



EDUSKUNNAN MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys laiksi hyljetuotteiden kaupasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 103/2019 vp)

1 Vastine

2 Vastaukset valiokunnassa esitettyihin kysymyksiin

1 Vastine

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista, jotka koskevat hallituksen esitystä **laiksi hyljetuotteiden kaupasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi** (HE 103/2019 vp).

Yleistä

Lausunnonantajilla ei ole huomauttamista hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiluonnoksista, jotka sisältävät täydentävät säännökset hyljetuotteiden kauppaa koskevan EU-sääntelyn toimeenpanemiseksi. Suomen riistakeskus, Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry, Kalatalouden Keskusliitto ry ja Suomen Metsästäjäläitto ry tuovat kuitenkin lausunnoissaan esiin hyljetuotteiden kauppakiellon haitallisia vaikutuksia hylkeiden kannanhoidolle ja sen myötä kalataloudelle.

Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry:n lausunto

Ministeriö toteaa vastauksena Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry:n lausunnossa esitettyihin kysymyksiin seuraavaa.

Suomen merihyljekantojen kannanhoitosuunnitelman luonnos on valmisteltu Suomen riistakeskuksen hankkeena. Maa- ja metsätalousministeriön on tarkoitus viimeistellä hoitosuunnitelman luonnos ja pyytää siitä lausunnot sekä hyväksyä lopullinen hoitosuunnitelma vuoden 2021 aikana. Asiaan liittyy korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä olevia ratkaisuja, joiden heijastusvaikutus on otettava lopullisessa hoitosuunnitelmassa huomioon. Maa- ja metsätalousministeriössä on lisäksi viimeistelyssä karhukannan ja ilveskannan hoitosuunnitelmat, jotka on suden kannanhoidollista metsästystä koskeneen EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisun johdosta jouduttu priorisoimaan.

Maa- ja metsätalousministeriö on viimeistelemässä esitystä valtioneuvoston asetukseksi, jolla säädettäisiin kaupalliselle kalastukselle ja kalankasvatukselle vahinkoja aiheuttavien harmaahyljeurosten poistamisesta aiheutuviin kustannuksiin myönnettävästä avustuksesta. Asetus on tarkoitus antaa keväen 2020 aikana, ja siihen on talousarviossa varattu tarvittava määräraha.

2 Vastaukset valiokunnassa esitettyihin kysymyksiin

Maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi asiantuntijakuulemisessa 25.2.2020 maa- ja metsätalousministeriötä vastaamaan kirjallisesti seuraaviin kysymyksiin. Vastaukset on laadittu yhdessä Suomen riistakeskuksen, Luonnonvarakeskuksen ja Suomen Metsästäjäläitto ry:n kanssa.

1. Miten EU-sääntelyä ja sen kansallista toimeenpanoa tulee arvioida perustuslain ja lakien säätämisyjärjestyksen näkökulmasta? Onko olemassa perusteita riitauttaa EU-sääntely EU-tuomioistuimessa?

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin perussopimukset ja niiden nojalla annettu lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Perustuslakivaliokunta on todennut, että asiallisesti etusijaperiaate on jo pitkään kuulunut vakiintuneena osana EU-tuomioistuimen soveltamaan EU-oikeuteen ja on osaltaan vaikuttanut siihen, että ehdotus laiksi Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä on aikanaan käsitelty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 14/1994 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että unionijäsenyys on vaikuttanut merkittäväällä tavalla perustuslain 1 §:ään sisältyvän täysivaltaisuussäännöksen tulkintaan. Täysivaltaisuussäännöstä on perustuslain esitöiden ja valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys EU:ssa. Käytännössä tämä on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liittynyt Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen jäsenyys unionissa on merkinnyt perustuslain 1 §:n tulkinnassa nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Unionijäsenyydellä on ollut merkitystä myös muiden perustuslain säännösten tulkinnan kannalta (PeVM 9/2010 vp, s. 10, PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5, PeVL 38/2001 vp, s. 5).

Suomella ei ministeriön käsityksen mukaan on jäsenvaltiona perustetta riitauttaa hyljetuotteiden kauppaa koskevaa EU-sääntelyä EU-tuomioistuimessa. Sellainen taho, joka on EU-sääntelyn nojalla tehdyn kansallisen viranomaisen päätöksen kohteena, voi muutoksenhaun kautta saattaa arvioitavaksi myös päätöksen perusteena olevan EU-sääntelyn.

2. Mitä EU-sääntelyssä tarkoitetaan alkuperäisyhteisöllä? Voidaanko Suomessa harjoittaa EU-sääntelyn vaatimukset täyttävää hylkeenpyyntiä, josta peräisin olevat hyljetuotteet voitaisiin hyödyntää kaupallisesti?

EU:n hyljetuoteasetus sallii sellaisten hyljetuotteiden kaupan, jotka ovat peräisin inuiittiyhteisöjen ja muiden alkuperäisyhteisöjen toimeentulonsa vuoksi perinteisesti harjoittamasta pyynnistä ja jotka edistävät tuota toimeentuloa.

EU:n hyljetuoteasetuksessa muulla alkuperäisyhteisöllä tarkoitetaan *”itsenäisissä maissa asuvia yhteisöjä, joita pidetään alkuperäiskansana, koska ne polveutuvat väestöstä, joka on asutanut maata tai maantieteellistä aluetta, johon maa kuuluu, valloitusretkien tai siirtomaavallan aikana taikka nykyisten valtionrajojen määrittämisen hetkellä, ja jotka edelleen ylläpitävät joi-takin tai kaikkia omia sosiaalisia, taloudellisia, kulttuurisia ja poliittisia rakenteitaan niiden oikeudellisesta asemasta riippumatta”*.¹

Suomessa saamelaiset ovat määritelmällisesti sellainen alkuperäisyhteisö, jota EU-asetuksessa tarkoitetaan. EU-asetuksen mukaan poikkeus hyljetuotteiden kauppakiellosta edellyttää kuitenkin, että kyseessä on alkuperäisyhteisön perinteisesti harjoittama pyynti ja että *”pyyntiä harjoitetaan yhteisön toimeentuloa varten ja se edistää yhteisön toimeentuloa, mu-*

¹ Hyljetuotteiden kaupasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1007/2009, 4 a artikla, sellaisena kuin se on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1775 hyljetuotteiden kaupasta annetun asetuksen (EY) N:o 1007/2009 muuttamisesta ja komission asetuksen (EU) N:o 737/2010 kumoamisesta.

kaan lukien ravinnon ja tulojen tuottamista yhteisön elämän ja kestävän toimeentulon tukemiseksi, eikä sitä harjoiteta pääasiassa kaupallisista syistä.”² Saamelaiset eivät ole harjoittaneet Suomessa nämä edellytykset täyttävää hylkeenpyyntiä. Saamelaisten asutushistoriassa Suomessa hylkeenpyynnillä on ollut merkitystä, mutta se on kadonnut jo ennen 1600-lukua. EU-asetuksen mukaista poikkeusta ei siksi voida soveltaa miltään osin Suomessa harjoitettavaan hylkeenpyyntiin.

3. Miten Suomen hallitus on pyrkinyt vaikuttamaan EU-sääntelyn muuttamiseksi niin, että siitä Suomelle aiheutuvia vahingollisia seurauksia voitaisiin vähentää? Miten ministeriö näkee eduskunnan roolin tällaisessa vaikuttamisessa, kun eduskunta antaa vastauksensa hallituksen esitykseen?

Suomen hallitus on raportoinut kirjallisesti ja suullisesti EU:n komissiolle ja jäsenmaille hyljetuotteiden kaupan kieltävän lainsäädännön haitallisista vaikutuksista kalavaraille, kalastukseen, metsästykseen sekä metsästyskulttuuriin. Suomen hallitus arvioi edelleen niitä keinoja joilla Suomi tai Suomi yhdessä erityisesti Itämeren maiden kanssa voisivat vaikuttaa EU:n hyljetuotesääntelyn muuttamiseksi. Suomen hallitus voi tällaisessa yhteydessä viitata myös eduskunnan ilmaisemaan kantaan asiassa.

Ministeriö katsoo, että EU:n hyljetuoteasetuksen lomaannuttamaa kiinnostusta hylkeenmetsästykseen tulisi pyrkiä elvyttämään kansallisella sääntelyllä. Tämä voitaisiin toteuttaa lieventämällä nykyisiä merellisiä luonnonsuojelualueita koskevia rauhoitussäännöksiä sekä sallimalla hylkeiden metsästys suunnitteilla olevissa suojelualueiden laajennus- ja perustamishankkeissa Selkämeren kansallispuiston tapaan.

4. Mitä tapahtuu saaliksi saaduille hylkeille, joita ei EU-sääntelyn vuoksi voida hyödyntää kaupallisesti?

Metsästyssaaliiksi saadut hylkeet käytetään hyödyksi. Hyljekantojen uuden hoitosuunnitelman valmistelemiseksi metsästäjille tehtiin kysely, josta saatujen vastausten perusteella nahoista otetaan talteen arviolta 90%, lihasta noin 80% ja traanista noin 50%.

Metsästyskaudella 1.8.2018-31.7.2019 hallisaalis menetettiin eli eläimen ruho jäi upoksiin 25%:ssa tapauksista. Saalismenetyksiä oli erityisesti Lounais-Suomessa ja Uudellamaalla ja on oletettavaa, että suuri osa näistä hylkeistä on ammuttu kalanpyydysten tai kalanviljelylaitosten läheltä.

