

## MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2010 vp

### Hallituksen esitys laiksi kalastuslain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 7 päivänä huhtikuuta 2010 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kalastuslain muuttamisesta (HE 29/2010 vp).

##### *Toimenpidealoitteet*

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

— toimenpidealoite verkkokalastuksen ja täykykoulun käytön kieltäminen saimaannorpalta (TPA 54/2007 vp — Heli Järvinen /vihr ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 4.12.2007 ja

— toimenpidealoite kalastuslain pyyntirajoituksia koskevien säännösten täsmentäminen (TPA 38/2009 vp — Sari Sarkomaa /kok), joka on lähetetty valiokuntaan 9.6.2009.

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta ja ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (PeVL 20/2010 vp) ja (Ym-VL 9/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kalastusneuvos Eija Kirjavainen, ylitarkastaja Roni Selén ja suunnittelija Timo-Ville Nieminen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöneuvos Jussi Soramäki, ympäristöministeriö

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- kalatalouspäälikkö Jorma Tiitinen, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- suojelubiologi Tero Sipilä, Metsähallitus
- lakimies Jenny Fredrikson, Kalatalouden Keskusliitto
- kalatalousneuvoja Harry Härkönen, ProAgria Etelä-Savo
- tutkija Matti Salminen, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKTL
- luonnonsuojeluasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toiminnanjohtaja Ilkka Mäkelä, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- isännöitsijä Markku Auvinen, Haukiveden kalastusalue
- hoitokunnan puheenjohtaja Timo Reponen, Kiljulan osakaskunta
- norpan hyvinvoinnin asiantuntija Tuomo Kokkonen, Kokonsaaren eteläinen osakaskunta.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- hoitokunnan puheenjohtaja Antti Hämäläinen, Loikansaaren osakaskunta
- Etelä-Karjalan liitto
- Pohjois-Karjalan liitto
- Pohjois-Savon liitto
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry.

## HALLITUKSEN ESITYS

Kalastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi tarpeellisia asetuksia kalastuksen rajoittamisesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös siitä, että maa- ja metsätalousministeriö voi asetuksella antaa, uhanalaisten eläinlajien suojelun niin vaatiessa, tarkkarajaisia säännöksiä pyydysten käytöstä.

Lisäksi ehdotetaan vesialueen omistajille sekä vesialuetta koskevan erityisen oikeuden haltijoille oikeutta saada valtiolta korvausta valtuussäännösten nojalla annettavien kalastusrajoitusten aiheuttamista merkityksellisistä haitoista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

### *Toimenpidealoitteet*

Toimenpidealoitteessa TPA 54/2007 vp ehdotetaan toimenpiteitä verkkokalastuksen ja täykoukun käytön kieltämiseksi saimaannorpan pesimäalueilla ajalla 15.4.—30.6.

Toimenpidealoitteessa TPA 38/2009 vp ehdotetaan kalastuslain pyyntirajoituksia koskevien säännösten täsmentämistä siten, että maa- ja metsätalousministeriö voi pikaisesti antaa asetuksen keväisestä 77 päivän verkkokalastuskielosta saimaannorpan keskeisillä elinalueilla.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Lakiehdotus sisältää perustuslain 67 ja 80 §:n edellyttämiä muutoksia voimassa olevaan kalastuslakiin. Kalastuslain nykyisen 37 §:n 3 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi määräajaksi asetuksella kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän uhanalaisen eläinkannan säilyminen sitä edellyttää. Maa- ja metsätalousministeriö on tämän valtuutuksen perusteella antanut asetuksen eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla (223/2009), jolla kielletään eräiden pyydysten ja kalastustapojen käyttö saimaannorpan elinolosuhteiden ja lisääntymisen turvaamiseksi sen keskeisillä elinalueilla 1.5.2009—30.4.2014.

Valiokunta katsoo, että kalastuslain valtuussäännös on kuitenkin nykyisen perustuslain kannalta arvioituna puutteellinen, koska ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa vain teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa. Valiokunta toteaa, ettei kalastuslakiin tällä het-

kellä sisälly mitään valtuussäännöstä, jonka nojalla valtioneuvosto voisi antaa uhanalaisten lajien, kuten saimaannorpan, suojelemiseksi kalastusrajoituksia sisältäviä asetuksia. Kalastuslain 31 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa pyydysten rakennetta, käyttöaikaa ja käyttötapaa koskevia asetuksia, mutta säännöstä ei ole tarkoitettu käytettäväksi uhanalaisten eläinten suojelun välineeksi.

### *Saimaannorppakannan tila*

Valiokunta toteaa, että saimaannorppa on norpan uhanalainen alalaji, joka elää ainoastaan Saimaalla. Teoreettisten laskelmien mukaan Saimaa pystyisi luonnontilassa elättämään noin 6 000 norpan kantaa, mutta arvioon sisältyy huomattavia epävarmuuksia. Jälkikäteen on arvioitu, että Saimaassa eli 1890-luvulla hieman alle 1 000 norppaa. Norppa rauhoitettiin metsästysasetuksella vuonna 1955, jolloin kanta oli huvennut erittäin pieneksi. Vielä vuonna 1990 keskimääräisen talvikannan kooksi arvioitiin vain noin 190 norppaa. Kannan hoitotoimien ansioista norppakanta kääntyi nousuun 1990-luvun alusta lukien. Saimaannorppakannan kasvu oli

vuosina 1990—2006 noin 2,6 prosenttia vuodessa. Keskisyntyvyys oli 2000-luvulla noin 54 kuuttia vuodessa. Saimaannorpan talvikanta vuoden 2009 lopussa oli Metsähallituksen arvion mukaan 260 yksilöä; vuoden 2010 arvio on 263 norppaa.

Valiokunta toteaa, että norppakannan myönteinen kehitys on viimeisten viiden vuoden aikana pysähtynyt ja syntyvyys samalla vähentynyt. Kahtena peräkkäisenä lämpimänä talvena 2007 ja 2008 ilmeisesti lumen puute haittasi norppien lisääntymistä. Vuonna 2009 pesälaskennoissa löytyneiden elävien kuuttien määrä oli vain 38 yksilöä, mutta varsinaista syytä heikolle kuuttituotolle ei ole löydetty. Syntyvyyden alentuminen ja kuuttien kuolevuuden kasvu merkitsevät samalla myös kannan ikärakenteen muuttumista epäedulliseen suuntaan, mikä vaikuttaa saimaannorppakantaa heikentävästi ja syntyvyyttä alentavasti pitkällä aikavälillä. Vuonna 2010 poikastuotanto on jälleen noussut keskimääräiselle tasolle (57 kuuttia, joista kolme löytyi kuolleena), ja kuutteja on myös löydetty uusilta alueilta, mitä on pidettävä positiivisena merkinä.

Saimaannorppakannan seurannan systemaattinen kehittäminen on aloitettu jo vuonna 1979, joten saimaannorppakannan kuolleisuutta, kuolinsyitä ja kannan koon muutoksia kuvaavat aikasarjat ovat varsin pitkiä. Valiokunta toteaa, että seuranta on tehty samoilla menetelmillä pitkään, joten kannanarviointi on tältä osin varsin luotettavalla tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä saimaannorppakannan seurannan ja tutkimuksen jatkamista; samalla Metsähallituksen saimaannorppatutkimuksen resurssit tulee turvata. Valiokunta katsoo lisäksi, että kalastajien ja paikallisten asukkaiden panosta tulee jatkossa hyödyntää kannanarvioinnissa nykyistä laajemmin.

#### *Saimaannorpan suojelu*

Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto IUCN on luokitellut vuonna 2009 saimaannorpan äärimmäisen uhanalaiseksi lajiksi. Myös Suomen kansallisessa luokituksessa saimaannorppa on korkeimmassa uhanalaisuusluokassa eli määriteltä

äärimmäisen uhanalaiseksi. Määritelmän mukaan edellä mainittu uhanalaisuusluokitus tarkoittaa, että lajiin kohdistuu äärimmäisen suuri välitön uhka hävitä kokonaan luonnosta.

Valiokunta huomauttaa, että saimaannorpan suojeluun liittyy useita kansainvälisiä sopimuksia. Bernin sopimuksen (Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 1979) liitteessä II mainitaan saimaannorppa yhtenä suojeltavana eläinlajina. Sopimus sitouttaa allekirjoittaneen valtion huolehtimaan liitteessä luetuista lajeista, joihin saimaannorppa kuuluu.

Euroopan unionin luontodirektiivissä saimaannorppa on luokiteltu lajiksi, joka tarvitsee tiukkaa suojelua (92/43/ETY, liite II ja IV). Luontodirektiivin velvoitteiden täytäntöön panemiseksi Suomen tavoitteena tulee saimaannorpan osalta olla lajin suotuisan suojelun tason saavuttaminen. Tämän vuoksi on erittäin keskeistä, että Suomella on käytössään myös tehokkaita kansallisia lainsäädännöllisiä keinoja, jos vapaaehtoiset keinot eivät osoittaudu riittävän tehokkaiksi. Valiokunta toteaa, että Suomi on toukokuussa 2010 vastaanottanut Euroopan unionin komissiolta virallisen huomautuksen saimaannorpan suojeluun liittyvien seikkojen vuoksi.

Keskeisimmät saimaannorppakantaa uhkaavat tekijät ovat ilmaston lämpeneminen, kalanyppydyskuolleisuus, kannan esiintymisalueiden hajanaisuus ja lisääntymisen häiriintyminen. Tutkimusten mukaan ympäristömyrkyillä ja Saimaan juoksutuksilla ei 2000-luvulla ole havaittu olevan vaikutusta kannan kehitykseen. Ilmastonmuutos ja siitä johtuvat pesintä- ja lisääntymisolojen heikentyminen muodostavat uhkatekijän, jolla on keskeinen vaikutus jäästä ja lumesta riippuaiseen saimaannorppakantaan. Ilmaston lämpeneminen lyhentää Saimaan jääpeitteen kestoa ja heikentää tai saattaa jopa estää pesintään soveltuvien rantakinosten muodostumista.

Valiokunta toteaa, että ilmastonmuutokseen liittyviin norppakannalle haitallisiin tekijöihin ei voida vaikuttaa lyhyellä aikavälillä. Saimaannorpan suojelun kannalta kalastusrajoituksina

toteutettavien suojelutoimenpiteiden tehokkuus nousee leutojen talvien heikentämien pesintäolosuhteiden vuoksi entistä keskeisemmäksi tekijäksi. Valiokunta katsoo, että saimaannorpan verkkokalastuksen sivusaaliina tapahtuvan ja erityisesti kuutteja koskevan kuolevuuden estäminen on välttämätöntä.

Saimaannorppalle laaditaan parhaillaan ympäristöministeriön johdolla laajapohjaisella yhteistyöllä uutta suojelustrategiaa. Suojelustrategian päätavoitteena on esittää toimet saimaannorpan suotuisan suojelutason saavuttamiseksi, jolloin norppa pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena kantana kaikilla esiintymisalueillaan ja myös levittäytymään takaisin aikaisemmillemme esiintymisalueilleen. Suojelustrategiassa vuosille 2009—2011 on välitavoitteena esitetty saimaannorppakannan kasvattaminen siten, että kanta kasvaa nykyisestä 260 yksilöstä vähintään 400 yksilöön vuoteen 2020 mennessä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että saimaannorppakantaa suojellaan ja kanta käännetään kasvuun siten, että suotuisa suojelutaso saavutetaan tavoitteiden mukaisesti.

#### *Vapaaehtoiset suojelutoimet*

Saimaannorpan pyydyskuolleisuutta on pyritty vähentämään Metsähallituksen ja osakaskuntien välisillä keväistä verkkokalastusta ja eräitä muita pyyntimuotoja koskevilla vapaaehtoisilla rajoitus sopimuksilla sekä maa- ja metsätalousministeriön antamalla asetuksella, joka sisältää teknisiä määräyksiä pyydysten rakenteesta ja kielletyistä kalastusmenetelmistä. Sopimusmenettelyjärjestelmä on alkanut jo 1980-luvun alussa, mutta vasta viime aikoina sen kattavuus on laajentunut merkittävästi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että suojelustrategian tavoitteiden saavuttamiseksi vapaaehtoisia toimenpiteitä saimaannorpan suojelemiseksi tehostetaan edelleen.

Vapaaehtoisia keväisiä verkkokalastuskieltoja sekä muita tarpeellisia määräyksiä koskevien sopimusten tekeminen Metsähallituksen ja osakaskuntien välillä on lisääntynyt viime vuoden aikana erittäin nopeasti, mitä valiokunta pitää

hyvänä kehityssuuntana. Kevätkalastusta koskevien sopimusten kattaman rajoitusalueen pinta-ala on tällä hetkellä jo 1 652 km<sup>2</sup>, josta 1 562 km<sup>2</sup> on osakaskuntien sopimusalueita ja 91 km<sup>2</sup> Metsähallituksen hallinnoimia valtion vesialueita saimaannorpan keskeisillä lisääntymisalueilla. Vaikka sopimusalueen koko on kasvanut viime vuoden aikana erittäin nopeasti, siihen sisältyy edelleen muutamia aukkoja, joiden osalta kalastusta koskevat rajoitus sopimukset tulee saada välittömästi aikaan kuuttien suojelun tehostamiseksi. Sopimuksista toistaiseksi kokonaan kieltäytyneitä osakaskuntia on tällä hetkellä neljä, ja näiden vesialueiden pinta-ala on yhteensä 13 km<sup>2</sup>. Lisäksi 55 osakuntaa on rajannut osan vesialueistaan sopimusten ulkopuolelle (yhteensä 192 km<sup>2</sup>).

Saimaan alueelle tehty Metsähallituksen ja osakaskuntien väliset sopimukset eivät ole kaikki samansisältöisiä, vaan niissä on jonkin verran eroavaisuuksia. Kevään verkkokalastuskielto päättyy osassa sopimuksista juhannuksena ja osassa kesäkuun lopussa. Osa sopimuksista on voimassa toistaiseksi ja osa vain yhden vuoden. Valiokunta pitää tärkeänä vapaaehtoisen sopimusjärjestelmän kehittämistä siten, että sopimukset ovat keskenään mahdollisimman yhdenmukaisia sekä suojelutoimien kannalta riittävän tehokkaita ja kattavia.

Valiokunta katsoo, että vapaaehtoisia suojelutoimenpiteitä edistämällä sekä tehokkaalla neuvonnalla ja tiedotuksella voidaan edistää paikallisten asukkaiden, kalastajien ja veneilijöiden positiivista suhtautumista norpan suojeluun. Suojelutoimien paikallinen hyväksyttävyyden ja avoin vuorovaikutteinen valmistelu yhdessä paikallisten intressitahojen kanssa lisää toimenpiteiden tehokkuutta. Valiokunta korostaa myös sitä, että eri tahojen yhteistyönä tulee aktiivisesti kehittää kalastustapoja ja -välineitä siihen suuntaan, että kaikki saimaannorppakuolemat pyydyksiin vähenevät muinakin vuoden aikoina kuin keväällä. Pyydystekniikkaa erityisesti verkkojen, rysien ja katiskojen osalta tulee kehittää aktiivisesti norppakuolemia ehkäisevään suuntaan.

*Sopimusmenettely*

Valiokunta korostaa sitä, että nykyinen vapaaehtoinen sopimusjärjestelmä tulee säilyttää ja sitä tulee kehittää. Sopimusmenettelyn etuna on se, että kun kalastusrajoituspäätökset tehdään paikallisella tasolla, osakaskunnat sitoutuvat kattavammin noudattamaan ja valvomaan rajoituksia omilla vesialueillaan. Sopimuksen mukainen korvaus osakaskunnille on 170 euroa/km<sup>2</sup>. Valiokunta toteaa, että korvaustaso on pysynyt täysin samana 1980-luvun alusta lähtien, jolloin ensimmäiset sopimukset tehtiin. Tällä hetkellä sopimuksia on voimassa yhteensä 248 kappaletta. Sopimusjärjestelmästä ei kuitenkaan ole säännöksiä nykyisessä kalastuslaissa, eikä Metsähallituksella ole kalastuslain nojalla yleistä toimivaltaa yksityisten vesialueiden kalastusta koskevissa asioissa. Valiokunta ehdottaakin jäljempänä, että sopimusjärjestelmää koskevat yleiset säännökset lisättäisiin kalastuslain uuteen 37 b §:ään.

Valiokunta ehdottaa, että sopimukset tekisi jatkossa kalastuslain mukaisena valtion aluehallintoviranomaisena Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valtio voi luonnollisesti tehdä yksityisoikeudellisia, luonnonsuojeluun liittyviä sopimuksia ilman nimenomaista lain säännöstäkin, mutta valiokunta pitää norpan suojelun kannalta selkeyttävänä järjestelynä suojelusopimusjärjestelmää koskevien yleisten säännösten lisäämistä kalastuslakiin ja erityisesti tehtävän määrittämistä Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle saimaannorpan koko esiintymisalueella. Sama taho huolehtii tulevaisuudessa myös ns. saimaannorpan sietopalkkion maksamisesta ammattikalastajille. Valiokunta pitää välttämättömänä, että suojelusopimukset valmistellaan Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa kalastus- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä hyödyntämällä lisäksi Metsähallituksen asiantuntemusta.

Koska nykyiset sopimukset on solmittu vesialueiden omistajien (osakaskuntien) sekä Metsähallituksen kesken ja ne ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia, niitä ei voida sellaisinaan siirtää Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Valiokunta katsookin, että nykyi-

nen Metsähallituksen sopimusjärjestelmä tulee purkaa ja Metsähallitus vapauttaa sopimuksissa mainituista maksuvelvollisuuksistaan. Irtisanomismenettelyä puoltaa myös se, että sopimukseen on tarpeen tehdä tarkennuksia muun muassa sopimusten rikkomista koskevan seuraamusmenettelyn osalta. Käytännössä Metsähallituksen tulisi irtisanoa sopimukset vuoden 2010 kalastusrajoitusjakson (15.4—30.6.) jälkeen.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että sopimusten irtisanomisen jälkeen Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee uudet sopimukset osakaskuntien kanssa siten, että ne ovat kattavasti voimassa ennen seuraavaa kalastusrajoitusaikaa. Valiokunta korostaa sitä, että Metsähallituksen tulee avustaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sopimusjärjestelmän muuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Valiokunta toteaa myös, että Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle pitää osoittaa sopimuskorvauksien maksamiseen tarvittavat varat. Käytännössä se tapahtuisi budjet-tisiirrolla Metsähallitukselta Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle vuodesta 2011 alkaen. (*Lausumaehdotus 2*)

Valiokunta toteaa, että osakaskunnan tekemänä kalastusrajoituspäätös tavoittaa varsin hyvin verkkokalastajat, koska verkkokalastukseen on pääsääntöisesti hankittava osakaskunnan luvamyyjältä pyydysmerkki. Tällöin viimeistään kalastuslupaa ostaessaan verkkokalastaja saa tiedon osakaskunnan omista paikallisista kalastusrajoituksista. Valiokunta korostaa, että saimaannorpan esiintymisalueen kalastuksen rajoituspäätösten tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi on tulevaisuudessa edelleen tiivistettävä kalastusvalvontaan liittyvää yhteistyötä Metsähallituksen, poliisin, kalastusalueiden ja osakaskuntien välillä. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että osakaskunnat ryhtyvät aina lainsäädännön mahdollistamiin toimenpiteisiin niitä osakkaita kohtaan, jotka rikkovat osakaskunnan ja viranomaisten välisiä sopimuksia. Lisäksi valiokunta edellyttää, että kalastuslain valvontaa ja rangaistuksia koskevien säännösten uusimisen yhteydessä lakiin lisätään pikaisesti mahdolliset saimaannorpan suojelusopimusten rikkomiseen

liittyvät seuraamussäännökset. (*Lausumaehdotus 1*)

#### *Ammattikalastus*

Saimaa on myös tärkeä ammattikalastusalue. Saimaannorpan nykyisellä pääesiintymisalueella Vuoksen vesistöalueella (Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan Savonseuden ja Paasiveden alue) harjoittaa päätoimista ammattikalastusta yli 30 kalastajaa, ja sivutoimisia ammattikalastajia on noin 10. Saimaannorpan suojelemiseksi annetut kalastusrajoitukset ovat vaikeuttaneet ja jopa osin estäneet verkko- ja rysäkalastusta harjoittavien ammattikalastajien kalastusta. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen arvion mukaan saimaannorpan suojelurajoitusten aiheuttamat vaikutukset ammattikalastukseen ovat tämänhetkisellä kalastuksen rakenteella vielä kohtuullisen pieniä.

Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ammattikalastukselle korvataan täysimääräisesti saimaannorpan suojelusta aiheutuvat menetykset. Euroopan komission hyväksymä toimintaohjelma mahdollistaa sietopalkkion maksamisen Saimaan ammattikalastajille, ja tämän perusteella maa- ja metsätalousministeriö on parhailaan valmistelemassa uutta korvausjärjestelmää. Merialueella jo käytössä oleva hylkeiden vahinkoja korvaava kompensatiomalli ei sellaisenaan sovellu sisävesille, joten Saimaalle on kehitteillä oma järjestelmä saimaannorpan suojelusta aiheutuvien menetysten korvaamiseksi ammattikalastajille. Valiokunta korostaa, että saimaannorpan suojelun ja ammattikalastuksen yhteensovittamiseksi valmisteilla oleva ammattikalastuksen korvausjärjestelmä tulee saattaa valmiiksi kiireellisellä aikataululla.

#### *Asetuksen antamista koskevat valtuutukset*

Lakiehdotuksen 37 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän, luonnonsojelulain nojalla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin säilyminen sitä edellyttää. Valtuuslainsäädännöllä nostetaan säännökset ministeriön

määräysten tasolta valtioneuvoston asetuksen tasolle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös todennut, että perusoikeusrajoituksen tulee olla lailla säädetty, tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritelty.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun 37 a §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi antaa tiettyä vesialuetta koskevia yksityiskohtaisia teknisluonteisia säännöksiä pyydyksen rakenteesta ja käyttötavasta sekä yksityiskohtaisia säännöksiä pyydyksen käyttöajasta, jos 1 momentissa tarkoitetun uhanalaisen eläinlajin säilyminen sitä edellyttää. Koska valtioneuvoston asetuksella voitaisiin ehdotetun 37 a §:n 1 momentin mukaan kieltää tietynlaisen pyydyksen käyttö tietyllä vesialueella, olisi johdonmukaista, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin asettaa myös pelkästään rajoituksia pyydyksen käyttöajalle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että säännös on perusteltua siirtää 1 momenttiin valtioneuvoston asetuksenantovallan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös katsonut, että laissa tarkoitettua kieltoa ei voida asettaa sellaiselle vesialueelle, jonka osalta rajoituksista on jo erikseen sovittu viranomaisten ja omistajan tai erityisen oikeuden haltijan kesken, koska kiellon säätämiselle ei tällöin ole perustetta. Jos sopimus tehdään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa, silloin kyseessä on viranomaisen tekemä sopimus. Perustuslakivaliokunta arvioi suojelutavoitteen toteutuvan niillä alueilla, joilla on voimassa oleva sopimus. Valiokunta katsoo edellä sanotun perusteella, että jos saimaannorpan suojelun tavoite toteutuu vapaaehtoisten kalastusta koskevien rajoitussopimusten sisältämien kalastusrajoitusten perusteella, ei valtioneuvoston antama asetusta tule soveltaa voimassa olevien sopimusten kattamilta osilta. Sopimukset eivät siten estä asetuksen antamista, vaan rajaavat sen soveltamista. Mahdollisesta asetuksesta huolimatta valiokunta pitää välttämättömänä, että vapaaehtoiset sopimukset jäävät voimaan. Jos saimaannorpan suojelun tavoitteet eivät vapaaehtoisten sopimusten avulla täyty, pitää valiokun-

ta välttämättömänä, että valtioneuvoston asetuksella huolehditaan saimaannorpan suojelun tehostamisesta.

#### *Korvaukset*

Lakiehdotuksen mukaan vesialueen omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on oikeus saada valtiolta täysi korvaus 37 a §:n 1 momentin nojalla, jos kielto aiheuttaa hänelle merkityksellistä haittaa. Ehdotettu korvaussäännös on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarkoitettu koskemaan myös ammattikalastajina pidettäviä henkilöitä. Valiokunta korostaa, että 37 a §:n nojalla annettavien asetusten säätäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että ammattikalastajille tulee maksaa täysi korvaus rajoitusten elinkeinotoiminnalle aiheuttamasta haitasta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

37 a §. Esityksen 37 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksen mukainen kielto voisi olla voimassa vain määräajan, enintään viisi vuotta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan huomauttanut ehdotetun kiellon olevan luonteeltaan sellainen, että tarvittaessa se on voitava uusita antamalla uusi asetus. Valiokunta toteaa, että uhanalaisen saimaannorppakannan elvyttäminen kestää todennäköisesti pitkän ajan. Valiokunta ehdottaakin, että lakiehdotuksen 37 a §:n 1 momentin voimassaoloaikaa koskeva rajausta muutetaan muotoon "viideksi vuodeksi kerrallaan".

Esityksen 37 a §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tiettyä vesialuetta koskevia yksityiskohtaisia teknisluonteisia säännöksiä pyydysten rakenteesta ja käyttötavasta sekä yksityiskohtaisia säännöksiä pyydysten käyttöajasta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että koska valtioneuvoston asetuksella voitaisiin esityksen 37 a §:n 1

momentin perusteella kieltää tietynlaisen pyydysten käyttö tietyllä vesialueella, olisi johdonmukaista, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin asettaa myös rajoituksia pyydysten käyttäjöille. Valiokunta ehdottaa esitetyn 37 a §:n 2 momentin sisältämien maa- ja metsätalousministeriön pyydysten käyttöaikoja koskevien valtuuksien siirtämistä 37 a §:n 1 momenttiin valtioneuvoston asetuksenantovallan piiriin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan lisäksi todennut, että erilaisten kieltojen ja rajoitusten asettamiskynnys on tällaisessa sääntelyyhteydessä lakiehdotuksen sanamuodon mukaan varsin korkea, koska niitä voitaisiin säätää vasta siinä vaiheessa, kun uhanalaisen eläinlajin säilyminen sitä edellyttää. Valiokunta ehdottaakin 37 a §:n 1 momenttia muutettavaksi myös siten, että kieltojen asettaminen valtioneuvoston asetuksella tulee kyseeseen silloin, jos kielto on tarpeen uhanalaisen eläinlajin elinvoimaisen kannan säilymiseksi alueella, eikä vasta siinä vaiheessa, kun tällainen laji on jo lähes hävinnyt alueelta. Valiokunta ehdottaa myös luontodirektiivin velvoitteiden huomioimista 37 §:n 1 momentissa. Jotta luontodirektiivin vaatimukset ilmenisivät jo säännöksen tasolla esitettyä tarkemmin, suojelusäännösten soveltamisedellytyksiä koskevaan virkkeeseen tulee lisätä myös täsmennys "ja lajin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi".

Esityksen 37 a §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksen teknisluonteiset säännökset voivat olla voimassa vain määräajan, enintään viisi vuotta, kuten edellä 1 momentissa ehdotetut valtioneuvoston asetukset. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 37 a §:n 2 momentin voimassaoloaikaa koskeva rajausta muutetaan muotoon "viideksi vuodeksi kerrallaan" edellä 37 a §:n 1 momentin kohdalla esitettyjen perustelujen mukaisesti.

Jotta luontodirektiivin vaatimukset ilmenisivät myös 37 a §:n 2 momentin säännöksessä, valiokunta ehdottaa 2 momentin suojelusäännösten soveltamisedellytyksiä koskevaan virkkeeseen lisättäväksi tarkennus "ja lajin suotuisan

suojelutason saavuttamiseksi" edellä 37 a §:n 1 momentin kohdalla esitettyjen perustelujen mukaisesti.

37 b § (Uusi). Valiokunta ehdottaa, että saimaannorpan suojeluun liittyvää vapaaehtoista kalastuksen rajoittamista ja kieltoja koskevan sopimusjärjestelmän yleiset säännökset lisättäisiin kalastuslain uuteen pykälään. Valiokunta ehdottaa, että kaikki sopimukset tekisi jatkossa kalastuslain mukaisena valtion aluehallintoviranomaisena toimiva Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saimaannorpan koko esiintymisalueella. Valtio voi tehdä yksityisoikeudellisia, luonnonsuojeluun liittyviä sopimuksia ilman nimenomaista lain säännöstäkin, mutta valiokunta pitää saimaannorpan suojelun kannalta selkeyttävänä järjestelynä suojelusopimusjärjestelmää koskevien yleisten säännösten lisäämistä lakiin.

Valiokunta katsoo, että sopimuksia tulee tehdä niille alueille, jotka ovat keskeisiä saimaannorpan suojelun kannalta. Valiokunta ehdottaa, että sopimukset voidaan tehdä enintään viideksi

vuodeksi kerrallaan. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että sopimukset voidaan uusina määräajan jälkeen, koska saimaannorpan suojelussa vaaditaan pitkäjänteisiä toimia.

### **Toimenpidealoitteet**

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotuksen valiokunnan mietinnön mukaisesti muutettuna ja muilta osin hallituksen esityksen mukaisena mietinnöstä ilmenevin perusteluin, valiokunta ehdottaa toimenpidealoitteiden hylkäämistä.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),*

*että toimenpidealoitteet TPA 54/2007 vp ja TPA 38/2009 vp hylätään ja*

*että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).*

### **Valiokunnan muutosehdotukset**

## **Laki**

### **kalastuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* 16 päivänä huhtikuuta 1982 annetun kalastuslain (286/1982) 37 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 526/1996, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 37 a—37 c § seuraavasti:

#### **37 a §**

Valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään *viideksi vuodeksi kerrallaan* kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella *ja antaa yksityiskohtaisia säännöksiä pyydysten käyttöajoista*, jos se luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin *elinvoimaisena säilymiseksi ja la-*

*jin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi alueella on tarpeen.*

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan enintään *viideksi vuodeksi kerrallaan* antaa tiettyä vesialuetta koskevia yksityiskohtaisia teknisluonteisia säännöksiä pyydysten rakenteesta ja käyttötavasta (*poist.*), jos se 1 momentissa tarkoitetun uhanalaisen eläinlajin *elinvoi-*



*maisena säilymiseksi ja lajin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi alueella on tarpeen.*

(3 mom. kuten HE)

*37 b § (Uusi)*

*Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä vesialueen omistaja tai erityisen oikeuden haltija voivat tehdä saimaannorppakannan elinvoimaisena säilymiseksi ja saimaannorpan suotuisan suojelutason saavuttamiseksi*

*sopimuksen kalastuksen rajoittamisesta ja kieltämisestä tietyllä vesialueella. Sopimus voidaan tehdä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.*

*37 c § (37 b §)*

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

**Valiokunnan lausumaehdotukset**

1. *Eduskunta edellyttää, että kalastuslain valvontaa ja rangaistuksia koskevien säännösten uusimisen yhteydessä lakiin lisätään pikaisesti mahdolliset saimaannorpan suojelusopimusten rikkomiseen liittyvät seuraamussäännökset.*

2. *Eduskunta edellyttää, että suojelusopimuksia koskevien varojen siirtyessä Metsähallitukselta Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle huolehditaan siitä, että luonnonsuojeluun varatut määrärahat käytetään täysimääräisesti luonnonsuojeluun mukaan lukien norpansuojelu.*

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk  
vpj. Pertti Hemmilä /kok (osittain)  
jäs. Lasse Hautala /kesk (osittain)  
Hannu Hoskonen /kesk  
Anne Kalmari /kesk  
Johanna Karimäki /vihr  
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd  
Mats Nylund /r  
Klaus Pentti /kesk  
Petri Pihlajaniemi /kok (osittain)  
Kari Rajamäki /sd  
Katja Taimela /sd  
Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.

## VASTALAUSE

Saimaannorpan suojelu uhanalaisena on erittäin kiireellinen perusteltu toimenpide. Norppa tukee Itä-Suomen aluekehitystä ja tärkeän Itä-Suomen brändin ja vetovoiman vahvistamista. Tässä suhteessa on luonnollisesti ollut tärkeää vapaaehtoinen sitoutuminen ja työ, jota Etelä-Savon maakunnassa on tehty norpan suojelun edistämiseksi. Erityisen tärkeä on verkkokalastuksen kielto ajanjaksolle 15.4.—30.6. Olennaista on tietysti, että rajoitukset ovat myös perusteltuja ja suojelutarpeen kannalta oikein mitoitettuja. On myös tärkeää, että vapaa-ajankalastajilla on edellytykset sopeutua rajoituksiin ja noudattaa niitä. Niin norpan kuin myös vapaa-ajankalastajien näkökulmasta yhtenäiset selkeät asetuksella luodut rajoitusalueet ovat selkeästi parempi vaihtoehto kuin sopimuksella aikaansaadut rikkonaiset rajoitusalueet. Suurin osa osakaskunnista on järjestäytymättä, ja vielä suurempi osa kaikista osakaskunnista on, kuten Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestökin on lausunnossaan todennut, toimimattomia. Koko maan osakaskunnista neljänneksen vesialue on alle 50 hehtaaria.

Uhanalaisten lajien suojelu vaatii ehdottomasti kiireellisempää toimintatapaa kuin mitä saimaannorpan osalta on ollut mahdollista, ja siksi tarvitaan esityksen mukainen asetuksenantovaltuus sekä valtioneuvostolle että maa- ja metsätalousministeriölle. Viimeisimmän arvion mukaan Saimaalla on yli 2 100 km<sup>2</sup> kuuttien elinaluetta. Asiaa ei ole myöskään käsitelty laajemmin muissa Itä-Suomen maakunnan liitoissa. Esityksen perusteluissa olisi tullut tarkastella myös laajemmin esityksen vaikutuksia vapaa-ajankalastukseen ja mahdollisia toimia, joilla vapaa-ajankalastusta voidaan sopeuttaa uhanalaisten lajien suojelun kannalta välttämättömin kalastusrajoituksin. Ammattikalastajien taloudellisten edellytysten turvaamiseksi pidän ehdottomasti välttämättömänä, että jälkeenjäänyttä korvaustasoa korjataan kestävän ja selkeän saimaannorpan suojelun aikaansaamiseksi.

Pidän välttämättömänä, että edellä oleviin näkökohtiin kiinnitetään huomiota norpan suojelun varmistamiseksi ja myös sen korjaamiseksi, että verkkokalastusta harjoittaville vapaa-ajankalastajille ei esitetä mitään korvausta.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2010

Kari Rajamäki /sd