

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS KANSALLISESTA VIERASLAJISTRATEGIASTA

Valtioneuvosto on 15.3.2012 maa- ja metsätalousministeriön esityksestä hyväksynyt kansallista vieraslajistrategiaa koskevan periaatepäätöksen. Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta vieraslajistrategiasta esittää lähestymistavat sekä linjauksia, joiden mukaisesti ryhdytään haitallisten vieraslajien aiheuttaman uhkan pienentämiseen sekä lajien aiheuttaman haitan poistamiseen tai vähentämiseen. Periaatepäätös osoittaa myös viranomaisvastuut sekä sisältää vaikutusten arvioinnin.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta vieraslajistrategiasta on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä ministeriön asettaman laajapohjaisen vieraslajityöryhmän ehdotuksen pohjalta. Ehdotus luovutettiin maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilalle 30.3.2011. Ehdotuksen valmisteluun liittyi avoin internet-pohjainen kansalaiskuuleminen helmikuussa 2011 sekä laaja lausuntokierros toukokuussa 2011. Kansalaispalautteita saatiin noin 100, ja strategiaehdotuksesta annettiin 78 lausuntoa. Strategiaehdotusta tarkistettiin ja täsmennettiin sekä kansalaiskuulemisesta että lausuntokierrokselta saadun palautteen perusteella. Kansallinen vieraslajistrategia ulottuu useiden eri hallinnonalojen yli.

JOHDANTO

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan "tehostetaan vieraslajien torjuntaa vieraslajistrategian pohjalta muun muassa parantamalla havaintojen ilmoittamismahdollisuuksia ja seurantaa".

Euroopan Unionin komissio antoi 3.5.2011 tiedonannon "Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020 (KOM(2011) 244 lopullinen)". Tässä niin kutsutussa EU:n biodiversiteettistrategiassa tavoitteen 5 mukaisesti "vuoteen 2020 mennessä haitalliset vieraslajit ja niiden leviämisyvät tunnistetaan ja asetetaan tärkeysjärjestykseen, haitallisimpien vieraslajien esiintymistä rajoitetaan ja torjutaan sekä niiden leviämisyviä hallitaan niin, etteivät uudet vieraslajit pääse leviämään eivätkä asettumaan".

Joulukuussa 2008 Euroopan komissio antoi tiedonannon "Tavoitteena haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n strategia". Se oli ensimmäinen vaihe kohti EU:n strategiaa vieraslajien aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi. Nyt komissio valmistelee ehdotustaan haitallisten vieraslajien torjuntaa koskeviksi EU:n laajuisiksi lainsäädännöllisiksi ratkaisuksiksi, joiden on tarkoitus valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 10. osapuolikokouksen hyväksymän strategisen suunnitelman ja siihen liittyvän tavoitteen 9 mukaisesti "vuoteen 2020 mennessä haitalliset vieraslajit ja niiden leviämistiet on määritelty ja asetettu tärkeysjärjestykseen, erityisen haitalliset lajit on saatu hallintaan ja poistettu ja leviämisteitä hoidetaan siten, että haitallisten vieraslajien tuonti tai pääsy ja niiden asettuminen maahan estetään".

Suomi on sitoutunut kansallisesti, EU-tasolla sekä kansainvälisesti torjumaan haitallisia vieraslajeja ja niiden aiheuttamia haitallisia vaikutuksia. Suomessa kansallinen vieraslajistrategia antaa mahdollisuudet ja keinot torjua haitallisia vieraslajeja ja niiden aiheuttamia uhkia ja riskejä kansallisella tasolla. Samalla strategia vastaa myös kansainvälisiin ja EU:n velvoitteisiin haitallisten vieraslajien torjunnassa. Kansallinen vieraslajistrategia toteuttaa myös valtioneuvoston periaatepäätöstä vuodelta 2012 Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä.

Vieraslajien aiheuttamat uhkat ja riskit

Vieraslajit ovat lajeja, jotka ovat levinneet luontaiselta levinneisyysalueeltaan uudelle alueelle ihmisen mukana joko tahattomasti tai tarkoituksella. Vieraslaji on ihmisen myötävaikutuksella ylittänyt luontaiset leviämisesteet, 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 selkeitä haittoja aiheuttavia vierasperäisiä lajeja kutsutaan haitallisiksi vieraslajeiksi.

Maailmanlaajuisesti vieraslajit muodostavat toiseksi suurimman uhkatekijän luonnon monimuotoisuudelle, kun kokonaisten elinympäristöjen häviäminen ja pirstoutuminen on arvioiden mukaan uhkatekijöistä suurin. Vieraslajien leviämisen seurauksena lajiston monimuotoisuus keskimäärin vähenee, vaikka lajimäärä uusien lajien myötä saattaa paikallisella tai alueellisella tasolla lisääntyäkin.

Vieraslajien haitalliset vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle, ekosysteemien toiminnalle ja näiden ylläpitämiselle ekosysteemipalveluille ovat moninaiset. Vieraslajit voivat uhata alkuperäisiä lajeja kilpailemalla niiden kanssa samoista resursseista, saalistamalla, levittämällä tauteja ja loisia tai risteytymällä luonnossa näiden lajien kanssa. Vieraslajin tiedetään myös muuttaneen ravintoketjujen rakennetta ja vaikuttaneen kokonaisten ekosysteemien toimintaan. Vieraslajien aiheuttamilla haitoilla luontoon, luonnon monimuotoisuuteen ja ekosysteemipalveluihin voi olla välittömiä ja välillisiä haitallisia vaikutuksia myös ihmisen hyvinvoinnille.

Vieraslajeilla on haitallisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, ja ne aiheuttavat taloudellisia haittoja eri toimijoille. Monet haitalliset vieraslajit ovat merkittäviä maa- ja metsätalouden tuholaisia. Myös kalastus ja kalanviljely voivat kärsiä haitallisten vieraslajien leviämisestä. Vieraslajit voivat myös olla uhka terveydelle tai toimia tautien kuljettajina. Haitalliset vieraslajit aiheuttavat ongelmia myös luonnon virkistyskäytölle ja matkailulle. Lisäksi vieraslajit saattavat vahingoittaa yhteiskunnan perusrakenteiden toimintaa.

Haitallisten vieraslajien kustannukset ovat maailmanlaajuisesti merkittäviä. Vuonna 2001 arvioitiin, että vieraslajien aiheuttamat maailmanlaajuiset vahingot ovat vuosittain yli 1 400 miljardia Yhdysvaltain dollaria (1 054 miljardia euroa), mikä vastaa nykyään 2–3 % maailman bruttokansantuotteesta. Euroopassa tavatuista noin 11 000 vieraslajista todennäköisesti 10–15 % aiheuttaa ekologista tai taloudellisia haittoja. Varovaisesti arvioituna nämä haitalliset vieraslajit ovat aiheuttaneet ainakin 12,5 miljardin euron vuotuiset kustannukset. Näistä arvioituista kustannuksista 80–90 % on seurausta vieraslajien aiheuttamista haitoista, vahingoista ja niiden korvaamisesta, mukaan lukien vahingot maa-, metsä- ja kalataloudelle, vauriot yhteiskunnan toiminnalle sekä haitat ihmisen terveydelle.

Suomessa ei ole tehty kokonaisarviota vieraslajien aiheuttamista kustannuksista, mutta haitallisten vieraslajien tiedetään aiheuttavan esimerkiksi merkittäviä laadullisia ja määrällisiä tuotannon (sato ja saalis) menetyksiä. Jatkuvia vieraslajien torjuntaan liittyviä kustannuksia Suomessa aiheuttavat muun muassa vieraslajeihin liittyvät kasvin- ja eläintarkastukset, haitallisten vieraslajien, kuten jättiputkien, jättipalsamien ja kurturuusujen, torjuntatoimet sekä Suomeen levinneiden pienpetojen pyynnestä aiheutuvat kustannukset. Pelkästään tuotantokasvien tautien ja tuholaisien torjunnan, hävittämisen ja valvonnan kustannukset nousevat Suomessa miljooniin euroihin vuodessa.

Vieraslajien vaikutuksia voidaan samanaikaisesti havaita useilla yhteiskunnan aloilla. Suomessa potentiaalisesti haavoittuvimmat yhteiskunnan alat, joiden kansantaloudellinen merkitys on suuri, voisivat olla metsätalouden piirissä. Jos metsätalouteen tuhoisasti vaikuttava vieraslaji, kuten esimerkiksi mäntyankeroinen, leviäisi nopeasti Suomen metsissä, johtaisi se erittäin merkittäviin taloudellisiin menetyksiin.

KANSALLISEN VIERASLAJISTRATEGIAN TAVOITE

Kansallisen vieraslajistrategian tavoitteena on, että Suomessa olevien ja Suomeen mahdollisesti saapuvien haitallisten vieraslajien aiheuttama uhka ja haitta on minimoitu.

Tällöin keskeistä on, että Suomessa esiintyvät vieraslajit ja niiden aiheuttamat haitat tunnistetaan ja torjuntatoimet toteutetaan kattavasti. Suomeen luodaan vuoteen 2020 mennessä järjestelmä, jonka avulla pyritään hallitsemaan vieraslajien aiheuttamia ongelmia sekä estämään haitallisten vieraslajien saapuminen maahan.

Strategian tavoitteen saavuttamiseksi kansallisen vieraslajistrategian tarkoituksena on käytännössä

- 1) lisätä tietoisuutta ja kansalaisten omaa toimintaa haitallisten vieraslajien torjunnassa,
- 2) määritellä viranomaisten ja muiden toimijoiden vastuut ja toimet vieraslajien aiheuttamien haittojen rajoittamiseksi,
- 3) varautua ilmastonmuutoksen ja muiden toimintaympäristön muutosten mukanaan tuomiin lisäuhkiin vieraslajien osalta, sekä
- 4) kehittää ja edistää yhteistyötä vieraslajien aiheuttamien haittojen torjumiseksi kustannustehokkaasti kansallisesti, EU-tasolla ja kansainvälisesti.

