

Asia: VN/16944/2020

Kotimaisen kalan edistämishjelma

Ohjelman visio ja strategiset valinnat

Ovatko ohjelman visio ja strategiset valinnat onnistuneita? Miten niitä tulisi kehittää?

Lähtökohtaisesti kotimaisen kalan hyödyntämisen lisääminen on kannatettava tavoite. Kala on terveellistä ravintoa ja kalakantojen kestävä hoito ja hyödyntäminen voivat myötävaikuttaa terveen ja puhtaan, hyvässä ekologisessa tilassa olevan vesi- ja meriekosysteemin saavuttamiseen ja ylläpitämiseen.

Tavoitteet

Onko ohjelmalla tavoiteltavat vaikutukset tunnistettu oikein?

Ohjelmassa esitetyt tuotantoluvut perustuvat THL:n ravitsemussuositusten mukaisiin määriin siitä kuinka paljon kalaa tulisi tuottaa ja tuotanto katettaisiin kotimaisella kalalla. Viime kädessä kuluttajat kuitenkin päättävät ravitsemustottumuksistaan, eli kuinka paljon ja missä tuotettua tai kalastettua kalaa he kuluttavat. Kotimaisen kalantuotannon volyymin rajoihin vaikuttaa erityisesti se, että vesiviljelyn kasvu ei saa vaarantaa meri- ja vesiympäristön hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista tai ylläpitämistä. Tuotantomäärätavoitteiden asettaminen ravitsemussuositusten perusteella ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Tässä ohjelmassa esitetyt vesiviljelyn tuotantomäärät eivät esimerkiksi voi toimia vesiviljelystrategian tuotantotavoitteina, kun nykyisenkään strategian tavoitteisiin ei ole päästy.

Vesien- ja merenhoidon kannalta kestävästi kalastetun luonnonkalan käytön lisääminen, erityisesti vajaasti hyödynnettyjen kalojen, kuten särkikalojen, käyttö voi vaikuttaa positiivisesti vesien tilaan. Niiden parempaa hyödyntämistä koskevat tavoitteet ovat ohjelmassa ympäristönäkökohdista kannatettavia, ja niiltä osin tavoite ”Muun kotimaisen kalan elintarvikekäyttö kaksinkertaistetaan” voisi olla jopa kunnianhimoisempi, kalakantojen kestävyys huomioiden. Toisaalta liitteessä sivulla 16 esitetään vajaasti hyödynnettyjen kalalajien käytön lisäämistä miljoonasta kilosta viiteen ja se voisi olla tavoiteltava lisäys.

Kuinka realistisina pidät yllä esitettyjä tavoitteita?

Miten muuten haluaisit kommentoida ohjelman tavoitteita?

Ohjelmaluonnoksessa esitetään kalanviljelymäärän kolminkertaistamista ottaen huomioon vesiympäristön suojelun taso ja että kasvu ei vaaranna vesiympäristön hyvän tilan tavoitteiden saavuttamista tai ylläpitämistä. Nykyisenmuotoinen verkkokassikasvatus tarkoittaa ravinteiden ja orgaanisen aineksen lisäystä suoraan vesi- tai meriympäristöön. Ravinteet kiihdyttävät rehevöitymistä. Suomen merialueiden tila 2018 (merenhoitosuunnitelman osa) –raportin mukaan Suomen rannikkovesi- ja avomerialueet ovat kauttaaltaan heikossa tilassa. Aiemmasta poiketen nyt myös avomerialueet Pohjanlahdella on arvioitu rehevöityneiksi. Mikäli pääosa kasvusta tapahtuisi merialueilla Suomen merialueiden kannalta kalanviljelymäärän kolminkertaistaminen tarkoittaisi nykyoloissa ravinteiden lisäystä rehevöityneeseen ympäristöön.

