



**Kalastusoikeuksiin perustuva
hallinnointijärjestelmä ja pienimuotoinen
kalastus EU:ssa:**

Ihmisoikeudet vs. omistusoikeudet

**LIFE:n mietintö koskien yksilöllisiä siirrettäviä
kalastuskiintiöitä**

Joulukuu 2016

Yhteenveto

Tässä mietinnössä määritellään LIFE:n mielipide koskien yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä. Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan mukaisesti EU:n jäsenvaltiot voivat luoda järjestelmiä, jotka perustuvat siirrettäviin kalastusoikeuksiin. Poisheittämiskiellon toteuttaminen on saanut tällaisia oikeuksia koskevan mielipidevaihdon elpymään. Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt eivät ole saaneet kiistoja loppumaan pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien keskuudessa EU:ssa. Tämän vuoksi meidän on välttämätöntä käsitellä ja tutkia tätä kalastusoikeuksien jakamistapaa silläkin uhalla, että ne saattavat tehdä paluun EU:ssa. Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt otetaan tavallisesti käyttöön nimenomaisena tarkoituksena vähentää ylikapasiteettia ja parantaa taloudellista tehokkuutta, mutta jos oikeuksia ei tarkastella suhteessa kalastusyhteisöjen muihin ihmisoikeusnäkökulmiin (siviilioikeudet sekä poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset oikeudet) merkitsee tämä sitä, että yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt ovat olleet haitaksi pienimuotoiselle rannikkokalastukselle ja vaarantaneet niiden mahdollisuuden nauttia ihmisoikeuksistaan. Tässä kontekstissa ja ottaen huomioon pienimuotoisen rannikkokalastuksen aikaansaamat laajat paikalliset huomattavat taloudelliset, kulttuuriset, sosiaaliset ja ympäristölliset hyödyt, on erittäin tärkeää analysoida kriittisesti EU:n tai jäsenmaiden esitykset yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden käyttöön ottamiseksi verraten sekä tarkoituksellisia että tahattomia haittavaikutuksia, joita niistä voi koitua pienimuotoiselle rannikkokalastukselle. Lisäksi on varmistettava, että aloitteisiin sisältyvät esitykset tällaisten haittavaikutusten lieventämiseksi.

Selkeästi määritettyjen yksilön oikeuksien (kuten yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden) soveltamisen hyödyistä on esitetty lukuisia väitteitä, ja tämän mietinnön tavoitteena on selventää näitä seikkoja: määritellä selkeästi, mitä yksilöllisillä siirrettävillä kalastuskiintiöillä tarkoitetaan; arvioida niiden tueksi esitettyjä väitteitä; antaa selkeät suunnitteluperiaatteet, kannattaako yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt ottaa käyttöön; sekä esittää yksilöllisille siirrettäville kalastuskiintiöille vaihtoehtoja, jotka sopisivat elinvoimaiselle pienimuotoiselle rannikkokalastukselle.

Joka puolella ympäri maailmaa, missä on määrätty käytettäväksi yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä, kokemukset ovat olleet yhteneväiset: ne ovat johtaneet työpaikkojen häviämiseen, omistuksen keskittymiseen sekä lisääntyneisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin kustannuksiin pienimuotoisessa rannikkokalastuksessa. Näistä ja monista muista jäljempänä mainituista syistä LIFE vastustaa yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden käyttöönottoa. Tässä mietinnössä tulemme siihen johtopäätökseen, että monet yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden hyödyistä ovat hypoteettisia, väärinä, ideologisesti värittyneitä, liioiteltuja tai kaikkia näitä. Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt eivät edesauta kestäväää kehitystä, eivätkä paranna taloudenhoitoa, vaan lisäävät tehokkuutta ja taloudellista kannattavuutta ainoastaan kapea-alaisesti ottamatta huomioon pienimuotoisen rannikkokalastuksen laajempaa sosiaalista ja kulttuurista arvoa. Tämän mietinnön päätarkoituksena on myös tähdentää niitä vaikutuksia, joita siirrettävien kalastusoikeuksien järjestelmillä on pienimuotoiseen rannikkokalastukseen ympäri maailmaa, kertoa löydöksistä ja muodostaa yhtymäkohta näiden negatiivisten tulosten ja kalataloushallinnon tavoitteiden välille Euroopassa (erityisesti yhteisen kalastuspolitiikan artikla 17, jossa esitetään sosiaali- ja ympäristökriteerien sisällyttämistä kalastusmahdollisuuksien jakamiseen, esimerkiksi siten, että kiintiöt eivät sisältäisi siirrettäviä kalastusoikeuksia).

Konteksti

Euroopan komissio esitti pakollisia siirrettäviä kalastusoikeuksia alun perin Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan viimeisimmässä uudistuksessa. Jäsenvaltiot kuitenkin hylkäsivät komission esityksen. Ne hylkäsivät myös ajatuksen eriytetyistä säätelykeinoista pieni- ja suurimuotoisessa kalastuksessa sekä ehdotuksen asianmukaisten suojapäätösten toteuttamisesta pakollisessa kalastusoikeusjärjestelmässä sen varmistamiseksi, että ala toimisi vastuullisesti.

