

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 55/2014 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 16 januari 2015 en kompletterande skrivelse l. MMM 14.01.2015 i ärende U 53/2011 rd till jord- och skogsbruksutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- fiskeriråd Risto Lampinen och fiskeriöverinspektör Heikki Lehtinen, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Rainer Lahti, miljöministeriet
- forskare Tapani Pakarinen, Naturresursinstitutet

- verkställande direktör Kim Jordas, Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- verksamhetsledare Ilkka Mäkelä, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- skyddsexpert Matti Ovaska, WWF Finland.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Lapplands förbund
- Centralförbundet för Fiskerihushållning
- Tornio-Muonijokiseura ry.

Övrigt

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande i ärendet (JsUU 13/2012 rd—U 53/2011 rd.)

DEN KOMPLETTERANDE SKRIVELSEN

Förslaget

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. Rådet har fört en preliminär debatt om förslaget. Europaparlamentet har avslutat sin första läsning.

Behandlingen av Europeiska kommissionens samtliga förslag till vårdplaner i EU har fördröjts av tvist om befogenhet som gäller artikel

43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I ärendet väntas ett domstolsutslag. I institutionernas gemensamma arbetsgrupp har parterna i tvisten samtidigt diskuterat tolkningen av artikel 43 och nått samsyn i frågan.

Syftet med kommissionens förslag är att bestånden av vild lax i Östersjön ska utnyttjas enligt principen om maximal hållbar avkastning. Ett syfte är också att bevara den genetiska mångfalden när det gäller Östersjöns laxbestånd. Avsikten är att planen för förvaltning av laxbestånd

den 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. I förslaget föreslås en möjlighet att reglera fisket i älvar genom EU-rättsakter, om vissa villkor uppfylls. Förslaget gäller också utsättning av lax. Kommissionens förslag gäller bland annat målnivåerna för vildlaxbestånden, fastställande av TAC-nivåer för vildlaxälvar och till havs, fastställande av nivåer för fiskedöd-ligheten, inräkning av fiskeguidernas laxfångster i den nationella laxkvoten, begränsning av laxutsättningar, reglering av laxfisket, kontroll och rapportering av fisket. Europaparlamentet har föreslagit ändringar i kommissionens förslag i fråga om bland annat förslagets tillämpningsområde, fiskekontrollen, målen i fråga om laxens smoltproduktion och klippning av laxens fettfena. När beslut fattades om 2015 års totala tillåtna fångstmängder (TAC) i Östersjön uttryckte medlemsländerna vid Östersjön i ett uttalande önskemålet att få vetenskapliga råd av Internationella havsforskningsrådet (ICES) om bland annat åtgärder för att få de svaga laxbestånden att återhämta sig och om olika alternativ för att reglera laxfisket. Europeiska kommissionen har framställt ett önskemål till Finland och Sverige om att dessa länder tillsammans ska finna en modell för en flerårig plan för laxen med beaktande av konsekvenser av reformen av EU:s fiskeripolitik såsom omlokaliseringen. Finland kommer att föra samtal med Sverige och andra medlemsländer vid Östersjön bland annat i Östersjöns fiskeforum BALTFISH och informera riksdagen om dessa samtal. EU:s ordförande land våren 2015 är Lettland. Lettland har inlett samtal om kommissionens förslag till rådets och Europaparlamentets förordning om bestånden av torsk, strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som gynnar dem. Lettland har inte uttryckt några avsikter i fråga om en plan för laxen i Östersjön, men det är tänkbart att diskussionen inleds våren 2015.

Regeringens ståndpunkt

Statsrådets allmänna mål är att främja ändamålsenliga och kostnadseffektiva mål för skydd av laxbestånden och ett hållbart fiske på EU:s nivå med beaktande av vetenskapliga och andra råd samt relaterade osäkerhetsfaktorer. Statsrådet anser att reglering på EU-nivå bör gälla endast frågor för vilka det är motiverat och nödvändigt för att de uppställda målen ska nås. Statsrådets mål är att den fleråriga planen för Östersjöns laxbestånd stöder och inte försvårar ett ändamålsenligt, målinriktat och effektivt verkställande av den nationella lax- och havsöringsstrategin.

Kommissionens förslag och Europaparlamentet ståndpunkt till förslaget innehåller ett flertal problempunkter som anknyter bland annat till ändringar i behörighet, förslagets tillämpningsområde, den administrativa börda som förorsakas samt kostnaderna. Statsrådet förhåller sig negativt till sådana punkter eller ändringsförslag i förslaget som obefogat ökar kostnaderna eller den administrativa bördan.