Ohjelmaluonnoksessa todetaan, että kotimaista kalanviljelyä on mahdollista lisätä edellyttäen, että se tapahtuu kestäväällä tavalla ympäristön hyvän tilan tavoitteita vaarantamatta. Ympäristön hyvän tilan ja kuormituksen vähentämistavoitteita ei ole merellä (rannikkovedet ja sen ulkopuolinen alue, avomeri) saavutettu, joten kalanviljelyn lisääminen ympäristön hyvän tilan tavoitteita vaarantamatta edellyttäisi todella vahvaa panostamista kiertovesikasvatukseen ja vesiviljelytekniikoiden kehittämiseen. Kalankasvatuksen kuormituksen haasteena on, että sitä on vaikea mitata ja vaikea osoittaa. Silti kasvatuksesta pääsee mereen ravinteita ja täysin päästötöntä merelle sijoittuvaa kasvatustekniikkaa ei tällä hetkellä olemassa. Jokainen ravinneyksikön lisäys mereen on askel pois päin vesienhoidon ympäristötavoitteista (rannikkovedet) ja merenhoidossa kansallisesti ja HELCOM:ssa kansainvälisesti asetettujen kuormituskattojen saavuttamisesta ja rehevöitymisiongelman ratkaisemisesta. Kuormituskatot on asetettu merialtaittain. Tarvittaisiinkin kokonaisvaltainen, kaikki kuormittavat toimialat huomioiva ratkaisu, jossa määriteltäisiin päästöallokaatiot eri toimialoille yhteiskunnan kokonaisedun lähtökohdista. Tällöin ei oltaisi nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jossa yhdelläkään toimialalla ei tulisi olla mahdollista lisätä päästöjä, vaikka se olisikin tarkoituksenmukaista esimerkiksi talous- ja työllisyysvaikutusten perusteella.

Ohjelmaluonnoksessa korostetaan kalastuksella vesistöstä poistettavia ravinnemääriä. Ravinnekuormituksen vähentämisen keinovalikoimassa kalastuksen kaltaiset meressä tehtävät biomassan poistotoimet ovat keinovalikoiman suositeltavuuden loppupäässä eivätkä aina välttämättä edes soveltuvia, koska niillä on myös biodiversiteetti- ja ravintoverkkovaikutuksia, jotka voivat myös tehdä tyhjäksi alkuperäisen tavoitteen. Keinot on punnittava tilannekohtaisesti ja kalastus ei kaikissa tapauksissa ole soveltuva keino. Ohjelmaluonnoksessa käytetty 150 €/fosfori kg on erilaisten tunnettujen kuormitusvähennysten toimien kustannusten perusteella annettu raja-arvo kustannustehokkaalle toimenpiteelle eikä välttämättä sovellu kalastuksen aikaansaaman ravinnevähenemän arvon laskemiseen. Poistettu fosforimäärä kerrottuna HELCOMin antamalla luvulla antaa saman luvun joka esitetään ravinteiden poiston taloudelliseksi arvoksi. Laskutoimitukseen ei voi käyttää suoraan HELCOMin lukuarvoa vaan poistamisen kustannukset tulisi arvioida kalastuksen aiheuttamien todellisten kustannusten perusteella. Laskelmien perusteeksi tulisi esittää lisätietoja.

Yhtenä ohjelmaluonnoksessa esitettynä tavoitteena on pitää poistettava ravinnemäärä samalla tasolla ja parantaa vesistöjen tilaa. Poistettavan ravinnemäärän pysyessä samalla tasolla, on vaikea nähdä, että vesien tilaan olisi odotettavissa parannusta. Huomioiden lisäksi ohjelmaluonnoksen vesiviljelyä koskeva kasvutavoite tulisi tarkemmin arvioida voidaanko ja mitkä olisivat ne keinot, joilla tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa.

Merenhoitosuunnitelmassa on asetettu kansalliset kuormituksen katot fosforille ja typelle ja kansainvälisesti kuormituskatoista ja kuormitusvähennysten jakautumisesta Itämeren valtioille on sovittu HELCOMissa. Suomi ei ole saavuttanut kuormituskattoja ja etenkin fosforikuormitus on haaste. Vesien – ja merenhoidon ympäristötavoitteet ovat sitovia. Uusilla hankkeilla ei saa heikentää vesimuodostuman tilaa. Tämä näkyy esimerkiksi lupaharkinnassa siten, että lupaa ei saa myöntää, jos hanke heikentää yhtäkin vesimuodostuman ekologisen tilan laatutekijöistä. Ohjelmassa on mainittukin, että toiminta vaatii aina ympäristöluvan, mutta ohjelmasta ei käy ilmi, miten tämä on tarkemmin huomioitu tuotantotavoitteen määrittelyssä. Ohjelman toteutumisesta aiheutuva kokonaiskuormituksen kasvu 126 (P) % ja 168 (N) % on arvioitu todella suureksi. Ohjelmaluonnoksesta tai sen ympäristövaikutusten arvioinnista ei käy ilmi, mihin kuormituslaskelmat perustuvat.

1. Kuluttaja- ja markkinalähtöisyyden vahvistaminen

Mitä allaolevista toimenpiteistä pidät tärkeimpänä ja vaikuttavimpana?