Näin ollen uudistettu yhteinen kalastuspolitiikka mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat luoda järjestelmiä, jotka perustuvat siirrettäviin kalastusoikeuksiin toteuttamatta välttämättömiä suojapäätöksiä, joilla varmistettaisiin vastuullinen toiminta alalla ja jotka suojaisivat pienimuotoista kalastusta yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden vääristyneiltä vaikutuksilta. Esimerkiksi johdannossa (kohta 42) todetaan, että jäsenvaltion "tulee voida ottaa käyttöön järjestelmä, joka perustuu siirrettäviin kalastusoikeuksiin" ja siirrettävät kalastusoikeudet määritellään seuraavasti: "peruutettavissa olevat käyttöoikeudet... jotka haltija voi siirtää". Artiklat 16 ja 17, joissa edellytetään, että Euroopan komissiolle ilmoitetaan kalastusmahdollisuuksien jakamisperusteet sekä käytettävät läpinäkyvät ja puolueettomat kriteerit, joilla kalastusmahdollisuuksia jaetaan, ovat alisteisia siirrettävien kalastusoikeuksien käytölle.

Vaikka yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt voivat siirrettävien kalastusoikeuksien lailla periaatteessa olla peruutettavissa olevia käyttöoikeuksia, käytännössä toteutumisen valvominen saattaa kuitenkin olla vaikeaa. Siirrettävien oikeuksien mitätöintiä yrittävät valtiot joutuvat todennäköisesti oikeustoimien kohteeksi, ja niihin saatetaan kohdistaa suuria korvausvaatimuksia.

Tämä näennäinen ristiriita artiklojen 16 ja 17 on olematon, mutta sitä tulee tarkastella sitä seikkaa vasten, että yhä enemmän saadaan todisteita siitä, että tällaisella julkisten varojen kohdentamisella on kielteisiä vaikutuksia sekä suur- että pienkalastajille ja usein haavoittuvaisille rannikkoyhteisöille.

Tämän vuoksi LIFE on huolissaan siitä, että Ruotsin hallitus esittää yksilöllisiin siirrettäviin kalastuskiintiöihin perustuvan järjestelmän käyttöön ottamista 1. tammikuuta 2017 alkaen pohjakalastuksessa Itä- ja Pohjanmeren alueillaan. Ruotsin hallitus on ilmoittanut, että tämä ei kuitenkaan koske pienimuotoista rannikkokalastusta Itämerellä ja että hanke sisältää tarvittavat toimenpiteet pienimuotoisen rannikkokalastuksen suojaamiseksi. Paljon riippuu kuitenkin siitä, jaetaanko kiintiöt alun perin oikeudenmukaisesti kalastusalaivastojen välillä.

Johdanto kalastusoikeusperustaiseen hallinnointijärjestelmään

Kalastusoikeusperustainen hallinnointijärjestelmä on kalataloushallinnon työkalu. Kalastusoikeusperustaiset hallinnointijärjestelmät jakavat taatun oikeuden tiettyyn pyyntimäärään, pyyntiponnistukseen tai tiettyihin pyyntialueisiin. Tämän tarkoituksena on tavallisesti rajoittaa ylikapasiteettia ja/tai liikakalastusta kalastusalueella. Joissakin järjestelmissä haltija saa oikeuden tietyn kalakannan tiettyyn pyyntimäärään sekä mahdollisuuden myydä, kaupata tai vuokrata tuon oikeuden muille. Kalastusoikeusperustainen hallinnointijärjestelmä, jonka yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt ovat tietynlaiset, saavat säännöllisesti tunnustusta pystyttyään vähentämään kapasiteettia ja saavuttamaan muita hallinnointiin liittyviä tavoitteita, huolimatta pyyntirajoitusten käyttöönotosta, tehostetusta sääntelystä ja muista menestystä tukevista toimista. Näiden yhdistelmä johtaa usein väärin johtopäätöksiin, joita ohjaavat oman edun tavoittelu ja keskittyminen kalavarojen käyttöoikeuden saamiseen, pikemminkin kuin tehokkaaseen hallinnointiin ja sääntelyyn.

Koska kalastusoikeusperustaisten hallinnointijärjestelmien ohjelmien tulokset saattavat olla heikkoja tai negatiivisia, erityisesti, mutta ei välttämättä ainoastaan, pienkalastajien ja laajemmin yhteisön kannalta, niitä on käytettävä erittäin harkitusti. Koska kaikkiin kalastusoikeusperustaisten hallinnointijärjestelmien ohjelmiin liittyy tärkeitä vaihtokauppoja, ehdottoman välttämätöntä on laatia pienimuotoista rannikkokalastusta tukeva hyvä järjestelmäsuunnittelu (kuvattu jäljempänä tässä mietinnössä), jossa kalastusoikeusperustainen hallinnointijärjestelmä luo tehokkaan perustan kalataloushallintaan.

