

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2012 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (Östersjöns laxbestånd)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 29 november 2011 statsrådets skrivelse om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (Östersjöns laxbestånd) (U 53/2011 rd) till stora utskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- fiskeriöverinspektör Heikki Lehtinen, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Rainer Lahti, miljöministeriet
- fiskerimästare Lars Sundqvist, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- fiskerichef Pentti Pasanen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- kontaktchef Maiju Hyry, Lapplands förbund
- yrkesfiskare Heikki Salokangas, Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf

- näringsdirektör Vesa Karttunen, Centralförbundet för fiskerihushållning
- specialforskare Erkki Ikonen, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet
- ordförande Markku Markkula, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- skyddsexpert Matti Ovaska, WWF Finland
- ordförande Kalervo Aska, Tornio-Muonijokiseura ry
- professor Sakari Kuikka, Helsingfors universitet.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- Finsk-svenska gränsälvskommissionen
- Perämeren kalatalousyhteisöjen liitto PKL ry
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Tornionjoen kalastusalue
- Finsk Energiindustri rf.

SKRIVELSEN

Förslag

Europeiska kommissionen överlämnade den 12 augusti 2011 ett förslag till förordning till Europaparlamentet och rådet, KOM (2011) 470, om upprättande av en flerårig plan för laxbeståndet i

Östersjön och det fiske som utnyttjar det beståndet (förvaltningsplan). Beredningen inleddes på initiativ av kommissionen redan 2008. Syftet med kommissionens förslag är att vdlaxbeståndet i Östersjön ska utnyttjas enligt principen om

maximal hållbar avkastning (MSY, maximum sustainable yieldprincipen). Ett syfte är också att bevara den genetiska mångfalden hos Östersjöns laxstammar.

Avsikten är att planen för förvaltning av laxbeståndet i Östersjön ska tillämpas på kommersiellt fiske i Östersjön och i älvar som mynnar ut i Östersjön. Det föreslås också att planen ska tillämpas på företag som bedriver fiskeguideverksamhet, när de erbjuder tjänster för fritidsfiske i Östersjön. Förslaget berör inte annat fritidsfiske på havsområdet. Kommissionen föreslår att fisket i älvar ska kunna regleras genom EU-rättsakter, om vissa villkor uppfylls.

Enligt artikel 5 i förslaget ska älvspecifika målnivåer fastställas för den vilda laxen i Östersjön. De anges i procent av den uppskattade potentiella kapaciteten för smoltproduktionen i laxälvarna. Målet är att uppnå 75 procent av den. När förordningen har trätt i kraft ska smoltproduktionen nå en nivå på 75 procent inom 5 eller 10 år, beroende på vilken nivå smoltproduktionen i laxälven är vid den tidpunkten. Om smoltproduktionen för en vildlaxälv är under 50 procent av kapaciteten, ska en sådan älv nå en nivå på 50 procent inom fem år efter förordningens ikraftträdande och 75 procent inom tio år. Därefter ska produktionen i laxälvarna upprätthållas på en nivå av 75 procent. Det föreslås att medlemsstaterna får fastställa mer krävande älvspecifika målnivåer än de ovannämnda för sina laxbestånd.

I artikel 6 i förslaget föreslås att det ska vara obligatoriskt att fastställa älvspecifika TAC-nivåer för laxbestånden. Medlemsstaterna ska ansvara för att de utfärdas. Medlemsstaterna ska på basis av vetenskapliga fakta fastställa hur stor den älvspecifika maximala fiskedödligheten får vara (F, fishing mortality, fiskedödlighet) och motsvarande nivå för TAC.

Europeiska kommissionen ska vart tredje år bedöma de ovannämnda åtgärder som medlemsstaterna ska vidta och förenligheten hos åtgärderna med avseende på MSY-nivån och målnivån för den potentiella kapaciteten för smoltproduktionen. Kommissionen föreslås ha befogenhet att genom att anta delegerade akter ändra den

nivå för fiskedödligheten och/eller TAC som medlemsstaten fastställt för vildlaxälvarna eller stänga av fisket i den berörda älven, om medlemsstaten inte offentliggör uppgifterna eller om den nivå för fiskedödligheten eller den TAC-nivå som medlemsstaten fastställt inte motsvarar MSY-nivån eller målnivån för smoltproduktionen.

I föreslagna artikel 7 fastställs fiskedödligheten för alla laxbestånd i Östersjön till högst 0,1 när det gäller havsfiske. Den årliga TAC-nivån ska fastställas så att den inte överstiger den högsta tillåtna fiskedödligheten. Kommissionen får ändra nivåerna för fiskedödligheten genom delegerade rättsakter, om villkoren för bestånden förändras så att de syften som anges i artikel 4 när det gäller att utnyttja laxbestånden på MSY-nivå eller bevara den genetiska mångfalden åventyras.

Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna fastställa älvspecifika tekniska fiskebestämmelser när det gäller sådana svaga vildlaxbestånd som inte har uppnått målvärdet 50 procent av kapaciteten för smoltproduktionen i en vildlaxälv. Bestämmelserna ska fastställas två år efter att förordningen har trätt i kraft. Medlemsstaten får själv välja och besluta om dessa tekniska fiskebestämmelser (t.ex. begränsningar som gäller fångstredskap samt perioder och områden med fiskeförbud). Bestämmelserna ska främja de mål för vildlaxbestånden som ställs i detta förslag.

Kommissionen ska i enlighet med artikel 11 vart tredje år bedöma de tekniska fiskebestämmelser som medlemsstaten fastställt med stöd av artikel 9. Kommissionen föreslås ha befogenhet att anta delegerade akter för att utfärda tekniska, älvspecifika fiskebestämmelser, om medlemsstaten inte inom tidsfristen har antagit åtgärder, inte har offentliggjort dem eller inte antagit tillräckliga åtgärder med avseende på de mål som ställs på vildlaxälvarna.

