

RIIGIKONTROLL
2008

Läänemere kalandus

Ülevaate (senine audit nr 40055) plaan

IV auditiesakond

Peakontrolör: Tarmo Olgo

Auditi juht: Tuuli Rasso

Audiitorid: Terje Keenberg, Matis Mägi

Sisukord

1	Ülevaatega hõlmatav probleem ja selle olulisus	2
1.1	Ülevaates käsitletav probleem ja selle mõju	2
1.2	Ülevaate koostamise ajend ja seos Riigikontrolli eesmärkidega	3
2	Osapoolte seisukohad, siseaudit ja varasemad kontrollid	4
2.1	Osapoolte seisukohad	4
2.2	Varasemate auditite mõju ülevaate koostamise lähenemisele	4
3	Ülevaate koostamise eesmärk ja eeldatavad tulemused	4
3.1	Ülevaate sisu	4
3.2	Hinnangu kriteeriumid	4
3.3	Eeldatavad tulemused	5
4	Ülevaate ulatus ja meetodika	5
4.1	Ülevaate koostamise toimingud	5
4.2	Ülevaatega hõlmatav periood	5
4.3	Ülevaate koostamise meetodika	5
4.4	Ülevaate ulatus	6
5	Ülevaate koostamise ajakava ja vajalikud ressursid	6
6	LISAD	7

2007. a novembris Tallinnas toimunud Läänemere-äärsete riikide kõrgemate kontrolliasutuste kohtumisel lepitati kokku, et Eesti osaleb Läänemere kalandust käsitlevas paralleelauditis „*Audit of the fisheries management and monitoring of the environmental impact on fish stocks in the Baltic sea*”, kogudes infot vastavalt kohtumisel kokku lepitud põhiküsimustele.

Paralleelauditis osalevad Taani, Eesti, Soome, Rootsi, Saksamaa, Läti, Leedu, Poola ja Venemaa. Paralleelauditi ühisaruanne avaldatakse ajakava kohaselt käesoleva aasta detsembris. Riigikontrolli poolt koostatavat ülevaadet tutvustatakse Eesti osapooltele. Nii ülevaade kui paralleelauditi ühisaruanne avalikustatakse.

Eelselgituse tulemusena pidas Riigikontroll paralleelauditis osalemisel otstarbekamaks koostada auditi asemel paralleelauditi küsimustikule tuginev ülevaade. See on seotud asjaoluga, et eeldatavalt¹ on paralleelauditi põhisõnum suunatud Euroopa Liidu Nõukogule, kes kehtestab liikmesriikide jaoks püügikvoodid Läänemeres. Tegemist on poliitilise otsusega, mis sageli eirab teadlaste poolt välja töötatud kalavarude hinnanguid ning majandamissoovitusi, seades sellega ohtu kalavarude majandamise jätkusuutlikkuse. Paralleelauditi küsimustik sisaldab ka mitmeid teemasid (näiteks kalanduse järelevalve tulemuslikkus ning illegaalse püügimahu osakaal), millele hinnangu andmine on nii meetoodilistel põhjustel kui piiratud ajakava tõttu raskendatud, kuid mis väärivad paralleelauditi raames käsitlemist ning esitlemist siseriiklikult.

1 Ülevaatega hõlmata probleem ja selle olulisus

1.1 Ülevaates käsitletav probleem ja selle mõju

Nagu kogu Euroopas, kus teadlaste hinnangul ligi 80% kalavarudest kannatab ülepuugi all², on ka Läänemere puhul oluliseks probleemiks kalavarude säilimine. Kalavaru on taastuv loodusvara, mida tuleb kasutada säästlikult. Vee-eluressursside säästev kasutamine on Euroopa Liidu kalanduspoliitika üheks eesmärgiks. Kalavarude kasutamine on säästev, kui tegelikud püügimahud ei ületa kalavarude juurdekasvu. See eesmärk on saavutatav lubatud püügikoguste piiramise teel (näiteks püügikvootide kehtestamine liikmesriikidele EL Nõukogu poolt peamiste Läänemere tööndusliikide osas) tuginevalt usaldusväärsetele ja täielikele püügiandmetele ning teadusuuringutele. Ebaseadusliku püügi piiramiseks on vaja kohaldada tõhusaid inspeksiooni- ja sanktsioonimehhanisme. Euroopa Kontrollikoda³ on leidnud, et liikmesriikide poolt esitatud teave tegeliku püügi kohta on puudulik, takistades lubatud kogupüügi ja kvootide süsteemi rakendamist, inspeksioonisüsteemid ei aita rikkumisi tõhusalt ennetada ja avastada ning määratavad sanktsioonid ei ole piisavalt hoiatavad.

Töõnduslik püük on Läänemeres keskendunud peamiselt kolmele liigile (tursk, räim ja kilu). Alates 1980ndate keskpaigast on enamik kalavarusid järsult vähenenud, mis näitab muu hulgas, et **kalavarude majandamine ei ole olnud säästlik**. Tänaeks on näiteks tursa ülepüük viinud selle varu allapoole bioloogiliselt kriitilist piiri ning Euroopa Komisjon on võtnud vastu kava tursavaru taastamiseks. Kriitilises seisus on lõhepopulatsioon. Paljud lõheliste kudemiseks sobivad jõed on tõkestatud paisudega, takistades kalade pääsu koelmutele. Suur osa Läänemere lõhevarust on sündinud kasvandustes, kus kalade taastootmine on väga kulukas.

¹ Paralleelauditi põhisõnumid täpsustatakse auditis osalevate riikide 14-15. mail toimival kohtumisel Stockholmis.

