

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön järjestelmästä laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemiseksi, estämiseksi ja poistamiseksi (IUU/LIS-kalastus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 8 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön järjestelmästä laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemiseksi, estämiseksi ja poistamiseksi (IUU/LIS-kalastus) (U 11/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Lisäksi suuri valiokunta on 23 päivänä toukokuuta 2008 lähettänyt asiaan liittyvän jatkokirjelmän 1. MMM 16.5.2008 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kalastusneuvos Markku Aro, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Håkan Stoor, oikeusministeriö
- tilastopäällikkö Anssi Ahvonen, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
- toiminnanjohtaja Markku Myllylä, Kalatalouden Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- Tullihallitus
- Kalateollisuusyhdistys
- Kalatalouden Keskusliitto
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- Suomen Kalakauppiasyhdistys
- WWF Finland
- professori Olli Mäenpää, Helsingin yliopisto

Viitetiedot

Käsitelty aiemmin E-asiana (E 12/2008 vp).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen perusajatus on luoda järjestelmä, joka kattaisi kaikki vaiheet kalan pyydystämisestä jalostetun kalatuotteen maahantuontiin yhteisöön. Tarkoitus on tehdä laitton, ilmoittamaton ja säätelemätön kalastus (Illegal, Unreported and Unregulated fishing, LIS-kalastus) kannattamattomaksi estämällä siitä peräisin olevien kalastustuotteitten tuonti Euroopan yhteis-

söön ja niiden jalostus Euroopan yhteisössä. Järjestelmä perustuisi kattavaan valvontajärjestelmään, johon kuuluisivat tuontiluvat ja saalistodistukset. Valvontajärjestelmällä pyrittäisiin nostamaan LIS-kalastuksesta saatavien tuotteiden tuonnin kiinnijäämisriski niin korkeaksi, että LIS-kalastus ei enää olisi kannattavaa. Esityksessä panostetaan myös seuraamusjärjestelmän ankaruuteen ja kattavuuteen. Komission käsityksen mukaan jäsenvaltioiden nykyisin soveltamat seuraamukset yhteisten kalastuspolitiikan sääntöjen rikkomistapauksissa ovat tasoltaan riittämättömiä.

Keskeisessä osassa ehdotuksessa ovat komission ylläpitämät luettelot ja rekisterit. Yhteisön kalastuksenvalvontaviraston rooli tulee todennäköisesti myös kasvamaan, koska monessa artiklassa mainitaan, että tehtävän hoitaa joko komissio tai komission nimeämä elin. Rekisteriä tai luetteloita pidettäisiin muun muassa aluksista, joiden epäillään harjoittavan LIS-toimintaa, aluksista, joiden todennäköisin syin epäillään harjoittavan LIS-toimintaa, ja aluksista, joiden on todettu harjoittavan LIS-toimintaa.

Kalastustuotteiden tuontia ehdotetaan säänneltäväksi siten, että kalastustuotteita saa tuoda yhteisöön ainoastaan, jos niiden mukana on varmennettu ja tarkistettu saalistodistus. Saalistodistus vaadittaisiin sekä jalostamattomilta että jalostetuilta tuotteilta. Kolmansien maiden kalastusalukset saisivat tuoda maihin kalastustuotteita ainoastaan nimetyissä satamissa, eivätkä yhteisön alukset saisi jälleenlaivata kolmansien maiden aluksista kalastustuotteita merellä yhteisön vesien ulkopuolella. Yhteisön vesilläkin jälleenlaivaus olisi sallittua ainoastaan nimetyissä satamissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeinä ehdotuksen tavoitteita lisätä yhteisön osuutta laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen torjunnassa, jotta voidaan tehostaa toimia siitä aiheutuvia ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia vastaan. Laiton, ilmoittamaton ja sääntelemätön kalastus (LIS-kalastus) on maailmanlaajuisesti yksi merkittävimmistä kala-

varojen kestävyyttä ja merten biologista monimuotoisuutta uhkaavista vaaroista.