Enligt artiklarna 12 och 13 begränsas utsättningen av lax till stödutsättning och utsättning för återetablering. Med stödutsättning avses utsättning i älvar med vild lax och med utsättning för återetablering utsättning av fisk i potentiella laxälvar med syftet att upprätta självförsörjande

bestånd av vild lax. Utsättningar för återetablering får göras i potentiella laxälvar under vissa förutsättningar. Sådana förutsättningar är vattenvägar för fri vandring, lämplig vattenkvalitet, lämpligt habitat samt bevarande- och förvaltningsåtgärder för att återetablera en självförsörjande population av vild lax och ett program för övervakning av resultaten av utsättningar. I förslaget föreslås en övergångsperiod på sju år för utsättningar. Efter övergångsperioden är annan utsättning än den som nämns ovan förbjuden.

Enligt artikel 20 ska fångsterna kontrolleras i samband med landningen av dem. Antalet kontrollerade landningar ska omfatta minst 10 procent av det totala antalet landningar. I rådets förordning (EU) nr 1224/2009 föreskrivs om det nationella kontrollprogrammet.

Kommissionen föreslår att den tilldelas befogenhet att anta delegerade rättsakter för obegränsad tid bl.a. i fråga om fastställande av TAC-nivåer eller nivåer för fiskedödligheten för älvar (artikel 6), ändring av TAC-nivån på grund av att villkoren för bestånden i haven har förändrats (artikel 7), ändring av medlemsstaternas åtgärder i syfte att skydda svaga laxbestånd (artikel 11) och ändring av bilagorna till förslaget när det gäller förteckningen över vildlaxälvar, innehållet i särskilda verksamhetstillstånd för fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske och innehållet i formuläret för fångstdeklarationen för dessa fartyg.

Statsrådets preliminära ståndpunkt

Finland har förbundit sig till att bevara den biologiska mångfalden och till ett hållbart fiske, och således stöder statsrådet de syften som anges i artikel 4 i förslaget och anser att målen för bestånd av vild lax i artikel 5 är ett steg i rätt riktning. Statsrådet förhåller sig positivt till upprättandet av en flerårig plan för vildlaxbestånden i Östersjön och det fiske som utnyttjar dessa bestånd. Skyddet av laxbestånden bör omfatta livscykelns regionala och tidsmässiga dimension.

Kommissionens förslag innehåller dock flera oklarheter. Därför kan bedömningen av konsekvenserna och ståndpunkten i flera avseenden endast vara preliminär. En mer exakt ståndpunkt

kan ges efter det att intressentgruppernas utlåtanden har analyserats och rättstjänsterna vid kommissionen och rådet har gett de redogörelser som begärts gällande de observerade oklarheterna.

Alla metoder i förslaget kan inte anses kostnadseffektiva eller särskilt lämpliga för sitt syfte. Dessutom kan man konstatera att kommissionen förefaller att basera sitt förslag framför allt på förslaget till förordning om reform av EU:s gemensamma fiskeripolitik i stället för på den gällande förordning om EU:s fiskeripolitik som godkänts av rådet. Till vissa delar avviker den finskspråkiga versionen av förslaget från den engelskspråkiga versionen.

Statsrådet anser att det finns en viss oklarhet när det gäller den rättsliga grunden för förslaget och huruvida den kan anses omfatta de föreslagna åtgärderna. Som rättslig grund för förslaget föreslås EUF-fördraget i sin helhet och särskilt artikel 43.2 i fördraget, där det föreskrivs om vanlig lagstiftningsordning. I promemoriadelen i motiveringen hänvisas till artikel 3.1 d i EUF-fördraget. Statsrådet anser att det krävs ytterligare utredning av huruvida den rättsliga grunden är tillräcklig för alla åtgärder som föreslås i förslaget och särskilt för möjligheten att med stöd av den gemensamma fiskeripolitiken i EU-lagstiftningen föreskriva om normer som gäller fiske i älvmråden.

Enligt artikel 43.3 i EUF-fördraget ska rådet på förslag av kommissionen besluta om åtgärder om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter. Artiklarna 6 och 7 i förslaget till förordning (fastställande av TAC till havs och i älvar) hör på ett väsentligt sätt ihop med fastställandet av fiskerimöjligheterna. Kommissionen föreslår att den själv ska ha rätt att genom delegerade rättsakter utfärda kompletterande och mer detaljerade bestämmelser om dem.

När det gäller subsidiaritetsprincipen instämmer statsrådet inte till alla delar i kommissionens syn. Enligt artikel 4.2 d i EUF-fördraget är utfärdandet av bestämmelser om inlandsfiske ett område med delade befogenheter. Enligt statsrådets synpunkt bör frågan utredas vidare, men i

regel bör bestämmelser om inlandsfiske höra till medlemsstatens egna uppgifter.

De nya skyldigheter som kommissionens förslag medför överensstämmer inte till alla delar med proportionalitetsprincipen. I synnerhet de nya skyldigheter som hänför sig till övervakningen av fiske kan inte anses vara rätt dimensionerade, om man beaktar de grupper av fiskare som övervakningen avser. Inte heller kan det anses vara en absolut nödvändig åtgärd att förbjuda utsättning på det föreslagna sättet i syfte att nå de mål som ställs i förslaget.

