

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 34/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (haitallisten vieraslajien hallinta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 25 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (haitallisten vieraslajien hallinta) (U 73/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Pekka Kemppainen ja ympäristöylitarkastaja Johanna Niemivuola-Lahti, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Esko Hyvärinen, ympäristöministeriö
- johtaja Petri Ahlroth, Suomen ympäristökeskus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- MTT Jokioinen
- Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKTL
- Kauppapuutarhaliitto ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda toimenpidekehys, jonka avulla ehkäistään, minimoidaan ja lievennetään haitallisten vieraslajien aiheuttamia haittavaikutuksia luonnolle ja siitä saataville hyödykkeille (ekosysteemipalveluille), yhteiskunnalle ja taloudelle. Tavoitteena on siirtyä reaktiivisesta ennaltaehkäisevään lähestymistapaan, asettaa haitallisiin vieraslajeihin kohdistuvat toimet tärkeysjärjestykseen suurimpien nettohyötyjen mukaisesti ja edistää yhdenmukaisen lähestymistavan omaksumista kaikkialla EU-jäsenmaissa. Käytännössä ehdotuksel-

la pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet toteuttamalla toimenpiteitä, joilla 1) estetään EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tarkoituksellinen tuonti EU:hun, 2) estetään haitallisten vieraslajien tahaton tuonti EU:hun ja tahaton päästäminen ympäristöön, 3) otetaan käyttöön varhaisen varoituksen ja nopeiden vastatoimien järjestelmä EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien lisääntymisen ja leviämisen estämiseksi, ja 4) poistetaan tai minimoidaan vahinko tai lievennetään sitä soveltamalla hallintatoimenpiteitä vakiintuneiden,

EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien kantoihin.

Ehdotuksessa on kyse EU-asetuksesta, joka on jäsenvaltiossa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Suuri osa asetuksen artikloista edellyttää kuitenkin myös kansallista sääntelyä. Nämä artikkelit koskevat muun muassa erilaisia lupia ja toimintasuunnitelmia, seurantajärjestelmää, vahingoittuneiden ekosysteemien ennallistamista sekä hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia.

Asetusehdotus koostuu perusteluosasta ja varsinaisesta asetusehdotusosasta. Perusteluosassa käsitellään asetusehdotuksen taustaa, osapuolten kuulemista ja vaikutusten arviointiehdotuksen oikeudellista sisältöä sekä talousarviovaikutuksia. Asetusehdotuksen liitteissä selvitetään vaikutusten arviointi, vaikutusten arvioinnin tiivistelmä ja komission toimeenpanosuunnitelma.

Valtioneuvoston kanta

Asetusehdotuksen tavoitteet ja toimenpiteet ovat samansuuntaiset ja periaatteiltaan yhtenevät Suomen kansallisesta vieraslajistrategiasta 15.3.2012 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen kanssa. Valtioneuvosto toteaa periaatepäätöksen mukaisesti, että haitallisten vieraslajien ennaltaehkäisevä torjunta on kustannustehokkaampaa ja ympäristöystävällisempää kuin korjaavien toimien toteuttaminen ja että Suomessa on pyrittävä pienentämään vieraslajien aiheuttamaa uhkaa ja estämään tai vähentämään lajeista aiheutuvia vahinkoja.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen pääperiaatteita minimoida haitallisten vieraslajien kielteiset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja ympäristöön sekä talouteen ja yhteiskuntaan. Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että nykyisistä vieraslajeista aiheutuvien haittojen torjunnassa siirrytään reaktiivisesta ennaltaehkäisevään lähestymistapaan ja että haitallisiin vieraslajeihin kohdistuvat toimenpiteet asetetaan tärkeysjärjestykseen sen mukaan, mistä saadaan suurimmat hyödyt. On myös perusteltua, että koko EU:n alueella lähdetään edistämään

yhdenmukaisia toimia haitallisten vieraslajien hallinnassa.

Valtioneuvosto pitää komission valitsemaa toimintavaihtoehtoa asetusehdotuksen pohjaksi hyvänä. On tärkeää, että uusiin haitallisten vieraslajien leviämisiin voidaan puuttua välittömästi ja tehokkaasti ja samalla välttää pitkän aikavälin taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristöön liittyvät haittavaikutukset.

Kansallisen vieraslajistrategian toimenpiteet kohdistuvat kansallisesti haitallisten vieraslajien torjuntaan ja vahinkojen ehkäisemiseen. Asetusehdotuksen mukaiset toimenpiteet taas kohdistuisivat EU:n kannalta merkityksellisesti haitallisten vieraslajien luetteloon sisällytettäviin lajeihin, jotka saattavat kuitenkin osittain olla samoja lajeja kuin Suomen kansallisessa luettelossa.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen tavoitteita sekä toimenpiteitä jo osittain toteutetaan Suomessa ja että ne ovat myös EU:n mittakaavassa hyväksyttävissä. Valtioneuvosto pitää hyvänä, ettei haitallisten vieraslajien aiheuttamien ongelmien ratkaisu jää enää yksin jäsenmaiden toteutettavaksi, ja katsoo, että EU-tasolla koordinoitujen tehokkaamman toimenpiteiden tarpeen.

Asetuksen jatkovalmistelussa on pyrittävä selventämään etenkin riskinarviointia ja siihen liittyviä menetelmiä sekä EU:n vieraslajiluetteloon tulevien lajien valintakriteereitä. Lisäksi on selvennettävä, miten lajivalinnoissa voidaan ottaa huomioon maantieteelliset erot EU-maiden välillä.

Jatkovalmistelussa on myös pyrittävä täsmentämään asetuksen aiheuttamia muita vaikutuksia Suomelle. Esimerkiksi joidenkin jo laajalle levinneiden vieraslajien hävittäminen kokonaan muun muassa tie- ja rataverkolta voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia valtiolle. Tämän vuoksi asetusehdotuksessa esitettyjen ennallistamistoimien tulisi noudattaa kustannus-hyötyperiaatetta, ja jäsenmaille tulisi jättää riittävästi liikkumavaraa ja aikaa toimenpiteiden toteuttamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että toimenpiteissä tulee keskittyä ehkäisemään ennalta haitallisten vieraslajien leviämistä. Kustannusten pitämiseksi

kohtuullisina jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisuus itse päättää jo nykyisin laajasti esiintyvien haitallisten vieraslajien hävittämisestä.

Jatkovalmistelussa tärkeää on myös varmistaa, että Suomessa ja koko EU:n alueella jo olevia rakenteita ja menetelmiä käytetään hyväksi asetuksen toimeenpanossa. Tällaisia ovat esimerkiksi valvonnan, seurannan ja raportoinnin toimenpiteet. Myös voimassa olevan muun EU-lainsäädännön toimeenpanon vaatimukset, kuten kasvin- ja eläinten terveyteen sekä vesiviljelyyn liittyvien asetusten toimeenpano, on otettava huomioon niin, ettei päällekkäisiä toimenpiteitä tehdä.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee laatia haitallisten vieraslajien leviämistä koskeva toimintasuunnitelma, jonka tulee sisältää muun muassa painolastivesiyleissopimuksen mukaiset toimenpiteet. Merenkulku on kansainvälinen liikennemuoto, minkä vuoksi sitä koskevista säännöistä tulee ensisijaisesti sopia kansainvälisellä tasolla. EU-tason toimilla ei ole vastaavaa vaikuttavuutta, ja alueelliset järjestelmät voivat vaikuttaa kielteisesti EU-maiden lipun alla purjehtivien alusten kilpailukykyyn. Kansainvälisen merenkulkujärjestön piirissä on tehty kansainvälinen painolastive-

siyleissopimus, joka ei vielä ole tullut kansainvälisesti voimaan. Vaikka painolastivesiyleissopimus on keskeinen keino alusten mukana leviävien vieraslajien ehkäisyssä, valtioneuvosto katsoo, että tässä vaiheessa, kun yleissopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan, EU:n vieraslajiasetukseen ei ole tarpeellista lisätä jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavaa viittausta yleissopimukseen.

Ehdotuksen mukaisesti komissiolle siirrettäisiin täytäntöönpanovaltaa ottaa käyttöön unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelo ja ajantasaistaa sitä, myöntää poikkeuksia nopean hävittämisen velvoitteesta sekä hyväksyä unionin kiireellisiä toimenpiteitä. Komissiolle esitetään myös siirrettäväksi valtaa antaa säädöksiä riskinarvioinnin sisällöstä. Valtioneuvosto katsoo, että tätä komissiolle siirrettävää täytäntöönpanovaltaa tulee selvittää ja sen perusteita arvioida tarkemmin.

Valtiolle aiheutuvat kustannukset katetaan asianomaisten hallinnonalojen menokehysten ja talousarvioiden puitteissa sisäisin kohdennuksin. Asetuksesta Suomelle aiheutuvat välittömät kustannusvaikutukset arvioidaan, ennen kuin Suomi sitoutuu ehdotukseen

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

EU:n komissio antoi syyskuussa 2013 ehdotuksen asetukseksi, jolla pyritään ehkäisemään haitallisten vieraslajien tuonti ja leviäminen sekä vähentämään haitallisista vieraslajeista aiheutuvia vahinkoja. Asetuksen tavoitteena on ehkäistä, minimoida ja lieventää haitallisista vieraslajeista aiheutuvia vahingollisia vaikutuksia luonnolle ja siitä saataville hyödyille, hyödykkeille ja palveluille (ekosysteemipalveluille), yhteiskunnalle ja taloudelle.

Valiokunta toteaa, että vieraslajilla tarkoitetaan yleisesti sellaista luontoon levinnyttä lajia, joka ei ole kuulunut ekosysteemiin alunperin eikä olisi voinut levitä sinne ilman ihmisen myötävaikutusta omin neuvoin. Vieraslajit ovat ih-

misen mukana uusiin elinympäristöihin levinneitä eliölajeja, kuten puutarhakasveja, riistaeläimiä, vesieliöitä tai tuholaisia. Haitalliset vieraslajit voivat muuttaa ympäristöä, vaikeuttaa alkuperäisten lajien selviytymistä, levittää tauteja tai aiheuttaa vahinkoa esimerkiksi viljelykasveille tai metsätaloudelle.

Tutkimusten mukaan jopa 480 000 vieraslajia on levitetty ympäri maailmaa, ja vieraslajien tiedetään olevan suurin alkuperäislajien sukupuuttoja aiheuttava seikka. Haitallisten vieraslajien aiheuttamien haittojen kautta syntyvät taloudelliset kustannukset ovat maailmanlaajuisesti todella mittavat, niiden on karkeasti arvioitu ylittävän jopa 1 000 miljardia euroa vuodessa. Suomessa on tunnistettu 157 haitallista kotimaassa

esiintyvää vieraslajia, jotka aiheuttavat selkeästi todennettavia välillisiä tai välittömiä haittavaikutuksia. Valiokunta toteaa, että haitallisista lajeista merkittävä osa on maa- ja metsätalouden vieraslajeja.

Tulokaslajiksi, jota EU:n asetus ei koske, kutsutaan lajia, jonka luontainen levinneisyysalue on laajenemassa (esimerkiksi villisika ja merimetso). Myös tulokaslajeista aiheutuu vahinkoja. Rajanveto vieraslajien ja tulokaslajien välillä on varsinkin kasvien osalta joskus vaikeaa, koska niiden esiintyminen vaihtelee ilmastollisten vaihteluiden mukaan. Vieraslajeja on niistä saatavan hyödyn takia tuotu ja osin tuodaan edelleen Suomeen, erityisesti hyötykasveja viljelyyn ja koristekasveiksi, kalalajeja vesiviljelyyn sekä riistalajeja metsästystä ja tarhausta varten. Viime vuosikymmeninä vieraslajien siirtyminen tahattomasti ihmisen välityksellä alueelta toiselle on yleistynyt liikennevälineiden, raaka-aineiden ja materiaalien, kuten raakapuutavaran tai puupakkauksien, mukana sekä esimerkiksi painolastivesissä tai laivan runkoon kiinnittyneenä. Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston vuonna 2012 hyväksymä kansallinen vieraslajistrategia muodostaa hyvän pohjan haitallisten vieraslajien epäsuotuisten vaikutusten hallitsemiseksi Suomessa. EU:n asetusehdotuksen tavoitteena on estää sellaisten haitallisten vieraslajien leviämistä, jotka ovat koko EU:n näkökulmasta niin haitallisia, että leviämisen ehkäisy ja torjunta on kustannus-hyötyperiaatteen mukaisesti kannattavaa.

Asetusehdotuksen mukaan luetteloon voitaisiin sisällyttää sellaisia lajeja, jotka jo ovat Euroopan unionin alueella, sekä sellaisia, joita ei vielä esiinny unionin alueella. Lajit valittaisiin käyttäen riskinarviointia, jonka kriteereitä on tarkoitus edelleen täsmentää. EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelon ehdotetaan sisältävän enintään 50 lajia. Rajaamisen tavoitteena on suunnata kustannustehokkaasti toimet kaikkein haitallisimpien lajien leviämisen ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että riskinarviointin perusteella myös jäsenmaat voivat pyytää komissiota sisällyttämään haitallisen vieraslajin

luetteloon. Valiokunta korostaa lisäksi, että haitallisten eläinten luettelossa tulee olla liikkumavaraa, jos ilmenee vakavia uhkia uusien erittäin vaarallisten lajien taholta. Koska lajit eivät ole vielä tiedossa, ei sääntelyn vaikuttavuutta tai velvoitteiden laajuuttakaan voida vielä Suomen kannalta täysin arvioida. Valiokunta katsookin tarpeelliseksi alustavien lajilistojen aikaansäämisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Valiokunta korostaa sitä, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on pyrittävä selventämään etenkin riskinarviointia ja siihen liittyviä menetelmiä sekä EU:n vieraslajiluetteloon tulevien lajien valintakriteereitä. Riskienarvioinnin ja haittojen osoittamisen tieteellisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta vältytään torjuntaresurssien turhalta käytöltä. Valiokunta toteaa, että lajien priorisoinnissa on ongelmallista arvioida yhteismitallisesti eri lajiryhmien (esim. merissä tai maalla esiintyvät vieraslajit) sekä vain osassa Eurooppaa esiintyvien vieraslajien suhteellista merkitystä koko Euroopan kannalta. Valiokunta huomauttaa, että myös Suomen pohjoinen sijainti voi aiheuttaa ongelmia sitä kautta, että meillä vakavia uhkia muodostavat eri vieraslajit kuin eteläisessä Euroopassa. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa lajilista muodostetaan siten, että siihen sisällytettävässä lajistossa on myös pohjoisessa Euroopassa esiintyviä lajeja.

Kasvintuotannon näkökulmasta on tärkeää, että ne vieraskasvilajit, jotka aiheuttavat haittaa rikkakasveina, saadaan lainsäädännön piiriin, sillä ne eivät kuulu muita kasvintuhoojia säätelevän kasvinterveyslain piiriin. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että myös biologisen torjunnan eliöiden hyödyntämismahdollisuudet jatkossakin turvataan maataloudessa, jollei tieteellistä näyttöä niiden haitallisuudesta ole.

Arvioiden mukaan Suomessa käytetään pelkästään vieraslajien hallintaan liittyviin toimenpiteisiin nykyisin vähintään kymmeniä miljoonia euroja vuosittain. Onkin selvää, että tulevan EU-asetuksen lisäksi kansalliset toimenpiteet ja sääntely ovat edelleen tarpeen myös sellaisten Suomessa leviävien haitallisten vieraslajien tor-

jumiseksi, jotka eivät tule sisällymään EU-asetuksen lajiluetteloon. Valiokunta korostaa, että koulutuksella ja tiedonvälityksellä on keskeinen merkitys vieraslajien leviämisen ehkäisyssä.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin välttämättömänä asetuksesta Suomelle aiheutuvien kustannusvaikutusten arviointia ennen kuin Suomi sitoutuu ehdotukseen. Suomen kansallisessa vieraslajistrategiassa todetaan, että nykytilanteessa tiedonpuutteen ja tietojen hajanaisuuden vuoksi haitalliset vieraslajit ja niiden aiheuttamat ongelmat tunnetaan huonosti ja niiden torjunta on satunnaista ja tehotonta. Myös torjuntakustannusten arvioinnissa on suurta epävarmuutta. Valiokunta pitää tärkeänä myös vieraslajistrategiassa esitettyjen kansallisten toimenpiteiden eteenpäinviemistä, koska vieraslajeihin erityisesti maa- ja metsätaloudessa sisältyy suuria potentiaalisia kansantaloudellisia riskejä.

Esitetyt EU:n asetusehdotuksen mukaiset toimet, kuten valvonta, seuranta ja erilaiset torjuntatoimenpiteet sekä leviämistä koskevan toimintasuunnitelman laatiminen, aiheuttaisivat

Suomelle kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Yksinomaan pitkä EU:n ulkoraja Venäjän kanssa aiheuttaa myös rajavalvontaviranomaisille todennäköisesti kasvavia kustannuksia. Tullin merkitys on ylipäätään erittäin tärkeä haitallisten kasvien ja eläinten maahantuonnin estämisessä. Valiokunta pitää välttämättömänä torjuntakustannusten ja niistä saatujen hyötyjen arvioinnin kehittämistä ja käytännössä toimivaa riskinarviointia, jotta vieraslajien torjunta voidaan järjestää tulevaisuudessa kustannustehokkaasti. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansallinen vieraslajien torjunta ja tuleva EU:n sääntely nivotaan siten yhteen, että vieraslajien torjuntajärjestelmä on yhtenäinen ja torjuu tehokkaasti tärkeimmät riskit.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäsen. Thomas Blomqvist /r
Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps
Anne Kalmari /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Pirkko Mattila /ps
Jari Myllykoski /vas
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd
vjäs. Eero Suutari /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.