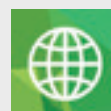


Eriaruanne

Kas komisjon on kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt hallanud?



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2709-6	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/527598	QJ-AB-15-010-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2715-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/04295	QJ-AB-15-010-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2729-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/342434	QJ-AB-15-010-ET-E

© Euroopa Liit, 2015

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Leheküljel 46 asuva kaardi kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguse valdajalt.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Kas komisjon on kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt hallanud?

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulusid ja kulusid, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusvarade säilitamise ja haldamise kuluvaldkondade eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Augustyn Kubik. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jan Kinšt; teda toetasid kabineti atašee Alejandro Ballester Gallardo, üksuse juhataja Colm Friel, juhtivaudiitor Maria Luisa Gómez-Valcárcel ning audiitorid Oana Dumitrescu ja Frédéric Soblet.



Vasakult paremale: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo, O. Dumitrescu.

Punkt

Lühendid

I–XIII Kokkuvõte

1–13 Sissejuhatus

1–3 Vajadus rahvusvaheliste kalandusalaste partnerluslepingute järele

4–8 Kalandusalased partnerluslepingud

9–13 Euroopa kaugpüügilaevastik ja kalandusalased partnerluslepingud

14–16 Auditi ulatus ja lähenemisviis

17–83 Tähelepanekud

17–53 I osa. Kalandusalaste partnerluslepingute alased läbirääkimised

17–25 Komisjon pidas läbirääkimisi ja uuendas protokolle õigeaegselt, et mitte katkestada kalandustegevust

26–28 Komisjon on koostanud asjakohase lepingute võrgustiku, kuid India ookeani piirkonna lepingute ühtlustatust tuleks parandada

29–32 Raske oli saavutada kalandusalaste partnerluslepingute eesmärki, mille kohaselt läbirääkimiste teel kokku lepitud püügivõimalused hõlmavad ainult lubatud kogupüügi ülejääki

33–46 Komisjoni poolt läbirääkimiste teel sõlmitud kalandusalaste partnerluslepingute maksumus on varasemaid kasutusmäärasid arvestades suhteliselt kõrge

47–53 Järelhindamiste kaudu saadud teabest ei olnud otsustusprotsessi ja läbirääkimiste käigus alati kasu

54–83 II osa. Kalandusalaste partnerluslepingute juurdepääsuõiguste rakendamine ja valdkondliku toetuse komponendid

55–60 Kalapüügilubade väljastamise (litsentsimise) protsess on pikk ja keerukas, kuid komisjon ei ole võtnud meetmeid, et teha kindlaks, mida annaks parandada

61–65 Püügikoguste tsentraalne järelevalve ei ole piisav, mis seab ohtu probleemide õigeaegse tuvastamise ning maksete korrektse arvutamise

66–70 Komisjon ja partnerriigid leppisid kokku valdkondliku toetuse abil rahastatavad asjakohased meetmed, kuid koordineerimine teiste partneritega oli puudulik

71–76 Komisjonipoolne valdkondlike toetusmeetmete kontroll on väga piiratud ning partnerriikide poolt tegelikult rakendatud meetmed erinevad sageli kokkulepitutest

77–83 Komisjoni tehtud valdkondliku toetuse maksed ei ole seotud partnerriikide edusammudega kokkulepitud meetmete rakendamisel

84–95

Järeldused ja soovitused

- I lisa. Kalandusalased partnerluslepingud: lisateave lepingute sõlmimise ja rakendamise kohta
- II lisa. 2015. aasta seisuga kehtivad kalandusalased partnerluslepingud
- III lisa. Kalandusalased partnerluslepingud

Komisjoni vastus

EAF: Euroopa Arengufond

EL: Euroopa Liit

ERS: elektrooniline registreerimise ja aruandlussüsteem (ehk e-logiraamat)

FAO: ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon

IOC: India Ookeani Komisjon

IOTC: India Ookeani Tuunikomisjon

STECF: kalanduse teadus-, tehnika- ja majanduskomitee

Unclos: Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon

VMS: laevaseiresüsteem

I

Euroopa Liit (EL) sõlmib lepinguid rannikuriikidega, et saada ELi välislaevastikule juurdepääs nende riikide vetes asuvatele püügipiirkondadele. 1980ndate aastate lihtsatest juurdepääsulepingutest on kasvanud välja säästva kalapüügi partnerluslepingud, mille eesmärk on säilitada kalavarusid, arendades samal ajal partnerriigi kalandussektorit valdkondliku toetuse eraldamise abil. Komisjon püüab lepingute võrgustikku laiendada, sest lepingutega kaasnevad olulised eelised nii ELi laevastikule kui ka partnerriikidele.

II

Kontrollikoda auditeeris kalanduslepinguid, millele tehakse makseid ELi eelarvest (seega jäid välja püügikvootide vahetusel põhinevad lepingud). Kontrollikoda kontrollis auditi ajal kehtinud 12st lepingust nelja: Mauritaania (mitut liiki hõlmav leping Atlandi ookeanis), Madagaskar, Mosambiik ja Seišellid (tuuni lepingud India ookeanis). Need neli kalandusalast partnerluslepingut said 2013. aastal 77% kalandusalaste partnerluslepingute maksetest.

III

Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon on kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt hallanud. See hõlmas kalandusalaste partnerluslepingute üle peetud läbirääkimiste kontrollimist ning juurdepääsuõiguste rakendamist ja valdkondlike toetusi. Auditi alusel järeldati, et komisjon haldab kalandusalaseid partnerluslepinguid hästi, kuid mitmes valdkonnas on siiski paranemisruumi (eelkõige puudutab see läbirääkimisprotsessi ja protokollide rakendamist).

IV

Kalandusalaste partnerluslepingute alased läbirääkimised ja lepingute sõlmimise menetlused on sageli keerukad ja pikaajalised, kuid komisjon tuli nende probleemidega hästi toime ning suutis vältida laevastiku kalapüügi katkestamist. Läbirääkimised läbinud lepingute võrgustik oli ELi laevastiku vajadusi ja prioriteete silmas pidades asjakohane.

V

Kui uusi protokolle käsitlevad aeganõudvad läbirääkimised seadsid ohtu kalapüügi jätkumise, võisid kalalaevad määruse (EÜ) nr 1006/2008 artikli 9 kohaselt uue protokolliga allakirjutamist oodates pöörduda kolmanda riigi pädeva asutuse poole kalapüügiloa saamiseks komisjoni kaudu. See ei ole aga kooskõlas teise regulatiivse nõudega (ainuõigussäte) ning selline teguviis tekitas arusaamatusi partnerriigi ja komisjoni vahel.

VI

Kalandusalaseid partnerluslepinguid käsitletakse kui vahendeid, mis tagavad kalavarude jätkusuutlikkuse. Ühise kalanduspoliitika määruse kohaselt võimaldab läbirääkimiste tulemusel kokku lepitud kalapüügivõimalus ELi laevadel püüda vaid partnerriikide lubatud kogupüügi ülejääki. Ülejäägi mõistet on aga väga keeruline kasutada, kuna puudub usaldusväärne teave kalavarude ning juurdepääsu omavate riiklike või välismaiste laevastike püügikoormuse kohta.

VII

Kalatonni eest makstav tegelik ühikuhind oli sageli kõrgem kui läbirääkimistel kokku lepitud ühikuhind. Läbirääkimiste käigus arvestati varasemates protokollides esitatud püügandmeid, kuid kõige uuemates protokollides kokku lepitud võrdlustonaaž jäi sageli kõrgemaks, põhjustades seega regulaarset alakasutust. ELi rahaline toetus maksti aga välja täies ulatuses, sõltumata kasutatud püügivõimalustest. Protokollide alakasutus ja sellest tulenevad suured kulud on osaliselt tekkinud tehniliste tingimuste tõttu, mis on partnerriikidega kokku lepitud, et tagada vastavus riiklike õigusaktidega või kalandustegevuse jätkusuutlikkus.

VIII

Kalandusalaste partnerluslepingute järelhindamiste kohta esitatav sõltumatu teave ei ole alati piisavalt täielik, ühtne ega võrreldav, mis vähendab selle kasulikkust protokollide üle peetavate läbirääkimiste käigus otsuste tegemisel.

IX

Auditiga järeldati, et juurdepääsutingimuste rakendamise haldamine ei olnud alati piisavalt põhjalik. Komisjon ei teinud asjakohast järelevalvet pikaajaliste ja keerukate lubade andmise menetluste üle, et teha kindlaks viivituste põhjused ning parandamist vajavad valdkonnad.

X

Auditiga leiti puudusi püügandmete haldamises, mida näitavad ka erinevused liikmesriikide, komisjoni ja järelhindamiste andmete vahel. Kuna kalandusalaste partnerluslepingute alusel tehtavad maksed sõltuvad püügandmetest, suurendab see finantsriski.

XI

Valdkondliku toetuse kavandamine on küll paranenud, kuid komisjonipoolne järelevalve auditeeritud protokollide rakendamise üle oli endiselt piiratud. Puudub selge raamistik, millega sätestatakse rahastatud meetmete toetuskõlblikkuse ja jälgitavuse eeskirjad. Lisaks ei ole komisjoni kontrolliõigused piisavad. Näiteks partnerriigid on mõnel juhul viinud ellu kavandatust erinevaid meetmeid, mis ei pruugi mõjusalt kaasa aidata kalandusalaste partnerluslepingute eesmärkide saavutamisele.

XII

Protokollid võimaldavad küll maksete peatamist, ent mitte valdkondlike toetusmaksete osalist vähendamist juhul, kui kokkulepitud meetmed või tulemused on vaid osaliselt saavutatud. Sarnasele arengukontseptsioonile vaatamata erinevad valdkondliku toetuse maksmise tingimused Euroopa Arengufondi eelarvetootuse maksmise tingimustest, mis põhjustab mõnikord ebajärjepidevust.

XIII

Kontrollikoda annab järgnevad soovitusel:

Uute kalandusalaste partnerluslepingute ja protokollide alaste läbirääkimiste parandamiseks peaks komisjon tegema järgmist:

- a) vaatama läbi soikunud lepingud ning kaaluma, kuidas toimida ainuõigussättest tingitud kalandustegevuse katkestamise puhul, pidades samas kinni ühise kalanduspoliitika põhimõtetest. Lisaks peaks komisjon protokollidesse lisama selgituse ning vajalikud sätted, tagamaks kalandustegevuse jätkumise kahe protokollide vahelisel ajal;
- b) määratlema riiklikud strateegiad kalandussektori juhtimise arendamiseks ning tagama, et sama piirkonna protokollid, mille üle läbirääkimisi peeti, on kooskõlas asjaomase piirkondliku strateegiaga ning muude ELi vahenditega;

- c) uute protokollidega hõlmatud kalapüügivõimaluste üle läbirääkimisi pidades võtma arvesse eelnevate protokollide kasutamise taset ning püüdma paremini seostada juurdepääsuõiguste eest tehtud makseid tegeliku saagiga, hoides ära negatiivse mõju kalandustegevusele;
- d) paremini analüüsima kalandusalaste partnerluslepingute tingimuste potentsiaalset mõju protokollide kasutamisele, kaitses samas ELi ja asjaomaste partnerriikide ühiseid huve, konsulteerides näiteks asjaomaste sidusrühmadega, et teha kindlaks, millisel juhul on vajalik oluliste tingimuste üksikasjalikum hindamine;
- e) tegema täpsemaid järelhindamisi, et saavutada ühtne ja võrreldav analüüs protokollide alusel kuulutatud avaliku sektori vahendite tasuvuse kohta ning terviklik ja kriitiline analüüs nende mõjususe kohta ELi ja asjaomase partnerriigi jaoks.

Kalandusalaste partnerluslepingute rakendamise parandamiseks peaks komisjon viivitamatult:

- f) panema paika menetlused, mis võimaldaksid jälgida lubade andmise protsessi kõiki etappe (sh liikmesriikides, partnerriikides ja komisjoni talitustes selleks kuluv aeg), et teha kindlaks menetluse puudused ning võtta asjakohased meetmed nende kõrvaldamiseks;
- g) soodustama elektrooniliste lubade või volitatud laevade nimekirja aktsepteerimist loa kogu kehtivusaja vältel;
- h) tagama, et lipuriigid kasutavad uut püügiantmebaasi täies ulatuses ning et see sisaldab usaldusväärset teavet, mida saab konsolideerida, mille üle saab järelevalvet teha ja mida saab ajakohastada;

- i) uute protokollide puhul tegema ettepaneku võtta kasutusele toetuskõlblikkuse nõuded nende tegevuste hindamiseks, millele kavandatakse valdkondlikku toetust (muud nõuded võivad hõlmata jälgitavust, valikut, aruandlust, tulemuslikkuse mõõtmist ning komisjoni kontrolliõigust);
- j) tagama kalandusalaste partnerluslepingute valdkondliku toetuse mõjusa koordineerimise teiste kalandussektoris aktiivselt osalevate arengupartneritega;
- k) tagama, et valdkondlikud toetusmaksed on kooskõlas ELi muude eelarvetoetuse maksetega ning põhinevad partnerriikide saavutatud tulemustel ühiselt kokkulepitud meetmete maatriksi rakendamisel.

Vajadus rahvusvaheliste kalandusalaste partnerluslepingute järele

01

Üleilmse tasuta avamerel kalastamise põhimõte kadus järk-järgult alates 1970ndate keskpaigast, pärast kolmandat ÜRO Mereõiguse Konverentsi (Unclos III). Mereõiguste konventsioon jõustus 1982. aastal pärast 9 aastat kestnud läbirääkimisi ning kehtestas riikidele suveräänsed õigused kuni 200 mere- miili kaugusel nende rannajoonest (majandusvöönd), et uurida, kasutada, kaitsta ja majandada meres leiduvaid loodusvarasid. Üha enam riike otsustas laiendada oma õigusi 200 meremiili kaldast ning selle tulemusena oli ligi 90% kalavarudest rannikuriikide kontrolli all. Paljud kaugpüügilaevastikud¹, mis olid varem nendes vetes kala püüdnud, olid sunnitud sõlmima rannikuriikidega juurdepääsulepingud.

02

Sellest tulenevalt hakkas EL (tol ajal veel Euroopa Ühendus) pidama rannikuriikidega (peamiselt arengumaad) läbirääkimisi kahepoolsete kalandusalaste partnerluslepingute üle. Alguses olid need lepingud lihtsalt juurdepääsulepingud, mis andsid ELi kaugpüügilaevastikule püügivõimaluse ning olid arengumaadele oluliseks sissetulekuallikaks. Lepingud olid oma olemuselt kaubanduslikud ning nende aluseks oli „maksa, püüa ja lahku“ põhimõte.

03

Alates 1981. aastast on EL sõlminud lepinguid ka põhjapoolsete riikidega. Need on vastastikused lepingud, mis hõlmavad kalapüügivõimaluste vahetamist ELi ja Norra, Islandi ja Fääri saarte laevastike vahel ilma selle eest maksmata. Käesolev aruanne neid lepinguid ei käsitle.

Kalandusalased partnerluslepingud

04

Lihtsaid juurdepääsulepinguid kritiseeriti peamiselt nende mõju tõttu ülepüütud kalavarudele, puuduliku läbipaistvuse, jõustamise ja eeskirjade järgimise tõttu. Lisaks kritiseeriti nende puhul rannikuriikide puuduliku läbirääkimiste ja jõustamisalase suutlikkuse ärakasutamist ning seda, et need lepingud ei olnud asjakohane vahend kalandusalaseks arengukoostööks.

05

Vastusena kriitikale võeti ühise kalanduspoliitika 2002. aasta reformi käigus kasutusele partnerluse mõiste, et rõhutada ELi toetust partnerriikide kalandussektori arengule, edendada ja parandada poliitilist dialoogi ELi ja arengumaade vahel ning edendada jätkusuutlikku kalandust. Uue põlvkonna lepinguid nimetati kalandusalasteks partnerluslepinguteks (vt **1. selgitus**). Rahaline toetus jagati kaheks osaks: juurdepääsuõigus majandusvööndile ning valdkondlik rahaline toetus, mille eesmärk on edendada jätkusuutliku kalanduse arengut partnerriikides.

¹ Riiklikest vetest väljaspool kala püüdvad laevad.



Kalandusalaste partnerluslepingute eesmärgid²:

- mere bioloogiliste ressursside ratsionaalne ja vastutustundlik kasutamine partnerriikides (võttes kasutusele ÜRO mereõiguse konventsioonis esitatud lubatud kogupüügi ülejäägi mõiste)³;
- tagada tööhõive kalandusest sõltuvates liidu piirkondades;
- kindlustada ELi kalandussektori jätkuv elujõud ja konkurentsivõime;
- tagada liidu turu piisav varustamine;
- luua liidule lisandväärtust;
- parandada partnerriikide kalanduse juhtimist, arendades nende kalavarude haldamise ja kontrolli alast suutlikkust;
- edendada kalandussektori majanduslikku arengut partnerriikides, parandades sektori tööhõivet, tervishoiunõudeid ja majanduskeskkonda.

- 2 Põllumajanduse ja kalanduse nõukogu järeldused: 19. juuli 2004 ja 19. ja 20. märts 2012.
Suurem osa eesmärgid olid toodud ka nõukogu 22. mai 2006. aasta määruse (EÜ) nr 861/2006, millega kehtestatakse ühenduse finantsmeetmed ühise kalanduspoliitika rakendamiseks ja mereõiguse valdkonnas, artiklis 7 (ELT L 160, 14.6.2006, lk 1).
Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määrusi (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002 ja (EÜ) nr 639/2004 ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ (ELT L 354, 28.12.2013, lk 22) artiklis 31 esitatakse säästva kalapüügi partnerluslepingute põhimõtted ja eesmärgid.
- 3 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni artikli 62 lõike 2 kohaselt tähendab lubatava kogupüügi ülejääk lubatava püügi seda osa, mida rannikuriik ei saa või ei soovi ise kasutada.

06

Komisjon on seisukohal, et kalandusalased partnerluslepingud annavad muude meetodite ees olulise eelise Euroopa kaugpüügilaevastikule juurdepääsuks kolmandate riikide vetele ja ressurssidele. Täpsemalt:

- kalandusalased partnerluslepingud annavad ELi laevastikule juurdepääsu kalastuspiirkondadele selgema, ühtlustatuma ja stabiilsema õigusraamistiku alusel, mis tagab suurema õiguskindluse kui eralepingud Euroopa laevaomanike ja ELi mittekuuluvate riikide vahel. Euroopa laevaomanikud on teatanud, et eelistavad kalandusalaseid partnerluslepinguid ning on palunud komisjonil laiendada

lepingute võrgustikku, isegi kui see suurendab nende makstavat tasu juurdepääsuõiguse eest;

- kalandusalased partnerluslepingud edendavad ELi ja partnerriikide vahelist teaduslast koostööd. Protokollidega nähakse ette teaduskomitee koosolekud, kus vaadatakse üle kalavarude tase ning kaalutakse piirkondlike kalandusorganisatsioonide resolutsioone. Mõnikord teevad partnerriigid koostööd ELi teadlastega, kes uurivad nende kalalaevastike tegevust;

- selleks, et tagada kaugpüügi-laevastikele võrdsed tingimused rannikuriikide majandusvõõndites, sisaldavad protokollid ka mittediskrimineerimise nõuet. See tähendab, et kalandusalaste partnerluslepingute puhul kehtivad tehnilised standardid ja muud jätkusuutlikkuse põhimõtted peaksid kehtima ka asjaomaste partnerriikide ja teiste nende majandusvõõndis viibivate laevastike vahelistes lepingutes. See peaks edendama ka kalavarude säästvat majandamist;
- partnerriikides edendavad kalandusalased partnerluslepingud kohaliku kalandussektori paremat juhtimist ja haldamist, toetades liikmesriikide ja välisriikide laevastike tegevuse üle tehtavat järelevalvet, kontrolli ja seiret. Kalandusalased partnerluslepingud eraldavad märkimisväärsed vahendeid kohaliku kalandustegevuse säästva arengu edendamiseks.

07

Ühise kalanduspoliitika 2014. aasta reformi käigus võeti kasutusele säästva kalapüügi partnerluslepingu mõiste. Reformi käigus püütakse parandada kalandusalaste partnerluslepingute mõningaid aspekte, nagu kättesaadava teabe hulk, mille alusel teha kindlaks partnerriikide majandusvõõndi lubatud kogupüügi ülejääk, ning säästva kalanduse edendamine partnerriikide vetes ELi valdkondliku toetuse parema suunamise ja regulaarse järelevalve abil, ning inimõiguste sätte lisamine. Säästva kalapüügi partnerluslepingute peamine eesmärk on kehtestada õiguslik, keskkonnaalne, majanduslik ja sotsiaalne raamistik liidu kalalaevade püügitegevusele kolmanda riigi vetes, kus peaksid kehtima samasugused standardid nagu need, mida kohaldatakse ELi kalalaevadele ELi vetes.