KANSALLISEN VIERASLAJISTRATEGIAN LÄHESTYMISTAPA SEKÄ TOIMEENPANON KEINOT

Kansallisen vieraslajistrategian täytäntöön panemiseksi pidetään perusteltuna, että haitallisten vieraslajien aiheuttaman uhkan ja haitan minimoimiseksi Suomessa ryhdytään toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin ryhdytään kansainvälisesti sovittua kolmitasoisista lähestymistapaa sekä näitä toteuttavia keinoja hyväksikäyttäen.

Kolmitasoisella haitallisiin vieraslajeihin kohdistuvalla lähestymistavalla tarkoitetaan haitallisten vieraslajien

- 1) ennaltaehkäisyä ja torjuntaa

Toimintaperiaate: Estetään kokonaan tai minimoidaan uusien vieraslajien saapumisriski. Kaikki kulkeutumisreitit sekä tahaton ja tarkoituksellinen tuonti otetaan huomioon. Estetään tai minimoidaan jo maahan saapuneiden vieraslajien ja niiden vaikutusten leviäminen laajemmalle.

- 2) varhaista havaitsemista ja hävittämistä

Toimintaperiaate: Tunnistetaan maahan päässyt vieraslaji ja hävitetään se ennen kuin se pystyy asettumaan pysyvästi maahan.

- 3) leviämisen estämistä ja jatkuvia pitkän aikavälin rajoittamistoimenpiteitä

Toimintaperiaate: Estetään jo maahan asettuneiden vieraslajien laajempi leviäminen ja laajemmat haitalliset vaikutukset.

Kolmitasoinen lähestymistapa kattaa sekä maahan jo vakiintuneet että maahan tulevat haitalliset vieraslajit.

Haitallisten vieraslajien ennaltaehkäiseminen on yleensä kustannustehokkaampi ja ympäristöystävällisempi vaihtoehto kuin korjaavien toimien toteuttaminen. Jos alueelle kuitenkin on jo saapunut haitallinen vieraslaji, varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen ovat kaikkein edullisimmat keinot estää sen vakiintuminen ja leviäminen edelleen. Jos haitallista vieraslajia ei voida hävittää, olisi toteutettava torjuntatoimia ja leviämistä estäviä toimenpiteitä tai vaihtoehtoisesti lajin läsnäoloon on sopeuduttava.

Keinoja haitallisten vieraslajien aiheuttaman uhkan ja haitan torjumiseksi ja minimoimiseksi

Käytännössä haitallisten vieraslajien aiheuttamaa uhkaa ja haittaa voidaan torjua ja minimoida seuraavassa esitetyin keinoin.

Lainsäädännön kehittäminen

Lainsäädäntöä kehittämällä luodaan oikeudellinen perusta toiminnalle ja keinoille, joita voidaan käyttää esimerkiksi haitallisten vieraslajien nopeisiin torjuntatoimenpiteisiin uuden haitalliseksi epäillyn vieraslajin saapussa maahan tai joilla voidaan rajoittaa tai estää jo maahan asettuneen haitallisen vieraslajin leviäminen. Lainsäädäntöä kehittämällä myös selkeytetään eri toimijoiden velvollisuudet ja vastuut vieraslajien torjuntatyössä. Tämä luo edellytyksiä tehokkaalle käytännön toiminnalle ja mahdollisuuksia kehittää toimintaa edelleen vieraslajien aiheuttaman riskin rajoittamiseksi mahdollisimman pieneksi. Lainsäädännön on oltava kattava ja ajanmukainen haitallisten vieraslajien aiheuttamien riskien rajoittamiseksi ja hallinnan kehittämiseksi.

Haitallisia vieraslajeja koskevaa lainsäädäntöä kehitetään luomalla yhtenäinen lainsäädäntöperusta joko täydentämällä nykyistä lainsäädäntöä tai tarvittaessa säätämällä haitallisia vieraslajeja koskeva erityislaki.

EU:ssa valmistellaan haitallisia vieraslajeja koskevia lainsäädännöllisiä keinoja ja ratkaisuja, joiden arvioidaan valmistuvan vuoden 2012 loppupuolella. EU:n lainsäädännöllisillä ratkaisulla tulee olemaan merkittävä vaikutus myös kansallisen vieraslajeja koskevan lainsäädännön kehittämiseen.

Todennäköinen EU-jäsenmaita velvoittava haitallisia vieraslajeja koskeva ratkaisu on varhaisvaroitusjärjestelmän käyttöönotto. Varhaisvaroitusjärjestelmää käyttämällä voidaan saada mahdollisimman ajantasaista tietoa vieraslajitilanteesta. Samalla kyetään havaitsemaan uusien vieraslajien saapuminen varhaisessa vaiheessa. Lisäksi haittoja pystytään ennaltaehkäisemään tai torjumaan ajoissa oikein kohdennetuilla toimenpiteillä. Järjestelmään kuuluu hälytysjärjestelmä, jonka avulla haitallisten vieraslajien saapuminen pystytään havaitsemaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Samalla tieto haitallisen vieraslajin esiintymästä tulee nopeasti vastuullisen viranomaisen tietoon. Varhaisvaroitustoiminto otetaan käyttöön EU:n edellyttämällä tavalla.