Reformen av fiskeripolitiken har ökat möjligheterna för EU:s medlemsländer att delta och påverka genomförandet av fiskeripolitiken och utarbetandet av EU:s regionala lagstiftning. Det gemensamma fiskeforumet för medlemsländerna vid Östersjön, BALTFISH, kan utarbeta gemensamma rekommendationer utifrån vilka kommissionen utarbetar förslag till lagstiftning. Att ge rekommendationer kräver samsyn hos medlemsländerna, vilket gör att uppkomsten av bestämmelser som inte är önskvärda för Finland kan förhindras i regionaliseringsförfarandet. Statsrådet ställer sig bakom en bred tillämpning av regionaliseringen med beaktande av de ovan beskrivna allmänna målen med nedan beskrivna undantag. Men statsrådet motsätter sig möjligheten att ge omfattande, ospecificerade och tidsmässigt gränslösa delegerade befogenheter och kommer att fortsätta diskussionerna i rådet och kommissionen också i detta avseende.

Förslaget av Europeiska kommissionen är fortfarande oklart i vissa avseenden. De preliminära samtal som förts i rådet har inte räckt till för att klargöra detaljerna i kommissionens förslag och deras betydelse. Statsrådet kommer att fort-

sätta diskussionerna med kommissionen bland annat om konsekvenserna för den relativa stabiliteten vid övergången från två till en TAC i Östersjön och i fråga om de kriterier som gäller artikel 13 (direkt utsättning).

ersjön och i fråga om de kriterier som gäller artikel 13 (direkt utsättning).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande om EU:s plan för förvaltningen av Östersjölax (JsUU 13/2012 rd—U 53/2011 rd) och konstaterar att under de senaste åren har det skett framsteg i politiken för laxfisket både nationellt och inom EU. Statsrådet har fattat principbeslut om genomförandet av den nationella fiskvägsstrategin samt lax- och havsöringsstrategin 2020. I båda fallen har en nationell samsyn gått att nå. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att målen för EU:s plan för förvaltning och de nationella strategierna är samordnade.

Kommissionens förslag till målgångsplan för förvaltning av Östersjölax gäller bland annat målnivåerna för vildlaxbeståndens tillstånd i Östersjön, fastställande av största tillåtna fångstnivåer (TAC) för vildlaxälvar och till havs, fastställande av nivåer för fiskedödligheten, inräkning av fiskeguidernas laxfångster i den nationella laxkvoten, begränsning av laxutsättningar, reglering av laxfisket samt kontroll av fisket. Europaparlamentet har föreslagit ändringar i kommissionens förslag i fråga om bland annat förvaltningsplanens tillämpningsområde, fiskekontrollen, målen i fråga om laxens smoltproduktion och klippning av laxens fettfena.

Utskottet konstaterar att laxbestånden i Östersjöns norra delar har förstärkts sedan 2012 då mängden honfiskar som simmar uppströms började öka i Bottniska vikens laxälvar. För närvarande är bedömningen av laxbeståndens tillstånd positiv och skillnaden är betydlig jämfört med årsskiftet 2011—2012 då EU:s målgångsplan senast behandlades i riksdagen. Dessutom menar utskottet att det fortfarande finns laxbestånd i dåligt skick i södra Östersjön och förbudet mot drivrevsfiske har inte avancerat tillräckligt.

Internationella havsforskningsrådet (ICES) granskade i sin utredning 2014 de faktorer som förhindrar eller fördröjer förstärkningen av svaga laxbestånd. Föremål för bedömningen var det lokala laxfisket samt kvalitetsfaktorer i älvarnas fortplantningsområden. Det hittades ingen gemensam förklarande faktor utan hindren för återhämtningen varierar beroende på havsområde och älv. ICES har därför rekommenderat att det ska utarbetas separata åtgärdsprogram för enskilda älvar. Med hänvisning till det som står ovan lägger utskottet vikt vid att det vid förhandlingarna om den målgångsplanen skapas incitativ för medlemsstaterna att använda existerande finansieringsinstrument för att utarbeta och genomföra åtgärdsprogrammen för enskilda älvar.

Kommissionen föreslår att de två nuvarande regleringsområdena för lax ska förenas så att de täcker hela Östersjön och att den största tillåtna fångsten (TAC) stärks på grundval av en fiskedödlighet på 0,1. Det betyder att ca 10 procent av den totala mängden lax i fångststorlek kan fiskas årligen. Utskottet anser att kommissionens förslag inte tillräckligt beaktar de olika tillstånden hos Östersjöns ca 27 bestånd av vildlax och målet att minska blandfisket.

