

Valtioneuvoston asetus saimaannorpan suojelusta kaupalliselle kalastukselle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta myönnettävästä avustuksesta

Tiivistelmä

Asetuksella ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisesta avustuksesta, jolla korvattaisiin aiempaa täysimääräisemmin kaupalliselle kalastukselle niitä taloudellisia vahinkoja, joita saimaannorpan suojelemiseksi säädetyistä tai sovituista kalastusrajoituksista aiheutuu. Avustus myönnettäisiin Euroopan unionin valtiontukisäännösten tarkoittamana vähämerkityksisenä tukena. Avustusta myönnettäisiin kaupallisten kalastajien ryhmälle I, ja sen suuruus olisi 15 prosenttia kalastajan edellisen vuoden aikana passiivipyydyksillä rajoitusalueella saaman sellaisen saaliin arvosta, joka on ilmoitettu kalastuslain 90 §:n mukaisesti Luonnonvarakeskukselle tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Avustusta myönnetään kuitenkin yhdelle kalastajalle enintään 8 000 euroa vuodessa.

Asetuksen tarkoitus olisi varmistaa saimaannorpan suojelun mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen kaupallisessa kalastuksessa kannustamalla kalastajia siirtymään norppaturvalliseen kalastukseen verkkokalastuskiellon ja avovesikauden aikana. Avustusjärjestelmä olisi määräaikainen ja avustuksen saamisen edellytyksenä olisi kalastustoiminnan harjoittaminen myös rajoitusaikana joko sallituilla pyydyksillä taikka rajoitusalueen ulkopuolella.

1 Tausta

Valtion talousarvion momentilta 30.40.62 (Elinkeinokalatalouden edistäminen) on myönnetty vuosittain 80 000 euron määräraha, joka on käytetty saimaannorpan suojelusta aiheutuvien taloudellisten vahinkojen korvaamiseen Saimaan alueen kaupallisille kalastajille. Ensimmäisen kerran maininta näistä korvauksista löytyy vuoden 2011 talousarviosta, jolloin tarvittavan määrärahan suuruudeksi arvioitiin 50 000 euroa. Vuoden 2012 talousarviosta lähtien myönnetty määräraha on ollut 80 000 euroa. Korvausten hakumenettelyn ja myöntämisen on hallinnoinut Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Korvausten maksamisen lainsäädännöllisenä perustana on sovellettu valtioneuvostolain 1 §:n 1 momentin mukaisesti komission asetusta (EU) N:o 717/2014 (vähämerkityksinen tuki kalastus- ja vesiviljelyalalla). Tämä on tarkoittanut muun muassa, että korvaus ei saa perustua tai kohdistua kalastustoiminnan väliaikaiseen tai pysyvästi lopettamiseen. Korvauksia on saanut maksaa kalastajille, jotka on merkitty kalastuslain 87 §:ssä tarkoitettuun kaupallisen kalastustoiminnan harjoittajista pidettävään rekisteriin ja jotka ovat noudattaneet kalastuslain 90 §:ssä säädettyä saaliiden ilmoittamisvelvollisuutta. Tukea ei saa myöntää kalastajille, jotka eivät ole noudattaneet EU:n lainsäädäntöä ja erityisesti yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjä.

Valtioneuvosto antoi vuonna 2021 asetuksen 374/2021 eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla vuosina 2021–2026. Asetuksessa säädetään kalastuslain (379/2015) 59 §:n 1 momentin mukaisesti eräiden pyydysten ja kalastustapojen kieltämisestä saimaannorpan kannan säilyttämiseksi elinvoimaisena ja lajin suotuisan suojelun tason saavuttamiseksi sen keskeisillä elinalueilla. Asetus ei

koske aluetta, jolla on voimassa kalastuslain 60 §:ssä tarkoitettu sopimus kalastuksen rajoittamisesta saimaannorpan suojelemiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön asettaman laajapohjaisen Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raportti (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:1) käsitteli kaupallisille kalastajille maksettuja korvauksia. Raportin mukaan keskimääräinen korvaus per kalastaja on laskenut 3 900 euroon, kun se vuonna 2011–2012 oli keskimäärin 7 000 euroa. Korvaustason laskemisen syynä on kalastusrajoitusalueen ja korvaushakemusten määrän kasvaminen korvaussumman pysyessä ennallaan. Vuosittainen käytettävissä oleva määräraha ei vastaa nykyisen kalastusrajoitusalueen kokoa ja haitan kärsijöiden saalismenetyksiä kokonaisuudessaan. Mikäli rajoitusalue kasvaa edelleen, haitan kärsijöiden ja korvaushakemusten määrät kasvavat.

Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raportti määritteli tavoitteeksi turvata kaupallisen kalastuksen toimintaedellytykset ja kilpailukyky. Tavoitetta edistäviksi toimenpiteiksi esitettiin korvausmenettelyn tunnettavuuden lisäämisen ja korvaussumman korottamisen vähintään kaksinkertaiseksi sekä kaupallisten kalastajien kannustamisen investoimaan norppaturvallisiin pyydyksiin Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tuella.

Raportin mukaan korvauksia kaupallisille kalastajille on maksettu seuraavista syistä:

- Kalastusmahdollisuudet vähenevät ja korvaavia kalastusalueita ei ole useinkaan saatavilla.
- Kalastusrajoitukset lyhentävät pyydysten käyttöaikaa ja -ikää. Pyydysten hankinta ja pyydyskehitys lisäävät kustannuksia. Kalastustulot vähentyvät rajoitusten vuoksi.
- Verkkokalastuskiellon aikana kevätkutujen kalojen saaliit vähenevät.
- Avorysiä ei voi käyttää kaupallisessa muikun sekä särki- ja petokalojen pyynnissä.
- Kalastuksen monipuolisuus ja saaliin ympärivuotinen toimitusvarmuus laskevat.
- Kannattavan ja monipuolisen kalastuselinkeinojen toimintamahdollisuudet heikkenevät.

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen haasteista ja kehittämistarpeista on työryhmätyön jälkeen tehty myös tutkimusraportti (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:18). Raportissa on koostettu työn aikana esitettyjä kehittämissuhteita kalastusrajoitusten hyväksyttävyyden lisäämiseksi:

- Vapaaehtoisuutta kalastusrajoituksiin tulisi lisätä
- Kalastusrajoituksista aiheutuvien kustannusten parempi kompensatio helpottaisi yhteensovittamista
- Rajoitusten ja korvausten sijaan voitaisiin kokeilla palkkioita suojelusta
- Norppaturvallisten pyydysten kehitykseen tulisi panostaa enemmän.

Laadittujen raporttien valossa on tullut ilmeiseksi, että kaupallisille kalastajille maksettavia korvauksia on tarkasteltava huolella ja ratkaistava niiden myöntämisperusteet jatkossa. Lisäksi on välttämätöntä luoda ennustettava ja täsmällinen säädösperusta korvauksille, jotta niiden myöntäminen ei riipu vuosittain tehtävästä kirjauksesta valtion talousarvioon.

Valtionavustuslain 8 §:n nojalla esitettäisiin säädettäväksi valtioneuvoston asetus saimaannorpan suojelusta kaupalliselle kalastukselle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta myönnettävästä avustuksesta.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. Valmistelun taustaksi on edellä mainittujen raporttien lisäksi pyydetty asiantuntijaselvitys, jonka laati Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus yhteistyössä Luonnonvarakeskuksen kanssa.

Asetusluonnoksesta on pyydetty lausuntoa työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, Luonnonvarakeskukselta, Metsähallitukselta, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Etelä-Karjalan ja Pohjois-Karjalan maakuntien liitoilta, Kalatalouden Keskusliitolta, Suomen Ammattikalastajaliitolta, Suomen luonnonsuojeluliitolta, Suomen sisävesiammattikalastajien liitolta, Itä-Suomen Kalaleaderiltä, WWF Suomelta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Valtion talousarviosta on vuosittain osoitettu Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle 80 000 euron määräraha, josta on myönnetty Saimaan alueen kaupallisille kalastajille korvauksia saimaannorpan suojelusta aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Keskimääräinen korvaus kalastajaa kohden on laskenut 3 900 euroon, kun se vuonna 2012 oli 7 000 euroa. Korvausten pieneneminen johtuu kalastusrajoitusalueen ja korvaushakemusten määrän kasvusta kokonaiskorvaussumman pysyessä ennallaan.

Korvausten maksamisen lainsäädännöllisenä perustana on sovellettu valtionavustuslakia ja korvausten määräytymisen perusteet on päätetty hakumenettelyä avattaessa Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa.

Ehdotetulla asetuksella luotaisiin avustusjärjestelmä, jonka perusteet määrittelee valtioneuvosto asetuksesta päättäessään. Myönnettävien avustusten taso asetettaisiin alkuvaiheessa vastaamaan paremmin todellisia kalastajille aiheutuvia menetyksiä. Samalla avustusten maksamiselle säädettäisiin määräaika vuoteen 2027 eli nykyisen Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston ohjelmakauden loppuun saakka. Asetuksen voimassaolon jälkeen avustuksia ei enää maksettaisi. Sopeutumis aika on arvioitu riittäväksi sen näkemiseksi, onko kaupallisen kalastuksen harjoittaminen sovitettavissa yhteen saimaannorpan suojeluvaatimusten kanssa ilman yhteiskunnan tukea. Avustusjärjestelmä ei voi olla pysyvä.

Avustus ehdotetaan myönnettäväksi Euroopan unionin valtioneuvoston mukaisena vähämerkityksisenä tukena. Kalastus- ja vesiviljelytuotteiden alkutuotantoon sovelletaan komission asetusta (EU) N:o 717/2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla. Asetuksesta seuraa eräitä ehtoja ja rajoituksia avustuksen myöntämiselle.

Kalatalousalan vähämerkityksisen tuen piiriin ei kuulu mm. tuki, jonka määrä vahvistetaan ostettujen tai markkinoille saatettujen tuotteiden hinnan tai määrän perusteella. Tämä tarkoittaa kilpailua vääristävien hintatuen tapaisesti vaikuttavien avustusten kieltä. Kiellon ei nähdä estävän sitä, että avustuksen määrä suhteutettaisiin vuoden mittaan harjoitetun kalastuksen laskennalliseen arvoon, jos se määritetään jokaiselle kalastajalle samoilla perusteilla.

Avustusta ehdotetaan myönnettäväksi määrä, joka olisi 15 prosenttia sellaisen saaliin arvosta, jonka kalastaja on saanut edellisen kalenterivuoden aikana rajoitusalueella passiivipyydyksiä käyttäen.

Saaliin arvo laskettaisiin Luonnonvarakeskuksen tuottamien tilastojen mukaisia hintoja käyttäen. Avustuksen enimmäismäärä olisi kuitenkin 8 000 euroa vuodessa ja 15 prosenttia kalastajan elinkeinotoiminnan veroilmoituksessa ilmoittamasta kalastustulosta.

Kalatalousalan vähämerkityksisen tuen piiriin ei kuulu myöskään tuki kalastustoiminnan väliaikaiseen tai pysyvään lopettamiseen. Tästä johtuu, että ehdotettua avustusta voidaan myöntää ainoastaan sellaisille kalastajille, jotka harjoittavat säännöllistä kaupallista kalastusta myös rajoitusaikana, joko rajoitusalueella sallituilla pyyntimuodoilla taikka siirtyen rajoitusajaksi kalastamaan muualla kuin rajoitusalueilla. Tämä ehto kannustaa myös aktiivisesti etsimään uusia ratkaisuja kalastuksen ja norpansuojelun yhteensovittamiseen. Säännöllisenä kalastuksena voidaan pitää sellaista, josta on harjoittajalleen merkittävää taloudellista hyötyä, ja jota harjoitetaan ainakin pääosan rajoitusajasta.

Muina kansallisesti määriteltävinä ehtoina avustuksen myöntämiselle olisivat hakijan kuuluminen kaupallisten kalastajien ryhmään I, kalansaaliiden ilmoittaminen säädetyllä tavalla viranomaisille, kalastusalueen rekisteröintiä ja merkintöjä koskevien velvoitteiden täyttäminen sekä se, että kalastajaa ei ole tuomittu rangaistukseen kalastuslaissa säädetystä kalastusrikkomuksesta tai rikoslaissa säädetystä luvattomasta pyynnistä tai kalastusrikoksesta.

Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin myös avustuksen hakemisesta ja hakemusten vähimmäissisällöstä. Asetus olisi haettavissa kunkin vuoden elokuun aikana, ja avustuksen määrä perustuisi hakuvuotta edeltävän kalenterivuoden saaliisiin rajoitusalueella. Kalastajan tulisi kuitenkin tehdä viranomaisille saalisilmoitukset myös hakemusvuoden kalansaaliistaan, jotta voidaan varmistaa hakijan täyttävän ehdon kalastuksen harjoittamisesta rajoitusaikana.

Avustuksiin sovelletaan tämän asetuksen lisäksi, mitä valtiovastuulaisissa muun muassa tarkastuksista ja takaisinperinnästä säädetään.

4 Pääasialliset vaikutukset

4.1 Vaikutukset valtiontalouteen

Maksettavaksi tulevien avustusten kokonaismäärän arvioidaan aluksi kasvavan noin 100 000 euroon nykyisestä 80 000 euron vuosittaisesta korvaussummasta. Määräajan päätyttyä avustusten maksamisen on tarkoitus loppua. Asetuksen vaatima rahoitus voidaan kattaa valtiontalouden voimassa olevien kehyspäästöjen rajoissa.

4.2 Vaikutukset ympäristöön

Asetuksen perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa uhanalaisen saimaannorpan suojelua koskevien tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteena tulee olla norppaturvalliseen kalastukseen siirtyminen verkkokalastuskiellon ja avovesikauden aikana sekä kaupallisten kalastajien kannustaminen kehittämään ja käyttämään sellaisia pyydyksiä, jotka eivät aiheuta vaaraa saimaannorpille. Sen vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista pitää pysyvästi yllä tukijärjestelmää, jonka turvin verkkokalastusta avovesikaudella voidaan jatkaa.

4.3 Vaikutukset elinkeinojen toimintaan

Avustusjärjestelmä olisi kalastajille aiempaa ennustettavampi, kun korvausten taso ei olisi riippuvainen muiden hakijoiden lukumäärästä, vaan perustuisi tarkoin määritellyn laskentatapaan. Avustusten määrä kasvaisi nykyisestä korvausten tasosta. Määräaikaaisuutensa ja eräiden ehtojensa ansiosta ehdotettu asetukset kuitenkin kannustaisi voimakkaasti etsimään uusia keinoja kaupallisen

kalastuksen ja norpansuojelun yhteensovittamiseen. Tilannetta helpottavien innovaatioiden, kuten pyydyskehityksen, rahoittamiseen voidaan hakea tukea mm. Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmasta.

4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Avustuksia maksavien viranomaisten toimintaan asetus vaikuttaisi lähinnä siten, että ne soveltaisivat valtioneuvoston päättämiä avustusten myöntämisen ja laskemisen edellytyksiä, eivätkä ne enää joutuisi itsenäisesti päättämään hakumenettelyn ehdoista. Viranomaisten työmäärään kokonaisuutena asetuksella ei arvioida olevan suurta vaikutusta. Asetuksen voimassaolon päätyttyä viranomaisten työmäärä luonnollisesti näiltä osin vähenisi.

5 Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan x päivänä xkuuta 2024 ja se olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2027. Tällöin ensimmäiset uuden järjestelmän mukaiset avustukset olisivat haettavissa elokuun 2024 aikana, ja niiden määrän laskenta perustuisi vuonna 2023 harjoitettuun kalastukseen.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen saimaannorpan suojelusta kaupalliselle kalastukselle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta myönnettävästä avustuksesta