08

Komisjon on mitmel aastal lisanud ka ainuõigusklausli, mida kohaldatakse kõikide kehtivate kalandusalaste partnerluslepingute puhul, et tõhustada ELi kaugpüügilaevastiku püügitegevuse juhtimisraamistikku. Kui ELi ja partnerriigi vaheline leping jõustub, võivad ELi kalalaevad partnerriigi vetes viibida vaid juhul, kui neil on kalapüügiluba, mis on välja antud selle lepingu protokollis raames (vt punkt 10).

Euroopa kaugpüügilaevastik ja kalandusalased partnerluslepingud

09

Vaatamata sellele, et kaugpüügilaevastik moodustab ELi laevastikust alla 1 protsendi (335 laeva ELis registreeritud 86 283 alusest), on selle püügivõimsus vägagi arvestatav, moodustades 18% ELi kalalaevastiku kogutonnaažist ning 7% selle mootorivõimsusest⁴. Kaugpüügilaevastikul on oluline roll ELi turgude kalaga varustamisel ning hinnatakse, et nende osa ELi laevastiku kogupüügist on 15%. ELi laevastiku tööhõivest moodustab kaugpüügilaevastik 4%. Ligi pool kaugpüügilaevastiku püügist toimub kalandusalaste partnerluslepingute alusel.

4 Kaugpüügilaevastikku käsitlevad 2012. aasta andmed ELi kalalaevastiku 2014. aasta majandusaruandest (STECF 14-16). Selles aruandes on Euroopa kaugpüügilaevastik määratletud järgmiselt: kõik ELis registreeritud muudes püügipiirkondades (sh ELi äärepoolseimad piirkonnad) tegutsevad laevad, mille kogupikkus ületab 24 meetrit.

10

Kalandusalaste partnerluslepingute koostamisel peab EL partnerriikidega läbirääkimisi lepingu ja selle rakendusprotokolli üle. Leping annab raamistiku pikaajaliseks kalandusalaseks koostööks ning protokollis on esitatud üksikasjalikud tingimused. Protokollide üle peetakse tavaliselt läbirääkimisi iga 3–6 aasta tagant, vastavalt kokkuleppele partnerriigiga. Kalandusalastele partnerluslepingutele viidates peetakse käesolevas aruandes peamiselt silmas protokolle. Üksikasjalikum teave läbirääkimiste protsessist ja kalandusalaste partnerluslepingutega seotud kohustustest on esitatud **l lisas**.

11

2014. aastal tehti ELi eelarvest kalandusalastele partnerluslepingutele makseid 69 miljoni euro ulatuses. See on oluliselt vähem, kui 1990ndatel makstud enam kui 200 miljonit eurot. Osaliselt on see seletatav sellega, et detsembris 2014 aegus Mauritaaniaga sõlmitud protokoll, mille eest ei olnud 2014. aastal makseid tehtud, kuid 2013. aastal maksti välja 67 miljonit eurot. Ainuüksi Maroko osakaal oli üle 40% 2014. aasta kogusummast. Vastutasuks saadud kalapüügilubade eest annavad kalandusalastele partnerluslepingutele rahalist toetust ka käitajad. Nendepoolne panus on viimastel aastatel märgatavalt suurenenud.

12

l lisas on esitatud 2015. aastal kehtinud 13 kalandusalast partnerluslepingut, millele maksti aastas rahalist toetust 71 miljonit eurot. Kolm kehtivast 13 lepingust on segalepingud, mis võimaldavad ELi laevastikule juurdepääsu partnerriigi majandusvööndi mitmesugustele kalavarudele. Ülejäänud on tuunilepingud. Need annavad partnerriigi majandusvööndis kalapüügiõiguse ELi laevadele, mis järgnevad siirdekavarudele (sh tuunikala ja teised pika rändega liigid) nende rändel ümber Aafrika ning India ja Vaikses ookeanis.

13

Muud ilma kehtivate protokollideta kalandusalased partnerluslepingud on lepingud Gambiaga (alates 1.7.1996), Ekvatoriaal-Guineaga (alates 30.6.2001), Saalomoni saartega (alates 9.10.2012), Mikroneesiaga (alates 25.2.2010), Mauritaaniaga (alates detsembrist 2014)⁵ ja Mosambiigiga (jaanuarist 2015). Kui leping on endiselt kehtiv, ent protokollid on uuendamata, nagu nende lepingute puhul (soikunud lepingud), ei ole ELi laevastikul vastavalt ainuõigusklauslile juurdepääsu selle riigi püügipiirkonnale (vt punkt 8).

5 Komisjoni ja Mauritaania vahelised läbirääkimised seoses uue protokolliga kehtestamisega lõpetati edukalt 10. juulil 2015. Nelja-aastase protokolliga kogusumma on 59,125 miljonit eurot aastas ning nõukogu peab protokolliga veel heaks kiitma ja Euroopa Parlament andma oma nõusoleku.

14

Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon haldab kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt. Selleks esitati järgmised küsimused:

- 1) Kas komisjon haldab kalandusalaste partnerluslepingute ja protokollide alaseid läbirääkimisi edukalt?

Küsimusele vastamiseks vaatas kontrollikoda läbi nelja auditeeritud kalandusalase partnerluslepingu läbirääkimisprotsessi ning kontrollis ka seda, kas komisjon pidas protokollide üle läbirääkimisi või vaatas need läbi õigeaegselt, et tagada ELi laevastiku tegevuse jätkumine. Lisaks hinnati auditiga seda, kas püügivõimaluste ja rahalise toetuse alased läbirääkimised olid kooskõlas kalandusalaste partnerluslepingute eesmärkidega, milleks on kalavarude jätkusuutlikkuse tagamine ELi jaoks mõistlike kuludega, partnerriikide kalavarude haldamise parandamine ning nende kalandussektori majandusliku arengu edendamine.

- 2) Kas komisjon haldab kalandusalaste partnerluslepingute rakendamist edukalt?

Sellele küsimusele vastamiseks kontrollis kontrollikoda komisjoni lubade väljastamise protsessi haldamist ning püügiandmete alase aruandlussüsteemi usaldusväärsust. Lisaks hinnati auditiga seda, kas komisjon on asjakohaselt kavandanud ja kontrollinud kalandusalaste partnerluslepingute valdkondliku toetuse komponendi raames rahastatud meetmeid ning nende üle järelevalvet teinud.

15

Auditi lähenemisviis hõlmas kohtumisi asjassepuutuvate sidusrühmadega⁶, komisjonilt saadud teabe analüüsi ning kohapealseid külastusi valitud liikmesriikidesse (Hispaania ja Prantsusmaa) ning nelja partnerriiki, millega EL on sõlminud kalandusalased partnerluslepingud. Piirkondliku ülevaate saamiseks asuvad kolm käesolevaks auditiks valitud partnerriiki India ookeanis (Madagaskar, Mosambiik ja Seišellid). Lisaks valiti Mauritania kui näide mitut liiki hõlmavast lepingust. Viimane on ka rahaliselt kõige kaalukam leping. Kokku moodustasid need neli kalanduslepingut 2013. aasta kalandusalaste partnerluslepingute maksetest 77%.

16

Auditi tõendusmaterjali täiendas uuring, mis oli suunatud ELi kaugpüügilaevastiku käitajatele Euroopas. Küsitlusele vastas 70% kaugpüügilaevastiku laevaomanikest⁷.

- 6 Sidusrühmad on Euroopa Parlament ning vabaühendused, mis tegelevad tööõhvega laevadel ja kalanduse valdkonnas. Kontrollikoda külastas ka laevakäitajate ja kalatöötajate ühendusi Hispaanias ja Prantsusmaal.
- 7 Kontrollikoja küsimustikule vastas 21 kalalaeva omanikku/ühendust. Koos käitasid nad 319 laeva (millest 233 sõitsid ELi liikmesriikide lipu all), mis püüdsid kala Euroopa vetest väljaspool. 233 laeva moodustab 70% Euroopa kaugpüügilaevastikust, mis koosneb 335 laevast. 79% muudest uuringus osalenud laevadest tegutses Atlandi ja India ookeanide piirkonnas: 32% neist on põhjalähedase püügi laevad, 22% on pelaagilised traalerid, 7% on seinnoodalaevad, 7% on suure võimsusega õngejadalaevad, 7% on traalerid senegali merluusi püüdmiseks ja põhjaõngejadalaevad, 4% on ritvõngedega tuunipüügilaevad.

I osa. Kalandusalaste partnerluslepingute alased läbirääkimised

Komisjon pidas läbirääkimisi ja uuendas protokolli õigeaegselt, et mitte katkestada kalandustegevust

17

Läbirääkimised lepingute üle, mis annavad ELi laevastikule juurdepääsu rannikuriikide majandusvööndite kalapüügipiirkondadele, peavad püüdma tagada pideva juurdepääsu, et vältida negatiivseid mõjusid kalandussektorile. Nõukogu palus komisjonil ära hoida mistahes lepingu või protokollide aegumisest tuleneda võiva kalandustegevuse katkestamise. Samuti püüab komisjon protokollide üle läbirääkimisi pidades võtta kasutusele lepingu ajutise kohaldamise võimaluse alates allakirjutamise kuupäevast kuni lõpliku ratifitseerimiseni.

18

Kontrollikoda vaatas läbi auditiga hõlmatud (ja selle tegemise ajal kehtinud) nelja kalandusalase partnerluslepingu komisjonipoolse läbirääkimiste protsessi. Auditiga uuriti ka seda, kas protokollid olid õigeaegselt uuendatud selleks, et mitte katkestada ELi kaugpüügilaevastike püügitegevust.

19

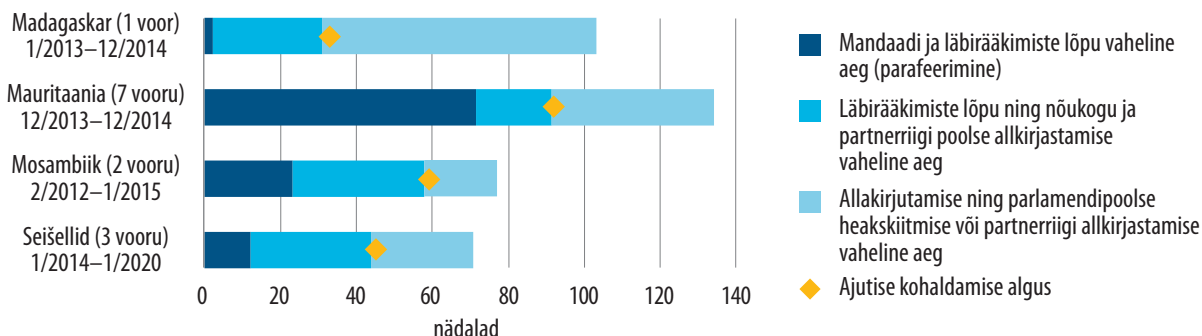
Uute protokollide alane läbirääkimiste protsess on pikk ja keerukas. Komisjon peab läbirääkimisi nõukogu antud mandaadi alusel. Nõukogu kirjutab protokollile alla koos partnerriigiga. Seejärel peab parlament oma nõusoleku andma. Läbirääkimisprotsessi üksikasjalikum kirjeldus on esitatud **I lisas**. Komisjon peab laevastiku tegevuse jätkuvuse tagamiseks alustama uue protokollide alaseid läbirääkimisprotsessi aegsasti enne kehtiva protokollide aegumist.

20

Auditiga hõlmatud nelja protokollide puhul kestis kogu läbirääkimisprotsess (nõukogu mandaadist kuni jõustumiseni pärast parlamendi nõusoleku saamist või partnerriigipoolset ratifitseerimist) 71–134 nädalat (vt **joonis 1**). Läbirääkimiste kestus sõltub asjaoludest, mida läbirääkijatel ei ole võimalik täielikult ennustada ega kontrollida. Komisjon on teinud kindlaks, et läbirääkimiste lõpetamisest (protokollide parafitseerimisest) kuni protokollide allakirjutamiseks ettevalmistamiseni kulub minimaalselt 12 nädalat ning nõukogul on lisaks vaja 6–8 nädalat selle läbiviitamiseks. Läbirääkimiste lõpetamise ja nõukogupoolse allkirjastamise vahele jääb seega minimaalselt 20 nädalat, kui arvestada võimalikke viivitusi nõukogus protokollide heakskiitmisel, ent Madagaskari, Mosambiigi ja Seišellide puhul oli selleks ajavahemikuks 29–35 nädalat.

Joonis 1

Läbirääkimisprotsessi kestus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, läbirääkimisdokumentide ja ELi õigusaktide alusel.

21

Kontrollikoda leidis, et komisjon haldab läbirääkimisprotsessi edukalt, kasutades võimaluse korral saadaolevaid seadusandlikke vahendeid, et mitte katkestada kalandustegevust. 83% kontrollikoja küsimustikule vastanud käitajatest (kes moodustavad kaugpüügilaevastikest ligi 30%) teatas aga, et neid on mõjutanud viivitused peamiselt Mauritaania ja Marokoga sõlmitud protokollidega seotud läbirääkimistel. Need on kaks olulist erandjuhtumit.

22

Mauritaania puhul kestsid läbirääkimised väga kaua (7 läbirääkimisvooru, mis kestsid kokku 71 nädalat) ning eelmine protokoll aegus peaaegu viis kuud enne uuele protokolli allkirjastamist. Kuna ajutine kohaldamine ei olnud enne nõukogupoolset allkirjastamist võimalik, kohaldas komisjon ELi laevastiku püügitegevuse katkestamise vältimiseks ELi õigusaktide sätteid⁸ ning tegi Mauritaania ametiasutustele ettepaneku jätkata nimetatud viiekuulisel perioodil kalapüügilubade taotluste esitamist. Seda võimalust kasutasid laevaomanikud ainult nelja kalanduskategooria⁹ puhul ajavaheks 1. august 2012–15. detsember 2012. Nimetatud neljas kategoorias sai kalapüük jätkuda, ülejäänud kategooriate puhul tuli aga püügitegevus ajutiselt katkestada. Kontrollikoda märkis, et kuigi protokolli puudumise ajal kalapüügilubade taotlemise võimaldamine oli mõeldud ELi laevastiku huvide kaitsmiseks, ei olnud see kooskõlas ainuõigussättega (vt punkt 8).

- 8 Nõukogu 29. septembri 2008. aasta määruse (EÜ) nr 1006/2008, mis käsitleb ühenduse kalalaevadele loa andmist püügitegevuseks ühenduse vetest väljaspool ning kolmandate riikide laevade juurdepääsu ühenduse vetele ja millega muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2847/93 ja (EÜ) nr 1627/94 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) 3317/94, artikkel 9 (ELT L 286, 29.10.2008, lk 33). Artiklis sätestatakse, et kui protokoll on aegunud ja komisjon on parafeerinud uue protokolli, kuid otsust selle sõlmimise või ajutise kohaldamise kohta ei ole veel vastu võetud, siis võib komisjon kuuekuulise ajavaheajaks alates eelmise protokolli kehtivuse lõppemisest edastada kalapüügilubade taotlused käesoleva määruse kohaselt asjaomasele kolmandale riigile.
- 9 Kategooria 2 (senegali merluus), 3 (põhjalähedased liigid, välja arvatud senegali merluus), 5 (tuun) ja 6 (pelaagilisi traalnootasid kasutavad külmutsuutraalerid).

23

Lisaks ei suutnud komisjon isegi kõiki õigusaktides pakutud võimalusi ära kasutades hoida ära püügitegevuse katkestamist. Mauritaania ametiasutused käsitlesid perioodi august kuni detsember 2012 toimunud püügitegevust uue protokolliga ajutise kohaldamisena. Sellest tulenevalt lõpetasid ametiasutused püügitegevuse kavandatust varem nendes neljas kategoorias, mis olid saanud loa püügitegevuse jätkamiseks enne uue protokolliga allakirjutamist. Mauritaania ametiasutuste otsus tekitas kahju nendele laevaomanikele, kes olid maksnud lubade eest, mis kehtisid kuni kehtivusaja lõpuni (15 detsember 2014).

24

Maroko puhul kirjutati protokollile alla veebruaris 2011 ning seda kohaldati ajutiselt kuni detsembrini 2011, mil Euroopa Parlament lükkas protokolliga tagasi¹⁰. Pärast uusi läbirääkimisi parafeeriti 24. juulil 2013 uus protokoll, mille Euroopa Parlament ratifitseeris 10. detsembril 2013. See ei sisaldanud ajutise kohaldamise sätet, sest Maroko läbirääkijad ei nõustunud selle sätte sisseviimisega. Maroko-poolse hilise ratifitseerimise tõttu jõustus uus protokoll alles 15. juulil 2014, mis põhjustas ELi eelarvele täiendavaid kulusid¹¹ ning avaldas otsest finantsmõju ka laevaomanikele ja ELi tööstusele, sest kalandustegevus katkes.

25

Auditeeritud India ookeani protokollide osas oli kalandustegevuse järjepidevus Madagaskari ja Seišellide majandusvööndis tagatud, sest uued protokollid kirjutati alla enne eelmiste aegumist ning need sisaldasid ka

ajutise kohaldamise sätet. Mosambiigi puhul puudus kehtiv protokoll ühe kuu kestel (ajavahemik eelmise protokolliga lõppemisest (1.1.2012) kuni uue protokolliga ajutise kohaldamise alguseni (1.2.2012)), kuid see ei mõjutanud eriti ELi laevastikku, sest tuuni ei olnud sel perioodil Mosambiigi vetes võimalik püüda.

Komisjon on koostanud asjakohase lepingute võrgustiku, kuid India ookeani piirkonna lepingute ühtlustatust tuleks parandada

26

Kontrollikoda peab ühtlustatud ja asjakohast piirkondlikku lepingute võrgustikku väga oluliseks. Esiteks saab ELi laevastik paremate õigustingimuste korral rändeliikidele järgneda. Teiseks parandab selline võrgustik komisjoni läbirääkimispositsiooni, vähendades survet kokkuleppele jõuda, kui on oht, et laevastiku tegevus katkestatakse. Lisaks võib valdkondliku toetuse kavandatud positiivne mõju partnerriikide juhtimisele ja ELi kontroll oma laevastiku üle avaldada piirkonna kalandustegevusele katalüütilist mõju. Mõju suurendab veelgi Euroopa laevastiku tegevuse ulatus teatud piirkondades (näiteks moodustasid 2011. aastal ELi seinnoodalaevad India ookeani lääneosa seinnoodalaevade püügitoonaažist 66%¹², ning seinnoodalaevade püük moodustas sel aastal 49% sama piirkonna püügitoonaažist).

- 10 Euroopa Parlamendi 14. detsembri 2011. aasta seadusandlik resolutsioon (P7_TA(2011)0569).
- 11 Hispaania ametiasutuste kohaselt maksti Hispaania laevastikule kompensatsiooni Marokos kalandustegevuse katkestamise tõttu tekkinud kahjude eest 4,5 miljonit eurot (millest 4,3 miljonit maksti välja Euroopa Kalandusfondist).
- 12 Tabelid 4.2 ja 4.4 2014. aasta lõpparuandest „Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean”, POSEIDON, MRAG, NFDS ja COFREPECHE.

Tähelepanekud

27

Komisjoni praeguse strateegia abil püütakse neid vajadusi rahuldada, laiendades lepingute võrgustikku vastavalt tööstuse vajadustele ja prioriteetidele. Auditiküsimuste vastustest selgus, et laevaomanikud on kõige enam huvitatud Angolast, Guinea-Bissaust ja Sierra Leonest, neile järgnesid Guinea-Conakry, Libeeria, Tansaania, Keenia ja Senegal. Komisjon on alustanud esialgseid läbirääkimisi Tansaaniaga, viinud lõpule läbirääkimised Libeeriaga ning taastanud lepingud Gaboni, Maroko, Mauritiuse (mille protokollid olid uuringu ajaks juba jõustunud), Guinea-Bissau ja Senegaliga (mille protokollid olid juba alla kirjutatud). Auditil ajal olid aga lepingute uuendamise alased läbirääkimised Mosambiigi ja Mauritaniaga peatatud, sest komisjoni ja nimetatud kahe partnerriigi vahel puudus üksmeel.

28

India ookeani piirkonna audit aga näitas, et kalandusalaste partnerluslepingute ning muude ELi piirkondlike meetmete ja kalandussektori rahastamisallikate vahelist ühtlustatust ja täiendavust tuleks parandada. Selline oli olukord näiteks kalapüügi seirekeskuste puhul. Olemas on leping laevaseiresüsteemi piirkondliku andmevahetuse kohta India ookeani komisjoni riikide (Komoorid, Mauritius, Madagaskar, Reunion ja Seišellid) vahel, mis toimub India ookeani komisjoni poolt EAFi piirkondlike vahendite toel loodud serveri kaudu. Mosambiik ei ole India ookeani komisjoni liige, ja vaatamata sellele, et riik on kalandusalaste partnerluslepingute piirkondliku võrgustiku oluline partner, puudub tal nendele andmetele juurdepääs. Selle

asemel, et toetada Mosambiigi juurdepääsu olemasolevale laevaseiresüsteemi piirkondliku andmevahetussüsteemile, toetab komisjon Mosambiiki piirkondlike kalapüügi seirekeskuste loomisel, rahastades sellealast teostatavusuuringut EAFi rahastatud AKV riikide FISH II programmist. Paralleelselt toetas komisjon kalandusalaste partnerluslepingute valdkondlikust toetusest ka riiklikku laevaseiresüsteemi.