Statsrådets mål i anslutning till att godkänna planen var att åstadkomma en minskning av blandfisket i Östersjöns huvudbassäng såsom fiske med drivrev och dragfiske i enlighet med den nationella strategin för lax och havsöring. Om detta mål inte ser ut att bli genomfört i förvaltningsplanen är statsrådets sekundära mål att få fisket i Östersjöns huvudbassäng dimensionerat enligt det svagaste laxbeståndet antingen genom att begränsa den tillåtna fisketiden i Östersjöns huvudbassäng eller genom att så mycket som möjligt begränsa den del av TAC som det vore tillåtet att fiska i Östersjöns huvudbassäng.

Utskottet vill särskilt understryka behovet av att omedelbart strama åt regleringen av storsjöfiske med drivrev i Östersjöns huvudbassäng och på längre sikt se till att fisket med drivrev upphör helt. Utskottet vill påpeka att det också ligger i linje med att trygga Finlands yrkesmässiga kustfiske att laxfisket med drivrev upphör.

De nationella kvoterna 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. Statsrådet anser att det inte ligger i Finlands intresse att den relativa stabiliteten i fråga om laxfisket rubbas på grund av smoltproduktionen. Ärendet har inte enligt statsrådet fått stöd i andra länder och det kunde leda till en minskning av Finlands kvotandel. Statsrådet har också konstaterat att kommissionen förhåller sig negativ till en ändring av den relativa stabiliteten.

Men utskottet noterar att Sverige och Finland producerar nästan 97 procent av den vildlax som fångas i Östersjön. Utskottet konstaterar att det under de senaste åren och decennierna har skett stora förändringar i fråga om behovet av att reglera laxbestånden. Det bör också synas i en omvärdering av den relativa stabiliteten. Därför är det nödvändigt, anser utskottet, att fortfarande aktivt leta efter nya lösningar genom vilka laxbeståndens relativa stabilitet åtminstone på längre sikt kan förändras därhän att den situation som förutsätts i bestämmelserna i del V artikel 66 i FN:s havsrättskonvention uppnås. I detta arbete bör särskilt ICES vetenskapliga rådgivning och andra forskningsdata utnyttjas.

Fiske med drivrev är i typfallet en urskiljningslös form av laxfiske: utöver laxar som fyller måtten och kommer från starka laxbestånd fångas också underdimensionerade laxar och laxar från hotade laxbestånd. I fråga om EU:s förvaltningsplan för laxbestånden bör betoningen läggas på den centrala principen om förbud mot utkast i EU:s fiskeripolitik. Målet för förbudet mot utkast är att undvika icke önskvärda fångster, det vill säga underdimensionerad fisk

eller fisk av fel art eller från fel bestånd genom att använda fångstredskap med bättre gallringsförmåga och avstå från urskiljningslösa fångstmetoder. Utskottet understryker att södra Östersjön uppenbarligen är ett av de sista havsområdena där det i större skala bedrivs kommersiellt storsjöfiske av lax med drivrev. I andra havsområden har man i hög grad avstått från kommersiellt storsjöfiske genom blandfiske. Utskottet ser det som viktigt att uppställa laxfiske enligt enskilda bestånd som ett framtida mål för EU:s laxpolitik.

I anslutning till EU:s plan för förvaltningen av laxfisket föreslår Europaparlamentet att obligationsplantering ska upphöra varvid endast utsättning tillåts. Utskottet anser i enlighet med statsrådets ståndpunkt att obligationsplantering inte ska upphöra. Men mängden yngel vid obligationsplantering kan justeras kontrollerat i enlighet med målen för den nationella laxstrategin. En del av de utsatta laxarna som inte fångas kan förrä sig till älvar med vilt bestånd och eventuellt där orsaka förfång för förökningen av de vilda beståndens förökning och medföra problem för att bevara mångfalden såsom det uppenbarligen har skett på vissa ställen i Sverige. Medel som sparas in genom en kontrollerad justering av laxutsättningen kan användas till åtgärder som stöder en naturlig förökning såsom bygande av fiskvägar och restaurering av älvmråden.

I enlighet med statsrådets ståndpunkt stöder utskottet förslaget om att klippning av fettfenan på utsatt lax ska bli obligatorisk. Men det får inte ge möjlighet till selektivt utnyttjande av fenklippt lax ur fångsten om merparten av fångsten består av vild fisk med fettfenan i behåll och endast en liten del är fenklippt.

