. asetuksen soveltamisesta laatimien raporttien sisältö ja muoto.

SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaan unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten edellyttäessä yhdenmukaista täytäntöönpanoa kyseisillä säännöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai eräissä tapauksissa neuvostolle. Artiklan 2 kohtaa sovellettaessa Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla etukäteen yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaan jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovalan käyttöä. Säännöistä ja periaatteista on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011.

Komissio tunnistaa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1224/2009 SEUT 291 artiklan mukaisen yhdenmukaisen täytäntöönpanon vaatimuksen 43 tapauksessa. Suurin osa täytäntöönpanosäännöksistä ehdotetaan annettavaksi yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovalan käyttöä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä noudattaen. Ehdotuksessa on kuitenkin säännöksiä, joissa komissiolle ehdotetaan valtuutta antaa täytäntöönpanosäännöksiä ilman jäsenvaltioiden valvontaa.

Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi ehdotuksen kohdassa 31, jossa ehdotetaan valvontasetuksen 54 artiklan 1 kohtaa muutettavaksi siten, että komissio voi määrätä täytäntöönpanosäädöksellä alueelle väliaikaisen kalastuskiellon, jollei rannikkovaltio ole itse määrännyt kalastuskieltoa. Myös asetuksen 102 artiklaan, joka koskee tilanteita, joissa komissio pyytää tietoja valvonta-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta tai havaitsee kansallisessa täytäntöönpanossa sääntöjen vastaisuuksia, esitetään komissiolle valtaa

antaa täytäntöönpanosäädöksiä ilman jäsenvaltioiden valvontaa jäsenvaltiolle annettavasta lisäajasta ja jäsenvaltion kanssa laadittavasta toimintasuunnitelmasta. Samoin asetuksen 104 artiklaan esitetään täytäntöönpanovaltuutusta, jossa ei ole mainintaa asetuksen 182/2011 soveltamisesta. Artiklassa on kysymys tilanteista, joissa komissio kieltää kalastuksen, kun jäsenvaltio ei noudata monivuotisen suunnitelman täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteitaan.

Artiklassa 105 on säännökset jäsenmaiden tulevien kiintiöiden alentamisesta, jos komissio on todennut jäsenmaan ylittäneen sille osoitetut kiintiöt. Ehdotuksessa esitetään säännöksiä, joiden mukaan joissakin tapauksissa kiintiöiden alentamisessa käytetään asetuksen 182/2011 5 artiklan tarkastelumenettelyä ja joissakin tapauksissa ei. Vastaavaa menettelyä ehdotetaan 106 artiklaan, joka koskee jäsenvaltion pyyntiponnistuksen alentamista, jos komissio on todennut jäsenvaltion ylittäneen sille osoitetun pyyntiponnistuksen. Artiklassa 107 säädellään tilanteita, joissa jäsenmaiden kiintiöitä alennetaan yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi. Jos jäsenmaa ei noudata monivuotisten suunnitelmien kattamia kalakantoja koskevia säännöksiä ja se saattaa johtaa vakavaan uhkaan näiden kalakantojen säilyttämiselle, komissio alentaa jäsenmaan kiintiötä. Samaan artiklaan ehdotetaan valtuutusta antaa delegoituja säädöksiä määräajasta, jonka kuluessa jäsenmaat voivat osoittaa, että asianomaisia kantoja voidaan turvallisesti hyödyntää, aineistosta, joka jäsenmaiden on sisällytettävä vastaukseensa, sekä vähennettävien määrien päättämisestä.

Useimmissa edellä referoiduissa artiklojen muutosehdotuksissa on kysymys siitä, että nykyisiin jo olemassa oleviin toimivaltuuksiin lisättäisiin maininta siitä, että kyse on täytäntöönpanotoimesta.

