

Kotimaisen kalan edistämishojelman ympäristövaikutusten arviointi

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on lisätä kotimaisen kalan käyttöä. Hallitusohjelmaan on kirjattu seuraava toimi: *”lisätään kotimaisen kalan tarjontaa ja osuutta kulutuksesta kestävästi laatimalla kotimaisen kalan edistämishojelma”*.

Edistämishojelma ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen eikä luo puitteita hankkeiden tai lupien hyväksymiselle. Tämän vuoksi siihen ei ole tarpeen soveltaa SOVA-lain 8-11 §:n mukaista ympäristöarviointia. Ministeriö on kuitenkin arvioinut, että ohjelman laatimisessa on tarpeen noudattaa SOVA-lain 3§:n yleistä arviointivelvoitetta. Yleisen arviointivelvoitteen mukaisesti ohjelmasta vastaavan viranomaisen on huolehdittava siitä, että ohjelman ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan riittävässä määrin valmistelun kuluessa.

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti vuoden 2020 alussa edistämishojelman valmistelun ja yhdisti sen osaksi Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelman 2021–2027 ja kansallisen vesiviljelystrategian valmisteluprosessia. Tavoitteena on, että edistämishojelma määrittelee yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, tunnistaa keskeisiä toimia sekä ohjaa kalataloushallinnon toimintaa.

Tässä muistiossa kuvataan tiiviisti edistämishojelman laatimiseen liittyvä vaihtoehtoverailu sekä ympäristövaikutusten selvittäminen ja arviointi. Edistämishojelman toimeenpanossa keskeisiä välineitä ovat erityisesti Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelma 2021–2027 sekä päivitettävä kansallinen vesiviljelystrategia. EMKR-ohjelma ja vesiviljelystrategia perustuvat lakiin ja EU-lainsäädäntöön ja niihin sovelletaan SOVA-lain 8-11 §:ien mukaista ympäristöarviointia. Luonnonvarakeskus laatii niistä SOVA-lain mukaiset ympäristöselostukset, jotka täydentävät edistämishojelman ympäristövaikutusten arviointia ohjelma- ja strategialuonnosten valmistuttua. EMKR-ohjelman ja vesiviljelystrategian luonnokset ja niitä koskevat ympäristöselostukset asetetaan myös yleisön nähtäville ja lähetetään lausunnolle.

Ohjelman toteutusvaihtoehtojen tunnistaminen

Ministeriö julkaisi 13.1.2020 suunnitelman Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelman 2021–2027 sekä kansallisen vesiviljelystrategian laatimiseksi sekä niiden ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Vaikutusarvioinnissa tarkastellaan kolmea kalatalouden kehitysvaihtoehtoa.

1) Kalatalouden kehityksen ja kalan kulutuksen ennakoidaan kehittyvän nykyisellä tavalla.

2) Kalan kysyntä kasvaa ilmasto- ja ympäristöystävällisenä ravintona kansallisten ravitsemussuosittelusten mukaiselle tasolle (2,5 annosta/vko) ja kulutuksen kasvu perustuu pääosin kotimaiseen kalaan.

3) Kalan kysyntä kasvaa ilmasto- ja ympäristöystävällisenä ravintona kansallisten ravitsemussuosittelusten mukaiselle tasolle (2,5 annosta/vko) ja kysynnän kasvuun vastattaisiin ensisijaisesti tuontikalan avulla.

Luonnonvarakeskus ja Terveyden ja hyvinvoinninlaitos laativat näiden vaihtoehtojen perusteella vaikutusten tarkastelun. Tarkastelussa arvioitiin kehitysvaihtoehtojen vaikutuksia neljän pääotsikon alla, jotka olivat 1) talous, 2) työllisyys, 3) ympäristö ja 4) kansanterveys.

Alla olevassa taulukossa on esitetty tiivistetysti tarkasteltujen vaihtoehtojen keskeisimmät tulokset.

	(1) Nykytilan mukainen kehitys	(2) Kotimaiseen kalaan perustuva kasvu	(3) Tuontikalaan perustuva kasvu
Kalan kulutus	1,7 annosta/vko	2,5 annosta/vko	2,5 annosta/vko
Talous			
Kalatuotteiden kokonaisarvo	1,6 miljardia euroa	2,6 miljardia euroa	2,4 miljardia euroa
Kalatalouden arvonlisä	275 milj. euroa	535 milj. euroa	437 milj. euroa
Kalatuotteiden kauppataase	- 357 milj. euroa	- 225 milj. euroa	- 534 milj. euroa
Työllisyys			
Työpaikat	5 000 HTV	8 000 HTV	7 000 HTV
Ympäristö			
Ravinnekuormitus	Kokonaiskuormitus: P: 65 000 kg N: 638 000 kg Nettokuormitus: P: 37 000 kg N: 462 000 kg	Kokonaiskuormitus: P: 147 000 kg (126 %) N: 1 710 000 kg (168 %) Nettokuormitus: P: 16 000 kg (- 57 %) N: 1 006 000 kg (118 %)	Ei käytännössä vaikutuksia nykytilaan
Ravinteiden poisto kalastuksen avulla	Fosfori: 818 000 kg Typpi: 4 554 000 kg	Kasvaa hieman vajaasti hyödynnettyihin kaloihin kohdistuvan kalastuksen vuoksi	Ei käytännössä vaikutuksia nykytilaan
Ilmastovaikutus		Liha-annoksen korvaaminen kalalla pienentäisi ruokavalion CO ₂ -päästöjä 5-6 %	Liha-annoksen korvaaminen kalalla pienentäisi ruokavalion CO ₂ -päästöjä 5-6 %
Kalakantojen tila	Kalakantojen tila pääosin hyvä	Lisääntyvä kalastus vajaasti hyödynnettyihin kaloihin	Ei käytännössä muutoksia nykytilaan
Kansanterveys			
Laskennallinen terveyshyöty	Kalansyönnin laskennallinen terveyshyöty 2-5 miljardia euroa	Kalansyönnin laskennallinen terveyshyöty 3-6 miljardia euroa	Kalansyönnin laskennallinen terveyshyöty 3-6 miljardia euroa

Ohjelman ympäristövaikutusten arviointi

Kotimaisen kalan edistämishjelman laatimisen taustaksi otettiin vastaavien vaihtoehtojen vertailu.

Vaihtoehtoverailun perusteella päädyttiin siihen, että talous-, työllisyys-, ympäristö- ja kansanterveysvaikutukset huomioon ottaen kotimaisen kalan edistämishjelman tavoitteeksi asetettiin

kalansyönnin lisääntyminen ravitsemussuositusten tasolle ja että kasvava kysyntä pyrittäisiin tyydyttämään pääosin kotimaisella kalalla.

Vaihtoehtotarkastelussa arvioitiin ohjelman keskeisimpien ympäristövaikutusten liittyvän vesiviljelyn ravinnekuormitukseen, kalan syönnin lisääntymisestä syntyviin ilmastovaikutuksiin sekä kalastuksen vaikutuksiin kalakantojen tilaan. Samalla tunnistettiin mahdolliset haitalliset ympäristövaikutukset sekä suunniteltiin toimenpiteitä niiden hallitsemiseksi ja estämiseksi.

Vertaillusta vaihtoehdoista nykytilan kaltainen kehitys ja tuontikalaan perustuva kasvuvaihtoehto eivät lisää kalastuspainetta eivätkä myöskään kotimaisen luonnonkalan käyttöä. Kotimaiseen kalaan perustuva kasvuvaihtoehto perustuisi erityisesti silakkasaaliin hyödyntämiseen nykyistä enemmän elintarvikkeena. Silakan kalastusta säädellään kalastuskiintiöiden avulla ja sen vuoksi pyyntimäärät eivät lisääntyisi. Sen sijaan suunnitellut toimet lisääisivät silakan kysyntää ja hyödyntämistä korkean arvon tuotteina. Tällöin toimet varmistaisivat, että silakkasaaliille on kysyntää ja että Suomen kalastuskiintiöt pystytään hyödyntämään. Silakkasaaliin myötä Itämerestä poistuu merkittävä määrä jo mereen päätyneitä ravinteita.

Lisääntyvä kaupallinen kalastus kohdentuisi pääosin nykyisin vajaasti hyödynnettyihin särkikaloihin ja kuoreeseen, joiden laajempi hyödyntäminen luo elintilaa perinteisille arvokaloille sekä poistaa tehokkaasti vesistöihin jo joutuneita ravinteita. Vajaasti hyödynnettyihin kaloihin kohdentuva kalastus voi vaikuttaa uhanalaisiin kaloihin, mutta tällainen heikentävä vaikutus on arvioitu pieneksi, sillä etenkin uhanalaiset lohikannat eivät viihdy rehevöityneissä särkikalavaltaisissa vesistöissä. Myöskään lisääntyvä muikkukantojen hyödyntäminen ei tutkimustiedon perusteella uhkaa uhanalaisia lohikalakantoja, koska muikun kalastuksen sivusaaliina saatavien petokalojen määrä on erittäin vähäinen tai olematon. Muun luonnonkalan kalastus kasvaisi maltillisesti perustuen uusien kalastusalueiden hyödyntämiseen sisävesillä ja merialueella hylkeiden aiheuttamien ongelmien vähentymiseen (saaliin suojaaminen ja hyljekarkottimet).

Ohjelman strategiseksi valinnaksi on valittu, että kasvu perustuu kestävyteen ja vastuulliseen toimintaan. Linjauksen mukaisesti mm. ”kalatalouden ympäristöohjelman avulla tuetaan kalakantojen luontaista lisääntymistä ja parannetaan kalavarojen elinympäristön kunnostustoimien vaikuttavuutta. Kehitetään pyydysten valikoivuutta, tahattomien saaliiden välttämistä sekä suojautumista vahinkoja aiheuttavilta eläimiltä niiden ja kalastuselinkeinojen välisen rinnakkaiselon mahdollistamiseksi.” Erityisesti näillä toimilla pyritään estämään mahdollisia haitallisia vaikutuksia kaupallisessa kalastuksessa. Näin ollen luonnonkalakantoihin kohdistuvan kalastuksen ei arvioida heikentävän luonnon monimuotoisuutta tai vaarantavan kalakantojen tilaa vaan päinvastoin luovan tavoiteltuja positiivisia ympäristövaikutuksia.

Arvioiduista vaihtoehdoista kotimaisen kalaan perustuva kasvu lisää vesiviljelytuotantoa. Ohjelman linjauksen mukaisesti vesiviljelytuotannon kasvu ei saa heikentää vesiympäristön suojelun tasoa eikä vaarantaa vesiympäristön hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista tai ylläpitämistä. Tuotannon kasvu edellyttää siten uuden teknologian ja uusien tuotantoalueiden hyödyntämistä. Kasvun ennakoitaan tapahtuvan ns. kiertovesikasvatusteknologiaan perustuen tai avomerialueilla, perustuen ns. Itämerirehun käyttöön. Kiertovesikasvatuksessa ravinnekuormitusta voidaan vedenpuhdistusteknologian avulla vähentää tehokkaasti. Avomerasvatuksessa kuormitus ohjautuisi alueille, joissa on erittäin hyvät laimentumisolosuhteet ja kalojen ruokinta perustuisi Itämeren kalasta valmistettuihin rehuihin. Näin avomerituotannossa kierrätettäisiin meressä jo olevia ravinteita ja toiminnan pistevaikutuksia ei olisi mittausteknologian havaintotarkkuuden puitteissa havaittavissa edes tuotantopisteissä. Vesiviljelyn ravinnekuormituksella ei näin ollen olisi haitallisia pistevaikutuksia, jotka voisivat aiheuttaa haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle tai lajien tai ympäristön suojelulle. Lisääntyvä kuormitus olisi merialueella käytännössä hajakuormitusta, joka perustuisi meressä jo olevien ravinteiden kierrättämiseen.

Vesiviljelytoiminta vaatii aina ympäristöluvan. Ympäristöluvan hakemisprosessissa varmistetaan tapauskohtaisesti, ettei toiminta vaaranna vesien hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista ja ylläpitämistä sekä että vesiensuojelumääräyksiä noudatetaan.

Kalan syönnin lisääntymisellä olisi merkittävä positiivinen ilmastovaikutus. Ruokahävikin vähentämisen ja ravitsemussuositusten mukaisen syömisestä ilmasto- ja ympäristövaikutukset vuoteen 2030 mennessä - tutkimushankkeen mukaan runsaasti kalaa sisältävä ruokavalio olisi ravitsemuksellisesti optimaalisin ja sen ilmastovaikutukset olisivat lähes kolmanneksen alhaisemmat kuin suomalaisen nykyisen ruokavalion. Vertailluista vaihtoehdoista kotimaiseen kalaan ja tuontikalaan perustuvat vaihtoehdot pienentäisivät keskimäärin ruokavalion hiilidioksidijalanjälkeä 5-6%.

Edistämishojelman keskeinen valinta on myös vaikuttavuuslähtöinen toiminta ja tämä edellyttää jatkuvan arvioinnin ja seurannan periaatteen noudattamista. Edistämishojelman jatkuva arviointityö kattaa ohjelman rahoituksen ja politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuuden lisäksi myös kalatalouden ja sen toimintaympäristön kehittymisen ml. ympäristövaikutusten seurannan. Tämä mahdollistaa kokonaisvaltaisen tarkastelun ja syy-seuraussuhteiden tunnistamisen sekä niihin vaikuttamisen. Arviointityössä korostuu myös mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten seuranta ja ennakointi. Tämä mahdollistaa sen, että mahdollisiin haitallisiin ympäristövaikutuksiin pystytään tarvittaessa puuttumaan ennakoivasti ja vaikuttavasti.