Utskottet har i sina utlåtanden om de årliga fiskekvoterna för fiskbestånden i Östersjön (t.ex. JsUU 32/2014 rd—E 76/2014 rd och JsUU 24/2013 rd—E 115/2013 rd) upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid brister i fiskeövervakningen i södra Östersjön. Utskottet anser att uppgifterna från ICES visar att även om övervakningen har ökats och felrapporteringen har minskat, förekommer sådan fortfarande. Därför är det

nödvändigt, menar utskottet, att Finland också i detta sammanhang förutsätter att åtgärderna för att övervaka laxfisket effektiviseras i södra Östersjön och att nya metoder vid behov tas i bruk. Kommissionen och medlemsstaterna bör i fortsättningen övervaka med bättre täckning än förr att det inte bedrivs olagligt laxfiske i södra Östersjön och att olagligt fångad lax inte kommer ut på marknaden. För bättre övervakning bör det utvecklas nya kostnadseffektiva lösningar för att förhindra tjuvfiske på lax. Finland har redan tidigare fastställt regler för en effektivare övervakning av småskaligt kustfiske än inom EU. Utskottet ser det som viktigt att ett motsvarande regelverk skapas också på EU:s nivå för laxfisket i södra Östersjön.

Utskottet anser att uppgifterna om husbehovs- och fritidsfiskares laxfångster inte är tillräckliga för närvarande trots att exempelvis dragfiskefångsterna i Östersjön enligt aktuella bedömningar inte är särskilt stora. Men laxfiske med drag har ökat i popularitet vilket har medfört ett behov av att följa fångsterna också inom denna fiskeform. De mångåriga förvaltningsplanerna bör därför innehålla allmänna mål för att följa upp husbehovs- och fritidsfiske. Målen ska ställa upp minimikrav för en enhetlig rapportering av husbehovs- och fritidsfiskefångster och för uppföljningen av fisket. Det är enligt utskottet viktigt att rapporteringen görs kostnadseffektivt och utan ny byråkrati.

Utskottet konstaterar att reformen av EU:s fiskeripolitik har ökat medlemsländernas möjligheter till regionalt deltagande och medinflytande för att genomföra en gemensam fiskeripolitik och en regional lagstiftning. Det gemensamma fiskeforumet för medlemsländerna vid Östersjön, BALTFISH, kan numera utarbeta ge-

mensamma rekommendationer utifrån vilka kommissionen utarbetar förslag till lagstiftning. Utskottet understryker ytterligare i anslutning till regionaliseringen vikten av ett öppet beslutsfattande och möjligheter för intressenter att delta i arbetet kring BALTFISH och i formuleringen av den nationella ståndpunkten.

Det är nödvändigt, menar utskottet, att Finland agerar med framförhållning och aktivt i forumet BALTFISH och effektivt främjar de mål som framställts i den nationella lax- och havsöringsstrategin. Finland och Sverige bör främja bedriva ett tätare samarbete för laxbeståndens återhämtning och omorganisering av fisket. En gemensam måluppsättning och ett i alla avseenden närmare samarbete med Sverige ökar bägge staternas möjligheter till medinflytande i EU:s laxpolitik. Därför föreslår utskottet att statsrådets ståndpunkt ska kompletteras med att den relativa stabiliteten i fråga om fördelningen av laxkvoterna fortsättningsvis bör ändras tillsammans med Sverige genom att på lång sikt efterlysa nya lösningar för att nå målen för anadroma vandringsfiskbestånd i FN:s havsrättskonvention.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet meddelar

att det instämmer med statsrådets ståndpunkt och kompletterar den med att den relativa stabiliteten i fråga om laxkvoterna fortsättningsvis bör ändras i samarbete med Sverige genom att på lång sikt efterlysa nya lösningar för att nå målen för anadroma vandringsfiskbestånd i FN:s havsrättskonvention.

JsUU 55/2014 rd — U 53/2011 rd

Helsingfors den 5 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent

Jukka Kopra /saml
Timo V. Korhonen /cent
Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det nationella kvoterna 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.

Statsrådet anser att det inte ligger i Finlands intresse att den relativa stabiliteten i fråga om laxfisket rubbas på grund av smoltproduktionen. Ärendet har inte enligt statsrådet fått stöd i andra länder och det kunde leda till en minskning av Finlands kvotandel. Statsrådet har också konstaterat att kommissionen förhåller sig negativ till en ändring av den relativa stabiliteten.

Jord- och skogsbruksministeriet bad i fjol Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet bedöma vad tillämpningen av smoltproduktionen innebär för

kvotfördelningen. Enligt VFFI/Naturresursinstitutet växer Sveriges andel av kvoten betydligt och når upp till ca 78 procent medan Finlands andel sjunker med ca 19 procent från den nuvarande andelen på ca 26 procent. Också de andra medlemsländernas andelar skulle rasa, med undantag för Sverige. Också med hänvisning till detta anser statsrådet att det inte ligger i Finlands intresse att ändra på systemet. Det finns skäl att följa statsrådets hållning. De organisationer som var representerade i fiskedelegationen EU 17 samtyckte också enhälligt med detta.

Avvikande mening

Jag anser

att stora utskottet av orsakerna ovan skulle ha omfattat regeringens ståndpunkt.

Helsingfors den 5 mars 2015

Mats Nylund /sv