

Asia: VN/36189/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiskommentit ja vapaa sana

Luonnonvarakeskus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Luonnonvarakeskus pitää tärkeänä, että Luonnonvarakeskuksen lakisääteisissä seurannoissa, tilastoinnissa ja tutkimuksessa tarvittavan tiedon saatavuus varmistetaan jatkossakin. Yleisenä vaikutelmana on, että kalastuksesta kerättävä tieto tarkentuu jatkossa, ja tämä koskee erityisesti pieniä aluksia. Tarkentunut tieto vastaa paremmin Luonnonvarakeskusta koskeviin tiedontuottovaatimuksiin. Luonnonvarakeskus pitää sähköisen raportointitavan laajentamista perusteltuna. Uudistus voi merkittävästi parantaa kalastustietojen ajantasaisuutta, laatua ja raportointivelvoitteita. Samalla Luke korostaa, että uusien järjestelmien tulee olla käyttäjäystävällisiä ja mahdollisimman pitkälle automatisoituja, jotta toimijoille aiheutuva hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena.

Vaikka tietojärjestelmien kehittämisen lähtökohtana ovat ensisijaisesti valvonnan tarpeet, Luonnonvarakeskus pitää tärkeänä, että myös aineistojen keskeiset tutkimus-, seuranta- ja tilastokäyttäjät huomioidaan järjestelmien suunnittelussa. Näin voidaan varmistaa, että järjestelmät tukevat valvonnan lisäksi aineistojen pitkäaikaista hyödynnettävyyttä sekä niiden soveltuvuutta nykyisiin ja tuleviin kalakantojen arvioinnin, seurannan, tutkimuksen ja tilastoinnin tarpeisiin. Esimerkiksi mikäli kamerajärjestelmillä aletaan valvomaan poisheittokiellon noudattamista, niin olisi hyödyllistä varmistaa sekä lainsäädännön että käytännönkin tasolla, että Luke voisi käyttää näitä tietoja esim. sivusaaliiden (ETP-lajit, eri lajien suhteelliset runsaudet) seurannassa.

Luonnonvarakeskus pitää punnituskäytäntöjen yhdenmukaistamista kannatettavana. Jatkovalmistelussa olisi tärkeää varmistaa, että punnitustiedot ovat teknisesti yhteensopivia muiden kalatalouden tietojärjestelmien kanssa ja että punnitsijarekisterin käyttöönotto sekä hyväksytyjen punnitusratkaisujen saatavuus, saavutettavuus ja käytännön käytettävyys toteutetaan kalatalouden toimijoiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää pienimuotoisen rannikkokalastuksen toimintaedellytyksiin, jotta uusista velvoitteista ei muodostu kohtuuttomia tai käytännössä vaikeasti toteutettavia vaatimuksia. Tavoitteena tulisi olla järjestelmä,

joka parantaa kalastustietojen luotettavuutta ja jäljitettävyyttä ilman, että se aiheuttaa toimijoille ylitsepääsemättömiä hallinnollisia tai taloudellisia esteitä.

Luonnonvarakeskus arvioi kalastusalueiden seurannan parantamisen lähtökohtaisesti myönteisenä. Tarkemmat paikannus- ja pyyntitapahtumatiedot voivat parantaa kalastuspainetta, pyyntialueita ja kalastuksen alueellisia vaikutuksia koskevien arvioiden laatua. Luotettava jäljitettävyys tukee kalastustuotteiden markkinoiden läpinäkyvyyttä sekä mahdollistaa entistä tarkemman tiedon hyödyntämisen tutkimuksessa, tilastoinnissa ja kansainvälisessä raportoinnissa. Luonnonvarakeskus kuitenkin esittää huolensa uudistuksen vaikutuksista erityisesti kalatalouden pieniin toimijoihin. Uudistuksessa tulisi arvioida huolellisesti, ettei kalatalouden toimijoiden hallinnollinen taakka kasvaisi kohtuuttomaksi. Erityisesti pienimuotoisen rannikkokalastuksen, sekä silakan ja kilohailin troolikalastuksen toimintaolosuhteet ja käytännöt tulisi huomioida asetuksen valmistelussa.