Statsrådet anser att man utöver den föreslagna regleringsmodellen som baserar sig enbart på fiskedödligheten i det föreslagna havsområdet också bör utreda möjligheterna för en regleringsmodell enligt vilken begränsningarna riktas mot laxfiske på öppna havsområden i Östersjöns huvudbassäng. Där ustätts också svaga laxbestånd för fiske. ICES anser det vara synnerligen nödvändigt att det laxfiske som bedrivs på området begränsas. Då riktas fiskebegränsningarna dessutom mot ett område där fiske av lax med drivrev har ökat märkbart under de senaste åren och där det misstänks att olagligt laxfiske bedrivs. Regleringsmodellen begränsar särskilt fiske med drivrev, där mängden lax som är under minimimåttet är högre än i andra fiskeformer. Den här regleringsmodellen minskar således också mängden lax som kastas bort. Regleringsmodellen som främst minskar laxfisket i Östersjöns huvudbassäng möjliggör att en större mängd lax kan komma till de nordliga delarna av Östersjön och Bottniska viken på sin lekvandring. Om regleringsmodellen genomförs skulle det leda till en mer flexibel reglering av fisket på nationell nivå när mängden lax ökar vid kustfisket och älvsfisket.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om att tillämpa ett och samma värde för fiskedödligheten för alla vildlaxbestånd i Östersjön och den regleringsmodell som baserar sig på det är problematisk. Den föreslagna schematiska regleringsmodellen erbjuder inga lösningar på hur de svaga laxbestånden ska återhämta sig och inte heller på de många problemen i anslutning till laxfisket i Östersjön.

Statsrådet vill främja genomförandet av internationella åtaganden och uppnåendet av MSY-målet till 2015, om möjligt. Kommissionens förslag om en regleringsmodell som baserar sig på ett värde för fiskedödligheten innehåller, i stånd med vedertagen praxis, dock ingen övergångsperiod under vilken fisket gradvis kan anpassas till målvärdet för fiskedödligheten när man närmar sig MSY-målet. Statsrådet anser att det oberoende av regleringsmodellen för fisket är nödvändigt att tillämpa en övergångsperiod, för att näringarna och aktörerna ska få tillräckligt med tid att anpassa sig till förändringarna.

Statsrådet anser att förslaget om att föreskriva om en TAC som gäller älvsfiske är problematiskt, och särskilt problematiskt är det i fråga om Torne älv, som är vår gränsälv med Sverige. Statsrådet anser att medlemsstaten själv eller tillsammans med den andra gränsstaten ska kunna välja de åtgärder genom vilka fiskedödligheten regleras i gränsälvarna. Den nuvarande gränsöversömmelsen mellan Finland och Sverige och dess fiskestadga är ett exempel på ett praktiskt och välfungerande arrangemang.

Enligt statsrådet är kommissionens förslag om utsättning av lax problematiskt. Statsrådet anser att den del av förslaget som gäller utsättning av lax bör undersökas och utvärderas ytterligare. Ytterligare redogörelser och preciseringar behövs av kommissionen bl.a. i fråga om de kriterier som gäller utsättning för återetablering (artikel 13).

Statsrådet anser att tillämpningen av befogenheten att anta delegerade akter förutsätter närmare specificering i grundförordningen (i förslaget) när det gäller de frågor som kommissionen kan föreskriva om, de uppställda målen och tillämpningsområdet samt varaktigheten för en delegerad akt. Formuleringen i förslaget ger i praktiken kommissionen synnerligen fria och stora befogenheter. Till exempel genom artikel 26 tilldelas kommissionen befogenheter för obegränsad tid. Dessutom bör kommissionen regelbundet rapportera till medlemsstaterna om tillämpningen av den delegerade befogenheten. Vidare anser statsrådet att det ytterligare bör utredas

vilka delar eller vilka sakfrågor det bör föreskrivas om i grundförordningen.

Förslaget ger kommissionen möjlighet att reglera fisket i älvar, om medlemsstaten inte genomför de åtgärder som förutsätts i förslaget. Även om regleringen av fisket i älvmråden inte flyttas över till EU-nivå genast då förslaget trätt i kraft, anser statsrådet att det bör utredas om EU med stöd av den föreslagna rättsliga grunden har befogenhet att föreskriva om fiske i inlands-vatten och bestämma att befogenheten överförs till att omfattas av delegerade akter.

I kommissionens förslag ingår även andra frågor i anslutning till EU:s befogenheter som bör utredas. Statsrådet anser att det finns ett behov att utreda delegeringen av befogenheter till kommissionen framför allt när det gäller bestämmelser i artiklarna 6 (fastställande av TAC i älvar), 7 (fiskedödlighetens nivå till havs) och 11 (kommissionens åtgärder när det gäller älvar med svaga vildlaxbestånd).

När det gäller genomförandebefogenheten anser statsrådet att det föreslagna förfarandet är ändamålsenligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att många vildlaxbestånd i Östersjön är svaga, resultaten av utsättning av lax har försämrats och post-smoltdödligheten har ökat. Laxfångsterna i Östersjön har i själva verket sjunkit till en mycket låg nivå. Utskottet konstaterar att Internationella havsforskningsrådet (ICES) har uttryckt sin oro över tillståndet och den genetiska mångfalden hos vildlaxbestånden i Östersjön. Också Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helcom) har fäst uppmärksamhet vid det dåliga tillståndet hos flera av Östersjöns laxbestånd. På ett allmänt plan understryker utskottet att laxfisket i Östersjön för närvarande inte är på en hållbar nivå.

Då det gäller att organisera laxfisket samt vårda och skydda laxbestånden har det under flera årtionden förekommit exceptionellt starka internationella och nationella kontroverser. Den grundläggande orsaken är laxens långa livscykel och vandring inom flera staters vattenområden. Laxen leker i älvarna och vandrar till exempel från Torne älv till södra Östersjön, där den äter upp sig, och återvänder sedan norrut längs kusten till den älv där den leker.