Raske oli saavutada kalandusalaste partnerluslepingute eesmärki, mille kohaselt läbirääkimiste teel kokku lepitud püügivõimalused hõlmavad ainult lubatud kogupüügi ülejääki

29

Kalandusalaste partnerluslepingute peamine jätkusuutlikkuse põhimõte on see, et protokollides läbirääkimiste teel kokku lepitud kalapüügivõimalused (kogused ja litsentside arv) peaksid võimaldama ELi laevastikul püüda vaid lubatud kogupüügi ülejääki¹³. Selleks on vaja usaldusväärset teavet kalavarude (parimate kättesaadavate teaduslike nõuannete alusel), rannikuriikide püügikoormuse¹⁴ ning teiste lepingute kohta. Protokollidega tuleks seejärel võimaldada juurdepääsuõigus kogupüügi ülejäägi konkreetsele osale. Komisjon peaks ka tagama, et kalandusalased partnerluslepingud vastaksid maksimaalse jätkusuutliku saagikuse põhimõttele¹⁵ ning piirkondlike kalavarude majandamise organisatsioonide resolutsioonidele ja soovitudele seoses kalavarude olukorraga.

- 13 Määruse (EL) nr 1380/2013 artikkel 31.
- 14 Püügikoormus on kalalaeva võimsus korrutatuna püügil oldud päevade arvuga; kalalaevade rühma püügikoormus on rühma kõigi laevade püügikoormuste summa.
- 15 Maksimaalne jätkusuutlik saagikus, mis on optimaalse püügimahu näitaja, tähendab ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni määratluse kohaselt maksimaalset jätkusuutlikul viisil saadud saaki.

30

Kontrollikoda vaatas üle ülejäägi arvutamisi viisi ning selle, kas lepingu alusel püütud kalakogused vastasid ülejäägi mõistele. Ühtlasi analüüsiti ja võrreldi läbiräägitud kalandusalaste partnerluslepingute teksti sidusust.

31

Auditiga leiti, et kogupüügi ülejäägi mõistet on tegelikkuses väga raske kasutada. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni artikli 61 kohaselt vastutab ülejäägi arvutamise eest partnerriik, tuginedes parimatele kättesaadavatele teaduslikele nõuannetele. Auditiga leiti aga, et partnerriikidel puudub suutlikkus ülejääki arvutada. Eriti oluline on see segalepingute (nagu Mauritaania) või tugevalt hajutatud kalavarude puhul, nagu väikesed pelaagilised või siirde-liigid, kuna ülejääki on konkreetse rannikuriigi majandusvööndis keeruline kindlaks teha, seda eriti juhul, kui puudub piirkondliku tasandi püügikvootide süsteem¹⁶. Sageli ei ole ka teave juurdepääsu omavate riiklike või välismaiste laevastike püügikoormuse kohta¹⁷ usaldusväärne. Seetõttu on komisjonil väga raske arvutada kogu ELi laevastiku püügikoormust ning sellest tulenevalt ka ELi laevastiku püügi piirnorme vastavalt ülejäägil põhinevale lähenemisviisile.

32

India ookeani piirkonnas soovib India Ookeani Tuunikomisjon¹⁸ jälgida teatud liikide (nagu mõõkkala) maksimaalset jätkusuutlikku saagikust ning on võtnud vastu resolutsioonid kahe hailiigi kaitseks. Maksimaalse jätkusuutliku saagikuse standardi kohaldamine riigi tasandil on aga keerukas siirdeliikide puhul, nagu need, mis on hõlmatud kalandusalaste partnerluslepingutega.

Komisjoni poolt läbirääkimiste teel sõlmitud kalandusalaste partnerluslepingute maksumus oli varasemaid kasutusmäärasid arvestades suhteliselt kõrge

33

Läbirääkimiste käigus peaks komisjon tagama, et ELi laevastikule ja partnerriikidele majanduslikku mõju avaldavad protokollide sätted (nagu protokollide kestus, hind, kogused, tehnilised tingimused, laevaomanike osamaksed, aruandlus ning lossimisnõuded) võimaldaksid ELi laevastikul lepinguid tõhusalt kasutada ning annaksid laevastikule juurdepääsu asjakohasele osale ülejäägist partnerriikide jaoks õiglase hinnaga. Komisjon peaks ka tagama, et kalandusalaseid partnerluslepinguid ette valmistades võetakse arvesse säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtteid. Nõukogu palus¹⁹ komisjonil koostöös liikmesriikidega optimeerida püügivõimaluste kasutamist, et tagada kuludele vastav tulu ning vastavus usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele.

16 India Ookeani Tuunikomisjoni resolutsioon 14/02 näeb ette kvoodisüsteemi kohaldamise piirkondlikul tasandil.

17 Piirkondliku kalavarude majandamise organisatsiooni tasandil nõuab EL suuremat läbipaistvust, peamiselt seeläbi, et pooled esitavad kõik andmed, mis on seotud kolmandate riikide kalandustegevusega ning juurdepääsuga nende majandusvöönditele. IOTC resolutsioon 14/05, mis käsitleb IOTC pädevusalal IOTC liike püüdvaid litsentsitud välislaevade registreerimist ning juurdepääsulepingute alast teavet.

18 Maksimaalne jätkusuutlik saagikus, mis on optimaalse püügi näitaja, tähendab ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni määratluse kohaselt maksimaalset jätkusuutlikul viisil saadud saaki.

19 3155. põllumajanduse ja kalanduse nõukogu kohtumine Brüsselis, 19. ja 20. märts 2012.

Tähelepanekud

34

ELi lõplik rahaline panus partnerriikidele koosneb kahest komponendist: juurdepääsuõigus majandusvööndile ning valdkondlik rahaline toetus (vt punkt 5). Partnerriikidel ei ole piiranguid esimese komponendi kasutamisel, mis hõlmab rangelt ainult juurdepääsu riiklikele püügipiirkondadele, kuid valdkondlike toetuste maksmise tingimuseks peaks olema ELi ja partnerriigi vahel kokkulepitud kalandussektori juhtimisega seotud tegevuste elluviimine. Nimetatud tingimuslikkus sisaldub uues ühises kalanduspoliitikas ning pärast selle vastuvõtmist sõlmitud kalandusalastes partnerluslepingutes. Rahalise toetuse kogusumma jagunemine kahe komponendi vahel on läbirääkimiste protsessi oluline aspekt.

Juurdepääsuõiguse komponendi alased läbirääkimised

35

Protokollidega pannakse paika kala-liigid, millele on tagatud juurdepääs, ning juurdepääsu reguleerivad tingimused (litsentside arv, laevade liik ja võrdlustonaaž). Võrdlustonaaž tähendab püügi mahtu, mille kohta EL peab tegema miinimummakse juurdepääsuõiguste eest²⁰. Kui see maht ületatakse, peab EL täiendava püügi eest tegema lisamakse. Protokollides täpsustatakse ka tehnilised ja töötamistingimused.

36

Juurdepääsuõiguste komponendi üle läbirääkimisi pidades püüab komisjon saada liikmesriikide soovitud arvul lubasid (vastavalt kehtivatele piirangute²¹), võttes arvesse ka püügilubade kasutamist mõjutada võivaid väliseid tegureid. Partnerriik püüab enamasti saada võimalikult suure summa raha, mis seejärel nii-öelda konverteeritakse võrdlustonaažiks.

37

Joonisel 2 on näidatud varasem püügivõimaluste kasutamine (püügikogused) eri ajavahemike lõikes India ookeani piirkonnas külastatud partnerriikides (võrdlustonaažina). Vaatamata eelmistes protokollides kokku lepitud püügivõimaluste alakasutamisele jäi suuremas osas uutes protokollides võrdlustonaaž enamasti muutmata.

38

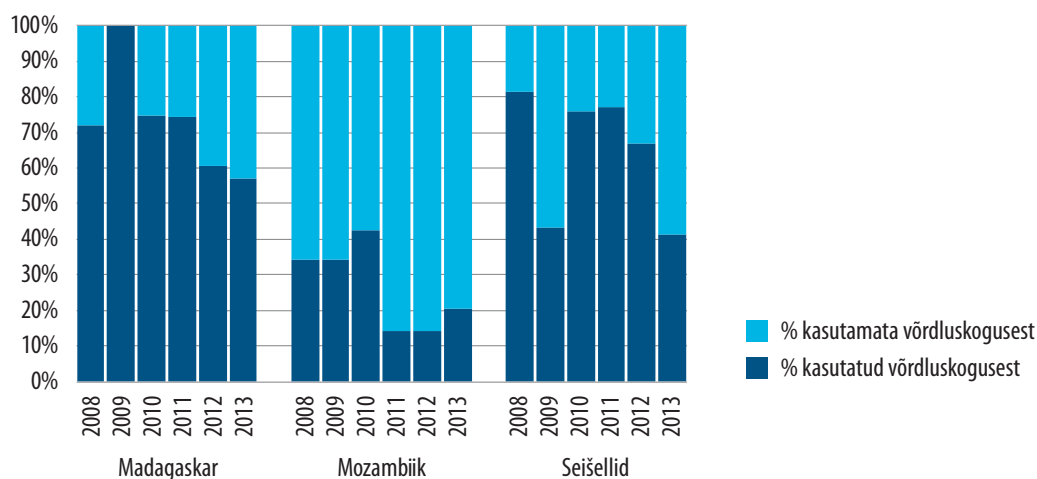
Kuna ELi rahaline toetus põhineb pigem võrdlustonaažil kui tegelikel püügikogustel, viib protokollide regulaarne alakasutamine selleni, et maksitud tegelik ühikukulu on sageli kõrgem kui läbirääkimiste aluseks kasutatud ühikuhind. **Joonisel 3** on näidatud iga tuunilepingu tegelik maksumus, kui võtta arvesse kalanduslase partnerluslepingu kogu rahalist toetust. See näitab näiteks, et Mosambiigis 2013. aastal püütud tuuni tegelik hind oli ligi kuus korda kõrgem kui läbirääkimistel kokku lepitud hind. Selle põhjuseks on väga kõrge rahaline toetus (mida suurendati 2/2012–1/2015 protokolliga veelgi: 900 000 eurolt 980 000 euroni) koos kalapüügivõimaluste vähese kasutamisega.

20 Minimaalne rahaline panus juurdepääsuõiguste eest arvutatakse, korrutades võrdlustonaaži kokkulepitud ühikuhinnaga.

21 Vastavalt IOTC resolutsioonile 12/11, mis käsitles lepingupoolte ja koostööd tegevaks mitteühinenud poolte püügivõimsuse piirangute rakendamist, külmutati India ookeani piirkonnas laevade arv ja kogutonaaž 2006. aasta tasemel troopikatuuni püüdva laevade puhul ning 2007. aasta tasemele mõõkkala ja pikkuim-tuuni püüdva laevade puhul.

Joonis 2

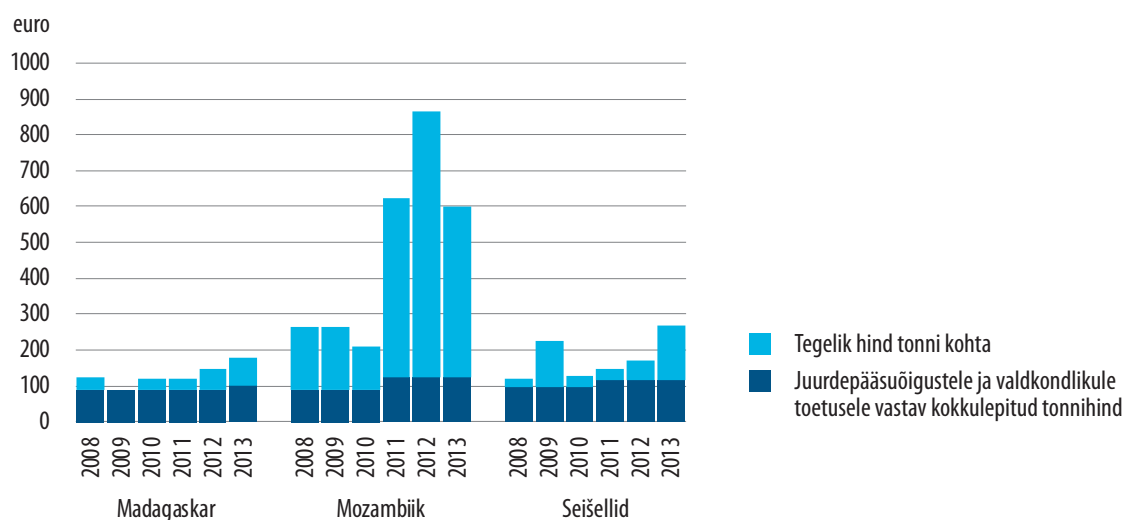
Tuunipüügivõimaluste kasutamine India ookeani piirkonnas külastatud partnerriikides



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi kalapüügivõimaluste kasutamist hõlmavate andmete alusel.

Joonis 3

ELi makstud ühikuhind tuunikala tonni kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, protokollide ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi kalapüügivõimaluste kasutamist hõlmavate andmete alusel.

39

Protokollides kokku lepitud kalavarude turuväärtusel on otsene mõju protokollide väärtusele. Komisjon peaks seda protokollide kogumaksumust käsitlevatel läbirääkimistel arvesse võtma. Sageli seda aga ei tehtud. Mauritaania-ga sõlmitud kõige uuemas protokollis (2013–2014) jäeti välja peajalgsete kategooria, millel on kõrge kaubanduslik väärtus ning mille kasutusmäär perioodi 2008–2012 protokollis oli 93%. Väljajätmise põhjuseks oli kogupüügi ülejäägi kontseptsiooni rakendamine ning riiklike ametiasutuste otsus jätta peajalgsete kategooria riigi laevastikule. Kuna selle kategooria väärtus ja kasutusmäär on kõrge, avaldas otsus ELi laevastikule negatiivset mõju. Perioodi 2013–2014 protokollis pelaagiliste liikide (mille kaubanduslik väärtus on madalam) püügivõimalusi suurendati. Rahalist toetust juurdepääsu tagamiseks suurendati 2008–2012 perioodi

60 miljonilt eurolt aastas (kõigest 50 miljonilt 2012. aastal) 67 miljonini perioodiks 2013–2014. Uus protokoll oli seega ELi jaoks suhteliselt kulukam. Protokollis järelhindamine (mis hõlmas 11 esimest kuud) näitas, et otsene lisaväärtus kõikidele toetusesaajatele oli 0,8 eurot. ELi otsene lisandväärtus, mis näitab iga investeeritud euro kohta saadud tulu, oli aga vaid 0,39 eurot²². Perioodil 2006–2009 oli see suhtarv keskmiselt 0,63 eurot.

40

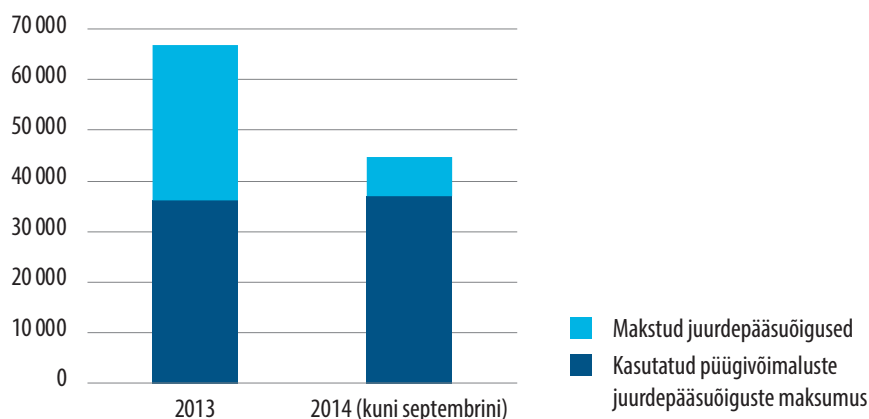
Mauritaanias oli lõplik makstud ühikuhind tonni kohta palju suurem kui täiskasutusel põhinev teoreetiline juurdepääsuhind. **Joonisel 4** on näidatud ELi juurdepääsuõiguste hinnanguline maksumus kalapüügivõimaluste tegeliku kasutuse alusel²³.

- 22 Nagu näidatud **tabelis 3**, on see suhtarv Seišellide puhul 5,53, Madagaskari puhul 4,09 ning Mosambiigi puhul 0,91.
- 23 2014. aasta andmed on saadaval vaid kuni septembrini ning summad kohandati *pro rata temporis* põhimõttel. Selleks, et hinnata juurdepääsuõiguste makse jaotumist kategooriate kaupa, võttis kontrollikoda arvesse võrdlustonnaži ja kala turuhinda (eelhindamise ning merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi andmete põhjal). Eelmise protokollis jaotust ei esitata, sest kategooriad ei ole võrreldavad.

Joonis 4

Mauritaanias kasutatud püügivõimaluste hinnanguline maksumus

tuhandetes eurodes



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, 2013–2014 protokollide, merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi andmete ja 2014. aasta järelhindamise alusel.

41

Protokollide alakasutamist võis mõjutada ka teatud sätete heakskiitmine, mis põhjustas rakendusprobleeme, eriti Mauritaania ja Mosambiigi puhul. Mosambiigis tekitas peamiselt probleeme nõue, et 33% laevadest peavad läbima püügieelse kontrolli²⁴.

42

Mauritaanias oli peamiseks probleemiks piiravad tehnilised tingimused, sh püügipiirkonna liiga kitsas määratlus perioodi 2013-2014 protokollis. Suurem osa tingimustest oli kavandatud ülepüütud kalavarude kaitseks, juhupüügi vältimiseks ja ökosüsteemi kaitseks. Ajavahemikul august 2012 kuni detsember 2013 olid tehnilistest tingimustest²⁵ kõige enam mõjutatud ELi laevastiku liikide kasutusmäärad väga madalad: krabide kasutusmäär oli null ning kategooria „värsked pelaagilised liigid ja koorikloomad” kasutusmäär äärmiselt madal. Seda kinnitasid ka

vastused kontrollikoja küsimustikule: 70% laevakäitajatest, kes vastasid seoses Mauritaania protokolliga, leidsid, et kokkulepitud tehnilised tingimused olid puudulikud ning 58% ütlesid, et see mõjutas kasumlikkust.

Valdkondliku toetuse komponendi teemalised läbirääkimised

43

Valdkondlik toetus on oluline vahend nende eesmärkide saavutamiseks, mis hõlmavad partnerriikide kalanduse juhtimist ning nende kalandussektori majandusliku arengu edendamist. Läbirääkimiste käigus püüab komisjon suurendada valdkondlikku toetust, et mõjutada partnerriiki parandama kalandussektori juhtimist. Toetuse ülemmääraks on aga kuni 50% ELi kogutoetusest (vt **tabel 1**).

- 24 33% ELi laevadest, millel lubatakse Mosambiigi vetes kalastada, peavad läbima püügieelse kontrolli. Vastustes kontrollikoja küsimustele leidsid laevakäitajad, et see nõue on ülemäära kulukas.
- 25 Tehnilised tingimused olid väga piiravad ning esimeste kuude väga madalate kasutusmäärade tõttu lubas ühiskomitee piiranguid leevendada, säilitades siiski keskkonnaga seotud tingimused. Tehniliste tingimustega seotud küsimuste tõttu on protokoll rakendamine viibinud peaaegu terve aasta.

Tabel 1

Valdkondliku toetuse olulisus iga külastatud partnerriigi kahe kõige uuema läbi vaadatud protokollil

Protokoll ¹ ja ²	Madagaskar	Mauritaania	Mosambiik	Seišellid
Toetus kokku ¹ eurodes)	1 525 000	76 250 000 ³	650 000	5 600 000
Valdkondliku toetuse osakaal	36,1%	21,3%	38,5%	39,6%
Toetus kokku ² eurodes	1 526 875 ³	70 000 000	980 000	5 116 667 ³
Valdkondliku toetuse osakaal	45,8%	4,3%	45,9%	49,5%

1 Eelnevad protokollid hõlmasid järgmist: Madagaskar (2005–2011), Mauritaania (2008–2012), Mosambiik (2008–2011) ja Seišellid (2011–2013).

2 Auditi ajal kehtivad protokollid hõlmasid järgmist: Madagaskar (2013–2014), Mauritaania (2013–2014), Mosambiik (2012–2014) ja Seišellid (2014–2020).

3 Selle protokollil puhul arvutati keskmine, sest iga-aastane toetus varieerub.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, protokollide teksti alusel.

44

Kontrollikoda on seisukohal, et valdkondliku toetuse osakaalu suurendamine on kooskõlas kalandusalaste partnerluslepingute eesmärkidega, mis on seotud kolmandate riikide kalanduse juhtimise parandamise ja nende kalandussektori majandusliku arengu edendamisega.

45

Valdkondlikuks toetuseks eraldatava ELi rahalise toetuse osakaalu suurendamine on positiivne suundumus, mille puhul ainukeseks erandiks on Mauritaania. Mauritaania puhul nõustus komisjon valdkondliku toetuse komponenti märkimisväärselt vähendada, 21 protsendilt kalandusalaste partnerluslepingute kogusummast perioodi 2008–2012 protokollis kuni vaid 4 protsendini perioodi 2013–2014 protokollis. Vähendamise põhjuseks oli asjaolu, et komisjonil tekkisid probleemid Mauritaania ametiasutustelt teabe saamisega 2008–2012 protokollis raames valdkondliku toetuse abil

rahastatud meetmete kohta (vt **2. selgitus**). Nagu kirjeldatud **tabelis 1**, on mõlemas protokollis paika pandud rahaline toetus sarnane. See tähendab, et komisjon vähendas valdkondliku toetuse komponendi osakaalu ning suurendas vastavalt juurdepääsuõiguste komponenti, millega seoses partnerriigil on piiratud läbipaistvuse ja aruandlusega seotud kohustused. Kontrollikoda leiab, et see ei ole kooskõlas kalandusalaste partnerluslepingute arengueesmärgiga.

46

Lisaks loeb kontrollikoda vajalikuks võtta läbirääkimiste käigus arvesse ELi kogu rahalist toetust partnerriikidele. Kõnealused summad mängivad olulist rolli partnerriikide arengus, nagu näidatud **tabelis 2**. Kalandusalaste partnerluslepingute ja EAFide maksed, eesmärgid ja rakenduskord aga räägitakse läbi teineteisest sõltumatult. Kontrollikoda on seisukohal, et see ei lihtsusta komisjoni positsiooni partnerriikidega läbirääkimiste pidamisel.

Tabel 2

ELi maksed auditi käigus külastatud partnerriikidele ning nende osakaal kalanduseelarves ja riiklikes eelarvetes (2013)

2013	Madagaskar	Mauritaania	Mosambiik	Seišellid
Kalandusalaste partnerluslepingute makse võrreldes riigi kalanduseelarvega	41%	689% ¹	20%	250% ²
ELi kogumakse võrreldes riigi kogueelarvega	5%	11%	2%	2%

1 Kalandusministeeriumi eelarve, nagu see on esitatud Mauritaania eelarveseaduses. Eelarve ei sisalda olulisi kulusid (nagu sadamakulud).

2 Ainult Seišellide kalandusameti tegevuskulud ilma kapitaliinvesteeringuteta.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda riikide dokumentide alusel, komisjoni rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi dokumendid ning kalandusalased partnerluslepingud.

Järelhindamiste kaudu saadud teabest ei olnud otsustusprotsessi ja läbirääkimiste käigus alati kasu

47

Nõukogu, parlament ja komisjon kasutavad otsustusprotsessi käigus eel- ja järelhindamisi²⁶. Hindamiste eesmärk on anda usaldusväärset teavet lepingu kasutamise kohta ning lisandväärtuse kohta ELile ja partnerriigile, hinnata partnerluslepingu keskkonnavalast, majanduslikku ja sotsiaalset mõju ning veenduda, et kalandusalaste partnerluslepingute saavutatud tulemused on kooskõlas neile seatud eesmärkidega ning vastavad nõukogu nõuetele²⁷ ja uuele ühisele kalanduspoliitikale²⁸.

48

Enne komisjonile uue protokollide sõlmimiseks mandaadi andmist nõuab nõukogu, et komisjon teeks sõltumatut eel- ja järelhindamist (kui on olemas varasem protokoll), ja eelhindamist, kui varasemad kalandusalased partnerluslepingud puuduvad. See kohustus sisaldub ka uues ühises kalanduspoliitikas.

49

Auditi käigus küsitletud sidusrühmad olid rahul sellega, et järelhindamisaruanne oli kättesaadav. Nende jaoks oli see kasulik vahend, sest andis ülevaate lepinguga tagatud püügivõimalustest (load ja kogused) ning lepingu toimimisest ja lisandväärtusest. Aruandes esitatud püügiandmed ei ole aga kuigi ajakohased, vaatamata sellele,

et komisjon kui andmete haldaja peab andmed õigeaegselt edastama otsuseid tegevatele sidusrühmadele.

50

Hindamise läbiviimiseks kuluv aeg tuleb seega lisada niigi pikale läbirääkimisprotsessile. Enne uue ühise kalanduspoliitika vastuvõtmist oli suurema osa protokollide eluiga väga lühike (ligikaudu kolm aastat²⁹). Hindajatel oli seega võimalik katta vaid lühike osa hindamisaluse protokollide tegevusperioodist (aasta või vähem). See vähendas hindamiste kasulikkust otsuse tegemise protsessis. Positiivne muutus on olnud uuemate protokollide pikem eluiga (4–6 aastat), mis võib avaldada positiivset mõju nende protokollide järelhindamistes sisalduva teabe täielikkusele.

51

India ookeani kalandusalaste partnerluslepingute järelhindamistes on esitatud teave kalavarude ja püügikoguste kohta piirkondlikul tasandil ning neis sisaldub ka ebaoluline kirjeldav teave, mis kordub ühest hindamisperioodist teise ja muudab aruande liiga pikaks.

- 26 Kalandusalaste partnerluslepingute eel- ja järelhindamiste koostamist nõutakse määrusega (EL) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) kõikide programmide ja tegevuste puhul, millega kaasnevad märkimisväärsed kulud (üle 5 000 000 euro), et veenduda, et eraldatud vahendid ning saavutatud tulemused on kooskõlas seatud eesmärkidega.
- 27 2599. põllumajanduse ja kalanduse nõukogu kohtumine Brüsselis, 19. juuli 2004.
- 28 Määruse (EL) nr 1380/2013 artikkel 31.
- 29 Lühikese kestuse põhjuseks oli asjaolu, et komisjon ei soovinud olemasolevate protokollide kohaldamist enne uue ühise kalanduspoliitika jõustumist, et kohaldada sellega kaasnevaid muudatusi niipea kui võimalik.

52

Teisest küljest leiti auditiga, et aruanded ei analüüsi piisavalt seda, millises ulatuses täidavad kalandusalased partnerluslepingud oma eesmärgid (vt punkt 5 ja **1. selgitus**) – näiteks puuduvad viited ELi piirkondade tööhõivele kalandusvaldkonnas ega ole teavet ELi turu kaladega varustamise kohta). Lisaks ei arvatud India ookeani käsitlevates hindamisaruannetes kalandusalaste partnerluslepingute lisandväärtust järjepideval viisil. See ei lihtsustanud otsustusprotsessi, sest eri protokollides kasutatud lisandväärtuse arvutamise meetodid ei olnud võrreldavad ning Mosambiigi puhul saadi väga erinev tulemus (**tabel 3**).

53

Auditi ajal ja pärast hindamisprotsessi siseauditit töötas komisjon välja uue, lisandväärtust andva hindamismeetodi, mida on kasutatud alates jaanuarist 2015. Madagaskari (veebruar 2014) ja Mosambiigi (aprill 2014) protokollide hindamiseks kasutatud meetod oli samuti suhteliselt uus (jaanuar 2014), kuid lisandväärtuse arvutamiseks kasutatavad meetodid ei olnud sellegipoolset võrreldavad.

Tabel 3

ELi avaliku sektori investeeringute tasuvuse (riikide kaupa) arvutamise ebajärjepidevus India ookeani hõlmavate protokollide järelhindamistes

	Iga ELi investeeritud euro kohta arvutatud tulu (järelhindamine)	Märkused
Madagaskar (veebruar 2014)	4,09	Mudel hõlmab ainult laiemate kategooriate kulusid ja tulu (nagu kütus, hooldus, sadamamaksud, kindlustus jne), mis ei ole alati kooskõlas teiste hindamiste puhul kasutatud kategooriatega (Seišellide puhul on kategooriateks personal, laevade ja varustuse amortisatsioon, üldkulud). Kontrollikoja arvates sobis see mudel ¹ aga hästi kulude ja tulu hindamiseks.
Mosambiik (aprill 2014)	2,08	Hindajad ei jaganud tulu ELi ja Mosambiigi vahel ning mitte kõik ELi kantud avaliku sektori kulusid ei kaasatud arvutustesse (valdkondlik toetus jäeti välja). Kontrollikoja tehtud ülearvutamise käigus kasutati sama mudelit, mida Madagaskari, kuid avaliku sektori investeeringute tasuvuseks oleks vaid 0,91 eurot iga ELi investeeritud euro kohta.
Seišellid (jaanuar 2013)	4,5	Kaasatud olid ka laevaomanike maksed, erinevalt muudest hindamistest, mille puhul võeti arvesse vaid avaliku sektori vahendeid; kulud olid poolte vahel õigesti jagatud ja kõik avaliku sektori kulud olid arvesse võetud. Kontrollikoja tehtud ülearvutamise käigus kasutati sama mudelit, mida Madagaskari, kuid avaliku sektori investeeringute tasuvus oleks kõrgem, 5,53 eurot iga ELi investeeritud euro kohta.

1 Suhtarv: otsene lisandväärtus ELile / ELi kogumakse (juurdepääsuõigus ja valdkondlik toetus).

Allikas: järelhindamised

II osa. Kalandusalaste partnerluslepingute juurdepääsuõiguste rakendamine ja valdkondliku toetuse komponendid

54

Kalandusalaste partnerluslepingute rakendamine hõlmab kahte aspekti: ELi laevade juurdepääsu püügivõimlustele (vt punktid 55–65) ja toetust partnerriikide kalandussektori arendamiseks (vt punkti 66–83). Selleks, et mõlemad aspektid hästi toimiksid (st et laevastik saaks tegelda kalapüügiga heades tingimustes ning valdkondlik toetus parandaks kalanduse juhtimist partnerriikides), vajab komisjon lepingute rakendamise järelevalveks asjakohaseid süsteeme. Auditiga kontrolliti neid järelevalvesüsteeme.

Kalapüügilubade väljastamise (litsentsimise) protsess on pikk ja keerukas, kuid komisjon ei ole võtnud meetmeid, et teha kindlaks, mida annaks parandada

55

Püügilubade väljastamise protsess, mille käigus saavad laevad loa protokollil alusel kala püüda, ei tohiks olla kalalaevade käitajate jaoks üleliia keerukas ega aeganõudev. Komisjon peaks lubade andmise protsessi etapid läbi vaatama ning hindama, kas protsessi oleks võimalik tõhustada. Kontrollikoda on seisukohal, et vaja on täielikku ülevaadet protsessi eri etappidele kuluvast ajast: nii saab teha kindlaks puudused ja need kõrvaldada. Auditiga leiti, et komisjonil ei ole piisavalt teavet lubade andmise protsessi ajakavast.

56

Protokollidega pannakse paika lubade andmise protsess partnerriikide ja ELi vahel (nt nagu taotluste esitamine asjaomasele riigi ametiasutusele). Protokollides nähakse ette ka elektrooniline teabevahetus kalandustegevuse kohta. Protsess hõlmab komisjoni, liikmesriike, ELi delegatsioone ja partnerriike. Üksikasjalikum teave on esitatud **I lisas**. Lubade väljastamise protsessi kontrollimisel keskendus kontrollikoja audit kättesaadavatele andmetele ja analüüsis viivitusi.

57

On märke selle kohta, et viivitused lubade väljastamisel mõjutasid negatiivselt kalandustegevust: 78% kontrollikoja küsimustikule vastanutest väljendasid muret seoses nimetatud viivitustega, samuti märgiti see probleem ära käitajate poolt komisjonile saadetud teatistes.

58

Auditiga leiti, et külastatud partnerriigid kas ei soovinud või ei saanud riigi õigusnõuete tõttu elektroonilisi kalapüügilube heaks kiita, ning kõik partnerriigid nõudsid kalandustegevuse ajal loa originaali hoidmist laevas, millele see oli väljastatud.

Tähelepanekud

59

Nagu näidatud **joonisel 5**, oli Mosambiigi ja Seišellide delegatsioonidel ning kalandusatašeel olemas teave selle kohta, kui kaua aega kulus kalalaevade käitajate taotlusest loa väljastamiseni partnerriigi poolt. Madagaskari puhul oli aga delegatsioonidel teave vaid selle kohta, kui kaua aega kulus taotlustoimiku delegatsiooni jõudmisest selle komisjonile edastamiseni. Mauritaania puhul ei olnud seiretabel kättesaadav.

60

Kontrollikoda märkis, et mõnel juhul esines märkimisväärseid viivitusi, enne kui taotlustoimik jõudis partnerriikide ametiasutusteni. Läbivaadatud protokollide puhul ei olnud aga komisjonil infosüsteemi, mis aitaks salvestada komisjoni väljatöötatud loataotlemise

töövoo igaks etapiks kuluvat aega. Sellest tulenevalt ei olnud komisjonil võimalik kindlaks teha, millises etapis viivitused tekkisid (kas liikmesriigi, partnerriigi või komisjoni tasandil). Määruses (EÜ) nr 1006/2008 nõutud kalapüügilubade andmebaas on küll olemas ning sisaldab ajakohastatud teavet olemasolevate lubade kohta, kuid ei sisalda piisavalt teavet viivituste analüüsimiseks. Seega ei olnud kontrollikojal võimalik viivituste põhjuseid kindlaks teha. 2011. aastal välja kuulutatud kalapüügilubade määruse läbivaatamine võib küll aidata kindlaks teha ja vähendada menetluste kitsaskohti, kuid komisjoni ettepanek ei ole veel valmis ega kaasotsustamismenetluse antud.

Joonis 5

Läbirääkimiste protsessi teadaolev kestus

	Käitaja – liikmesriik	Liikmesriik – komisjon	Komisjon – delegatsioon	Delegatsioon – partnerriik	Partnerriigi ametiasutused	Partnerriigis asuv delegatsioon	Komisjoni delegatsioon	Komisjon – liikmesriik	Liikmesriik – käitaja
Madagaskar	Andmed puuduvad			41 päeva			Andmed puuduvad		
Mauritaania	Seiretabeli andmed puuduvad								
Mosambiik	Üle 5 kuu				1 päev ¹	Andmed puuduvad			
Seišellid	Andmed puuduvad				19 päeva	Andmed puuduvad			
	126 päeva					Ei kohaldata (luba saadetakse otse käitajatele)			

1 Asjaolu, et kalapüügiload väljastati samal päeval, mil loataotlus registreeriti, tekitab kahtlusi seoses registreerimiskuupäeva usaldusväärsusega.

Allikas: delegatsiooni ja kalandusatašeede edastatud järelevalvetabelid.

Püügikoguste tsentraalne järelevalve ei ole piisav, mis seab ohtu probleemide õigeaegse tuvastamise ning maksete korrektse arvutamise

61

Komisjon ja liikmesriigid peavad teostama järelevalvet tegelike püügiandmete üle, et teha kindlaks rakendusprobleemid, võimaldada teadlike otsuste tegemist uute protokollide üle läbirääkimisi pidades ning tagada täiendava püügiga seotud maksete õige arvutamine, millal see ka ei toimuks.

62

Määruse (EÜ) nr 1006/2008 kohaselt peavad laevad iganädalaselt esitama püügiandmed oma liikmesriigile. Selle teabe alusel peab liikmesriik omakorda edastama kõik püügiandmed igakuiselt komisjonile. Andmed tuleb esitada püügipiirkonna kaupa kõikides majandusvööndites (nii lepingualused kui ka muud) ja rahvusvahelistes vetes. Üksikasjalikum teave liikmesriikide rolli kohta selles valdkonnas on esitatud **l lisas**. Komisjon peab selle teabe alusel pidama püügiandmete andmebaasi. Määruses nõutakse ka seda, et komisjon haldaks kalapüügilubade andmebaasi, mida liikmesriigid peavad regulaarselt ajakohastama.

63

Auditiga leiti puudusi kontrollitud protokollide komisjonipoolses püügiandmete haldamises. Kontrollikoda leidis mitu märkimisväärset erinevust eri allikate (liikmesriigid, merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat, järelhindamised) esitatud püügiandmete vahel. Erinevused on esitatud **tabelis 4**. Komisjoni tasandil puudus usaldusväärne, järjepidev ja täielik teave kalandusalaste partnerluslepingute alusel püütud tegelike kalakoguste kohta.

64

Sarnased erinevused leiti ka andmetes, mida kontrollikoda sai liikmesriikidelt ja komisjonilt. Erinevuste põhjuseks võib olla ka asjaolu, et liikmesriigid saatsid püügiandmed (esitatuna laevade ja liikide kaupa) komisjonile eri formaatides. Komisjon töötles andmeid käsitsi, kuid ei konsolideerinud neid tsentraalsesse andmebaasi. Selle probleemi lahendamiseks on komisjon asja algatanud meetmeid. Jaanuaris 2015 anti andmehaldus üle kalandusalaste partnerluslepingute eest vastutavale talitusele. Lisaks sellele konsolideeriti varasemate perioodide püügiandmed, kuigi konsolideeritud teave ei olnud auditeeritud protokollide hõlmava perioodi kohta saadaval. Komisjon on koostanud ka andmebaasi (püügiandmed alates 2013. aastast), mis küll auditi ajal veel ei toiminud, sest liikmesriigid ei täitnud veel aruandlusnõudeid.

Tabel 4

Erinevused merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi ja India ookeani protokollide järelhindamistes esitatud püügiandmete vahel

	2009	2010	2011	2012
Madagaskar				
Kogupüük järelhindamise alusel	14 596	10 055	10 282	8053
Kogupüük merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi andmeil	14 653	9916	9870	8083
Erinevus (t)	-57	139	412	-30
Erinevus (%)	0%	1%	4%	0%
Mosambiik				
Kogupüük järelhindamise alusel	3840	4261	2330	1156
Kogupüük merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi andmeil	3426	4261	1442	1132
Erinevus (t)	414	0	888	24
Erinevus (%)	12%	0%	62%	2%
Seišellid				
Kogupüük järelhindamise alusel	A/P	A/P	40 545	A/P
Kogupüük merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi andmeil	23 762	41 668	40 078	34 779
Erinevus (t)	A/P	A/P	467	A/P
Erinevus (%)	A/P	A/P	1%	A/P

A/P: andmed puuduvad.

Allikas: merendus- ja kalandusajade peadirektoraat auditi ajal ja järelhindamised.

65

Konsolideeritud ja kontrollitud andmete puudumisel võivad olla negatiivsed tagajärjed. Näiteks kui lõplik püügikogus on suurem kui võrdlustonnaž, võib osutuda vajalikuks teha täiendav makse, mis tekitab finantsriski. Kontrollikoda leidiski juhtumi, mille puhul püügikoguste ebapiisav

seire põhjustas komisjonile ettenägematuid kulusid³⁰. Lisaks võimaldaks püügiandmete regulaarne järelevalve ja ajakohastamine kasutada värsked andmeid ning lihtsustaks otsuste tegemist läbirääkimiste käigus, kus järelhindamiste teave ei ole kõige värskem (vt punkt 49).

30 Kontrollikoja aastaaruanne 2011, punkt 4.46, mis käsitleb perioodi 2008–2012 protokollide Mauritaaniaga. Selle juhtumi puhul andsid Mauritaania ametiasutused komisjonile teada 2010. aasta 31. juulil lõppenud 300 000 tonnise kvoodi ületamisest. Komisjon pidi Mauritaaniale maksma 1,9 miljonit eurot 47 346 tonni kala eest, mis ületas kvooti. Püügikoguste üle tehtav parem järelevalve oleks võimaldanud komisjoni talitustel võtta ennetavaid meetmeid ja vältida täiendavate maksete tegemist.

Komisjon ja partnerriigid leppisid kokku valdkondliku toetuse abil rahastatavad asjakohased meetmed, kuid koordineerimine teiste partneritega oli puudulik

66

Kalandusalaste partnerluslepingute sätete kohaselt peab ühiskomitee panema paika mitmeaastase valdkondliku programmi maatriksina, mis vastab partnerriikide kalandussektori alastele vajadustele ja prioriteetidele. Komisjoni suunistes valdkondliku toetuse haldamiseks märgitakse, et maatriksis sisalduvate meetmete puhul tuleb võtta arvesse juhtimise parandamise eesmärki. Selleks tuleb kalandussektori jaoks välja töötada mõjus juhtimis- ja kontrollisüsteem ning edendada kalavarude säästlikku kasutamist.

Valdkondliku toetuse maatriksile lisaks on vaja selgeid eesmäärke, kriteeriume, menetlusi ja näitajaid kokkulepitud meetmete tulemuste hindamiseks. Kalandussektori toetus peab olema kooskõlastatud teiste finantspartnerite meetmetega partnerriikides.

67

Kõigis neljas külastatud riigis leidis kontrollikoda, et kavandatud valdkondliku toetuse meetmed olid kooskõlas riiklike strateegiatega. Suurem osa kavandatud meetmeid oli seotud juhtimise ja kalandussektoris tehtavate investeeringutega. See oli heaks aluseks kavandatud valdkondlikule toetusele ning oli kooskõlas eelmiste protokollide alusel kavandatud meetmetega. Vt **tabel 5**.



Foto 1. Traditsioonilise kalalaevastiku kütusejaam Seišellidel
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Tabel 5

Peamised rahastatud tegevused ja nende osakaal valdkondlikust kogutoetusest (2013. aasta eelarvelised kulud)

2013. aastaks kavandatud peamised tegevused	Madagaskar ¹ Protsent valdkondlikust toetusest	Mauritaania ² Protsent valdkondlikust toetusest (2012-2013)	Mosambiik ^{1,5} Protsent valdkondlikust toetusest	Seišellid ¹ Protsent valdkondlikust toetusest
Seire-, kontrolli- ja järelevalvemeetmed (patrullid, kontrollid, elektrooniline aruandlussüsteem)	52%	38%	7%	16%
Seire-, kontrolli- ja järelevalvemeetmed (vaatlejad)	4%	–	4%	2%
Kalavarude teaduslikud uuringud	–	3%	63%	10%
Laboratooriumid, toiduohutus (eksport)	44%	2%	Varem ellu viidud meetmed	3%
Suutlikkuse arendamine ja osalemine koosolekutel	–	3%	22%	22%
Kalandusalase tegevuse / kalandussektoriga otseselt seotud taristu	–	53%	38% eelmise protokolliga eelarvest, kulutatud aastal 2012 ⁵	38%
Kalandusalase tegevuse / kalandussektoriga mitteseotud taristu	— ^{3,4}	–	46% eelmise protokolliga eelarvest, kulutatud aastal 2012 ⁵	–
Kohaliku kalandussektori laenufond	–	–	–	10%

1 Arvutused põhinevad eelarvelistel kuludel.

2 Arvutused põhinevad perioodi 2012-2013 maksetel.

3 Meetmed võeti minevikus.

4 Summa ei ole saadaval.

5 Partnerriikide märgitud kulusumma ei vasta ELi aasta kogueelarvele.

Allikas: maatriksid ja tegevusaruanded.

68

Protokollid ei sisaldanud aga ametlike toetuskõlblikkuse tingimusi valdkondliku toetuse abil rahastatavatele meetmetele. Auditeeritud India ookeani protokollide puhul ei ole ühiskomitee istungite protokollides tõendeid, et kriteeriume, menetlusi ja

näitajaid valdkondliku toetuse abil saavutatud tulemuste hindamiseks oleks üksikasjalikult arutatud. Mauritaania perioodi 2008–2012 protokolliga positiivset eeskuju (olemas olid nii konkreetset tegevusvaldkonnad kui näitajad) ei järgitud hiljem heaks kiidetud India ookeani protokollide puhul.



Foto 2. Valdkondlikust toetusest rahastatud kalanduskooli laevad Seišellidel.
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

69

Auditiga leiti ka, et külastatud India ookeani riikides oli kalandussektoris tegutsevate arengupartnerite omavaheline koordineerimine puudulik. ELi delegatsiooni EAFi toetuse eest vastutav esindaja ja teised finantspartnerid ei arutanud valdkondlikku toetust regulaarsetel koordineerimiskoosolekutel ning kalandusatašeed ei osalenud nendel koosolekutel üldse; seda vaatamata asjaolule, et Cotonou lepinguga³¹ määratletakse kalandussektori jätkusuutlik areng kui üldise majandusliku arengu prioriteet.

70

Lisaks ei olnud ühegi külastatud riigi puhul kalandusalaste partnerluslepingute valdkondlik toetus lisatud üldmaatriksisse koos teiste kalandussektoris kasutamiseks kavandatud vahenditega. Näiteks Mosambiigi puhul rahastavad sarnaseid meetmeid mitu partnerit ning seega on topelt-rahastamise oht suur, eelkõige seoses koosolekutel osalemise ja kontrollitegevusega. Kuigi Mosambiigil on üldmaatriks olemas, ei sisalda see ei kõiki asjaomaseid partnereid ega valdkondlikku toetust. Olukord oli samasugune ka Madagaskari puhul.

31 Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide ning Euroopa Liidu vahelise koostöölepingu artiklid 23 ja 23a, mida on muudetud 11. märtsil 2010.

Komisjonipoolne valdkondlike toetusmeetmete kontroll on väga piiratud ning partnerriikide poolt tegelikult rakendatud meetmed erinevad sageli kokkulepitutest

71

Selleks, et saada kinnitust kalandus-alaste partnerluslepingute valdkondliku toetuse elemendi eesmärkide saavutamise ning ELi vahendite kava-kohase kasutamise kohta, peaks komisjon kontrollima rakendatud meetmete mõjusust ning seda, kas need vastavad ühiskomitee poolt heaks kiidetud meetmetele. Selleks peaks partnerriik edastama piisavalt teavet, et ühiskomiteel oleks võimalik hinnata toetatud meetmete tulemusi ja kulutasuvust. Komisjon on koostanud suunised valdkondliku toetuse järelkontrolliks. Suuniste kohaselt on kalandusatašee vastutav meetmete rakendamise kohapealse kontrolli, poliitilise dialoogi, teiste finantspartnerite tegevuse üle tehtava järelevalve ja riigitoimiku pidamise eest.

72

Praktikas jälgib komisjon kokkulepitud valdkondlike toetusmeetmete rakendamist, osaledes ühiskomitee kord aastast toimuval koosolekul. Auditeeritud protokollid ei sisaldanud aga nõudeid, milles oleks täpsustatud dokumendatsioon, mille partnerriigid peavad esitama järelevalve-eesmärgil, ka ei olnud neis paika pandud meetmeid ühiskomiteesest rakendusprobleemidega tegelemiseks. Konkreetsete järelevalve-eeskirjade ja kontrolliõiguste puudumise tõttu protokollides oli valdkondliku toetuse üle järelevalve tegemine keeruline. India ookeani kalandusatašee ei ole ka vajalikke ressursse, et teha põhjalikku järelevalvet viie partnerriigi üle (st toetatud projektide kohapealset külastamist), eriti juhtudel, kui koostöö ametiasutustega on keeruline.

73

Lisaks tervikliku järelevalveraamistiku puudumisest tekkinud probleemidele takistas komisjonipoolset valdkondliku toetuse kulude kontrolli ka asjaolu, et partnerriikide edastatud teave (mis tavaliselt keskendus väljunditele) ei olnud alati kontrollitav. Suurem osa meetmeid ei kajastunud eelarves ning komisjonil oli piiratud kindlus selle kohta, et meetmed, mille hüvitamist taotleti, viidi ka tegelikult ellu ja et kulud on mõistlikud.

74

Kontrollikoda leidis, et ühiskomitee ei kontrollinud süstemaatiliselt valdkondlike toetusmeetmete kulutavust nii, nagu kontrolliti perioodi 2011–2013 protokollide Seišellidega. Sel konkreetsel juhul viidi läbi tulemusaudit, et hinnata valdkondliku toetuse abil rahastatud 2012. aastal rakendatud meetmeid, mille jaoks oli eelarves ette nähtud 8,45 miljonit eurot. Audit järeldas, et vaid mõned meetmed viidi ellu (laevaseiresüsteem), mõned olid elluviimisel (andmebaasid, uuringud, taristuprojektid tööstuslikele ja osaliselt tööstuslikele laevastikele) ja mõne puhul oli keskmine rakendusmäär alla 50% (juhtimiskavad, teadusuuringud) või ei olnud neid üldse rakendatud (vaatlejad laevadel, laevaraadioseadmed, väikesemahulised taristud jne). Auditileide arutati järgmisel ühiskomitee koosolekul, kus käsitleti ka soovitude rakendamisel tehtud edusamme ja edasisi meetmeid. Mosambiigi puhul ei leitud tõendeid, et hindamine oleks läbi viidud, kuigi 2012–2014 protokoll oli lisatud säte ELi rahastatud investeeringute hinna ja kvaliteedi suhte hindamise kohta.

75

Lisaks leiti auditiga, et komisjon ei pööranud piisavalt tähelepanu partnerriikide raskustele valdkondliku toetuse vahendite kasutamisel, mis mõjutas kolme neljast auditeeritud protokollist. **Tabelis 6** on esitatud valdkondliku toetuse eelarvete välja-maksmata summad nelja auditeeritud protokollide kehtivusaja lõpus. Vaatamata kasutamata vahendite suurele osakaalule sai komisjon kasutamata vahenditest ning nende vahendite toel rakendatavatest meetmetest teada alles siis, kui protokollide kehtivusaeg hakkas juba lõppema. Sellisel juhul on oht, et eriti protokollide lõpu poole kulutavad partnerriigid selleks, et saadaolevatest vahenditest mitte ilma jääda, valdkondliku toetuse kasutamata jäänud summad ära meetmetele, mille puhul saab kasutada ära suure osa kasutamata vahenditest, kuid mis ei ole kooskõlas kalandusalaste partnerluslepingute kalanduse juhtimise parandamise prioriteetidega.

Tabel 6

Valdkondliku toetuse kasutamata jäänud summad eelmiste protokollide kehtivusaja lõpus (vahendid kulutati auditi ajal kehtinud protokollide raames)

Riik	Madagaskar	Mauritaania	Mosambiik	Seišellid
Kasutamata vahendid eelmise protokollide kehtivusaja lõpus (eurodes)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Kasutamata jäänud summa osakaal protokollide kogu valdkondlikust toetusest	0%	38%	63%	63%

Allikas: protokollid, ühiskomitee koosolekute protokollid ja rakendusaruanne.

76

Vaatamata suhteliselt mõistlike meetmete valimisele leiti auditiga, et üheski auditi raames külastatud partnerriigis ei kasutatud vahendeid kavandatud viisil (vt **2. selgitus**). Selle asemel kasutati mõnel juhul vahendeid muudeks

projektideks, mis ei olnud seotud kalanduse juhtimisega sellisel määral nagu kavandatud meetmed ning mis erinesid komisjoni valdkondliku toetuse rakendamise suunistes toodud indikatiivsetest meetmeliikidest.

2. selgitus

Näiteid valdkondliku toetuse vahenditest, mis ei olnud jälgitavad riigieelarves ja mida ei kasutatud vastavalt komisjoni ja partnerriigi vahelisele kokkuleppele**Madagaskar**

Vahendite jälgitavus riigieelarves ei olnud tagatud, vaatamata delegatsiooni esitatud korduvatele nõudmistele lisada valdkondliku toetuse eelarverida. Eelarveülekandeid oli keeruline jälgida, sest ELi toetus ja muude arengupartnerite eraldatud vahendid ei olnud sihtotstarbelised ega riigieelarves tuvastatavad. Jälgitavuse puudumine võib takistada ka rahastamise kattumise avastamist piirkondliku kontrolliprogrammi abil.

Komisjon peatas rakendusprobleemide tõttu maksed üheks aastaks (2011).

Mauritaania

2008.–2012. aasta protokollil alusel sai riik 65 miljonit eurot valdkondlikku toetust. Alates 2011. aastast kuni protokollil kehtivusaja lõpuni juulis 2012 ei teavitanud ametiasutused komisjoni piisavalt sellest, kuidas nad valdkondliku toetuse vahendeid kasutavad. Alles augustis 2012, pärast korduvaid komisjonipoolseid nõudeid teatas partnerriik, et kasutamata valdkondlik toetus protokollil lõpus moodustas 25 miljonit eurot. Ligi 90% sellest oli ette nähtud taristuga seotud artiklitele, nagu sadamate taristu ja patrull-laevad. Sellest ligi 50% oli partnerriik ära kulutanud ilma komisjonipoolse eelneva kinnitusega.

Mosambiik

Ametiasutused määrasid eelarves projektidele koodid. Koodidest üksi aga ei piisa mitme rahastamispartneri rahastamise kattumise riski leevendamiseks selliste meetmete puhul nagu vaatlejad, kontrollipäevad, lähetused rahvusvahelistel kohtumistel osalemiseks jne.

Eelmise protokollil (2007–2011) valdkondliku toetuse jäagist rahastati meetmeid, mis ei sisaldunud mitmeaastases (2012–2014) ega üheaastases (2012) maatriksis, ning seega ei olnud ühiskomitee neid eelnevalt heaks kiitnud. Komisjon aga makseid ei peatanud. Taristule kulus 84% 2012. aastal kulutatud vahenditest. Komisjoni teavitati alles pärast meetmete võtmist. Kulud ei olnud alati otseselt seotud Mosambiigi kalandussektori arenguga ega kalanduse juhtimise parandamisega (ministeeriumi hoone moodustas 46% 2012. aastal kulutatud varasema perioodi kasutamata vahenditest ning kalanduskooli aia ehitusele kulus sellest 38%).

Komisjoni tehtud valdkondliku toetuse maksed ei ole seotud partnerriikide edusammudega kokkulepitud meetmete rakendamisel

77

Tingimuslikkuse põhimõtte kohaldamise tagamiseks peaks protokoll ette nägema võimaluse kohandada makseid vastavalt meetmete edukusele või juhul, kui partnerriigis puudub usaldusväärne finantsjuhtimine. Praegu maksed sellistel juhtudel lihtsalt peatatakse.

78

Auditiga leiti, et protokollides ei nähtud ette valdkondliku toetuse komponendi vähendamist partnerriikide poolt kokkulepitud meetmete rakendamisel saavutatud tegelike edusammude alusel.

79

Auditeeritud India ookeani protokollides sätestatakse, et valdkondliku toetuse komponenti saab peatada pärast ühiskomiteega nõupidamist juhul, kui rakendatud meetmed ei ole kooskõlas eelarves ette nähtud programmiga (meetmed ja rahaline rakendamine). Tingimuslikkuse sellise määratluse tõttu on komisjonil valdkondliku toetuse komponendi makseid keeruline peatada. Tegelikult on maksed peatatud vaid ühel juhul, Madagaskaris 2011. aastal, ning see ei olnud seotud riigi edusammudega valdkondliku toetuse rakendamisel.

80

Mauritaanias parandas komisjon 2013.-2014. aasta protokollil valdkondliku toetuse tingimuslikkust, muutes tingimused selgemaks. Eelkõige seati protokollil alusel tehtava esimese makse tingimuseks see, et eelmise protokollil saldo on ära kasutatud, ning valdkondliku toetuse komponendi maksmine seoti kokkulepitud meetmete rakendamisega. Komisjon kohaldas neid sätteid ega maksnud valdkondlikku toetust, sest olemasolev saldo ei olnud täielikult ära kasutatud. Siiski ei olnud sarnaselt India ookeani protokollidega võimalik teha osalisi makseid.

81

Uues ühises kalanduspoliitikas on toodud sisse juurdepääsuõiguste valdkondlikust toetusest lahtisidumise põhimõte³². See tähendab, et valdkondliku toetuse komponendil puudub kindlaks määratud maksekuupäev, nagu see on juurdepääsuõiguste komponendil, ning valdkondlik toetus makstakse välja siis, kui partnerriigid on suutelised näitama saavutatud tulemusi. Kontrollikoja arvates on see edasimineku võrreldes varasema meetmetele keskendumisega. Põhimõtte kohaldamist takistab aga asjaolu, et praegu kehtivates protokollides puudub võimalus makseid osaliselt vähendada, kui tulemused on saavutatud vaid osaliselt. Protokollides on sätestatud vaid võimalus komisjonipoolsed maksed peatada, kui tulemused ei ole rahuldavad.

32 Määruse (EL) nr 1380/2013 artikkel 32 näeb ette, et valdkondlikku toetust antakse tingimusel, et konkreetsed tulemused on saavutatud ning et abi täiendab asjaomase kolmanda riigi rakendatavaid arenguprojekte ja -programme ning on nendega kooskõlas. Valdkondlik toetus ei tohi olla seotud tasudega juurdepääsu eest kalavarudele. Liit nõuab finantsabi raames tehtavate maksete tingimusena konkreetsete tulemuste saavutamist ning jälgib tähelepanelikult tehtavaid edusamme.

82

Auditiga leiti ka, et kalandusalaste partnerluslepingute valdkondliku toetuse käsitlemises (komisjon ja merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat) ning EAFi raames tehtud eelarvetoetuse maksete (rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat) vahel puudus järjepidevus. Valdkondlik toetus (kalandusalased partnerluslepingud) ja eelarvetoetus (EAF) järgivad sama põhimõtet, sest maksed tehakse otse partnerriigi ametiasutustele vastavalt saavutatud edusammudele mitmes eelnevalt kindlaks määratud valdkonnas. Mõnel juhul viivitas komisjon EAFi maksete tegemisega mitmesuguste probleemide tõttu, mis olid seotud kas poliitilise olukorra või avaliku sektori vahendite haldamisega. Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat valdkondliku toetuse maksete puhul sellist lähenemisviisi ei kasutanud.

3. selgituses on näidatud järjepidevuse puudumine Madagaskari ja Mosambiigi puhul.

83

Erinevalt ELi eelarvetoetuse suunistest³³ ei hõlma protokollid partnerriikide eelarvelise läbipaistvusega seotud eeskirju. Mosambiik oli küll kiiduväärselt määratlenud meetmed eelarves omaalgatuslikult koodidega, kuid kolmes ülejäänud külastatud partnerriigis oli vahendite jälgitavus väga halb. See mõjutas toetuse nähtavust ning võimalikku edasist ELi valdkondliku toetuse vahendite kontrolli. Asjaolu, et protokollides ei nõuta partnerriikidelt vahendite jälgitavuse ja läbipaistvuse tagamist, ei ole kooskõlas Cotonou lepingu nõuetega valdkondlikele reformidele eraldatava eelarvetoetuse kohta.

- 33 Eelarvetoetus peab vastama rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele (Eelarvetoetuse suunised, 2012, jaotis 5.1). Kaks nendest on:
- hea riigi rahanduse juhtimine või usaldusväärne ja asjakohane programm selle parandamiseks;
 - eelarve läbipaistvus ja järelevalve.
- Lisaks sätestatakse Cotonou lepingu artikli 61 lõikes 2 järgmist: „Otsest eelarvetoetust makromajanduse ja valdkondade ümberkujundamiseks antakse juhul, kui: [...] c) riigi finantsjuhtimine on piisavalt läbipaistev, vastutustundlik ja tõhus.”

Järjepidevuse puudumine ELi poolt partnerriikidele tehtud maksetes

Madagaskari puhul peatati peaaegu kogu ELi toetus 2010. aastast kuni maini 2014 Cotonou lepingu artikli 96 alusel, või kuni võetakse asjakohased meetmed seoses inimõiguste, õigusriigi ja demokraatlike põhimõtete austamisega. Kalandusalaste partnerluslepingute alusel tehti aga makseid edasi.

Mosambiigis viibis ühe makse tegemine seitse kuud, kuni valitsus lahendas avaliku sektori vahendite läbipaistvust mõjutava probleemi, nagu seda nõudis Rahvusvaheline Valuutafond / üldise eelarvetoetuse rahastajad. Selle perioodi kestel jätkati aga kalandusalaste partnerluslepingute valdkondliku toetuse maksete tegemist.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi ning rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi andmete põhjal

84

ELi ja tema partnerriikide vahelised kalandusalased partnerluslepingud võimaldavad ELi kalalaevastikel püüda kala partnerriikide vetes ning ühtlasi toetada liikmesriikide kalandussektori jätkusuutlikku arengut. Kontrollikoda uuris, kas komisjon haldas kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt. Uuriti partnerluslepingute üle peetud läbirääkimisi ja nende protokolle, kalavarudele juurdepääsuõiguste kasutamist ning riikliku kalandussektori toetuse rakendamist. Auditil alusel järeldati, et komisjon haldab kalandusalaseid partnerluslepinguid hästi, kuid mitmes valdkonnas on siiski paranemisruumi, eelkõige rakendamise osas.

85

Kalandusalaste partnerluslepingute alased läbirääkimised ja lepingute sõlmimise menetlused on sageli keerukad ja pikaajalised, kuid komisjon tuli nende probleemidega hästi toime ning suutis mõne erandiga vältida ELi laevastiku püügitegevuse katkestamist. Auditiga leiti siiski puudusi seoses sellega, kuidas komisjon haldas läbirääkimisprotsessi (punktid 17–25).

86

Euroopa kalalaevastiku tegevuse järjepidevuse tagamiseks saab komisjon kasutada määruse (EÜ) nr 1006/2008 artiklis 9 kalalaevadele pakutud võimalust uue protokolliga allakirjutamist oodates pöörduda kalapüügiloa

saamiseks kolmanda riigi pädeva asutuse poole komisjoni kaudu. See ei ole aga kooskõlas teise regulatiivse nõudega, nimelt ainuõigussättega, ning selline teguviis tekitas arusaamatusi partnerriigi ja komisjoni vahel (punktid 22 ja 23).

87

Komisjoni strateegia kalandusalaste partnerluslepingute võrgustiku laiendamiseks vastab ELi kalalaevastiku vajadustele ja prioriteetidele. Sama piirkonna kalandusalaste partnerluslepingute täiendavust ja järjepidevust saab siiski parandada, et maksimeerida lepingute potentsiaali kalanduse juhtimise parandamiseks piirkondlikul tasandil (punktid 26–28).

88

Kalandusalaste partnerluslepingute üks peamisi eesmärke on püüda ainult lubatud kogupüügi ülejääki. See on aga osutunud tegelikkuses väga keeruliseks, kuna puudub usaldusväärne teave kalavarude ning juurdepääsu omavate riiklike või välismaiste laevastike püügikoormuse kohta (punktid 29–32).

89

Kalatonni eest makstav tegelik ühikuhind oli sageli kõrgem kui läbirääkimistel kokku lepitud ühikuhind. Läbirääkimiste käigus arvestati varasemates protokollides esitatud püügiandmeid, kuid kõige uuemates protokollides kokku lepitud võrdlustonaaž jäi sageli suuremaks, põhjustades seega regulaarset alakasutust. ELi rahaline toetus maksti aga välja täies ulatuses, sõltumata kasutatud püügivõimalustest. Protokollide alakasutus ja sellest tulenevad suured kulud on osaliselt tekkinud partnerriikidega läbiräägitud tingimuste tõttu, et tagada vastavus riigi õigusaktidega või kalandustegevuse jätkusuutlikkus (punktid 33–46).

90

Sõltumatute järelhindamiste kasulikkust protokollide läbirääkimiste käigus otsuste tegemisel vähendab ebatäielik teave protokollide kasutusmäärade kohta, nende võrreldamatus ning kalandusalaste partnerluslepingute mõjusust uuriva kriitilise analüüsi puudumine (punktid 48–53).

1. soovitus Kalandusalaste partnerluslepingute alased läbirääkimised

Tulevaste protokollide ja lepingute puhul peaks komisjon:

- a) vaatama läbi soikunud lepingud ning kaaluma, kuidas toimida ainuõigussättest tingitud kalandustegevuse katkestamise puhul, pidades samas kinni ühise kalanduspoliitika põhimõtetest. Lisaks peaks komisjon protokollidesse lisama selgituse ning vajalikud sätet, tagamaks kalandustegevuse jätkumise kahe protokollil vahelisel ajal;
- b) määratlema riiklikud strateegiad kalavarude juhtimise arendamiseks ning tagama, et sama piirkonna protokollid, mille üle läbirääkimisi peeti, on kooskõlas asjaomase piirkondliku strateegiaga ning muude ELi vahenditega;
- c) uute protokollidega hõlmatud kalapüügivõimaluste üle läbirääkimisi pidades võtma arvesse eelnevate protokollide kasutamise taset ning püüdma paremini seostada juurdepääsuõiguste eest tehtud makseid tegeliku saagiga, hoides ära negatiivse mõju kalandustegevusele;
- d) paremini analüüsima kalandusalaste partnerluslepingute tingimuste potentsiaalset mõju protokollide kasutamisele, kaitstes samas ELi ja asjaomaste partnerriikide vastastikuseid huve, konsulteerides näiteks asjaomaste sidusrühmadega, et teha kindlaks, millisel juhul on vajalik kriitiliste tingimuste üksikasjalikum hindamine;
- e) tegema täpsemaid järelhindamisi, et saavutada ühtne ja võrreldav analüüs protokollide alusel kulutatud avaliku sektori vahendite tasuvuse kohta ning terviklik ja kriitiline analüüs nende mõjususe kohta ELi ja asjaomase partnerriigi jaoks.

91

Auditiga järeldati ka, et juurdepääsutingimuste rakendamise ja valdkondliku toetuse komponentide haldamine ei olnud alati piisavalt põhjalik.

92

Lubade andmise protsess on pikk ja keeruline ning viivitused võivad takistada või vähendada kalalaevade kalandustegevust. Komisjonil puudub aga infosüsteem, mille abil teha järelevalvet lubade taotlemise eri etappide üle, mistõttu on keeruline teha kindlaks viivituste põhjused ning parandamist vajavad valdkonnad (punktid 55–60).

93

Komisjoni hiljutistele algatustele vaatamata esines püügiandmete haldamises puudusi ega olnud saadaval usaldusväärset, järjepidevat ja täielikku teavet (punktid 61–65).

2. soovitus Juurdepääsuõiguste haldamine

Komisjon peaks viivitamatult:

- a) panema paika menetlused, mis võimaldaksid jälgida lubade andmise protsessi kõiki etappe (sh liikmesriikides, partnerriikides ja komisjoni talitustel selleks kuluv aeg), et teha kindlaks menetluses esinevad puudused ning võtta asjakohased meetmed nende kõrvaldamiseks;
- b) soodustama elektrooniliste lubade või volitatud laevade nimekirja aktsepteerimist loa kogu kehtivusajaks;
- c) tagama, et lipuriigid kasutavad uut püügiandmebaasi täies ulatuses ning et see sisaldab usaldusväärset teavet, mida saab konsolideerida, mille üle saab järelevalvet teha ja mida saab ajakohastada.

94

Valdkondlikust toetusest rahastatud meetmete kavandamine on järk-järgult paranenud. Komisjoni roll selle komponendi rakendamise järelevalves on aga endiselt piiratud. Puudus selge raamistik, milles pandaks paika rahastatud meetmete toetuskõlblikkuse ja jälgitavuse eeskirjad. Sellest tulenevalt leiti juhtumeid, mil partnerriigid olid viinud ellu komisjoniga ühiselt kavandatutest erinevaid meetmeid, mis omakorda kujutab riski selle valdkondliku toetuse komponendi mõjususele (punktid 66–76).

95

Protokollid võimaldavad küll maksete peatamist, kuid mitte valdkondliku toetuse maksete osalist vähendamist, kui kokkulepitud meetmed või tulemused on vaid osaliselt saavutatud. Lisaks erinevad valdkondliku toetuse maksimise tingimused Euroopa Arengufondi eelarvetoetuse maksimise tingimustest, mis põhjustab mõnikord lähenemisviisi ebajärjepidevust (punktid 78–83).

3. soovitus Valdkondliku toetuse haldamine

Komisjon peaks viivitamatult võtma järgmised meetmed:

- a) tegema uute protokollide puhul ettepaneku võtta kasutusele toetuskõlblikkuse nõuded nende tegevuste hindamiseks, millele kavandatakse valdkondlikku toetust (muud nõuded võivad hõlmata jälgitavust, valikut, aruandlust, tulemuslikkuse mõõtmist ning komisjoni kontrolliõigust);
- b) tagama kalandusalaste partnerluslepingute valdkondliku toetuse mõjusa koordineerimise teiste kalandussektoris tegutsevate partneritega;
- c) tagama, et valdkondlikud toetuse maksed on kooskõlas ELi muude eelarvetoetuse maksetega ning põhinevad partnerriikide saavutatud tulemustel ühiselt kokkulepitud meetmete maatriksi rakendamisel.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Augustyn KUBIK, võttis käesoleva aruande vastu 15. juuli 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Kalandusalased partnerluslepingud: lisateave lepingute sõlmimise ja rakendamise kohta

Sissejuhatus

01

Kalandusalaste partnerluslepingute koostamisel peab EL partnerriikidega läbirääkimisi lepingu ja selle rakendusprotokolli üle. Leping näeb ette raamistiku pikaajaliseks kalandusalaseks koostööks, sh üldpõhimõtted ja standardid, mille abil hallatakse ELi laevade juurdepääsu partnerriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvatele püügipiirkondadele. Protokollides sätestatakse üksikasjalikud tingimused, mis hõlmavad näiteks püügivõimalusi, kalaliike, rahalisi makseid (nii juurdepääsuõiguste kui valdkondliku toetuse osas), laevaomanike maks-tavaid summasid, püügiloaga kalalaevade arvu ja suurust ning konkreetseid piirkondi, kus neil on lubatud kala püüda.

Kohustused

02

Komisjon haldab kalandusalaseid partnerluslepinguid tsentraalselt otsese eelarve täitmise vormis. Nõukogu annab iga uue lepingu või protokolli uuendamise puhul komisjonile, keda esindab merendus- ja kalandusajade peadirektoraat, mandaadi ELi nimel läbirääkimisi alustada. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest peab lepingu ja protokolli võtma vastu nõukogu Euroopa Parlamendi nõusolekul. Kui leping on jõustunud, peetakse protokollide üle tavaliselt läbirääkimisi iga 3–6 aasta tagant, vastavalt kokkuleppele partnerriigiga.

03

Lepingute igapäevase haldamise eest vastutavad merendus- ja kalandus-ajade peadirektoraadi peakorter ning kuus kalandusatašeed, kelle üles-andeks on järelkontroll ja regulaarne suhtlemine partnerriikidega.

04

Partnerriigid vastutavad kaitse- ja majandamismeetme kehtestamise ja nendest kinni pidamise eest ning peavad kohaldama mõjusad süsteemid kalalaevade tegevuse järelevalveks ja kontrollimiseks. EL ja lipuriigid¹ peavad aga oma laevade üle mõjusat järelevalvet tegema ning tagama, et laevad täidavad kõik oma kohustused, eelkõige seoses püügi- ja laevaseiresüsteemi andmete kogumisega.

¹ Lipuriik on riik, kus laev on registreeritud.

Kalandusalaste partnerluslepingute alased läbirääkimised

05

Läbirääkimisprotsess koosneb mitmest etapist, kuid komisjon peab laevastiku tegevuse jätkuvuse tagamiseks alustama uue protokolliga läbirääkimismenetlusi aegsasti enne kehtiva protokolliga aegumist. Läbirääkimismenetluse algatab komisjon, kes saab nõukogult mandaadi. Seejärel toimub üks või mitu läbirääkimisvooru komisjoni ja partnerriigi vahel. Läbirääkimiste lõpus parafeeritakse leping komisjoni ja asjaomase partnerriigi poolt ning seejärel kiidavad selle heaks ja allkirjastavad nõukogu ja partnerriik. Seejärel võib protokolliga enne selle ametlikku ratifitseerimist ajutiselt kohaldada, kui pooled on sellega nõus. Protokolliga ratifitseerib partnerriik, Euroopa Parlament annab protokolliga sõlmimisele nõusoleku ja seejärel protokoll jõustub.

Kalapüügiload

06

Kalapüügilube käsitleva määrusega (EÜ) nr 1006/2008 nõutakse komisjonilt püügilubade andmebaasi pidamist, mille andmeid peavad liikmesriigid regulaarselt ajakohastama. Liikmesriigid vastutavad laevakäitajate esitatud loa- taotluste toetuskõlblikkuse kontrollimise eest. Taotlused edastatakse seejärel komisjonile kontrollimiseks. Komisjon edastab taotlused delegatsiooni kaudu partnerriigile. Kui partnerriik on loa väljastanud, saadetakse originaaldokument delegatsiooni, komisjoni ja liikmesriigi kaudu tagasi käitajale.

Ühiskomiteed

07

Lepingud näevad ette ühiskomitee loomise kalandusalaste partnerluslepingute kohaldamise üle tehtavaks järelevalveks. Iga ühiskomitee koosneb komisjoni ja asjaomase partnerriigi esindajatest ning vastutab kalandusalaste partnerluslepingu tulemuslikkuse, tõlgendamise ja kohaldamise eest, paneb paika ühe- ja mitmeaastased programmid valdkondliku toetuse komponendi jaoks ja hindab nende rakendamist, loob vajalikke sidemeid kalanduse valdkonnas vastastikust huvi pakkuvate küsimuste arutamiseks, tegutseb foorumina, kus lahendatakse rahumeelselt kõik kalandusalaste partnerluslepingute tõlgendamisel või kohaldamisel tekkivad vaidlused, ning vajaduse korral muudab kalapüügi võimaluste mahtu ja sellest tulenevalt rahalist toetust.

Kalandusatašee

08

Kalandusatašee esindab merendus- ja kalandusajade peadirektoraati partnerriikides ning tal on oluline roll protokollide rakendamise üle tehtavas järelevalves. Kalandusatašee aitab ette valmistada läbirääkimisi ja ühiskomitee koosolekuid, hoiab sidet riiklike ametiasutustega, kontrollib, et protokollide ja valdkondliku toetuse sätteid rakendatakse asjakohaselt, annab regulaarselt aru merendus- ja kalandusajade peadirektoraadile, analüüsib dokumente ja võtab osa piirkondliku kalavarude majandamise organisatsiooni teaduskoosolekutest, teeb järelevalvet merendus- ja kalandusajade peadirektoraati ja kalanduspoliitikat käsitlevates küsimustes rahvusvahelisel tasandil toimuva üle, kontrollib teiste kalandussektori partnerite tegevust ning valmistab ette kõikide ELi rahastatud projektide ajakohastatud projektitoimikud.

09

Merendus- ja kalandusajade peadirektoraadil on hetkel kuus kalandusatašeed, üks India ookeani piirkonnas², neli Lääne-Aafrika (Kesk-Atlandi) piirkonnas³, ja üks vastutab Vaikse ookeani piirkonna, eelkõige Kiribati eest.

Liikmesriikidepoolne järelevalve

10

Liikmesriigid kontrollivad oma laevastike tegevust ja tegevuse seaduslikkust oma kalapüügiseirekeskuste kaudu. Samuti teevad nad laevastike püügikoguste järelkontrolli elektroonilise aruandlussüsteemi kaudu. Liikmesriigid saadavad asjaomased püügiandmed komisjonile koos laevaseiresüsteemi kaudu saadud teabega püügipiirkonna kohta. Tuuniprotokollide puhul valideerivad liikmesriikide teadusinstituudid aastase püügikoguse pärast kalendriaasta lõppu vastavalt oma teaduslikele menetlustele. Aasta konsolideeritud püügiandmeid kasutatakse partnerriigiga läbiräägitavate loatasude lõplikus arvestuses, aruteludes kalandusalaste partnerluslepingute kasutamise kohta partnerriikidega ning makseteks võrdlustonaaži ületamise puhul vastavalt protokollide tingimustele. ELi aruandlusnõuete kohaselt saadetakse valideeritud püügiandmed ka asjaomasele kalavarude majandamise organisatsioonile.

- 2 Kalandusatašee töötab Mauritiusel asuvas delegatsioonis ning vastutab viie India ookeani piirkonna lepingu eest (Komoorid, Mosambiik, Mauritius, Madagaskar ja Seišellid).
- 3 Üks vastutab Cabo Verde, Côte d'Ivoire'i, Senegali ja Guinea-Bissau, teine Sao Tome ja Principe ning Gabon, kolmas Mauritaania ja neljas Maroko eest.

II lisa

2015. aasta seisuga kehtivad kalandusalased partnerluslepingud

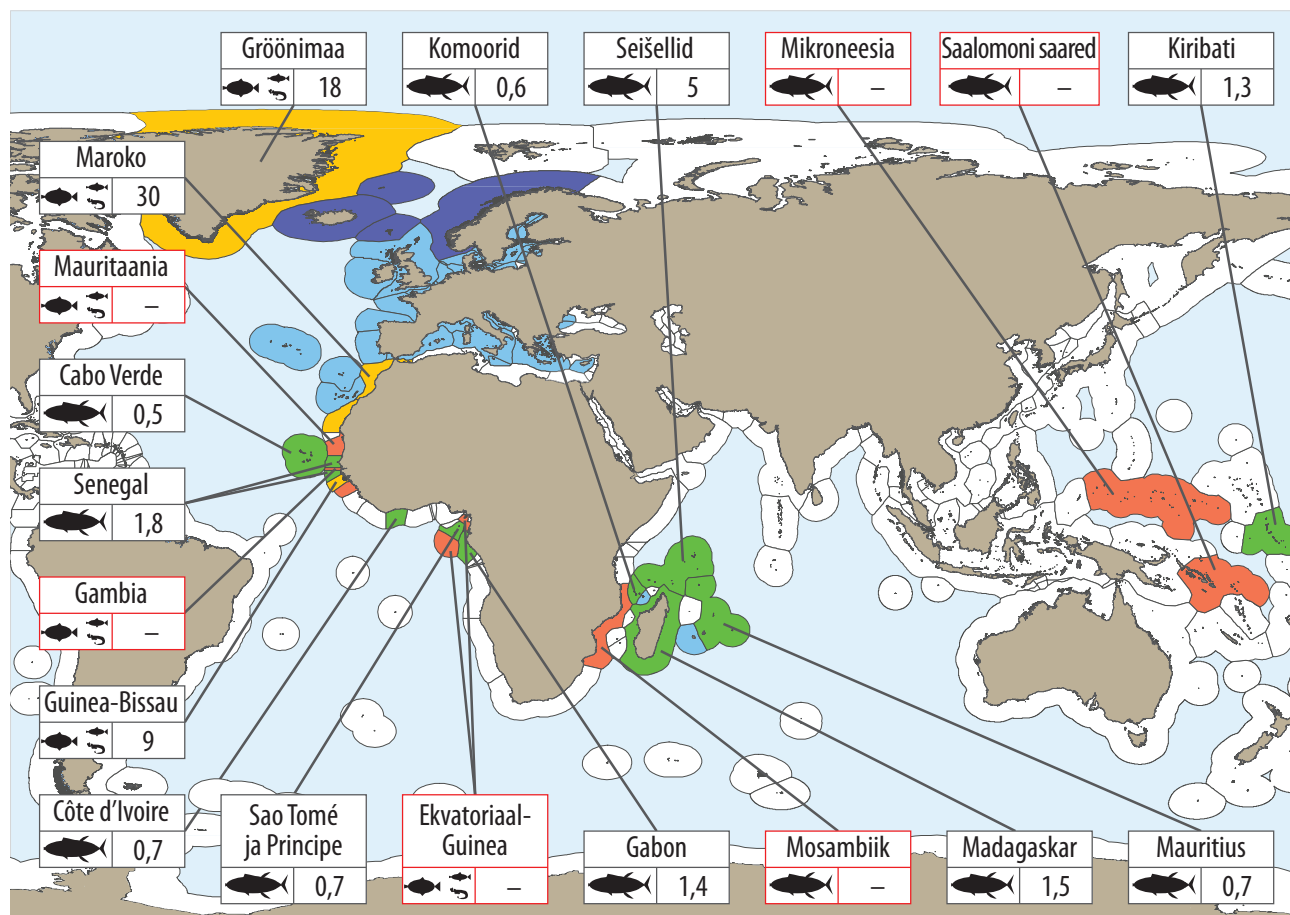
Riik	Liigid	Ajavahe	ELi kogupanus (eurodes)	Valkondlik toetus (eurodes)	Juurdepääsuõigus (eurodes)	Võrdlustonnaaz (tonnides)
Cabo Verde ¹	Tuun	Ajutine kohaldamine alates 23.12.2014 23.12.2014–22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5000 ja aluste arv
Komoorid	Tuun	1.01.2014–01.1.2017	600 000	300 000	300 000	6000
Côte d'Ivoire	Tuun	1.7.2013–30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6500
Gabon	Tuun	24.7.2013–23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Gröönimaa	Segaleping	1.1.2013–31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Tursk 2200, pelaagiline meriahven 3000, põhjalähedane meriahven 2000, grööni süvarest – lääs 2500; grööni süvarest – ida 4315, krevett – lääs 3400, krevett – ida 7500, harilik hiidlest – lääs 200, harilik hiidlest – ida 200, moiva 60 000, atlandi arktikakrabi 250, pikksabad – lääs 100, pikksabad – ida 100
Guinea-Bissau	Segaleping	24.11.2014–23.11.2017	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Krevett, põhjalähedased liigid, peajalsed ja tuun. Võrdlustonnaaz puudub. Ainult laevade arv ja üldine püügi võimsus.
Kiribati	Tuun	16.9.2012–15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagaskar	Tuun	1.1.2015–31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Mauritius	Tuun	28.1.2014–27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5500
Maroko	Segaleping	15.7.2014–14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Pelaagilised ja põhjalähedased liigid ja tuun. 80 000: pelaagilised liigid. Muud liigid: võrdlustonnaaz puudub. Ainult laevade arv ja üldine püügi võimsus.
Mosambiik	Tuun	1.2.2012–31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8000
São Tomé ja Príncipe	Tuun	23.5.2014–22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7000
Senegal ¹	Tuun	20.11.2014–19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seišellid ¹	Tuun	18.1.2014–17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
Aasta maksed kokku			72 298 160	26 433 874	45 864 286	
Viimased protokolliid riikidega, millega läbirääkimised viibivad						
Mauritaania ²	Segaleping	16.12.2012–15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Koorikloomad 5000 (kvoot) Senegali merluus 4000 (kvoot) (põhjalähedased liigid, välja arvatud senegali merluus, mitte traalerid 2500 (kvoot) tuunikilmutusseinerid 5000, rüvõngedega tuunipüügladad ja pinna-õngejaladad 10 000, pelaagilised külmutsu traalerid 285 000 (kvoot), krabipüük 200 (kvoot), värske pelaagilise püügi laevad 15 000 (kvoot)
Mosambiik	Tuun	1.2.2012–31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8000

1 Rahaline makse juurdepääsuõiguste eest on arvatud aastamaksed keskmisena.

2 Komisjoni ja Mauritaania vahelised läbirääkimised seoses uue protokolli kehtestamisega lõpetati edukalt 10. juulil 2015. Nelja-aastase protokolli kogusumma on 59,125 miljonit eurot aastas ning nõukogu peab protokolli veel heaks kiitma ja Euroopa Parlament andma oma nõusoleku.

Allikas: merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi veebsait ja määrus.

Kalandusalased partnerluslepingud


Segaleping

2015. aastal kehtivad kalandusalased partnerluslepingud:
Gröönimaa, Guinea-Bissau, Maroko.