Vieraslajeja koskevaa lainsäädäntöä on tarkoitus kehittää erillisenä työryhmätyönä. Työ toteutetaan sekä kansallisesti haitallisia vieraslajeja koskevaan lainsäädäntöön liittyvien puutteiden pohjalta että EU:n lainsäädännöllisten ratkaisujen pohjalta. Lainsäädännön kehittämisen lähtökohtana on tarpeen pitää niin kutsuttua varovaisuusperiaatetta sekä aiheuttaja maksaa -periaatetta siltä osin kuin se on mahdollista. Suomessa oman lainsäädäntötyön valmistelu on tarkoituksenmukaista käynnistää kokonaisvaltaisesti vasta, kun EU:n vieraslajeja koskevien lainsäädännöllisten ratkaisujen sisältö ja muoto ovat selvillä.

Viestinnän kehittäminen

Haitallisia vieraslajeja koskevan toiminnan keskeisimpiä peruspilareita on viestintä: tiedotuksella, koulutuksella ja ohjeistuksella lisätään vieraslajien keskeisten toimijoiden, mukaan lukien kansalaisten, tietoisuutta. Lisäämällä tiedottamista ja koulutusta vieraslajeista parannetaan tietoisuutta vieraslajeihin liittyvistä riskeistä, mikä puolestaan edistää haittojen ennaltaehkäisyä ja tukee sääntelyn toimeenpanoa. Viestinnän ja koulutuksen avulla voidaan nostaa esiin tietoa ihmisten lisääntyneen matkustamisen seurauksena Suomeen mahdollisesti leviävistä uusista haitallisista vieraslajeista, niiden haittavaikutuksista sekä maassamme jo esiintyvien lajien kasvavista riskeistä. Viestinnällä lisätään myös kansalaisten tietoisuutta haitallisten vieraslajien torjuntakeinoista sekä esimerkiksi ymmärrystä voimaperäisten toimenpiteiden välttämättömyydestä.

Suomessa tarvitaan yhdessä paikassa kaikkien saatavilla olevaa ajankohtaista tietoa haitallisista vieraslajeista auttamaan vieraslajitiedotuksessa, riskinarvioinnissa, seurannassa ja torjunnassa. Tällaisella nk. vieraslajiportaalilla voidaan helposti myös ottaa vastaan ja levittää tietoja haitallisista vieraslajeista. Portaali tarjoaa tietoja myös lajien esiintymien sijainnista, laajuudesta ja torjunnasta eri puolilla maata, jotta torjunnat saadaan kustannustehokkaasti kohdistettua oikeaan paikkaan oikeaan aikaan. Portaalin perustamisen keskeisenä edellytyksenä on sen sijoittaminen mahdollisuuksien mukaan osaksi jo olemassa olevia edelleen kehitettäviä järjestelmiä.

Mahdolliset organisaatiokohdennukset

Vieraslajistrategiaa toteutettaessa Suomessa tarvitaan viranomaistasoista vieraslajikoordinaatiota. Tällöin olisi mahdollista käsitellä koordinoitujen vieraslajeja koskevia kysymyksiä kuten toimenpide-ehdotusten laatiminen riskien ja haittojen torjumiseksi, nopeiden toimenpiteiden mahdollinen käynnistäminen, riskinarviointien teettäminen ja seuranta, vieraslajiluetteloiden ylläpito ja päivitys sekä vahvistaminen, ml. maahantuotavat sallitut lemmikkieläimet, innovatiivisen rahoituksen kehittäminen sekä yleisten vieraslajeihin liittyvien asioiden yhteen sovittaminen ja edistäminen. Lisäksi vieraslajikoordinaation tehtävänä on huolehtia vieraslajeihin liittyvien toimien seurannasta ja edistymisestä. Seurantaan tarvitaan vieraslajien levinneisyys- ja haitallisuusmuutoksista, torjuntatoimien vaikuttavuuden seurannasta sekä vieraslajistrategian toimeenpanon seurannasta. Vieraslajikoordinaation tavoitteena on helpottaa vieraslajeja koskevien asioiden käsittelyä ja johdonmukaisten linjausten muodostamista mm. EU-tason neuvotteluissa sekä tukea vieraslajitoiminnan kehittämistä. Tavoitteena on, että vieraslajeja koskevia asioita kyetään käsittelemään nykyistä jäsentyneemmin ja vakiintuneen yhteistyöverkon kautta.

Riskinarviointi ja sen kehittäminen ovat edellytyksenä haitallisten vieraslajien hallinnalle. Lähtökohtaisesti tämä toteutuisi sektoreittain eri hallinnonaloilla. Toiminta tukee varautumista vieraslajien aiheuttamiin haittoihin ja torjuntatoimien ennakoivaa suunnittelua. Riskinarvioinnissa tunnistetaan ja kuvataan vieraslajien maahantuloon liittyvät vaarat sekä arvioidaan lajien asettumiseen ja leviämiseen liittyviä todennäköisyyksiä. Lisäksi arvioidaan lajien haitallisuutta sekä niiden torjuntakeinoja. Riskin ja vieraslajin torjuntakeinojen arviointi auttaa valitsemaan yhteiskunnan kannalta parhaat riskinhallintatoimenpiteet. Riskinarvioinnin avulla voidaan kohdistaa käytettävissä olevia voimavaroja lajeihin, jotka aiheuttavat suurimman riskin tai jotka ovat kustannustehokkaasti hallittavissa. Riskinarvioinnilla voidaan kohdistaa käytettävissä olevia voimavaroja tehokkaimpiin hallintatoimenpiteisiin (ml. ennaltaehkäisy) kunkin lajin osalta, auttaa ohjaamaan yksittäisten toimijoiden (mm. maahantuojat) valintoja sekä tukea lajeihin tai toimintoihin liittyvää valmiussuunnittelua.