Utskottet anser att med tanke på en förbättring av vildlaxbeståndens tillstånd är kommissionens förslag till förordning om en försörjnings-

plan för laxbeståndet i Östersjön ett steg i rätt riktning. Kommissionens främsta syfte — att återställa vildlaxarnas naturliga livscykel och få fiskarna att föröka sig i naturen — är värt att understödjas med tanke på fiskets hållbarhet. Kommissionens förslag syftar också till att bestånden av vild lax i Östersjön ska utnyttjas enligt principen om maximal hållbar avkastning (MSY, maximum sustainable yieldprincipen) och att laxbeståndens genetiska mångfald bevaras. Alla dessa mål förbättrar vildlaxbeståndets tillstånd i Östersjön, om de förverkligas.

Enligt sin preliminära ståndpunkt vill statsrådet främja genomförandet av internationella åtaganden och uppnåendet av MSY-målet för vildlaxbeståndet till 2015, om möjligt. Utskottet understryker att en förbättring av tillståndet absolut kräver snabba förändringar både i EU:s laxpolitik och den nationella regleringen av laxfisket.

Laxbeståndens tillstånd i Östersjön

I de älvar som mynnar ut i Östersjön har ursprungligen funnits minst 100 olika laxstammar. Miljöförändringarna i Östersjön och i de älvar som mynnar ut i Östersjön har försvagat bestånden kraftigt. I tillväxtområdena i havet har också det alltför effektiva fisket påverkat laxbestånden. Man uppskattar att det ännu finns omkring 30 laxstammar i Östersjön och att deras tillstånd varierar mycket. I Finland har man en

gång i tiden tämjt forsar för energiproduktion och rensat upp älvar för flottning. Dikningar har slammat upp lekbottnar och avloppsvattnet har försämrat vattenkvaliteten. På grund av de här omfattande miljöförändringarna finns det av Finlands 18 laxälvar som mynnar ut i Östersjön endast två kvar i naturtillstånd, Torne älv och Simo älv.

Enligt en bedömning av ICES från 2011 är tillståndet för en del av vildlaxälvarna i Bottenviken på en miniminivå med tanke på möjligheterna att på sikt skydda eller rehabilitera laxbestånden. Enligt ICES får fiskedödligheten när det gäller laxbestånden i Bottenviken dock inte öka alls, medan fisket som gäller andra laxbestånd i Östersjön bör minska avsevärt.

Laxbestånden i södra Östersjön är allmänt taget tydligt mindre och svagare än bestånden i nordligare älvar. Enligt ICES bör trycket på fiske när det gäller laxbestånden i södra Östersjön märkbart minskas. Laxbestånden i de älvar som mynnar ut i Finska viken är också mycket svaga. På Finska viken bör inget fiske överhuvudtaget riktas mot de ryska och estländska laxbestånden.

Av laxälvarna i Bottenviken är tillståndet sämst i Simo älv i Finland och Rickleån och Öreälven i Sverige. Det förekommer också problem i bestånden i Råneälven, Sävarälven och Lödgeälven. Beståndet i Simo älv kommer sannolikt inte att börja återhämta sig så länge nuvarande fiskedödlighet råder. Dessa laxbestånd fiskas också inom laxfisket vid finska kusten och i det avseendet har en reglering av kustfisket betydelse för de små och svaga bestånden.

Post-smoltdödlighet för laxyngel

Utskottet understryker att i fråga om vildlaxbestånden som vuxit till följd av produktion av laxyngel i Torne älv och Kalixälven försvagas återhämtningen av att post-smoltdödligheten samtidigt har ökat. Den uppskattas till och med ha ökat mera markant än tidigare uppgifter visade. Under hög post-smoltdödlighet kan upp till 95 procent av smolten som vandrat ut i havet dö. Enligt Vilt- och fiskeriforskningsinstitutets bedömningar har post-smoltdödligheten för lax nästan fördubblats jämfört med början av 1990-

talet, och det finns ingenting som tyder på att situationen förbättras inom den närmaste framtiden. Ökande post-smoltdödlighet minskar kraftigt fångstavkastningen från laxbestånden och förutsätter att fisket anpassas till avkastningen från laxbestånden. Vi känner ännu inte helt till orsakerna till att Östersjölaxens post-smolt inte överlever i lika stor utsträckning som tidigare.

Gråsälstammen har ökat kraftigt i norra Östersjön sedan början av 2000-talet. Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet framhåller att det utifrån dagens undersökningar inte är möjligt att ge en kvantitativ bedömning av gråsälens fångst av laxens post-smolt eller vuxna laxar under vandring. Undersökningar i Bottenviken av sälarnas föda har emellertid visat att en del säl har ätit lax- och öringsmolt. Å andra sidan finns det uppgifter som visar att överlevnaden av post-smolt också har försämrats i Atlanten där sälarna är färre och därför inte fångar fisk i samma utsträckning. Utskottet anser det vara viktigt att man vidare utreder hur sälarna påverkar den ökade post-smoltdödligheten och försöker finna sätt att minska den.

För att säkerställa utvecklingen av vildlaxbestånden i Östersjön bör det finnas tillräckligt många lekande laxar också när antalet laxar som överlever den första tiden av sin vandring i havet minskar. Om post-smoltdödligheten förblir på en hög nivå och man inte lyckas öka antalet laxar som återvänder för att leka, räcker det i dagens läge inte med att endast produktionen av vildlaxyngel i älvarna återhämtar sig, poängterar utskottet.

Regleringen av laxfiske i Östersjön

Laxfisket i Östersjön regleras genom tekniska fiskebestämmelser i rådets förordning (EG) nr 2187/2005. I förordningen föreskrivs bl.a. om tillåtna fisketider, tillåtna fångstredskap och deras egenskaper. De totala tillåtna fångstmängderna för Östersjöfax fastställs i EU årligen genom den s.k. TAC- och kvotförordningen (TAC, total allowable catch, total tillåten fångstmängd). Genom dessa EU-förordningar fastställs TAC-värdena, vilka delas upp i laxkvoter mellan medlemsstaterna.