Edellä mainitun perusteella LIFE ei hyväksy sellaisten kalastusoikeusperustaisten hallinnointijärjestelmien käyttöä, joihin ei sisälly erityisiä toimenpiteitä pienimuotoisen kalastuksen suojaamiseksi. Päinvastoin LIFE edellyttää ihmisoikeuksiin pohjautuvaa lähestymistapaa kalataloushallintaan vastakohtana tapaan, joka pohjautuu omistusoikeuksiin. Sisällyttämällä ihmisoikeuksien periaatteet kalataloushallintaan ei ainoastaan välttetä kalavarojen yksityistämistä aiheutuvat kielteiset seuraukset, vaan myös saadaan aikaan oikeudenmukaisempi ja kohtuullisempi ratkaisu, eikä vähiten pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien yhteisöjen osalta, jotka liian usein jäävät marginaaliin kalataloushallinnossa ja päätöksentekoprosesseissa.

Yleiskuvaus kalastusoikeusperustaisista hallinnointijärjestelmistä, ml. yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt

Yksilölliset siirrettävät kalastusoikeudet on kalastusperustaisen hallinnoinnin yksi, mutta ei sen ainoa muoto. Alla esitämme yleiskuvauksen muista kalastusperustaisen hallinnoinnin muodoista.

Yksilölliset kalastuskiintiöt – Yksilölliset kalastuskiintiöt liittyvät kalastuslupien lisensseihin tai omistukseen, ja ne jaetaan tavallisesti saalishistorian perusteella. Yksilölliset kalastuskiintiöt voivat olla siirrettävissä erillään kalastuslupasta tai sen lisenssistä (ts. yksilölliset kalastuskiintiöt siirretään tavallisesti, jos lainkaan, kun kalastuslupa myydään tai romutetaan). Euroopan unionissa kiintiöiden vaihto tuottajajärjestöjen välillä on sallittua, ja epävirallisia, sääntelemättömiä kalastuskiintiömarkkinoita saattaa esiintyä (esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa).

Pyyntiosuudet – Yksilöllisen kiintiön eräs oleellinen muoto, jossa kalastajat saavat pitkäaikaisen ja yksinoikeudellisen osuuden käytettävissä olevista kalastusmahdollisuuksista tai suurimmasta sallitusta saalista (TAC). Pyyntiosuuksia voi olla eri tasoilla (yhteisö, organisaatio, yritys, yksityishenkilö), ja ne voivat myöntää oikeuden tiettyyn tonnimäärään saalista, pyyntiponnistukseen tai osuuteen pyyntialueesta (katso Kalastajien alueelliset käyttöoikeudet jäljempää). Useimmissa pyyntiosuusjärjestelmissä käytetään yksilöllisiä kalastuskiintiöitä tai yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä. Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa on tällä hetkellä käytössä pyyntiosuusjärjestelmät, vaikka niitä ei olisi kuvailtu sellaisiksi.

Yhteisölliset kalastuskiintiöt – Yhteisölliset kalastuskiintiöt ovat kuin yksilöllisiä kalastuskiintiöitä sillä erotuksella, että ne on jaettu kalastajaryhmälle (kalastusyhdistykselle, tuottajajärjestö tai satama). Yhteisö määrittää itse, miten kiintiö jaetaan ja kuinka sen jäsenet sitä käyttävät siten, että saaliin tonnimäärä vastaa kiintiötä. Tästä huolimatta tämän kiintiötyypin jakamista valvovat usein kiintiön hallintapäälliköt.

Yksilölliset pyyntiponnistuskiintiöt – Yksittäisten kalastajien saadessa pitkäaikaisen pyyntiponnistuskiintiön (joka saattaa olla hevosvoimina, kilowatteina, netto- / linjaysikkönä, päivinä merellä tai näiden yhdistelmänä) sitä voidaan pitää kalastusperustaisen hallinnoinnin muotona, jos kalastajat saavat vuosittaisen avustuksen ponnistuksesta (kapasiteetti x kalastuspäivät). Joissakin

tapauksissa nämä oikeudet voivat olla siirrettävissä (yksilöllisesti siirrettävissä olevat pyyntiponnistuskiintiöt).

Kalastajien alueelliset käyttöoikeudet – Kalastajien alueellisissa käyttöoikeuksissa tietty maantieteellinen alue jaetaan käyttäjäryhmälle (kalastusyhteisölle, yritykselle, organisaatiolle, kalastusalusten omistajaryhmälle jne.). Alueellisten käyttöoikeuksien turvin määrätty kalastajaryhmä voi vapaasti pyytää kalaa tai muita mereneläviä kyseisellä alueella. Kalastajien alueelliset käyttöoikeudet katsotaan kalastusperustaisen hallinnonin muodoksi, sillä kalastajilla on pitkäaikainen yksinomainen oikeus kalakantaan. Kalastajien alueelliset käyttöoikeudet ovat fyysisiä ja maantieteellisiä, eikä niitä voi siirtää; ne voivat myös olla aikaan tai tiettyyn kauteen sidottuja.

Rajoitettu lisensointi – Rajoitetulla lisensoinnilla rajoitetaan kalastusalusten määrää kalastusalueella, ja sitä sovelletaan tavallisesti yhdessä kapasiteetin, pyydystyyppien, aluerajoitusten ja kohteena olevia kalakantojen teknisen ja pyyntiponnistusten valvonnan kanssa lisenssiehtojen mukaisesti.

Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt – Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt ovat yksilöllisten kiintiöiden tai pyyntiosuudenmuoto, jossa kalastajat saavat **yksilöllisen ja yksinoikeudellisen oikeuden/osuuden** kalastukseen (esim. pyyntikiintiön). Tuosta oikeudesta voi **käydä kauppaa** (myydä tai vuokrata). Alustavasti yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt jaetaan vaatimukset täyttävien kalastusalusten saalishistorian perusteella. Valtio voi yksilöllisten kiintiöiden tavoin periaatteessa kumota yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt, vaikka se saattaa olla käytännössä vaikeaa. Oikeudet voidaan jakaa suhteellisen pitkiksi ajoiksi, myös määräämättömäksi ajaksi. Pitkäaikaisen jakamisen ja kaupattavuuden vuoksi yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä pidetään jollain lailla kalastusoikeuksien yksityistämisenä [edunsaajien keskuudessa näin on lähes järjestään]. Yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden haltijoille ja pankeille, jotka voivat pitää yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä yksityisenä omistusoikeutena, saattaa olla haastavaa, että valtiot voivat kumota ne.

Yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden vaikutus pienimuotoiseen rannikkokalastukseen

Yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskevia järjestelmiä otetaan tavallisesti käyttöön, kun kaloista on ylikapasiteettia, kalastetaan suuri määrä lyhyen ajan sisällä tai taloudellinen tilanne on heikko. Taloudelliset tavoitteet saada kalastusaluksista kilpailukykyisempiä and tasapainoisia suhteessa käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin merkitsevät usein sitä, että sosiaalisia tavoitteita ajatellaan vasta jälkikäteen. Yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden vaikutukset pienimuotoiseen rannikkokalastukseen on nähtävät tässä asiayhteydessä.

Yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskeva järjestelmä säätelee markkinakannustimia kalastajien pitäen näitä kilpailevina tuottajina. Tuottavammat kalastajat käyttävät pääomaansa laajenemiseen ostamalla lisää kiintiöitä, ja vähemmän tuottavat kalastajat myyvät kiintiöitään (ja mahdollisesti poistuvat kalastusalueeltaan kokonaan tai siirtyvät pyytämään lajeja, joihin ei ole määrätty kiintiöitä).

Yksilöllisillä siirrettävillä kalastuskiintiöillä on seuraavia vaikutuksia pienimuotoiseen rannikkokalastukseen:

- **Korkeammat kalastusoikeuksien hankintakustannukset luovat painetta pienimuotoiseen rannikkokalastukseen** – Kalastajat, joilla ei ole riittävästi kiintiötä suhteessa kalasaaliseensa, joutuvat ostamaan tai vuokraamaan kiintiötä. Osto tulee kuitenkin harvoin kyseeseen

pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavilla (näillä on käytettävissään vähemmän pääomaa ja rahoitusta). Vuokrauskulut ovat usein kohtuuttomia, ja yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt voivat aiheuttaa myös suurempia hallinnolliset kustannukset kalastajille.