Artikla 108 ehdotetaan korvattavaksi väliaikaisia toimenpiteitä koskevalla artiklalla, jossa komissiolle ehdotetaan oikeutta antaa ilman viittausta asetukseen (EU) N:o 182/2011 väliaikaisia täytäntöönpanosäädöksiä toimenpiteistä, jotka kestävät enintään kuusi kuukautta. Toimenpiteet voivat sisältää muun muassa jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten kalastustoiminnan keskeyttä-

misen ja näiden alusten pyytämien saaliiden markkinoille saattamista koskevan kiellon. Luettelo on kahdeksankohtainen. Voimassa olevassa artiklassa asianomaiset jäsenvaltiot voivat saattaa komission päätöksen neuvoston käsiteltäväksi ja neuvosto voi määränemmistöllä tehdä toisenlaisen päätöksen kuukauden kuluessa. Viittausta asetukseen (EU) N:o 182/2011 ei ole myöskään artiklaan 114 ehdotetussa muutoksessa, jossa komissio voi täytäntöönpanosäädöksillä kehittää yhteiset standardit ja menettelyt, joilla varmistetaan avoin viestintä jäsenvaltioiden kesken ja jäsenvaltioiden, komission nimeämän elimen ja komission välillä.

2.2 Valtuutus antaa delegoituja säädöksiä (SEUT 290)

SEUT 290 artiklan 1 kohdassa säädetään, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia.

Komissio esittää, että asetuksen (EY) N:o 1224/2009 säännösten kehittämiseksi komissiolle säädetään valtuutus antaa delegoituja säädöksiä seuraavista asioista:

- tiettyjen kalastusluokkien vapautus ennakoilmoituksen antamista koskevasta velvoitteesta;
- tiettyjen kalastusluokkien vapautus jälleenlaivausilmoituksen täyttämistä ja toimittamista koskevasta velvoitteesta;
- muun tietojen toimittamistavan ja -tiheyden hyväksyminen, kun kyseessä ovat jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat tiedot saaliiden ja pyyntiponnistuksen kirjaimista varten;
- sääntöjen hyväksyminen tiettyjen jalostettujen kalastustuotteiden varastointikaavioiden pitämisestä aluksella;
- saaliiden kynnystasojen määrittely reaaliaikaisia kalastuskieltoja varten;
- muutos etäisyyksiin, joiden verran kalastusalueen on muutettava sijaintiaan, kun se ylittää saaliin kynnystason;

– muutos kynnysarvoon, jota pienemmät kalastustuotteiden määrät vapautetaan jäljittävyyssääntöjen noudattamisesta;

– muutos kynnysarvoon, jota pienemmät kalastustuotteiden määrät vapautetaan ensimmäisyyssääntöjen noudattamisesta;

– vapautus velvoitteesta toimittaa myynti-ilmoitukset tiettyihin ryhmiin kuuluvien kalastusalueiden purkamista kalastustuotteista;

– muutos kynnysarvoon, jota pienemmät kalastustuotteiden määrät vapautetaan myynti-ilmoitusten täyttämistä;

– yksittäisten valvonta- ja seurantaohjelmien kohteena olevien kalastusten määrittely;

– pilottihankkeiden jälkeen tehtävä päätös jäsenvaltioiden komissiolle toimittamien tietojen muusta toimittamistavasta ja -tiheydestä;

– vakavista rikkomuksista määrättävistä pisteistä ja niiden vaikutuksista kalastuslisenssin voimassaoloon;

– laittomasta kalastuksesta sinä aikana kun kalastuslisenssi ei ole voimassa.

Delegointivaltuutus esitetään annettavaksi määräämättömäksi ajaksi. Euroopan parlamentti tai neuvosto voisi milloin tahansa peruuttaa valtuutuksen. Delegoitu säädös tulisi voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta määräaika jatketaan kahdella kuukaudella.

2.3 Lissabonin sopimuksesta johtuva muu tarve asetuksen (EY) N:o 1224/2009 mukautukseen

Komissio esittää, että seuraavat asetuksen (EY) N:o 1224/2009 säännökset olisi laadittava uudelleen:

– kalastusrajoitusalueen määrittelmä (4 artiklan 14 kohta);

– uusien tekniikoiden käyttöönotto (13 artikla);

– tiettyjä kalastusalueita koskeva velvoite ilmoittaa tiedot pyyntiponnistuksesta (28 artikla);

– saaliiden kynnysarvon, jonka ylittyessä on käytettävä nimettyä satamaa tai lähellä rannikkoa olevaa paikkaa, sekä tietojen toimittamistiheyden hyväksyminen kussakin monivuotisessa suunnitelmassa (43 ja 45 artikla);

– kalastusrajoitusalueiden sekä sen päivän vahvistaminen, josta alkaen tiettyjen niihin liittyvien valvontavelvoitteiden noudattaminen on pakollista (50 artikla);

– erityisten hoitotoimenpiteiden kohdistaminen virkistyskalastukseen, esimerkiksi kalastusluvat ja saalisilmoitukset (55 artikla);

– valvonnasta vastaavia tarkkailijoita koskevan ohjelman perustaminen (73 artikla).