När Finland anslöt sig till Europeiska gemenskapen räknades Finlands andel av gemenskapens TAC ut på basis av de finländska fiskarnas fångsthistoria för laxfisket till havs. Den nationella kvoten för Finland baserar sig på EU-principen om relativ stabilitet. Denna princip innebär att en medlemsstat i EU får en på förhand bestämd procentuell andel av fångstknoten. Principen om relativ stabilitet utgör en hörnsten i EU:s fiskeripolitik och den tillämpas praktiskt taget på alla fiskbestånd. Kommissionens förslag till förordning reglerar inte direkt fångstknoten men genom att fastställa TAC-värdet för fiskedödligheten påverkas också fångstknoterna indirekt.

ICES rekommendationen för laxfiskekvoten i Östersjöns huvudbassäng och Bottenviken var 133 000 laxar för 2010, men på politisk nivå beslöt man att kvoten är 294 000 laxar. Rekommendationen var 120 000 laxar 2011, men beslutet blev en kvot på 250 000 laxar. År 2012 var rekommendationen 54 000 laxar, men beslutet blev en kvot på cirka 122 500 laxar. I fråga om kvoten för 2012 beaktade kommissionen de för Polen uppskattade illegala fångsterna (ca 70 000 laxar) som det emellertid inte finns exakta uppgifter om. Med hänvisning till det som sägs ovan påpekar utskottet att TAC för Östersjöaxen i flera år har varit höga jämfört med ICES rekommendationer om maximala fångster för hållbart fiske. Enligt ICES bedömning har läget under de senaste åren delvis till och med varit sådant att om den för hela Östersjön fastställda laxkvoten hade fiskats, skulle det inte längre finnas tillräckligt många moderfiskar. Utskottet konstaterar att TAC och de fastställda kvoterna under de senaste åren i praktiken inte har haft någon som helst styrande verkan på laxfisket. Hösten 2011, inför förhandlingar om kvoterna för 2012, föreslog Finland betydligt större laxkvoter än kommissionen och lade till sist ned sin röst när beslutet om kvoter fattades.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om ändring av den gemensamma fiskeripolitiken (JsUU 9/2011 rd—U 30/2011 rd) och understryker att när det gäller laxen har läget förändrats i väsentlig grad jämfört med läget på 1990-talet, eftersom andelen odlad lax i fångsterna i Östersjön

har sjunkit dramatiskt och att älvarna i norra Finland och Sverige för närvarande genom naturlig förökning producerar en betydande del av Östersjöaxen. Utskottet betonar att regleringen och utnyttjandet av bestånden bör ändras i och med att betydelsen av utsättning av lax har minskat betydligt. Kommissionens förslag syftar också till att utsättningen fasas ut. Utskottet konstaterar att regleringen av anadroma fiskstammar, dvs. arter som vandrar upp i älvarna för att föröka sig, bör differentieras i EU:s gemensamma fiskeripolitik och i samband med regleringen av fisket. Principerna för reglering av fiske av vandringsfiskbestånd ska genomföras i överensstämmelse med Förenta nationernas havsrättskonvention. I del V artikel 66 i konventionen föreskrivs om anadroma bestånd separat från andra fiskarter. Enligt havsrättskonventionen har Finland och Sverige i egenskap av i konventionen avsedda ursprungsstater det största ansvaret för vården av Östersjöns laxbestånd och också rätt att utnyttja beståndet. Utskottet anser att det är viktigt att den här utgångspunkten utgör grunden för åtgärderna i kommissionens förslag.

Fastställande av värdet för fiskedödligheten

Enligt artikel 7 i kommissionens förslag föreslås att det för alla laxbestånd i Östersjön fastställs ett och samma värde för fiskedödligheten när det gäller havsfiske. Värdet föreslås vara 0,1 vilket betyder att den gemensamma nivån för fiskedödligheten för alla laxbestånd är cirka 10 procent. Enligt förslaget ska den årliga TAC-nivån inom EU fastställas så att den inte överstiger den maximala nivån för fiskedödligheten, som är 0,1.

Statsrådet anser i sin preliminära ståndpunkt att man utöver den föreslagna regleringsmodellen som baserar sig enbart på fiskedödligheten i det föreslagna havsområdet också bör utreda möjligheterna för en regleringsmodell enligt vilken begränsningarna riktas mot laxfiske på öppna havsområden i Östersjöns huvudbassäng. Statsrådet menar att fiske av lax med drivrev, som har ökat i de södra delarna av Östersjön, orsakar stora problem för regleringen av laxfisket eftersom i princip alla laxbestånd är föremål för fiske där. I dagsläget får man vid fiske med driv-

rev på öppna havsområden också lax som är under minimimåttet. Regleringsmodellen begränsar särskilt fiske med drivrev, där mängden lax som är under minimimåttet är högre än i andra fiskeformer. Den minskar således också mängden lax som kastas bort, menar statsrådet.

Enligt ICES bedömningar är fiske med drivrev på öppna havsområden i Polen ett särskilt problem, eftersom fisket uppenbarligen är betydligt större än Polens kvoter. Den statistikförda laxkvoten som Polen har rapporterat har varit oproportionerligt liten i förhållande till fiskeflottans fångstinsatser. Dessutom misstänks det starkt att laxfångster bokförs felaktigt som öringsfångster inom fisket i Polen. Utskottet anser att det är absolut nödvändigt att införa striktare EU-kontroll av tjuvfisket i Polen och samtidigt snabbt göra slut på det.

Utskottet framhåller att ett totalförbud mot fiske med drivrev på öppna havsområden i Östersjöns huvudbassäng skulle vara ett starkare stöd då det gäller skyddsmålet för vildlaxbestånden och bevarandet av reglerat fiske vid kusten. Utskottet anser det viktigt att man i den fortsatta beredningen närmare utreder hur stor inverkan minskat fiske eller förbud mot fiske med drivrev skulle ha då det gäller att nå den föreslagna nivån för fiskedödligheten och återhämtningen av svaga bestånd. Utskottet påpekar emellertid att också fisket vid kusten i Österjön måste regleras tillräckligt så att man också lyckas få svaga naturliga bestånd att öka. Kustfisket omfattar också blandfiske där man samtidigt fiskar laxar ur svaga och starka bestånd.

Utsättning av lax

Kommissionen föreslår att utsättning av lax bara får ske i älvar med vild lax och i potentiella laxälvar. Artiklarna 12 och 13 begränsar utsättningen endast till stödutsättningar och utsättningar för återetablering. Med stödutsättningar avses utsättning i älvar med vild lax och med utsättningar för återetablering utsättning i potentiella laxälvar i syfte att upprätta självförsörjande populationer av vild lax. Utsättningar för återetablering får göras i potentiella laxälvar under vissa förutsättningar. Sådana förutsättningar är

vattenvägar för fri vandring, lämplig vattenkvalitet, lämpligt habitat samt bevarande- och förvaltningsåtgärder för att återetablera en självförsörjande population av vild lax och ett program för övervakning av resultaten av utsättningarna. I förslaget föreslås en övergångsperiod på sju år för utsättningar. Efter övergångsperioden är annan utsättning än den som nämns ovan förbjuden.

Statsrådet anser att den del av förslaget som gäller utsättning av lax är problematisk och bör undersökas och utvärderas ytterligare. Utskottet konstaterar att utsättningarna för närvarande är förknippade med en mängd problem. I statsrådets skrivelse konstateras det bara att effekterna av laxutsättningarna varierar stort. Utifrån en utredning vill utskottet till skillnad från statsrådet framhålla att resultaten av laxutsättningarna har sjunkit till en mycket låg nivå. Utskottet konstaterar att det årligen görs utsättningar av över fem miljoner laxsmolt, men att mindre än 5 procent av dem överlever.

Både som post-smolt och i senare livsskeden är överlevnaden hos sättfisk tydligt lägre än i fråga vildlaxyngel. Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet bedömer att kostnaderna för laxutsättningar i dag är större än värdet på laxfångsten. På grund av de kraftigt försämrade resultaten av utsättningarna är det nödvändigt att förbättra smoltproduktionen i Östersjön och säkerställa en livscykel som i större utsträckning baserar sig på vild lax.

Ersättningar enligt vattenlagen för skador som förorsakats fiskbestånden och fisket av bygande i älvar har i Finland koncentrerats till fiskutsättningar. Jämfört med andra länder i Mellaneuropa och Nordeuropa har man i begränsad utsträckning återställt fiskbestånd i deras naturliga habitat genom att t.ex. bygga fiskvägar. I enlighet med statsrådets ståndpunkt konstaterar utskottet att en ändring av kraftverkens skyldighet att sätta ut fisk enligt vatten- och miljöskyddslagarna till ersättande eller andra skyldigheter skulle vara en lång process som i varje fall kräver en längre tidsfrist än den som kommissionen föreslår och en vidareutveckling av kommissionens förslag. Dessutom saknar förslaget

till förordning en tydlig handlingsplan för hur arvsmassan ska bevaras hos de laxstammar (t.ex. Ule älv) där beståndet endast baserar sig på odling och dess naturliga livscykel inte kan återställas på grund av att det finns få eller inga lekområden.

Med stöd av den nyaste forskningen om effekterna av olika former av vård av fiskbestånd bör skyldigheterna att sätta ut fisk bli en del av en mångsidig vård av vattendrag och hållbara fiskbestånd och organiserandet av fisket. Dessutom ska de bidra till att målen för vattendragens ekologiska tillstånd uppnås. Med hänvisning till den nationella strategin för fiskvägar (statsrådets principbeslut 8.3.2012) understryker utskottet att den i fortsättningen bör integreras med den fleråriga förvaltningsplan för laxbeståndet som föreslås av kommissionen. Dessutom bör man eftersträva att det senare i samband med processerna för att utveckla och ändra skyldigheterna att sätta ut fisk blir möjligt att också utnyttja bidrag från fiskerifonden för att främja naturlig förökning.

Man har redan påbörjat projekt och planerar projekt som gäller återetablering av laxbestånd i flera uppdämda älvar som tidigare har varit laxälvar, till exempel Kemi älv, Ijo älv, Ule älv och Kymmene älv. Produktionen av yngel i dessa vildlaxälvar är emellertid fortfarande mycket obetydlig och återhämtningsprojekten har kommit i gång först nyligen. Utskottet ser det som ett viktigt mål att till exempel de vidsträckta områden i Kemi älvs övre lopp som lämpar sig för yngelproduktion faktiskt tas i bruk i produktionen av vildlaxyngel; sådana områden finns till exempel i de delar av älven som ligger ovanför Kemijärvi samt i Ounasjoki älv, där det finns många yngelproduktionsområden i gott ekologiskt tillstånd. Detta förutsätter emellertid omfattande förändringar både i gällande vattenrättsliga skyldigheter och i laxpolitiken.

Utskottet anser att man genom att utveckla och förtydliga EU-kommissionens förslag till förordning målmedvetet och med en tillräckligt lång övergångsperiod kan förskjuta tyngdpunkten från obligatoriska utsättningar till naturlig förökning och stödutsättningar genom att bygga

fisktrappor i älvarna och flytta moderfiskar till lekområdena. Med en tillräckligt lång övergångsperiod är det också möjligt att märka fiskyngel som sätts ut med fenklippning för att åtskilja utplanterad fisk från vild fisk. Utskottet anser att det utöver den nationella strategin för fiskvägar behövs en nationell laxstrategi som samordnar olika intressen och möjliggör planmässiga förändringar i Finlands lax- och utsättningspolitik.

En gradvis minskning av utsättningar och övergång till naturlig laxyngelproduktion kommer sannolikt i viss mån att minska laxfångsterna inom yrkesfisket under övergångsperioden. Utskottet påpekar dock att laxfångsterna inom yrkesfisket i varje fall har sjunkit till en låg nivå under de senaste åren och att det nuvarande försämrade tillståndet för laxbestånden inte heller ligger i yrkesfiskarnas intresse. En gradvis minskning av utsättningar skulle förskjuta tyngdpunkten för vården av laxbeståndet tydligt till den naturliga förökningen, vilket skulle vara en klar förbättring. Det är viktigt att planeringen av åtgärder som ersätter utsättningar inleds så fort som möjligt. Utskottet understryker att i det här sammanhanget ska de biologiska, ekonomiska och sociala följderna av minskad utsättning av lax utredas och bedömas med det snaraste.

Utskottet anser att det är viktigt att de punkter i kommissionens förslag till förordning som gäller utsättningar ses över så att en längre tidsfrist än den föreslagna reserveras för förändringarna i de vattenrättsliga skyldigheterna att sätta ut fisk.

Sammanfattning

En avsevärd del av Östersjöns vildlaxstammar har redan för årtionden sedan gått förlorade på grund av kraftverksbyggen och förorening. För att öka de återstående vildlaxbestånd som kommer upp för att leka i älvarna bör man se till att antalet moderfiskar börjar växa och att mångfalden hos de återstående vildlaxbestånden i Östersjön säkerställs. Det kräver dock en märkbar omorientering av hela laxpolitiken för Östersjön. Utskottet understryker att utgångspunkten för laxpolitiken i fortsättningen bör vara att stärka

vildlaxbestånden och uppnå en tillräckligt stor mängd moderfiskar som återvänder till älvarna.

Utskottet menar att kommissionens förslag att öka beståndens naturliga förökning i stället för att sätta ut fisk är en strävan i rätt riktning. Vildlaxälvarnas yngelproduktionspotential måste tas i bruk effektivare än i dag. Men särskilt när det gäller utsättningarna innehåller kommissionens förslag till förordning många punkter som bör utvecklas och förtydligas. När riktlinjerna för laxutsättningar preciseras ser utskottet det som viktigt att man systematiskt överför fokus från obligatorisk utsättning till naturlig förökning inom ramen för en övergångsperiod som är tillräckligt lång för att möjliggöra rättgångar. Dessutom bör man överväga möjligheten att i undantagsfall göra utsättningar av de få stammar som finns i odlingsanstalter och som inte kan återställas till sina hemälvar för att det inte finns lämpliga lekområden.

De odlade laxynglens överlevnad i Östersjön är i dag mycket svag, vilket lett till att en allt större procentuell andel av laxfångsterna vildlax. Utskottet anser att man målmedvetet bör sträva efter att minska de effektsvaga laxutsättningarna genom ersättande, planmässiga åtgärder som förbättrar naturlig förökning och överlevnad under älvvandringen i lekälvarna och lekälvarnas mynningar. Åtgärderna kan innebära att avlägsna hinder för fiskarnas vandring eller bygga vägar runt hindren eller restaurera habitatet och förbättra vattenkvaliteten. Dessutom bör sälstammens inverkan på den växande post-smoltdödligheten utredas och åtgärder för att minska skadorna utvecklas.

Statsrådet konstaterar att laxfisket vid kusten i Finland riktas mot laxbestånd vilkas tillstånd är bättre. Statsrådet anser också att man utöver den föreslagna regleringsmodellen som baserar sig enbart på fiskedödligheten också bör utreda möjligheterna för en regleringsmodell enligt vilken begränsningarna riktas mot laxfiske på öppna havsområden i Östersjöns huvudbassäng. Utskottet hänvisar till en utredning och anser till skillnad från stadsrådet att laxfisket vid kusten i Finland också riktas mot svaga bestånd (t.ex. fisk i Simo älv). Därför framhåller utskottet att

statsrådets preliminära ståndpunkt som gäller effektiviserad reglering av fisket endast i Östersjöns huvudbassäng är ett steg i rätt riktning men inte går tillräckligt långt och att detta bör beaktas i det slutliga ställningstagandet. Striktare reglering av fiske med drivrev på öppna havsområden behövs absolut i Östersjöns huvudbassäng, men det behövs en ompövning av alla regleringsåtgärder inom laxfisket, eftersom man vid fisket till havs i mycket stor utsträckning genom blandfiske fångar både svaga och starka vildlaxbestånd. Blandfisket förorsakar särskilda problem för regleringen av laxfisket för hela Östersjöns del och gör det svårare för vildlaxbestånden att återhämta sig.

Utifrån en utredning finner utskottet att statsrådets preliminära ståndpunkt med hänsyn till vildlaxbestånden i Östersjön i princip är ett steg i rätt riktning men i många avseenden är den också snäv och motiveringarna otillräckliga. Utskottet anser att det är absolut nödvändigt att statsrådets ståndpunkt ändras så att blandfisket inom laxfisket beaktas i hela Östersjöområdet och inte bara i Östersjöns huvudbassäng. På längre sikt bör man överlag frångå blandfisket samtidigt som de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för yrkesfiske tryggas. På kort sikt är det dock viktigt att man jobbar för att snabbt lägga ner revfisket i Östersjöns huvudbassäng. I den fortsatta behandlingen av kommissionens förslag bör man fästa särskild vikt vid att blandfisket målmedvetet minskas inom allt fiske. Utskottet anser dessutom att en enkelspårig tillämpning av principen om maximal hållbar avkastning (MSY) inte tryggar utvecklingen av de naturliga bestånden tillräckligt väl.

Utskottet påpekar att en märkbar ökning av laxens naturliga yngelproduktion och antalet laxar som stiger upp i älvarna stärker laxbestånden och gagnar bevarandet av yrkesmässigt kustfiske på lång sikt. Utskottet understryker vidare att det i framtiden behövs en nationell övergripande laxstrategi som bereds i samarbete på bred front och som kan utnyttjas för att styra den nationella laxpolitiken i en riktning som beaktar målen och huvudprinciperna i EU:s förslag till förordning.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet meddelar

*att det omfattar statsrådets ståndpunkt
att förslagens mål är ett steg i rätt rikt-
ning, men anser att statsrådets prelimi-*

*nära ståndpunkt i många avseenden är
bristfällig och snäv med tanke på regle-
ringen av laxbestånden och förbättran-
det av deras tillstånd samt anser det
nödvändigt att blandfisket snabbt mins-
kas inom allt fiske.*

Helsingfors den 16 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Lasse Hautala /cent
Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent
Pirkko Mattila /saf

Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Arto Satonen /saml
Reijo Tossavainen /saf
Tytti Tuppurainen /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Jag understöder statsrådets ståndpunkt.

Med avvikelse från min egen ståndpunkt meddelar majoriteten i utskottet att det omfattar statsrådets ståndpunkt att förslaget mål är ett steg i rätt riktning, men anser att statsrådets preliminära ståndpunkt i många avseenden är bristfällig och snäv med tanke på regleringen av laxbestånden och förbättrandet av deras tillstånd samt anser det nödvändigt att blandfisket snabbt minskas inom allt fiske.

Utskottsmajoriteten anser i sin motivering, till skillnad från statsrådets preliminära ståndpunkt, att laxfisket vid kusten i Finland också riktas mot svaga laxbestånd (t.ex. fisk i Simo älv). Därför framhåller majoriteten att statsrådets preliminära ståndpunkt som gäller effektiviserad reglering av fisket endast i Östersjöns huvudbassäng är ett steg i rätt riktning men otillräcklig och den bör ändras i det slutliga ställningstagandet. Enligt majoriteten i utskottet behövs en omprövning av regleringsåtgärderna inom allt laxfiske, eftersom man vid fisket till havs i mycket stor utsträckning genom blandfiske fångar både svaga och starka vildlaxbestånd. Ytterligare konstaterar majoriteten att man i den fortsatta behandlingen av kommissionens förslag bör fästa särskild vikt vid att blandfisket målmedvetet minskas inom allt fiske.

I sitt utlåtande har majoriteten inte beaktat att Finland ända sedan 1980-talet hela tiden och mycket striktare än Sverige har begränsat kustfisket. Man har gjort detta genom att skjuta upp starten för laxfisket inom olika zoner av Bottenviken och begränsa fångstmängderna (antal storryssjor per yrkesfiskare) inom laxfisket. Begränsningarna har medverkat till en betydande förstärkning av laxbeståndet i Torne älv, till och med så att smoltmängderna oavbrutet har vuxit och var rekordstora sommaren 2011. Följaktligen borde det erkännas att de åtgärder Finland hittills har vidtagit har varit ansvarsfulla och effektiva och att de märkbart har försvagat förut-

sättningarna för kustfiske. I fortsättningen är det angeläget att förbättra förutsättningarna för kustfisket och rikta de begränsande åtgärderna mot laxfiske i Östersjöns huvudbassäng i enlighet med regeringsprogrammet.

I den sittande regeringens regeringsprogram konstateras att "de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för yrkesfiske tryggas." Dessutom sägs det i regeringsprogrammet att "Finland stöder EU:s fiskeripolitik, genom vilken utrotningshotade fiskarter och hållbara fiskbestånd tryggas med beaktande av verksamhetsförutsättningarna för yrkesfiske". Det kan emellertid ifrågasättas huruvida utskottsmajoritetens ståndpunkt står i samklang med målen i regeringsprogrammet. Majoritetens ståndpunkt ser också ut att stå i konflikt med stora utskottets ståndpunkt i ärendet (StoUX 73/2012 rd) och jord- och skogsbruksutskottets ståndpunkt (12/2012) enligt vilka målet bör vara att de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för yrkesfiske tryggas. Man borde således ha hållit sig till riksdagens tidigare riktlinjer i ärendet.

I motiveringen konstaterar utskottsmajoriteten att man på längre sikt överlag bör frånga blandfisket samtidigt som de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för yrkesfiske tryggas. Det framgår emellertid inte alls av utlåtandet hur de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna ska tryggas. Samtidigt är det klart att om man avstår från blandfiske överallt i Östersjön leder det de facto till en betydande försämring av yrkesfiskarnas verksamhetsförutsättningar. Det finns också skäl att beakta att kustfisket förutom laxfiske också omfattar bl.a. fiske av sik, abborre och gös. Också utbudet av dessa fiskarter kommer att minska, om förutsättningarna för dem som bedriver laxfiske vid kusten försämras, och en del av dem skulle upphöra med sin verksamhet. Detta skulle göra Finland ännu mer beroende av importerad fisk. Man torde kunna konstatera att denna ståndpunkt strider mot målen i regeringsprogrammet.

Avvikande mening

Jag anser följaktligen

*att jord- och skogsbruksutskottet borde
ha meddelat att utskottet omfattar stats-
rådets ståndpunkt i saken.*

Helsingfors den 16 maj 2012

Mats Nylund /sv