Vesiviljelyalueiden rekisteröintiin liittyen Luonnonvarakeskus korostaa, että muutoksen yhteydessä tulee turvata alueiden rekisterihistoria, tunnisteen säilyminen, siirtymävaiheen dokumentointi ja aineistojen vertailukelpoisuus. Tämä on tarpeen, jotta rekisterimuutokset eivät aiheuta tarpeettomia katkoksia vesiviljelystä koskeviin tilasto-, tutkimus- ja seuranta-aineistoihin.

Nykytila

Tähän osioon pyydämme kirjaamaan arvionne hallituksen esityksen nykytilan kuvauksen osuvuudesta sekä kirjaamaan täsmällisesti mahdolliset täydennys- ja korjausehdotukset sekä perustelut niille.

Luonnonvarakeskus pitää hallituksen esityksen nykytilan kuvausta pääosin asianmukaisena valvontajärjestelmän, toimijoiden velvollisuuksien ja viranomaisten työnjaon näkökulmasta. Kuvauksessa voisi kuitenkin täydentää kalatalouden tutkimus-, seuranta-, tilasto – ja EU-tiedonkeruunäkökulmaa erityisesti kohdissa 3.3.1.2 Toimijoiden velvollisuudet, 3.3.1.2 Viranomaiset ja niiden tehtävät sekä tietojärjestelmiä ja rekistereitä koskevissa maininnoissa. Kalastusta koskevat valvonta-aineistot eivät ole ainoastaan hallinnollisen valvonnan välineitä, vaan ne muodostavat keskeisen osan tietopohjaa, jota käytetään kalakantojen tilan arvioinnissa, saalis- ja pyyntiponnistusaikasarjoissa, alueellisen kalastuspaineen arvioinnissa, virallisissa tilastoissa ja EU-raportoinnissa.

Luonnonvarakeskuksen toteuttama kalatalouden EU-tiedonkeruuhjelma perustuu EU-lainsäädäntöön ja sen sisältöön kuuluvat mm. Kaupallisen kalastuksen tiedot, kalastuksen sivusaaliit, tutkimusmatkat, vapaa-ajan kalastus, vaelluskalojen jokiseurannat, tilastollinen ja taloudellinen tiedonkeruu sekä tietokantojen kehitys ja ylläpito. Ohjelmaan sisältyy myös kanta-arvioihin liittyvää työtä ICES-työryhmissä, minkä vuoksi valvonta- ja raportointiaineistojen laadulla ja vertailukelpoisuudella on suora yhteys kalastusmahdollisuuksia, sääntelyä ja kalakantojen kestävää hyödyntämistä koskevaan tietopohjaan.

Nykytilassa kalastusta koskeva tieto muodostuu useista eri aineistolähteistä, kuten saalis- ja purkamisilmoituksista, myynti- ja kuljetusasiakirjoista, punnitustiedoista, kalastusaluerekistereistä, seurantajärjestelmistä sekä viranomaisten tarkastus- ja valvontatiedoista. EU:n uudistettu valvonta-asetus korostaa näiden tietojen digitaalista kirjaamista, sähköistä toimittamista, jäljitettävyyttä, punnitustietojen merkitystä ja tietojen ristiin tarkistamista. Esityksessä ehdotetut saalisrekisteriä,

punnitsijarekisteriä, tiedonhallintailmoitusta, valvonnan tietovarantoa ja aluksen seurantajärjestelmää koskevat muutokset ovat tämän vuoksi merkittäviä myös tutkimus- ja tilastokäytön kannalta.

On huomioitavaa, että aikasarjojen jatkuvuus ja muutosten dokumentointi ovat kalakantojen arvioinnin kannalta keskeisiä. Kun tiedonkeruun kattavuus, ilmoitustapa tai alusten seurannan tarkkuus muuttuu, syntyy riski siitä, että aineistoissa havaittu muutos johtuu osittain menetelmämuutoksesta eikä kalastuksen tai kalakannan todellisesta muutoksesta. Tämän vuoksi järjestelmämuutosten yhteydessä on varmistettava aineistojen metatiedot, muuttujamäärittelyt, historiatietojen säilyminen ja mahdollisuus muodostaa vertailukelpoisia aikasarjoja ennen ja jälkeen uudistuksen.