Ehdotetuissa muutoksissa on lähinnä kysymys siitä, että otetaan huomioon SEUT 289 artiklan säännös tavallisesta lainsäätämisjärjestyksestä, jonka mukaisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä asetuksen, direktiivin tai päätöksen komission ehdotuksesta. Asetusta (EY) N:o 1224/2009 hyväksyttäessä Lissabonin sopimus ei ollut vielä voimassa, joten silloin riitti, että neuvosto hyväksyi komission asetusehdotuksen. Sanamuoto "kun neuvosto niin päättää" korvataan muotoilulla "kun perussopimuksen mukaisesti niin päätetään". Tosin kalastusrajoitusalueen määritelmäehdotuksessa neuvoston määrittelemä merialue esitetään korvattavaksi unionin oikeudellisesti velvoittavassa säädöksessä määritellyllä merialueella (4 artiklan 14 alakohta). Uusi määritelmäehdotus laajentaa käytettävissä olevia hyväksymismenettelyjä huomattavasti.

Ehdotuksessa esitetään siirrettäväksi asetukseen (EY) N:o 1224/2009 komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 404/2011 jäljitettävyyttä koskevista säännöksistä ne, joilla säädetään tuotteista, joita jäljitettävyyksvaatimukset eivät koske. Muutoksella säännökset siirretään niiden luonteeseen paremmin sopivalle säädöstasolle ja samalla asetustekstien luettavuus ja ymmärrettävyys paranee. Samalla mahdollistetaan delegoitujen säännösten antaminen myös kalastus- ja vesiviljelytuotteen määritelmästä ja niistä tuotteista, jotka jätetään jäljitettävyyksvaatimuksen ulkopuolelle.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavista säännöksistä. Ehdotus kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan (SEUT 3 art.), joten toissijaisuusperiaatteen soveltaminen ei tule kysymykseen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komission ilmoituksen mukaan ehdotuksesta ei aiheudu unionille ylimääräisiä menoja. Kysymys on ensisijaisesti neuvoston asetukseen (EY) N:o 1224/2009 sisältyvien valtuutusten jaottelusta valtuuksiin antaa delegoituja säännöksiä ja täytäntöönpanosäännöksiä sekä valtuuksien tarkentamisesta. Ehdotuksesta ei suoraan aiheudu taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia jäsenmaille tai toimijoille.

Asetukseen (EY) N:o 1224/2009 sisältyvien valtuuksien perusteella on annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 404/2011, jonka jäsenvaltiot ovat samalla tavoin kuin neuvoston asetus velvollisia panemaan täytäntöön. Komission täytäntöönpanoasetus ja sen toimeenpano lisäsi jäsenvaltioiden ja toimijoiden hallinnollista taakkaa ja taloudellista raskautta. Nykyisten valtuuksien jaolla delegoituihin ja täytäntöönpanovaltuuksiin ei ole kuitenkaan vaikutusta tähän hallinnolliseen taakkaan tai kuluihin, jotka syntyvät asetuksen (EU) N:o 404/2011 velvoitteiden perusteella.

Kalastuksenvalvonta ja merellisten luonnonvarojen suojelu ovat suorassa yhteydessä keskenään. Tämä yhteys korostuu entisestään, jos on kysymys alueista, joiden kalavarat ovat heikossa kunnossa. Merkittävät kalastusvaltiot näkevät kalastusta ja sen valvontaa koskevat unionin yhteiset säädökset myös takeena sille, että jäsenmaiden toimijoiden asema on samanlainen eri jäsenmaissa sääntöjen noudattamisesta aiheutuvan taloudelli-

sen ja hallinnollisen rasituksen osalta. Tämä selittää sen, miksi unionin lainlaatijat ovat säätäneet ja jäsenmaat ovat hyväksyneet pikutarkkaakin säännöstöä unionin tasolla.

