Yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttaminen

HE 205/2022 vp, kuuleminen maa- ja metsätalousvaliokunnassa

MMM / LVO / Risto Lampinen / 8.11.2022

Täytäntöönpanolain kalastuskiintiöjärjestelmä

- Vuonna 2017 voimaan astunut YKP-lain (1048/2016) keskeisin sisältö on se, että Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöt on jaettu siirrettävinä käyttöoikeuksina (osuuksina Suomen kalastuskiintiöistä) kaupallisille kalastajille vuoden 2026 loppuun saakka.

- Kaupalliset kalastajat voivat oman siirrettävän käyttöoikeutensa ja sen perusteella vuosittain saamansa toimijakohtaisen kalastuskiintiön turvin suunnitella kalastustoimintaansa ja harkita käyttöoikeuksien tai kalastuskiintiöiden hankkimista tai niistä luopumista.

- Luonnonvarakeskus on maa- ja metsätalousministeriön toimeksiantona suorittanut väliarvion kiintiöjärjestelmän toimivuudesta ja vaikutuksista ja antanut siitä raportin huhtikuussa 2022 (Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän väliarviointi, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2022). Raportissa arvioidaan järjestelmän tavoitteiden toteutumista sekä tuodaan esille siihen liittyvät ongelmat ja kehityskohteet. Täytäntöönpanolain muutosehdotus perustuu Luken väliarviointiin.

Kalastuskiintiöjärjestelmän arviointi

Luonnonvarakeskuksen kalastuskiintiöjärjestelmän väliarvion mukaan:

- Troolikalastajat ovat selvästi hyötyneet uudesta järjestelmästä. Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä antaa heille entistä paremman mahdollisuuden kalastaa markkinoiden tarpeiden mukaan.
- Rannikolla silakan rysäpyyntiä harjoitetaan sesonkiluontoisesti kevätkesällä. Silakan rysäpyynnin ajoittumiseen ei voida vaikuttaa kiintiöjärjestelmällä, minkä vuoksi sillä ei ole tähän kalastusmuotoon samanlaisia myönteisiä vaikutuksia kuin troolikalastukseen. Tämä tuli ilmi myös selkeästi kalastajien haastattelu- ja nettikyselytuloksista. Monien kalastajien on vaikea ymmärtää, miksi silakan rysäkalastus otettiin järjestelmään mukaan. Silakan rysäkalastuksen mukanaolo aiheuttaa kalastajille ja hallinnolle paljon työtä ja iso osa järjestelmään liittyvistä ongelmista koskee silakan rysäpyyntiä.
- Lohikin on pyydettävä rannikolla silloin, kun sitä on saatavilla. Lohen kalastettavuutta rajoittavat sekä luonnonolosuhteet että kalastuksen aikarajoitukset. Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto mahdollisti lohenkalastuksen osittaisen aikaistamisen, mikä on ollut monelle lohenkalastajalle merkittävä parannus kalastuksen toimintaedellytyksiin.
- Kehityskohteina mainitaan muun muassa käyttöoikeuksien voimassaoloajan pidentäminen ja niiden arvon määrittäminen lainavakuuksia varten, silakan rysäkalastuksen järjestelyn eri mahdollisuuksien harkintaa, uusien rannikkokalastajien alalle tulon helpottaminen sekä kaupallisten kalastajien siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden kauppapaikan luontia.

Muutosesitys 1, siirrettävien käyttöoikeuksien voimassaoloaika

- Lain 15 §:n muutosesityksen tavoite on tehdä silakan troolikalastuksen, kilohailin ja lohen siirrettävät käyttöoikeudet toistaiseksi voimassa oleviksi ja siten antaa toimijoille pitkäjänteisyyttä toiminnan suunnitteluun. Omistusoikeus Suomen kalastuskiintiöihin säilyisi edelleen valtiolla.
- Silakan troolikalastuksen, kilohailin ja lohen siirrettävien käyttöoikeuksien voimassaolo voitaisiin lainmuutoksella tarvittaessa säätää päättymään, mutta tämä tehtäisiin vain painavista syistä ja pitkällä vähintään kymmenen kalenterivuoden aikavälillä. Tämä antaisi varmuutta käyttöoikeuksien jatkuvuudelle ja yrityksissä tehtäville investoinneille ja niiden kuolettamiselle.
- Silakan rysäkalastuksen siirrettävät käyttöoikeudet päättyisivät alkuperäisen voimassaoloajan jälkeen vuoden 2026 lopussa. Tämän muutosesityksen tavoite on vahvistaa rannikkokalastuksen yleisiä edellytyksiä ja vähentää silakan rysäkalastukseen liittyvää hallinnollista taakkaa.