- **Kiintiöt keskittyvät suuremmille toimijoille** – Suuremmat toimijat ostavat ylimääräisiä kiintiöitä, joita muut myyvät, mikä lisää kiintiöiden keskittymistä ja epätasa-arvoa. Uusimmat kiintiöiden omistusta koskevat tutkimukset Islannissa, Uudessa-Seelannissa ja Maltalla vahvistavat tämän väittämän. Lisäksi suurimuotoista toimintaa harjoittavat ostavat joskus kiintiöitä verovelvollisuksiensa vähentämiseksi.
- **"Vapaaherjoja" / "kiintiömoguleita" / "merenvaltiaita" ilmestyy näyttämölle** – Jotkut yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä omistavat päättävät jättää alan ja ansaita tuloja vuokraamalla kiintiöitään, ja kun kiintiöstä on kerran tullut kauppatavara, se nähdään sijoitusmahdollisuutena. Tämä on tuottoisaa kiintiön omistajalle, mutta käy kalliiksi pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittaville ja muille kalastajille, jotka ovat riippuvaisia vuokraamisesta. Tällä käytännöllä myös luodaan kuilua kalakannan omistajien ja kalaa pyytävien välille koskien myös rannikkoyhteisöjä.
- **Ilmenee kalastusyritysten vertikaalista integraatiota ja fuusioita** – Yrityksiä kannustetaan fuusioitumaan ja integroitumaan yhdistääkseen kiintiöitään. Näin markkinavoima keskittyy suurille toimijoille, ja pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien kalastusmahdollisuudet vähenevät.
- **Kynnys alalle tuloon kasvaa** – Sen lisäksi, että lisensseistä ja kalastusaluksista koituu uusille kalastajille kustannuksien, näiden on myös useimmiten ostettava tai vuokrattava kiintiö voidakseen kalastaa. Tämä vaikeuttaa uusien kalastajien liittymistä pienimuotoisen rannikkokalastuksen pariin.
[Huomautus: Kaksi viimeisintä edellä mainittua luetelmakohtaa lisäävät kysyntää ja näin ollen myös kiintiön vuokraus- tai ostokuluja. Tätä ovat pahentaneet ja pahentavat edelleen saaliin purkamisvelvoitteen täytäntöönpano ja kalastajien tarve riittävään määrään kiintiöitä, jotta ne kattaisivat pyynnin kohteena olevien lajien lisäksi sellaiset, jotka uhkaavat "tukahduttaa" pyyntiponnistuksen].

Nämä vaikutukset saavat usein aikaan toissijaisia tahattomia muutoksia:

- **Pienimuotoista kalastusta harjoittavat ovat yhä useammin riippuvaisia lajeista, joille ei ole asetettu kiintiöitä** – Kun pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavalla ei ole enää varaa vuokrata tai ostaa kiintiötä, tämän on rajoitettava lajeihin, joille ei ole asetettu kiintiöitä¹⁴, mikä keskittää pyyntiponnistusta ja voi luoda lisäpainetta puutteellisesti tunnettuihin lajeihin. Se voi myös aiheuttaa liikatarjontaa markkinoilla ja saada kalan hinnat laskemaan.
- **Monet pienimuotoista kalastusta harjoittavat jättävät alan** – Kapasiteetin väheneminen on selkeästi yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskevien järjestelmien tulosta, mutta se vaikuttaa suhteettomasti pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittaviin.
- **Pienemmät satamat lopettavat toimintansa ja saaliin purkaminen keskittyy suurempiin satamiin** – Kalastusoikeuksien keskittyessä ja pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien poistuessa alalta, monista pienistä satamista tulee taloudellisesti kannattamattomia, mikä vaikuttaa pienempiin rannikkoyhteisöihin, joissa kalastus on ensisijainen taloudellinen toiminta. Kun satamainfrastruktuuri katoaa, satamat eivät tule enää takaisin.
- **Negatiiviset sosiaaliset ja ympäristölliset ulkoiset vaikutukset voivat voimistua** – Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt (ja taloudellinen tehokkuus) eivät näe rannikkoyhteisöille koituvia

sosiaalisia vaikutuksia, eivätkä ympäristövaikutuksia, joita syntyy, kun siirrytään kohti tuhoisampia pyydystyyppejä. Kokonaisia yhteisöjä katoaa kiintiöiden keskittyessä muualle.

Näiden pienimuotoiseen rannikkokalastukseen koituvien vaikutusten vuoksi esitämme käytettäviksi **vaihtoehtoja yksilöllisille siirrettäville kalastuskiintiöille** pienimuotoista kalastusta harjoittavien osalta. Kiintiöt säilytettäisiin kansallisessa omistuksessa; pienimuotoisen rannikkokalastuksen kiintiöt kootaan yhteen ja nämä yhteen kootut kiintiöt korvamerkitään pidetään erillään muista yhteen kootuista kiintiöistä, jotta nuorten kalastajien on tulevaisuudessa helpompi päästä alalle. Kiintiöt eivät saa olla siirrettävissä, ja alkuperäisen jaon tulee perustua kriteereihin EU:n yhteisen kalastuspolitiikan 17 artiklan mukaisesti.

Kalastusoikeusperustaisista hallinnointijärjestelmien hyvän suunnittelun ominaisuuksia

Jos kalastusoikeusperustaisia hallinnointijärjestelmiä käytetään, ne on suunniteltava erittäin harkitusti pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien oikeuksien turvaamiseksi. Pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavilta on oltava edustusta suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa, jos järjestelmän halutaan olevan oikeudenmukainen kalastajille ja rannikkoyhteisöille.