Riskinarvioinnin käytännön toteutukseen pyritään vaikuttamaan muun muassa tulosohjauksen kautta sekä mahdollisuuksien mukaan yhteistyönä eri toimielinten välillä.

Muut keinot

Edellä mainittujen keinojen lisäksi haitallisten vieraslajien aiheuttaman uhkan ja haitan minimoimiseksi on tärkeää lisätä vieraslajitutkimusta, kehittää vieraslajeihin kohdistuvia, myös yksityisen sektorin vieraslajivastuun kattavia, rahoitusmekanismeja sekä luoda valmiuksia haitallisten vieraslajien maahan tulon estämiseksi muun muassa valmiussuunnitelmia laatimalla. Vapaaehtoisvoimin toteutettavat ja paikalliset hävityskampanjat voidaan organisoida ja toteuttaa edullisemmin kansalaisjärjestöjen kautta kuin yksinomaan viranomaistoimintaan nojautuvilla töillä. Yksityiskohtaisina keinoina ovat myös lajikohtaiset torjuntatoimenpiteet. Lajikohtaiset torjuntatoimet eroavat toisistaan sen mukaan, ovatko kyseessä esimerkiksi Itämeren haitalliset vieraslajit vai maatalous- tai metsäympäristön haitalliset vieraslajit.

VIRANOMAISVASTUUT SUOMESSA

Nykytilanteen mukaisesti maa- ja metsätalousministeriö vastaa maa- ja metsätalouden, riistatalouden sekä kalatalouden vieraslajeista ja ympäristöministeriö luonnonsuojelulain mukaisista vieraslajeista. Liikenne- ja viestintäministeriö koordinoi väylänpitoon, liikenteeseen ja kuljetuksiin liittyviä vieraslajikysymyksiä. Kehitysyhteistyöhankkeisiin liittyvä vieraslajivastuu kuuluu ulkoasiainministeriölle.

Maa- ja metsätalousministeriö koordinoi haitallisia vieraslajeja koskevia kansallisia toimia. Ministeriö toimii yhteystahona EU:n vieraslajikysymyksissä sekä tarvittaessa myös muissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Viranomaisvastuisiin sisältyvät lainsäädännön kehittäminen sekä sen toimeenpano ja valvonta.

Yhteistyötä kuntien sekä kuntien ympäristö-, terveys- ja muiden viranomaisten kanssa jatketaan haitallisten vieraslajien torjuntatyössä.

Taulukko 1: Vieraslajeja koskevat viranomaisvastuut Suomessa.

Maa- ja metsätalousministeriö
Yleiskoordinaatio
Päävastuu maa- ja metsätalouden vieraslajeista sekä kala- ja riistavieraslajeista
EU:n vieraslajikysymyksissä yhteystaho (Focal Point)
Tulosohjaus (MTT, Metsähallitus, Metla, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, Metsäkeskus, RKTL ja Suomen riistakeskus, Evira, ELY-keskukset)
Ympäristöministeriö
Luonnonsuojelulain mukainen vieraslajivastuu
Tulosohjaus (SYKE, Metsähallitus, ELY-keskukset)
Liikenne- ja viestintäministeriö
Väylänpitoon, liikenteeseen ja kuljetuksiin liittyvät tehtävät vieraslajeissa (merenkulku, rautatiet, maantiet)
Tulosohjaus (Liikenneviraston kautta ELY-keskukset)
Ulkoasiainministeriö
Kehitysyhteistyöhankkeisiin liittyvä vieraslajivastuu

STRATEGIAN VAIKUTUKSET

Yleistä

Vieraslajistrategian tavoitteena on rajoittaa haitallisten vieraslajien aiheuttamia haittoja ja riskejä Suomen luonnolle ja luonnonvarojen kestäväälle hyödyntämiselle. Haitallisten vieraslajien leviämisen estäminen on tärkeää suurten taloudellisten tappioiden välttämiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien toiminnan että niiden tuottamien ekosysteemipalveluiden turvaamiseksi tulevaisuudessa.

Luonnon monimuotoisuus on ekosysteemien toiminnan elinehto, ja ekosysteemipalvelut ovat yhteiskunnan hyvinvoinnille tärkeitä ja taloudellisesti arvokkaita. Vieraslajien aiheuttamilla haitoilla luontoon on siten välittömiä ja välillisiä haitallisia vaikutuksia myös ihmisen hyvinvoinnille.

Ympäristövaikutukset

Kansallinen vieraslajistrategia, asianmukaisesti ja kattavasti toimeenpantuna, edistää vieraslajien aiheuttamien haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisyä tulevaisuudessa.

Strategian päätavoitteena on estää haitallisten vieraslajien saapumista ja asettumista Suomeen. Asianmukaisesti toimeenpantuna tämä tavoite pienentää vieraslajien aiheuttamien haittojen todennäköisyyttä, vaikka ei voikaan sulkea sitä pois kokonaan.

Strategian toimeenpanolla voidaan myös osittain rajoittaa jo kotoutuneiden lajien haittavaikutuksia Suomen luonnossa. Luonnon monimuotoisuudelle haitallisiksi todettujen lajien, kuten esimerkiksi vesiruton ja jättiputken, leviämistä uusille alueille voidaan pyrkiä rajoittamaan kansallisella tasolla. Strategia kannustaa riistahallintoa esimerkiksi pienpetokampanjoin ja metsästäjiä tiedottamalla tehostamaan esimerkiksi jo laajalle levinneiden minkin ja supikoiran pyyntiä riistalintujen hoitomuotona sekä kehittämään tehokkaampia pyyntivälineitä ja -menetelmiä haitallisten vieraslajien poistamiseksi. Tämä antaa mahdollisuuden keskittyä systemaattisesti vähentämään näiden vieraslajien aiheuttamia haittoja luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeillä alueilla. Strategian paikallisen tason toimeenpanolla voi olla myös maisematason vaikutuksia, sillä esimerkiksi kurturuuden poistaminen hiekkarannoilta palauttaa alkuperäisen maiseman.

Osa vieraslajeista on kuitenkin jo muodostanut pysyvän kannan Suomeen, ja näiden lajien poistaminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista. Tämä koskee erityisesti Itämeren vieraslajeja. Osaa vieraslajeista, kuten valkohäntäkaurista (valkohäntäpeura), pidetään myös arvostettuna riistaeläimenä, ja kanta on tämän vuoksi riistahallinnon suorittaman kannansäätelyn kohteena. Tällaisten lajien hävittämistä ei pidetä mielekkäänä. Strategia ei siis laajastikaan toteutettuna voi palauttaa tilannetta vieraslajien tuloa edeltäneeseen tilaan. Strategian ei siten odoteta olennaisesti muuttavan Suomen nykyistä luontoa vaan lähinnä ehkäisevän luonnon monimuotoisuuden katoa ja ekosysteemien tilan heikkenemistä tulevaisuudessa.

Vieraslajistrategia lisää valmiuksia reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Strategia voi siten välillisesti auttaa puuttumaan myös tilanteisiin, joissa vieraslaji muuttuu haitalliseksi olosuhteiden muuttuessa. Tällä voi olla merkitystä osana ilmastonmuutoksen sopeutumisstrategiaa.

Vieraslajistrategian taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset yritystoimintaan

Strategiaan liittyvistä toimenpiteistä aiheutuu yleisesti arvioiden sekä kustannuksia että hyötyjä. Kustannuksia ovat muun muassa:

- ennakkotorjunnan kustannukset (viestintä, varoitusjärjestelmät, valvonta, riskien arviointi),
- nopeiden torjuntatoimien kustannukset (suunnittelu, torjuntavalmiuden ylläpito, kohdennetut torjuntatoimenpiteet),
- pitkäjänteiset hoitotavan muutokset väylien hoidossa,
- vahinkojen rajoitus-, hallinta- ja korjaustoiminnan kustannukset,
- vieraslajihallinnan yleiskustannukset (vieraslajipolitiikan kehittäminen, hallintokustannukset, koordinointi, kuuleminen),
- tutkimuskustannukset,

- vapaaehtoistoiminnan kustannukset,
- haitallisten vieraslajien aiheuttamat kustannukset (toteutuneet ja potentiaaliset), ml. esimerkiksi yritystoiminnan sopeuttamisen kustannukset ja menetettävä taloudellinen hyöty, sekä
- seurannan ja muun tiedon keruun kustannukset.

Hyötyjä ovat muun muassa:

- vieraslajikustannusten väheneminen,
- vieraslajien hyödyntämisestä (esim. riistalajit) saadut taloudelliset hyödyt, sekä
- haitallisia vieraslajeja tahattomasti levittävän toiminnan taloudelliset hyödyt.

Suomessa ei ole tehty kokonaisarviota vieraslajien aiheuttamista kustannuksista. Muun muassa tuotantokasvien tautien ja tuholaisien tutkimus, torjunta, hävittäminen ja valvonta aiheuttavat kymmenien miljoonien eurojen kustannukset vuodessa. Kustannuksia aiheuttavat esimerkiksi hukkakauran torjunta ja sen aiheuttamat vahingot (10–30 miljoonaa euroa vuodessa), jättiputken torjunta (2,5 miljoonaa euroa), villikanin torjunta (0,5 miljoonaa euroa Helsingin kaupungille) sekä tappiot jokirapusaaliin romahdettua rapuruton seurauksena (10 miljoonaa euroa vuodessa).

