

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2010 vp

Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä joulukuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta (HE 264/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Jouni Lind, neuvotteleva virkamies Orian Bondestam ja vanhempi hallitus-

sihteeri Pekka Kemppainen, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Tuire Taina, ympäristöministeriö
- johtaja Matti Hepola, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ympäristöneuvos Jukka Sihvomaa, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- tutkimusjohtaja Jaakko Erkinaro, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos.

Lisäksi valiokunta on saanut seuraavien tahojen kirjalliset lausunnot:

- Lapin liitto
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- Tornio-Muoniojokiseura ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suomen ja Ruotsin välinen nykyinen rajajokisopimus tuli voimaan vuonna 1972. Sopimus kos-

kee vesistöön rakentamista ja muita vesitalousasioita, vesiensuojelua ja kalastusta Tornionjoen vesistöalueella sekä joen edustan meri-alueella. Se sisältää yleiset periaatteet rajajoki-yhteistyön järjestämiseksi sekä säännökset vesi-

talous- ja pilaamislupa-asioista. Voimassa oleva rajajokisopimus sisältää myös määräykset pysyvistä suomalais-ruotsalaisesta rajajokikomisiosista, joka soveltaa itsenäisesti rajajokisopimusta sekä ratkaisee rajavesistöjä koskevat lupa- ja korvausasiat. Rajajokisopimusta tarkentaa sopimuksen liitteenä oleva kalastussääntö. Kalastussäännön eräiden määräysten soveltaminen on kuitenkin keskeytetty vuonna 1997 kansallisten tuomioistuinten tulkittua, ettei säännön soveltamiseen ollut kaikilta osin oikeudellisia perusteita. Tämän vuoksi Suomessa ja Ruotsissa on säädetty erillisistä kansallisista kalastusta koskevista säännöksistä Tornionjoen kalastusalueelle, jotta tarvittavaa kalastuksen sääntelyä on voitu jatkaa.

Valiokunta toteaa, että rajajokisopimuksen voimassaoloaikana Suomen ja Ruotsin ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädäntö on uudistunut ja laajentunut huomattavasti. Kummassakin maassa on tullut sovellettavaksi Euroopan unionin laaja-alainen ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädäntö, myös Yhdistyneiden kansakuntien piirissä on tehty uusia sopimuksia esimerkiksi kansainvälisten vesistöjen käytöstä ja suojelusta, biodiversiteetistä sekä kansalaisten tiedon saannista ja osallistumisesta ympäristöasioissa. Suomi ja Ruotsi ovat lisäksi Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta tehdyn sopimuksen osapuolia.

Valiokunta toteaa, että Suomen perustuslain näkökulmasta on pidetty ongelmallisena sitä, että nykyisen sopimuksen mukaan rajajokikomission tekemiin päätöksiin ei voida hakea muutosta muulta kuin korvausten osalta. Tällä tavalla rajatun muutoksenhakuoikeuden voidaan perustellusti katsoa vaarantavan kansalaisten oikeusturvaa. Rajoituksen on katsottu olevan ristiriidassa myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa. EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpano edellyttää, että Tornionjoen vesistöalueelle perustetaan Ruotsin kanssa yhteinen kansainvälinen vesienhoitoalue toimivaltaisine viranomaisineen ja että aluetta varten laaditaan yhteen sovitettu vesienhoitosuunnitelma. Myös EU:n tulvadirektiivi edellyttää yhteis-

työtä rajavesistöissä. Valiokunta pitää edellä mainittujen näkökohtien nojalla uutta rajajokisopimusta näiltä osin erittäin tarpeellisenä.

Vesilupa-asioiden sääntely

Nykyiseen sopimukseen sisältyvästä vesilupa-asioiden aineellisesta sääntelystä ehdotetaan luovuttavaksi uudessa rajajokisopimuksessa, ja Tornionjoen vesistössä vesilupa-asioissa sovellettava lainsäädäntö ja lupaviranomaiset määntyvät jatkossa kummankin maan kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella. Lupaviranomaisena toimiva nykyinen rajajokikomisio lakkautetaan, ja Suomen puolen vesilupa-asiat siirretään Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäviksi. Valiokunta pitää välttämättömänä esitetyn muutoksenhakumahdollisuuden toteutumisesta vesilupa-asioissa jatkossa myös rajajoki-alueella.