-

Miten ehdotettuja toimenpiteitä pitäisi kehittää? Mitä muita toimenpiteitä ehdottaisit?

Hyvä kokonaisuus, erityisesti viestintä ja hankinnat. Tämä on tärkeää kotimaisen kalan kysynnän osalta, erityisesti tulisi panostaa luonnonkalan hyödyntämiseen.

2. Uudistuminen kasvun vauhdittajana

Mitä ehdotetuista toimenpiteistä pidät tärkeimpänä ja vaikuttavimpana?

-

Miten ehdotettuja toimenpiteitä pitäisi kehittää? Mitä muita toimenpiteitä ehdottaisit?

Vesiviljelyn osalta kiertovesikasvatukseen siirtymistä tukevat toimet hyviä, esim. sähkövero. Myös innovaatiotuet ovat hyviä, mutta pitää varmistaa, että ne kohdistuvat kestäviin teknologioihin (erityisesti kiertovesikasvatukseen)

3. Alkutuotannon edellytysten parantaminen

Mitä ehdotetuista toimenpiteistä pidät tärkeimpänä ja vaikuttavimpana?

-

Miten ehdotettuja toimenpiteitä pitäisi kehittää? Mitä muita toimenpiteitä ehdottaisit?

Tämä on hyvä ja tarpeellinen toimenpide. Päivityksessä otettava huomioon vesien- ja merenhoidon tavoitteet ja päivitetty tila-arviot.

Alueellisten kuormituskiintiöiden ajatus on kiinnostava ja niiltä osin kannatettava, että kiintiöajattelu ja kuormitusmahdollisuuksien allokointi olisi tarpeen saada aikaiseksi kaikille kuormittaville aloille. Tämä voisi edesauttaa mahdollisuuksia saavuttaa kuormituksen vähennystavoitteet Suomesta Itämereen. Se voisi myös mahdollistaa sen, että joillain toimialoilla kuormitusta voitaisiin lisätä.

Merialueen vesiviljelytoiminnan ympäristöluvuissa ja valvonnassa selvitetään mahdollisuutta soveltaa päästöperusteista ympäristölupaa. Nykyisen rehunkäytön säätelyyn ja valvontaan perustuvasta mallin sijaan selvitetään mahdollisuutta siirtyä päästöjen rajoittamiseen.

Ehdotetut sisävesillä kalastuslupiin ja kalansaaliin prosessointiin ja jalostukseen liittyvät toimet ovat tarpeellisia ja kannatettavia.

4. Kasvu perustuu kestäväyyteen ja vastuulliseen toimintaan

Mitä ehdotetuista toimenpiteistä pidät tärkeimpänä ja vaikuttavimpana?

Laaditaan määritelmä Itämerirehulle ja edistetään sen käyttöä. Silakkaan ja kilohailiin perustuvalla Itämerirehulla kierrätetään meressä jo olevia ravinteita ja vähennetään muilta meriltä tulevaa ravinnekuormaa. Yhteistyössä rehuteollisuuden, toimialan, tutkimuksen ja hallinnon kanssa laaditaan määritelmä Itämerirehulle ja suunnitelma siihen perustuvan kiertotalousratkaisun edistämiseksi. Niiden avulla varmistetaan eri teollisten toimijoiden tasavertainen kohtelu sekä luodaan edellytykset Itämerirehun käytön edistämiseksi sekä sen käytön seurannalle.

Miten ehdotettuja toimenpiteitä pitäisi kehittää? Mitä muita toimenpiteitä ehdottaisit?

Ohjelmaluonnoksessa todetaan, että kotimaista kalanviljelyä on mahdollista lisätä edellyttäen, että se tapahtuu kestäväällä tavalla ympäristön hyvän tilan tavoitteita vaarantamatta. Ympäristön hyvän tilan ja kuormituksen vähentämistavoitteita ei ole merellä (rannikkovedet ja sen ulkopuolinen alue, avomeri) saavutettu, joten kalanviljelyn lisääminen ympäristön hyvän tilan tavoitteita vaarantamatta edellyttäisi todella vahvaa panostamista kiertovesikasvatukseen ja vesiviljelytekniikoiden kehittämiseen. Kalankasvatuksen kuormituksen haasteena on, että sitä on vaikea mitata ja vaikea osoittaa. Silti kasvatuksesta pääsee mereen ravinteita ja täysin päästötöntä merelle sijoittuvaa kasvatustekniikkaa ei tällä hetkellä olemassa. Jokainen ravinneyksikön lisäys mereen on askel pois päin vesienhoidon ympäristötavoitteista (rannikkovedet) ja merenhoidossa kansallisesti ja HELCOM:ssa kansainvälisesti asetettujen kuormituskattojen saavuttamisesta ja rehevöitymisongelman ratkaisemisesta. Kuormituskatot on asetettu merialtaittain. Tarvittaisiinkin kokonaisvaltainen, kaikki kuormittavat toimialat huomioiva ratkaisu, jossa määriteltäisiin päästöalokaatiot eri toimialoille yhteiskunnan kokonaisedun lähtökohdista. Tällöin ei oltaisi nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jossa yhdelläkään toimialalla ei lähtökohtaisesti tulisi olla mahdollista lisätä päästöjä, vaikka se olisikin tarkoituksenmukaista esimerkiksi talous- ja työllisyysvaikutusten perusteella.

