

Erityisasiantuntija
Saana Tarhanen

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN MERI-, KALATALOUS- JA VESIVILJELYRAHASTON SUOMEN OHJELMASTA 2021–2027 MYÖNNETTÄVÄSTÄ TUESTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1. Pääasiallinen sisältö

Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmasta 2021–2027 myönnettävästä tuesta annettua valtioneuvoston asetusta (757/2022) muutettaisiin kahden kokonaisuuden osalta: ensinnäkin säädettäisiin hyljekorvausjärjestelmästä ja toiseksi muutettaisiin rahaston eri toimintalinjoista maksettavan tuen enimmäismääriä.

2. Oikeudellinen tausta ja asetuksenantovaltuus

Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston (EMKVR) ohjelmasta myönnettävistä tuista ja niiden hallinnoinnista säädetään Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/1060 (yleisasetus) ja sen nojalla annettavissa komission säädöksissä sekä Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston perustamisesta ja asetuksen (EU) 2017/1004 muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/1139 (erityisasetus) ja sen nojalla annettavissa komission säädöksissä.

Esityksen lähtökohtana olevat Euroopan unionin asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta Euroopan unionin jäsenvaltioissa. EU-asetuksiin on kuitenkin jätetty kansallista liikkumavaraa, mistä johtuen on tarpeen määritellä rahoituksen myöntämistä ja maksamista koskevat tarkemmat säännöt kansallisella tasolla. Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta annetussa laissa (997/2021) säädetään rahaston varoista myönnettäviä avustuksia koskevan järjestelmän perusteista. Lailla säädetään Suomen EMKVR-ohjelman hallinnoimiseksi ja toimeenpanemiseksi tarpeellisista säännöksistä, kuten toimivaltaisista viranomaisista ja menettelyistä tukien myöntämiseen ja maksamiseen liittyen. Laissa on useissa pykälissä alemman asteista norminantoa koskevat säännökset.

Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta annetun lain nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyväksyttävistä kustannuksista, tuen määrästä, avustusmuotojen käyttökohteista, käytön perusteista ja suuruudesta sekä vastikkeetta tehdyn työn arvosta ja enimmäismäärästä (10 §). Nyt esitettävä valtioneuvoston asetuksen muutos annettaisiin kyseisen pykälän nojalla.

3. Ehdotetun asetuksen sisältö

3.1. Yleiset perustelut

Hyljekorvaus

Luonnonvarakeskus raportoi vuosittain kaupallisten kalastajien ilmoittamat hylkeiden aiheuttamat vahingot. Vuonna 2021 merialueella kaupallisesti kalastaneista 1 045 toimijasta lähes kolmannes ilmoitti kärsineensä hylkeiden aiheuttamista saalismenetyksistä¹. Kalastajien ilmoittamat hylkeiden aiheuttamat vahingot olivat 101 tonnia vuonna 2021. Hylkeiden saaliille aiheuttaman vahingon taloudellinen arvo oli suuruudeltaan 307 000 euroa.

Luonnonvarakeskuksen raportoimien hylkeiden saaliille aiheuttamien taloudellisten vahinkojen suuruus vuosina 2018–2022 oli keskimäärin 368 000 euroa. Luonnonvarakeskuksen mukaan hylkeiden kaupallisille kalastajille aiheutuneiden vahinkojen määrä on tasaisesti laskenut vuodesta 2014 alkaen. Kehitystrendin taustalla on todennäköisesti useita asioita, mm. investoinnit ja toimet hyljevahinkojen ehkäisemiseen sekä verkkokalastuksen vähentyminen ja rysäkalastuksen lisääntyminen.

Rannikkokalastuksen saaliin laskennallinen arvo oli vastaavalla tarkastelujaksolla 10 033 000 euroa. Tällöin raportoitujen saalisvahinkojen osuus rannikkokalastuksen saaliin arvosta oli ajanjaksolla 2018–2022 noin 3,67 %.

Svels ym. (2019) tutkivat hylkeiden ja merimetsojen kaupalliselle kalastukselle aiheuttamien taloudellisten vahinkojen suuruutta Itämeren alueella. Tutkimuksessa selvitettiin kyselytutkimuksella kaupallisten kalastajien kokemien vahinkojen suuruutta ja vastaajia ohjeistettiin arvioimaan kaikki hylkeiden ja merimetsojen aiheuttamat haitat (saalis- ja pyydysvahingot, lisääntynyt työmäärä, vähentyneen kalastustulon määrä sekä muut syyt). Tutkimusraportin mukaan Suomessa kaupallisten kalastajien kokemat taloudelliset vahingot olivat suuruudeltaan keskimäärin 20 465 euroa raportissa tarkasteltuna vuonna 2017.

Hyljekorvausten maksaminen on siis tarpeellista kaupallisessa rannikkokalastuksessa, sillä hylkeiden kalastustoiminnalle aiheuttamat vahingot ovat merkittäviä. Luonnonvarakeskuksen mukaan vahinkojen todellista suuruutta on vaikea arvioida ilmoitusten perusteella, koska ilmoittaminen on vapaaehtoista ja koska vahingoitetusta kalasta ei jää aina pyydykseen jäännöksiä. Hylkeiden vaikutus on kuitenkin merkittävä. Sen lisäksi, että hylkeet vaurioittavat saalista, ne myös saattavat läsnäolollaan karkottaa kaloja ja voivat pakottaa kalastajan keskeyttämään tai lopettamaan kalastuksen. Hylkeet vahingoittavat ja rikkovat myös pyydyksiä.

Ehdotuksella lisättäisiin asetukseen uusi 13 a §, jossa säädettäisiin kertakorvauksena maksettavien hyljekorvausten tuen saajista, avustusmuodosta sekä avustuksen laskentaperusteesta. Hyljekorvaus on yksi Suomen EMKVR-ohjelman erityistavoitteen *1.6. Vesiympäristön biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelun ja ennallistamisen edistäminen* toimenpiteistä, mutta se on kuvattu ohjelmassa vain yleisellä tasolla. Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta annetun lain 10 § mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyväksyttävistä kustannuksista, tuen määrästä, avustusmuotojen käyttökohteista, käytön perusteista ja suuruudesta. Aiemmillä, Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) ohjelmakaudella hyljekorvausjärjestelmä perustui rahastosta annettuun Euroopan unionin asetukseen 2014/508, mutta uudella EMKVR-

¹ Söderkultalahti, P. & Rahikainen, M. 2022. Kaupallisten kalastajien ilmoittamat hylkeiden ja merimetsojen aiheuttamat saalisvahingot 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 28/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki.

kaudella rahastoa koskevassa erityisasetuksessa ei enää ole asiaa koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä, vaan ohjelmasta rahoitettavat toimenpiteet kuvataan jäsenmaiden rahasto-ohjelmissa. Hyljekorvaus on Suomen EMKVR-ohjelmassa kuvattu hyvin yleisellä tasolla, ja siksi tarkempi sääntely valtioneuvoston asetuksella on tarpeen. Ehdotettu korvaus on siis Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelman 2021–2027 erityistavoitteen 1.6. Vesiympäristön biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelun ja ennallistamisen edistäminen sekä Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2021/1139) 14 artiklan 1 f) kohdan mukainen.

Ehdotuksen mukaan merimetsokorvauksia ei jatkossa maksettaisi EMKVR:stä. Aiemmalla ohjelmakaudella myös merimetsojen aiheuttamia vahinkoja on korvattu EMKR:stä. Merimetsojen osuus korvauksista oli kuitenkin pieni: laskentametodin mukaan saaliin laskennallisesta arvosta korvattiin enintään 15 prosenttia, josta 13 prosenttia oli korvausta hylkeiden aiheuttamista vahingoista ja kaksi prosenttia merimetsojen aiheuttamista vahingoista. EMKR-kauden päätyttyä merimetsojen aiheuttamille vahingoille ei ole korvausjärjestelmää, vaan ne on ollut tarkoitus siirtää korvattavaksi rauhoitettujen eläimien aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta annetun lain (15/2022) perusteella vastaavasti kuin muiden rauhoitettujen eläimien aiheuttamat taloudelliset vahingot. Muutoksen taustaksi odotetaan merimetsojen aiheuttamia vahinkoja koskevan Luonnonvarakeskuksen selvityksen valmistumista. Selvityksen on määrä valmistua keväällä 2024, jonka jälkeen arvioidaan merimetsovahinkojen sisällyttämistä rauhoitettujen eläimien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmään. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi merimetsojen siirtäminen metsästyslain piiriin. Suomen EMKVR-ohjelman mukaan merimetsokorvaukset voidaan korvata EMKVR:stä, jos niitä ei korvata muualta. Jos siirto metsästyslain piiriin toteutuu, on merimetsokorvaus mahdollista ottaa EMKVR:n piiriin valtioneuvoston asetusta muuttamalla, mikäli se katsotaan perustelluksi ja tarpeelliseksi muuttuneessa tilanteessa.

Suomen EMKVR-ohjelman rahoituskehysten valmistelussa hyljekorvaukseen on arvioitu myönnettävän ohjelmakauden aikana noin 4,5 miljoonaa euroa rahoitusta. Tukipäätöksiä on arvioitu tehtävän noin 250 kappaletta vuodessa vuosina 2022–2027 eli yhteensä noin 1500 päätöstä ohjelmakauden aikana.

Hyljekorvauksen lisäksi EMKVR:ssä on käytössä muita tukia hylkeiden aiheuttamien haittojen vähentämiseen. Hylkeiden aiheuttamia vahinkoja pyritään torjumaan kalastukseen tehtävien investointien avulla, joita voidaan rahoittaa Suomen EMKVR-ohjelmasta normaalia korkeammalla investointituella. Kalastajat voivat hakea tukea esimerkiksi hylkeenkestävien pyydysten ja hyljekarkottimien hankintaan. Saaliin suojaamiskeinoja hylkeiltä on kehitetty Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelmasta 2014–2020 rahoitetussa tutkimuksen ja kalastajien kumppanuus -innovaatio-ohjelmassa, ja kehitystyötä jatketaan myös uuden ohjelmakauden innovaatio-ohjelmassa. Lisäksi uudella ohjelmakaudella on mahdollista rahoittaa yritysten omia kehittämishankkeita. Kansallisesti on myös rahoitettu avustuksia pyydysten läheltä poistettujen halliurosten asianmukaisesta käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin (valtioneuvoston asetus 184/2020 kaupalliselle kalastukselle ja kalankasvatukselle vahinkoja aiheuttavien halliurosten poistamisesta aiheutuviin kustannuksiin määräaikana myönnettävästä avustuksesta). Koska käyttöön on saatu uusia keinoja saaliin suojaamiseen ja koska niihin tehtäviin investointeihin on mahdollista hakea rahaston tukea, hyljekorvauksen enimmäismäärää laskettaisiin verrattuna ohjelmakauteen 2014–2020. Näin kannustettaisiin kalastajia investoimaan saaliin suojaamiseen ja kalastustoiminnan kehittämiseen tilanteessa, jossa hyljekannat ovat runsastuneet pysyvästi.

Rahastosta maksettavan tuen enimmäismäärät

EMKVR:n Suomen ohjelman rahoitus vuosille 2021–2027 on noin 140 miljoonaa euroa. Rahastosta rahoitetaan useita erilaisia kokonaisuuksia: kaupallisen kalastuksen, vesiviljelyn sekä kalan jalostuksen ja kaupan kehittämis- ja investointihankkeita, kalatalouden paikallista kehittämistä, kalastuksen valvontaa ja tiedonkeruuta sekä meripolitiikan toimenpiteitä. Rahaston hallintoviranomainen eli maa- ja metsätalousministeriön luonnonvaraosasto seuraa ja ennakoii rahoituksen riittävyyttä yhdessä välittävänä toimieliminä toimivien ELY-keskusten kanssa. Jätettyjen rahoitushakemusten sekä tiedossa olevien tulevien investointien perusteella rahoitus on loppumassa vesiviljelyn osalta kesken ohjelmakauden. Suomen ohjelmassa vesiviljelytoimenpiteisiin on varattu yhteensä noin 30 miljoonaa euroa. Tästä kokonaisuudesta rahoitetaan myös vesiviljelyalan tutkimus-, kehittämis- ja investointitoimenpiteet, joihin on arvioitu kuluvan noin 6-8 miljoonaa euroa. Maa- ja metsätalousministeriön tilannearvioin mukaan vesiviljelyinvestointeihin varattu rahoitus käytettäisiin loppuun vuoden 2024 loppuun mennessä, mikäli jo jätetyt ja tiedossa olevat hakemukset rahoitettaisiin nykyisen investointitukitason mukaisesti.

Rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi ehdotetaan tuen enimmäismäärän laskemista vesiviljelyn investointihankkeiden osalta. Näin varmistettaisiin myös hakijoiden tasavertainen kohtelu, kun kaikki rahoitus ei kohdistu ohjelmakauden alussa rahoitushakemuksen jättäneille hakijoille. Lisäksi ehdotetaan hankekohtaisen tuen enimmäismäärästä säättämistä kaikkien yksityisten investointihankkeiden eli kalastuksen, vesiviljelyn sekä kalan jalostuksen ja kaupan investointihankkeiden osalta. Erityisesti vesiviljelyssä ja kalan jalostuksessa yksittäisten investointien kustannukset voivat olla hyvin suuria. Laskemalla tukitasoa maltillisesti ja asettamalla hankekohtaiselle tuelle enimmäismäärä varmistettaisiin rahoituksen riittävyys koko ohjelmakaudelle.

Jo ohjelmakautta valmistellessa tiedettiin ohjelman rahoituskehyksen olevan kokonaisuudessaan niukka suhteessa rahoitettaviin toimenpidekokonaisuuksiin, ja rahoituksen kysyntä eri toimenpiteissä on ollut kovaa heti ohjelmakauden alusta alkaen. Rahoituksen siirtäminen toimintalinjojen välillä ei siten ratkaise vesiviljelyn rahoituksen riittävyyden haasteita.

Ehdotettu muutos, jossa vesiviljelyn tuen enimmäismäärää laskettaisiin 30 prosenttiin ja hankekohtaiseksi enimmäismääräksi asetettaisiin 600 000 euroa, on linjassa myös Ahvenanmaalla maksettavien EMKVR-tukien kanssa. Näin vesiviljely-yritykset olisivat yhdenvertaisessa asemassa Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla.

3.2. Yksityiskohtaiset perustelut

4 § Tuen enimmäismäärä muissa kuin yleishyödyllisissä hankkeissa. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että tuen enimmäismäärä olisi vesiviljelyssä 30 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista nykyisen 40 prosentin sijaan. Muutoksella varmistettaisiin rahoituksen riittävyys vesiviljelyn investointihankkeissa ohjelmakauden loppuun asti. Uutena asiana säädettäisiin hankekohtaisesta tuen enimmäismäärästä. Se olisi kalastuksen, vesiviljelyn ja kalan jalostuksen ja kaupan hankkeissa 600 000 euroa hanketta kohden. Muutoksella rajoitettaisiin suurille investoinneille myönnettävän tuen enimmäismäärää, jotta rahoitus riittäisi paremmin ohjelmakauden loppuun asti.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että asetettaisiin hankekohtainen tuen enimmäismäärä hankkeille, joille myönnetään korotettua tukea 2 momentissa mainittujen perusteiden mukaisesti. Näissä tapauksissa tuen enimmäismäärä olisi 800 000 euroa hanketta kohden. Pykälän 5 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi maa- ja metsätalousministeriötä kuultuaan päättää korkeamman tuen myöntämisestä erikseen määriteltyihin tarkoituksiin, joiden toteuttaminen on kalatalouden kehittämisen kannalta strategisesti tärkeää, mutta

joita koskevat hankkeet eivät lähde liikkeelle alhaisemmalla tuella hankkeen korkeamman riskin tai käynnistysvaiheen korkeiden kustannusten johdosta taikka muusta vastaavasta syystä. 1 ja 3 momenttiin ehdotettavat tuen enimmäismäärät hanketta kohden eivät koskisi 5 momentissa kuvattua tilannetta, vaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi edelleen päättää korkeammasta tuesta kuultuaan maa- ja metsätalousministeriötä.

5 § Tuen enimmäismäärä hylkeiden kalataloudelle aiheuttamia vahinkoja ehkäisevissä hankkeissa. Pykälässä säädetään tuen määrästä kalastuksen ja vesiviljelyn investointihankkeissa, joilla ehkäistään hylkeiden aiheuttamia vahinkoja. Pykälään lisättäisiin vastaava tuen hankekohtaista enimmäismäärää koskeva säännös kuin 4 §:n 3 momenttiin eli tuen enimmäismäärä olisi 800 000 euroa hanketta kohden. Näin rajoitettaisiin suurimpien investointien saaman tuen enimmäismäärää ja varmistettaisiin rahoituksen riittävyys koko ohjelmakaudelle.

13 a § Kertakorvaus hyljekorvaushankkeissa. Pykälässä säädettäisiin hyljekorvauksen maksamisesta kertakorvauksena Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmasta 2021–2027. Edellisessä, 13 §:ssä säädetään kertakorvauksesta. Hyljekorvaukset poikkeavat yleisestä kertakorvauksia koskevasta pykälästä, sillä niissä ei edellytetä hankkeessa tehtäväksi tiettyä tulosta, vaan kyse on hylkeiden kalastustoiminnalle aiheuttamien, jo tapahtuneiden vahinkojen korvaamisesta. Rahastoa koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kuitenkin, että avustuksen on perustuttava todennettavissa oleviin tietoihin tai laskentaan. Neuvoston ja parlamentin asetuksen (EU) 2021/1060 (ns. yleisasetus) 53 artiklan mukaan yksinkertaistettujen kustannusmalleihin perustuvien avustusmuotojen määrien on perustuttava oikeudenmukaiseen, tasapuoliseen ja todennettavaan laskentamenetelmään, jonka perustana on: i) tilastotiedot, muut objektiiviset tiedot tai asiantuntija-arvio, ii) yksittäisten tuensaajien todennetut aiemmat tiedot tai iii) yksittäisten tuensaajien tavanomaiset kustannuslaskentakäytännöt. Näin ollen pykälässä on tarpeen säätää tuen laskentaperusteesta, joka perustuu tilastotietoon ja joka kohtelee tuensaajia mahdollisimman yhdenvertaisesti ja oikeudenmukaisesti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tuen saajista. Momentin mukaan tukea voitaisiin myöntää hylkeiden kaupalliselle rannikkokalastukselle aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Tuki kohdennettaisiin nimenomaan hylkeiden aiheuttamiin vahinkoihin. Aiemmin mukana olleiden merimetsojen aiheuttamien vahinkojen siirtämistä korvattaviksi rauhoitettujen eläimien aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta annetun lain (15/2022) perusteella selvitetään. Tukea voisivat hakea rannikkokalastajat, eli tuki ei koskisi sisävesillä elävän saimaannorpan aiheuttamia vahinkoja, vaan ainoastaan merialueen hylkeitä eli hallia ja itämerennorppaa. Korvausta voitaisiin myöntää vain hakijoille, jotka ovat hakemuksen jättämishetkellä kalastuslain (379/2015) 88 §:ssä tarkoitettuja 1-ryhmän kaupallisia kalastajia. 88 §:n mukaan ryhmään I kuuluvat: 1) luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden itse pyytämän kalan ja siitä jalostettujen kalastustuotteiden yhteenlasketusta myynnistä kolmen viimeksi kuluneen tilikauden aikana kertyneen liikevaihdon keskiarvo ylittää 10 000 euroa; sekä 2) luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka ovat ryhtyneet tai ryhtyvät rekisteröitymisvuonna tai tätä edeltävänä vuotena harjoittamaan kaupallista kalastusta ja esittävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymän suunnitelman siitä, miten itse pyydetyn kalan ja siitä jalostettujen kalastustuotteiden yhteenlasketusta myynnistä kertyvä liikevaihto ylittää 10 000 euroa viimeistään kolmantena tilikautena rekisteröitymisestä. Suomen EMKVR-ohjelman määrärahojen rajallisuuden vuoksi on perusteltua rajata tuki kaupalliseen kalastukseen ja 1-ryhmän kalastajille, joille hylkeet aiheuttavat eniten vahinkoa ja joiden elinkeinolle vahinkojen merkitys on erityisen suuri. Tuen saajan tulisi olla aluksen lisenssinhaltija.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kertakorvauksen laskentaperusteesta. Perusteena olisivat ohjelmakauden 2014–2020 tavoin kalastajien tekemät saalisilmoitukset sekä Luonnonvarakeskuksen alueelliset kalan tuottajahintatilastot. Saalistietojen tulisi olla toimitettu asianmukaisesti ja

määräajassa, jotta ne hyväksyttäisiin mukaan korvauksen laskentaan. Saalistietojen toimittamisessa säädetään laissa yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014). Vastaavasti kuin edellisellä ohjelmakaudella korvaukset kohdennettaisiin rannikkokalastuksen pyyntimuotoihin, joissa hylkeet aiheuttavat merkittävää haittaa. Tämän vuoksi saaliin laskennalliseen arvoon ei huomioitaisi trooli- ja nuottakalastusta. Myös Suomen EMKVR-ohjelmassa tuki on rajattu pienimuotoiselle rannikkokalastukselle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kertakorvauksen määrästä. Korvauksen määrä olisi enintään 15 prosenttia saaliin laskennallisesta arvosta, kuitenkin vähintään 750 ja enintään 5 000 euroa. Näin varmistettaisiin, että tukea maksettaisiin kohtuullisessa suhteessa tuen saajan liiketoimintaan eikä korvaus johtaisi hylkeiden aiheuttamien vahinkojen ylikompensointiin. Alle 750 euron tukea ei maksettaisi, koska sen merkitys liiketoiminnalle olisi vähäinen.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen EMKR-toimintaohjelmassa sovellettiin laskentamallia, jossa huomioitiin hylkeiden ja merimetsojen saaliille aiheuttamat vahingot. Luonnonvarakeskuksen mukaan saalisvahinkojen arvo oli keskimäärin 6,5 % vuosina 2007–2013 suhteessa rannikkokalastuksen saaliin arvoon ja merimetson osalta 1 %. Hallintoviranomaisen arvion mukaan todentamattomat vahingot ovat vähintään yhtä suuret kuin raportoidut, jolloin 15% korvaustason ei katsottu johtavan ylikompensaatioon.

Nyt säädettävässä korvausmallissa hylkeiden aiheuttamien saalisvahinkojen suuruuden arviointiin sovellettaisiin samaa logiikkaa kuin edellisellä ohjelmakaudella. Tämän lisäksi kompensatiomallissa huomioitaisiin myös hylkeiden kaupalliselle kalastukselle aiheuttamat muut taloudelliset vahingot kuin pelkästään saaliille aiheutuneet vahingot, koska EU-lainsäädäntö ja Suomen EMKVR-ohjelma eivät rajoita vahinkojen kompensointia ainoastaan saalisvahinkojen korvaamiseen. Hylkeiden kaupalliselle kalastukselle aiheuttamasta taloudellisesta vahingosta ei ole olemassa yksiselitteistä ja pitkinä aikasarjoina tilastoitua tutkimustietoa. Tämän vuoksi korvaustason määrittämisessä sovelletaan tilastotiedon lisäksi asiantuntija-arviota.

Korvaustason pohjatietona sovellettaisiin ohjelmakauden 2014–2020 mukaisesti kaupallisten kalastajien raportoimien hylkeiden aiheuttamien saalisvahinkojen suhteellista osuutta rannikkokalastuksen saaliin arvosta. Vuosina 2018–2022 hylkeiden aiheuttamien saalisvahinkojen osuus oli 3,67 % rannikkokalastuksen saaliin arvosta. Maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan hylkeiden saaliille aiheuttamat todentamattomat vahingot ovat vähintään yhtä suuret kuin raportoidut vahingot ja tällöin voidaan arvioida hylkeiden saaliille aiheuttamien vahinkojen olevan vähintään 7,34 % rannikkokalastuksen saaliin laskennallisesta arvosta. Hylkeet aiheuttavat suorien saalisvahinkojen lisäksi merkittävää taloudellista haittaa kaupalliselle kalastukselle. Muiden vahinkojen osuuden voidaan arvioida olleen vähintään yhtä suuri kuin saaliille aiheutuneen suoran vahingon suuruus. Tällöin korvaustason laskennallinen taso olisi 14,68 % (2*7,34 %).

Lisäksi palkkion enimmäistaso asetettaisiin siten, että suuria kalansaaliita saavien kalastajien korvaustaso olisi suhteellisesti alhaisempi kuin pieniä tai keskimääräisiä saalismääriä saavilla kalastajilla, koska suurituloisimmilla kalastajilla arvioidaan olevan paremmat edellytykset sopeutua ja toteuttaa investointitoimia kasvaneiden hyljekantojen olosuhteisiin. Tämän vuoksi esitetään, että hylkeiden aiheuttamien vahinkojen korvaamiselle asetettaisiin enimmäismäärä. Korvausten enimmäismäärän tason asettamisessa huomioitaisiin se, että merimetsot eivät enää kuuluisi korvausjärjestelmän piiriin ja lisäksi se, että hylkeiden aiheuttamien saalisvahinkojen määrä on miltei puolittunut ohjelmakauden 2014–2020 korvausjärjestelmän laskennan viitetasosta. Toisaalta korvausjärjestelmän enimmäiskorvauksen määrässä on huomioitava se, että korvausjärjestelmä huomioi nyt muut hylkeiden aiheuttamat taloudelliset vahingot kuin suorat saalisvahingot. Tämän vuoksi hyljevahinkojen korvausten enimmäistaso olisi 5 000 euroa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös korvauksen maksuperusteesta tilanteessa, jossa saaliin laskennallinen arvo on yli 10 prosenttia korkeampi kuin kalastajan kirjanpidossa oman saaliin myynnistä ilmoitettu tulo. Laskennan perusteena käytettäisiin tällöin kirjanpidon mukaista

myyntituloja. Hakijan tulisi liittää hakemukseen selvitys muun kalastuksen kuin trooli- ja nuottakalastuksen myyntitulosta. Vastaava käytäntö on ollut voimassa ohjelmakaudella 2014–2020. Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt esitetystä korvausmallista Luonnonvarakeskuksen asiantuntijalausunnon. Lausunnon mukaan Luonnonvarakeskus tukee maa- ja metsätalousministeriön esittämää mallia. Luonnonvarakeskus pitää launnossaan hyvänä, että esitetystä korvausmallista on huomioitu saalisvahinkoihin liittyvä epävarmuus sekä saalisvahinkojen lisäksi myös hylkeiden aiheuttamat muut vahingot. Luonnonvarakeskus pitää esitettyä 15 prosentin tukitasoa sopivana. Lisäksi Luonnonvarakeskus toteaa mallin olevan helposti toteutettava, yksinkertainen sekä kalastajia ja hallintoa vähän kuormittava malli, joka ei edellytä raskasta kalastajakohtaista vahinkojen todentamismenettelyä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tuen myöntämisestä ja maksamisesta. Muista EMKVR-ohjelman toimenpiteistä poiketen kehittämis- ja hallintokeskus maksaisi tuen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksen perusteella ilman erillistä maksuhakemusta.

4. Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset liittyvät hyljekorvausten osalta kaupallisten kalastajien mahdollisuuteen harjoittaa elinkeinoaan myös rannikkoalueilla, joilla on runsaasti hylkeitä. Kaupallisen kalastuksen hylkeiltä suojaamiseen liittyviä kehittämis- ja investointihankkeita tuetaan Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmasta. Lisäksi Suomen ohjelmassa on pidetty tarpeellisena hylkeiden aiheuttamien vahinkojen korvaamista kalastajille, koska pyydysten suojaamisellakaan ei voida täysin estää hylkeiden aiheuttamia vahinkoja. Korvausjärjestelmä on osa Suomen EMKVR-ohjelmaa ja sisältyy ohjelmassa esitettyyn rahoituskehikseen. Korvaukseen arvioidaan myönnettävän ohjelmakauden aikana noin 4,5 miljoonaa euroa rahoitusta.

Tuen määriä koskevan muutoksen osalta taloudelliset vaikutukset liittyvät rahaston rahoituksen riittävyyteen koko ohjelmakaudelle 2021–2027. Ilman ehdotettuja muutoksia vaarana on, että rahoitus loppuisi kesken erityisesti vesiviljelyn investointien osalta jo ohjelmakauden puolivälissä, ja sen jälkeen käynnistyvät investointihankkeet jäisivät kokonaan ilman rahoitusta. Lisäksi hankekohtainen rahoituksen enimmäismäärä kaikille investointihankkeille varmistaa eri toimialojen tasapuolisen kohtelun. Ehdotuksella ei ole vaikutusta rahaston rahoituksen kokonaiskehikseen eikä sillä siirretä rahoitusta toimintalinjojen välillä.

Ehdotuksella ei arvioida olevan suoria ympäristövaikutuksia, mutta se tukee Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmassa kuvattua tavoitetta hylkeiden ja kaupallisen kalastuksen rinnakkaiselosta.

5. Valmistelu ja lausuntopalaute

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä.

Ehdotuksesta järjestettiin lausuntokierros suomeksi 5.3.–12.4.2024 ja ruotsiksi 12.3.–19.4.2024. Lausuntoja saapui yhteensä 22 kappaletta. Työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen ympäristökeskus, Varsinais-Suomen liitto, Suomen Kalankasvattajaliitto ry ja Päivittäistavarakauppa ry ilmoittivat, ettei niillä ole asiassa lausuttavaa.

Tukitasojen muutosten osalta KEHA-keskus ja ympäristöministeriö kannattivat esitettyä muutosta ja pitivät sitä perusteltuna rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi. Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) piti vesiviljelyn tukikattoa perusteltuna. Lisäksi SLL:n mukaan vahinkojen ennalta estämisen hankkeissa olisi järkevää mahdollistaa vesiviljelyn tuissa myös merimetsojen ja harmaahaikoiden

aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy. SEY Suomen eläinsuojelu kiinnitti huomiota siihen, että kalankasvatuksessa eläinten hyvinvointiin liittyvät investoinnit voivat olla kalliita, ja piti siksi tärkeänä asetuksessa edelleen säilyvää mahdollisuutta korottaa tukea, jos hanke liittyy ympäristön tilan parantamiseen tai eläinten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Luonnonvarakeskuksen lausunnossa kannatettiin mahdollisuutta rahoittaa jatkossakin strategisesti tärkeitä hankkeita normaalia korkeammalla tukiprosentilla.

Hyljekorvauksen osalta lausunnoissa kannatettiin korvausjärjestelmää yleisellä tasolla, mutta korvauksen määrään ja laskentatapaan otettiin kantaa useassa lausunnossa. KEHA-keskus piti tuen määrän tarkastelua suhteessa tuen saajan liiketoimintaan sekä ylikompensoinnin välttämistä perusteltuna. Suomen Ammattikalastajaliitto (SAKL) piti hyljekorvausten jatkamista tärkeänä rannikkokalastuksen jatkuvuuden kannalta. SAKL esitti tukitason nostamista 15 prosentista 20 prosenttiin sekä korkeampaa maksimikorvausta. Lisäksi SAKLin ja Kalatalouden keskusliiton mukaan tuottajahintatilastot eivät riittävästi huomioi esimerkiksi kuluttajille tapahtuvaa suoramyyntiä. SAKL esitti, että kalastajan kuulumista I-ryhmään tarkasteltaisiin sen ajankohdan osalta, jolta korvausta maksetaan. Luonnonvarakeskus kannatti esitettyä mallia, mutta ehdotti, että korvauksen enimmäismäärä voisi jatkossakin olla 7 000 euroa esitetyn 5 000 euron sijaan. Myös Österbottens fiskarförbund esitti ylärajan nostamista 7 000 euroon. Neljässä lausunnossa ehdotettiin hyljekorvauksen alarajan laskemista nyt esitetystä 1 000 eurosta. Yksityishenkilön lausunnossa ehdotettiin korvauksen laskentatavan perustamista pyyntiponnistukseen. Kalatalouden Keskusliiton lausunnon mukaan norpat vaikeuttavat sekä pienimuotoista nuottausta että muikun rannikonläheistä troolausta, mikä tulisi huomioida korvauksen laskennassa. Etelä-Karjalan liitto esitti, että hyljekorvauksia maksettaisiin jostain muualta kuin EMKVR-ohjelmasta, jotta rahoitusta jäisi enemmän muille toimenpiteille. Lapin ELY-keskus toi esiin, että edellisellä ohjelmakaudella joillakin kalastajilla oli suuria eroja saaliin laskennallisen arvon ja kirjanpidon myyntitulon välillä ja esitti, että tällaisessa tilanteessa laskennan tulisi perustua kirjanpidon myyntituloon.

KEHA-keskus kannatti mallia, jossa tuki maksetaan ELY-keskuksen päätöksen perusteella ilman erillistä maksatushakemusta. SEY Suomen eläinsuojelu totesi lausunnossaan hyljekorvauksen olevan parempi vaihtoehto kuin hylkeiden tappaminen. Myös WWF kannatti lausunnossaan hyljekorvausjärjestelmää, koska se vähentää hylkeiden ja kalastuselinkeinon ristiriitoja. SEY ja WWF korostivat myös hylkeiltä suojautumisen merkitystä. Ympäristöministeriö totesi lausunnossaan, että merimetsokorvauksen siirrosta RAULAKO-lain alle ei ole tehty päätöksiä ja ehdotti asian tarkentamista yksityiskohtaisissa perusteluissa. SAKL ja Kalatalouden Keskusliitto pitivät tärkeänä, että merimetsojen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen palataan asiaa koskevan selvityksen valmistuttua. Suomen luonnonsuojeluliitto esitti merimetsokorvauksen sisällyttämistä EMKVR:ään.

Lausuntopalautteen perusteella hyljekorvauksia koskevaan 13 a pykälään esitetään lisättäväksi periaate, että saaliin laskennallisen arvon poiketessa yli 10 prosentilla kalastajan kirjanpidossa ilmoittamasta oman saaliin myyntitulosta sovellettaisiin korvauksen laskentaperusteena kirjanpidon myyntituloa. Hakijalta edellytettäisiin selvitystä muun kalastuksen kuin trooli- ja nuottakalastuksen myyntitulosta. Lisäksi lausuntopalautteen perusteella esitetään hyljekorvauksen tuen määrän alarajan laskemista 1 000 eurosta 750 euroon.

6. Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 13 päivänä kesäkuuta 2024.