Valtioneuvosto katsoo, että nykyisin yhteisössä sovellettavat LIS-kalastusta koskevat yhteisön säännökset tarvitsevat asetusehdotukseen sisältyviä elementtejä ottamalla kuitenkin huomioon suhteellisuusperiaatteen vaatimukset, maailman kauppajärjestön säännöt sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön välinen toimivallan jako. Artiklan 1 määräykseen kohteeksi ja soveltamisalaksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti, sillä ne on määritelty liian laajoiksi. Yhteisölainsäädännön vaikutuksia ei voida ulottaa koskemaan kalastustoimintaa, jota harjoittavat muut kuin yhteisön alukset aavalla merellä tai kolmannen maan lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että artiklan 2 määritelmät olisivat täsmällisiä ja selkeitä. Sikäli kuin määritelmät jo esiintyvät yhteisölainsäädännössä, tulisi varmistua siitä, että yhteisösäädökset olisivat keskenään johdonmukaisia ja sopusoinnussa. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti artiklaan 3, koska siinä kuvatut kalastussääntöjen rikkomukset eivät aina ole vakavia säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden vastaisia tekoja. Valtioneuvosto katsoo, että LIS-kalastuksena tulisi pitää säännösten vastaista toimintaa silloin, kun se on tarkoituksellista ja tahallista taikka toistuvaa ja laajamittaista.

Artiklassa 6 edellytetään ennakkoilmoituksen tekemistä vähintään 72 tuntia ennen satamaan tuloa, jos kolmannen maan kalastusaluksen tarkoituksena on purkaa, jälleenlaivata taikka jalostaa kalastustuotteita. Satamavaltion toimivaltaisen viranomaisen on tarkistettava ennakkoilmoituksen ja saalistodistuksessa annettujen tietojen paikkansapitävyys, ennen kuin kalastusalukselle annetaan lupa tulla satamaan. Valtioneuvosto katsoo, että satamavaltion viranomaisten (tulli, kalastuksen valvonta) tehtävien määrä kasvaa ja näistä johtuvat kustannukset lisääntyvät. Komissio ei kuitenkaan ole edes yrittänyt selvittää näitä ehdotukseen liittyvässä vaikutusarviossa.

Valtioneuvosto katsoo, että maahantuontiin ja jälleenvientiin liittyvää terminologiaa artiklois-

sa 15–20 tulisi selventää. Erityisen tärkeää olisi yhdenmukaistaa termit ja määritelmät yhteisön tullilainsäädännön kanssa sekä esimerkiksi selventää, millä tavoin tarkastusprosessit liittyvät tullausprosesseihin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että valvontamenettelyt kaiken kaikkiaan ovat varsin raskaita, monimutkaisia, työllistäviä ja näin ollen lisäkustannuksia aiheuttavia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, etteivät kolmansista maista tapahtuvaa kalastustuotteiden tuontia koskevat säännökset olisi tuontia tarpeettomasti häiritseviä eivätkä ne olisi syrjiviä. Artiklassa 15 esitetyt "välillisen tuonnin" ja "yhden lähetysten" käsitteet tulisi määritellä. Valtioneuvosto katsoo, että artiklan säännösten vaikutukset saattavat ulottua suoraa EU-tuontia kauemmaksi, joten sen käytännön soveltaminen jalostuksen osalta ja perusteleminen WTO-sääntöjen näkökulmasta näyttää ongelmalliselta.

Valtioneuvosto katsoo, että IV luvun ennakkovaroitusjärjestelmä on monimutkainen ja liian tulkinnanvarainen, joten sitä tulisi yksinkertaistaa ja selventää. Artikloissa 24–27 säädetään LIS-kalastusta harjoittavien alusten tunnistamisesta, joka tarkoittaa luetteloiden eli niin sanottujen mustien listojen laatimista niistä yhteisön ja kolmansien maiden aluksista, jotka ovat rikkoneet yhteisön taikka alueellisten kalastusjärjestöjen kalastussääntöjä ja siten syylistyneet LIS-kalastukseen. Valtioneuvoston mielestä tulisi harkita yhteisön alusten rajaamisesta artiklojen 24–26 soveltamisen ulkopuolelle, jos LIS-kalastus määritellään niin laajasti kuin se on tehty artiklassa 3.

