

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta sekä luonnonsuojelulain ja metsästyslain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta sekä luonnonsuojelulain ja metsästyslain muuttamisesta (HE 82/2015 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Johanna Niemivuo-Lahti, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pekka Kemppainen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Esko Hyvärinen, ympäristöministeriö
- johtaja Petri Ahlroth, Suomen ympäristökeskus
- kasvinviljelyasiamies Mika Virtanen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toiminnanjohtaja Panu Hiidenmies, Suomen metsästäjäliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (vieraslajilaki). Lailla annetaan täydentävät säännökset EU:n haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta annetun asetuksen toimeenpanemiseksi. Laissa säädetään myös eräistä muista toimenpiteistä, joilla vieraslajeista aiheutuvia vahinkoja pyritään kansallisesti estämään ja vähentämään. Ehdotettuun lakiin siirretään myös nykyisin luonnonsuojelulakiin sisältyvät säännökset vierasperäisten lajien leviämisen rajoittamisesta. Valiokunta toteaa, että voimassa oleva lainsäädäntö on vieraslajien osalta hajanainen ja sisältää erityisesti riskien hallinnan suhteen selviä puutteita.

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2015 vp

Valiokunta pitää vieraslajilain säätämistä tärkeänä uudistuksena, joka tarjoaa mahdollisuuden puuttua nykyistä tehokkaammin vieraslajien aiheuttamien haittojen ennaltaehkäisemiseen ja torjuntaan. Maailmanlaajuisesti haitalliset vieraslajit ovat toiseksi suurin uhkatekijä luonnon monimuotoisuudelle elinympäristöjen häviämisen ja pirstoutumisen jälkeen. Vieraslajien haitalliset vaikutukset luonnossa ovat moninaisia, ja niiden aiheuttamaan uhkaan on syytä varautua ajoissa. Euroopassa arvioidaan olevan tällä hetkellä noin 11 000 vieraslajia, joista todennäköisesti 10—15 prosenttia aiheuttaa ekologisia ja taloudellisia vahinkoja. Vahinkojen suuruudeksi on arvioitu vähintään 12,5 miljardia euroa vuodessa.

Haitalliset vieraslajit aiheuttavat myös Suomessa merkittäviä vahinkoja luonnon monimuotoisuudelle ja taloudelliselle toiminnalle, vaikka kokonaisarvioita vahingoista ei ole toistaiseksi tehty. Maa- ja metsätalousministeriön valmisteleman vuonna 2012 valmistuneen kansallisen vieraslajistrategian mukaan Suomessa on 157 haittaa aiheuttavaa ja 123 tarkkailua vaativaa tai paikallisesti haitallista vieraslajia.

Globalisaatio, kasvanut kansainvälinen kauppa ja liikenne sekä lisääntynyt matkailu ja tähän liittyvä omatoiminen kasvien ja eliöiden tuonti lisäävät vieraslajien leviämismahdollisuuksia. Monet ihmisen muokkaamat ekosysteemit, kuten puutarhat ja viheralueet, ovat otollisia alueita vieraslajien asettumiselle ja leviämislle. Tahattomasti maahan kulkeutuu vieraslajeja esimerkiksi siemeninä, munina, tauteina, loisina tai muiden lajien mukana. Alusliikenteen määrän kasvu on merkittävä vieraslajien leviämiseen vaikuttava tekijä esimerkiksi laivojen painolastivesissä tai runkoon kiinnittyneinä. Tarkoituksellisesti Suomeen tuodaan vieraslajeista esimerkiksi hyötykasveja viljelyyn ja koristekasveiksi, bioenergian lähteeksi, kalalajeja vesiviljelyyn, riistaeläimiä sekä suuri määrä erilaisia lemmikkieläimiä.

Vaikka suurin osa vieraslajeista ei aiheutakaan haittoja, ovat jotkut lajit todella merkittävä uhka luonnon monimuotoisuudelle ja luonnonvaroilta sekä niiden hyödyntämiselle. Vieraslajit ovat esimerkiksi suurin alkuperäislajien sukupuuttoon aiheuttava tekijä. Valiokunta katsoo, että laajalle jo levinneiden haitallisten vieraslajien haittojen vähentäminen on jälkikäteen vaikeaa tai mahdotonta ja torjuntakustannukset muodostuvat usein hyvin korkeiksi. Valiokunta korostaa, että varautuminen haitallisten vieraslajien tunnistamiseen ja niiden leviämisen ehkäisemiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on myös taloudellisesti kannattavaa.