² Euroopa kalandus ja akvakultuur. Jaanuar 2007 nr. 32. Euroopa Komisjoni väljaanne.

³ Euroopa Kontrollikoda. Eriaruanne nr. 7/2007 ühenduse kalavarude säilitamist käsitlevate eeskirjade kontrolli-, inspeksiooni- ja sanktsioonisüsteemide kohta.

Läänemere nelja olulisema töendusliigi (tursk, räim, kilu ja lõhe) osas määrab püügikvoodi liikmesriikidele Euroopa Liidu Nõukogu, kasutades otsuse tegemisel pädevate teadusasutuste (nt. Rahvusvahelise Kalandusuuringute Nõukogu – ICES) hinnanguid ja majandamissoovitusi. Varude jätkusuutliku kasutuse suhtes on probleemiks, et kvootide määramine on poliitiline otsustus, mis tihti ei järgi teadustööle tuginevaid soovitusi ning võib viia kalavarude ülemajandamisele.

Usaldusväärseks kalavarude seisundi hindamiseks ning kohaste püügipiirangute seadmiseks on olulise tähtsusega usaldusväärsete ja täielike püügiandmete registreerimine. Üldiseks probleemiks on, et tegelikku püügimahtu, eelkõige illegaalse püügi mahtu, ei suudeta hinnata. Kalanduse infosüsteem ei kajasta püügiandmeid täielikult ja õigeaegselt. See raskendab oluliselt jätkusuutliku varu majandamist tagava püügipiirangute süsteemi rakendamist ning järelevalveotsuste kvaliteeti.

Eesti kalandusrikkumiste statistika näitab, et viimastel aastatel on tuvastatud rikkumiste arv eeskätt füüsiliste isikute osas märkimisväärselt vähenenud, kuid selle põhjus ning seos tegelike rikkumiste arvu vähenemisega on ebaselge. Järelevalvetegevuste kavandamine ei tugine riskianalüüsile. Järelevalve tulemuslikkuse hindamiseks puuduvad selged mõõdetavad kriteeriumid. Rikkumiste puhul kohaldatavad sanktsioonid pole eeskätt juriidiliste isikute osas piisavalt mõjusad.

Praegu on probleemiks kalavarusid (ehk püügivõimalusi) ületav püügivõimsus, sest Eesti tänane kalalaevastik pärineb eelmise sajandi kalurikolhooside perioodist, mil kalavarud ja sellele vastav püügimaht olid tänasega võrreldes märkimisväärselt suuremad ning vajati ka tänasest suuremat püügivõimsust. Ülemäärane püügivõimsus vähendab kalandussektori ettevõtete tulusust ja efektiivsust ning soodustab ebaseaduslikku kalapüüki. Kalandussektori püügivõimsuse vähendamine on EL ühise kalanduspoliitika eesmärk, mille saavutamiseks rakendatavad meetmed (nt "laevade lõikamise" meede) ei ole veel märkimisväärselt mõju avaldanud püügivõimsuse ja kalavarude tasakaalustamiseks.

1.2 Ülevaate koostamise ajend ja seos Riigikontrolli eesmärkidega

Paralleelaudit on ajendatud Euroopa Kontrollikoja 2007. a eriaruandes ühenduse kalavarude säilitamist käsitlevate eeskirjade kontrolli-, inspeksiooni- ja sanktsionisüsteemide kohta tõstatatud probleemidest.

Riigikontroll koostab ülevaate, mis on osaks Läänemere-äärsete kõrgemate kontrolliasutuste paralleelauditist („*Audit of the fisheries management and monitoring of the environmental impact on fish stocks in the Baltic sea*”) ning käsitleb paralleelauditi raames tõstatatud küsimusi (vt. Lisa punkt 6.1).

Ülevaade toetab järgnevat Riigikontrolli mõjuesmärkide täitmist

- mõjuesmärk 3: Riigi infosüsteemid tagavad otsustamiseks või isiku teenindamiseks vajaliku õige info õigel ajal (*kalanduse infosüsteem annab kasutajatele operatiivselt adekvaatse info, kalanduse infosüsteemi investeeringud on tehtud otstarbekalt*). Asjakohased andmed on eelkõige vajalikud teadlastele teadustöös ja otsustajatele soovitusete andmiseks ning järelevalveasutustele oma tegevuse tõhusaks ja tulemuslikuks planeerimiseks.
- mõjuesmärk 5: Riigi poliitika ja programmid (laiemas mõttes) täidavad neile seatud eesmärgid ning avaldavad soovitud mõju. Otsused põhinevad usaldusväärset, õigeaegset ja täielikult infot (*kalanduse valdkonna ja järelevalve eesmärgid on piisavalt konkreetsed ja mõõdetavad*)

2 Osapoolte seisukohad, siseaudit ja varasemad kontrollid

2.1 Osapoolte seisukohad

Eelselgituse käigus on intervjuueeritud Põllumajandusministeeriumi Kalamajanduse osakonda (sh. kalapüügi korralduse ja andmete analüüsi büroo Pärnu ja Laagri piirkondlikud keskused), Keskkonnaministeeriumi kalandusosakonda, Keskkonnainspektiooni (sh. Pärnu piirkondlik keskus) ja kalurite ning kalatöötajate ühingu (Kalaliit, Kalurite Liit, Kalapüüdajate ühistu).

