

HELCOMIN ITÄMEREN SUOJELUN TOIMINTAOHJELMAN (BSAP) KANSALLINEN TOIMEENPANOSUUNNITELMA (VN/2501/2023)

Suomen Luontopaneeli kiittää mahdollisuudesta jättää lausunto koskien Itämeren suojelun toimintaohjelman (BSAP) kansallista toimeenpanoa.

Toimenpideohjelman kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa tuodaan yleisesti esille linkkejä ja yhtäläisyyksiä moniin tehtyihin tai käynnissä oleviin kansallisiin toimenpiteisiin, jotka ovat tavoitteiltaan HELCOM:in toimenpideohjelman tavoitteiden kaltaisia tai niitä tukevia. Kansalliseen toimenpideohjelmaan olisikin hyvä liittää arvio toimenpiteiden riittävydestä ja sopivuudesta BSAP:in tavoitteiden saavuttamiseksi kansallisesti niin, ettei tavoitteiden saavuttaminen koko Itämeren tasolla vaarannu. Erityisesti toimenpiteisiin, joita tehdään HELCOM:in yhteistyön puitteissa, voisi kirjata laajemmin ylös kansallisia toimenpiteitä, tai tunnistaa tarpeita toimenpiteille, jotta varmistetaan Itämeren suojelun toimintaohjelman riittävä toimeenpano sekä kansallisesti että koko Itämeren alueella. Lisäksi kansallisissa toimenpiteissä voisi tunnistaa maataloustoimia laajemmin Itämeren suojelun kannalta olennaisia maankäyttöä koskevia toimenpiteitä, kuten metsätalous tai turvemaat.

HELCOM BSAP:in kansallisen toimeenpanon yhteydessä mainitaan useassa kohtaa kansallinen merenhoitosuunnitelma. Vesienhoidon- ja merenhoidonsuunnitelmat ovatkin tärkeitä myös HELCOM:in tavoitteiden saavuttamiseksi. Luontopaneeli muistuttaa, että jotta nämä suunnitelmat todella vaikuttaisivat päätöksentekoon, tulisi niiden lainsäädännöllistä merkitystä vahvistaa. Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden oikeudellista painoarvoa tulisi vahvistaa laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä ja muussa lainsäädännössä, jotta tavoitteet voidaan lupamenettelyissä ottaa huomioon. Merenhoidon tavoitteet tulisi kytkeä osaksi luvanmyöntämisedellytyksiä ympäristötavoitteiden kautta. Merenhoidon ympäristötavoitteet tulisi jatkossa asettaa riittävän yksityiskohtaisiksi ja alueelliseksi siten, että ne todella voivat ohjata lupaharkintaa (ks. tarkemmin Pappila & Puharinen 2022).

Seuraavaksi esittelemme Luontopaneelin toimenpidekohtaisia kommentteja ja huomioita. Näiden jälkeen listaamme erilaisia teknisiä huomioita toimeenpanosuunnitelmasta.

Toimenpide B3 (s. 9): BSAP toimenpiteen kansallisessa toimeenpanossa korostuvat merenhoitosuunnitelman suunnitelmat, eivät konkreettiset toimet. Merenhoitosuunnitelmassa mainitaan tavoitteeksi "Häiritsevä tai vahingollinen liikkuminen suojelualueilla vähenee". Tähän on tiedossa toimivia keinoja, kuten liikkumisen rajoittaminen niin maa- kuin vesialueilla. HELCOM toimeenpanosuunnitelmassa voisi mainita esim. vesiliikennelain aktiivisemmän käyttämisen sekä uusien "no go" -alueiden määrittämisen suojelualueille. Vesiliikennelain liikkumis- ja ankkurointirajoitusten määrittämisestä olisi hyvä valmistella ohjeistus yhdessä kieltoja asettavan viranomaisen eli Traficom:n kanssa erityisesti uusia luonnonsuojelulailta suojeltavia luontotyypppejä ja muita uhanalaisia luontotyypppejä silmällä pitäen. Meriluonnon suojelussa olisi Natura 2000 -aluerajausten ohella käytettävä enemmän muita luonnonsuojelulain mukaisia aluesuojelun keinoja.

Merenhoidon ympäristötavoitteiden tulisi asettaa niin, että määritetään alueet, joissa ei voi ryhtyä merenpohjaa hävittäviin hankkeisiin (esim. häiriintyneen pohjan osuus korkea tai alueella häiriöille herkkiä luontoarvoja).

Toimenpide B12 (s. 15): BSAP toimenpidekuvauksessa lukee "hyödynnetään", kun taas kansallisen toimeenpanon kuvauksessa on muotoilu "edistetään hyödyntämistä". Kansallinen toimenpide ei näin muotoiltuna välttämättä täytä BSAP toimenpiteen määrittelyä, eikä siten yllä alkuperäiseen kunnianhimon tasoon. Kansallisen toimenpiteen muotoilussa ei myöskään ole esitetty konkreettista toimenpidettä, joten muotoilu jää löyhäksi ja toimeenpanon toteuttaminen siten epävarmaksi.

Toimenpide B15 (s. 16): Kansalliseen toimeenpanoon voisi tarkentaa, miksi (ja minkä lajien osalta) tavoitevuosi 2023 ei ole realistinen, koska toimeenpanossa toisaalta todetaan, että seuranta- ja arviointimenetelmät ovat kansallisen toimeenpanon kirjauksen mukaan jo olemassa ja käytössä osana koko ajan toteutettavaa kalatalouden EU-tiedonkeruuohjelmaa, jossa tiedonkeruu ja käyttö on säädetty yksityiskotaisesti EU-lainsäädännössä. Jos seuranta- ja arviointimenetelmät ovat olemassa (VELMU ei ole seurantaohjelma), ei ole syytä olla noudattamatta BSAP:in tavoitevuotta 2023 niiden lajien osalta, joista tietoa jo on. Jos kuitenkin seuranta- ja arviointimenetelmissä on vielä kehittämistä, tulisi silloin tämä kehittämistyö kirjata kansallisen toimeenpanon tekstiin.

Osaksi kohdan B15 toimenpiteitä voitaisiin kaloille tärkeitä kutu- ja poikasalueet selvittää ja turvata lailla hävittämislähtöisellä ja heikentämislähtöisellä. Rehevöitymisen estämisen lisäksi tämä edellyttäisi luonnonsuojelulain tai vesilain luontotyyppisuojelelun kaltaista suojeluinstrumenttia.

Osiosta puuttuu kampela, jonka kannat ovat hyvin pienet/heikot johtuen pohjien rihmalevämatoista.

Osallistujat-otsikon alla relevantteja osallistujia voisi mainittujen lisäksi olla voimalaitosyhtiöt, vesienhoitoyhdistykset, luonnonsuojelujärjestöt, ja maanomistajat.

Toimenpide B16 (s. 17): Jokien ja vaelluskalakantojen tila on Suomessa edelleen heikko. Tämän BSAP toimenpiteen tehokas ja kunnianhimoinen kansallinen toimeenpano on siksi erityisen tärkeää. Jokien ja vaelluskalakantojen tilan parantamiseksi toimenpiteen kansallisen toimeenpanon kirjauksessa tulisi kirjata ylös selkeästi tarvittavat lisätoimenpiteet jo nyt käynnissä olevien hankkeiden lisäksi (mm. NOUSU- ja HELMI-ohjelma), jotta BSAP toimenpiteen tavoitetta ja henkeä ei heikennetä. Näin ollen olisi toivottavaa, että kirjauksessa mainittaisiin konkreettisesti, että kaikille tunnistetuille prioriteettijoille tehdään, ylläpidetään, ja toimeenpannaan hoito-, ennallistamis- (vaellusreitit ja elinympäristöt), ja seuranta- ja toimenpiteitä sisältävät toimenpidesuunnitelmat. Lisäksi toimenpiteisiin pitäisi nostaa myös maankäyttö ja sen vaikutukset virtavesiin ja sitä kautta kaloihin.

Toimenpide B18 (s. 18): Ohjaavien HELCOM ryhmien kohdalla voisi mainita myös State and Conservation ryhmän alainen EG Stur.

Toimenpide B19 (s. 19): Kansallisen toimeenpanon kirjauksessa ei mainita BSAP toimenpiteen mukaista hoitosuunnitelman toimeenpanoa lainkaan.

Toimenpiteet B20 ja B21 (s. 19, s.20): Onko mainittu "Our Saimaa Seal LIFE-hanke" (Saimaannorppahanke) relevantti toimija itämerennorppaa koskevissa BSAP-toimenpiteissä?

Toimenpiteissä B22 (s. 21), B28 ja B31 mainitaan kumulatiiviset haittavaikutukset. Kansallisessa HELCOM toimeenpanosuunnitelmassa olisi hyvä ottaa huomioon jo tehdyt selvitykset (kuten Kuismanen ym. 2022), joissa on todettu kumulatiivisten vaikutusten hyvin puutteellinen huomioon ottaminen lupamenettelyissä, ja tarttua selvityksen sijaan lainsäädäntöhaasteisiin. Raportissa todetaan muun muassa, että "Meriekosysteemin rakenteen ja toiminnan kannalta keskeiset avainluontotyytit on huomioitu Suomen rannikoilla tehdyissä luvituspäätöksissä erittäin puutteellisesti. Keskeinen kysymys luvituksen kehittämisessä onkin, saadaanko nykyistä sääntelyyn perustuvaa arviointikehikkoa laajennettua vedenlaatuun liittyvistä kysymyksistä keskeisiin meriekosysteemin toimintaan liittyviin monimuotoisuuskysymyksiin. Tämä edellyttäisi lainsäädännön kehittämistä siten, että tärkeimmät meriekosysteemin monimuotoisuuskomponentit tulisi huomioida luvituksessa." Lisäksi merenhoitosuunnitelmassa ympäristötavoitteet tulisi asettaa niin, että määritetään alueet, joissa ei voi ryhtyä merenpohjaa hävittäviin hankkeisiin (esim. häiriintyneen pohjan osuus korkea tai alueella häiriöille herkkiä luontoarvoja). Toimeenpanosuunnitelmassa voitaisiinkin mainita, että vesilain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyä kehitetään ottamaan paremmin huomioon vedenalaiset luontoarvot sekä kumulatiiviset vaikutukset.

Toimenpide B23 (s. 21): BSAP toimenpiteessä on mainittu uhanalaisten ja vähenevien lajien sellaisten suojelusuunnitelmien tai muiden ohjelmien toimeenpaneminen, jotka suoraan tai epäsuoraan rajoittavat ihmisen toiminnasta aiheutuvia paineita uhanalaisille tai väheneville lajeille. Kansallisen toimeenpanon kirjauksessa on mainittu vain uhkien tunnistaminen, eli paineiden rajoittamista ei ole mainittu eikä niille ole määritelty toimenpiteitä. Kansallisen toimeenpanon kirjauksessa ei myöskään ole määritelty BSAP-kirjauksessa olevaa suunnitelmien ja ohjelmien noudattamisen valvontaa. Nämä tulisi lisätä toimenpiteen kansalliseen toimeenpanoon, jotta toimenpiteen kunnianhimon taso ei vaarannu.

Toimenpide B26 (s. 23): Ennallistamistoimenpiteiden kohdalla voisi tarkentaa, että tähän mennessä toteutetut toimet ovat olleet hyvin pienialaisia ja ehkä enemmän kokeiluluontoisia. Muut listatut toimenpiteet (TPO2022-LUONTO4, -POHJA1 ja -POHJA2) ovat kannatettavia, mutta tulisi huomioida, että ennallistamistoimenpiteiden onnistumiseksi, pitäisi muut ihmispaineet saada ensin kuriin. Koska rehevöityminen on avainlajien vähenemisen juurisyy, ennallistaminen ei voi alkaa ennen kuin meren tila sen sallii. Järviruokojen poistamisessa tulisi noudattaa varovaisuusperiaatetta niin, että arvioidaan, millä alueilla niiden poistaminen on järkevää. Järviruokokasvustot stabiloivat sedimenttiä, toimivat hiili- ja ravinnevarastoina ja muodostavat myös tärkeitä kutualueita kaloille ja ovat tärkeitä alueita monille linnuille. Tätä toimenpidettä pitäisi näiltä osin tarkentaa.

Toimenpide B26 (s. 23): "Tavoitevuosi valmistumiselle" kohdassa pitäisi BSAP toimenpidekuvauksen mukaisesti lukea "..., 2030 suojelun, UHKIEN LIEVENTÄMISEN, ja ennallistamisen toimeenpano".

Kansallisen toimeenpanon kuvauksessa ei mainita lainkaan vastaavassa BSAP-tekstissä kirjattua ekosysteemikomponentteja koskevien uhkien lieventämistä, tai häiriötä ja menetyksiä aiheuttavan ihmistoiminnan rajaamista vuoteen 2030 mennessä. Kirjauksen puuttuminen heikentää BSAP-toimenpiteen tavoiteltua kunnianhimon tasoa. Uhkien lieventäminen ja haitallisten ihmistoiminnan aiheuttamien paineiden vähentäminen on ensisijaisen tärkeää ekosysteemien tilan parantamisen ja suojelun kannalta, ja myös lähtövaatimus minkään ennallistamis- tai kunnostustoimenpiteen onnistumiselle. Siksi nykyisen kirjauksen laaja ennallistamistoimenpiteiden maininta samanaikaisesti uhkien lieventämisen ja haitallisen ihmistoiminnan rajaamisen puuttuessa kirjauksesta on ongelmallista ja laiminlyö ongelmiin puuttumista, BSAP toimenpidekirjauksen vastaisesti.

E7 (s. 34) Täsmäviljelymenetelmistä: tämä on tilakohtainen toimenpide, kannustaa tuottajia käyttämään täsmäviljelytekniikkaa mutta ei velvoita sen käyttöön. Tarvitaan suunnitelma tai tavoite näiden menetelmien yleistymiseksi.

E8 (s. 35): "Suomessa on tehty kehitystyötä peltomaan rakenteen ja kasvukunnon parantamiseksi mm. aloittamalla maanparannusaineiden käyttö, parantamalla peltojen peruskuivatusratkaisuja ja monipuolistamalla viljelykiertoa". Näistä mainituista, viljelykierron monipuolistaminen ei ole onnistunut CAP-tuen nyky muodossa, eikä uudessa strategisessa suunnitelmassa ole riittäviä keinoja kannustaa tähän. Tämä on tärkeä toimenpide, josta syntyisi monenlaisia hyötyjä vesistöille, mm. torjunta-aineiden käytön alenemisen johdosta.

Toimenpide E18 (s. 39): Taloudellisia ohjauskeinoja (verotus, tuet) voisi avata kansallisessa toimeenpanossa enemmän. Venäjän Ukrainassa aloittama hyökkäyssota vaikuttaa tällä hetkellä lannoitteiden saatavuuteen ja hintaan, mutta tarvitaan toimenpiteitä, jotka ohjaavat lannoitteiden käyttöä pitkällä tähtäimellä, sekä niiden tarpeiden vähenemiseksi.

Toimenpide HL5 (s. 52): "Materiaalia voisi edelleen markkinoida kansallisesti" ei ole kovin voimakas toimenpide. Tämä tulisi muotoilla toimenpiteeksi. Samoin S10 (s.70): "tulisi järjestää" ei ole toimeenpanoa. Kuten myös S49 (s.89): EU:n biodiversiteettistrategian mukaan kalastuksenhoitotoimenpiteitä "tulisi ottaa käyttöön" ei ole toimenpide, vaan ne "tulee ottaa käyttöön".

Toimenpide S51 (s. 89): Kansallisen toimeenpanon kirjauksessa ei lue mitään BSAP-toimenpidekuvauksessa mainitusta meritaimenkantoihin liittyvien aineistojen kehittämisestä. Aikaisemmin lähes kaikissa Suomen Itämereen laskevissa puroissa ja joissa esiintynyt meritaimen on nykyisin luokiteltu uhanalaiseksi Suomen eteläisillä merialueilla ja luontaista lisääntymistä ja vahvoja luonnontilaisia kantoja on historialliseen tasoon verrattuna edelleen heikosti. BSAP-toimenpiteen mukaisesti (luonnontilaisia) meritaimenkantoja tulee vahvistaa toimeenpanemalla kansallisia toimenpiteitä. Kansallisessa toimeenpanossa tulisi varmistaa, että BSAP toimenpiteen kunnianhimon taso ja tarkoitus säilytetään ja, että tarvittavia toimenpiteitä tehdään varmasti riittävästi. Jos jo olemassa olevat kansalliset ohjelmat ja strategiat toimeenpanemalla ei varmuudella päästä meritaimenen ja sen lisääntymisvesistöjen hyvään ekologiseen tilaan, tulee uusia lisätoimia kehittää ja toimeenpanna, eikä tyytyä olemassa olevaan tasoon.

Toimenpide HT12 (s. 104): Toimeenpanosuunnitelmaan voitaisiin sisällyttää merialuesuunnittelun edelleen kehittäminen, sillä nykymuodossaan merialuesuunnittelu ei riittävästi tue meristrategiadirektiivin mukaista meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Toisin kuin esim. Ruotsissa ja Saksassa, Suomessa merialuesuunnitelmalle ei ole säädetty oikeusvaikutuksia eikä sitovaa vaikutusta muun lainsäädännön mukaisiin lupa- tai muihin menettelyihin. Merialuesuunnittelua koskevissa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksissä tulisi vahvistaa merenhoidon tavoitteiden painoarvoa ja vesilain lupaharkinta- ja ilmoitusmenettely tulisi kytkeä merialuesuunnitelmaan. Suunnittelujärjestelmien tulisi ohjata haitallisimmat hankkeet pois herkimmiltä alueilta. Merenhoidon ympäristötavoitteet pitäisi asettaa esimerkiksi niin, että määritetään alueet, joissa ei voi ryhtyä merenpohjaa hävittäviin hankkeisiin (esim. häiriintyneen pohjan osuus korkea tai alueella häiriöille herkkiä luontoarvoja).

Toimenpide HT23 (s. 110): Suojavyöhyketoimenpiteitä ei mainita, kuuluu ehkä tiekarttaan?

Toimenpide HT24 (s. 111): kannatettava.

Teknisiä huomioita:

Kuva 1. (s. 5): Toimenpide-esittelyssä (s. 8 -->) Luonnon monimuotoisuus pääosa-alueen teemoista on käytetty eri termistöä kuin tässä kuvassa; "alueelliset suojelutoimenpiteet", "lajien suojelu", "habitaattien ja biotooppien suojelu", "ekosysteemipohjaisen hallinnoinnin mahdollistaminen".

Kuva 1. (s. 5): Kirjoitusvirhe. "Horisontaaliset teemat" otsikon alla lukee "Hop spots", pitäisi olla "Hot spots".

Kuva 2. (s. 6): Luonnon monimuotoisuus pääosa-alueesta koskevasta listauksesta puuttuu relevantteina mm. valmisteltava Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma vuoteen 2035 (YM039:00/2021), YK:n biodiversiteettisopimus ja hiljattain hyväksytty Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, EU:n Luontodirektiivi ja sen kansallinen toimeenpano 1992/43/ETY, ja uudistettu Luonnonsuojelulaki (9/2023).

Kuva 2. (s. 6): Ihmistoiminta merellä pääosa-alueesta koskevasta listauksesta puuttuu relevanttina mm EU:n yhteinen kalastuspolitiikka (CFP).

Sivu 7, rivi 25: Kirjoitusvirhe. Lukee "Jokaisella toimenpiteelle on oma taulukonsa...", pitäisi olla "Jokaiselle...".

Toimenpide B15 (s. 16): "Suomessa tiedonkeruu rannikkokalajien osalta on toistaiseksi keskittynyt taloudellisesti tärkeimpiin kalalajeihin (kuha, ahven ja siika), ml. vaelluskalat (esim. särki ja lahna ulkopuolella)." Pitäisikö mieluummin mainita suluissa mistä vaelluskaloista puhutaan eikä särki ja lahna?

Toimenpide B26 (s. 23): Habitat building species (habitaatteja muodostavat lajit), pitäisikö olla mieluummin "avainlajit, jotka muodostavat/rakentavat elinympäristöjä"?

Toimenpide B30 (s. 25): BSAP toimenpidekuvauksessa lukee "Arvioidaan..., lajien, habitaattien ja biotooppien...". Pitäisi lukea "Arvioidaan..., habitaattien ja biotooppien...", eli tämä toimenpide ei koske lajeja. Lisäksi "habitaattien" sijaan ehdotamme käytettävän "elinympäristöä" ja "biotooppien" sijasta "luontotyyppiä" läpi koko suomennoksen.

Toimenpide HT22 (s. 109). "Avustuksia" pitäisi olla "tukia".

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet:

Christoffer Boström, Irina Herzon, Henri Jokinen, Ilona Laine, Minna Pappila ja Hanna Paulomäki.

Viitattu kirjallisuus:

Kuismanen L., Kiviluoto S., Lehmijoki A., Vieno M., Kostamo K., Korpinen S. 2022. Mereiset avainluontotyytit ympäristöluvituksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2022.

Pappila M. & Puharinen S.-T. 2022. Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8.