EU:n vieraslajeja koskevan strategian valmistelun yhteydessä on todettu, että vieraslajien torjuntatoimiin tarvittavat resurssit ovat huomattavasti pienemmät kuin haitallisten vieraslajien aiheuttamat kustannukset. Isossa-Britanniassa tehdyn selvityksen mukaisesti maahan jo asettuneiden ja laajalle levittäytyneiden haitallisten vieraslajien hävittäminen on 10–100 kertaa kalliimpaa kuin niiden hävittäminen aikaisessa vaiheessa.

EU:n vieraslajistrategian tai vieraslajeja koskevien lainsäädännöllisten ratkaisujen toimeenpanon arvioidaan johtavan EU-tasolla ja jäsenmaissa 40–190 miljoonan euron vuotuisiin kustannuksiin, strategian sisällöstä ja kattavuudesta riippuen. Nämä arvioidut kustannukset ovat vain murto-osa arvioiduista haitallisten vieraslajien aiheuttamista kustannuksista (12,5 miljardia euroa vuodessa).

Mäntyankeroisen valmiussuunnitelmassa (2011) on esitetty ko. tuholaisen torjunnan arvioidut kustannukset. Jos yksittäinen mäntyankeroislöydös tehtäisiin Suomessa metsästä, kokonaan hakattavan alueen säde olisi 3 km. Valtiolla esiintymän kartoituksesta ja seurannasta koituvat kustannukset olisivat ensimmäisenä vuonna 4,5 miljoonaa euroa ja seuraavina 15 vuotena noin 115 000 euroa vuodessa. Alueen torjuntatoimenpiteiden (hakkuu, raivaus, lähikuljetus, hakkuutähteiden keruu ja poltto) kustannukset vaihtelevat alueesta riippuen 1,6 miljoonasta 6,4 miljoonaan euroon. Lisäksi valtion tulisi korvata metsänomistajille 4–13 miljoonaa euroa.

Vieraslajistrategian toimeenpano voi edellyttää muun muassa suosituksia, rajoituksia tai jopa kieltoja haitallisten vieraslajien, kuten koristekasvien, myyntiin. Tämä voi merkitä esimerkiksi uusien vaihtoehtojen etsimistä haitallisten vieraskasvien korvaamiseksi tai esimerkiksi voimavarojen suuntaamista tähän liittyvään tutkimustoimintaan. Yritystoiminnalle tästä seuraa erinäisiä sopeuttamisen kustannuksia sekä suoria taloudellisia menetyksiä.

Kansallisen vieraslajistrategian tavoitteena on rajoittaa haitallisten vieraslajien aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja riskejä mahdollisimman paljon kohtuullisin kustannuksin. Haitallisten vieraslajien aiheuttamat kustannukset kohdistuvat vain rajoitetusti niihin toimijoihin, jotka hyötyvät vieraslajeista tai joiden toiminta tahattomasti lisää haitallisten vieraslajien mahdollisuuksia saapua Suomeen.

Valtiontaloudelliset vaikutukset

Vieraslajistrategiaehdotuksen valmistelun aikana eri viranomais- ja toimijatahoille vuonna 2010 tehdyn kyselyn pohjalta sekä asiantuntija-arvioiden pohjalta on tehty arvioita vieraslajien aiheuttamista kustannuksista. Haitallisten vieraslajien aiheuttamia kustannuksia eri viranomaisten sekä joidenkin yhdistysten, tuottajien ja virkistäytyjien maksettavana arviointiin vuonna 2010 olevan vähintään 28–51 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä valtiontalouteen vaikuttavien (mukaan lukien Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Liikenteen turvallisuusvirasto, Suomen ympäristökeskus, Metsähallitus, Metsäntutkimuslaitos sekä Helsingin yliopisto) vieraslajien haittojen osuudeksi arvioidaan 6–10 miljoonaa euroa vuodessa. Tähän kuuluvia jatkuvia kustannuksia ovat muun muassa tuotantokasvien tautien ja tuholaisien torjunnan, hävittämisen ja valvonnan kustannukset, jotka ovat nykyään miljoonia euroja vuodessa. Kuntien osuuden arvioidaan olevan 1,2 miljoonaa euroa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten 0,45 miljoonaa euroa.

Strategiasta aiheutuvat valtiontaloudelliset vaikutukset näkyvät ensi vaiheessa tarpeena kohdentaa hallinnonalojen sisäistä rahoitusta strategian toteutukseen.

Maa- ja metsätalousministeriön rahoitustarve kohdentuu vieraslajeja käsittelevään asiantuntijatoimintaan ja sen resursointiin ministeriön hallinnonalan menokehystä. Evirassa kehitettävän riskinarvioinnin arvioidaan sitovan kahden uuden henkilötyövuoden verran henkilöstöresursseja.

Ympäristöministeriön rahoitustarve liittyy nk. vieraslajiportaalin toteuttamiseen ja ylläpitämiseen. Toteuttamiskustannukset riippuvat laajassa yhteistyössä toteutettavan kokonaisuuden synergiaeduista jo olemassa olevien järjestelmien kanssa. Portaalien ylläpito voi edellyttää henkilöresurssien ohjaamista tulosneuvotteluiden kautta.

Strategiaa toteutetaan nykyisiä olemassa olevia voimavaroja uudelleen kohdentamalla hallinnonalojen sisäisiin kohdennuksiin. Strategiaa toteutetaan valtionhallinnon kehysten, valtion talousarvioiden sekä vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman puitteissa.

Tämän hetken arvion mukaisesti vieraslajistrategian toteuttamiseen on mahdollista hyödyntää myös EU-rahoitusta, kuten maaseudun kehittämisrahoitusta tai Life+ -rahoitusta. Haitallisten vieraslajien torjunta voisi olla osana yhteisen maatalouspolitiikan 2014-2020 monivuotista rahoituskehystä esimerkiksi hanketyyppisesti mahdollisesti erityistoimenpiteenä. Life+ -rahoitusvälinettä on jo nyt voitu hyödyntää esimerkiksi pienpetopyynteihin liittyen ja vastaavat hankkeet ovat edelleen mahdollisia. Vieraslajitutkimusta voisi myös sisällyttää EU:n tutkimusrahoituksen osaksi.

Vieraslajistrategian sosiaaliset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Torjumalla haitallisia vieraslajeja ja niiden leviämistä turvataan ekosysteemien toimintaa ja niiden tuottamia ekosysteemipalveluita. Yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta tärkeitä ekosysteemipalveluja ovat myös ihmisen hyvinvointiin vaikuttava monimuotoinen luonnon virkistyskäyttö. Esimerkiksi vesiruton ja kurturuusun leviäminen aiheuttaa ympäristömuutosten lisäksi haittaa rantojen ja sisävesien virkistyskäytölle. Laaja jättiäputkiesiintymä voi puolestaan estää virkistyskäyttöä, kuten esimerkiksi kalastusta ja liikkumista jokivarsilla, ja vanhoissa kulttuurimaisemissa sitä voi pitää myös maisemallisena haittana. Haitallisilla vieraslajeilla voi olla välillistä vaikutusta myös matkailuun heikentäessään virkistyskäyttöä. Vieraslajistrategiaa toteuttamalla torjutaan luonnon virkistyskäyttömahdollisuuksien kaventumista.

Jotkin vieraslajit vaikuttavat ihmisten tai eläinten terveyteen. Vieraslajeja ei voi sinällään suoraan pitää terveysuhkana, mutta niihin liittyvät välilliset haittavaikutukset pitäisi kuitenkin pystyä ennakoimaan.

PERIAATEPÄÄTÖKSEN SEURANTA JA VÄLIARVIOINTI

Tämän päätöksen toteutumista seurataan säännöllisesti osana valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan yleistä seurantaa. Päätöksessä esitettyjen tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan muun muassa vieraslajikoordinaation yhteydessä sekä esimerkiksi kansallisen luonnon monimuotoisuutta koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen ja strategian osana. Tarvittaessa esitetään uusia toimenpiteitä. Vieraslajistrategian väliarviointi esitetään tehtäväksi vuoden 2016 aikana.

Vieraslajistrategian toimeenpanon merkittävimmät epävarmuudet liittyvät itse vieraslajiongelman luonteeseen, strategian toimeenpanon voimavarakysymyksiin ja toimenpiteiden toteutukseen.

TOIMEENPANO

Strategia ja siihen liittyvien toimenpiteiden toimeenpano kuuluu useille eri viranomaisille ja hallinnonaloille sekä muille toimijoille. Strategia toimeenpannaan hallinnollisena yhteistyönä yhdessä eri sidosryhmien kanssa. Tavoitteena on, että kansallinen vieraslajistrategia otetaan ja sisällytetään osaksi eri hallinnonalojen sekä alueellisten toimijoiden kuten ELY-keskusten, maakuntaliittojen ja kuntien omaa toimintaa sekä omia strategioita ja ohjelmia. Toimia koordinoi maa- ja metsätalousministeriö.

Strategian toteuttamista koskevat rajaukset

Vieraslajistrategia ottaa huomioon Suomessa havaitut vieraslajit, jotka ovat muutamien poikkeuksin saapuneet maahan vuoden 1850 jälkeen. Ajanjakson valinta perustuu saatavissa olevan tiedon luotettavuuteen. Strategiassa tarkastellaan myös vieraslajeja, joilla on mahdollisuus saapua Suomeen tai muuttua haitallisiksi esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten seurauksena. Strategian toimeenpano ulotetaan vuoteen 2030 saakka.

Strategia ei koske eläintautien torjuntaan liittyviä menettelyjä, koska ne määritellään EU:n ja kansallisessa eläintautilainsäädännössä. Myöskään eksoottisten eläintautien, ml. eläimistä ihmisiin leviävien tautien, aiheuttajaorganismeja ja näistä aiheutuvaa haittaa ei käsitellä tässä strategiassa.

Strategia ei koske vesiviljelyssä tavattavia kalojen tauteja ja loisia, eikä myöskään kalanviljelyn potentiaalisia uusia lajeja. Näitä säätelevät pääasiassa kalanviljelyyn liittyvät kansalliset ja kansainväliset säädökset ja toimintamallit.

Myös geneettisesti muunnellut organismit (GMO) on jätetty tämän strategiatyön ulkopuolelle, koska niitä hallinnoidaan jo kansallisesti ja niitä koskee omat kansalliset säädökset.