Tuunileping

2015. aastal kehtivad kalandusalased partnerluslepingud:
Cabo Verde, Komoorid, Côte d'Ivoire, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, São Tomé ja Príncipe, Senegal, Seišellid.

ja

Riigid, millel on lepingud, kuid puudub kehtiv protokoll:

Ekvatoriaal-Guinea, Gambia, Mauritaania¹, Mikroneesia, Mosambiik, Saalomoni saared.

ELi veed

Põhjamaade lepingud

Riik	
Lepingu liik	ELi makse 2015. aastaks, miljonites eurodes

Riik (soikunud leping)	
Lepingu liik	–

¹ Komisjoni ja Mauritaania vahelised läbirääkimised seoses uue protokolliga kehtestamisega lõpetati edukalt 10. juulil 2015. Nelja-aastase protokolliga kogusumma on 59,125 miljonit eurot aastas ning nõukogu peab protokollil veel heaks kiitma ja Euroopa Parlament andma oma nõusoleku.

Kokkuvõte

I Ühise kalanduspoliitika hiljutise reformi raames on säästva kalapüügi partnerluslepingud eelkõige vahend rannikul asuvate partnerriikide majandusvööndis kalanduse juhtimise parandamiseks ning nende aluseks on samad põhimõtted, mida rakendatakse ELis. Selle eesmärk on tagada varude säästlikku kasutamist, toetades samal ajal meie partnerite võimekust oma kalandussektori arendamiseks.

Lepingute aluseks on parimad kättesaadavad teaduslikud nõuanded, need on täielikult läbipaistvad ja mittediskrimineerivad. Nimetatud põhimõtted on lisatud kalandusalaste partnerluslepingute protokollidesse, mille üle on hiljuti läbirääkimisi peetud. Protokolles käsitlevate läbirääkimiste eesmärk on parandada hinna ja kvaliteedi suhet seoses partnerite püügipiirkondadele juurdepääsu eest tasumise ja valdkondliku toetuse andmisega.

Vastus III ja IV punktile

Kalandusalaste partnerluslepingute protokollides läbirääkimised sõltuvad mitmest tegurist, millest paljud on väljaspool komisjoni kontrolli. Vaja on järgida eeskirju, millega on seotud teised ELi institutsioonid ehk nõukogu ja Euroopa Parlament. Läbirääkimistele kuluv koguaeg sõltub väga palju ka partneriks oleva kolmanda riigi sisestest vastuvõtmismenetlustest.

Kui katkestused tekkisid, olid need üldjuhul lühikesed ega mõjutanud ELi laevastiku püügitegevust.

V

Üleminekurežiimi aluseks on määruse (EÜ) nr 1006/2008 (nn kalapüügilubade määrus) artikkel 9, mis tagaks püügitegevuse jätkumise piiratud kuuekuulise ajavahemiku jooksul olukorras, kus EL ja partnerriik on protokollis sõlmimises kokku leppinud, kuid protokollis ajutist kohaldamist ei ole veel alustatud. Selliseid ajutisi lubasid, mida partnerriik annab komisjoni taotluse korral rangelt vabatahtlikult, tuleks siiski käsitleda põhilepingu alusel (kuigi ilma protokollita) antud lubadena ja seetõttu ei ole nad vastuolus ainuõiguse klausliga (erinevalt puhalt „eralitsentsidest“, nagu on selgitatud kohtuasjas C-565/13).

VI

Kui kõnealust mõistet kohaldatakse, eeldab see, et rannikuriik on majandamisesmärgid, -meetmed ja erinevate sidusrühmade vahelised jaotamispõhimõtted selgelt kindlaks määranud ja need on hästi teada. See kehtib näiteks Gröönimaa, Maroko, Mauritania ja Guinea-Bissauga sõlmitud segalepingute kohta.

Tuunilepingutega seotud püügivõimalused määratakse kindlaks kalavarude majandamise piirkondlike organisatsioonide poolt vastu võetud majandamisesmärkide ja -meetmete põhjal. Seda toetavad nende organisatsioonide teadustöö ja teaduslikud nõuanded.

VII

Komisjon võtab arvesse varasemat püügivõimaluste kasutamise taset ja välistegureid, mis võivad mõjutada püügivõimaluste kasutamist olenevalt püügikoguste saadavusest ja erinevustest.

Tuunikalaga seotud partnerluslepingute protokollides kindlaks määratud püügikoguste võrdlustasemed (mis ei ole püügi piirnormid) põhinevad ELi kalalaevastike varasematel teatatud püügikogustel. Vastavates protokollides kokku lepitud võrdlustonnas, mis oli meie partnerite jaoks oluline eeltingimus, loob õigusliku aluse, mis võimaldab ELil tasuda juurdepääsuõiguse eest. Siiski tuleb püügikoguste võrdlustasemete määramisel arvesse võtta ka erinevate piirkondade püügikoguste suurt erinevust aastate lõikes seoses siirdeliikide leviku ja arvukuse muutumisega eri aastatel.

Käsitledes kalapüügivõimaluste võimaliku alakasutamise seost rangemate tehniliste kaitsemeetmete rakendamisega, tuleb meenutada, et sellised tehnilised kaitsemeetmed on poolte vahel kokku lepitud eesmärgiga tagada erinevate varude säästlikku kasutamist, vähendada kalapüügi mõju mereökosüsteemile ning vältida konflikte avamerel tegutsevate välisriikide tööstuslike laevastike ja rannapüügiga tegelevate kohalike kalurite vahel.

Paljudel juhtudel on tehnilised kaitsemeetmed ette nähtud partnerriikide õigusaktides ja seetõttu ei ole võimalik neist loobuda. Need tuleb lisada ka säästva kalapüügi partnerluslepingutesse.

ELi juurdepääsutasu ettemaksu põhimõte tagab partnerriigile stabiilse sissetuleku, mis muudab säästva kalapüügi partnerluslepingud ahvatlevaks reguleerimisvahendiks.

VIII

Komisjon oli teadlik hindamisi läbi viivate sõltumatute konsultantide kasutatud metoodikas esinevatest võrreldavuse probleemidest. Pärast siseauditit ja auditi tulemusena valminud suuniste põhjal on komisjon koostanud säästva kalapüügi partnerluslepingutega seoses korraldatavate hindamiste lähtealuste jaoks ühtse vormi. Kalandusalaste partnerluslepingute majandusliku mõju hindamisega seotud ühtne metoodika on kokku lepitud ja seda rakendatakse alates 2015. aasta algusest.

IX

Komisjon on viimastel aastatel tegelnud oma IT-vahendite ümberkujundamisega ja käivitas 2013. aasta alguses elektrooniliste lubade projekti, mis hõlmab lubade edastamise ja järelkontrolli digitaalset salvestamist. Olemasolevad IT-vahendid võimaldavad komisjonil paremini hallata kalapüügilubade taotlemise ja andmise menetlust alates liikmesriigipoolse taotluse esitamisest kuni kolmandalt riigilt loa saamiseni.

X

2011. aastast alates on komisjon tegelnud uue andmete edastamise korra ja uute andmebaaside, eelkõige nn andmelao koostamisega, et võimaldada paremat ja nõuetekohast järelevalvet ELi kalalaevade kõikide püügikoguste üle. See oli kasutusvalmis 2013. aasta lõpus ning võeti järk-järgult kasutusse 2014. aasta jooksul olenevalt liikmesriikide võimekusest süsteemi rakendada. Konkreetsete probleemide avastamise korral arutatakse neid liikmesriikidega.

XI

Komisjoni talituste 2013. aastal kehtestatud ja 2014. aastal uuendatud valdkondliku toetuse rakendamise järelevalve suunistes esitatakse põhimõtted, mida tuleb järgida valdkondliku toetuse määramisel ja järelevalves, ning aruandlusnõuetega seotud erieeskirjad. See võimaldab programmi muudatusi ühiskomitees kooskõlastada.

Nimetatud suuniseid on hiljutistes protokollides täiendatud konkreetsete sätetega, mis käsitlevad valdkondliku toetuse rakendamist ja järelevalvet.

Muu hulgas nõutakse neis valdkondlikust toetusest rahastatavate tegevuste maatriksi väljatöötamist ja kokkuleppimist. Selles tuleks selgelt kindlaks määrata toetatavad meetmed, soovitud eesmärgid ja tulemused.

Maatriksit hindab regulaarselt ühiskomitee ja maatriksi programmi järgimist kontrollib kalandusatašee.

XII

Pärast uue ühise kalanduspoliitika vastuvõtmist 2013. aastal, mis hõlmas ka valdkondliku toetuse maksete lahutamist juurdepääsuõigusega seotud maksetest ja nendega seotud tingimusi, on valdkondliku toetuse maksed nüüd otseselt seotud valdkondliku toetuse tulemuslikkuse ja kasutamisega.

Säästva kalapüügi partnerluslepingute alusel antakse valdkondlikku toetust partnerriigi kavatatud piiratud arvu konkreetsete meetmete põhjal. See erineb Euroopa Arengufondi süsteemsest lähenemisviisist, mis võimaldab muu hulgas ka eelarvetootust. Lisaks on valdkondlik toetus üldjuhul palju väiksem kui Euroopa Arengufondi toetus.

Ette on nähtud sätted, mis võimaldavad valdkondlikku toetust ühiskomitees läbi vaadata juhul, kui partnerriik taotleb piisavalt põhjendatult vahendite ümberjagamist programmi sees, või vajaduse korral valdkondlikud toetusmaksed peatada kuni valdkondliku toetuse rahuldava rakendamiseni.

XIII a)

Komisjon nõustub soovitusel.

XIII b)

Komisjon nõustub soovitusel ja on alustanud selle rakendamist.

XIII c)

Komisjon võib soovitusel nõustuda; selle rakendamine sõltub läbirääkimistest ning nii ELi kui ka asjaomase kolmanda riigi nõusolekust.

XIII d)

Komisjon võib soovitusel nõustuda ja on juba alustanud konsultatsioone sidusrühmadega.

XIII e)

Komisjon nõustub soovitusel.

2014. aasta detsembris esitati komisjonile uus metoodika, mis kiideti heaks 2015. aasta jaanuaris. See loob ühtse aluse protokollide majandusliku mõju hindamiseks, mis korraldatakse enne tulevasi läbirääkimisi. Kui kõnealune metoodika on süsteemiliselt rakendatud, vastab see täielikult kontrollikoja soovitudele.

XIII f)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et ta juba võtab vajalikke meetmeid kõnealuse olukorra parandamiseks.

Komisjon on viimastel aastatel tegelnud oma IT-vahendite ümberkujundamisega ja käivitanud elektrooniliste lubade projekti, mis hõlmab lubade edastamise ja järelkontrolli digitaalset salvestamist.

XIII g)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et ta juba võtab vajalikke meetmeid kõnealuse olukorra parandamiseks.

Protokollide uuendamise läbirääkimistel avaldab komisjon kindlat toetust elektrooniliste lubade kasutamisele ELi laevade puhul.

XIII h)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et ta juba võtab vajalikke meetmeid kõnealuse olukorra parandamiseks.

Komisjon suhtleb pidevalt liikmesriikidega, et lahendada kõik tehnilised probleemid.

XIII i)

Komisjon nõustub soovitusel ja leiab, et seda on juba osaliselt rakendatud, kuna komisjon on kehtestanud konkreetsed suunised valdkondliku toetuse haldamiseks ja järelevalveks, ning olenevalt partnerriikidega peetavatest läbirääkimistest võtab komisjon vajalikke meetmeid selle täielikuks rakendamiseks.

XIII j)

Komisjon nõustub soovitusel ja leiab, et seda on juba osaliselt rakendatud.

Uue ühise kalanduspoliitika kohaselt on „kooskõla liidu muude poliitikavaldkondadega“ üks hea valitsemistava põhimõtteid (ELi määruse nr 1380/2013 artikli 3 punkt h). Selle põhjal integreeritakse kalanduse aspekte üha enam arengupoliitikasse.

XIII k)

Komisjon nõustub soovitusel ja leiab, et seda juba rakendatakse osaliselt.

Makseid käsitletakse iga-aastaselt iga kalandusala partnerluslepingu ühiskomitees. Kui ühiskomitee avastab ja jõuab kokkuleppele, et rahalisi vahendeid ei ole sobivalt kasutatud, võidakse järgnevatel aastatel valdkondliku toetuse maksed peatada.

Tähelepanekud

21

Mauritaania puhul ei ole püügitegevus 2008.–2012. aasta ja 2013.–2014. aasta protokollide vahelisel ajal katkenud.

22

Vastavalt kalapüügilubade määruse artiklile 9 nõustusi Mauritaania ametiasutused väljastama lubasid neile saadetud taotluste põhjal. Kui ELi laevaomanikud oleksid taotlenud lubasid muudes püügikategooriates, oleks võidud loada anda ka neis muudes püügikategooriates. Laevaomanikelt aga sel ajal taotlusi ei laekunud.

23

2014. aasta juulis Mauritaaniaga kokku lepitud lahendus on lubade aegumise küsimuses saavutatud kompromiss, mille komisjon on asjaomaste liikmesriikide nõusolekul vastu võtnud.

24

Võimalus püügitegevuse katkemise eest hüvitist saada tuleneb Euroopa Kalandusfondi määrusest. Vastavad hüvitiselsummad on ELi eelarves juba kavandatud ja seega ELile täiendavaid kulusid ei teki.

28

Uue ühise kalanduspoliitika kohaselt on „kooskõla liidu muude poliitikavaldkondadega” üks hea valitsemistava põhimõtteid (ELi määruse nr 1380/2013 artikli 3 punkt h).

Tihedam koostöö rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadiga nii kõrgema juhtkonna kui ka ametnike tasandil tagab, et ELi poolt säästva kalapüügi partnerluslepingute alusel või Euroopa Arengufondi kaudu ning teiste doonorite poolt antud rahalist toetust kasutatakse tõhusalt.

ELi valdkondlikku toetust antakse muu hulgas selleks, et aidata tõhustada juhtimist riigi tasandil, samas kui Euroopa Arengufondilt piirkondlikul tasandil India Ookeani Komisjonile antava rahastuse eesmärk on arendada edasi piirkondlikku koostööd. Rahastatud meetmete vastastikust täiendavust aitab tagada ka ELi kohaliku delegatsiooni kalandusatašee, kes suhtleb regulaarselt India Ookeani Komisjoniga.

31

EL püüab kalandusalaste partnerluslepingutega ja täpsemalt valdkondliku toetusega tõhustada ka kalavarude, kalanduse ja majandamismeetmete hindamist käsitlevat teaduskoostööd ELi ja partnerriikide teadlaste vahel, kasutades selleks säästva kalapüügi partnerluse segalepingute raames tegevseid ühiseid teaduskomiteesid, ning toetada ka partnerriikide teadlaste ja juhtide osalemist säästva tuunikalapüügi alaste partnerluslepingutega seotud kalavarude majandamise piirkondlike organisatsioonide koosolekutel.

Tuunilepingute korral tuleks protokollidega anda juurdepääsuõigused üksnes juhul, kui need on kooskõlas ÜRO mereõiguse konventsioonis väljendatud majandamispõhimõtetega. Komisjon peaks seetõttu tagama, et kalandusalased partnerluslepingud vastaksid piirkondlike kalavarude majandamise organisatsioonide resolutsioonidele ja soovitudele, mis käsitlevad kalavarude olukorda.

Segalepingute korral vaatab ühine teaduskomitee regulaarselt läbi kogu asjakohase kättesaadava teabe vastava säästva kalapüügi partnerluslepingu protokollidega seotud püügikoguste, koormuse ja kalavarude olukorra kohta.

Vastavalt ÜRO mereõiguse konventsiooni artiklile 61 vastutavad EL ja lipuriik ülepüügi vältimise eest ka juhul, kui rannikuriik teeb kindlaks ülejäägi olemasolu. Sel põhjusel on ELi eesmärk saavutada püügi-võimaluste ja majandamisesmärkide suhtes täielik läbipaistvus. Ülejäägi mõiste ei tähenda siiski, et kasutusele tuleb võtta püügi piirnormidel põhinev majandamisraamistik. Kalastussuremust saab piirata ka teistsuguste meetmetega, näiteks võimsuse piirnormid, püügikoormuse piirnormid jne.

32

Kalastussuremust piiratakse võimsuse piirnormidega, mis on kindlaks määratud India Ookeani Tuunikomisjoni osalisriikide laevastiku arendamise kavade põhjal, ning protokollides on arvestatud ELiga seotud võimsuse tasemeid.

Vastus punktidele 33 ja 34

Kõigis hiljutistes läbirääkimistes on olulisteks teemadeks olnud usaldusväärne finantsjuhtimine ning hinna ja kvaliteedi suhe. See kajastub rahastamiskomponendi restruktureerimises, mille tulemusena tööstusharu võtab nüüd senisest suurema osa juurdepääsumaksete rahalisest koormusest ELi pealt enda peale.

39

Hinnangus esitatud teabest nähtub samuti, et 2013.-2014. aasta protokollil perioodil on kõigi abisaajate jaoks otsene lisaväärtus eelmise protokolliga võrreldes kahanenud ainult väga vähesel määral (enne 0,86 ja nüüd 0,8) ning lisaväärtusest saadav kasu on suurem Mauritaania jaoks.

See peaks olema tingitud ka asjaolust, et hindamises käsitleti protokollil kaheaastasest kehtivusajast kõigest 11 kuu pikkust perioodi, mis langes kokku vähesel kasutamise perioodiga. Lisaks tuleks märkida ka väikeste pelaagiliste liikide turuhindade suurt kõikumist, mis mõjutab kindlasti lisaväärtusele antud hinnanguid. Nimetatud põhjustel tuleks hindamisjäreldestesse suhtuda ettevaatlikult.

40

Nimetatud põhjusel on järgmise protokollil sõlmimise läbirääkimised Mauritaaniaga peatatud.

41

Mosambiigiga uue protokollil üle peetavate läbirääkimiste ajal nõustusi liikmesriigid kõnealuste tehniliste tingimustega, arvestades asjaolu, et komisjonil õnnestus saavutada isegi erandi tegemine siseriiklikust õigusaktist (1/3 laevastiku, mitte kogu laevastiku kontrollimine) eesmärgiga suurendada protokollil kasutamist.

46

Säästva kalapüügi partnerluslepingud ja Euroopa Arengufondi eelarvetoetus on olemuselt erinevad ja nende läbirääkimised toimuvad eraldi. Euroopa Arengufondi ja säästva kalapüügi partnerluslepingu alusel antava toetuse läbirääkimiste ajakava enamasti ei kattu. Euroopa Arengufondi programmitöö tuleb arutusele iga seitsme aasta järel, samas kui säästva kalapüügi partnerluslepingute kehtivusaeg on keskmiselt 3-4 aastat.

Seetõttu leiab komisjon, et see ei mõjuta komisjoni seisukohta säästva kalapüügi partnerluslepingu läbirääkimistel.

Üldiselt on meie partnerriikide suhtes rakendatud lähenemisviisid kooskõlalised ja järjepidevad.

49

Komisjon toetub liikmesriikidelt saadud andmetele vastavalt ELi õigusaktides kehtestatud nõuetele. Võimalikud lahknevused kõrvaldatakse uue tsentraalse püügikogustest teatamise süsteemiga, mis võimaldab pidevat järelkontrolli. Andmete kättesaadavus paraneb ning teatatud püügikoguseid võrreldakse pidevalt protokollikohase võrdlustonaažiga.

50

Ühise kalanduspoliitika reformile eelnenud protokollil lühikese kehtivusaja eesmärk oli võimaldada üleminekut uue ühise kalanduspoliitika rakendamisele. Pärast selle jõustumist püütakse nüüd sõlmida pikema, keskmiselt 4-5-aastase kehtivusajaga protokolle.

52

Kuna kalandusalaste partnerluslepingutega seotud ühise kalanduspoliitika eesmärkides ei käsitleta nende mõju ELi piirkondadele ega ELi turu kaladega varustamist, ei ole nimetatud aspektide hindamine asjakohane.

2015. aasta alguses töötasid komisjoni poolt säästva kalapüügi partnerluslepingute hindamiseks palgatud konsultandid välja ühise ühetaolise meetodi säästva kalapüügi partnerluslepingutega seotud majandusliku mõju hindamiseks ning kooskõlastasid selle komisjoni talitustega.

57

Komisjoni kasutatav kontrollimenetlus vastab täielikult kohaldatava protokolliga sätetele.

Komisjon loob praegu uut süsteemi (elektrooniliste lubade projekt), milles salvestatakse digitaalselt nii lubade edastamine kui ka järelkontroll ning mis võimaldab komisjonil paremini hallata menetluse neid osi, mis on seotud kalapüügiloa taotlemise ja väljastamisega alates liikmesriigipoolsest taotluse esitamisest kuni kolmandalt riigilt loa saamiseni.

58

Loataotluste edastamise vorm sõltub suurel määral partnerriigi õigusaktide konkreetsetest sätetest ning tema inimressurssidest ja haldusvõimekusest.

59

ELi delegatsioon jälgib tähelepanelikult Mauritaania lubade väljastamise menetlust ning suhtleb pidevalt Mauritaania pädevate asutustega, et viivitusi vähendada. Sellele protsessile aitavad kaasa ka agendid, kes esindavad laevaomanikke suhetes kohalike ametiasutustega.