EU:n vieraslajiasetuksen lajiluettelo

EU:n vieraslajiasetuksella pyritään estämään haitallisten vieraslajien sekä tarkoituksellinen että tahaton tuonti EU:n alueelle ja lajien päästäminen luontoon. Asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu sellaiset lajit, joiden luontainen levinneisyysalue muuttuu ekologisten olojen muuttumisen ja ilmastonmuutoksen myötä eikä välittömästi ihmisen toiminnan seurauksena. Valiokunta toteaa, että EU:n vieraslajiasetusta sovelletaan unionin tasolla määriteltäviin haitallisiin vieraslajeihin, jotka yksilöidään komission hyväksymässä unionin luettelossa. Luetteloon voidaan ottaa sellaisia vieraslajeja, jotka uhkaavat luonnon monimuotoisuutta ja joiden hallinta vaatii jäsenmaiden yhteisiä toimenpiteitä. EU:n luetteloon sisältyviä haitallisia vieraslajeja ei saa tuoda maahan, kasvattaa, myydä eikä päästää ympäristöön.

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2015 vp

Vieraslajiasetuksen mukaisia toimenpiteitä haitallisten vieraslajien hallitsemiseksi ovat lajin hävittäminen, sen kannan säätely sekä lajin leviämisen rajoittaminen. EU:n vieraslajiasetuksen edellyttämät toimet vieraslajilistalle päätyneiden lajien osalta ovat velvoittavia, ja on olemassa riski, että EU:n priorisoimien lajien seurantaan, torjuntaan ja raportointiin ohjataan jatkossa yhä enemmän niukkoja resursseja ja Suomen luonnon monimuotoisuuden kannalta kansallisesti erityisen haitalliset lajit voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että vieraslajien torjunnassa löytyy tasapaino EU:n vieraslajiluetteloon sisältyvien lajien ja kansallisesti määriteltyjen haitallisten lajien kesken.

Suomen kansallinen vieraslajiluettelo

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää muista kuin EU:n luetteloon sisältyvistä haitallisista vieraslajeista, joista Suomen oloissa saattaa aiheutua vahinkoa luonnon monimuotoisuudelle, luonnonvaraiselle eliöstölle taikka terveydelle tai turvallisuudelle. Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa vieraslajiriskien hallintaa sisällyttämällä vahinkoa aiheuttavat vieraslajit valtioneuvoston asetuksella säädettävään kansalliseen haitallisten vieraslajien luetteloon. Samalla metsästyslain 42 §:n mukaisesta lintu- ja nisäkäsvieraslajien maahantuonnin taupauskohtaisesta lupaharkinnasta luovuttaisiin.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että esimerkiksi minkki ja supikoira määritellään kansallisesti merkityksellisiksi haittaa aiheuttaviksi vieraslajeiksi, koska näiden lajien aiheuttamat vahingot ovat Suomessa varsin suuria. Valiokunta katsoo, että kansallisesti haitallisten vieraslajien osalta tulee lajikohtaisesti kyetä estämään haittoja kustannustehokkailla keinoilla.

Vapautunut kansainvälinen kauppa ja liikenne sekä lisääntyvä matkailu ja tähän liittyvä omatoiminen kasvien ja muiden eliöiden tuonti lisäävät vieraslajien leviämismahdollisuuksia ja tästä aiheutuvia riskejä. Valiokunta korostaa, että kansallisesti merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelo tulee olemaan hyvin merkittävä väline, jotta haitallisten lajien maahantuontia voidaan ennakolta ja varovaisuusperiaatteen mukaisesti ehkäistä. Esityksen mukaan kansalliseen luetteloon otettaviin vieraslajeihin olisi mahdollista soveltaa vastaavia maahantuonti- ja muita rajoituksia kuin unionin luetteloon kuuluviin lajeihin.

Valiokunta pitää myös tärkeänä varmistaa, ettei esitetyn metsästyslain muutoksen ja luonnonsuojelulain ns. CITES-säännösten välille jää sellaisia säädösaukkoja, jotka mahdollistavat esimerkiksi ei-uhanalaisten myrkkykäärmeiden tai muiden vastaavien haitallisten lajien maahantuonnin. Valiokunta pitää tarpeellisena, että lajit voidaan määritellä tarvittaessa myös lajiryhmätasolla, jolloin vältetään luettelon jatkuva päivittäminen.

Vieraslajilain toimeenpano

EU:n vieraslajiasetuksen ja ehdotetun vieraslajilain toimeenpanon viranomaistehtävistä vastaisivat ELY-keskukset, Tulli sekä Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Toimeenpanon vaatimista suunnittelu- ja asiantuntijatehtävistä vastaisivat Luonnonvarakeskus ja Suomen ympäristökeskus. Toimeenpanotehtävät vastaisivat sisällöltään näille viranomaisille ja laitoksille muiden lakien nojalla tällä hetkellä kuuluvia viranomais- ja asiantuntijatehtäviä.