Sitä, millaisia säädöksiä komissio tulee jatkossa antamaan mukautettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1224/2009 sisältyvien valtuuksien nojalla, on vaikea ennakoita. Todennäköisesti säädöksillä tullaan toimeenpanemaan tulevaan yhteisen kalastuspolitiikan perusasetukseen sisältyviä periaatteita ja toimenpiteitä. Todennäköisesti niistä myös heijastuu merellisten luonnonvarojen kulloinkin tila, sen edellyttämä valvonnan taso ja kokemukset asetusten (EY) N:o 1224/2009 ja (EU) N:o 404/2011 soveltamisesta. Periaatteissa tulevaisuudessa annettavista säädöksistä aiheutuva hallinnollinen ja taloudellinen rasitus voi siis kasvaa tai vähentyä verrattuna nykyiseen tilanteeseen.

Ehdotus tulee ottaa huomioon valmistellessa lainsäädäntöä, jolla neuvoston asetus (EY) N:o 1224/2009 pannaan kansallisesti täytäntöön.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 16 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat metsästystä ja kalastusta, kalastusalueiden rekisteröintiä, kalastuselinkeinon ohjaamista. Samoin maakunnalla on 25 kohdan perusteella lainsäädäntövalta asiassa, joka koskee teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää ja 26 kohdan perusteella uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

6.1 Kansallinen käsittely

Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunnot sisäasiainministeriöltä, Rajavartiolaitokselta, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Liikenteen turvallisuusvirastolta (Trafi), Maaseutuvirastolta, Elin-

tarvike- ja turvallisuusvirastolta, Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Kaakkois-Suomen, Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta, Elintarvike- ja eläinlääkintävirastolta, Kalateollisuusyhdistykseltä, Kalatalouden Keskusliitto ry:ltä, Suomen Ammattikalastajaliitto ry:ltä, Suomen Kalakauppaliitto ry:ltä, Päivittäistavarakauppa ry:ltä (PTY), Suomen Kalankasvattajaliitto ry:ltä, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Suomen sisävesiammattikalastajat ry:ltä, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry:ltä, WWF Suomelta ja maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston elintarvike- ja eläinlääkintävirastolta.

Vastaukset lausuntopyyntöön saatiin oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Liikenteen turvallisuusvirastolta (TraFi) valtiovarainministeriöltä, Maaseutuvirastolta, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta, Suomen Kalankasvattajaliitto ry:ltä, maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston elintarvike- ja eläinlääkintävirastolta ja ympäristöministeriöltä.

Maa- ja metsätalousministeriö oli erityisesti pyytänyt oikeusministeriöltä kannanottoa siihen, voidaanko komissiolle siirtää toimivaltaa ilman, että jäsenvaltiot valvoisivat täytäntöönpanovallan käyttöä ja ilman että neuvoston ja parlamentin asetusta (EU) N:o 182/2011 (komitologia-asetus) sovellettaisiin. Tämän kysymyksen osalta oikeusministeriö esitti käsityksensä, että SEUT 291 artiklan sanamuoto ei näyttäisi poissulkevan tulkintaa, jonka mukaan lainsäätäjällä on mahdollisuus harkita, onko jäsenvaltioiden valvonta kyseessä olevassa asiassa tarpeen vai ei. Mikäli jäsenvaltioiden valvontaa pidetään tarpeellisena, tulee noudattaa artiklassa 291 mainittuja yleisiä sääntöjä ja periaatteita, jotka on vahvistettu komitologia-asetuksessa. Koska nykyisessä säädöksessä (EY) N:o 1224/2009 on jo annettu komissiolle toimivalta tehdä päätöksiä kyseisessä kohdissa mainituissa asioissa, oikeusministeriön käsityksen mukaan komissio lähinnä esittää, että jo olemassa oleviin toimivaltuuksiin lisättäisiin maininta siitä, että on kyse täytäntöönpanotoimesta. Mainituissa kohdissa näyttäisi olevan kyse pääosin yksittäisen päätöksen tekemisestä ja asiat näyttäisivät olevan luon-

teeltaan sellaisia, joita voidaan pitää täytäntöönpanona. Oikeusministeriö ei pidä ongelmallisena ehdotuksen kohdissa 31, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 ja 60 komissiolle esitetyjä toimivaltuuksia.

