

U 73/2013 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 9 päivänä syyskuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuk-

seksi haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennaltaehkäisemisestä ja hallinnasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2013

Maa- ja metsätalousministeri *Jari Koskinen*

Vanhempi hallitussihteeri Pekka Kemppainen

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO
Vanhempi hallitussihteeri
Pekka Kemppainen

MUISTIO

24.10.2013

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI HAITALLISTEN VIERASLAJIEH TUONNIN JA LEVIÄMISEN ENNALTAEHKÄISEMISESTÄ JA HALLINNASTA

1 Yleistä

Komissio antoi ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennaltaehkäisemisestä ja hallinnasta 9.9.2013. 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 ehdotuksella pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet toteuttamalla toimenpiteitä, joilla puututaan seuraaviin kysymyksiin:

- estetään EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tarkoituksellinen tuonti EU:hun,

- estetään haitallisten vieraslajien tahaton tuonti EU:hun ja tahaton päästäminen ympäristöön,

- otetaan käyttöön varhaisen varoituksen ja nopeiden vastatoimien järjestelmä EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien lisääntymisen ja leviämisen estämiseksi, ja

- poistetaan tai minimoidaan vahinko tai lievennetään sitä soveltamalla hallintatoimenpiteitä vakiintuneiden, EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien kantoihin.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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.

Varsinainen asetusehdotus jakautuu viiteen lukuun. Lukujen pääasiallinen sisältö on seuraava:

I Luku: Yleiset säädökset

Ehdotuksen mukaan asetusta sovelletaan unionissa kaikkiin haitallisiin vieraslajeihin, joiden tuonnin tai leviämisen on riskinarvioinnissa todettu uhkaavan luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja, ja joilla saattaa myös olla kielteisiä vaikutuksia ihmisen terveyteen tai talouteen. Asetusta ei sovelleta lajeihin, joita säädellään jonkin muun asetuksen tai direktiivin kautta, kuten kasvintuhoojiin, joita säädellään kasvinterveyttä koskevan asetuksen kautta. Sitä ei myöskään sovelleta lajeihin, joiden luontainen levinneisyysalue muuttuu muutoin kuin ihmisen toiminnan seurauksena ekologisten olojen muuttumisen ja ilmastomuutoksen tuloksena. Tällaisia lajeja ovat tulokaslajit, jotka leviävät omin avuin uuteen elinympäristöön.

Ehdotuksen määritelmässä on pyritty yhdenmukaistamaan asetuksessa esiintyvät käsitteet.

Asetusehdotuksen keskeisenä seikkana ehdotetaan, että komissio laatii unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelon sekä pitää sitä ajan tasalla. Luetteloon saa sisällyttää enintään 50 lajia ja ainoastaan sellaisia haitallisia vieraslajeja, jotka a) ovat tieteellisen näytön mukaan unionin alueelle vieraita lajeja, b) tieteellisen näytön mukaan kykenevät vakiinnuttamaan elinkykyisen kannan ja leviämään, ja c) riskinarvioinnilla osoitetaan, että unionin tason toiminta on tarpeen. Luetteloon voidaan sisällyttää sellaisia lajeja, jotka ovat jo Euroopan unionin alueella, myös jo hyvin laajalle levinneitä, sekä sellaisia, jotka eivät vielä ole saapuneet unionin alueelle. Riskinarvioinnin sisältämät kriteerit määritellään ehdotuksen artiklassa 5. Myös jäsenmaat voivat tekemänsä riskinarvioinnin perusteella pyytää komissiota sisällyttämään haitallisen vieraslajin luetteloon.

Ehdotuksessa esitetään, että komissiolle annettaisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä edellä mainitun tieteellisen näytön tyypin määrittelemiseksi ja muista arvioinnissa käytettävistä menetelmistä.

Ensimmäisessä luvussa esitetään myös syrjäisimpiä alueita koskevia säännöksiä, mutta nämä eivät koske Suomea.

II Luku: Ennaltaehkäisy

Asetusehdotuksen artiklassa 7 esitetään unionin kannalta merkityksellisiä haitallisia vieraslajeja koskevia kieltoja. Komission edellä mainittuun luetteloon sisällytettyjä lajeja ei saa tarkoituksellisesti

- tuoda tai kuljettaa unionin alueella tai alueen kautta,
- saattaa tilanteeseen, jossa ne voivat lisääntyä,
- kuljettaa paikasta toiseen,
- saattaa markkinoille,
- käyttää tai vaihtaa,
- pitää tai kasvattaa,
- päästää ympäristöön.