Valiokunta toteaa, että vesi- ja ympäristön-suojelulainsäädäntöjen samankaltaisuus Suomessa ja Ruotsissa mahdollistaa periaatteessa sen, että sopimukseen perustuvan aineellisen sääntelyn sijaan voidaan siirtyä soveltamaan kansallisia säädöksiä ympäristönsuojelun korkeaa tasoa säilyttäen. Vaikka kansalliset ympäristölainsäädännöt ovat varsin samankaltaiset, voi erityisesti säädösten soveltamiskäytäntöihin liittyä kuitenkin eroavaisuuksia. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että kansalliset viranomaiset tuntevat myös toisen osapuolen lainsäädännölliset soveltamiskäytännöt.

Rajat ylittävien ympäristövaikutusten huomioon ottamiseksi uudessa sopimuksessa määrätään, että kansallisen lupaviranomaisen on otettava huomioon toisen sopimuspuolen alueella aiheutuvat vaikutukset vesien tilaan ja käyttöön samalla tavalla kuin vastaavat vaikutukset omassa maassa. Kumpikin sopimusosapuoli määrää jatkossa myös valvontaviranomaisen valvomaan yleistä etua toisen maan lupaviranomaisessa, ja kummankin maan asianosaisille tunnustetaan samat oikeudet lupaprosessissa valtakunnan rajasta riippumatta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä tässä yhteydessä korostaa kansalaisten rajavesistöä koskevien tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien

sien turvaamista. Tiedonkulun varmistamiseen, nopeaan tiedottamiseen ja kääntämiseen tulee varata riittävät resurssit.

Ympäristönsuojelun näkökulmasta rajajokisopimuksen tarkoituksena on ympäristövahinkojen torjunnan lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yhteisten pinta- ja pohjavesien tilatavoitteiden saavuttamiseen, luonnonsuojeluun ja kalakantojen suojeluun. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä korkean ympäristönsuojelun tason turvaamista kaikkien niiden hankkeiden osalta, joista voi aiheutua haitallisia ympäristövaikutuksia Tornionjoen vesistölle ja vaelluskalakannoille.

Uusi rajajokikomissio

Lisääntyneitä rajavesistöyhteistyön tarpeita varten perustetaan sopimusehdotuksen mukaan uusi suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Uuden komission erityisenä tehtävänä on huolehtia EU:n vesipolitiikan puitedirektiiviin ja tulvadiirektiiviin perustuvien tehtävien hoidosta, kuten vesienhoitosuunnitelmien, tulvariskien hallintasuunnitelmien ja eri ohjelmien yhteensovittamisesta. Luonnonsuojelun huomioon ottaminen viittaa erityisesti Tornion-Muonionjoen asemaan EU:n Natura 2000 -verkostoon kuuluvana suojelualueena ja edellyttää, että aluetta koskevat kansalliset hoito- ja käyttösuunnitelmat sovitetaan maiden välillä saumattomasti yhteen.

Rajajokikomission tulee myös kehittää muuta rajavesistöyhteistyötä yhteistyössä alueen viranomaisten ja kuntien kanssa. Lisäksi komission tehtävänä on seurata sopimuksen soveltamista ja muun muassa varmistaa riittävää lupakäytäntöjen yhdenmukaisuutta kansallisissa lupaviranomaisissa. Komissiolle asetettavat yhteistyötehtävät ovatkin merkittäviä sopimusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Valiokunta painottaa, että uudelle rajajokikomissiolle on turvattava riittävät resurssit ja muut toimintaedellytykset laajan tehtäväkentän hoitamiseen.

Vaelluskalakantojen suojelu

Kalastukseen liittyvien määräysten tarkistaminen ja muuttaminen on sopimusehdotuksen keskeisimpiä asioita. Valiokunta toteaa, että Tornionjoen arvokkaiden vaelluskalakantojen (lo-

hi, siika ja meritaimen) tila ja erityisesti niihin kohdistuva kalastuspaine ovat vaihdelleet viime vuosikymmeninä hyvin voimakkaasti. Yleisesti arvioituna vaelluskalakantojen säilymiseen elinvoimaisina liittyy tällä hetkellä merkittäviä uhkatekijöitä.

Rajajokisopimuksen piirissä oleva alue on Tornionjokeen lisääntymään pyrkivien kalojen vaellusreitit päätepiste, jossa lopullisesti määräytyy kutevien kalakantojen koko ja rakenne sekä myös Tornionjoen vaelluskalakantojen monimuotoisuuden säilyminen. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että rajajokisopimuksen avulla arvokkaita kalakantoja suojellaan kestävän käytön periaatteiden mukaisesti pitkällä aikavälillä. Kalastussäännöllä tulee turvata lohikantojen säilyminen kaikissa oloissa vähintään nykyisessä runsaudessaan, mutta myös pyrkiä vahvistamaan kantoja tulevaisuudessa. Meritaimen- ja siikakantojen tilaa on parannettava huomattavasti nykyisestä.

Tornionjoen lohikannan erilaistuneet osakanat muodostavat kokonaisuutena Itämeren alueen tärkeimmän luonnonvaraisen lohikannan, joka elpyi aallonpohjasta 1990-luvun loppupuoliskolla kalastuksen säätelyn tehostamisen myötä. Kuluvana vuosikymmenenä kantojen elpyminen on jatkunut hitaammin ja osin luontaisen kantasyklin mukaisesti vaihdellen. Valiokunta korostaa, että vahva luonnonlohikanta kestää paremmin haitallisten ympäristömuutosten vaikutuksia ja lisäksi luonnonlohen poikaskuolevuus meressä on huomattavasti pienempi kuin istutuspoikasilla.

Tornionjoen vesistön meritaimenkannat ovat olleet pitkään erittäin heikkoja, ja menneinä vuosikymmeninä meritaimenen lisääntyminen on jopa loppunut eräissä taimenen kutuajoissa. Meritaimenkantojen tila edellyttää nykyistä tehokkaampaa suojelua kalastukselta, jotta kantojen tilassa päästäisiin edes tyydyttävälle tasolle. Valiokunta katsoo, että tähän asti voimassa ollut Tornionjoen kalastussääntö erillismääräykseen ei ole kyennyt elvyttämään meritaimenkantoja ja siksi uuden säännön tulee suojella merkittävästi paremmin meritaimenkantoja.

Kestävä kalastus

Valiokunta pitää ehdotetun rajajokisopimuksen arvioinnin kannalta keskeisenä sitä, miten hyvin sopimus toteuttaa Tornionjoen arvokkaiden luonnonlohi-, siika- ja meritaimenkantojen suojelua. Kalastusta koskeva yhteinen ja tehokas sääntely on tarpeen erityisesti vaelluskalakantojen suojelun varmistamiseksi. Valiokunta katsoo, että kysymys on kahden valtion erilaisten kalastusintressien hankalasta yhteensovittamisesta, mutta vaelluskalakantojen suojelun kannalta saavutettu neuvottelutulos ei ole kokonaisuutena riittävä. Valiokunta pitää asiantuntijakuulemisen perusteella ilmeisenä, ettei vaelluskalakantojen kalastuksen sääntely ole sopimusehdotuksessa ja sen liitteenä olevassa kalastussäännössä kaikilta osin varovaisuusperiaatteen mukaista eikä suoraan turvaa riittävästi vaelluskalakantojen tilaa myös mahdollisesti muuttuvissa olosuhteissa.

Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) arvion mukaan Tornionjoki tuottaa lohenpoikasia nykyisin yli puolet joen potentiaalista poikastuotantokyvystä. Lohikantojen on arvioitu olevan lähellä maksimaalisen saaliin tuottotasoa (MSY), mitä voidaan pitää biologisena minimikantana kalakannan suojelun ja pitkäaikaisen kestävän käytön kannalta. Valiokunta korostaa, ettei Tornionjoen lohikantojen hyödyntämistä voida kestävästi tehostaa tällä hetkellä.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu rajajokisopimus todennäköisesti lisää lohen kalastusta sekä jokialueella että Tornionjoen edustan merialueella. Joessa laajennetaan mahdollisuuksia kalastaa kulkuverkolla, kulteella ja lipolla lohta sekä lyhennetään vapakalastuksen viikkorauhottusta, sekä joen edustan merialueella pyynnin aloitus aikaistuu Ruotsin puolella. Rajajokisopimuksen lisäksi myös Suomen ja Ruotsin kansallisella merikalastusta koskevalla sääntelyllä on merkitystä vaelluskalakantojen osalta. Valiokunta pitää myös asianmukaisena Kemijoen ns. terminaalialuetta koskevien kalastus- ja kantaselvitysten tekemistä ja niiden pohjalta tehtäviä toimenpiteitä osana Tornionjoen kalakantojen

kestävän kalastuksen järjestämistä. Edelliseen viitaten ympäristövaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta sisällyttää mietintöönsä lausuman, jossa edellytetään, että hallitus huolehtii lohen ja taimenen kalastuksen tehokkaasta kansallisesta säätelystä kokonaisuutena vaelluskalakantojen riittäväksi suojelemiseksi.

Valiokunta katsoo ehdotuksen tehostavan vain vähän meritaimenen suojelua kalastukselta, koska suurin osa meritaimenista saadaan Tornionjoessa lohenkalastuksen sivusaaliina. Lohenkalastusta vapauttavat kalastussäännön kohdat mahdollistavat lohenkalastuksen todennäköistä tehostumista joessa, joka puolestaan kumoo osin taimenen suojelua parantavien sääntökohtien vaikutuksen.

Tornionjoen uhanalaiset meritaimenkannat lisääntyvät suurimmaksi osaksi Tornionjoen sivuvesistöissä, eivätkä sivujoet kuulu ehdotetun rajajokisopimuksen soveltamisalaan. Rajajokisopimuksen 25 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat Tornionjoen sivuvesistöjen kohdalla antamaan tarvittavia määräyksiä ja ryhtymään toimiin kalakantojen edistämiseksi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Ruotsin kanssa ryhdytään nopealla aikataululla yhteisiin toimiin sivujokien meritaimenkantojen elvyttämiseksi ja näitä vesialueita koskevien tarvittavien kalastusrajoitusten käyttöönottamiseksi.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu kalastussääntö mahdollistaa 16 §:n perusteella myös tiukennukset kalastuksen säätelyssä Suomessa ja Ruotsissa, jos kalakantojen tila heikkenee. Valiokunta korostaa sitä, että rajajokisopimuksen uudistaminen erityisesti kalastuksen osalta on ollut pitkä ja vaikea prosessi, jossa yksimielisyyttä on ollut vaikea löytää. Sen vuoksi on mahdollista, että myös kalastuksen säätelyn tiukentaminen poikkeuksia säätämällä saattaa osoittautua käytännössä hankalaksi ja aikaa vieväksi prosessiksi. Valiokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että 16 §:n nojalla tulee kuitenkin aina ryhtyä tarvit-

taessa nopeisiin toimenpiteisiin kalastuksen sää-
telyn tehostamiseksi, jos suojele sitä edellyttää.

Poikkeusmahdollisuuksien käyttö kalastuk-
sen säätelyssä edellyttää ehdottomasti kattavaa
ja ajantasaista kalakantojen tilan ja kalastuksen
seuranta, jotta voidaan käyttää erityisesti kalas-
tussäännön antamia mahdollisuuksia asettaa
kansallisesti tiukempia rajoituksia erityisesti lo-
henpyynnille. Yhdenmukaisten ja ajantasaisten
seurantatietojen keräämiseen ja järjestelmälli-
seen tietojen vaihtoon tulee sopia toimiva järjes-
telmä Suomen ja Ruotsin tutkimuslaitosten vä-
lillä. Valiokunta pitää tärkeänä sopia etukäteen
myös tarkemmista käytännön viranomaismenet-
telyistä Ruotsin kanssa, jotta 16 §:n mukaista
poikkeussääntelyä voidaan soveltaa tarvittaessa
nopeastikin.

Kalastussäännön 21 § koskee kalastuksen val-
vontaa Tornionjoella, ja siinä mahdollistetaan
muun muassa yhteisvalvonnan suorittaminen.
Tehokkaan valvonnan toteuttaminen ratkaisee
pitkälti sen, kuinka hyvin vaelluskalakantojen
suojelella onnistutaan. Valiokunta pitääkin
välttämättömänä, että rajajokisopimuksen sopi-
musalueella kalastuksen valvontaa tehostetaan
huomattavasti nykyisestä.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

*että maa- ja metsätalousvaliokunta ot-
taa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiisanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /vihr
Antti Kaikkonen /kesk
Timo Kaunisto /kesk

Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.