Eelselgituse käigus toodi esile järgmised probleemid:

- Kalanduse infosüsteem ei kajasta kasutajate vajadusest tulenevalt andmeid – *KKM, KKI, TÜ Mereinstituut*
- Olemasolev püügivõimsus ei ole tasakaalus kalavaruga – *KKM, PÕM, KKI, TÜ Mereinstituut*
- Kalanduse korraldusega peaks tegelema üks ministeerium – *KKM, KKI*
- Seire-, teadus- ja järelevalvetevuste projektipõhine rahastamine ei loo kindlust tegevuste järjepidevaks toimumiseks – *KKI, TÜ Mereinstituut*

2.2 Varasemate auditite mõju ülevaate koostamise lähenemisele

Siseauditi v Riiigikontrolli töö ulatus ja fookus	Mõju ülevaate lähenemisele
Riiigikontrolli audit „Kalavarude haldamise planeerimine ja eelarvestamine” 2001	Selgitatakse 2001.a. auditi järelduste ja soovitude osas, kas tollased probleemid on saanud lahenduse või mitte ja miks. Kuigi kalanduse korraldus on 8 aasta jooksul edasi arenenud, on põhiprobleemid tänasega sarnased.
Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 7/2007 ühenduse kalavarude säilitamist käsitlevate eeskirjade kontrolli-, inspektiooni- ja sanktsionisüsteemide kohta	Selgitatakse, kas ja millises ulatuses Euroopa Kontrollikoja poolt tuvastatud probleemid on Eestis aktuaalsed.

3 Ülevaate koostamise eesmärk ja eeldatavad tulemused

3.1 Ülevaate sisu

Ülevaate koostamise eesmärgiks on leida vastused paralleelauditi küsimustele riigi tegevusest Läänemere kalavarude hindamisel ja kalavarude kasutuse ning järelevalve korraldamisel. Samuti antakse ülevaate püügikvootide määramisest Euroopa Liidu Nõukogu poolt ning selle seostest kalavarude jätkusuutliku majandamisega Läänemeres.

Paralleelaudit tervikuna võimaldab anda ülevaate kalavarude kasutuse ja järelevalve korraldusest Läänemere-äärsetes riikides ning tõsta esile varude kasutuse ning järelevalvega seotud probleeme.

3.2 Hinnangu kriteeriumid

Auditeerimisel lähtutakse paralleelauditis kokkulepitud küsimustest (vt. Lisa punkt 6.1).

3.3 Eeldatavad tulemused

Kalavaru kasutuse jätkusuutlikkuse tagamiseks peavad püügivõimalused (eraldatud püügikvoodid, püügiload) olema kooskõlas varu tegelikust seisundist tulenevate püügivõimalustega. Läänemere kalavaru kasutamine ei pruugi olla jätkusuutlik, kuna EL nõukogu poolt on kehtestatud suuremaid püügikvoote kui on soovitanud teadusasutused.

→ hinnang

Seni rakendatud „laevade lõikamise” meede ei ole tegelikku oluliselt aktiivset püügivõimsust vähendanud.

→ hinnang

Ametlikud püügiandmed kajastavad tegelikku püüki vaid osaliselt ning selle põhjal on raske usaldusväärselt hinnata varu seisundit ning seada pädevaid varu majandamispäringuid.

→ hinnang

Kuigi järelevalve rikkumiste üle on muutunud võrreldes varasemaga tõhusamaks, on järelevalve tegevuste kavandamise alused ebaselged. Järelevalve tulemuslikkuse hindamiseks ei ole püstitatud selgeid mõõdetavaid kriteeriumeid. Rikkumiste puhul rakendatavad sanktsioonid ei ole piisavalt mõjusad.

→ hinnang

4 Ülevaate ulatus ja metoodika

4.1 Ülevaate koostamise toimingud

Ülevaate koostamiseks tehakse toiminguid Põllumajandusministeeriumis, Keskkonnaministeeriumis, Keskkonnainspeksioonis ja Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ametis.

4.2 Ülevaatega hõlmatav periood

Dokumentide ja andmete analüüsimisel lähtutakse 2005-2007 andmetest (vastav periood on kokku lepitud paralleelauditi läbiviimiseks).

4.3 Ülevaate koostamise metoodika

Ülevaate koostamisel lähtutakse paralleelauditis kokkulepitud küsimustest (vt lisa punkt 6.1).

- Infot kogutakse peamiselt Põllumajandusministeeriumis, Keskkonnaministeeriumis ja Keskkonnainspeksioonis. Lisaks tehakse intervjuud Piirivalveametis ning Maksu- ja Tolliametis, et saada infot järelevalve ühise korraldamise kohta.
- Riikidevahelise järelevalvealase koostöö kohta saadakse andmeid teistelt auditis osalevatelt riikidelt.
- Kalandusvaldkonna andmete testimiseks tehakse päringud kalanduse infosüsteemis. Päringute eesmärgiks on selgitada välja, kas kõik vajalikud andmed (püügist teavitamise, püügipäeviku, lossimise ja esmakokkuostu andmed) on sisestatud. Päringuid tehakse eraldi rannakalurite, traalpüügi ja nende ettevõtete osas, kes on samal ajal nii kalapüüdjad kui käitlejad.
- Sanktsioonide mõju kaudseks hindamiseks võrreldakse sanktsioonide olemust ja suurust, sh. trahvimäärade kehtestamise alused, teiste Läänemere riikide praktikaga.

- Kalandusvaldkonna üldise korralduse ja toetusmeetmete osas konsulteeritakse kalandusorganisatsioonidega
- Kalanduse teadusuuringute korralduse ja tulemustega arvestamise ning kalavarude loodusliku taastamise meetmete osas konsulteeritakse Mereinstituudiga

4.4 Ülevaate ulatus

Läänemere tööstuslike kalaliikide osas käsitletakse Euroopa Liidu poolt kvoteeritud tursa, räime, kilu ja lõhe varu hindamist, majandamist ning järelvalvet kalavarude kasutamise üle.

Ülevaade ei hõlma Eesti siseveekogude ja harrastuskalapüügi korraldamist ning kalakasvatust.

5 Ülevaate koostamise ajakava ja vajalikud ressursid

Ülevaate koostamise etapi tähtaeg	Kuupäev
Eelselgituse algus	02.01.2008
Osapooltega kohtumine	6 kohtumist eelselgituse käigus 08.02.-04.03.2008; Info ja vajalike andmete kogumine 23.04.-31.05.2008
Ülevaate koostamise plaan siseläbiraakimistel	13.05.2008
Töendusmaterjal kogutud ja üle vaadatud	13.06.2008
Ülevaate eelnõu siseläbiraakimistel	28.10.2008
Ülevaate avalikustamine	28.11.2008

Ettepanek:

Nimetada Riigikontrolli tööplaanis olev audit „Läänemere kalandus“ ümber ülevaateks „Läänemere kalandus“

6 LISAD

6.1. Ülevaate küsimused

Põhiküsimused	Alaküsimused	Meetod
1. Kontrolli riiklik korraldus (Organisation of National Frameworks for Control)		
a. Seadusandlus ja toekorraldus (Legislation and administration)	i. Kas asjakohane kalamajanduse kontrolli kord on rakendatud riiklikku seadusandlusse? (Has the relevant regulation concerning fisheries control been implemented into national legislation?)	- EL määrustega seatud kohustuste Eesti õigusaktidesse ülevõtmise analüüs (Tiina Ojasalu) - intervjuu KKI, et selgitada, mis osas on kohaldamisel puudujääke
	ii. Kas riik on seadnud/andnud kontrolli jaoks mis tahes tegevuse tulemuslikkuse näitajaid, või on need seatud/antud rahvusvaheliste regulatsioonidega? (Has the country set any performance indicators for the control, or are these set by international regulation?)	- Intervjuu KKI, kas ja kuidas inspeksioon / KKM hindab järelevalve tulemuslikkust; - KKI tutvustatud meetodite analüüs - KKI järelevalve planeerimisdokumentide toimeindikaatorite analüüs (tööplaanid, riskihinnangud, arengukava)
	iii. Kuidas on kalamajanduse kontroll korraldatud? Kas kontroll on riskipõhine ja sõltumatu kalatööstusest? (How is the fisheries control organised? Is the control risk based and independent of the fishing industry?)	- Järelevalve korralduse ja kavandamise analüüs, - Intervjuu KKI
	iv. Kas kontrollitegevus on tsentraliseeritud või detsentraliseeritud, või on segu mõlemast? (Are the control activities centralised or decentralised, or a mix of both?)	- Koostöölepete, kontrolliplaanide ja ühistevõtte analüüs KKI, PVA, MTA, VTA
b. Kontrolli-võltus (Powers of control)	i. Kas kontrollipersonali seadusega antud ametivõltused/võimupiirid on piisavad? Kas seda on täiendatud muude institutsioonide ametivõltustega/võimupiiridega? (Is the authority vested in the control staff sufficient? Is it supplemented with the authority of other institutions?)	- Kontrolli- ja menetlusvõltuste analüüs - Intervjuud KKI, PVA, VTA, MTA
	ii. Kas riigid teevad koostööd muude riikidega kalamajanduse suhtes välisvetes? (Do the countries co-operate with other countries concerning fisheries in foreign waters?)	- Koostööpõhimõtete analüüs - KKI kontrolli plaani analüüs – 2007 - Teiste paralleelauditis osalevate riikide andmed
c. Järeletoimingud	i. Haldussanktsioonide vs kriminaalsanktsioonide kohaldamine	- Õigusaktide analüüs – haldus- ja kriminaalsanktsioonid

7

rikkumiste korral (Follow-up on infringements)	(Application of administrative sanctions versus criminal sanctions)	(KJS) - KKI sanktsioonide statistiliste aruannete analüüs – 2005, 2006, 2007 I pa.
	ii. Kontrollipersonali ametivõltused hoiatuste tegemiseks, püütud kalasaagi konfiskeerimiseks või trahvide määramiseks? (Control staff's authority to issue warnings, confiscate gear catches or impose fines?)	- Õigusaktide analüüs (KJS) - Intervjuu KKI
2. Kontrollivahendid (Means of control)		
a. Inimressursid (Human resources)	i. Järelevalvepersonalit jaotus määratud piirkondades. Kas personalit on vajalikul hulgal, nõutava eriteadmiste ja väljaõppega? (Distribution of control staff in the designated areas. Does the control staff have the right size, the expertise and training required?)	- Intervjuu KKIs, KKI hinnang personalit piisavusele ja kvalifikatsioonile - Ametniku vajalike kompetentside analüüs - Koolitusplaanit analüüs
	ii. Kas järelevalvepersonalit täidab maismaal muid kontrollitegevusi, kas see mõjutab kalamajanduse kontrollimiseks eraldatud ressursse? (Does the control staff on land also perform other control activities, and does this affect the attribution of resources to fisheries control?)	- Intervjuu KKIs
b. Järelevalve-vahendid merel (Means of surveillance at sea)	i. Mis vahenditega merel järelevalvet tehakse (laevad, lennukid, muud), kas neid laevu kasutatakse muudeks kontrollitegevusteks? (Which form of surveillance at sea is applied (ships, planes, other), and are these vessels used for other control activities?)	- Tehniliste vahendite loendit analüüs (jaotus piirkondade ja inspektorite vahel) - KKI hinnang tehniliste vahendite piisavusele (patrull-laevad traalpuugi ja ajuvahendid rannikumeres kalapüügi kontrollimiseks, spetsiaalvarustusega sõidukid, arvuti ja sidevahendid, video- ja fotovarustus, erivarustus) - Intervjuu KKIs, KKMis, PVA, VTA
	ii. Kas need kontrollilaevad on kaasaegsed? (Are these control vessels up-to-date?)	- Selgitada „kaasaegsed“ tehnilised järelevalvenõuded; - Kas vahendid vastavad KKI hinnangul vajadustele? - Remondi- ja investeeringute plaanit analüüs
	iii. Kas kontrollilaevad on kättesaadavad igal ajal, kas need on saadavad (esimesel) nõudmisel? (Are control vessels available at all times, and can they be drawn upon on demand?)	- Intervjuu KKI
c. Kaasaegsete	i. Kas kontrolliandmeid võrreldakse muude kontrolliandmetega	- Intervjuu KKIs, KKMis, PõMis

tehnoloogiate kasutamine (Advanced technologies)	(riskikontroll)? (Are control data cross-checked with other control data?)	- püügiloa, püügist teavitamise, lossimisdeklaratsiooni ja esmakokkuvõtte andmete võrdlustest infosüsteemide puuduste avastamiseks - Intervjuu KKI, KKMis - Investeeringute analüüs 2005-2007 - KKI/PM hinnang uute tehnovahendite kasutuselevõtmise vajadusele. - Intervjuu VTA, EMTA, PVA
d. EU finants-toetused (EU financial grants)	i. Millised programmid on lõpetatud EU finantstoetuste abiga ja millised programmid on käesoleval hetkel aktiivsed? (Which programmes have been completed with aid from the EU financial grants and which programmes are currently active?) ii. Kas need programmid on parandanud kalamajanduse kontrollimise mõjusust? (Have these programmes improved the effectiveness of the fisheries control?)	- Saadud EL rahalise abi kasutamise ülevaade 2005-2007 - Järelevalve tõhustamisele suunatud projektide loetelu - KKI, PÕM hinnang
3. Järelevalvesüsteem (Monitoring systems)		
a. Väljapüügi arvestus (Catch registration)	i. Kas väljapüük kantakse püügipäevikusse? (Are the catches entered into logbooks?) ii. Kas püügipäevikud on elektroonilised või mitte? (Are the logbooks manual or electronic?) iii. Kui tihti edastatakse püügipäevikute sisu keskandmebaasi (täitmise protsent)? (How frequently are contents of logbooks being transferred into a central database (return-percentage)?) iv. Kas väljapüügi andmeid võrreldakse müügiteatistega? (Are catch registrations checked up against sales notes?) v. Kas kontrollistrateegia hõlmab „musta“ kala (registreerimata lossimine) ja vette tagasilaskmist? (Does the control strategy cover "black-fish" (unregistered landings) and discards?) vi. Kas info saadetakse "päritolumaale" juhul, kui väljapüük lossitakse välismaa laevalt (teise riigi kvootide kasutamine)? Mis riike on informeeritud? (Is information sent to "the home	- Kirjeldada nõue püügipäeviku täitmise osas. - KKI hinnang nõude täitmise kohta EL koteeritud liikide osas. - Püügipäeviku pidamise kirjeldus püügipäeviku pidamise korra alusel - Selgitada andmete kogumise ja kalanduse infosüsteemi sisestamise kord - Intervjuu PÕM - Intervjuu KKI, PÕM - Kontrollistrateegia ja -plaani analüüs Intervjuud PÕM ja KKI - Kalanduse infosüsteemi andmed - Intervjuu PÕM

9

	country?" in case catch is unloaded from a foreign ship (using quotas of another country)? What countries have been informed?)	
b. Püügi-koormuse arvestus (Effort registration)	i. Kas laevade mootorivõimsus ja laeva suurus on registreeritud? (Are vessels registered with respect to engine power and ship size?) ii. Kas laevad on registreeritud püügimeetodi järgi (kasutatavad püügivahendid)? (Are vessels registered with respect to catch method (gear used)?) iii. Kas see infot kontrollitakse peale registreerimist? (Is this information monitored and controlled after registration?) iv. Kas riigi ametiasutused seiravad üldist kalalaevastiku koormust? (Are the national authorities monitoring to overall effort of the fishing fleet?)	- Kalalaevaregistri pidamise korraga tutvumine - Kalalaevastiku registri andmete kirjeldus - Kalalaevastiku registri andmete kirjeldus - Intervjuu VTA - Intervjuu PÕM - Selgitada ja kirjeldada püügikoormuse arvestamise süsteem - Intervjuu PÕM
c. Laevade seiresüsteem (VMS) (Vessel Monitoring System (VMS))	i. Kas VMSi kasutatakse merel olevate laevade seireks? (Is VMS used for the monitoring of ships at sea?) ii. Kas VMS on kombineeritud muude kontrollitegevustega? (Is VMS combined with other control activities?)	- Intervjuu VTA, KKI - VMS süsteemiga tutvumine - Kontrolliplaanide ja kontrollitegevuse sisu analüüs - Intervjuud KKI, VTA
4. Kontrolli- ja järelevalvetegevused (Inspection and surveillance activities)		
a. EL piirkond ja kalanduspiirkond (EU area and fisheries zone)	i. Kas riigi ametiasutuste kehtestatud strateegiad põhinevad riskianalüüsil või on tegemist rutiinsete kontrollidega? (Are the strategies laid down by the national authorities based on a risk analysis or are the controls carried out on a routine basis?) ii. Kas ühised järelevalveretked viiakse läbi mitme riigi kontrollijõudude tegevust koordineerides? (Are joint surveillance campaigns carried out through a coordination of several countries' control efforts?) iii. Milline on seos kontrollimeetodite täiendamise ja normatiivsete rikkumiste koguarvu vahel? (What is the relation between development of control methods and the number of regulatory breaches?)	- Riskianalüüsi olemasolu, koostamise aluste analüüs - Selgitada, kuidas toimuvad ühised rahvusvahelised kontrollireidid - Intervjuu KKI - KKI hinnang - Kontrollimeetmete täiendamise ja normatiivsete rikkumiste võrdlus
b. Väljaspool EL veeala (Beyond EU waters)	i. Kas kontrollistrateegiasse on lülitatud kontrollid väljaspool EL veeala? (Are controls beyond EU Waters included in the control	- Kontrollistrateegia analüüs - Intervjuu KKI, PM

strategy laid down by the national authorities?)		
5. Sanktsioonide rakendamine (Implementation of sanctions)		
a. Hoiatuste kasutamine (Excessive use of warnings)	i. Kuidas hoiatusi kasutatakse, ja kas hoiatusi rakendatakse kõigi kontrolliasutuste poolt ühtaolises ulatuses? (How are warnings used, and is the use of warnings applied to the same extent by all control authorities?)	- Selgitada hoiatuste rakendamise õiguslikud alused - KKI, PVA kontrollistatistika võrdlus
b. Haldus- vs kohtulikud sanktsioonid (Administrative vs legal sanctions)	i. Millises ulatuses kasutatakse haldussanktsioone, mis tüüpi rikkumistega kaasneb kohtuhagi? (To what extent are administrative sanctions used, and which types of infringements leads to legal action?)	- Määratud sanktsioonide liigiline analüüs (eri sanktsioonide proportsioonid ja mõju korduvrikkumised) - rahaliste karistuste võrdlus SKP ja keskmise palgaga Läänemere riikides
6. Kalavarude kaitse (Conservation policy)		
a. Koguselised väljapüügi-piirangud (Quantitative restrictions of catches)	i. Kuidas on aastate jooksul kvootide suurused riigis muutunud? (How have quotas developed over the years in the respective countries?)	- Kvootide ülevaade 2005-2007 (kalaliikide lõikes)
	ii. Kuidas hallatakse kvote? Kuidas jaotatakse kvote kalurite vahel? Missuguseid meetmeid kasutatakse kvootide ületamise piiramiseks? (How have quotas been managed? How is quotas distributed among fishers? What measures are taken to restrict exceeding the quotas?)	- Kvootide haldamise ja jaotamise süsteemi kirjeldus – PÕM, KKM - Kvoodi ületamise piiramise meetodite kirjeldus
b. Püügikoormuse skeemi rakendamine (Implementation of fishing effort scheme)	i. Kas riik reguleerib püügikoormust püügipäevade piiramise ja perioodilist püügikeeldu? (Are the national authorities managing fishing effort by applying days at sea restrictions and periodic closure?)	- Püügikoormuse reguleerimise skeemide kirjeldus
c. Tehniliste meetmete rakendamine (Implementation of technical measures)	i. Missuguseid tehnilisi meetmeid riik kasutab? 1. Väikseim võrgusilma suurus 2. Kalade alamõõd (What technical measures are used by the national authorities? 1. Minimum mesh size 2. Minimum fish size)	- Kasutusel olevate tehniliste meetmete kirjeldus
	ii. Kuidas on need tehnilised meetmed kontrollitegevuses rakendatud? (How are these technical measures implemented into the control efforts?)	- Kontrollimise tehniliste meetmete kirjeldus - Rikkumiste analüüs - Intervjuu KKI

11

7. Struktuuripoliitika (Structural Policy)		
a. Sisenemise-väljumise skeemid (Entry-exit schemes)	i. Kuidas riik rakendab skeemi haldamaks laevaomanike otsuseid siseneda ja lahkuda kalalaevastikust? (How do national authorities apply the scheme for management of vessel owners' decisions to enter and exit fishing fleets?) ii. Millised on selle skeemi peamised tulemused? (What are the main results created by this scheme?)	- Kalandusstrateegia ja rakenduskava meetmete ülevaade - Intervjuu PÕM - Kalalaevade utiliseerimise ja otstarbe muutmise ülevaade - Püügivõimsuse näitaja analüüs: traalpüügil – 1 kalalaevastiku summaarne kogumahutavus, 2 peamasinate võimsus; rannapüügil – 1 püügil osalevate kalurite arv, 2 kalurite kasutuses olevate püügivahendite arv
b. Majanduslik (Economic)	i. Kuidas rakendab riik programmi, et tagada kalanduses majandustegevuse jätkumine? Nii tööstuspuugile kui rannakalandusele? (How do the national authorities apply the programme designed to secure the economy for the fishing business? Both industrial fisheries and small-scale fisheries?)	- Kalandussektori statistika (ESA, EUROSTAT) tööhõive ja sissetulekute ülevaade kalanduses - „Eesti kalandusfondi rakenduskava 2007-2013“ meetmete ülevaade ja analüüs - RAK 2004-2006 meetmete ülevaade ja tulemuste analüüs - Intervjuud PÕM, kalurid
8. Kuidas riik jälgib Balti meres tursa, lõhe, räime ja kilu varude olukorda? (How do national authorities monitor the development of the fishing stock in the Baltic Sea for cod, salmon, herring and sprat?)		
a. Jätkusuutlikud kalavarud Balti meres (Sustainable fisheries stock in the Baltic Sea)	i. Kas riigi ametiasutused on teostanud teadusuuringuid EL või muude asutuste välja antud kvootide mõju kohta kalavarudele? (Have national authorities performed scientific investigations of the impact on the quotas issued by the EU or other authorities on fisheries stock?) ii. Kuidas riik tagab teadustöös kasutatavate andmete õigsuse ja võrreldavuse andmetega, mida kasutatakse muudele riikidele kvootide arvutamisel? (How do the national authorities ensure that data used for scientific work are valid and comparable with data used for calculating quotas for other countries?) iii. Mis on kõnealuse teadusliku töö peamised tulemused? Kas kalavaru väheneb või suureneb või on stabiilne? (What are the main results of this scientific work? Does the fishstock reduce or decrease or is it stable?)	- Kvootide mõju kohta uurimustööde olemasolu väljaselgitamine (KKM) - Intervjuu TÜ Mereinstituudis, Mereakadeemias - Teadustöös kasutatavate andmeallikate ja teiste riikidega andmevahetuse ülevaade - Andmete usaldusväärsuse tagamise mehhanismi kirjeldus (PÕM, KKM, KKI ametnike kompetents metoodika hindamisel) - Uurimuste praktikas kasutamise ja kalavarude olukorra võrdlev analüüs - Kalavaru dünaamika kirjeldus

	iv. Kas kehtestatud kvoodid on kooskõlas teadusliku töö tulemustega? (Are the applied quotas in accordance with the results of the scientific work?)	- Kvootide ja teadusuuringute tulemuste/soovituste võrdlus
	v. Missuguseid meetmeid kasutab riik keskkonnaküsimustega tegelemiseks, mis on põhjustatud eri kalaliikide ülemäärast püügist? (What action in the respective countries taking to address environmental issues caused by excessive fishing of specific species?)	- Lõigse / kahjustava puugi ohjamiseks rakendatud meetmete analüüs - Mereinstituudi teadlaste hinnang rakendatud meetmete piisavusele

13

6.2. Ülevaate koostamise ajakava koos ressurssidega

Tegevus	Andmeallikas	Teostamine toimub ajavahemikus	Teostajad	Tegevuse eesmärk ja kirjeldus
1. Asjakohaste õigusaktide analüüs <i>EL järelevalve korraldust ja järelevalve korraldust</i>	ELT, RT Vajadusel täpsustavad intervjuud või teabepäring PõM, KKM, KKI, TÜ MI	20.-22. nädal	T. Keenberg M. Mägi T. Ojasalu	Selgitada, kas EL järelevalve alastes õigusaktides kehtestatud nõuded on Eestis rakendatud ning vajadusel vastavad täiendused siseriiklikesse õigusaktidesse tehtud.
2. Asjakohaste strateegiadokumentide, sh asutuste arengukavad, analüüs	PõM, KKM, TÜ MI, KKI	20.-22. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas eesmärgid, meetmed, indikaatorid, hindamiskriteeriumid on seatud ja millised on reaalsed tulemused.
3. Kalanduse infosüsteemi test ja kalanduse teabe kogumise korralduse analüüs	PõM, KKM, KKI, TÜ MI	21.-22. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas asjakohastele institutsioonidele on KIS andmed kättesaadavad. Testida andmete kvaliteeti. Selgitada, kas kõik vajalikud andmed on andmebaasis. Selgitada, kas kalanduse andmed jõuavad õigeaegselt andmebaasi.
4. Valdkonna seiretegevuse analüüs	KKM, TÜ MI, EMÜ	20.-21. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas Eesti suudab täita seirekohustusi kalavarude säästliku kasutamise tagamiseks.
5. Teadustöö tulemuste kasutamise analüüs	TÜ MI, EMÜ	20.-21. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas teadustöö jaoks on eraldatud piisavalt vahendeid. Selgitada kalanduse valdkonna teadustöö planeerimise põhimõtete seost kalavarude säästliku kasutamise tagamiseks. Selgitada teadlaste soovitusetega arvestamise osakaalu valdkonna otsuste langetamisel.
6. Kalavarude kaitse reguleerimise mehhanismide analüüs	KKM	20. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, milliseid püügipiiranguid rakendatakse.
7. Kalapiüügivõimsuse vähendamise toetusmeetmete tulemuste analüüs	PõM	21. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas rakendatud meetmed on viinud kalapiüügivõimsuse ja kasutadaoleva kalavaru tasakaalu suunas. Selgitada rakendatud meetmete mõju kalandussektori majanduslikule seisule.
8. Kalanduse kontrolli ja järelevalve planeerimise analüüs	Infopäring KKI, KKM	17.-19. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas kontrolli ja järelevalvetegevused on planeeritud riskianalüüsides alusel. Selgitada erinevate kontrolli- ja järelevalvetegevuste koostöö tulemuslikkus kalanduse valdkonnas.
9. Kalanduse korralduse võimekuse analüüs	Infopäring PõM, KKM, TÜ MI, KKI	17.-19. nädal	T. Keenberg M. Mägi	Selgitada, kas asjakohastel institutsioonidel on piisavalt ressursse, sh EL abiraha kasutamine, oma ülesannete tulemuslikuks täitmiseks.

6.3 Valdonna ülevaade

EL ühtne kalanduspoliitika

EL korraldab kalandust ühtse kalanduspoliitika kaudu, mille **eesmärk** on kalanduse jätkusuutliku arengu tagamine, kindlustades sealjuures keskkonnakaitseliste, majanduslike ja sotsiaalsete aspektide tasakaalu. ELi tasandil reguleeritakse praegu kalapüüki ainult merel

Ühine kalanduspoliitika hõlmab muu hulgas ka kalavarude haldamise ja kaitse korraldust ning **kalandussektori tegevuse kontrolli**. Kalavarude haldamise ja kaitse korraldamisel on eesmärgiks varude säästlik kasutamine, näiteks kvootide ja püügipiirangute kehtestamine, säästlike püügimeetodite juurutamine. Kalandussektori tegevuse **kontrolli peamiseks eesmärgiks** on kala teekonna jälgimine alates puugist ja lossimisest kuni töötlemise ja jaekaubanduseni.

Kalandusmeetmete tähelepanu **keskpunktis** on laevastiku **püügivõimsuse vastavusse viimine kalaressursiga** ning kala käitlusahela kõigi lülide (laevad, sadamad, tööstused) vastavusse viimine toiduohutus-, töökaitse- ja keskkonnakaitsenõuetega.

Läänemere kalavarud

Läänemerel on tõenduslik pük keskendunud peamiselt tursa, räime ja kilu püügile, mis 2004. aastal moodustas 90% EL kalalaevastiku kogupüügist Läänemerel. EL Nõukogu määrab lisaks nendele liikidele ka lõhe osas püügikvoodid, tuginedes Rahvusvahelise Kalandusuuringute Nõukogu (ICES) väljatöötatud kalavaru seisundi hinnangule ning majandamissoovitustele. Hinnangud kalavarudele on aasta-aastalt muutunud kriitilisemaks ning riikidele on soovitatud vähendada püügikoormust. Läänemeres on hoolimata rahvusvahelistest jõupingutustest kalapopulatsioonide seisundi parandamiseks mitmete oluliste töonduskalade varud madalseisus, mistõttu on **lubatud püügikoormusi** aasta-aastalt **vähendatud**.

Eesti kasutab oma Läänemere rahvusvaheliselt reguleeritavate kalaliikide **püügivõimalusi maksimaalselt**, välja arvatud lõhe püügil. Arvestades kalavarude olukorda ja püügivõimalusi, ületab Eestis olemasolev püügivõimsus püügivõimalusi. Eesti riigi käsutuses olevate kalavarude olukord sõltub eelkõige riigisisese **kontroll-süsteemi mõjususest** ja kalavarude olukorra parandamiseks kohaldatavatest **meetmetest**.

Kalanduse korraldus Eestis

Eestis on kalanduse administreerimine jagatud Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi vahel. **Põllumajandusministeeriumi** vastutusalas on alates 2006. aastast kutselise kalapüügi korraldamine. kalapüügilubade administreerimine ja kalapüügi arvestuse korraldamine (sh kalanduse infosüsteem ja Kalalaevade riiklik register). **Keskkonnaministeeriumi** vastutusalas on kalaressursi uurimine, sellega seotud teadusuuringute läbiviimine ning vajadusel püügipiirangute kehtestamine.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olev **Keskkonnainspeksioon** koordineerib ja teostab looduskeskkonna ja -varade kasutamise alast järelevalvet, kohaldades seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses riikliku sunni vahendeid. Keskkonnainspeksioon on keskkonnavalaste seaduserikkumiste puhul kohtuväliseks menetlejaks ning teeb esmaseid uurimistoiminguid kriminaalasjades.

Keskkonnajärelevalve edukus sõltub suuresti eri **asutuste koostööst**. Siin on kande roll Keskkonnainspeksioonil kui kesksel keskkonnajärelevalve asutusel. **Koostööd** on arendatud **kolmel suunal**: teiste järelevalveõiguslike riigiasutustega, keskkonnakaitselise korraldavate asutustega ning kohalike omavalitsustega. Keskkonnainspeksioon teeb järelevalve osas

koostööd Piirivalveametiga, Veeteede Ametiga, Veterinaar- ja Toiduametiga ning Maksu- ja Tolliametiga.

Kalandus majandusharuna

Eesti kalandussektor kasutab Läänemere ja sisevete kalavarusid, samuti Loode-Atlandi ning Kirde-Atlandi kalaressursse. 2006. a moodustas kalandus ettevõtete müügitulust vaid 0,1%. Kalandus on Eesti jaoks olulise sotsiaal-kultuurilise tähtsusega, sest kalapüük ja kalatööstus on olnud traditsioonilised tootmisalad, mille osatähtsus tööhõives on märkimisväärne. Kalanduse tööhõive on kontsentreerunud põhiliselt Lääne-Eestisse, Lääne-Eesti saartele, Soome lahe rannikule ja Peipsi-äärsetesse maakondadesse. Kalapüügiga tegeleb ligikaudu 2300 kutselist ja laevakalurit. Lisaks neile elatuvad rannakalandusest osaliselt või täielikult rannakülade elanikud. Kalapüük on üheks rannaküla lahutamatuks koostisosaks.

Omades püügikvooti, on Eestil samas raske pääseda kalatoodetega välisurgudele. Amortiseerunud ning kvootidega võrreldes liiga suure püügivõimsusega laevastikku on raske efektiivselt majandada ning tagada kala käitlemise vastavus nõuetele. Kalalaevastiku optimeerimise, kala käitlemise ja tootmise moderniseerimise ülesannete lahendamiseks annab võimaluse ELi kalanduspoliitika rakendamine. Toetuspoliitika eesmärgiks on muuta Eesti kalandussektor konkurentsivõimeliseks, jätkusuutlikuks ja säilitada suure osa sektori töökohtadest. Ebaedukas kalanduse struktuuripoliitika tähendab suurenevat tööpuudust ja rannikualade sotsiaal-majandusliku olukorra halvenemist.

Olulist mõju keskkonnale omavad **põllumajanduse, kalanduse ja maaelu** prioriteedi meetmed "Kalalaevastiku püügivõimsuse reguleerimine", mis taotleb **tasakaalu** püügivõimsuste ja kalavarude vahel ning "Kalalaevastiku moderniseerimine ja uuendamine", mis aitab muu hulgas kasutusele võtta **selektiivseid püügitehnoloogiaid**.