Luonnonvarakeskus korostaa, että vesiviljelyalusten poistaminen kalastusalusrekisteristä saisi vaarantaa huolimatta alusten rekisterihistorian jäljitettävyyttä, jotta rekisterimuutokset eivät aiheuta tarpeettomia katkoksia vesiviljelyä koskeviin tilasto-, tutkimus- ja seuranta-aineistoihin.

Nykytilan kuvauksessa olisi hyvä nykyisestä tarkemmin kuvata valvontajärjestelmän toimivuutta Suomen olosuhteissa ja siinä olisi syytä arvioida tarkemmin ehdotettavan järjestelmän kustannuksia ja hallinnollisia vaikutuksia sekä viranomaisille että elinkeinolle. Epävarmuutta aiheuttavat uuden valvontajärjestelmän kokonaiskustannukset ja niiden jakautuminen viranomaisen ja elinkeinonharjoittajan kesken sekä järjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset. Lisäksi olisi syytä tarkastella lakiesitykseen sisältyvän kansallinen purkamisvaatimuksen yhteneväisyyttä EU:n jäsenvaltioiden välisen oikeudenmukaisen kilpailun edistämisestä koskevan lainsäädännön suhteen.

Vaikutusten arviointi

Tähän osioon pyydämme kirjaamaan arvionne hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin paikkansapitävyydestä sekä kirjaamaan täsmällisesti mahdolliset täydennys- ja korjausehdotukset sekä perustelut niille.

Luonnonvarakeskus arvioi, että uudistuksella voi olla merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kalastuksesta saatavien tietojen kattavuuteen, ajantasaisuuteen ja luotettavuuteen. Sähköisen raportoinnin laajeneminen, punnitus tietojen tarkentuminen, alusten seurantajärjestelmien kehittäminen ja jäljitettävyyssaineistojen vahvistuminen voivat parantaa erityisesti saaliiden lajikohtaista arviointia, kalastuspaineen alueellista kohdentamista, sivusaaliiden seuranta ja kalastuksen vaikutusten arviointia. Kalastuksesta kerättävä tieto tarkentuu jatkossa erityisesti pienempien alusten osalta, ja tarkentunut tieto voi vastata paremmin myös kalatalouden EU-tiedonkeruuhjelman tiedontuottovaatimukseen. Vaikutusten arviointia tulisi kuitenkin täydentää Luonnonvarakeskuksen toteuttamien lakisääteisten seurantojen, tilastoinnin, EU-raportoinnin ja kalakantojen arvioinnin näkökulmasta. Esityksessä arvioidaan valvonnan ja hallinnon vaikutuksia, mutta vähemmälle huomiolle jää se, miten uudet aineistot otetaan käyttöön mm. EU-tiedonkeruuhjelmaan sisältyvissä kalakanta-arvioissa sekä Luken tuottamissa virallisissa tilastoissa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä esittää arvio elinkeinolle aiheutuvista kustannuksista ja riskeistä. Uudistuksen edellyttämiä investointitarpeita, hallinnollista taakkaa sekä vaikutuksia kalastusyritysten kannattavuuteen olisi myös syytä arvioida. Lisäksi esityksessä mainittujen valvontajärjestelmien tekninen toteutus on vielä avoin. Luonnonvarakeskus esittää

huolensa näiden epävarmuuksien aiheuttamista riskeistä ja epävarmuuksista elinkeinolle ja kotimaisen kalan saatavuudelle.