Erityisesti edellytämme, että jokainen kalastusperustainen hallinnointijärjestelmä sisältää seuraavat ominaisuudet:

- **Julkinen valvonta:** Vaikka kiintiöt voivat olla pitkäaikaisia ja taattuja oikeuksia, omistuksen on viime kädessä säilyttävä sillä EU:n jäsenvaltiolla, jolla on varsinainen oikeus sen kumoamiseen tietyissä olosuhteissa korvauksetta. Väliaikaiset ehdot tai sopimukselliset aikasidonnaiset lausekkeet on ensisijaisesti sisällytettävä.
- **Oikeudenmukainen kiintiöiden jako alun perin:** Kiintiöiden epäoikeudenmukaisesta jakamisesta alun perin aiheutuu haittaa pienimuotoiselle rannikkokalastukselle, jos saalishistoriasta ei ole lakisääteistä velvoitetta tai jos saalisilmoitusten viiteajanjakso on niiden kannalta epäedullinen. Kiintiöt on jaettava uudelleen historiallisten vääryksien korjaamiseksi.
- **Erikseen valvottu pienimuotoisen rannikkokalastusyhteisön yhteinen kiintiö:** Laajempien sosiaalisten ja ympäristöllisten tavoitteiden saavuttamiseksi riittävä osuus kansallisesta kiintiöstä on varattava pienimuotoiselle rannikkokalastukselle ja se on jaettava toteuttamisastetta koskevien kriteerien perusteella (EU:n yhteisen kalastuspolitiikan 17 artikla) ja sen on mahdollistettava tulokkaiden pääsy kalastusalueelle.

Koskien erityisesti yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskevia järjestelmiä:

- **Järjestelmän on sisällettävä rajoituksia omistukseen ja keskittymiseen:** Vain aktiivisten kalastajien tulee sallia pitää hallussaan kiintiöitä. Rajoituksia on asetettava kiintiöiden määrään, joka yksityishenkilöllä tai yrityksellä voi olla. Kiintiöiden omistusta on rajoitettava "vapaaherrojen" ja "merenvaltioiden" estämiseksi.
- **Erilliset markkinat eri kalastusaluekunnille harkitusti:** Pienimuotoisen rannikkokalastuksen kiintiöiden tulee olla täysin erillään tai korvamerkittyjä. Tämän tarkoituksena on estää kiintiöitä pääsemästä pienimuotoisen rannikkokalastusyhteisön ulkopuolelle ja niiden keskittymistä muille aiheuttaen haittaa pienimuotoisille rannikkokalastusyhteisöille.

Johtopäätökset

Vaatimuksissa yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden täytäntöönpanosta joissakin EU-jäsenvaltioissa ei riittävästi oteta huomioon niitä vääristyneitä vaikutuksia, joita yksilöllisillä siirrettävillä kalastuskiintiöillä on. Lukuisat tutkimustulokset osoittavat, että yksilöllisiin siirrettäviin kalastuskiintiöihin liittyy kielteisiä vaikutuksia, jotka kohdistuvat erityisesti pienimuotoiseen rannikkokalastukseen.

- Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt vaikeuttavat usein pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien pääsyä kalastusalueelle, erityisesti jos niille jaettuihin kiintiöihin sisältyy alun perin rajoituksia. Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt estävät myös uusia kalastajia tulemasta alalle. Ne johtavat hyvinvoinnin ja vaikutusvallan keskittymiseen sekä epätasa-arvoon ja sosiaalisiin kuiluihin kalastusyhteisöjen välillä.
- On kyseenalaista, paraneeko tehokkuus ja väheneekö kapasiteetti parhaiten hiostamalla pienimuotoisen rannikkokalastuksen harjoittajia. Pienimuotoisen rannikkokalastuksen kapasiteetti ja sen prosenttiosuus kansallisista kiintiöistä on tavallisesti hyvin alhainen.
- Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt voivat vaikuttaa kielteisesti pienimuotoiseen rannikkokalastukseen kalastustoimintojen keskittyessä suurempiin satamiin.
- Yksilöllisiin siirrettäviin kalastuskiintiöihin liittyy suuria riskejä, erityisesti jos ne on huonosti suunniteltu (tai luotu oletusarvoisiksi tai purkamalla sääntely – esim. Yhdistyneessä kuningaskunnassa).
- Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt muodostavat järjestelmän perustuen sellaiselle taloudelliselle ajattelutavalle, jossa ei oteta huomioon laajempia vaikutuksia ja erilaisia arvon muotoja. Pienimuotoinen rannikkokalastus tuo juuri tällaisia arvoja laajemmassa mielessä (elintarviketuotannon lisäksi) rannikkoyhteisöille.
- Yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskevat järjestelmät voivat poiketa toisistaan käytännössä paljonkin, ja monin paikoin ne sisältävät varotoimia niiden aiheuttamien joidenkin kielteisten vaikutusten lieventämiseksi. Näistä varotoimista huolimatta harvassa ovat sellaiset yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskevat järjestelmät, joilla ei olisi jonkinlaisia vakavia hättävaiikutuksia pienimuotoiseen rannikkokalastukseen tai joissa varotoimet ovat rapistuneet ajan mittaan.
- Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt heikentävät pienimuotoisen rannikkokalastuksen perinteisiä oikeuksia ja sekä kalastukseen että muihin aloihin liittyvää työllisyyttä, tietotaitoa ja perinteitä pienissä rannikkoyhteisöissä.

