

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 33/2024 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maija Mela, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija Jari Raitaniemi, Luonnonvarakeskus
- juristi Kati Möttönen, Ruokavirasto
- johtava kalatalousasiantuntija Aki Koskinen, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- kalastusbiologi Malin Lönnroth, Kalatalouden Keskusliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- WWF Suomi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Päivittäistavarakauppa ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annettua lakia. Ehdotetulla lailla annettaisiin kalastuksen valvontaa koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta täydentäviä säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 10.7.2024.

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2024 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen taustaa

Hallituksen esityksellä on tarkoitus antaa välttämätöntä kansallista lisäsääntelyä EU:n yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa ja seuraamusjärjestelmää koskevaan asetukseen liittyen muuttamalla yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta vuonna 2014 annettua lakia. EU:n kalastuksenvalvonnan muutosasetus hyväksyttiin EU:n neuvostossa ja parlamentissa syksyllä 2023. EU:n perustamissopimuksen mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta koskien meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä osana yhteistä kalastuspolitiikkaa. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että EU:n kalastuksenvalvonnan muutosasetus on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, ja kansallisella lainsäädännöllä voidaan antaa vain asetusta täydentäviä säännöksiä. Hallituksen esityksestä ilmenevin perustein ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ehdotettavin muutoksin.

Valtioneuvosto on informoinut eduskuntaa komission kalastuksenvalvonnan muutosasetusta koskeneesta ehdotuksesta U-kirjelmällä U 66/2018 vp 13.7.2018 ja jatkokirjelmällä 17.3.2020. Valiokunta on valtioneuvoston kirjelmistä antamissaan lausunnoissa muun ohella todennut, että vaikuttava ja kustannustehokas kalastuksenvalvonta on välttämätön ja tärkeä osa yhteistä kalastuspolitiikkaa, jolla pyritään turvaamaan kalakantojen kestävyys (MmVL 6/2020 vp — U 66/2018 vp). Valvonnan kustannusten tulee kuitenkin olla suhteessa valvonnan todennettavissa oleviin hyötyihin, ja kustannuksia tulee tarkastella rannikkokalastuksen eri muotojen ja ammattikalastajaryhmien näkökulmasta siten, että valvontaa koskevat vaatimukset eivät muodostu kalastajien kannalta kohtuuttomiksi. Valitettavasti komission ehdotus kalastuksenvalvonnan muutosasetukseksi sisälsi useita Suomen neuvottelutavoitteiden vastaisia ratkaisuja, minkä takia Suomi äänesti neuvostossa asetuksen hyväksymistä vastaan.

Kalastuksenvalvonnan muutosasetuksen taustalla ovat komission havaitsemat suuret eroavaisuudet jäsenmaiden seuraamusjärjestelmissä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että kalastuksen valvonta on kaikissa EU:n jäsenmaissa tehokasta ja tasapuolista. Merialueilla tehtyjen niin sanottujen yhteisvalvontaoperaatioiden puitteissa on EU:n kalastuksenvalvontaviraston mukaan vuonna 2023 tehty esimerkiksi Välimerellä yli 34 000 tarkastusta, joista 11 prosentissa havaittiin rikkomuksia. Itämerellä tehtiin vuonna 2023 puolestaan runsaat 3 600 tarkastusta, joista 2,8 prosentissa havaittiin rikkomuksia. Valiokunta korostaa, että EU:n kalastuksen sääntelyä tulee edelleen kehittää siten, että sääntely ja siihen liittyvä valvonta on riittävästi suhteutettu valvonnan kohteena olevan kalastustoiminnan alueellisiin erityispiirteisiin ja kokoluokkaan tai esimerkiksi saalismääriin. Valvonnan läpinäkyvyyden ja jäsenmaiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta on myös kannatettavaa, että jäsenmaita koskevien valvontaraporttien tiedot olisivat yksityisyyden suoja huomioon ottaen mahdollisimman laajasti julkisia.

Laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta koskee kaupallista kalastusta merellä sekä kalakauppaa. Hallituksen esitykseen sisältyvillä lain muutoksilla ei ole vaikutuksia vapaa-ajan kalastajiin eikä kalakauppaan, vaan ne koskevat ainoastaan kaupallista kalastusta merellä. Suomessa on 2 133 merialueen kaupallista kalastajaa Luonnonvarakeskuksen vuoden 2023 tilastotietokannan mukaan. Näistä lain soveltamisalaan kuuluvista kaupallisista kalas-

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2024 vp

tajista 400 kuuluu kansallisesti määriteltyn ammattikalastajien I ryhmään ja loput II ryhmään. Kalastuksenvalvonnan muutosasetuksella on sen tultua kokonaisuudessaan sovellettavaksi merkittäviä vaikutuksia kaupallisen kalastuksen lisäksi myös vapaa-ajan kalastukseen ja kalakauppaan. Kansallista lakia pitää tällöin myös päivittää huomattavasti suuremmilta osilta kuin nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tehdään. EU:n muutosasetuksen soveltaminen alkaa porrastetusti neljänä ajankohtana eli 9.1.2024, 10.7.2024, 10.1.2026 ja 10.1.2028. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää teknisluonteista täydentävää lainsäädäntöä kahteen ensimmäiseen soveltamisajankohtaan liittyen. Nämä muutokset mahdollistavat EU-lainsäädännön noudattamisen 10.1.2026 saakka.

Rikkomusmaksun ja seuraamusmaksun määrääminen

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää muutoksia yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain rikkomusmaksun ja vakavien rikkomusten seuraamusmaksun määräämistä koskeviin säännöksiin. Hallituksen esityksessä lain rikkomuksia koskevan 49 §:n 1 momenttia ja vakavia rikkomuksia koskevan 51 §:n 1 momenttia ehdotetaan selvennettäväksi siten, että rikkomusmaksu ja vakavien rikkomusten osalta seuraamusmaksu määrätään erikseen jokaisesta teosta tai laiminlyönnistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että selvennyksellä pyritään täyttämään EU-lainsäädännön vaatimukset, minkä lisäksi sillä arvioidaan olevan toiminnan harjoittajien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua parantava vaikutus.

Ruokaviraston käsiteltäväksi tulleiden epäiltyjen rikkomusten lukumäärä on vuosina 2019—2023 vaihdellut noin 150 ja 250 tapauksen välillä. Epäiltyjen vakavien rikkomusten määrä on ollut 1—3 kappaletta vuodessa. Ruokavirastossa ratkaistavista tapauksista noin 30-50 prosenttia koskee saalisarvioiden sallitun poikkeaman ylitystä eli niin sanottua MOT-sääntöä. Saalisarvion sallittua poikkeamaa koskeva säännös onkin käytännön kalastukselle keskeisiin rikkomuksiin liittyvä kysymys. Sallitulla poikkeamalla tarkoitetaan sitä, kuinka paljon kaupallisen kalastajan kalastuspäiväkirjaan kirjattu arvio kunkin kalalajin saalismäärän osalta saa erota purkamisilmoitukseen kirjatusta määrästä tai valvontaviranomaisen tekemän tarkastuksen tuloksena todetusta määrästä. Pääsääntöisesti tämä ero saa olla kunkin kalalajin osalta enintään kymmenen prosenttia. Itämerellä sovelletaan 10.7.2024—10.1.2028 lievennettyä sääntöä, jonka mukaan sallittu poikkeama on nykyisen Itämeren monivuotisen suunnitelman mukaan 20 prosenttia lajia kohden silakan ja kilohailin kalastuksessa lajittelemattomina purettujen saaliiden osalta.

Sääntöjen rikkominen tulee uudistetussa lainsäädännössä aiempaa matalammalla kynnyksellä luonteeltaan vakavaksi, jolloin seuraamukset kalastajalle ovat raskaammat. Rikkomusmaksun suuruus on tavallisesta rikkomuksesta riippuen vähintään 100 tai 300 euroa ja seuraamusmaksun suuruus vakavan rikkomuksen osalta on vähintään 2 000 euroa. Vakavien rikkomusten osalta seuraamusmaksun vähimmäismäärästä säädetään EU:n muutosasetuksessa, mutta tavallisten rikkomusten osalta rikkomusmaksun suuruus perustuu kansalliseen sääntelyyn. Vakavan rikkomuksen kynnys ylittyy pääsäännön mukaan, kun sallitun poikkeaman ylittävä kalastustuotteiden määrä on vähintään 100 prosenttia sallitusta poikkeamasta. Itämerellä harjoitetun silakan ja kilohailin kalastuksessa rikkomusta voidaan kuitenkin pitää vakavana jo silloin, kun kalastuspäiväkirjaan kirjattujen arvioiden ja aluksesta purettujen tai tarkastuksen tuloksena saatujen määrien välinen ero on vähintään 25 prosenttia lajia kohti (10.7.2024—10.1.2028).