Muutosesitys 2, silakan rysäkalastuksen järjestelyt

- Lain 17 ja 18 §:ien muutosesitysten tavoite on järjestää silakan rysäkalastus uudella tavalla ja mahdollistaa paremmin uusien kalastajien tulo alalle sekä heidän kalastusmahdollisuutensa.
- 17 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että silakan kalastuskiintiöistä jaetaan ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia enintään vuoden 2026 loppuun saakka, koska sen jälkeen rysäkalastuksessa ei olisi käyttöoikeuksia tai toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä.
- 18 §:ään lisättäisiin maininnat siitä, että silakan rysäkalastukseen vahvistettaisiin erilliset kalastuskiintiöt, joiden vähimmäismäärä olisi 2 800 tonnia pääaltaan kiintiöalueella ja 4 000 tonnia Pohjanlahden kiintiöalueella. Nämä ovat hieman suurempia kuin suurimmat rysäsaaliit ko. kiintiöalueilla vuosina 2010-2021. Kiintiöille olisi myös enimmäismäärät ja näiden raja-arvojen välissä kiintiö määräytyisi nykyisten rysä- ja troolikalastuksen käyttöoikeuksien suhteiden perusteella säilyttäen siten nykyiset suhteelliset kiintiöosuudet.
- Silakan rysäkalastuksen erillisistä kalastuskiintiöistä vapautettaisiin syyskuun 1 päivän jälkeen rysäkalastuksesta käyttämättä jääneet kiintiönosat jaettaviksi troolikalastukseen siirrettävien käyttöoikeuksien perusteella. Niistä ei tarvitsisi maksaa käyttömaksua.

Silakan rysäkalastuksen erillisten kalastuskiintiöiden määrittely

Manner-Suomen kiintiömäärä, tonnia	Rysäkalastuksen erillinen kalastuskiintiö, tonnia	Peruste	Troolikalastuksen käyttöoikeuksiin jäävä määrä, tonnia
Pohjanlahden silakkakiintiö			
100 000	7 700	Enimmäismäärä	92 300
80 000	7 174	Promilleosuus	72 826
60 000	5 381	Promilleosuus	54 619
50 000	4 484	Promilleosuus	45 516
40 000	4 000	Vähimmäismäärä	36 000
Suomenlahden ja Itämeren pääaltaan silakkakiintiö			
30 000	3 400	Enimmäismäärä	26 600
25 000	3 302	Promilleosuus	21 698
20 000	2 800	Vähimmäismäärä	17 200
15 000	2 800	Vähimmäismäärä	12 200

Silakan rysäkalastajien haastattelut

- MMM haastatteli syyskuussa 2022 silakan rysäkalastuksen siirrettävien ja ei-siirrettävien käyttöoikeuksien haltijoita molemmilta silakan kiintiöalueilta. Tarkoituksena oli antaa edustavalle joukolle silakan rysäkalastajia mahdollisuus tuoda esille näkemyksiään rysäkalastuksen järjestämisestä.
- Yhteensä 20 haastatelluista (6 oli suurten käyttöoikeuksien haltijoita) 30% vastusti silakan rysäkalastuksen käyttöoikeuksista luopumista, 10% suhtautui asiaan avoimesta, eikä vastustanut tai kannattanut muutosta ja muut (60%) kannattivat siirtymistä kaupallisille kalastajille yhteiseen rysäkiintiöön.
- Riippumatta siitä kannattiko vai vastustiko haastateltu ehdotettua muutosta, kaikki pitivät tärkeänä varata silakan rysäkalastukselle riittävän suuret osuudet Suomen silakan kalastuskiintiöistä.
- Muutosehdotusta vastustavat silakan rysäkalastajat ovat suurten käyttöoikeuksien haltijoita, joita on yhteensä noin 15 kalastajaa, pieniä haltijoita on noin 100 kalastajaa.

Silakan rysäkalastuksen käyttöoikeudet





Muutosesitys 3, kiintiömäärien varaaminen rannikkokalastusta hyödyttäviin vaihtoihin

- Lain 19 §:n muutosesityksen tavoite on tarvittavilta osin voida turvata rannikkokalastuksen edellytykset.
- Pykälään lisättäisiin maininta siitä, että maa- ja metsätalousministeriön voisi Suomen kalastuskiintiöiden riittävyyden turvaamiseksi vuosittain varata enintään 800 tonnin kiintiömäärä muiden jäsenvaltioiden kanssa tehtäviä vaihtoja varten koostuen kokonaan silakasta tai kilohailista tai niiden osuuksista.
- Nämä vaihtoihin varattavat kiintiömäärät jätettäisiin tarvittavaksi ajaksi valtion käyttöön, eikä niitä jaettaisi toimijakohtaisina kalastuskiintiöinä.

Muutosesitys 4, kotimaisen kalan tarjonnan ja huoltovarmuuden vahvistaminen

- Lakiin ehdotetun uuden 21 a §:n tavoite on lisätä kalastuskiintiöjärjestelmään mekanismi, jolla poikkeuksellisissa tilanteissa vahvistettaisiin kotimaisen kalan tarjontaa ja huoltovarmuutta. Tavoitteena olisi Suomen kokonaiskiintiön mahdollisimman täysimääräinen käyttö ottaen huomioon kokemukset viimeaikaisista kriiseistä.
- Pykälässä valtioneuvostolle annettaisiin valtuus päättää toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden ylittämisoikeuden enimmäismäärästä ja tämän alku- ja päättymisajankohdasta. Päätös olisi lainvoimaa vailla suoraan sovellettavissa.
- Valtuus koskisi poikkeuksellisia tilanteita (esim. polttoaineiden merkittävä hinnankorotus tai saatavuusongelma), joissa toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden hyödyntäminen on merkittävästi ja yleisesti vähentynyt, joka johtaa koko Suomen kalastuskiintiön hyödyntämisasteen merkittävään alentumiseen. Valtuus ei edellyttäisi valmiuslain mukaisia poikkeusoloja.