LIFE:n lausunto koskien yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä

Low Impact Fishers of Europe (LIFE) ei hyväksy yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä olennaiseksi osaksi EU:n kalastuspolitiikkaa ja kalataloushallintoa, sillä ne aiheuttavat suhteettomasti kielteisiä vaikutuksia pienimuotoisen rannikkokalastuksen harjoittajiin ja kalastusyhteisöihin.

Vaihtoehtoisilla kalastusmahdollisuuksien jakamismuodoilla voidaan saada aikaan sosiaalisia, ympäristöllisiä ja taloudellisia hyötyjä uhkaamatta pienimuotoisen kalastuksen säilymistä ja vaarantamatta sitä laajempaa arvoa, jota ne tuovat yhteiskuntaan.

Vaihtoehdot ovat seuraavat: pienimuotoisen rannikkokalastuksen tuottajajärjestöjen kiintiöiden yhdistäminen, kalastajien osuuskunnat ja muut kollektiiviset toimintamuodot, joiden ansiosta kiintiöt ovat yhtäläisesti kaikkien jäsenten saatavilla; tietyn osuuden varaaminen kansallisesta kiintiöstä sen uudelleen jakamiseksi sosiaalisten, ympäristöllisten ja taloudellisten kriteerien mukaan (EU:n yhteisen kalastuspolitiikan 17 artiklan mukaisesti). Näin jäsenvaltiot voivat varmistaa, että pienimuotoinen rannikkokalastus säilyy ja kukoistaa yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden mukaisesti (artiklat 2.1, 2.5.f) ja 2.5.i)). Näillä yhteisomistuksessa olevilla yhdistetyillä kiintiöillä, joihin sovelletaan asianmukaisia jakamiskriteerejä, voidaan myös helpottaa uusien kalastajien tuloa pienimuotoisen rannikkokalastuksen pariin ja taata sekä nuorten kalastajien että koko pienimuotoisen rannikkokalastuksen tulevaisuus. Yhdistettyjä kiintiöitä tulisi käyttää myös erityisiä jakamista varten monipuolisen ja kestäväen kalastusalusluskannan ylläpitämiseksi pienimuotoisessa rannikkokalastuksessa.

Olennessa tärkeää on, että kiintiöt jaetaan kriteerien perusteella (EU:n yhteisen kalastuspolitiikan artikla 17), eikä jakaminen perustu ainoastaan välillä kyseenalaisiin saalishistorioihin. Kun ympäristölliset ja sosiaaliset kriteerit ovat etusijalla saalishistoriaan nähden, siirrymme kohti kalastusta, jonka vaikutukset ovat vähäisemmät ja arvo suurempi.

Mikä tärkeintä – kalojen tulisi olla julkista varantoa ja kalakannan käytön valtiollisesti hallittua ja säädeltyä. Kalavarojen käyttöoikeuksien yksityistämistä ei voida hyväksyä, eikä se ole julkisen edun, eikä jäsentemme tai rannikkoyhteisöjen edun mukaista.

Jos meidät määrätään käyttämään yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä, vaadimme, että: käytössä ovat riittävät varoimet sen varmistamiseksi, että vain aktiiviset kalastajat voivat pitää yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä hallussaan; että yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden keskittämiseksi asetetaan todelliset rajat; että kiintiöitä, joita ei voida siirtää, varataan erikseen ja korvamerkittäen pienimuotoista kalastusta harjoittaville riittävästi ja oikeudenmukaisesti, osuus, joka varataan, että nuorten kalastajien olisi helpompaa päästä alalle.

Yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskeva tiedote LIFE:n jäsenille

Yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden oletetut hyödyt

- **Tehokkuus** – Tavallisesti taloudellisen tai teknisen tehokkuuden kapea määritelmä, joka ei ota huomioon ulkoisia kustannuksia (kuten ympäristövaikutusten aiheuttamina). Taloudellinen tehokkuus voi haitata alhaisempaan ekologiseen vaikutukseen liittyviä saavutuksia tai paikallisen työllisyyden luomista.
- **Tuottavuus** – Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt parantavat tavallisesti tuottavuutta kalastusaluslaivastoon kuuluvien alusten osalta, mutta moni kalastaja lähtee kiintiöiden keskittyessä, ja kiintiöiden vuokraus voi osoittautua kohtuuttoman kalliiksi niille aluksille, jotka eivät omista kiintiötä, ja tulokkaille. Yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden eräs vääristynyt vaikutus on se, että suurimuotoiset kalastuksen harjoittajat, jotka keskittyvät taloudelliseen tehokkuuteen, ovat taipuvaisia palkkaamaan miehistöjä kehitysmaista ja muista EU:n ulkopuolisista maista paikallisen työvoiman ja työstandardien kustannuksella.
- **Parantunut taloudenhoito** – Perusteeton. Sekoitetaan usein siihen, että suurin sallittu saalis (TAC) on tieteellisesti hyvin perusteltu ja toimeenpantu, mikä todella on ratkaisevaa kestäväälle kalastukselle.
- **Kestävyyden (valikoivuus/poisheittämiset)** – Ei varmaa todistetta. Saaliin arvon keinotekoinen korottaminen ja/tai todellista pienempien määrien ilmoittaminen voivat lisääntyä käytettäessä yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä.
- **Kapasiteetin väheneminen** – Kyllä, mutta tämä on myös vaihtoehtoisten tapojen tavoitteena. Kapasiteetin väheneminen vaikuttaa suhteettomasti pienimuotoiseen rannikkokalastukseen, ja seurauksena on kielteisiä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia rannikkoyhteisöihin.
- **Win-Win** – Ympäristöhyödyt ovat kyseenalaiset. Taloudelliset hyödyt saatetaan saavuttaa katoavien yhteisöjen kustannuksella. Kestävän kehityksen sosiaalista ulottuvuutta ei saa jättää huomiotta. Epätasa-arvo voi lisääntyä, sillä pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavilla on käytettävissään rajallisesta rahoitusta ja pääomaa, lisäksi juoksevat kulut kasvavat (kiintiöiden ostaminen tai vuokraaminen). Näin he joutuvat epäedulliseen asemaan suuriin toimijoihin ja yrityksiin nähden.
- **Parempi suunnittelu** – Tämä on mahdollista myös ilman yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskevaa järjestelmää.
- **Vain tuloksia** – Markkinat eivät ole arvovapaat. Niihin kohdistuu myös ulkoisia vaikutuksia, ja markkinahäiriöitä aiheuttaa epätasapaino markkinavoimien ja varallisuuden keskittymisessä.

Yksilöllisten siirrettävien kalastuskiintiöiden vaikutus pienimuotoiseen kalastukseen

Yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitä koskeva järjestelmä säätelee markkinakannustimia kalastajiin pitäen näitä kilpailevina tuottajina. Kaikkein tuottoisimmat kalastajat voivat laajentaa toimintaansa ostamalla lisää kiintiöitä vähemmän tuottavilta kalastajilta. Toimijat ja ulkopuoliset sijoittajat voivat kerryttää yksilöllisiä siirrettäviä kalastuskiintiöitään ja vuokrata niitä kalastajille, joilla ei ole varaa kiintiöiden ostamiseen.

Näillä muutoksilla on seuraavia vaikutuksia:

- Korkeammat kalastusoikeuksien hankintakustannukset luovat taloudellista ja toiminnallista painetta pienimuotoiseen rannikkokalastukseen, mikä voi lisätä taloudellisia riskejä (mukaan lukien vararikko) sekä terveys- ja turvallisuusriskejä. Kiintiöiden kertyminen suurille toimijoille edesauttaa markkinavoimien epätasapainoa.

- "Vapaaherrat" ja "merenvaltiat" kasvattavat epätasa-arvoa kalastusalalla ja lisäävät kustannuksia niiden osalta, joiden on ostettava tai vuokrattava kiintiöitä.
- Kalastusyritysten vertikaalinen integraatio ja fuusiot luovat markkinavoimien epätasapainoa.
- Uusien kalastajien kynnys alalle tuloon kasvaa, mikä merkitsee työntekijöiden keski-ään kasvamista.

Nämä vaikutukset saavat usein aikaan toissijaisia muutoksia:

- Pienimuotoista kalastusta harjoittavat ovat riippuvaisia lajeista, joille ei ole asetettu kiintiöitä, mikä voi johtaa liikakalastukseen ja aiheuttaa kalan hintojen laskua ja liikatarjontaa markkinoilla (erityisesti muita kuin suurimpia sallittuja saaliita purettaessa).
- Suhteettoman suuri määrä pienkalastajia jättää alan taloudellisista syistä, joita ensisijaisesti luo epäoikeudenmukainen kiintiöiden jakaminen ja kalavarojen käyttö, vaikka niiden kalastuskäytännöllä on vähäinen vaikutus ja ne ovat kestävän kehityksen mukaisia.
- Pienemmät satamat lopettavat toimintansa ja saaliin purkaminen keskittyy suurempiin satamiin, mikä vaikuttaa rannikko- ja maaseutuyhteisöihin.
- Kielteiset sosiaaliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset voivat lisääntyä.

Johtopäätös

Yksilölliset siirrettävät kalastuskiintiöt muodostavat järjestelmän perustuen sellaiselle taloudelliselle ajattelutavalle, jossa ei oteta huomioon laajempia vaikutuksia ja erilaisia arvon muotoja. Ne vaikeuttavat pienkalastajien pääsyä kalastusalueille, estävän uusien kalastajien tuloa alalle, johtavat talouden keskittymiseen ja lisäävät epätasa-arvoa ja kielteisiä vaikutuksia pieniin rannikkoyhteisöihin.