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2024 vp

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että erikseen jokaisesta rikkomuksesta ja vakavasta rikkomuksesta annettava hallinnollinen rikkomusmaksu ja seuraamusmaksu voi johtaa kohtuuttomaan ankaraan lopputulokseen tietyissä tapauksissa. Säännön kiristys voi aiheuttaa erityisesti silakan ja kilohailin kalastukselle käytännön ongelmia. Esimerkiksi troolisaaliissa on usein runsaasti molempia lajeja, ja saman kokonaissaaliin eri troolivedoissa lajien suhteet voivat huomattavastikin poiketa toisistaan. Saaliin koostumuksen tarkka arviointi lajikohtaisesti ja määrällisesti ei ole helppoa. Lajikohtaisten saalismäärien luotettava mittaaminen aluksella on kaupallisissa saalismäärissä vaikeaa siinäkin tapauksessa, että kalastajat toteuttavat samantyyppisiä mittaamenetelmiä kuin mitä tutkijat tekevät koetroolauksissa tai valvojat tekevät rannassa. Kalastajien oikeusturva ei välttämättä toteudu seurannan tulosten sattumanvaraisuuden vuoksi.

Kun rikkomusmaksu tai seuraamusmaksu hallituksen esityksen mukaisesti määrätään jokaisesta teosta ja laiminlyönnistä erikseen, tulee erityisesti oikeasuhtaisuuden vaatimuksen täyttymiseen kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta toteaa, että voimassa olevan yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain 51 ja 54 §:ssä säädetään Ruokaviraston mahdollisuudesta päättää tietyissä tilanteissa, että teko on katsottava vakavan rikkomuksen sijaan tavalliseksi rikkomukseksi, taikka rikkomusmaksun määräämättä jättämisestä. Jotta myös jatkossa voidaan välttää tilanteet, joissa tahattomat ja pienehköt virheet johtavat kalastusyrittäjän kannalta kohtuuttomiin seuraamuksiin, tulee Ruokaviraston voida soveltaa edellä mainittuja kohtuullistamista koskevia säännöksiä myös sallitun poikkeaman ylitystä koskevissa tilanteissa. Valiokunta ehdottaa tämän varmistamiseksi jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattavaa muutosta lain 51 §:ään. *Lisäksi valiokunta edellyttää, että lain seuraamussääntelyn toimivuutta ja oikeasuhtaisuutta tarkastellaan huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti, kun lakia seuravaan kerran uudistetaan vuonna 2025.* Tässä yhteydessä tulee tarkastella myös kansallisesti säädettyjen rikkomusmaksujen suuruutta sekä edellytyksiä maksun määräämättä jättämiselle.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

51 §. Vakavat rikkomukset. Hallituksen esityksessä vakavia rikkomuksia koskevan 51 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa viitataan kalastusvalvonnan muutosasetuksen sallittua poikkeamaa koskevaan 8 artiklan 4 kohtaan. Valiokunta ehdottaa uuden 5 kohdan sanamuotoa selkeytettäväksi siten, että siitä käy täsmällisemmin ilmi vakavan rikkomuksen kynnyksen ylittyminen muutosasetuksen 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Voimassa olevan 51 §:n 2 momentissa säädetään Ruokaviraston mahdollisuudesta päättää, että tiettyä 1 momentissa tarkoitettua tekoa voidaan pitää vakavan rikkomuksen sijaan tavallisena rikkomuksena. Tällaisen päätöksen edellytyksenä on, että teko on olosuhteet ja teon seuraukset huomioon ottaen vähäinen eikä sillä ole tavoiteltu taloudellista hyötyä. Jos teko katsotaan tavalliseksi rikkomukseksi, minimimaksu on 300 euroa vakavan rikkomuksen 2 000 euron minimimaksun sijaan. Edellä yleisperusteluissa kuvatulla tavalla valiokunta pitää tärkeänä, että rikkomuksista määrättävät seuraamukset ovat oikeassa suhteessa teon haitallisuuteen nähden eivätkä kalastajien tahattomat ja pienehköt virheet erityisesti lajikohtaisten saalismäärien kirjaamisessa johda kalastajien kannalta kohtuuttomiin seuraamuksiin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 2 momenttia täydennettäväksi viittauksella 1 momentin 5 kohtaan siten, että Ruokavirasto voi myös 5 kohdas-