Artiklat 36–39 sisältävät määräyksiä toimienpiteistä, jotka kohdistuisivat LIS-toimintaan osallistuneisiin aluksiin, kolmansiin valtioihin sekä EU:n kansalaisiin. Valtioneuvosto toteaa, etteivät artiklojen määräykset ole kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Esimerkiksi artiklan 37 c), d), f) ja g) alakohdat saattavat rajoittaa yhteisön kansalaisen omistukseen ja ammatin harjoittamiseen liittyviä oikeuksia perusteettoman ankarasti.

Asetusehdotuksen 39 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kansallisessa lainsäädännössä

säädetään seuraamus kolmansien maiden lipun alla purjehtivia aluksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti IX lukuun sisältyviin ehdotuksiin välittömistä täytäntöönpanotoimenpiteistä, seuraamuksista ja oheisseuraamuksista. Artikla 41 ei riittävästi yksilöi tilanteita, joissa hallinnollinen seuraamus tulisi määrätä. Ehdotuksessa valittu terminologia ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska 41 artiklan kautta kaikki 3 artiklassa mainitut säännösten vastaisuudet määritellään vakaviksi rikkomuksiksi. Erityisen ongelmallisia ovat 41 artiklan b, c ja d kohtien säännökset. Näiden alakohtien kautta 43 artiklan mukaisten hallinnollisten seuraamusten soveltamisala tulisi hyvin laajaksi.

Artiklan 43 sanktiosääntö on liian monimutkainen. Seuraamussäännön tosiseikasto määräytyy liian monen viittauksen kautta. Yhteisössäkin noudatettava laillisuusperiaate asettaa seuraamuksia koskevalle sääntelylle laatuvaatimuksia, jotka liittyvät sääntelyn ennakoitavuuteen. Erityisen ongelmallisia ovat kohdat, joissa on kyse tarkoituksellisesta liiketoiminnasta LIS-kalastusta harjoittavan aluksen kanssa, LIS-kalastuksesta peräsin olevien kalastustuotteiden tarkoituksellisesta kaupasta ja asetuksen vastaisesta kalastustuotteiden tuonnista yhteisöön. Kohdissa ei riittävästi yksilöidä tilanteita, joista seuraamus tulisi määrätä.

Valtioneuvoston 3.4.2008 antamaa U-kirjelmää ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön järjestelmän perustamisesta laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemiseksi, estämiseksi ja poistamiseksi täydentävä U-jatkokirjelmä on lähetetty 16.5.2008 eduskunnalle. Ehdotusta on valtioneuvoston eduskunnalle 3.4.2008 päivätyn U-kirjeen toimittamisen jälkeen käsitelty neuvoston sisäisen kalastuspolitiikan työryhmän tasolla. Suomi on yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa pyrkinyt saamaan asetusta koskevilla neuvotteluissa muutoksia siihen, jotta sen ongelmallisuus vähenisi. Oikeansuuntaisia muutoksia on tapahtunutkin, mutta monilta osin neuvotteluja on tarpeen jatkaa komission ja jäsenmaiden kesken. Komissio on täyttänyt jäsenmaiden enem-

mistön esittämän pyynnön ja artiklassa 2 esittänyt LIS-kalastuksen määritelmän. Se ei kuitenkaan maa- ja metsätalousministeriön mielestä vielä selvennä asiaa riittävästi.