Jäsenvaltioiden on perustettava lupajärjestelmä, joka mahdollistaa tiettyjen laitosten tutkimustoiminnan tai lajien luontaisen elinympäristön ulkopuolella toteutettavan ns. ex situ -suojelun unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien osalta.

Jäsenvaltioiden on estettävä myös unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tahaton tuonti.

Kiireellisten toimenpiteiden osalta ehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltio voi välittömästi toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä, jos sen alueella esiintyy haitallinen vieraslaji, joka ei sisälly EU:n vieraslajiluetteloon mutta todennäköisesti täyttää riskinarvioinnin mukaiset kriteerit. Näistä kiireellisistä toimenpiteistä tulee välittömästi antaa tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltion on myös viipymättä tehtävä riskinarviointi lajista, johon kiireellisiä toimenpiteitä sovelletaan, jotta kyseinen laji voidaan sisällyttää EU:n vieraslajiluetteloon.

Ehdotus sisältää rajoituksia, jotka koskevat jäsenvaltion kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tarkoituksellista päästämistä ympäristöön. Jäsenvaltion on kiellettävä myös unionin vieraslajiluetteloon sisällyttämättömän haitallisen lajin tarkoituksellinen päästäminen ympäristöön, jos ympäristöön päästäminen ja lajin leviäminen aiheuttaa jäsenvaltion tieteellisen näytön perusteella haittavaikutuksia (jäsenvaltioiden kannalta merkitykselliset haitalliset vieraslajit). Näistä lajeista jäsenvaltion tulee ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää luvan tällaisten haitallisten vieraslajien tiettyihin tarkoituksiin ympäristöön päästämisiin ehdotuksessa määritellyillä edellytyksillä.

Jäsenvaltioiden tulee ehdotuksen mukaan tehdä kattava analyysi haitallisten vieraslajien tahattoman tuonnin ja leviämisen väylistä alueellaan ja yksilöidä väylät, jotka edellyttävät ensisijaisia toimia lajien määrän tai vahingon vuoksi (ensisijaiset väylät). Jäsenvaltioiden tulee keskittyä tomissaan erityisesti niihin väyliin, joiden kautta unioniin tuodaan EU:n vieraslajiluettelon mukaisia lajeja. Kunkin jäsenvaltion on lisäksi laadittava ja toteutettava toimintasuunnitelma, jolla torjutaan ensisijaisia väyliä. Toimenpidesuunnitelman tulee sisältää toimenpideaikataulu sekä kuvaus toimenpiteistä, joiden vähimmäisvaatimus on täsmennetty ehdotuksessa. Komission ehdotuksen mukaan toimintasuunnitelmaan tulisi muun muassa sisällyttää toimenpiteet, joista määrätään alusten painolasivesien ja sedimenttien valvonnasta ja käsit-

telystä vuonna 2004 tehdyssä kansainvälisessä yleissopimuksessa (jäljempänä painolasti-
vesiyleissopimus). Yleissopimuksen hyväksymisedellytykset eivät ole vielä täyttyneet, eikä se ole tullut kansainvälisesti voimaan. EU:n jäsenvaltioista vain osa on ratifioinut yleissopimuksen. Suomi ei ole yleissopimuksen osapuoli, mutta kansallisen lainsäädännön valmistelu on käynnissä yleissopimukseen liittymiseksi.

III Luku: Varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on oltava käytössä virallinen seurantajärjestelmä, jolla kerätään ja kirjataan tietoja haitallisten vieraslajien esiintymisestä ympäristössä.

Jäsenvaltioilla on oltava käytössään myös toimivat rakenteet tarvittavan virallisen valvonnan suorittamiseksi ja unionin kannalta haitallisten vieraslajien tarkoituksellisen tuonnin estämiseksi. Jäsenvaltioiden viranomaisten suoritama virallinen valvonta tehdään unionin rajoilla rajatarkastusasemilla (toimivaltaiset viranomaiset) tai yhteisön tullialueella saapumispaikoissa (tulliviranomaiset). Tarkastusviranomaisille on annettava valtuudet takavarikoida ja tuomita menetettyiksi EU:n vieraslajiluettelossa esiintyvät eliöt. Viranomaisten ja lähetyksestä vastaavan toimijan tulee vaihtaa tietoja saapuvista lähetyksistä sekä toteuttaa yhteistyötoimia. Jäsenvaltioiden on lisäksi laadittava ohjeita ja koulutusohjelmia, joilla helpotetaan unionin vieraslajiluettelossa olevien lajien tunnistamista ja havaitsemista.

EU:n vieraslajiluettelossa olevien lajien varhaisen havaitsemisen helpottamiseksi jäsenvaltioiden on hyödynnettävä jäsenvaltioiden virallista seurantajärjestelmää sekä virallisen valvonnan yhteydessä kerättyjä tietoja. Jos jäsenvaltion alueella esiintyy EU:n vieraslajiluetteloon sisältyvää vieraslajia, jota ei aiemmin tiedetty esiintyvän, tai jo hävitetyksi ilmoitettu laji esiintyy uudelleen, tulee jäsenvaltion ilmoittaa tästä viipymättä komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

Kun jäsenvaltio on tehnyt varhaisen havaitsemisen mukaisen ilmoituksen, tulee jäsenvaltion toteuttaa hävittämistoimenpiteitä.

Myös näistä toimenpiteistä tulee tiedottaa komissiolle ja muille jäsenmaille. Käytetyillä hävittämismenetelmillä tulee haitallisen vieraslajin kanta poistaa kokonaan ja pysyvästi. Seurantajärjestelmä tulee suunnitella siten, että sen avulla voidaan tarkkailla myös hävittämistoimenpiteiden toimivuutta. Onnistuneesta hävittämisestä sekä toteutettujen toimenpiteiden toimivuudesta on annettava tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

Komissio voi luotettavan tieteellisen näytön perusteella myöntää jäsenmaalle luvan poiketa hävittämistoimenpiteiden velvoitteesta. Jos hävittämisvelvoitteesta myönnetään poikkeus, tulee jäsenvaltion kuitenkin toteuttaa haitallisen vieraslajin hallintatoimenpiteitä.

IV Luku: Laajalle levinneiden haitallisten vieraslajien hallinta

Jäsenvaltioilla tulee ehdotuksen mukaan olla käytössään hallintatoimenpiteitä, joilla voidaan minimoida EU:n vieraslajiluettelossa olevien jäsenvaltion alueella laajalle levinneiden lajien haittavaikutuksia. Hallintatoimenpiteiden tulee perustua kustannus-hyötyanalyysiin. Hallintatoimet voivat olla fyysisiä, kemiallisia tai biologisia toimia, joilla haitallisen vieraslajin kanta hävitetään, sen kokoa säädellään tai leviämistä rajoitetaan. Tarvittaessa hallintatoimet sisältävät toimenpiteitä, joita sovelletaan vastaanottavaan ekosysteemiin tarkoituksena parantaa sen kykyä sietää haitallisen vieraslajin leviämistä.

Jäsenvaltioiden seurantajärjestelmän tulee sisältää mahdollisuudet tarkkailla hallintatoimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi, jos on vaara, että vieraslaji leviää naapurijäsenvaltioon, tästä on annettava tieto naapurijäsenvaltioille ja komissiolle.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa ennallistamistoimenpiteitä EU:n vieraslajiluettelossa olevien lajien vahingoittamien ekosysteemien palauttamiseksi. Ennallistamistoimenpiteisiin tulee sisältyä toimenpiteitä, joilla lisätään ekosysteemin kykyä sietää ja hillitä häiriöiden vaikutuksia tai sopeutua niihin, ja toimenpiteitä, joilla ennaltaehkäistään uusi vieraslajin leviäminen.

V Luku: Loppusäännökset

Asetusehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltion on toimitettava ensin kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta ja sen jälkeen joka neljäs vuosi komissiolle ajantasaiset tiedot seurantajärjestelmästä ja virallisesta valvonnan järjestelmästä, EU:n vieraslajien luettelossa esiintyvien lajien levinneisyydestä jäsenvaltion alueella, jäsenvaltion kannalta merkityksellisistä haitallisista vieraslajeista, toimintasuunnitelmasta, hävittämistoimenpiteistä sekä hallintatoimenpiteistä ja niiden toimivuudesta sekä tutkimustoimintaa ja ex situ -suojelusta annetuista luvista. Viimeistään viiden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta komissio arvioi asetuksen vaikuttavuutta ja tarvittaessa esittää muutosehdotuksia.

Asetusehdotuksen mukaan komissio perustaa asteittain tietotukijärjestelmän, jonka ensimmäisessä vaiheessa yhdistetään haitallisista vieraslajeista jo tehty tietojärjestelmät. Toisessa vaiheessa tietotukijärjestelmä toimii varhaisen havaitsemisen tiedotusvälineenä. Kolmannessa vaiheessa tietotukijärjestelmän avulla vaihdetaan tietoja.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalaisille ja yhteisöille (yleisölle) annetaan ajoissa mahdollisuus osallistua haitallisten vieraslajien leviämistä vähentävien laadittavien toimintasuunnitelmien sekä vieraslajien hallintatoimenpiteiden valmisteluun, muuttamiseen tai tarkistamiseen.

Komissiolle esitetään annettavaksi toimivalta antaa delegoituja säädöksiä riskiarviointiin liittyvän tieteellisen näytön sekä riskinarvioinnissa huomioon otettavien tekijöiden kuvauksen osalta.

Jäsenvaltioiden on säädettävä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista, joita sovelletaan asetuksen rikkomistapauksiin. Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet määrätä hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia, jos asetusta ei noudateta.

Asetusehdotuksessa on siirtymäsäännöksiä muista kuin kaupallisista toimijoista, esimerkiksi lemmikkieläinten omistajista. Toimivaltaisten viranomaisten on jäsenvaltioiden järjestämien tiedotus- ja valistusohjelmien avulla annettava tietoa riskeistä ja toimenpiteistä riskien minimoimiseksi. Ehdotuksessa on

myös kaupallisia varastoja koskevat siirtymäsäännökset tietyin edellytyksin.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

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.

Selvitysten perusteella osa asetuksen vaatimasta kansallisesta lainsäädännöstä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa vieraslajeista annettavalla yleislailla. Osa sääntelystä toteutettaisiin muuttamalla mahdollisesti ainakin seuraavia erityislakeja:

- Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
- Metsästyslaki (615/1993)
- Kalastuslaki (286/1982)
- Eläintalaki (55/1980)
- Laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003)
- Taimiaineistolaki (1205/1994)
- Siemenkauppalaki (728/2000)
- Metsälaki (1093/1996)
- Laki metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta (263/1991)
- Laki metsänviljelyaineiston kaupasta (241/2002)
- Laki hukkakauran torjunnasta (185/2002)
- Eläinsuojelulaki (247/1996)
- Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta (1192/1996)

Jos komission ehdotus painolastivesiyleissopimukseen perustuvien toimenpiteiden sisällyttämisestä jäsenvaltioilta vaadittavaan toimintasuunnitelmaan toteutuu, Suomen tulisi käytännössä liittyä yleissopimukseen ja saattaa yleissopimuksen määräykset kansallisesti voimaan. Tämä vaatisi todennäköisesti muutoksia merenkulun ympäristönsuojelulakiin (1672/2009).

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Haitallisten vieraslajien aiheuttamien haittavaikutusten kautta syntyvät taloudelliset kustannukset ovat maailmanlaajuisesti mitattavat. Maailmanlaajuisen vahinkojen on arvioitu ylittävän vuosittain 1 400 miljardia Yhdysvaltain dollaria (1 054 miljardia euroa)⁴, mikä vastasi 2-3 % maailman bruttokansantuotteesta vuonna 2010. Varovaisesti arvioituna Euroopassa, haitalliset vieraslajit ovat vuoteen 2011 mennessä aiheuttaneet ainakin 12,5 miljardin euron vuotuiset kustannukset.

Suomessa ei ole tehty kokonaisarviota haitallisten vieraslajien aiheuttamista kustannuksista. Jatkuvia kustannuksia Suomessa kuitenkin aiheuttavat haitallisten vieraslajien, kuten jättiputken, jättipalsamin ja kurtturuisen torjuntatoimet ja esimerkiksi Suomeen levinneiden pienpetojen pyynneistä aiheutuvat kustannukset. Kuluja aiheutuu myös hallinnon ja muiden tahojen vieraslajien parissa käytetystä työajasta, tutkimuksesta ja seurannasta, laadullisista ja määrällisistä satojen ja saaliiden menetyksistä sekä vahingoista ja vahinkojen korjaamisesta. Asiantuntija-arvioiden mukaan muun Euroopan ja varsinkin Ruotsin tilanteen perusteella haitallisten vieraslajien aiheuttamat taloudelliset menetykset ovat todennäköisesti Suomessa nykyisin kymmeniä tai jopa satoja miljoonia euroja vuodessa. Arvioiden mukaan Suomessa käytetään pelkästään vieraslajien hallintaan liittyviin toimenpiteisiin vähintään kymmeniä miljoonia euroja vuosittain, sillä monet Suomeen jo levinneet haitalliset vieraslajit aiheuttavat mittavia taloudellisia vahinkoja.

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on huomattava, että asetuksella pyritään vähentämään taloudelle aiheutuvaa vahinkoa. On laskettu, että esimerkiksi Aasian simpukan (*Corbicula fluminea*) leviäminen Suomeen voisi ilman vastatoimia aiheuttaa usean miljoonan euron kustannukset. Näissä kustannuksissa voidaan säästää toimimalla ennaltaehkäisevästi. Asetusehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi jäsenvaltioilta kansallisia voimavaroja muun muassa riskinarviointi-, valvonta-, seuranta, torjunta- ja tiedostusjärjestelmien ja ohjelmien luomiseksi.

Asetusehdotuksen mukaisista torjuntatoimista voi jäsenvaltioille koitua merkittäviä alkuvaiheen hävittämisinvestointikustannuksia, mutta pitkällä aikavälillä saataisiin huomattavia säästöjä koko yhteiskunnalle, kun vältettäisiin huomattavat pitkän aikavälin taloudelliset haittavaikutukset. Tällaisia pitkävaikutteisista kustannuksista voisi haitallisista vieraslajeista aiheutua Suomessa esimerkiksi kalastuselinkeinolle tai voimalaitoksille, jotka käyttävät merivettä jäähdytysjärjestelmässään.

Komissio on tehnyt kuusi toimintavaihtoehtoa⁵, joista se on valinnut asetusehdotuksen pohjaksi näkemyksensä mukaisesti kustannustehokkaimman (alaviite 5, vaihtoehto 2.4). Valitun vaihtoehdon mukaan lisähyödyt ovat huomattavat ja ylittävät lisäkustannukset verrattuna muihin vaihtoehtoihin. Tässä vaihtoehdossa voidaan tehokkaasti hyödyntää jäsenvaltioissa jo voimassa olevaa sääntelyä. Vaihtoehto tuottaa komission arvioinnin mukaisesti suurimman hyödyn suhteessa kustannuksiin, sillä toimista aiheutuvat vuosittaiset kustannukset pysyvät vakaina tai alenevat ajan mittaan, hyödyt eli vahinko- ja hallintakustannusten välttäminen kasvavat ajan mittaan, koska yhä useampi leviäminen pystytään välttämään, eivätkä kokonaiskustannukset nousisi yhtä paljon kuin ilman EU:n toimintaa.

Komissio on arvioinut talousvaikutukset erikseen komissiolle, jäsenmaille sekä toimijoille. Asetuksen toimeenpanokustannusten on arvioitu olevan yhteensä vajaa 1,5 miljardia euroa vuodessa. Jäsenvaltiolle arvioidaan aiheutuvan yhteensä seuraavat kustannukset:

EU:n merkityksellisesti haitallisten vieraslajien tarkoituksellisen tuonnin estäminen:

- Riskinarvioinnit: 1,4 miljoonaa euroa / vuosi / kaikki jäsenvaltiot yhteensä

- Rajavalvonta + henkilöstön koulutus: suhteellisen pienet kustannukset

Haitallisten vieraslajien tahattoman tuonnin sekä tahattoman luontoon päästämisen estäminen:

- Leviämisväyliä koskevat toimet: 135,5 - 150,1 miljoonaa euroa / vuosi / kaikki jäsenvaltiot yhteensä

Haitallisten vieraslajien tarkoituksellisen luontoon päästämisen estäminen:

- 0,1 - 1 miljoonaa euroa / vuosi / kaikki jäsenvaltiot yhteensä

Varhaisen varoituksen ja nopean toiminnan järjestelmän kehittäminen EU:n merkityksellisesti haitallisten vieraslajien lisääntymisen ja leviämisen estämiseksi:

- Seuranta: 7 miljoonaa euroa / vuosi / kaikki jäsenmaat yhteensä

- Uusien havaintojen ilmoittaminen: hyvin pieniä kustannuksia

EU:n merkityksellisesti haitallisten vieraslajien poistaminen, vaikutusten minimoiminen tai lieventäminen

- 1,3 miljardia euroa / vuosi / kaikki jäsenvaltiot yhteensä (vähenee asteittain tehokkuuden lisääntyessä)

Horisontaaliset toimenpiteet

- Informaatiojärjestelmä: 3,2 miljoonaa euroa / vuosi / kaikki jäsenvaltiot yhteensä (kustannukset siirtyvät komissiolle)

- Hallinnointia koskevat toimenpiteet: 2 miljoonaa euroa / vuosi / kaikki jäsenvaltiot yhteensä

Kustannusten jakautumisen osalta kaikkien jäsenvaltioiden kesken komissio esittää jakautumiseen vaikuttavat seuraavat syyt:

- kuinka paljon ja mitä EU:n vieraslajiluettelon lajeja maassa jo on,

- kuinka paljon uusia vieraslajeja tulee maahan,

- kuinka paljon vieraslajeja leviää jäsenmaan sisällä ja rajojen yli,

- mitkä ovat jäsenmaan ympäristölliset, ilmastolliset ja maantieteelliset/topografiset olosuhteet, ja

- mitä toimenpiteitä jäsenmaassa on jo toteutettu ja mikä on niiden suhde EU:n asetusehdotuksen toimenpiteisiin.

Tässä vaiheessa ei ole mahdollista tietää, mitkä lajit ja kuinka monta Suomessa esiintyvää haitallista vieraslajia päätyy EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luetteloon. Tässä vaiheessa ei myöskään ole mahdollista arvioida, kuinka paljon haitallisten vieraslajien torjuntatarpeita kunkin jäsenmaan osalle tulee. Tästä syystä ehdotuksen kustannusvaikutusten arviointi Suomen kohdalla on vielä mahdotonta. On kuitenkin ilmeistä, että asetusehdotuksen mukaiset toimet, kuten valvonta, seuranta ja erilaiset torjuntatoimenpiteet sekä leviämistä koskevan toimintasuunnitelmien laatiminen,

aiheuttavat Suomelle kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi joidenkin jo laajalle levinneiden vieraslajien hävittäminen muun muassa tie- ja rataverkolta voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia valtiolle. Yksinomaan pitkä EU:n ulkoraja Venäjän kanssa aiheuttaa myös rajavalvontaviranomaisille kasvavia kustannuksia. Kustannuksia on kuitenkin verrattava kustannuksiin, joita aiheutuisi siitä, että EU:ssa ei ryhdyttäisi toimenpiteisiin vieraslajeista aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Näin arvioiden ehdotuksesta aiheutuvien kustannusten odotetaan olevan kohtuulliset sillä saavutettaviin hyötyihin nähden.

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

3.3 Vaikutukset toimijoihin

Asetuksella arvioidaan olevan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia joihinkin toimijoihin ja pieniin ja keskisuihin yrityksiin. Tällä hetkellä haitallisilla vieraslajeilla on vakavia haittavaikutuksia eräisiin pk-yrityksiin metsätalouden, maatalouden, matkailun ja virkistystoiminnan kaltaisilla aloilla. Erityisesti nämä alat hyötyisivät koordinoitujen asetusehdotuksen mukaisten toimien käyttöönotosta haitallisten vieraslajien torjumiseksi.

Toisaalta asetusehdotuksen mukaisista toimista haittavaikutuksia saattaa tulla esimerkiksi joillekin lemmikkieläin- ja puutarha-alan yrityksille, jotka hyötyvät vieraslajeilla käytävästä kaupasta. Näille yrityksille asetusehdotuksen mukaiset vieraslajien käytön rajoitukset kuten maahan tuonnin kiellot voivat aiheuttaa haittaa. Yleisesti kuitenkin tiedetään, että useimpia käyttötarkoituksia varten on korvaavia lajeja.

Jos komission ehdotus painolastivesiyleissopimukseen perustuvien toimenpiteiden sisällyttämisestä jäsenvaltioilta vaadittavaan toimintasuunnitelmaan toteutuu, Suomen tulisi käytännössä liittyä yleissopimukseen ja saattaa yleissopimuksen määräykset kansallisesti voimaan. Tämä tarkoittaisi, että aluksiin

tulisi asentaa painolastiveden käsittelylaitteistot, mikä aiheuttaisi kustannuksia varustamoille.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta. Säännöksellä pannaan täytäntöön EU:n tavoitteet, jotka koskevat ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista, ihmisten terveyden suojelua, luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä sekä sellaisten toimenpiteiden edistämistä, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

Asetusehdotuksessa EU:n toimia perustellaan toissijaisuusperiaatteella, koska haitalliset vieraslajit ovat yhä suurempi ongelma, joka on luonteeltaan rajat ylittävä. Koska asiaa ei ole säännelty unionin tasolla, jäsenvaltiot ovat toteuttaneet voimavaroja vaativia kansallisen tason toimia. Tällaiset toimenpiteet voivat kuitenkin käydä tehottomiksi, jollei naapurijäsenvaltio, jossa samoja lajeja esiintyy, toteuta vastaavia toimia. Lisäksi toimenpiteitä toteutettaessa on turvattava sisämarkkinat ja tavaroiden vapaa liikkuvuus varmistamalla sääntelyn selkeys sekä tasapuoliset toimintaedellytykset niille aloille, jotka käyttävät vieraslajeja tai käyvät niillä kauppaa.

Ehdotuksen voidaan katsoa olevan sopusuhteissa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Komission asetusehdotus näyttää koskevan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita siltä osin kuin asetuksessa tarkoitettut vieraslajit liittyisivät itsehallintolain 18 §:ssä mainittuihin asioihin.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotus on esitelty metsäjaostossa (EU 14) 26.9.2013 ja ympäristöjaostossa (EU 23) 27.9.2013. U-kirjelmä on lisäksi ollut kirjallisella kierroksella ympäristöjaostossa (10.-

15.10.2013), metsäjaostossa (10.-15.10.2013), maatalous- ja elintarvikejaostossa (10.-15.10.2013), sekä liikennejaostossa (10.-15.10.2013).

EU:n haitallisia vieraslajeja koskevan asetusehdotuksen kansallisen valmistelun asian tuntijaryhmä (MMM, VM, LVM, YM, SYKE, Tulli, Liikennevirasto, Evira) on käsitellyt asiaa 4.10.2013 sekä kirjallisesti 9.10.2013.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan Unionin toimielimissä

Komissio esitteli ehdotuksen neuvoston ympäristötyöryhmässä 11.9.2013. Esityksen ensimmäinen käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä oli 7.10.2013. Seuraavat neuvoston ympäristötyöryhmän käsittelyt ovat mahdollisesti 11.11. tai 12.11. sekä mahdollisesti 26.11. tai 27.11.2013.

8 Valtioneuvoston kanta

Asetusehdotuksen tavoitteet ja toimenpiteet ovat samansuuntaiset ja perisaatteiltaan 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 aiheuttama 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 nykyisestä 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 koordinoitua tehokkaampia toimenpiteitä ovat 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 tämentämään 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-hyöty-periaatetta 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 painolasti-veisiyleissopimuksen 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 painolastivesiyleissopimus, 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 siirrettiin 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 kohdenuksin. Asetuksesta Suomelle aiheutuvat välittömät kustannusvaikutukset arvioidaan, ennen kuin Suomi sitoutuu ehdotukseen.

¹ Kansallisen vieraslajistrategian mukaisesti **vieraslaajat** ovat lajeja, jotka ovat levinneet luontaiselta levinneisyysalueeltaan uudelle alueelle ihmisen mukana joko tahattomasti tai tarkoituksella. Vieraslaji on ihmisen myötävaikutuksella ylittänyt luontaiset leviämiseesteet, kuten mantereiden, meren tai vuoriston. Yleensä vieraslajit sopeutuvat huonosti uuteen elinympäristöönsä ja tuhoutuvat nopeasti. Joissakin tapauksissa vieraslajit kuitenkin menestyvät, muodostavat lisääntyvän kannan ja vakiintuvat osaksi uutta elinympäristöään. Jotkin vieraslajeista menestyvät erityisen hyvin ja ovat huomattava uhka aiheuttaessaan vakavaa vahinkoa alkuperäislajeille, ekosysteemeille, viljelykasveille, metsätaloudelle tai muille elinkeinoille. Ne voivat myös aiheuttaa huomattavaa taloudellista haittaa vaikuttamalla ihmisten, eläinten tai kasvien terveyteen tai kiinteistöjen arvoon. Haitat voivat myös olla sosiaalisia tai esteettisiä. Tällaisia selviä haittoja aiheuttavia vieraslajeja kutsutaan **haitallisiksi vieraslajeiksi**.

² Luonto tuottaa tärkeitä hyödykkeitä, kuten esimerkiksi ruokaa, vettä, poltto- ja rakennuspuuta, ja se myös takaa ihmisille hyödyllisten prosessien toiminnan, kuten tulvien ja tautien leviämisen säätelyn, viljakasvien pölytyksen ja maaperän köyhtymisen torjunnan. Lisäksi luonto on tärkeä matkailulle, virkistytymiselle ja henkiselle hyvinvoinnille. Näitä luontohyötyjä kutsutaan ekosysteemipalveluiksi.

³ Tulokaslajilla tarkoitetaan esimerkiksi Suomeen parin viime vuosisadan aikana itse levittäytynyttä eliölajia. Osa tulokaslajeista on sellaisia, joiden levinneisyysalue on lähialueilta luontaisesti laajenemassa. Leviämistä saattavat edesauttaa lämpöoloiltaan suotuisat ajanjaksot ja sopivat tuulet. Rajanveto vieraslajien ja tulokaslajien välillä on etenkin kasveissa vaikeaa, koska niiden esiintymisalue on vaihdellut suuresti ilmastosta muutosten seurauksena, ja ne voivat säilyä siemeninä jopa vuosisatoja. Esimerkkejä tulokaslajeista ovat muun muassa villisika ja merimetso.

⁴ Pimentel et al. 2001: Economic and environmental threats of alien plant, animal, and microbe invasions.

⁵ Arvioinnissa yksilöitiin kuusi vaihtoehtoa, joista kullakin on viisi toiminnallista tavoitetta mutta erilainen kunnianhimoisuus.

Vaihtoehto 0 – Tämä on perusvaihtoehto, jossa säilytetään nykytilanne eli uusia toimia ei toteuteta. Toimissa otetaan huomioon pelkätään kasvien ja eläinten tuholaiset ja taudinaiheuttajat sekä vesiviljelyä varten tuodut vieraslajit. Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön tuontikieltoja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa koskevan asetuksen nojalla, ja painolastivesiä voitaisiin säännellä, kun painolastivesiyleissopimus tulee voimaan.

Jäsenvaltiot toteuttaisivat edelleen tilapäisiä lajikohtaisia toimia vahinkokustannuksista riippuen.

Vaihtoehto 1 – Tässä vaihtoehdossa edistetään vapaaehtoistoimintaa ja lujitetaan yhteistyötä, mihin kuuluu ohjeiden, alakohtaisten toimintasääntöjen sekä muiden tiedotus- ja valistuskampanjoiden laatiminen. Nämä toimenpiteet toteutettaisiin vaihtoehdon 0 täydennyksenä.

Vaihtoehto 2.1 – Tässä vaihtoehdossa peruslainsäädäntövälinettä tuetaan yhdellä ainoalla EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelolla. Luetteloon sisällytettäisiin vieraslajeja, joiden on riskinarvioinnissa osoitettu olevan haitallisia ja joiden pysyvä komitea, mukaan lukien jäsenvaltioiden edustajat, katsoo olevan uhka, jolla on merkitystä EU:n kannalta. Luetteloon liittyisi joitakin jäsenvaltioille asetettavia velvoitteita: toisaalta jäsenvaltioiden olisi estettävä luettelossa olevien lajien EU:hun saapuminen (ennaltaehkäisy)

ja toisaalta toteutettava hallintotoimia niiden luettelossa olevien lajien suhteen, jotka jo ovat tulleet EU:hun ja vakiintuneet osaksi sen ympäristöä (reaktio), jotta voidaan välttää tällaisten lajien leviäminen edelleen EU:ssa ja minimoida niiden aiheuttama vahinko. Jäsenvaltiot saavat itse päättää, mitä hallintotoimia ne toteuttavat (hävittäminen, leviämisen rajoittaminen vai säätely).

Vaihtoehto 2.2 – Tällä vaihtoehdolla laajennetaan vaihtoehdon 2.1 soveltamisalaa EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luetteloa pidemmälle ympäristöön päästämistä koskevien sääntöjen osalta. Tavoite saavutettaisiin ottamalla käyttöön järjestelmä, jossa jäsenvaltiot edellyttäisivät jäsenvaltion kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien päästämistä ympäristöön lupaa.

Vaihtoehto 2.3 – Tällä vaihtoehdolla laajennetaan edellistä enemmän vaihtoehdon 2.1 soveltamisalaa EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luetteloa pidemmälle ympäristöön päästämistä koskevien sääntöjen osalta. Tavoite saavutettaisiin perustamalla järjestelmä, jossa uusia vieraslajeja saa päästää ympäristöön vain nimienomaisella luvalla ja jos kyseiset lajit on sisällytetty ympäristöön päästettäviksi hyväksytyjä vieraslajeja koskevaan EU:n luetteloon sen jälkeen, kun on varmistettu, ettei ympäristöön päästämiseen liity mitään riskiä.

Vaihtoehto 2.4 – Tässä vaihtoehdossa nopeita vastatoimia koskevat säännökset ovat vaihtoehtoa 2.2 vahvemmat. Tavoite saavutettaisiin ottamalla käyttöön jäsenvaltioiden velvoite hävittää osaksi ympäristöä vakiintumassa olevat haitalliset vieraslajit, jotka on sisällytetty EU:n kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luetteloon, sen sijaan, että niiden suhteen toteutettaisiin hallintotoimia tai leviämisen rajoittamisen toimia ennen kuin komissio on myöntänyt poikkeuksen.