Ohjelmaluonnoksessa korostetaan kalastuksella vesistöstä poistettavia ravinnemääriä. Ravinnekuormituksen vähentämisen keinovalikoimassa kalastuksen kaltaiset meressä tehtävät biomassan poistotoimet ovat keinovalikoiman suositeltavuuden loppupäässä eivätkä aina välttämättä edes soveltuvia, koska niillä on myös biodiversiteetti- ja ravintoverkkovaikutuksia, jotka voivat myös tehdä tyhjäksi alkuperäisen tavoitteen. Keinot on punnittava tilannekohtaisesti ja kalastus ei kaikissa tapauksissa ole soveltuva keino. Ohjelmaluonnoksessa käytetty 150 €/fosfori kg on erilaisten tunnettujen kuormitusvähennysten toimien kustannusten perusteella annettu raja-arvo kustannustehokkaalle toimenpiteelle eikä välttämättä sovellu kalastuksen aikaansaaman ravinnevähenemän arvon laskemiseen. Poistettu fosforimäärä kerrottuna HELCOMin antamalla luvulla antaa saman luvun joka esitetään ravinteiden poiston taloudelliseksi arvoksi. Laskutoimitukseen ei voi käyttää suoraan HELCOMin lukuarvoa vaan poistamisen kustannukset tulisi arvioida kalastuksen aiheuttamien todellisten kustannusten perusteella. Laskelmien perusteeksi tulisikin esittää lisätietoja.

Yhtenä ohjelmaluonnoksessa esitettynä tavoitteena on pitää poistettava ravinnemäärä samalla tasolla ja parantaa vesistöjen tilaa. Poistettavan ravinnemäärän pysyessä samalla tasolla, on vaikea nähdä, että vesien tilaan olisi odotettavissa parannusta. Huomioiden lisäksi ohjelmaluonnoksen vesiviljelyä koskeva kasvutavoite tulisi tarkemmin arvioida voidaanko ja mitkä olisivat ne keinot, joilla tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa.

Merenhoitosuunnitelmassa on asetettu kansalliset kuormituksen katot fosforille ja typelle ja kansainvälisesti kuormituskatoista ja kuormitusvähennysten jakautumisesta Itämeren valtioille on sovittu HELCOMissa. Suomi ei ole saavuttanut kuormituskattoja ja etenkin fosforikuormitus on haaste. Vesien – ja merenhoidon ympäristötavoitteet ovat sitovia. Uusilla hankkeilla ei saa heikentää vesimuodostuman tilaa. Tämä näkyy esimerkiksi lupaharkinnassa siten, että lupaa ei saa myöntää, jos hanke heikentää yhtäkin vesimuodostuman ekologisen tilan laatutekijöistä. Ohjelmassa on mainittukin, että toiminta vaatii aina ympäristöluvan, mutta ohjelmasta ei käy ilmi, miten tämä on tarkemmin huomioitu tuotantotavoitteen määrittelyssä. Ohjelman toteutumisesta aiheutuva kokonaiskuormituksen kasvu 126 (P) % ja 168 (N) % on arvioitu todella suureksi. Ohjelmaluonnoksesta tai sen ympäristövaikutusten arvioinnista ei käy ilmi, mihin kuormituslaskelmat perustuvat.

Ohjelmaluonnoksessa on esitetty, että silakkaan ja kilohailiin perustuvalla Itämerirehulla kierrätetään meressä jo olevia ravinteita ja vähennetään muilta meriltä tulevaa ravinnekuormaa. Itämerirehun käytöllä saavutettavasta ravinteiden kierrätysvaikutuksesta on tarpeen tehdä vielä tarkempia, Itämerirehun koko elinkaaren kattavia, Itämeren alueen ravinnebudjetit kokonaisvaltaisemmin huomioivia laskelmia ja Itämerirehulle ylipäänsä tulee saada yleisesti hyväksytty määritelmä.