24 § Saaliin punnitseminen ja 28 b § Punnitsijaksi ilmoittautuminen

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että ” Euroopan komissio valmistelee esityksen valmisteluhetkellä kalastustuotteiden punnitsemisen ja näytteenoton tarkempia sääntöjä koskevaa asetusta, mutta säännöksen voimaantulosta tai voimaantuloajankohdasta ei ole varmuutta. Mahdollinen tuleva sääntely on kuitenkin suoraan sovellettavaa unionin sääntelyä, jolloin punnitusjärjestelmien soveltuvuutta olisi arvioita myös tämän säädöksen näkökulmasta.” Luonnonvarakeskus toivoo, että lajisuhteiden määrittelyyn käytettävän menetelmän mittausepävarmuuksiin kiinnitetään riittävästi huomiota. Nämä epävarmuudet korostuvat erityisesti silakan ja kilohailin lajisuhteiden määrittämisessä sekä rannikon läheisyydessä saatavan troolisaaliin kiintiöimättömän sivusaaliin arvioinnissa.

61 §. Pisteiden määrääminen kalastusaluksen päällikölle

Lakiesityksessä rikkomusten pisteytysjärjestelmä muuttuu siten, että jatkossa ne koskisivat myös kalastusaluksen päällikköä. Luonnonvarakeskus toivoo, että tämän muutoksen vaikutuksia Suomen kaupallisen kalastuksen toimintaolosuhteisiin ja elinkeinon harjoittamisen edellytyksiin arvioitaisiin. Koska sama henkilö voi toimia usean eri kalastusaluksen päällikkönä sekä rannikko- että avomerikalastuksessa, niin mahdollisena ongelmana on, että eri aluksilla mahdollisesti tapahtuneista rikkomuksista kertynyt pistekuorma kohdistuu samaan henkilöön riippumatta rikkomuksen olosuhteista, tai vakavuudesta.

Muutosehdotukset

Tähän osioon pyydämme kirjaamaan täsmällisesti erityisesti pykälää tai niiden perusteluja koskevat mahdolliset täydennys- ja korjausehdotuksenne sekä perustelut niille.

17 § Tietojen luovuttaminen

Luonnonvarakeskus pitää erittäin tärkeänä, että pykälässä turvataan tietojen luovuttaminen tutkimus- ja tilastointikäyttöön. Pykälää tai sen perusteluja voisi täsmentää siten, että tietojen luovuttaminen kattaa nimenomaisesti myös Luonnonvarakeskukselle säädetty kalatalouden tiedonkeruu-, seuranta-, arviointi- ja raportointitehtävät. Nykyinen viittaus tutkimukseen ja tilastointiin ei välttämättä riittävän selvästi kata kaikkia niitä viranomaistehtäviä, joissa Luonnonvarakeskus hyödyntää valvontajärjestelmissä syntyviä aineistoja.

Luonnonvarakeskus ehdottaa, että 17 §:n 2 momentin 3 kohta muutetaan esimerkiksi seuraavaan muotoon: ”Tilastokeskukselle, Luonnonvarakeskukselle, yliopistoille ja korkeakouluille tilastojen laatimista, tutkimusta sekä Luonnonvarakeskukselle säädettyjen kalatalouden tiedonkeruu-, seuranta-, arviointi- ja raportointitehtävien hoitamista varten;”

25 § Tiedonhallintailmoitus

Luonnonvarakeskus pitää tiedonhallintailmoituksen käyttöönottoa perusteltuna. Pykälän perusteluja tulisi kuitenkin täydentää siten, että tiedonhallintailmoituksen tietosisällöt määritellään siten, että ne ovat yhteensopivia saalisrekisterin, punnitustietojen, purkamisilmoitusten, myyntitietojen ja tarvittaessa kuljetustietojen kanssa. Lisäksi tietosisällön tulisi säilyä riittävän vakaana, jotta tiedoista voidaan muodostaa tutkimuksen, seurannan ja tilastoinnin kannalta vertailukelpoisia aikasarjoja.

Perustelu: Tiedonhallintailmoitus on esityksen mukaan tarkoitettu tukemaan tietojärjestelmän toimintaa ja muiden ilmoitusten pohjana tapahtuvaa tiedon rikastamista. Koska 25§ :ssä tarkoitettujen ilmoitusten tiedot tallennetaan saalisrekisteriin aluskohtaisesti, ilmoituksen tietosisällöllä on suora merkitys saalis,- purku,- punnitus,- ja myyntitietojen myöhempään yhdistettävyyteen ja käyttökelpoisuuteen.

29 § Tietovaranto sekä 29 a § Valvonnan tietojärjestelmä

Pykälän perusteluissa tulisi tunnistaa nykyistä selkeämmin valvonnan tietovarannon merkitys tutkimuksen, seurannan, tilastoinnin ja kalakantojen arvioinnin tietolähteenä. Tietovarannon tietosisältöjen, tunnisteen ja metatietojen tulee mahdollistaa eri tietolähteiden yhdistäminen sekä aineistojen pitkäaikainen hyödyntäminen tutkimus- ja seurantakäytössä. Yhteen toimivuus on tärkeää myös vesiviljelyä koskevien tilastojen, markkinaseurannan ja tutkimuksen kannalta. Järjestelmien suunnittelussa tulee huomioida tietojen ja rekisteritunnisteen yhdistettävyyden, pitkäaikainen säilyvyys ja tutkimuskäyttö.

Ehdotettu lisäys HE:n kappale 7.1 29§ perusteluihin: Valvonnan tietovarannon tietoja hyödynnetään valvonnan lisäksi kalatalouden tutkimuksessa, seurannassa, tilastoinnissa, kalakantojen arvioinnissa sekä Euroopan unionin tiedonkeruuvälvoitteiden toteuttamisessa. Tietovarannon tietosisältöjen tulee tukea tietojen yhdistettävyyttä, pitkäaikaista käyttöä ja aikasarjojen vertailukelpoisuutta.

30 § Saalisrekisteri

Luonnonvarakeskus ei esitä muutosta pykälätekstiin, mutta pykälän perusteluja tulisi täydentää kappaleessa 7.1 kohdassa 30§ Saalisrekisteri. Saalisrekisterin tietoja hyödynnetään valvonnan lisäksi kalakantojen arvioinnissa, tutkimuksessa, seurannassa, tilastoinnissa sekä unionin tiedonkeruuvälvoitteiden toteuttamisessa. Tietosisältöjen, tunnisteen ja metatietojen muutokset tulee dokumentoida siten, että rekisteritiedoista voidaan muodostaa vertailukelpoisia aikasarjoja ja yhdistää niitä luotettavasti muihin kalatalouden aineistoihin.

33 § Aluksen seurantajärjestelmä

Luonnonvarakeskus ei esitä muutosta pykälätekstiin, mutta pykälän perusteluja tulisi täydentää kappaleessa 7.1. Alusten seurantajärjestelmään tallennettavia sijainti- ja liiketietoja hyödynnetään valvonnan lisäksi kalastuspaineen, pyyntiponnistuksen, pyyntialueiden käytön ja kalastuksen alueellisten vaikutusten arvioinnissa. Tietojen tutkimus- ja seurantakäyttö tulee mahdollistaa tietosuoja- ja liikesalaisuusvaatimukset huomioon ottaen.

Taloudelliset vaikutukset

Luonnonvarakeskus katsoo, että uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää riittäviä resursseja valvonnan, tietojärjestelmien kehittämisen, tiedon laadun varmistamisen ja aineistojen

hyödyntämisen toteuttamiseen. Esityksen tavoitteena on lisätä tiedon tarkkuutta, sähköistä raportointia, jäljitettävyyttä ja valvonnan tehokkuutta. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkäjänteisiä investointeja tietojärjestelmiin, ylläpitoon, laadunvarmistukseen ja viranomaisyhteistyöhön. Mikäli käytettävissä olevat resurssit eivät vastaa kasvavia velvoitteita, on riskinä, että tietojen laatu, kattavuus ja vertailukelpoisuus heikkenevät, mikä voi heikentää sekä valvonnan vaikuttavuutta että tutkimuksen, seurannan, tilastoinnin ja kalakantojen arvioinnin tietopohjaa.

Thessler Sirpa
Luonnonvarakeskus

Tiainen Joni
Luonnonvarakeskus - Luonnonvarat-yksikkö