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2015 vp

Valiokunta toteaa, että EU:n vieraslajiasetuksen ja vieraslajilain toimeenpanoon kuuluvia viranomaistehtäviä hoitaisivat käytännössä valtaosin ELY-keskukset. Esityksen tavoitteena on järjestää vieraslajiasetuksen ja -lain toimeenpano osaksi nykyisiä vastaaventyyppisiä viranomaistehtäviä niin, ettei hallinnollinen taakka merkittävästi lisääntyisi. Valiokunta pitää tavoitetta kannatettavana, mutta toteaa, että lain toimeenpanon vaatima työmäärä ja resurssitarve ovat osin vaikeasti arvioitavissa. Vieraslajeihin liittyvä neuvonta, tiedottaminen ja asiakaspalvelu ovat keskeinen osa vieraslajien torjuntaa ja tulevat onnistuakseen vaatimaan ainakin alkuvaiheessa jonkin verran resurssien uudelleenkohdentamista. ELY-keskusten henkilöstöä on viime aikoina vähennetty, minkä vuoksi työmäärän kehittymistä on ennakoitava ja seurattava sekä tehtäviä jaettava tarkoituksenmukaisella tavalla ELY-keskusten eri vastuualueiden kesken.

Valiokunta korostaa, että lakiesityksellä lisätään kaikkien toimijoiden vastuuta haitallisten vieraslajien torjunnassa, mikä on tärkeää haitallisten vieraslajien hallinnan kannalta. Tarkoituksellisesti hyödyntämistarkoitukseen tuotavien eliölajien säätely onnistuu tehokkaimmin lainsäädännön ja lupamenettelyjen avulla. Lisäksi esimerkiksi taimitarhojen vapaaehtoisilla toimilla voidaan tehokkaasti estää haitallisten kasvilajien leviämistä.

Vieraslajien tahaton tuonti on vaikeammin hallittavissa, ja siihen on hankalampi puuttua, joten mahdolliset tahattomat leviämistävylyt on tunnettava hyvin. Vieraslajeja voi levitä monien erilaisten tuontituotteiden ja -aineistojen mukana (esim. taimiaineistot, maa-aines ja puinen pakkausmateriaali). Varovaisuusperiaatteen noudattaminen ja riskinoton välttäminen ovat tärkeitä vieraslajien leviämisen estämiseksi. Valiokunta toteaa myös, että esimerkiksi painolastiyleissopimuksen mahdollisimman nopea voimaansaattaminen vähentäisi huomattavasti laivojen mukana tulevien haitallisten vesieliöiden leviämistäriskeä.

Hallituksen esityksen mukaan SYKE antaisi Tullille asiantuntija-apua EU:n alueelle tuotavien haitallisten vieraslajien tunnistamisessa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (s. 29) lajin tunnistamisessa Suomen ympäristökeskus voi tarvita myös esimerkiksi Helsingin yliopiston Luonnontieteellisen keskuksen asiantuntijasta ja välineistöä. Ympäristövaliokunta toteaa maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että mahdollisessa korvausvastuussa tulee olla materiaalia maahan tuova asiakas, ei SYKE.

Tiedottaminen ja reagointivalmius

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että rajoitusten ohella vieraslajiriskejä voidaan tehokkaimmin hallita tiedottamisen ja neuvonnan avulla viranomaisten, kansalaisten, järjestöjen ja alan yritysten yhteistyöllä. Valiokunta korostaa, että tahattoman tuonnin vähentäminen vaatii tehokasta tiedotusta vieraslajien tuonnin riskeistä ja mahdollisista leviämistävylyistä sekä aktiivista tarkkailua. Tämä vaatii riittäviä resursseja ja tiivistä hallintorajat ylittävää yhteistyötä.

Valiokunta toteaa, että eri toimijoiden yhteistyönä luotua kansallista vieraslajiportaalia tulee kehittää edelleen ja lisätä sen tunnettuutta kansalaisten keskuudessa. Vieraslajiportaalin yhteyteen paraikaa kehitettävän haitallisten vieraslajien seurantajärjestelmän avulla voidaan kerätä ja kirjata tietoa kootusti haitallisten vieraslajien esiintymisestä ympäristössä. Uusien vieraslajien ilmaantumista seurataan tulevaisuudessa vieraslajiportaalin yhteyteen luotavan ns. varhaisvaroitusmekanismin avulla. Tavoitteena on, että haitallisten vieraslajien yhden tai useamman yksilön

Valiokunnan lausunto YmVL 10/2015 vp

esiintyminen Suomessa tai lähialueilla ehditään todeta jo ennen kuin laji on levinnyt laajalle, ja että siitä voidaan nopeasti viedä tieto eteenpäin asiasta vastaaville viranomaisille. Valiokunta katsoo, että tiedottamisen lisäksi tulee olla valmiudet vieraslajien nopeaan hävittämiseen.

Valiokunta pitää lisäksi tarpeellisena, että alueellisilla ympäristöjärjestöillä olisi vieraslajisääntönsä koskevien rikkomusten ja laiminlyöntien osalta vireillepano-oikeus luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelulain vastaavien säännösten tapaisesti. Ympäristövaliokunta esittääkin maa- ja metsätalousvaliokunnalle asian selvittämistä ja mahdollisten muutosten tekemistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.