Säädösvallan siirron osalta oikeusministeriö otti kantaa ehdotuksen 3 kohtaan (valtuutus delegoitujen säädösten antoon kalastusluvasta soveltavuudesta pieniin aluksiin), 33 kohtaan (delegoitujen säädösten antaminen niiden kalastus- ja vesiviljelytuotteiden määrittelystä, joihin sovelletaan tai ei sovelleta asetuksen 1224/2009 artiklaa 58), 42 kohtaan (valtuutus delegoitujen säännösten antoon toimijan ja aluksen päällikön velvollisuuksista tarkastusten aikana) ja 47 kohtaan (delegointivaltuutus pistejärjestelmää koskien). Oikeusministeriö yhtyi maa- ja metsätalousministeriön varaukselliseen kantaan antaa delegoituja säädöksiä yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavista oikeuksista. Artiklaan 58 ehdotetusta uudesta 10 kohdasta oikeusministeriö lausui, että mikäli 10 tarkoitus on laatia selventävä luettelo artiklan soveltamisesta, valtuutusta olisi hyvä tarkentaa. Jos taas artiklaa koskevia poikkeuksia halutaan laajentaa, tulisi niitä koskevista pääpiirteistä säätää itse artiklassa. Kohdan 42 valtuutusta tulisi täsmentää ja pyrkiä varmistamaan, ettei delegoiduilla säädöksillä anneta komissiolle valtuutta laajentaa toimijan ja aluksen päällikön velvollisuuksia siltä osin kuin niiden perusteita ei ole säädetty perussäädöksessä. Pisteytysjärjestelmän perusteista tulisi säätää perussäädöksessä ja komissiolle tulisi säätää toimivalta antaa säädöksiä tarkemmista yksityiskohdista. Artiklaa olisi pyrittävä selkiinnyttämään.

Sisäasianministeriön lausunnossa pidettiin perusteltuna ja kannatettavana, että unionin tarkastajille ei edelleenkään ehdoteta poliisei- eikä täytäntöönpanovaltuuksia oman kotijäsenvaltion suvereniteettiin ja lainkäyttövaltaan kuuluvien unionin vesien ulkopuolelle eikä unionin tarkastajiksi nimetyillä komission tai sen nimeämän elimen virkamiehillä ole poliisi- eikä täytäntöönpanovaltuuksia.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että säädösvallan siirron perusteet ja laajuus tulisi ehdotettua paremmin yksilöidä ehdotuksen jatkovalmistelussa. Säädösvallan

siirron tulee olla ajallisesti rajattua. Valvonta-asetuksen mukautuksia tehtäessä tulee ottaa huomioon jäsenvaltioiden kansalliset erityispiirteet siten, että asetus voidaan panna käytäntöön tarkoituksenmukaisesti, kustannustehokkaasti ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan menokehysten puitteissa. Valtiovarainministeriö piti tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö valmistelee asian jatkovalmistelua varten yksilöidyn esityksen Suomen kannoiksi, joilla pyritään varmistamaan, että mukautettu valvonta-asetus on Suomen kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja sovellettavissa kustannustehokkain kansallisin järjestelyin. Valtiovarainministeriö piti keskeisenä, että esitykseen sisältyy arvio ehdotuksen taloudellisista ja hallinnollisista vaikutuksista.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo, että asetuksen valmistelussa tulee pyrkiä ratkaisumalleihin, jotka soveltuvat kyseessä olevaan kalastukseen ja että valvontajärjestelmästä aiheutuvien kulujen tulee olla suhteessa elinkeinon taloudelliseen merkitykseen. Valvontajärjestelmä ei myöskään saa vaikuttaa elinkeinon säilymisedellytyksiin. Vaikka ehdotuksessa annetaan mahdollisuus poiketa voimassa olevan asetuksen säännöksistä periaatteessa myös elinkeinon kannalta edullisempaan suuntaan, on olemassa suuri vaara, että sen nojalla annetaan säädöksiä, jotka vaikuttavat kielteisesti ahvenmaalaiseen ja suomalaisen pienimuotoiseen kalastukseen ilman, että Ahvenanmaa ja Suomi voivat vaikuttaa asiaan. Ahvenmaan maakunnan hallitus painottaa tässä yhteydessä, että Ahvenmaalla ei ole omaa edustajaa Euroopan parlamentissa ja että Ahvenmaan mahdollisuudet edistää mielipiteitään ja toiveitaan neuvostossa ovat rajalliset.