Kalastuslain 62 §:n mukaan pyydykseen jääneistä hylkeistä on tehtävä Luonnonvarakeskuskelle sivusaalisilmoitus. Ilmoituksia ei kuitenkaan tehdä kuin muutama vuodessa. On oletettavaa, että pyydyksiin jää vuosittain runsaasti hylkeitä. Kauppakiellon vuoksi kalastajien ei kuitenkaan ole mielekäästä käyttää kalastusaikaa hankalasti käsiteltävän ruhon talteen ottamiseksi.

Jos pyyntimotivaatio perustuu kalastuselinkeinon tai kalakantojen suojaamiseen ja pyyntimäärä ylittää oman tarpeen, lisäsaalis muuttuu kauppakiellon vuoksi rasitteeksi. Vaihtoehtoina on hävittää hylkeen ruho jättämällä se maastoon tai vesialueelle taikka lisätyötä vaatien kaimamalla ruho maahan tai toimittamalla se jätteenkäsittelyyn tai biodieselin tuotantoon.

Koska hyljesaalista ei voida käyttää edes pienimuotoisesti kaupallisesti hyödyksi, saaliin hyödyntämisen tavat ovat katoamassa. Samaan aikaan hyljemäärät ja niiden aiheuttamat vahin-

² Asetus (EY) N:o 1007/2009, 3 artikla, sellaisena kuin se on asetuksessa (EU) 2015/1775.

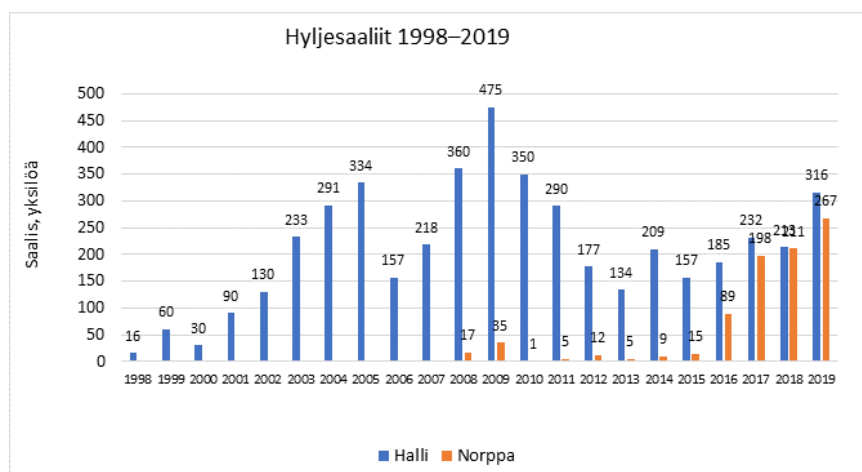
got ja kannansäätelytarve ovat kasvaneet. Suomalaiseen pyyntikulttuuriin kuuluu saaliin korkea-asteinen hyödyntäminen. Hyljetuotteiden kauppakielto aiheuttaa siten sekä kannan sääntelyn että metsästyskulttuurin kannalta kielteisiä vaikutuksia. Tätä kehityssuuntaa ei voida pitää hyväksyttävänä ja sen voidaan katsoa olevan ristiriidassa luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen periaatteen kanssa.

5. Minkä verran itämerennorpan pyyntiin myönnetään vuosittain pyyntilupia, ja miten suuri osa pyyntiluvista käytetään? Entä vastaavat luvut hallin kiintiömetsästyksessä?

Itämerennorpan pyyntiluvan varainen metsästys tuli mahdolliseksi vuonna 2015, minkä jälkeen pyyntilupien enimmäismäärää on nostettu vuosittain. Kuluvalle kaudella (1.8.2019 - 31.07.2020) pyyntilupien määrä on 325. Pyyntilupien käyttöaste on ollut ensimmäisinä vuosina lähes sata prosenttia.

Hallin metsästyksessä kiintiö on jo usean vuoden ajan ollut 1 050 eläintä. Kiintiömetsästyksessä pyyntikaudelle myönnettyjen lupien käyttöaste on vuosina 2010-2019 ollut 13-45 %.

Hyljesaaliit ovat vuosina 1998-2019 vaihdelleet seuraavasti:



6. Miten suuret taloudelliset vahingot hylkeistä aiheutuu vuosittain kalataloudelle? Asettavatko EU-säädökset hylkeiden aiheuttamista kalatalousvahingoista maksettaville korvauksille määrällisiä rajoituksia ja jos asettavat, onko rajoituksilla kytkentöjä muita tukia koskeviin rajoituksiin?