Artiklaan 3, joka koskee LIS-kalastusta harjoittavia kalastusalueita, on lisätty uusi kappale. Vaikka teksti on jossakin määrin epäselvä, LIS-kalastuksen tunnusmerkistön täyttyminen näyttäisi edellyttävän, että rikkomus olisi luonteeltaan vakava, toistuva, laajamittainen tai taloudellisesti merkittävä. Yllä mainitun artiklan uuden kappaleen suhdetta liitteessä IV olevaan luetteloon niistä LIS-toimista, joita pidetään vakavina rikkomuksina, ei ole kuitenkaan komission puolelta selvennetty eikä vielä käsiteltykään edes työryhmän tasolla. Ennakoilmoituksen tekemistä koskevaa artiklaa 6 on muutettu tarkoituksenmukaisemmaksi ja lupia koskevasta artiklan 7 kohdasta (1) on poistettu jäsenmaan velvollisuus "tarkistaa ennakoilmoitusten ja saalistodistuksessa annettujen tietojen paikkansapitävyys". Uusittu sanamuoto vastaa paremmin maa- ja metsätalousministeriön käsitystä. Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa artiklan 8 kohtaan (3) tehtyä lisäystä pohjata tarkastukset riskianalyysiin ja sen perusteella tehtävään otantaan. Kategorinen, artiklan 9 kohdassa (1) esitetty vaatimus tarkastaa vähintään 15 % aluksista on muutettu jäsenmaille paremmin sopivaksi määräksi "vähintään 5 %". Maa- ja metsätalousministeriö suhtautuu edelleen varauksellisesti artiklaan 10 (ehdotuksessa artiklana 11), joka koskee tarkastusmenettelyä ja tarkastajien

oikeutta tutkia kaikki aluksen osat, mukaan lukien hytit. Vaatimus artiklan 13 kohdan (2) mukaisesta saalistodistuksesta kolmansista maista tapahtuvan tuonnin yhteydessä voi ulkoasianministeriön mielestä muodostua kaupan tekniseksi esteeksi ja kolmansien maiden kalastusalueita syrjiväksi. Kysymys on myös siitä, edellyttäisikö sertifiointijärjestelmän käyttöön ottaminen kaupallisissa suhteissa kolmansien maiden kanssa, että saalistodistusten käyttöön ottamisesta olisi etukäteen sovittu erikseen kunkin kolmannen maan kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että sertifiointijärjestelmä jossakin muodossa sisältyy asetukseen sen tultua hyväksytyksi. Järjestelmän tulisiikin tämän vuoksi olla mahdollisimman yksinkertainen ja yhteensopiva nykyisin sovellettaviin menettelyihin, jotka koskevat eläinlääkinnällistä rajatarkastusta ja tavarantullausta.

Neuvoston sisäisen kalastuspolitiikan työryhmä ei myöskään ole vielä saanut tutkittavakseen pj-valtion ja komission lupaamia muutosehdotuksia artikloihin 36–46, jotka koskevat LIS-kalastukseen osallistuneisiin aluksiin ja valtioihin sekä kansalaisiin kohdistuvia toimenpiteitä, seuraamuksia ja oheisseuraamuksia. Jos asetus hyväksyttäisiin nykyisältöisensä, kalastustuotteiden tuontia ja tarkastamista koskevat periaatteet ja käytännöt muuttuisivat oikeudellisesti katsoen huomattavasti sekä Suomessa että muissa jäsenvaltioissa. Jos asiaa sitä vastoin lähestytään käytännön kysymyksenä, muutos ei Suomen kannalta olisi ilmeisesti huomattava.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää erittäin tärkeinä ehdotuksen tavoitteita lisätä yhteisön osuutta laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen (LIS-kalastus) torjunnassa, jotta voidaan estää siitä aiheutuvat erittäin haitalliset ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. LIS-kalastus on maailmanlaajuisesti keskeisimpiä merten kalavarojen kestäväää käyttöä ja biologista monimuotoi-

suutta uhkaavia ongelmia. LIS-kalastukseen kuuluvat muun muassa kalastusäännösten noudattamatta jättäminen, kalastaminen suojelluilla merialueilla ja saaliiden myyminen virallisten, valvottavissa olevien kanavien ulkopuolella. Saaliiden ilmoittamatta jättäminen lisää osaltaan pyyntiponnistusta ja ylikalastusta, koska kalastuksen säätely useimmilla valtamerialueilla perustuu saaliskiintiöihin. LIS-kalastus myös vääristää kalatuotteiden markkinoita ja aiheut-

taa sääntöjä noudattaville toimijoille taloudellisia menetyksiä.