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2024 vp

sa tarkoitetuissa tapauksissa edellä mainittujen edellytysten täyttyessä päättää, että tekoa voidaan pitää vakavan rikkomuksen sijaan tavallisena rikkomuksena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 33/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 3 §:n 9 kohta, 6 §:n 1 momentti, 49 §:n johdantokappale ja 51 §:n ~~1 momentti~~, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 9 kohta, 49 §:n johdantokappale ja 51 §:n ~~1 momentti~~ laissa 874/2022, sekä
lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 874/2022, uusi 10 kohta seuraavasti:

3 §

Euroopan unionin lainsäädäntöön liittyviä määritelmiä

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 9) *Euroopan parlamentin ja neuvoston Koillis-Atlantin kalastusta koskevalla tilastoasetuksella* Koillis-Atlantilla kalastavien jäsenvaltioiden nimellissaaliiden määriä koskevien tilastojen toimittamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 218/2009;
- 10) *Euroopan parlamentin ja neuvoston kalastuksenvalvonnan muutosasetuksella* neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 1967/2006 ja (EY) N:o 1005/2008 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 ja (EU) 2019/473 muuttamisesta kalastuksenvalvonnan osalta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2023/2842.

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2024 vp

6 §

Rajavartiolaitos

Edellä 5 §:ssä säädetyn lisäksi Rajavartiolaitos hoitaa neuvoston valvonta-asetuksen 9 a artiklassa säädettyt kalastuksenseurantakeskuksen tehtävät.

49 §

Rikkomukset

Ruokavirasto määrää rikkomusmaksun jokaisesta teosta tai laiminlyönnistä erikseen sille, joka:

51 §

Vakavat rikkomukset

Ruokavirasto määrää seuraamusmaksun vakavasta rikkomuksesta jokaisesta teosta tai laiminlyönnistä erikseen sille, joka:

- 1) harjoittaa LIS-kalastusta neuvoston LIS-asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla;
- 2) harjoittaa LIS-kalastukseen suoraan liittyvää liiketoimintaa neuvoston LIS-asetuksen 42 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla;
- 3) väärentää neuvoston LIS-asetuksessa tarkoitettuja asiakirjoja tai käyttää tällaisia väärennetyjä tai mitättömiä asiakirjoja neuvoston LIS-asetuksen 42 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla;
- 4) neuvoston valvonta-asetuksen 90 artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitettulla tavalla jättää purkamis- tai myynti-ilmoituksen toimittamatta, kun saaliin purkaminen on tapahtunut kolmannen maan satamassa, käsittelee kalastusaluksen moottoria sen tehon lisäämiseksi tai jättää saaliita kalastusalukselle tuomatta, aluksella pitämättä tai aluksesta purkamatta; tai
- 5) jättää noudattamatta sellaisen velvollisuuden kirjata kalamäärät kalastuspäiväkirjaan tarkasti sallitun poikkeaman mukaisesti siten, että poikkeamaa purettuihin määriin tai tarkastuksen tuloksiin verrattuna on pidettävä vakavana rikkomuksena kalastusvalvonnan muutosasetuksen 8 artiklan 4 kohdan nojalla.

Jos neuvoston LIS-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a–e tai i alakohdassa tai neuvoston valvonta-asetuksen 90 artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohdassa taikka edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu teko on olosuhteet ja teon seuraukset huomioon ottaen vähäinen eikä sillä ole tavoiteltu taloudellista hyötyä, Ruokavirasto voi päättää, että teko on rikkomus, ja määrätä siitä rikkomusmaksun 50 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti. (Uusi 2 mom.)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2024 vp

Helsingissä 7.6.2024

puheenjohtaja Jenna Simula ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Anders Norrback r
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Petri Huru ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina