Jord- och skogsbruksministeriet Promemoria 14.10.2020

# **Miljökonsekvensbedömning av programmet för främjande av inhemsk fisk**

## Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin har ställts som mål att främja konsumtionen av inhemsk fisk. I regeringsprogrammet står följande: ”Utbudet av inhemsk fisk och andelen inhemsk fisk av konsumtionen ökas på ett hållbart sätt genom ett program för främjande av inhemsk fisk”.

Programmet baserar sig inte på en lag, förordning eller en administrativ föreskrift och skapar inte heller någon ram för godkännande av projekt eller tillstånd. Därför behöver bestämmelserna om en miljökonsekvensbedömning i 8 - 11 § i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (SMB-lagen) inte tillämpas på det. Ministeriet har dock bedömt att man, när man tar fram programmet, behöver fullfölja den allmänna skyldigheten att utreda miljökonsekvenser enligt 3 § i SMB-lagen. Enligt den allmänna skyldigheten ska den myndighet som svarar för ett program se till att programmets miljökonsekvenser utreds och bedöms i tillräcklig utsträckning under beredningen.

Vid ingången av 2020 inledde jord- och skogsbruksministeriet arbetet med att ta fram ett program för främjande av inhemsk fisk samtidigt med processen för att bereda Europeiska havs- och fiskerifondens operativa program för Finland 2021 – 2027 och en nationell vattenbruksstrategi. Målet är att programmet ska fastställa de samhälleliga effektmålen, identifiera centrala åtgärder och styra fiskeriförvaltningens verksamhet.

Denna promemoria beskriver jämförelsen av alternativ samt utredningen och bedömningen av miljökonsekvenserna vid utarbetandet av programmet. Viktiga verktyg för att genomföra programmet är i synnerhet Europeiska havs- och fiskerifondens (EHFF) operativa program för Finland 2021 – 2027 samt den nationella vattenbruksstrategin som ska uppdateras. EHFF-programmet och vattenbruksstrategin grundar sig på lag och EU-lagstiftning och på dem tillämpas bestämmelserna om en miljökonsekvensbedömning i 8 – 11 § i SMB-lagen. Naturresursinstitutet utarbetar miljörapporter om dem i enlighet med SMB-lagen, vilka kompletterar bedömningen av programmets miljökonsekvenser när programutkasten och strategiutkasten blir färdiga. Utkasten till ett EHFF-program och en vattenbruksstrategi samt miljörapporterna ska också läggas fram för allmänheten och sändas på remiss.

## Identifiering av alternativa sätt att genomföra programmet

Den 13 januari 2020 gav ministeriet ut en plan för att ta fram Europeiska havs- och fiskerifondens operativa program för Finland 2021 – 2027 och en nationell vattenbruksstrategi samt för att bedöma programmets och strategins miljökonsekvenser. Konsekvensbedömningen innehåller tre utvecklingsalternativ för fiskerinäringen.

*1) Fiskerinäringen och fiskkonsumtionen kommer att utvecklas på samma sätt som hittills.*

*2) Efterfrågan på fisk, som betraktas som klimat- och miljövänlig kost, ökar till en nivå som motsvarar de nationella näringsrekommendationerna (2,5 portioner/vecka) och den ökade konsumtionen bygger i huvudsak på inhemsk fisk.*

*3) Efterfrågan på fisk, som betraktas som klimat- och miljövänlig kost, ökar till en nivå som motsvarar de nationella näringsrekommendationerna (2,5 portioner/vecka) och den ökade efterfrågan tillgodoses i första hand med importerad fisk.*

Naturresursinstitutet och Institutet för hälsa och välfärd utarbetade en analys av konsekvenserna av dessa utvecklingsalternativ. Analysen behandlade utvecklingsalternativens konsekvenser under fyra huvudrubriker: 1) ekonomi 2) sysselsättning 3) miljö och 4) folkhälsa.

Tabellen visar de viktigaste resultaten av analysen av alternativen.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **(1) Utveckling enligt nuläget** | **(2) Tillväxt baserad på inhemsk fisk** | **(3) Tillväxt baserad på importerad fisk** |
| **Fiskkonsumtion** | 1,7 portioner/vecka | 2,5 portioner/vecka | 2,5 portioner/vecka |
| **Ekonomi** |  |  |  |
| Fiskeriprodukternas totala värde | 1,6 miljarder euro | 2,6 miljarder euro | 2,4 miljarder euro |
| Fiskerinäringens mervärde | 275 miljoner euro | 535 miljoner euro | 437 miljoner euro |
| Fiskeriprodukternas handelsbalans | - 357 miljoner euro | - 225 miljoner euro | - 534 miljoner euro |
| **Sysselsättning** |  |  |  |
| Arbetsplatser | 5 000 årsverken | 8 000 årsverken | 7 000 årsverken |
| **Miljö** |  |  |  |
| Näringsbelastning | Total belastning:  P: 65 000 kg  N: 638 000 kg  Nettobelastning: P: 37 000 kg  N: 462 000 kg | Total belastning:  P: 147 000 kg (126 %)  N: 1 710 000 kg (168 %)  Nettobelastning:  P: 16 000 kg (- 57 %)  N: 1 006 000 kg (118 %) | Påverkar inte nuläget |
| Borttagning av näringsämnen genom fiske | Fosfor: 818 000 kg  Kväve: 4 554 000 kg | Ökar något på grund av fisket efter underutnyttjade fiskarter | Påverkar inte nuläget |
| Klimatpåverkan |  | Att ersätta en köttportion med fisk minskar kostens CO2-utsläpp med 5 - 6 procent | Att ersätta en köttportion med fisk minskar kostens CO2-utsläpp med 5 - 6 procent |
| Fiskbeståndens tillstånd | Fiskbeståndens tillstånd är i huvudsak bra | Ökat fiske efter underutnyttjade fiskarter | Påverkar inte nuläget |
| **Folkhälsa** |  |  |  |
| Beräknade hälsofördelar | Fiskkonsumtionens beräknade hälsofördelar 2 – 5 miljarder euro | Fiskkonsumtionens beräknade hälsofördelar 3 – 6 miljarder euro | Fiskkonsumtionens beräknade hälsofördelar 3 – 6 miljarder euro |

## Bedömning av programmets miljökonsekvenser

Arbetet med att ta fram programmet för främjande av inhemsk fisk byggde på en jämförelse av motsvarande alternativ. Utifrån jämförelsen av alternativen och med beaktande av konsekvenserna för ekonomin, sysselsättningen, miljön och folkhälsan kom man fram till att målet för programmet för främjande av inhemsk fisk är att öka konsumtionen av fisk till en nivå som motsvarar näringsrekommendationerna och att den ökande efterfrågan huvudsakligen tillgodoses med inhemsk fisk.

Programmets största miljökonsekvenser bedömdes hänföra sig till näringsbelastningen från vattenbruket, de klimatkonsekvenser som följer av ökad fiskkonsumtion samt fiskets inverkan på fiskbeståndens tillstånd. Samtidigt identifierades potentiella negativa miljökonsekvenser och planerades åtgärder för att hantera och förebygga dem.

Alternativen Utveckling enligt nuläget och Tillväxt baserad på importerad fisk ökar inte fisketrycket eller konsumtionen av inhemsk vild fisk. Alternativet Tillväxt baserad på inhemsk fisk bygger i synnerhet på att strömming används mer som livsmedel än i dag. Fisket efter strömming regleras med fiskekvoter, varför fångstmängderna inte ökar. Däremot kommer de planerade åtgärderna att öka efterfrågan på och användningen av strömming som produkter med högt förädlingsvärde. Då säkrar åtgärderna att det finns efterfrågan på strömmingsfångster och att Finlands fiskekvoter kan användas fullt ut. Tillsammans med strömmingsfångsten försvinner en betydande mängd näringsämnen från Östersjön.

Det ökade kommersiella fisket riktar sig i huvudsak till underutnyttjad mörtfisk och nors. En ökad användning av dessa fiskarter ger livsrum för traditionella värdefiskar och tar effektivt bort näringsämnen från vattendrag. Fisket efter underutnyttjade fiskar kan påverka hotade fiskar, men denna försämrande effekt har uppskattats vara liten eftersom särskilt de hotade laxbestånden inte trivs i övergödda mörtfiskdominerade vattendrag. Inte heller den ökade konsumtionen av siklöja hotar enligt forskningsrön de hotade laxfiskbestånden eftersom antalet rovfiskar som fångas som bifångst vid fisket efter siklöja är väldigt litet eller obefintligt. Fisket efter övrig vild fisk ökar måttligt. Detta beror på att man börjar fiska på nya områden på insjöarna och att de problem som sälar orsakar minskar i havsområdet (fångstskydd och sälskrämmare).

Programmets strategi bygger på hållbarhet och ansvarsfull verksamhet. I enlighet med riktlinjerna ska man bland annat ”genom miljöprogrammet för fiskerinäringen bidra till fiskbeståndens naturliga förökning och förbättra effekterna av åtgärderna för restaurering av fiskresursernas livsmiljö, utveckla fiskeredskapens selektivitet, åtgärderna för att undvika oavsiktliga fångster samt för att skapa skydd mot skadevållande djur i syfte att möjliggöra samexistensen mellan dem och fiskerinäringen.” Särskilt dessa åtgärder syftar till att förebygga eventuella negativa effekter på kommersiellt fiske. Fisket efter vilda fiskbestånd bedöms således inte utarma naturens biologiska mångfald eller riskera fiskbeståndens tillstånd, utan tvärtom skapa de eftersträvade positiva miljökonsekvenserna.

Alternativet Tillväxt baserad på inhemsk fisk ökar vattenbruksproduktionen. Enligt programmets riktlinjer får den ökade vattenbruksproduktionen inte försämra vattenmiljöns skyddsstatus eller riskera målen för en god vattenmiljöstatus eller bevarandet av den goda statusen. En ökad produktion förutsätter således ny teknik och nya produktionsområden. Tillväxten antas bygga på teknik för odling i cirkulerande vatten eller på öppet hav på användningen av det så kallade Östersjöfodret. Vid odling i cirkulerande vatten kan näringsbelastningen minskas effektivt med hjälp av vattenreningstekniken. Vid odling på öppet hav styrs belastningen till områden med mycket goda utspädningsförhållanden och utfodringen av fiskar bygger på Östersjöfodret. På detta sätt återvinns näringsämnen i havet och punkteffekter kan inte upptäckas ens på produktionsplatserna inom ramen för mätteknikens noggrannhet. Näringsbelastningen från vattenbruket har således inga negativa punkteffekter som kan skada naturens biologiska mångfald eller försämra skyddet av arter eller miljön. På havsområdet är den ökade belastningen i praktiken diffus belastning som baserar sig på återvinning av näringsämnen som redan finns i havet.

Vattenbruk kräver alltid ett miljötillstånd. I processen för ansökan om miljötillstånd ses fallspecifikt till att verksamheten inte riskerar uppnåendet av målen för god vattenmiljöstatus eller bevarandet av den goda statusen samt att vattenskyddsbestämmelserna iakttas.

En ökad konsumtion av fisk kommer att ha en stor positiv inverkan på klimatet. Enligt forskningsprojektet Klimat- och miljökonsekvenserna av minskat matsvinn och av matvanorna enligt näringsrekommendationerna fram till 2030 är en kost som innehåller rikligt med fisk den näringsmässigt optimala kosten och dess klimatpåverkan nästan en tredjedel mindre än den klimatpåverkan som finländarnas kost i dag orsakar. De alternativ som baserar sig på inhemsk och importerad fisk minskar kostens klimatavtryck i genomsnitt med 5 – 6 procent.

En central utgångspunkt för programmet är också en effektorienterad verksamhet, vilket förutsätter att principen om kontinuerlig utvärdering och uppföljning följs. Programmets kontinuerliga utvärdering omfattar utöver programfinansieringens och politikåtgärdernas effekter även uppföljningen av utvecklingen av fiskerinäringen och dess omvärld, inklusive miljökonsekvenser. Detta möjliggör en helhetsbetonad utvärdering och identifiering av orsakssamband samt påverkan på dem. Utvärderingsarbetet fokuserar också på uppföljning och prognostisering av potentiella negativa miljökonsekvenser. Detta gör det möjligt att vid behov på ett proaktivt och effektivt sätt ta itu med potentiella negativa miljökonsekvenser.