LIS-kalastuksen arvon koko maailmassa on arvioitu olevan vähintään 10 miljardia euroa vuodessa, ja laittoman kalastuksen EU:hun suuntautuvan tuonnin arvo on varovaisen arvion mukaan 1,1 miljardia euroa vuodessa. LIS-kalastuksen vähentäminen on vaikeaa, koska laitton kalastus on luonteensa vuoksi erittäin kannattavaa ja toimijat saavat suuria taloudellisia tuottoja. Laittomaan kalastukseen osallistuvien toimijoiden kustannukset ovat yleensä huomattavasti alhaisemmat kuin laillisten kalastusyrietysten toimintakustannukset. Kalastustuotteiden maailmanlaajuisen kaupan ja kulutuksen lisääntyessä jatkuvasti houkutus laittomaan kalastukseen pyrkii kasvamaan edelleen.

Komission asetusehdotuksen perusajatus on luoda laaja ja kattava järjestelmä, jolla LIS-kalastus tehtäisiin kannattamattomaksi. Asetuksella luotaisiin ja otettaisiin käyttöön kokonaan uusi valvontajärjestelmä, jonka tarkoituksena on pysäyttää LIS-kalastuksesta peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti EU:hun ja lisätä huomattavasti kiinnijäämisriskiä. Keskeisessä osassa tämän tavoitteen saavuttamisessa tulevat olemaan tuonti- ja saalistodistukset sekä komission ylläpitämät luettelot ja rekisterit. Uudessa sertifiointijärjestelmässä kaikkien kalastustuotteiden tuonnissa yhteisöön vaadittaisiin todistus siitä, että kalat on pyydetty laillisesti. Sertifiointijärjestelmää on tarkoitus soveltaa kaikkeen yhteisöön suuntautuvaan kalastustuotteiden tuontiin, myös ennen yhteisön alueelle saapumista muuhun kuin lippuvaltioon kuljetettuihin tai siellä jalostettuihin tuotteisiin. Tällöin joudutaan ottamaan huomioon myös WTO-säännökset ja varmistumaan siitä, että säännökset eivät syrji kolmansien maiden kalastustuotteita. Valiokunta kuitenkin korostaa, että kestävä kalastuksen varmistaminen LIS-kalastusta estämällä on välttämätön ympäristösuojelutoimenpide, joka tulee toteuttaa mahdollisimman kattavasti.

Ehdotuksen avulla pyritään myös yhtenäistämään, tehostamaan ja ankaroittamaan rikkomusten hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Valiokunta toteaa, että yleisesti LIS-kalastuksen val-

vonta tai siitä aiheutuneet seuraamukset eivät ole olleet riittäviä. Suomalaisten kalastusalueiden merikalastus rajoittuu Itämerelle, eikä omilla vesialueillamme ole havaittu merkittävässä määrin LIS-kalastusta. Itämeren kalastuksessa laitonta kalastusta on esiintynyt kuitenkin esimerkiksi turskankalastuksessa. Turskakannat ovat jo vuosia olleet erittäin alhaisella tasolla, mutta samalla kuitenkin turskan hyvä tuottajahinta on houkuttanut kalastajia pyytämään turskaa kalastuskiintiöistä piittaamatta. Esimerkiksi Puola on ylittänyt turskakiintiönsä.

Valiokunta toteaa, että yhteistyötä tarvitaan myös Venäjän kanssa, jotta Itämeren LIS-kalastukseen voidaan puuttua kattavasti. Erityisesti aluksista purettavien saaliiden seuranta tulee saada Venäjällä EU:n tasoisten säädösten piiriin. Suomalaisen kalastus-elinkeinon kannalta säädös vaikuttanee etenkin suomalaisten troolareiden silakan ja kilohailin toimittamiseen Venäjän lipun alla purjehtiviin pakastusaluksiin. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että kyseinen toiminta ei kohtuuttomasti vaikeudu eivätkä kyseisen toiminnan kustannukset nouse merkittävästi.

Valiokunta pitää tärkeänä tehostaa EU:n toimia laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen torjunnassa, jotta voidaan estää siitä aiheutuvat moninaiset haitalliset vaikutukset. Nykyiset yhteisössä sovellettavat LIS-kalastusta koskevat säännökset eivät ole olleet riittävän tehokkaita ja kattavia, vaan tarvitaan kokonaan uusia tapoja estää jatkuvasti lisääntyvää ja muuttuvaa LIS-kalastusta. Koko kalastuksen ja kalatuotteiden ketjun toimintaa ja laillisuutta tulee valvoa mahdollisimman aukottomasti. Toisaalta ehdotettujen toimenpiteiden käyttöönotossa tulee varmistua siitä, etteivät monimutkaiset ja raskaat hallinnolliset menettelyt aiheuta kohtuutonta haittaa lailliselle ja säännösten mukaan toimivalle kalastuselinkeinolle.

Komission ehdotuksen artiklassa 3 on määritelty erilaisia toimintatapoja, joilla kalastusalue syyllistyy LIS-kalastukseen. Valiokunta katsoo, että sääntöjen vastaisen toiminnan tulee olla vakavaa, toistuvaa, laajamittaista ja tahallista tai huomattavan tuottamuksellista. Valiokunta pi-

tää tärkeänä, että hyvin vähäiset ja tahattomat rikkomukset jätetään LIS-kalastuksen määritelmän ulkopuolelle.

Asetusehdotuksessa esitetään, että EU:ssa otetaan käyttöön sertifiointijärjestelmä, jonka avulla voidaan tehokkaasti pysäyttää laittomasta kalastuksesta peräisin olevien kalastustuotteiden tuonti. Ehdotuksen mukaan kaikessa kalastustuotteiden tuonnissa yhteisöön vaaditaan kyseisen aluksen lippuvaltion todistus siitä, että tuotteet on pyydetty laillisesti. Valiokunta toteaa, että toimiakseen käytännössä ehdotetun sertifiointijärjestelmän täytyy olla kattava, nykyisiin hallinnollisiin järjestelmiin niveltävä sekä kustannustehokas. Valiokunta katsoo, että ehdotukseen sisältyvät kalastustuotteiden maahantuontiin ja jälleenvientiin liittyvät valvontamenettelyt ovat hallinnollisesti varsin raskaita ja monimutkaisia. Erityisen tärkeää olisikin sovitaa säännökset ja menettelyt mahdollisimman saumattomasti yhteen yhteisön nykyisten tullausprosessien kanssa erityisesti riskianalyysejä hyödyntäen. Uuden kalastustuotevalvonnan sertifiointijärjestelmän tulee olla sovitettu yhteen eläinperäisten elintarvikkeiden valvonnan kanssa, koska molemmat järjestelmät koskevat periaatteessa kalastustuotteita.

Valiokunta pitää tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa arvioidaan muutosten merkitys erityisesti Suomen kalantuonnin ja -viennin käytäntöjen kannalta sekä samalla varmistetaan tuonnin ja viennin sujuvuus. Valiokunta korostaa lisäksi, että viranomaisten toimivallanjakoon ja yhteisten menettelyjen luomiseen tull-, elintarvike- ja kalatalousviranomaisten välillä tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Ehdotuksen artikloihin 36—39 sisältyy määräyksiä toimenpiteistä ja velvoitteista, jotka kohdistuisivat LIS-toimintaan osallistuneisiin aluksiin, kolmansiin valtioihin sekä EU-kansalaisiin. Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaa yhtyen, että artiklojen määräykset eivät ole kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Jäsenvaltioiden olisi asetusehdotuksen artiklan 43 mukaan varmistettava, että asetuksen säännösten vakavasta rikkomisesta määrätään tehokkaat, suhteellisuusvaatimuksen täyttävät ja

ennaltaestävät hallinnolliset sanktiot. Tällaisiin sanktioihin tulee sisältyä sakko tai rangaistusmaksu, joiden maksimimääräksi on määriteltävä vähintään 300 000—500 000 euroa. Valiokunta toteaa, että hallinnollisten sanktioiden harmonisoinnin katsotaan vakiintuneesti kuuluvan EU:n toimivaltaan, etenkin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, joihin myös kalastuspolitiikka kuuluu. Hallinnolliset sanktiot ovat käytössä myös Suomen oikeusjärjestelmässä. Asetusehdotus on tältä osin muotoiltu siten, että hallinnollisen sanktion määrittely tapahtuu jäsenvaltion lainsäädännössä. Vain hallinnollisen rangaistusmaksun maksimimäärän alaraja on määritelty asetuksessa, joten jäsenvaltiolla on täysi harkintavalta sen suhteen, mikä on käytännössä rangaistusmaksun varsinainen asteikko. Valiokunta toteaa, että Suomessa asetusehdotuksen tarkoittama hallinnollinen sanktio tulisi määrättäväksi hallintolain mukaisessa menettelyssä ja sanktiopäätöksen kohteella olisi oikeus saattaa sanktion lainmukaisuus hallintolainkäytönlain mukaisesti hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Mikäli LIS-kalastuksen seuraamukset määrätään hallintomenettelyssä, tulee rikkomusten olla selkeästi ja riittävän yksiselitteisesti todettavissa. Tämä taas edellyttää sovellettavilta säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä. Komission asetusehdotuksen 43 artiklassa mahdollistetaan rangaistusmaksun määräämisessä otettavaksi huomioon myös kalakannalle ja meriympäristölle aiheutetut vahingot sekä rikkomuksella saavutettu taloudellinen hyöty. Valiokunta pitää tältä osin ehdotusta pääosin asianmukaisena, koska saavutettavat taloudelliset edut LIS-kalastuksesta saattavat olla huomattavia, jolloin myös taloudellisten seuraamusten on oltava riittävän ankaria. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että seuraamusjärjestelmä on oikeassa suhteessa tekojen haitallisuuteen.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisten päätösten avulla lisäseuraamuksina ottaa käyttöön 44 artiklassa mainitut seuraamukset, joihin kuuluvat muun muassa aluksen pysäyttäminen ja kiellettyjen välineiden, saaliin ja tuotteiden takavarikointi, kalastusluvan peruuttaminen, kalastusoikeuksien vä-

hentäminen tai peruuttaminen, uusien kalastus-oikeuksien saannin epääminen ja julkisten tukien saannin epääminen. Valiokunta toteaa, että Suomessa näiden seuraamusten käyttöönotto edellyttäisi perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvista syistä lainsäädäntöä.

Valiokunta korostaa, että valtioneuvoston kirjelmässä esiin tuodut komission ehdotuksen lukuisat oikeudelliset ja käytännön ongelmat sekä hallinnon lisääntymisen ongelmat tulee arvioida huolellisesti ja pyrkiä ratkaisemaan. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että LIS-kalastusta voidaan tehokkaasti vähentää ja ehkäistä. Valiokunta pitää keskeisenä sitä, että asetuksen jatkovalmistelun aikana huolehditaan asetusehdotuksen Suomelle keskeisten Itämeren kalastusta koskevien tavallisimpien LIS-kalastuksen soveltamistilanteiden analysoinnista, käytäntöjen yksinkertaistamisesta ja vaikutusarvioinnista. Lisäksi kalantuontia ja -vientiä koskevien säännösten tulee olla hallinnollisesti tehokkaita ja yhteensopivia niiden nykyisin sovellettavien käytäntöjen kanssa, jotka koskevat eläinlääkinnäl-

listä rajatarkastusta ja tavaratullausta. Myös purkusatamien määrän tulee olla Suomessa riittävä. Kalaraaka-ainetta tai jalostettuja kalastustuotteita ei voida säilyttää pitkiä aikoja odottamassa valvontaa ja tarkastuksia, jonka vuoksi järjestelmä pitää rakentaa selkeäksi, ennakoivaksi ja joustavaksi. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että suomalaisten kalatalousalan yritysten lisääntyvä hallinnollinen taakka muodostuu mahdollisimman pieneksi. Tässä yhteydessä on myös huolehdittava siitä, ettei esimerkiksi kalatuotteiden tuontiin ja vientiin liittyvien mahdollisten valvontamaksujen kautta aiheuteta kala-kauppaa harjoittaville yrityksille kohtuuttomia kustannuksia.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
 vpj. Pertti Hemmilä /kok
 jäs. Anne Kalmari /kesk
 Johanna Karimäki /vihr
 Esa Lahtela /sd
 Pentti Oinonen /ps

Klaus Pentti /kesk
 Petri Pihlajaniemi /kok
 Erkki Pulliainen /vihr
 Kari Rajamäki /sd
 Arto Satonen /kok
 Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.