Vuonna 2017 hylkeistä *kalankasvatukselle* aiheutuneet vahingot olivat kalamäärinä yhteensä 171 000 kg. Vahinkojen arvoksi koko merialueella arvioitiin 930 000 euroa. Noin 90% tappioista aiheutui hylkeiden tappamista kaloista (Forsman ym. 2018).³

Vuonna 2017 merialueella kaupallisesti kalastaneista (1 293 toimijaa) vajaa kolmannes ilmoitti kärsineensä hylkeiden aiheuttamista saalismenetyksistä. Vahinkojen määrän arvioitiin olleen 90 tonnia vuonna 2017. Arvio hylkeiden vahingoittaman kalan määrästä oli 51 tonnia pienempi kuin edellisenä vuonna (Söderkultalahti 2018).⁴

³ Forsman ym. 2018: Hylkeiden kalankasvatukselle aiheuttamat vahingot vuonna 2017. <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/543327>

⁴ Söderkultalahti 2018: Kaupallisten kalastajien ilmoittamat hylkeiden aiheuttamat saalisvahingot 2017 <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/543300>

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston varoja voidaan kaudella 2014-2020 käyttää rauhoitettujen eläinten kalansaaliille aiheuttamien vahinkojen kompensointiin. Tämä koskee vain ammattikalastajien saalisvahinkoja eikä kata pyydyksille aiheutettuja vahinkoja tai muita kalastukselle syntyviä mahdollisia haittoja (esimerkiksi kalastusstrategioiden tai kalojen käyttäytymisen muutokset). Korvauksia ei makseta myöskään kalankasvatukselle aiheutuneista vahingoista.

Ammattikalastajien saalisvahinkojen korvaamisen ylärajaa ei ole EU-lainsäädännössä määräisesti asetettu, mutta korvauskäytäntö ei saa johtaa vahinkojen ylikompensointiin.

7. Miten nykyiset hyljekannat vaikuttavat kalakantoihin ja erityisesti uhanalaisiin kalakantoihin?

Hylkeiden vaikutuksista uhanalaisiin kalakantoihin on haasteellista selvittää numeerisesti. Hylje syö tyypillisesti niitä kalalajeja, joita ajallisesti ja alueellisesti on helpoiten ja runsainten saatavilla.

Lohen nousun aikaan tehdyssä tutkimuksessa hallin havaittiin saalistavan myös lohta ja taimenta Perämerellä, mutta itämerennorpan ravinnosta ko. lajeja ei löydetty (Suuronen & Lehtonen 2012). Hylkeiden kokonaisvaikutuksista taloudellisesti arvokkaisiin kalakantoihin on osin ristiriitaisia tuloksia (Hanson ym. 2018a; 2018b, Heikinheimo ym. 2018, Scharff-Olsen ym. 2019). Hansson ym. (2018a) arvioivat merilintujen ja hylkeiden saalistavan kalaa 2–3 kertaa niin paljon kuin rannikkokalastajat saivat saalista. Heikinheimo ym. (2018) puolestaan kritisoivat tutkimusta siitä, ettei siinä oteta huomioon paikallista vaihtelua, kalakantojen luontaista vuosiluokkavaihtelua, petokalojen vaikutusta eikä sitä, että kalastus ja saalistus kohdistuvat eri ikäluokkiin ja siten onkin kyseenalaista, voiko karkea analyysi kertoa mitään kilpailusta.

Kaupallisille kalastajille tehdyn mielipidekyselyn (Svels ym. 2019) mukaan hylkeet ja merimetsot ovat vakava uhka kalastukselle Itämerellä. Kalastajat katsovat, että hylkeet ja merimetsot aiheuttavat usein vakavia ongelmia koko elinkeinon jatkuvuudelle. Kalastajien mukaan hylkeet haittaavat rannikkokalastusta yleensä enemmän kuin merimetsot, mutta tilanne vaihtelee alueellisesti.⁵

⁵ Lähteet: Hanson ym. 2018a: Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds. ICES Journal of Marine Science, 75 : 999 –1008

Hanson ym. 2018b: Response to comments by Heikinheimo et al. (2018) on Hansson et al. (2018): competition for the fish—fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds. ICES Journal of Marine Science 75 (5): 1837-1839

Heikinheimo ym. 2018: Comment to Hansson, S. et al. 2018. "Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds", with special reference to cormorants, perch, and pikeperch. ICES Journal of Marine Science, 75: 1832–1836

Scharff-Olsen ym. 2019: Diet of seals in the Baltic Sea region: a synthesis of published and new data from 1968 to 2013, ICES Journal of Marine Science 76 (1): 284–297

Suuronen & Lehtonen 2012: The role of salmonids in the diet of grey and ringed seals in the Bothnian Bay, northern Baltic Sea. Fisheries Research 125: 283-288.

Svels ym. 2019: The impacts of seals and cormorants experienced by Baltic Sea commercial fishers. Natural resources and bioeconomy studies 77/2019, 25 p. + 9 app.