Muutosesitys 5, toimijakohtaisen kalastuskiintiön käyttövaatimuksen kiristäminen

- Lain 27 §:n muutosesityksen tavoite on vahventaa määräyksiä toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käyttövaatimuksista. Tällä tavalla pyritään edistämään kiintiöjärjestelmän tarkoitusta sekä käyttöoikeuksien ja kalastuskiintiöiden siirtymistä aktiivisille kalastajille.
- Pykälän kolmatta momenttia vahvennetaan siten, että haltijan tulee käyttää kalastuskiintiönsä itse vähintään 10 prosentin edestä. Tällä tavalla pyrittäisiin estämään siirrettävien käyttöoikeuksien jäämistä passiivisille kalastajille, jotka vuosittain vain siirtävät kiintiönsä kokonaan tai osittain muille kalastajille (joille ei tule varmuutta jatkuvuudesta).

Muutosesitys 6, käyttöoikeuksien ja kalastus-kiintiöiden vaihdon edistäminen (”kauppapaikka”)

- Lain 32 §:n muutosesityksen tavoite on edistää käyttöoikeuksien ja kalastuskiintiöiden haltijoiden välisiä vaihtoja.
- Kokonaan julkisen rekisterin ja suljetun rekisterin välimuotona ehdotetaan, että käyttöoikeuksien ja kalastuskiintiöiden haltijat voisivat sähköisen asioinnin järjestelmässä saada oikeudet nähdä toisten haltijoiden toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden määrät ja niiden kulloinkin käyttämättömät määrät.
- Tietojen selausoikeus edellyttäisi aina haltijan antaman suostumusta omien tietojensa antamiseen muiden haltijoiden nähtäväksi.

Muutosesitys 7, sisävesialusten tunnisteen merkintä

- Lain 41 §:n muutosesityksen tavoite on täydentää pykälää puuttuvilla sisävesialuksen tunnisteen merkintää koskevilla säännöksillä.
- Säännöksillä huolehdittaisiin siitä, että tunnuksen merkintä sisävesialukseen tehdään yhdenmukaisella tavalla ja siten että se aluksen sivuilla näkyy selkeästi ja erottuu taustastaan.

Muutosesitys 8, valtuudet kalastuksen säätelyyn

- Lain 9 §:ää tarkemmista säännöksistä Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitetuista säilyttämistoimenpiteistä ja monivuotisista suunnitelmista ehdotetaan täydennettävän asetuksenantovaltuuksilla, jonka tavoitteena on varmistaa riittävä oikeusperusta kalastuksen säätelyyn.
- Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa EU:n yhteisestä kalastuspolitiikasta annetun asetuksen artiklan 18 lisäksi myös 11, 13, 19 ja 20 artikloissa tarkoitettuja unionin säilyttämistoimenpiteitä ja monivuotisia suunnitelmia koskevia täydentäviä tai tarkempia säännöksiä.
- Uusilla artiklaviittauksilla voitaisiin asetuksilla toimeenpanna unionin ympäristölainsäädäntöä kalastuksessa ja muuta kalastuksen säätelyä.

Lausunnot

- Esityksestä annettiin yhteensä 19 lausuntoa. Kannatusta sai erityisesti siirrettävien käyttöoikeuksien muuttaminen toistaiseksi voimassa oleviksi. Siihen liittyen korostettiin käyttöoikeuksien pysyvyyden merkitystä ja ehdotettiin 10 vuotta pidempää esim. 15 vuoden päättymisaikaa.
- Suomen Ammattikalastajaliitto suhtautui varauksellisesti silakan rysäkalastusta koskevien käyttöoikeuksien päättymiseen vuoden 2026 lopussa. Toisaalta monet tahot kannattivat tätä koskevaa ehdotusta ja ehdotusta siitä, että silakan rysäkalastus järjestettäisiin uudelleen perustuen kaupallisille kalastajille yhteisiin erillisiin kalastuskiintiöihin ja rysä- ja troolikalastusta koskevien osuuksien määrittelyyn.
- Lausuntojen ja silakan rysäkalastajien haastattelujen perusteella silakan rysäkalastuksen erillisten kalastuskiintiöiden vähimmäismääriä nostettiin siten, että ne saalistilastojen valossa suurella todennäköisyydellä aina riittävät rysäsaaliille. Samalla niiden enimmäismääriä pienennettiin, koska ne katsottiin tarpeettoman suuriksi ja niiden katsottiin rajoittavan tarpeettomasti troolikalastusta.

Voimaantulo

- Lakimuutos ehdotetaan tulemaan voimaan joulukuun puolivälissä 2022, jotta ehdotetut muutokset voitaisiin toimeenpanna ennen toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden jakamista vuodelle 2023.