Liikenteen turvallisuusvirasto piti tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus vaikuttaa seurantalaitteita koskevien vaatimusten sisältöön ja varmistaa, että valvontajärjestelmän tarpeet yhteen sovitetaan merenkulun turvallisuussäännösten kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriön elintarviketurvallisuusyksikkö kiinnitti huomiota siihen, että kuluttajille annettavista tiedoista tulisi mieluiten säätää vain yhdessä säädöksessä eikä useissa eri politiikkalohkojen asetuksissa kuten nyt. Sopivin säädös olisi Euroopan

parlamentin ja neuvoston kuluttajainformaatioasetus (EU) N:o 1169/2011.

Kalatalouden Keskusliitto esitti, että kiintiöihin ja pyyntiponnistuksiin liittyviä toimia koskevat esitykset ovat SEUT 43 artiklan 3 kohdan vastaisia.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksella, Maaseutuvirastolla, Suomen Kalankasvatustalouden ry:llä ja ympäristöministeriöllä ei ollut tässä vaiheessa lausuttavaa ehdotuksesta.

Asetusehdotusta on käsitelty kalastusjaostossa (EU17 -jaosto) 21.3.2013.

6.2 Käsittely Euroopan unionissa

Ehdotus on esitelty neuvoston kalastusasioita hoitavassa työryhmässä 1.2.2013. Jatkokäsittely alkaa aikaisintaan maaliskuussa 2013.

Euroopan parlamentin kalastuskomiteassa ehdotuksen raportojaksi on nimetty Isabelle Thomas (Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament), varjoraportoi Nils Torvalds (Alliance of Liberals and Democrats for Europe - ALDE). Ehdotuksesta on tarkoitus äänestää komiteassa 3.10.2013. Parlamentin täysistunnossa äänestys on mahdollisesti 19.11.2013.

7 Valtioneuvoston kanta

Lissabonin sopimuksen edellyttämät muutokset on tehtävä neuvoston asetukseen (EY) N:o 1224/2009. Välttämättömiä muutoksia seuraa tavalliseen lainsäätämisyksitykseen siirtymisestä ja jaottelusta delegoitua ja täytäntöönpanosäädöksiä koskeviin valtuutuksiin.

Nykyisessä, 124-artiklaisessa asetuksessa on lukuisia valtuutussäännöksiä, joissa komissiolle annetaan oikeus antaa yksityiskohtaisia säännöksiä. Säännösten antoalaa ei ole useinkaan tarkennettu riittävästi. Asetuksen mukauttamiseen SEUT 290 ja 291 artikloihin tuo oman vaikeutensa se, että vuonna 2011 hyväksyttiin nykyisten valtuutussäännösten perusteella komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 404/2011, jossa on säännöksiä muun muassa monista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä viranomaisen toimivaltuuksiin liittyvistä asioista. Komissio ei ole

ehdotuksessaan juurikaan nostanut näitä säännöksiä neuvoston ja parlamentin asetusten säädöstasolle. Jo ennen vuotta 2009 unionissa aloitetun yhteisen kalastuspolitiikan valvontasäännöksiä koskevan uudistuksen nykyisessä vaiheessa voi olla erittäin vaikeaa saada säädöstasoa enää muutettua. Jos jäsenmaiden keskuudessa säädösten muutokset saavat kannatusta, valtioneuvosto tukee näitä pyrkimyksiä.

Valtioneuvosto on yhteisen kalastuspolitiikan perusasetuksesta annetun asetusehdotuksen käsitellyssä linjannut, että yhteisen kalastuspolitiikan säädösten hyväksymisjärjestelmässä tulee olla myös mahdollisuus ryhtyä nopeisiin toimenpiteisiin, jos esimerkiksi kalavarojen tilassa tapahtuneet muutokset sitä edellyttävät. Tavallisessa lainsäätämisyksitystä noudatettaessa ei ole aina mahdollista reagoida muuttuviin tilanteisiin tarvittavan nopeasti. Tällä perusteella Suomi on suhtautunut mahdollisuuteen siirtää komissiolle delegoitua säädösvaltaa periaatteessa myönteisesti, jos säädösvallan siirrolle säädetyt edellytykset täyttyvät ja siirtäminen on kyseessä olevassa tilanteessa tarkoituksenmukaista. Kysymys ei saa olla alan keskeisistä osista ja säädösvallan tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto on määriteltävä nimenomaisesti ja kulloinkin tarvittavalla tarkkuudella. Myös säädösvallan siirron peruutusmahdollisuudesta ja neuvoston ja parlamentin vastustamisen vaikutuksista tulee olla maininnat säädöksessä.

Asetusehdotukseen sisältyvät säännökset säädösvallan siirron peruutusmahdollisuudesta ja neuvoston ja parlamentin vaikuttamismahdollisuuksista. Säädösvallan siirron ehdotetaan kestävän määräamattoman ajan. Jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, ovat yleensä suhtautuneet tällaiseen valtuutukseen varauksellisesti. Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä säädösvallan siirron rajaamiseen ajallisesti.

Ehdotukseen sisältyy säännöksiä, joissa komissiolle annetaan toimivaltaa toteuttaa toimeenpanotoimenpiteitä myös itsenäisesti ilman jäsenvaltioiden valvontaa. Toimeenpanotoimenpiteet ovat lähes samoja kuin ne, joihin komissiolle on jo annettu valtuudet nykyisessä neuvoston asetuksessa. Oikeusministeriön lausunnosta käy ilmi, että oikeu-

dellisesti tämän tyyppiset valtuutukset ovat mahdollisia Lissabonin sopimuksen ja komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011annon jälkeenkin. Nyt kysymyksessä olevat valtuutukset koskevat pääosin yksittäisten päätösten tekemistä. Päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan pitää täytäntöönpanona. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että jäsenvaltioille turvataan hyvät vaikutusmahdollisuudet myös täytäntöönpanoa koskeviin toimenpiteisiin aina kun se on täytäntöönpanoa koskevan asian kannalta tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin kuulla muiden maiden kannat komissiolle esitettyihin valtuuksiin ennen kuin se muodostaa lopullisen kantansa.

Ehdotukseen sisältyvät delegointivaltuudet eivät kaikilta osin ole riittävän selkeitä ja yksityiskohtaisia. Tähän on mahdollisesti vaikuttanut se, että komissio on koettanut ottaa huomioon komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 404/2011 jo sisältyvät säännökset ja mahdollistaa lisäksi edellytykset uusien säädösten antamiselle. Valtuuksia on pyrittävä tarkentamaan.

Valtioneuvosto tulee delegointisäännöksiä koskevien valtuutusten osalta artiklakohtaisen arvioinnin yhteydessä kiinnittämään eri-

tyistä huomiota siihen, onko kyse valtuutuksen antamisesta perussäännöksen muuttamiseen sen puitteita täydentäen vai onko kyse asian kannalta keskeisestä säännöksestä, jolloin delegointivaltuuden antaminen ei ole mahdollista. Delegointisäännösten osalta kysymyksessä tulee olla myös yleisesti sovellettavan oikeudellisesti sitovan säädöksen antamisesta. Menettelysäännösten osalta jäsenvaltioille pyritään turvaamaan mahdollisimman hyvät vaikutusmahdollisuudet. Jos kysymys on perussäännöksen yhtenäisen soveltamisen varmistavasta menettelystä, valtuutuksen tulisi koskea täytäntöönpanosäännöksen antamista. Täytäntöönpanosäännös tulisi tällöin antaa tarkastelumenettelyssä, jotta jäsenmailla on riittävät mahdollisuudet vaikuttaa päätökseen.

Jatkovalmistelussa on pyrittävä säädöstekstin kehittämällä selkiinnyttämään niitä perusteita, joita komissio on käyttänyt jaotellesaan komissiolle annettavat valtuudet koskemaan delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä. Artiklakohtaisessa arvioinnissa pyritään myös arvioimaan valtuutusten tarkoituksenmukaisuutta ja valtuutusten perusteella mahdollisesti annettavista säädöksistä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia.