

VALTIONEUVOSTON ASETUS KALASTUKSESTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 12 §:N MUUTTAMISESTA; SIIAN VERKKOKALASTUKSEN SÄÄTELY

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotetaan, että valtioneuvosto antaisi asetuksen kalastuksesta annetun asetuksen 12 §:n muuttamisesta. Muutoksella nostettaisiin siian verkkokalastuksessa käytettävää yleistä solmuväliä nykyisestä 43 millimetristä 45 millimetriin ml. Merenkurkun alueella, jossa nykyään saa käyttää solmuväliltään 40 millimetrin verkkoja. Asetus on tarpeellisen siirtymäkauden jälkeen tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta alkaen.

PERUSTELUT

1. Tausta

Siiankalastuksen kehitys

Siika on pienimuotoisen rannikkokalastuksen arvokkain laji, ennen toiseksi ja kolmanneksi sijoittuvien ahvenen ja lohen saalisarvot. Siikaa pyydetään verkoilla erityisesti Merenkurkussa ja Perämerellä ja myös siian kokonaissaaliista suuri osuus saadaan tällä alueella. Selkämerellä, Saaristomerellä ja Suomenlahdella siian rysäkalastuksella on suurempi merkitys.

Kaupallisen kalastuksen siikasaalis meressä on vuodesta 2010 (647 tonnia) tasaisesti pienentynyt ja on nyt vain noin puolet tästä (v. 2020, 395 tonnia). Samoin siikaan kohdistuva ja muunkin verkkokalastuksen pyyntiponnistus meressä on tällä aikavälillä noin puolittunut. Tämä johtuu osaksi kaupallisten kalastajien määrän vähenemisestä ja hylkeiden aiheuttamista vahingoista ja siitä johtuvasta kalastuksen vaikeutumisesta.

Vapaa-ajankalastuksen arvioitu siikasaalis meressä on samaa suuruusluokkaa kuin kaupallisen kalastuksen saalis (v. 2018, 314 tonnia), mutta sen määrä ei ole olennaisesti vähentynyt vuoden 2010 jälkeen. Vapaa-ajankalastuksen siikasaalis saadaan pääosin verkoilla. Viime vuosina siian onginta on lisännyt suosiotaan.

Tornionjoen Kukkolankoskella 1980-luvulta lähtien kerätty lipposaalitilasto osoittaa, että vaellussiikojen keskikoko on pienentynyt ja kutuvaellus on myöhentynyt. Siikojen pienentymisen huolestuttava muutos katsotaan johtuneen pitkään jatkuneesta voimakkaasti valikoivasta verkkokalastuksesta merellä. Saaliit ovat myös pienentyneet 1980 –lukuun verrattuna, mutta ovat 2010 luvulla tasoittuneet.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 31.8.2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli antaa esityksiä merellisten siikakantojen kalastuksen kestävyys edistämiseksi. Siikatyöryhmä antoi muistionsa 15.2.2013 (MMM työryhmämuistio 2013:2), jossa

tarkasteltiin siikakantojen tilaa, vaellussiian uhanalaisuutta ja siiankalastusta koskevia tietoja.

Työryhmän esitysten perusteella muutettiin kalastusasetusta (1116/1982, 14 a §) vuonna 2013 siten, että siian verkkokalastuksessa meressä yleiseksi solmuväliksi, joka on nykyisessä kalastuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksen (1360/2015) 12 §:ssä, vahvistettiin vähintään 43 millimetrin solmuväliksi. Merenkurkun alueella sallittiin kuitenkin vähintään 40 millimetrin solmuvälin käyttö ja Perämerellä karisiikojen kalastuksessa sitäkin pienempien solmuvälien käyttö.

Luonnonvarakeskuksen arvio

Luonnonvarakeskuksen mukaan siikasaalis koostuu joukosta eri kantoja ja ekotyyppejä. Saaliissa on pääosin istutuksista lähtöisin olevaa vaellussiikaa, luonnonpoikastuotantoon perustuvaa vaellussiikaa, luonnossa lisääntyvää merikutuista siikaa ja pienessä määrin myös istutettua merikutuista siikaa. Saalisosuudet vaihtelevat alueittain ja -ajankohdittain.

Suurin osa kalastettavasta vaellussiista on peräisin istutuksista, ainoastaan Tornionjoen vaellussiikakanta on nykyisellään lähinnä luonnontuotannon varassa. Rakennetuissa jokivesissä luonnontuotantoa on vähäisissä määrin useissa rannikolle laskevissa joissa patojen alapuolisilla alueilla, mutta kutevat kalat lienevät pääosin istutettua kantaa.

Pohjanlahdella merikutuinen siika lisääntyy luontaisesti nykyään lähinnä Perämeren alueella ja yksittäisillä pienimuotoisilla paikoilla Merenkurkun eteläpuolisella rannikkoalueella. Itäisellä Suomenlahdella siian luontaista lisääntymistä on myös todettu poikashavaintojen perusteella, mutta kantojen tilannetta ei ole arvioitu tarkemmin.

Luonnonvarakeskus on syksyllä 2021 koonnut tietoja siiankalastuksesta ja siikakannoista sekä arvioinut rannikkokalastuksen säätelyn tehostamismahdollisuuksia. Luken tekemien keskeisimpien havaintojen mukaan:

- Vuonna 2010 merialueen vaellussiika luokiteltiin Suomessa erittäin uhanalaiseksi. Luokitus on säilynyt tuoreimmassa vuoden 2019 uhanalaisuusarvioinnissa aiemman kaltaisena, koska muutoksia vaellussiian tilanteessa ei ole tapahtunut.
- Huolimatta viime vuosina vähentyneestä pyynnistä, merialueen siikasaalis on jo vuosien ajan koostunut pääosin sioista, jotka eivät ole saavuttaneet sukukypsyyttä.
- Merenkurkun alueella siian pyynti on sallittu 40 mm solmuvälillä. Poikkeuksen tarkoituksena on sallia paikallisten, nopeakasvuisten merikutuisten siikakantojen pyynti. Uusien merkintätietojen perusteella Merenkurkun alueen nopeakasvuiset merikutuiset siikakannat, kuten Maalahden siikakanta, käyttäytyvät ja kasvavat vaellussiian tavoin. Poikkeukselle ei siten ole juurikaan perusteita näiden kantojen osalta.

- Kalastuksen ja erityisesti pyyntiponnistuksen vähenemisellä koko Pohjanlahden alueella on ollut ja on luultavasti jatkossakin suurempi merkitys siikkakannalle kuin verkkokalastuksen solmuvälisäätelyllä.
- Vahvistuvat halli- ja norppakannat aiheuttavat merkittävää luonnollista kuolleisuutta siioille. Tehtyjen tutkimusten mukaan tämä luonnollinen kuolleisuus on samaa tasoa kuin kaupallisen kalastuksen aiheuttama kalastuskuolevuus. Tämän lisäksi hylkeet aiheuttavat juuri siiankalastukselle suurimmat saalis- ja pyydysvahingot.
- Tärkeimpänä vuonna 2013 toteutetun solmuvälisäätelyn tavoitteena oli vahvistaa jokiin kudulle nousevia siikkakantoja ja kasvattaa saaliiksi saatavien siikojen keskikokoa. Toistaiseksi tavoitteet ovat toteutuneet vain osittain.
- Verkkokalastuksen vähenemisen sekä hylkeiden siikaan kohdistuvan kasvaneen saalistuksen seurauksena säätelyn kiristämällä ei ehkä saavutettaisi lisähyötyjä, ainakaan saaliin määrällä tai arvolla mitattuna.
- Samanaikaisesti hyljekannan kasvun kanssa siikaistutuksia on vähennetty ja Tornionjoen siikaistutukset lopetettu.

2. Ehdotus

Siian verkkokalastuksessa käytettävän yleisen solmuvälien nostaminen on keskeinen käytettävissä oleva keino, jolla voidaan pyrkiä parantamaan vaellussiikkakantojen tilaa. Lisäksi tarvitaan muita kohdennettuja toimia, joilla voidaan pyrkiä vähentämään hylkeiden aiheuttamaa ja siikaan kohdistuvaa saalistusta.

Kalastusasetuksen 43 millimetrin solmuväliä ehdotetaan tämän vuoksi nostettavan vähintään 45 millimetrin solmuväliseksi vuoden 2023 alusta alkaen. Määräyksen voimaantuloon ehdotetaan lähes vuoden mittaista siirtymäaikaa, joka helpottaa kaikkien, mutta erityisesti kaupallisten kalastajien sopeutumista muutokseen ja antaa aikaa uusien verkkojen hankintaan.

Kalastusasetuksen muutosehdotuksen tarkoituksena on parantaa erittäin uhanalaiseksi määriteltujen vaellussiikkakantojen sekä muiden merellisten siikkakantojen tilaa. Ehdotuksella edistetään kalastuslain mukaisesti parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen kalastuksen pidemmän aikavälin kestävyttä (kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojele) ja se koskee sekä kaupallista kalastusta että vapaa-ajankalastusta.

Kyseisiä säännöksiä ei sovellettaisi Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen (SopS 91/2010) olennaisena osana olevan kalastussäännön 2 §:ssä tarkoittamalla soveltamisalueella meressä, koska kalastussäännössä on soveltamisalueella harjoitettavaa siiankalastusta koskevia erityismääräyksiä. Siikkakantaa tukevista kalastuksen säätelytoimista Tornionjoella on tarkoitus käsitellä osana vuosittaisia neuvotteluja Ruotsin kanssa. Sitä koskeva lausuntopyyntö on erikseen lähetetty.

Ehdotus on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä. Vaellussiian ja muiden siikakantojen tilasta ja siiankalastuksesta on Luonnonvarakeskuksen esittelymateriaalin perusteella syksyllä 2021 järjestetty keskustelutilaisuuksia kalastuksen sidosryhmien kanssa, jotka ovat pohjustaneet ministeriössä tehtyä valmistelutyötä.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että ”*Kalastusta harjoitetaan turvaten elinvoimaiset ja kestävät kalakannat. Säännellään kalastusta siten, ettei kantojen geneettinen monimuotoisuus vaarannu.*”. Tällä asetusehdotuksella toteutetaan ko. hallitusohjelman kirjaus.

3. Yksityiskohtaiset perustelut

12 § Verkkokalastusta koskevat säännökset

Siian merellä harjoitettavaa verkkokalastusta ehdotetaan säädeltävän kalastusasetuksen 12 § 4 momentin muutoksella siten, että verkkojen yleisesti sovellettavaa vähimmäissolmuväliä nostetaan siikaa meressä pyydetäessä nykyisestä 43 millimetristä 45 millimetriin.

Ehdotuksessa on otettu huomioon, että Perämerellä kalastetaan paremmassa tilassa olevia karisiikakantoja, joka pienempänä siikamuotona edellyttää solmuväliltään pienempien verkkojen käyttöä. Tässä kalastuksessa saadaan sivusaaliina vaellussiikaa, mutta ei merkittäviä määriä. Tämän vuoksi 12 §:n 4 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuille Perämeren kahdelle alueelle ehdotetaan 45 mm solmuvälin yleissäännön lisäksi myös nykyisten pienempien solmuvälien sallimista (27—30 mm ja 30—35 mm). Nämä Perämerellä vuodesta 2013 sovelletut pienemmät verkkojen solmuvälit, jotka mahdollistavat merikuituisten karisiikakantojen kalastamisen, jäisivät siten edelleen voimaan.

Verkkojen solmuvälisäännökset olisivat alueittain seuraavat:

- 1) leveyspiirin 64°00'N pohjoispuolella vähintään 27 millimetriä ja enintään 30 millimetriä taikka vähintään 45 millimetriä;
- 2) leveyspiirien 64°00'N ja 63°30'N välisellä merialueella vähintään 30 millimetriä ja enintään 35 millimetriä taikka vähintään 45 millimetriä;
- 3) leveyspiirin 63°30'N eteläpuolella vähintään 45 millimetriä.

Ehdotus merkitsisi, että erityisesti Merenkurkun alueella, jossa Suomen merialueen siikasaaliista pyydetään vajaa kolmannes, siian kalastuksen säätely kiristyy. Merenkurkun alueella sovelletusta pienemmästä 40 mm solmuvälistä luovuttaisiin ja alueella sovellettaisiin yleistä 45 millimetrin solmuväliä. Tällä alueella pyydetään vaellussiian lisäksi myös karisiikaa sekä paikallisia saaristosiiikoja ja merkittäviä määriä ahventa, jonka kalastuksessa sivusaaliina saadaan siikaa.

Siiankalastuksen määrittelemiseksi ja valvonnan tehostamiseksi pykälässä määritettäisiin nykyisellä tavalla edelleen, että siian verkkopyyntinä pidetään kalastusta, jossa saaliin painosta vähintään puolet on siikaa.

Voimaantulo

Kalastusasetuksen muutos ehdotetaan alle vuoden siirtymäkauden jälkeen tulevan voimaan 1.1.2023. Tällä tavalla kalastajilla olisi mahdollisuus hankkia uusia verkkoja ja käyttää nykyisiä verkkoja vielä vuoden 2022 aikana. Se helpottaisi erityisesti kaupallisten kalastajien sopeutumista muutokseen.

4. Esityksen vaikutukset

Vuonna 2020 yhteensä 783 kaupallista kalastajaa (I ja II ryhmät) ilmoitti verkoilla saatua siikasaalista Manner-Suomen merialueelta. Kaupallisista kalastajista 176 kpl ilmoitti saaneensa Pohjanlahdelta ja Saaristomereltä yhteensä enemmän kuin 200 kiloa siikaa ja 83 kpl enemmän kuin 500 kiloa sekä 41 kpl enemmän kuin 1 000 kiloa siikaa. Merenkurkun alueella kaupallisia kalastajia oli samoissa siian saalisluokissa 82, 59 ja 39 kpl. Merenkurkun alueen kalastajat saivat siten suurimmat kalastajakohtaiset saaliit ja siiankalastajia oli tällä alueella eniten.

Verkon solmuvälisäätelyn vaikutuksiin ja niiden arviointiin liittyy paljon epävarmuutta. Voidaan kuitenkin arvioida, että siikaa verkoilla pyytävien saaliit tulisivat ehdotuksen johdosta pienentymään vuodesta 2023 alkaen ainakin vuoden 2024 loppuun saakka. Saalisvähenemän määrää ja sen alueellista kohdentumista on vaikeaa arvioida. On todennäköistä, että osa saaliista siirtyy pohjoisemmaksi Perämerellä tai Tornionjoella saatavaksi ja että rysäsaaliin suhteellinen osuus siikasaaliista kasvaa kaupallisessa kalastuksessa. Merenkurkun alueella saalisvähenemä olisi suurinta, koska vaaditun solmuvälin muutos olisi tällä alueella suurinta. Merenkurkussa olisi myös suurin lukumäärä siiankalastukseen erikoistuneita kaupallisia kalastajia muutoksen vaikutuspiirissä.

Verkko on siian vapaa-ajankalastuksessa merkittävin pyyntiväline ja sillä saadaan noin 80-90 % vuotuisesta saaliista. Vapaa-ajankalastajien verkoilla saama siikasaalis Manner-Suomen merialueella vuonna 2018 oli noin 250 tonnia ja saaliista noin puolet saatiin Pohjanmaan merialueelta. Vapaa-ajan verkkokalastus on yleisemmin eri lajien sekapyyntiä (esim. ahven ja siika) kuin kaupallinen kalastus. Koska asetuksen mukaan siian verkkopyyntinä pidetään kalastusta, jossa saaliin painosta vähintään puolet on siikaa, esitetty muutos voi vaikuttaa vapaa-ajan kalastajien käyttämiin alimpiin verkon solmuväleihin myös muussa kalastuksessa kuin siian kalastuksessa. Sekapyyntiä harjoittava eli useaa eri kalalajia verkoilla pyytävä vapaa-ajankalastaja voi ennalta varmistua säännöksen noudattamisesta esimerkiksi käyttämällä vain siian kalastuksessa sallittua verkkoa. Etenkin talviverkkokalastukseen arvioidaan esitetyllä muutoksella olevan vaikutusta. Solmuvälimuutos vaikuttaa muun muassa ahveneen ja kuhaan kohdentuvaan vapaa-ajan verkkokalastukseen, mikäli sitä toteutetaan ajankohtina ja alueilla, jossa saaliissa on siian lisäksi näitä lajeja ja nykyiset solmuvälisäädökset eivät jo pyyntiä rajoita. Esitetty verkon solmuvälin muutos on suurin keskeisellä siian kalastusalueella Merenkurkussa.

Kalastuskuolevuuden pienentämisen vaikutukset siikakantaan arvioidaan jäävän rajallisiksi, koska hylkeen aiheuttama luonnollinen kuolevuus pysyy jatkossakin korkealla tasolla. Siiankalastuksen säätelyllä ei nykyisellä hyljepredaatiolla siten todennäköisesti tulla saavuttamaan lisäystä siikasaaliin määrään ja arvoon. Verkon alimman solmuvälin nostaminen vaikuttaa kuitenkin pääsääntöisesti myönteisesti

kalakantoihin. Jokiin ja jokisuihin pääsevien kutukalojen määrä voi suurentua ja niiden keskikoko kasvaa.

Siiiankalastukseen käytettävien verkkojen käyttöajan eli kestävyuden pituus vaihtelee ja voi kalastusalueesta riippuen olla yhdestä jopa viiteen vuoteen. Alueilla, joissa hyljevahingot ovat suuremmat myös verkkojen käyttöikä on lyhyempi. Alle vuoden siirtymäaika uusien määräysten voimaantulolle on kalastusalueesta riippuen siten monelle kalastajalle lyhyt aikaväli verkkojen uusimiselle. Investointitukea ei kaupallisille kalastajille kuitenkaan myönnetä verkkojen uusimiselle, vaan esimerkiksi investointeihin valikoivimpiin ja hylkeiltä suojaaviin pyydyksiin kuten rysiin.

Siiiankalastuksen ohessa saatava ahvensaalis laskisi ainakin tilapäisesti ja Merenkurkussa suhteellisesti enemmän kuin muilla alueilla. Siiiankalastus ja ahvenen kalastus mahdollisesti eriytyisivät nykyistä enemmän toisistaan.

Lyhyen ja pitkän aikavälin taloudellisten vaikutusten arviointi tarkasti on nykyisillä aineistoilla vaikeaa, mutta todennäköisesti rannikkoalueen kaupallisen kalastuksen kannattavuus ainakin lyhyellä aikavälillä heikkenee solmuvälisäätelyn seurauksena.

5. Muut ehdotukseen liittyvät esitykset

Luonnonvarakeskus on tuonut esille, että vahvistuvat halli- ja norppakannat aiheuttavat merkittävää luonnollista kuolleisuutta siioille. Tehtyjen tutkimusten mukaan tämä luonnollinen kuolleisuus on samaa tasoa kuin kaupallisen kalastuksen aiheuttama kalastuskuolevuus. Tämän lisäksi hylkeet aiheuttavat juuri siiiankalastukselle suurimmat saalis- ja pyydysvahingot.

Valtioneuvosto on antanut asetuksen (2020/184) kaupalliselle kalastukselle ja kalankasvatukselle vahinkoja aiheuttavien halliurossen poistamisesta aiheutuviin kustannuksiin määräaikana myönnettävästä avustuksesta. Asetuksen perusteella myönnettävillä avustuksilla pyritään korvaamaan niitä kustannuksia, joita aiheutuu kaupallisille kalastajille ja kalankasvattajille vahinkoja aiheuttavien halliurossen poistamisesta.

Asetusta on sovellettu huhtikuusta 2020 ja järjestelmän toimeenpanosta on saatu käytännön kokemusta. Kokemusten perusteella on arvioitu, että nykyinen 250 euron avustusmäärä halliurossen alkukäsittelystä (hylkeen rantaan tuonnista ja tutkimusnäytteen ottoa) ei vastaa niitä todellisia tulonmenetyksiä ja kustannuksia, joita kaupallisille kalastajille ja kalankasvattajille aiheutuu.

Vahinkoja aiheuttavan halliurossen poistaminen esim. rysäpyydyksen lähettyviltä on vaativa tehtävä, joka usein edellyttää enemmän kuin yhden työpäivän käytön. Kalastajalta tai kalankasvattajalta tämä on pois varsinaisesta työstä ja kalastajan saaliista. Nykyinen 250 euron avustusmäärä ei siten vastaa aiheutuvia kustannusta ja se ehdotetaan korotettavan, kuten myös avustusmäärä halliurossen hautaamisesta ja loppukäsittelystä annettavasta todistuksesta.

Viimeaikaiset havainnot ovat myös osoittaneet, että hylkeet aiheuttavat erittäin vahingollista saalistusta vaelluskalavesistöihin kuuluvien jokien suualueilla, joilla vaellussiat lisääntyvät. Tämä on mm. merkittävästi vähentänyt siian mädinhankinta,

joka todennäköisesti vähentää poikasistutuksia ja siikasaaliita tulevina vuosina. Tämän vuoksi kyseisen asetuksen soveltamisalaa on tarpeen laajentaa myös vaelluskalavesistöihin kuuluviin jokiin ja niiden suualueille. Erityisesti näiltä alueilta poistetut halliurokset merkitsevät olennaista hyötyä vaelluskalakannoille ja kalastukselle.

Näitä muutoksia koskeva asetusehdotus on samanaikaisesti lausunnoilla eri lausuntopyynnön perusteella.

Lisäksi Luonnonvarakeskuksen ja kaupallisten kalastajien kanssa olisi perusteltua käynnistää tutkimushanke, jolla selvitetään Merenkurkun alueella saatavien siikojen alkuperää ja mahdollisuutta pyytää syksyllä paikallista siikaa nykyisellä 40 millimetrin solmuvälillä. Luonnonvarakeskus on indikoinut tällaista mahdollisuutta, mutta se edellyttäisi tarkempaa tutkimustyötä.

Lisäksi Luonnonvarakeskuksen tutkimustyö hyljekarkottimien kehittämiseksi ja hyljevapaiden alueiden luomiseksi on tarpeen myös kohdentaa siiankalastuksen suojaamiseksi hylkeiltä. Siika on arvokkaimpina lajina myös alttiina suurimmille hyljevahingoille.

Valtioneuvoston asetus kalastuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti

muutetaan kalastuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1360/2015) 12 §:n 4 momentti seuraavasti:

12 §

Verkkokalastusta koskevat säännökset

Verkon solmuvälin tulee siikaa merestä pyydetäessä olla:

- 1) leveyspiirin 64°00'N pohjoispuolella vähintään 27 millimetriä ja enintään 30 millimetriä taikka vähintään ~~45~~3 millimetriä;
- 2) leveyspiirien 64°00'N ja 63°30'N välisellä merialueella vähintään 30 millimetriä ja enintään 35 millimetriä taikka vähintään ~~45~~3 millimetriä;
- 3) leveyspiirien 63°30'N ja ~~62°30'N~~ välisellä merialueella vähintään 40 millimetriä;
- 4) ~~leveyspiirin 62°30'N~~ eteläpuolella vähintään ~~45~~3 millimetriä.

Tämä asetus tulee voimaan tammikuun 1 päivänä 2023.