60

Praegune IT-süsteem võimaldab komisjonil jälgida püügiloataotlusi pärast seda, kui vastav lipuriik on täidetud taotluse ära saatnud. Protsessi täiustamiseks 2013. aasta alguses käivitatud elektrooniliste lubade projekt võimaldab loataotluste esitamise ja lubade väljastamise menetlusi paremini jälgida. Vahepeal vaatab komisjon läbi kõik oma sisemenetlused.

62

Järgitakse vastavates ELi õigusaktides sätestatud aruandlusnõudeid ja komisjon säilitab sellekohaseid andmeid. Lisaks tegeleb komisjon praegu püügikoguste andmebaasi loomiseks vajalike IT-vahendite väljatöötamisega.

63

2011. aastast alates on komisjon tegelnud uue andmete edastamise korra ja uute andmebaaside, eelkõige nn andmelao koostamisega, et võimaldada paremat ja nõuetekohast järelevalvet ELi kalalade kõikide püügikoguste üle. See oli kasutusvalmis 2013. aasta lõpus ning võeti järk-järgult kasutusse 2014. aasta jooksul olenevalt liikmesriikide võimekusest süsteemi rakendada. Konkreetsete probleemide avastamise korral arutatakse neid liikmesriikidega.

65

Komisjon on selle probleemi juba kindlaks teinud ning teeb praegu koostööd liikmesriikide, ELi kalandusvaldkonna uurimisasutuste ja kolmandate riikidega, et leppida kokku ühine metoodika kalandusalaste partnerluslepingutega hõlmatud vetest püütud koguste hindamiseks.

Kuigi ELi jaoks võis esineda täiendavate kulude oht, ei tekkinud neid seoses India ookeaniga, kus püügikogused ei ületanud ühegi kontrollikoja uuritud lepingu võrdlustonnaži, välja arvatud Madagaskari puhul 2005. ja 2007. aastal.

68

Vt vastus kokkuvõtte XI punktile.

69

Mitme doonoriga riikides (Mauritaania ja viimasel ajal Mosambiik) on EL võimaluse korral korraldanud teiste arendajatega koordineerimiskoosolekuid. Neil koordineerimiskoosolekutel osaleb kalandusatašee. Arengukoostööga tegelevate delegatsiooni eri üksuste vahel toimub aktiivne teabevahetus.

ELi prioriteetide valik kajastub teiste doonoritega peetaval koordineerimiskoosolekutel.

70

Mosambiigi delegatsioon osaleb ministeeriumi korraldatud doonorite tegevuse valdkonnapõhise koordineerimise koosolekutel ja delegatsioon on esindatud kui valdkonna oluline doonor. Lisaks koostavad kalandusasutused tegevuskava, mis vastab riiklikele eeskirjadele ning on seotud eri doonorite ja ELi rahastatud tegevuste läbipaistvusega. Komisjon leiab, et topeltrahastamise ohtu ei ole.

72

Vt ka vastus kokkuvõtte XI punktile.

73

Komisjoni eesmärk on, et valdkondlik toetus kajastuks selgelt riigieelarves, kuid see sõltub partnerriigi rahandusalastest õigusaktidest.

Komisjon on seisukohal, et antud valdkondlik toetus on jälgitav partnerriikide vastavates maatriksites.

Lisaks peab komisjon arvestama asjaoluga, et partnerriigi poolt valdkondliku toetuse maatriksi rakendamiseks kasutatavate meetmete suhtes kohaldatakse tavaliselt hangetega seotud riiklikke eeskirju.

74

Protokollkohased ühiskomiteed jälgivad valdkondliku toetuse rakendamist, kaasa arvatud võimaluse korral kulutasuvust.

Mosambiigi puhul tuleb ühiskomitee regulaarsele järelevalvele lisanduv 2012.–2014. aasta protokoli alusel antud valdkondliku toetuse lõpphindamine veel läbi viia. Mosambiik tegeleb praegu nimetatud hindamise jaoks vajalike dokumentide ettevalmistamisega ning edenemise hindamiseks kutsutakse kokku ühiskomitee.

75

Vt vastus kokkuvõtte XII punktile.

Mauritaania puhul mõjutas kasutamise määra perioodi 2008–2012 alguses valitsenud keeruline poliitiline olukord. Lisaks vähendati Mauritaania ametiasutuste selge soovi alusel 2013.–2014. aasta protokollis valdkondlikku toetust kolme miljoni euronii aastas: see ei olnud komisjoni algne eesmärk ega otsene reaktsioon asjaolule, et Mauritaania tegevus ei olnud läbipaistev.

Igal ühiskomitee koosolekul hinnatakse hoolikalt toetuse kasutamise võimekust, esitades vahendite kasutamise määra kohta süstemaatilisi hinnanguid ja märkusi. Seišellide ja Mosambiigi puhul on toimunud varasemate protokollidega võrreldes oluline paranemine.

76

Partnerriikidele antud valdkondliku toetuse kasutamine otsustatakse juhtumipõhiselt, lähtudes sellest, kuidas partnerriik soovib toetust oma riikliku kalanduspoliitika arendamiseks kasutada.

2. selgitus – Madagaskar

Sarnaselt valitsuse muude tuluallikatega on ELi vahendid ülekantavad riigikassa tasandil.

2. selgitus – Mauritaania

Kasutamata valdkondliku toetuse summa oli ühise hindamise kohaselt 25 miljonit eurot. 2013. aasta märtsis saatis Mauritaania ELile aruande, mille kohaselt oli selleks ajaks alles olev summa 13 miljonit eurot. See arv jäi siiski ühiselt kooskõlastamata, sest Mauritaania ei põhjendanud piisavalt oma arvutuse alust.

2. selgitus – Mosambiik

2012. aasta juunis toimunud koosolekul nõustus ühiskomitee programmi tagantjärele muutmisega, nagu on märgitud aruande lisades, sest kokkulepitud üldises tegevusraamistikus ettenähtud täiendavad taristuprojektid olid lisatud riigieelarvesse.

78

Vt vastus kokkuvõtte XII punktile.

Valdkondliku toetuse juhtimine on paranenud pärast ühise põllumajanduspoliitika reformi, millega lahutati valdkondliku toetuse rahastamine juurdepääsumaksetest ning suurendati ühiskomitee tegevuses järelevalve ja tingimuste kohaldamise osakaalu.

Vt vastus kokkuvõtte XII punktile.

80

Makseid käsitletakse ja hinnatakse iga kalandus-alase partnerluslepingu ühiskomitees kogu aasta jooksul regulaarselt. Kui ühiskomitee leiab ja jõuab kokkuleppele, et rahalisi vahendeid ei ole piisavalt kasutatud, võidakse järgnevate aastate valdkondliku toetuse maksed peatada kuni vahendite kasutamise tõhustamiseni. Nii toimiti eelkõige seoses Seišellide, Mosambiigi ja Komooridega.

81

Kui seoses prioriteetse meetme/projektiga ei ole tulemusi saavutatud või need on vähesed, peatatakse järgmisel aastal valdkondliku toetuse maksimine kuni eesmärkide saavutamiseni.

Selle taustaks on arusaam, et meetmete kestus ei ole üldjuhul piiratud vastava majandusaastaga, vaid need võivad olla mitmeaastased.

82

Kuigi kontseptsioonid on samad, on nende eesmärgid väga erinevad toetuse ja selle haldamise erineva kasutusala ja suurusjärgu tõttu.

Siiski on nende poliitikate rakendamise koostöö ja järjepidevus valdkondliku toetuse kasutamise ja jaotamisega seotud komisjoni talituste vahel paranenud. See on saavutatud kindlate sihipäraste meetmetega, millel on selged tulemusnäitajad.

Valdkondliku toetuse programmid töötatakse välja partnerriigi vajaduste põhjal. Pooled arutavad neid ühiskomitees ning lõplik meetmete programm sünnib selle konsultatsiooniprotsessi tulemusena.

3. selgitus – Madagaskar

Madagaskari puhul jätkati säästva kalapüügi partnerluslepingute alusel maksete tegemist pärast seda, kui leiti, et Madagaskar ei vasta enam eelarvetootuse saamise tingimustele. See otsus oli ELi institutsioonide asjaomaste talituste vahel täielikult kooskõlastatud, sest maksed olid selgelt suunatud kalanduse haldamiseks ning aitasid poliitilise kriisi taustal kaasa kalandussektori tööhõive ja majanduskasvu ning riigi toiduga kindlustatuse tagamisele.

3. selgitus – Mosambiik

Kuigi eelarvetoetus viibis, ei olnud see kuidagi seotud valdkondliku toetuse maksmisega, sest sellel puudus otsene mõju kokkulepitud konkreetse valdkondliku toetuse tööprogrammi rakendamisele. See näitab kahe toetusrežiimi erinevat olemust.

Komisjon usub, et suurem koostöö arengu- ja kalanduspoliitika vahel ei tähenda tingimata ühesugust lähenemisviisi vastavate poliitikate raames maksete tegemisel, sest neid reguleerivad eri õigusaktid koos oma täitmisele kuuluvate tingimustega.

83

Vt vastus kokkuvõtte XI punktile.

Komisjoni eesmärk on saavutada olukord, kus valdkondliku toetuse makseid käsitletakse partnerriikide rahandusalastes õigusaktides, et tagada vahendite läbipaistvus.

Järeldused ja soovitused

85

Kalandusalaste partnerluslepingute protokollide läbirääkimised sõltuvad mitmest tegurist, millest paljud on väljaspool komisjoni kontrolli. Vaja on järgida eeskirju, millega on seotud teised ELi institutsioonid ehk nõukogu ja Euroopa Parlament. Läbirääkimistele kuluv koguaeg sõltub väga palju ka partnerriigi olemasoleva kolmanda riigi sisestest vastuvõtmismenetlustest.

86

Üleminekurežiimi aluseks on määruse (EÜ) nr 1006/2008 (nn kalapüügilubade määrus) artikkel 9, mis tagaks püügitegevuse jätkumise piiratud kuuekuulise ajavahemiku jooksul olukorras, kus EL ja partnerriik on protokolli sõlmimises kokku leppinud, kuid protokolli ajutist kohaldamist ei ole veel alustatud. Selliseid ajutisi lubasid, mida partnerriik annab komisjoni taotluse korral rangelt vabatahtlikult, tuleks siiski käsitleda põhilepingu alusel (kuigi ilma protokollita) antud lubadena ja seetõttu ei ole need vastuolus ainuõiguse klausliga (erinevalt muuhulgas „eralitsentsidest”, nagu on selgitatud kohtuasjas C-565/13).

87

Kõnealust lähenemisviisi kasutatakse juba seoses tuunilepingutega, eriti India ookeani puhul, kus partnerriikidega on sõlmitud lepingud, mis vastavad tuunikala siirdetele. Segalepingute korral oleks seda erinevate püügipiirkondade tõttu raskem saavutada.

88

Kui kõnealust mõistet kohaldatakse, eeldab see, et rannikuriik on majandamisesmärgid, -meetmed ja erinevate sidusrühmade vahelised jaotamispõhimõtted selgelt kindlaks määranud ja need on hästi teada. See kehtib näiteks Gröönimaa, Maroko, Mauritania ja Guinea-Bissauga sõlmitud segalepingute kohta.

Tuunilepingutega seotud püügivõimalused määratakse kindlaks kalavarude majandamise piirkondlike organisatsioonide poolt vastu võetud majandamisesmärkide ja -meetmete põhjal. Seda toetavad nende organisatsioonide teadustöö ja teaduslikud nõuanded.

89

Komisjon võtab arvesse varasemat püügivõimaluste kasutamise taset ja välistegureid, mis võivad mõjutada püügivõimaluste kasutamist olenevalt püügikoguste saadavusest ja erinevustest.

Tuunikalaga seotud partnerluslepingute protokollides kindlaks määratud püügikoguste võrdlustasemed (mis ei ole püügi piirnormid) põhinevad ELi kalalaevastike varasematel teatatud püügikogustel. Vastavates protokollides kokku lepitud võrdlustonnaaž, mis oli meie partnerite jaoks oluline eeltingimus, loob õigusliku aluse, mis võimaldab ELil tasuda juurdepääsuõiguse eest. Siiski tuleb püügikoguste võrdlustasemete määramisel arvesse võtta ka erinevate piirkondade püügikoguste suurt erinevust aastate lõikes seoses siirdeliikide leviku ja arvukuse muutumisega eri aastatel.

Käsitledes kalapüügivõimaluste võimaliku alakasutamise seost rangemate tehniliste kaitsemeetmete rakendamisega, tuleb meenutada, et sellised tehnilised kaitsemeetmed on poolte vahel kokku lepitud eesmärgiga tagada eri varude säästlikku kasutamist, vähendada kalapüügi mõju mereökosüsteemile ning vältida konflikte avamerel tegutsevate välisriikide tööstuslike laevastike ja rannapüügiga tegelevate kohalike kalurite vahel.

Paljudel juhtudel on tehnilised kaitsemeetmed ette nähtud partnerriikide õigusaktides ja seetõttu ei ole võimalik neist loobuda. Need tuleb lisada ka säästva kalapüügi partnerluslepingutesse.

ELi juurdepääsutasu ettemaksu põhimõte tagab partnerriigile stabiilse sissetuleku, mis muudab säästva kalapüügi partnerluslepingud ahvatlevaks reguleerimisvahendiks.

90

Komisjon oli teadlik hindamisi läbi viivate sõltumatute konsultantide kasutatud metoodikas esinevatest võrreldavuse probleemidest. Pärast siseauditit ja auditi tulemusena valminud suuniste põhjal on komisjon koostanud ühtse vormi säästva kalapüügi partnerluslepingutega seoses korraldatavate hindamiste lähtealuste kohta. Kalandusalaste partnerluslepingute majandusliku mõju hindamisega seotud ühtne metoodika on kokku lepitud ja seda rakendatakse alates 2015. aasta algusest.

1. soovitus a)

Komisjon nõustub soovitusega.

1. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusega ja on alustanud selle rakendamist.

1. soovitus c)

Komisjon nõustub soovitusega, mille rakendamine sõltub läbirääkimistest ning nii ELi kui ka asjaomase kolmanda riigi nõusolekust.

1. soovitus d)

Komisjon nõustub soovitusega ja on juba alustanud konsultatsioone sidusrühmadega.

1. soovitus e)

Komisjon nõustub soovitusel.

2014. aasta detsembris esitati komisjonile uus meetodika, mis kiideti heaks 2015. aasta jaanuaris. See loob ühtse aluse protokollide majandusliku mõju hindamiseks, mis korraldatakse enne tulevasi läbirääkimisi. Kui kõnealust meetodikat hakatakse süstemaatiliselt rakendada, vastab see täielikult kontrollikoja soovitudele.

92

Komisjon on viimastel aastatel tegelnud oma IT-vahendite ümberkujundamisega ja käivitas 2013. aasta alguses elektrooniliste lubade projekti, mis hõlmab lubade edastamise ja järelkontrolli digitaalset salvestamist. Olemasolevad IT-vahendid võimaldavad komisjonil paremini hallata kalapüügilubade taotlemise ja andmise menetlust alates liikmesriigipoolse taotluse esitamisest kuni kolmandalt riigilt loa saamiseni.

93

2011. aastast alates on komisjon tegelnud uue andmete edastamise korra ja uute andmebaaside, eelkõige nn „andmelao“ koostamisega, et võimaldada paremat ja nõuetekohast järelevalvet ELi kalalaevade kõikide püügikoguste üle. See oli kasutusvalmis 2013. aasta lõpus ning võeti järk-järgult kasutusele 2014. aasta jooksul olenevalt liikmesriikide võimekusest süsteemi rakendada. Konkreetsete probleemide avastamise korral arutatakse neid liikmesriikidega.

2. soovitus a)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et ta juba võtab vajalikke meetmeid kõnealuse olukorra parandamiseks.

Komisjon on viimastel aastatel tegelnud oma IT-vahendite ümberkujundamisega ja käivitanud elektrooniliste lubade projekti, mis hõlmab lubade edastamise ja järelkontrolli digitaalset salvestamist.

2. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et ta juba võtab vajalikke meetmeid kõnealuse olukorra parandamiseks.

Protokollide uuendamise läbirääkimistel avaldab komisjon kindlat toetust elektrooniliste lubade kasutamisele ELi laevade puhul.

2. soovitus c)

Komisjon nõustub soovitusel ja on seisukohal, et ta juba võtab vajalikke meetmeid kõnealuse olukorra parandamiseks.

Komisjon suhtleb pidevalt liikmesriikidega, et lahendada kõik tehnilised probleemid.

94

Komisjoni talituste 2013. aastal kehtestatud ja 2014. aastal uuendatud valdkondliku toetuse rakendamise järelevalve suunistes esitatakse põhimõtted, mida tuleb järgida valdkondliku toetuse kindlaksmääramisel ja järelevalves, ning aruandlusnõuetega seotud erieeskirjad. See võimaldab programmi parandusi ühiskomitees kooskõlastada.

Nimetatud suuniseid on hiljutistes protokollides täiendatud konkreetsete sätetega, mis käsitlevad valdkondliku toetuse rakendamist ja järelevalvet.

Muu hulgas nõutakse neis valdkondlikust toetusest rahastatavate tegevuste maatriksi väljatöötamist ja kokkuleppimist. Maatriksis tuleks selgelt kindlaks määrata toetatavad meetmed, soovitud eesmärgid ja tulemused.

Maatriksit hindab regulaarselt ühiskomitee ja maatriksi programmi järgimist kontrollib kalandusatašee.

95

Pärast uue ühise kalanduspoliitika vastuvõtmist 2013. aastal, mis hõlmas ka valdkondliku toetuse maksete lahutamist juurdepääsuõigusega seotud maksetest ja nende maksetega seotud tingimusi, on valdkondliku toetuse maksed nüüd otseselt seotud valdkondliku toetuse tulemuslikkuse ja kasutamisega.

Säästva kalapüügi partnerluslepingute alusel antakse valdkondlikku toetust partnerriigi teatavate kavandatud konkreetsete meetmete põhjal. See erineb Euroopa Arengufondi süsteemsest lähenemisviisist, mis võimaldab muu hulgas ka eelarvetoetust. Lisaks on valdkondlik toetus üldjuhul palju väiksem kui Euroopa Arengufondi toetus.

Ette on nähtud sätted, mis võimaldavad valdkondlikku toetust ühiskomitees läbi vaadata juhul, kui partnerriik taotleb piisavalt põhjendatult vahendite ümberjaotamist programmi sees, või vajaduse korral valdkondlikud toetusmaksed peatada, kuni valdkondlik toetus on rahuldavalt rakendatud.

3. soovitus a)

Komisjon nõustub soovitusega ja leiab, et seda on juba osaliselt rakendatud, kuna komisjon on kehtestanud konkreetsete suunised valdkondliku toetuse haldamiseks ja järelevalveks, ning võtab partnerriikidega peetavate läbirääkimiste kohased meetmed selle täielikuks rakendamiseks.

3. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusega ja leiab, et seda on juba osaliselt rakendatud.

Uue ühise kalanduspoliitika kohaselt on „kooskõla liidu muude poliitikavaldkondadega” üks hea valitsemistava põhimõtteid (ELi määruse nr 1380/2013 artikli 3 punkt h). Selle põhjal integreeritakse kalanduse aspekte üha enam arengupoliitikasse.

3. soovitus c)

Komisjon nõustub soovitusega ja leiab, et seda juba rakendatakse osaliselt.

Makseid käsitletakse iga-aastaselt iga kalandusala partnerluslepingu ühiskomitees. Kui ühiskomitee avastab ja jõuab kokkuleppele, et rahalisi vahendeid ei ole sobivalt kasutatud, võidakse järgnevate aastate valdkondliku toetuse maksed peatada.

Vastus tabelile 4

Mosambiigi puhul parandati esitatud arve komisjoni hilisema kontrolli tulemusena. Komisjoni käsutuses olevatest andmetest nähtub, et kogupüük oli 2330 t, mis on sarnane Hispaania ja Prantsusmaa teatatud kogusega sama aasta kohta (2326 t).

KUST SAAB ELI VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Euroopa Liit (EL) sõlmib lepinguid rannikuriikidega, et saada ELi laevastikule juurdepääs nende riikide vetes asuvatele püügipiirkondadele ning toetada kohaliku kalandussektori juhtimist ja säästvat arengut. Kontrollikoda leidis, et komisjon haldab neid lepinguid üldiselt hästi, kuid mõnes valdkonnas on siiski paranemisruumi. Rannikuriikidega kokku lepitud püügikogused ületasid regulaarselt ELi laevastiku kasutatud püügivõimalused, mille tõttu olid lepingud ELi jaoks eeldatust kulukamad. Püügiandmete ja lubade väljastamise protsessi järelvalve ei olnud piisavalt põhjalik, ning kohaliku kalandussektori säästva arengu toetamiseks on vaja selgemaid toetuskõlblikkuse tingimusi, paremat koordineerimist ja ühtlustamist muude ELi arengutoetustega.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus