

VALTIONEUVOSTON ASETUS KALASTUSPÄIVÄKIRJAAN KIRJATTAVAN SAALISARVION SALLITUSTA POIKKEAMASTA**1. Euroopan unionin lainsäädäntö****1.1 Neuvoston kalastuksenvalvonta-asetus**

Neuvoston asetus (EY) N:o 1224/2009 unionin valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen sisältää säännökset kalastuspäiväkirjasta ja saaliin purkamisilmoituksesta. Tämän valvonta-asetuksen 14 artiklan mukaan jokaisen kokonaispituudeltaan vähintään 10 metrin pituisen unionin kalastusaluksen päällikön on pidettävä toiminnastaan kalastuspäiväkirjaa, jossa kunkin pyyntimatkan osalta eritellään kunkin pyydetyn ja aluksella pidetyn lajin kaikki määrät, jotka ylittävät 50 kilogrammaa. Kalastuspäiväkirjan on sisällettävä kunkin lajin arvioidut määrät kilogrammoina. Kalastuspäiväkirjaan kirjattujen aluksella pidettyjen kalojen määrää kilogrammoina arvioitaessa sallittu poikkeama on 10 prosenttia kaikkien lajien osalta.

Käytännössä edellä mainittu sallittu poikkeama tarkoittaa kalastuspäiväkirjaan merkityn arvion eroa suhteessa saaliin purkamisilmoitukseen merkittyyn lajikohtaiseen saalismäärään.

1.2 Itämeren monivuotinen suunnitelma

Itämeren turska-, silakka- ja kilohailikantoja ja näitä kantoja hyödyntäviä kalastuksia koskevasta monivuotisesta suunnitelmasta, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2187/2005 muuttamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1098/2007 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (1139/2016) 13 artiklassa on säädetty edellä mainitusta neuvoston kalastuksenvalvonta-asetuksen 14 artiklasta poikkeus seuraavasti: Poiketen siitä, mitä asetuksen (EY) N:o 1224/2009 14 artiklan 3 kohdassa säädetään, lajittelematta purettavien saaliiden osalta kalastuspäiväkirjaan kirjattujen aluksella pidettyjen kalojen määrää kilogrammoina arvioitaessa sallittu poikkeama on 10 prosenttia aluksella pidettyjen saaliiden kokonaismäärästä.

1.3 Euroopan unionin lainsäädännön merkitys ja kehitysnäkymät

Neuvoston kalastuksenvalvonta-asetuksen mukainen poikkeamasääntö on lajittelemattomassa kalastuksessa äärimmäisen vaikeasti noudatettava. Suomalaisten kalastusalusten pelagisen troolikalastuksen kohteena olevat kalalajit silakka ja kilohaili uivat usein samoissa parvissa ja ovat alukselle nostetussa saaliissa siinä määrin sekaisin, että kunkin lajin määrän arviointi kymmenen prosentin tarkkuudella on käytännössä mahdoton tehtävä. Lisäksi lajit näyttävät niin paljon toisiltaan, ettei tarkka silmämääräinen lajisuhteen arviointi ole mahdollista. Kyseistä sääntöä olisikin pidettävä lähes rikkomus- ja sanktioautomaattina, sillä

säädösten mukaan jokaisesta yli kymmenen prosentin virhearviosta seuraisi hallinnollinen rikkomusmaksu.

Edellä kuvattua kohtuutonta tilannetta on korjattu Itämeren monivuotiseen suunnitelmaan säädetyllä poikkeuksella. Poikkeuksen tarkoituksena oli muuttaa lajikohtaisen arviointivirheen laskutapaa siten, että se laskettaisiin suhteessa kaikkien lajien saaliiden yhteismäärään eikä suhteessa kyseisen lajin saaliiseen. Säädetyt poikkeuksen sanamuoto osoittautui jälkikäteen Euroopan komission tulkinnasta johtuen epäonnistuneeksi, johtaen liian löyhään sääntöön, jonka mukaan lajikohtaisilla arvioilla ei ole merkitystä, vaan sanktioitavaksi voi tulla ainoastaan sellainen arviointivirhe, jossa kalastuspäiväkirjaan merkitty kaikkien lajien kokonaismäärän arvio poikkeaa yli kymmenen prosenttia puretusta kokonaissaaliista.

Itämeren monivuotisen suunnitelman mukaisen poikkeuksen soveltamisen on kalastuksenvalvontaa tekevässä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa havaittu johtaneen merkittävään ja ilmeisen tahalliseen saalismäärien väärinraportointiin. Tähän on voinut johtaa se, että toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden haltijoiden edun mukaista on ilmoittaa kunkin lajin saaliit samassa suhteessa kuin tällä on kiintiöitä käytettävissään, mikä saattaa poiketa suurestikin todellisista saaliskoostumuksista.

Suomi pyrki omalla neuvoston puheenjohtajakaudellaan vuonna 2019 viemään läpi Itämeren monivuotisen suunnitelman muutoksen, jolla oli laaja tuki Itämeren rannikkovaltioissa. Muutoksella olisi saavutettu alun perin tavoiteltu tilanne, jossa yksittäisen lajin arvion poikkeama laskettaisiin suhteessa koko saaliin määrään. Hanke kuitenkin epäonnistui mm. siksi, että komission näkemyksen mukaan valvontaa koskevista unionin säännöistä tulee säätää kalastuksenvalvonta-asetuksessa.

Euroopan komissio antoi 30.5.2018 ehdotuksen unionin kalastuksenvalvontajärjestelmän muuttamiseksi (COM(2018) 368 final). Osana muutoksia komissio ehdotti Itämeren monivuotisen suunnitelman artiklan 13 eli edellä mainitun poikkeuksen kumoamista, jolloin myös pelagisessa monilajikalastuksessa tulisi noudatettavaksi suoraan valvonta-asetuksen sääntö. Suomi on yhdessä monien muiden maiden kanssa esittänyt, että tässä yhteydessä valvonta-asetukseen otettaisiin aiemmin tavoiteltu poikkeus lajittelemattomana puretun saaliin arviointiin. Esitys onkin tullut osaksi niin Kroatian kuin Saksan puheenjohtajuuskausilla vuonna 2020 tehtyjä kompromissiehdotuksia neuvoston kannaksi.

Neuvoston kalastuksenvalvonta-asetuksen muutoksen poliittinen käsittely etenee erittäin hitaasti eikä sen lopputuloksesta tai voimaantuloajankohdasta ole varmuutta.

2. Kansallinen lainsäädäntö

Asetuksenantovaltuus

Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 20 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on laissa 354/2021, säädetään valtuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella ankarampia säännöksiä Itämeren monivuotista suunnitelmaa koskevan asetuksen 13 artiklassa tarkoitetun sallitun poikkeaman määrästä ja laskennasta.

Seuraamukset

Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain 49 §:n 5 kohdan nojalla Ruokavirasto määrää rikkomusmaksun sille, joka laiminlyö noudattaa neuvoston valvonta-asetuksen 14–16 tai 21–25 artiklan kalastuspäiväkirjaa, jälleenlaivaus-ilmoitusta tai purkuilmoitusta, Itämeren monivuotista suunnitelmaa koskevan asetuksen 12

tai 13 artiklan kalastuspäiväkirjaa taikka komission valvonta-asetuksen 29–36, 38–42, 44, 47–55 tai 58 artiklan kalastuspäiväkirjaa, jälleenaivausilmoitusta, purkamista, purkuilmoitusta ja pyyntiponnistusilmoitusta koskevia säännöksiä.

Mainitun lain 50 §:n mukaan rikkomusmaksu on vähintään 300 euroa ja enintään 25 000 euroa luonnolliselle henkilölle ja enintään 50 000 euroa oikeushenkilölle.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalla on itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan itsemääräämisoikeus kalastuksen säätelyssä ja ohjauksessa. Ehdotettu asetusta ei tulisi sovellettavaksi Ahvenanmaan kalastusaluekisterissä oleviin aluksiin näiden purkaessa saalista Manner-Suomessa, samoin kuin sitä ei saa soveltaa kolmansien maiden lipun alla kalastaviin aluksiin.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin turskan, silakan ja kilohailin kalastuksessa saadun, lajittelemattomana puretun saaliin osalta kalastuspäiväkirjaan kirjattujen saalisarvioiden sallitusta lajikohtaisesta virheestä.

Kalastuspäiväkirjaan kirjattujen aluksella pidettyjen kalojen määrää kilogrammoina arvioitaessa sallittu poikkeama purettuun määrään verrattuna olisi kunkin puretun lajin osalta 10 prosenttia kaikkien aluksella pidettyjen saaliiden yhteenlasketusta määrästä. Sallittu poikkeama koskisi kaikkia lajeja, siis muitakin kuin turskaa, silakkaa ja kilohailia, mutta sivusaaliiden määrät ovat yleensä niin pieniä, että tällä ei arvioida olevan käytännön merkitystä.

Euroopan unionin lainsäädännöstä suoraan johtuu, että kaikkien lajien yhteenlasketun määrän sallittu poikkeama on aina enintään 10 prosenttia.

4. Asetusehdotuksen vaikutukset

Asetusehdotuksen tärkein vaikutus on lajikohtaisista saaliista ja kalastuskuolevuudesta saatavan tiedon tarkkuuden ja luotettavuuden paraneminen. Saalisarvion väärin ilmoittamisen ehkäisy tekee vaikeammaksi antaa virheellisiä saalisilmoituksia ja näin edistää myös purettua saalista koskevan tiedon oikeellisuutta. Kalastuksensäätelyn pohjana käytetyn tieteellisen neuvon luotettavuus paranevat vastaavalla tavalla, ja tieto kalakantojen tilasta tarkentuu.

Asetusehdotuksen vaikutusten elinkeinon toimintaan arvioidaan olevan juuri sellaisia, joita on tavoiteltu, kun Euroopan unionin lainsäädännössä on annettu säännöksiä saalisarvion sallitusta poikkeamasta. Asetusehdotuksella ei arvioida olevan kalastusaluksille mainittavia vaikutuksia, jos ne pyrkivät toimimaan vastuullisesti ja ilmoittavat sekä saalisarvion että puretun saaliin määrän asianmukaisesti ja mahdollisimman tarkasti ja huolellisesti. EU:n lainsäädäntöön syntyneitä aukkoja hyödyntäneet kalastusyrietykset joutuvat luonnollisesti korjaamaan menettelytapansa vastuullisemmiksi.

Esimerkki asetusehdotuksen soveltamisesta tilanteessa, jossa saaliissa on runsaasti silakkaa ja vähän kilohailia:

Laji	Arvio, tonnia	Sallittu virhe, 10 %	Purkamisilmoituksen toleranssi, t
Kilohaili	1	3 (10 % x 30)	0-4
Silakka	29	3 (10 % x 30)	26-32
Yhteensä	30	3 (10 % x 30)	27-33

Esimerkki asetusehdotuksen soveltamisesta tilanteessa, jossa saaliissa on melko tasaisesti silakkaa ja kilohailia:

Laji	Arvio, tonnia	Sallittu virhe, 10 %	Purkamisilmoituksen toleranssi, t
Kilohaili	20	3 (10 % x 30)	17-23
Silakka	10	3 (10 % x 30)	7-13
Yhteensä	30	3 (10 % x 30)	27-33

Ehdotettu asetus mahdollistaisi lajikohtaisten määrien arvioimisen toleranssien puitteissa siten, että se olisi suurissakin saalismäärissä käytännössä mahdollista aiheuttamatta suurta vaaraa säännösten tahattomalle rikkomiselle.

5. Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Esityksestä on pyydetty lausunto asiaan liittyviltä viranomaisilta, elinkeinoa edustavilta järjestöiltä sekä keskeisiltä ympäristöjärjestöiltä.

Lausuntopyyntö lähetettiin tiedoksi myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Viranomaislausunnoissa Varsinais-Suomen ELY-keskus pitää asetusluonnosta kohtuullisena, vaikka se tietyille aluksille voi olla vaativa, ja Rajavartiolaitoksen esikunta ilmoittaa, ettei sillä ole erityistä lausuttavaa. Myös Ruokavirasto puoltaa ehdotetun asetuksen säätämistä, mutta kiinnittää huomiota siihen, voiko jäsenvaltio säätää kansallisesti ankarampia velvoitteita sallitun poikkeaman laskentatavasta, kuin mitä EU-asetuksen 13 artiklassa on säädetty. Luonnonvarakeskus kannattaa ehdotusta.

Kalastuselinkeinoa edustavat yhdistykset Suomen Ammattikalastajaliitto ja Kalatalouden Keskusliitto katsovat, että asiassa tulisi pyrkiä yhtenäiseen ratkaisuun koko Itämeren alueella, eikä tehdä ainoastaan suomalaisia kalastajia koskevia päätöksiä. Yhdistykset ovat myös huolissaan siitä, että tahattomasta säädösten rikkomisesta seuraisi kalastajille rikkomuksia ja sanktioita. Kalatalouden Keskusliitto toteaa lisäksi, että esitys on hyvin valmisteltu, mutta painottaa, että kalastusolosuhteet Suomen rannikolla vaihtelevat ja silakanpyynnin sivusaaliina voi esimerkiksi Perämeressä tulla huomattavan paljon muita, kiintiömättömiä kalalajeja. Sekasaaliin koostumuksen arviointi lyhyen kalastusmatkan aikana merellä ei ole järkevää ajankäyttöä.

WWF Suomen näkemyksen mukaan esitetty muutos saalispäiväkirjaan merkityn ja todellisen puretun saaliin poikkeaman tulkinnasta on perusteltu. Muutos kokonaissaalisarviota koskevasta poikkeamasta lajikohtaiseen tulkintaan vähentää oletettavasti väärinraportointia, ja toisaalta tarkentaa käsitystä todellisista lajikohtaisista saaliista, mikä on mm. kalastuksen säätelyä koskevan tieteellisen neuvonannon luotettavuuden edellytys.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa Ruokaviraston lausunnon johdosta, että jäsenvaltion mahdollisuus soveltaa Euroopan unionin lainsäädännössä säädettyjä vähimmäisvaatimuksia tiukempia kansallisia valvontatoimenpiteitä on perusteltu jo hallituksen esityksessä HE 256/2020 vp, jonka perusteella lakiin yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta lisättiin asetuksenantovaltuus, jonka nojalla käsillä oleva valtioneuvoston asetus annettaisiin.

Kalastuselinkeinon yhdistysten lausuntojen johdosta ministeriö toteaa, että vaatimus seka-saaliin koostumuksen arvioimisesta kalastusmatkan aikana merellä on säädetty neuvoston kalastuksenvälvonta-asetuksen (EY) N:o 1224/2009 14 artiklassa eikä siihen voi kansallisesti säätää lievennyksiä. Maa- ja metsätalousministeriö pitää kansallista tiukennusta välttämättömänä, koska nykyinen säädöstila haittaa vakavasti valvonnan vaikuttavuutta ja saalistiedon luotettavuutta. Joissakin toisissa Itämeren maissa on otettu käyttöön muita tiukennuksia kalastuksenvälvontaan, jotta saaliskoostumusta koskevat tiedot tarkentuisivat. Esimerkiksi Tanskassa on otettu käyttöön uusia pistokoe- ja valvontasuunnitelmia kalansaaliiden punnitukseen.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

6. Voimaantulo

Valtioneuvoston asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2021.