Kohdassa, jossa esitetään arvioita alan ravinnekuormituksen kehityksestä, esitetyn nettokuormituksen muutoksen (P: 16 000 kg (-57 %) ja N: 1 006 000 kg (118 %)) taustalla on ajatus vesiviljelyn kuormituksen vähenemisestä jonkinlaisilla teknisillä kehitystoimilla, mutta perusteita siihen, millä keinoilla nettokuormitus vähenisi ja perusteluita esitetyille luvuille ei esitetä. Sen vuoksi arvioitua nettokuormitusta voi pitää kyseenalaisena. Mikäli laskelma perustuisi Itämerirehuun, on todettava ettei Itämerirehun käyttö sovellu laskelman perusteeksi, koska yhtenä ohjelman

toimenpiteenä on laatia puuttuva määritelmä itämerirehulle. Lisäksi ks. kommentit Itämerirehuun liittyen.

Palaute ohjelman ympäristövaikutusten arvioinnista

Mitä palautetta haluaisit antaa ohjelman ympäristövaikutusten arvioinnista?

Yleisesti voisi todeta, että ympäristövaikutusten arviointi on kuvattu hyvin kevyesti, eikä dokumentista selviä tarkemmin, mihin esimerkiksi arviot ravinnekuormituksesta tai ravinteiden poistosta perustuvat.

Tuotannon kasvun on mainittu edellyttävän uutta teknologiaa ja uusien tuotantoalueiden hyödyntämistä. Kasvun on esitetty tapahtuvan ns. kiertovesikasvatusteknologiaan perustuen tai avomerialueilla, perustuen ns. itämerirehun käyttöön. Ympäristövaikutusten arvioinnissa ei voida pitää avomerialueilla käytettävänä teknologiana itämerirehun käyttöä tai ravinteiden laimenemista. Itämerirehusta rehulle ole määritelmää esim. miten paljon sen tulisi sisältää Itämerestä kalastettua kalaa. Arvioinnissa on tuotu hyvin esiin kiertovesikasvatuksen mahdollisuudet ravinnekuormituksen vähentämisessä. Avomerikasvatuksessa kuormituksen on esitetty ohjautuvan alueille, joissa on erittäin hyvät laimentumisolosuhteet ja kalojen ruokinta perustuisi Itämeren kalasta valmistettuihin rehuihin. Avomerituotannossa Itämerirehu ei kuitenkaan kierrätä ravinteita tuotantopaikalla, eikä sen käyttö siten vähennä pistekuormitusta ja siitä aiheutuvia haittoja.

Kotimaisen kalan edistämishojelman ympäristövaikutusten arviointi –raportin taulukossa on arvioitu, että kalakantojen tila on pääosin hyvä. Tämä arvio on hieman harhaanjohtava, koska on lukuisia kalalajeja ja kantoja, jotka ovat pääasiallisesti talouskaloja, joiden tila on heikko. Lisäksi tulisi näkyä, että mikäli kalastus ei ole kestävää kalakantojen kannalta voi se vaikuttaa niiden tilaan.

Ympäristövaikutusten arvioinnissa mainitaan, että kehitetään pyydysten valikoivuutta, tahattomien saaliiden välttämistä sekä suojautumista vahinkoja aiheuttavilta eläimiltä niiden ja kalastuselinkeinon välisen rinnakkaiselon mahdollistamiseksi. Tätä voisi korostaa myös ohjelmatekstissä. Sivusaalisasia olisi pitänyt nostaa tässä ympäristövaikutuspaperissa enemmän esille, mm. miten selvitetään lintujensivusaalis määrät ja miten niitä vähennetään sekä onko vajaasti hyödynnettävien lajien kalastuksella vaikutusta näihin. Myös hylkeiden sivusaalis (erityisesti itämerennorppa) tulee saada paremmin hallintaan.

Muu palaute

Mitä muuta palautetta haluaisit antaa ohjelmasta?

Sivulla 17: Hylkeiden ja rauhoitettujen eläinten aiheuttamat saalisvahinko suhteessa kokonaissaaliiseen. Merihylkeet eivät ole rauhoitettuja, joten tekstimuotoilu on muutettava.

Tarasti Markus
Ympäristöministeriö

Helkimo Johanna
Ympäristöministeriö