

**U 53/2011 rd**

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

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen om upprättande av en flerårig plan för laxbeståndet i Östersjön och det fiske som utnyttjar det beståndet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 24 november 2011

Jord- och skogsbruksminister *Jari Koskinen*

Konsultativa tjänstemannen Orian Bondestam

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

Promemoria  
21.11.2011EU/2011/1509  
KOM(2011) 470**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM UPP-  
RÄTTANDE AV EN FLERÅRIG PLAN FÖR LAXBESTÅNDET I ÖSTERSJÖN OCH  
DET FISKE SOM UTNYTTJAR DET BESTÅNDET****1 Förslagets bakgrund, målsätt-  
ning och tillämpningsområde**

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*). Kommissionen inledde på eget initiativ beredningen av det redan 2008. Internationella havsforskningsrådet (ICES) har uttryckt sin oro över tillståndet och den genetiska mångfalden hos laxbestånden i Östersjön. Också Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helcom) har fäst uppmärksamhet vid tillståndet hos Östersjöns laxbestånd.

Syftet med kommissionens förslag är att bestånden av vild lax i Östersjön ska utnyttjas enligt principen om maximal hållbar avkastning (*MSY, maximum sustainable yield-principen*). Ett syfte är också att bevara den genetiska mångfalden när det gäller Östersjöns laxbestånd.

Avsikten är att planen för förvaltning av laxbestånden 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.

I bilagan till förslaget finns en förteckning över vildlaxälvar (27 st.). Av Finlands älvar finns Simo älv samt Finlands och Sveriges

gränsälv, Torne älv, med i förteckningen. Dessutom gäller förslaget också potentiella laxälvar, men dessa nämns inte i förslaget.

**2 Gällande central EU-lagstiftning  
i fråga om lax**

Bestämmelser om EU:s gemensamma fiskeripolitik finns i rådets förordning (EG) nr 2371/2002. En revidering av den förordningen har inletts.

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. Förordningens tillämpningsområde omfattar hela det finska havsområdet ända till strandlinjen. Att behålla lax och öring ombord begränsas tidsmässigt i området 4 sjömil utanför baslinjen (en linje dragen mellan de yttersta holmarna i skärgården). De årliga förbuden på Finska viken gäller från den 15 juni till den 30 september och utanför Finska viken från den 1 juni till den 15 september. Undantag utgör lax som fångats med laxfällor vid kusten. Dessa får behållas ombord under de ovan nämnda förbjudna tiderna. Tillämpningsområdet för förordningen möjliggör nationell reglering av kustfisket.

De totala tillåtna fångstmängderna för Östersjölag fastställs i EU årligen genom den s.k. TAC- och kvotförordningen (*TAC, total allowable catch, total tillåten fångstmängd*). Genom den förordningen fastställs TAC:erna, vilka delas upp i kvoter mellan medlemsstaterna enligt principen om relativ stabilitet. Denna princip innebär att en medlemsstat i EU får en på förhand bestämd procentuell andel av TAC.

EU och Ryssland har ett inbördes partnerskapsavtal om fiske i Östersjön. Verkställigheten av avtalet har ännu inte lett till ömsesidigt samförstånd om hur stor andel av laxen vardera parten får fiska i Östersjön. EU:s andel av Östersjöns laxkvot var över 90 procent när man kom överens om TAC och kvoterna inom Internationella fiskerikommisionen för Östersjön. EU har som utgångspunkt att hålla kvar det mellan avtalsparterna tidigare tillämpade fördelningsförhållandet.

### 3 Förslagets huvudsakliga innehåll

#### 3.1 Målnivåerna för vildlaxbestånden

Enligt artikel 5 i förslaget ska älvspecifika målnivåer fastställas för bestånden av vildlax 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.

#### 3.2 Fastställande av TAC i vildlaxälvar

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 på TAC. Dessa uppgifter ska offentliggöras på Internet.

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.

#### 3.3 Fastställande av TAC till havs

Enligt artikel 7 föreslås att det för alla laxbestånd i Östersjön fastställs ett värde för fiskedödligheten när det gäller havsfiske. Värdet föreslås vara 0,1. Den årliga TAC-nivån ska fastställas så att den inte överstiger den maximala nivån för fiskedödligheten, som är 0,1.

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 äventyras. Vid låg överlevnad hos smolt, vid epidemier eller av någon annan orsak som förutsätter en lägre nivå för fiskedödligheten föreslås rådet vara skyldigt att besluta om en sådan nivå på TAC som motsvarar en fiskedödlighet som är lägre än 0,1.

#### 3.4 Fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske och den nationella laxkvoten

I artikel 8 föreslår kommissionen att lax som fångas från fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske ska räknas av mot medlemsstatens nationella laxkvot.

#### 3.5 Tekniska regleringsåtgärder för fiske

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 vild-

laxälv. 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. Bestämmelserna ska baseras på bästa tillgängliga älvspecifika information om laxens migrationsvägar.

Enligt artikel 10 får medlemsstaterna frivilligt fastställa ovan beskrivna bestämmelser också för sådana laxälvar som inte avses i artikel 9.

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.

### 3.6 Utsättning av lax

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.

Kommissionen får i fråga om stödutsättningar utfärda mer detaljerade genomförandeakter som antagits i enlighet med granskningsförfarandet.

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. Dessa utsättningar kan understödjas med medel från Europeiska fiskerifonden.

I förslaget föreslås en övergångsperiod på sju år för utsättningar. Efter övergångsperioden

är annan utsättning än den som nämns ovan förbjuden.

### 3.7 Kontroll av fiske och efterlevnad

I förslaget föreslås nya kontrollbestämmelser som komplettering till redan gällande kontrollagstiftning. De nya kontrollskyldigheterna gäller kommersiellt laxfiske oberoende av fartygets längd samt fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske.

Enligt artikel 16 ska aktörer som bedriver kommersiellt fiske av lax inneha ett fisketillstånd för lax, och oberoende av fiskefartygets längd föra loggbok över sina fiskeinsatser. Om sådana fartyg har lax eller öring ombord, ska de i enlighet med artikel 17 lämna en detaljerad förhandsanmälan till myndigheterna bl.a. över fångsten och fiskeresan omedelbart efter att fisket avslutats.

Fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske förutsätts inneha särskilda verksamhetstillstånd, om vilka bestämmelser finns i bilagan till förslaget. Tillståndet ska innehålla uppgifter om fartyget och dess ägare. Fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske ska fylla i en fångstdeklaration och lämna in den till myndigheten en gång i månaden och dessa uppgifter ska registreras i det nationella systemet för uppföljning av kvoter.

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. Det nationella kontrollprogrammet föreslås innehålla bl.a. uppgifter om tillämpningen av tekniska regleringsåtgärder enligt förslaget, kvoternas utnyttjande och verksamhetstillstånd samt övervakning och uppföljning av reglerna om stödutsättning och utsättning för återetablering.

### 3.8 Medlemsstaternas rapporterings-skyldigheter och kommissionens utvärdering

I artikel 23 i förslaget föreskrivs om medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter. I ar-

tikel 24 åläggs kommissionen att utvärdera konsekvenserna av de åtgärder som vidtagits.

### 3.9 Förfarandebestämmelser

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.

Dessutom föreslås att delegeringen av befogenheterna när som helst får återkallas av Europaparlamentet eller rådet. En delegerad rättsakt som antagits av kommissionen ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort några invändningar inom två månader efter delgivningen av rättsakten. Ett sådant beslut påverkar inte giltigheten av delegerade rättsakter som redan trätt i kraft.

I artikel 27 föreslås att kommissionen får återkalla de befogenheter enligt artiklarna 6 eller 11 som tilldelats medlemsstaten. Avsaknad av åtgärder eller ineffektiva åtgärder kan utgöra grund för ett återkallande.

Dessutom föreslås det att kommittén för fiske och vattenbruk ska biträda kommissionen, och det förfarande som ska tillämpas i kommitténs arbete är det granskningsförfarande som avses i artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011.

### 3.10 Ålands behörighet

Med stöd av 18 § 16 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. Med stöd av 25 och 26 punkten i samma paragraf hör det även till landskapets lagstiftningsbehörighet att föreskriva om straff och tvångsmedel, när det gäller rätts-

områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

## 4 Förslagets rättsliga grund, subsidiaritet och proportionalitetsprincip

Som rättslig grund föreslår kommissionen fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (*EUF-fördraget*) och särskilt artikel 43.2 i fördraget. Förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning och i rådet måste en kvalificerad majoritet ställa sig bakom förslaget.

Kommissionen anser också att förslaget avser ett område där Europeiska unionen är ensam behörig i enlighet med artikel 3.1 d i EUF-fördraget. Kommissionen anser vidare att laxen såsom anadrom art (en art som åter upp sig i havet och vandrar upp i älvarna för att föröka sig) omfattas av tillämpningsområdet för ovannämnda artikel.

Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna överensstämmer med proportionalitetsprincipen och att de krävs för att nå målen att bevara laxbeståndet och för att säkerställa ett långsiktigt hållbart fiske.

Enligt kommissionen tillämpas subsidiariteten inte, eftersom det är ändamålsenligt att skydda havets biologiska resurser under hela deras migrationscykel.

## 5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förslaget har vittgående konsekvenser och förutsätter kompletterande nationell lagstiftning som gäller såväl enskilda aktörer som myndigheter. Kompletterande lagstiftning bör utfärdas åtminstone i fråga om artiklarna 6 (fastställande av TAC i älvar) och 9 (medlemsstaternas åtgärder för att skydda svaga laxbestånd), kapitel VI (artiklarna 12—14) som gäller utsättning och kapitel VII (artiklarna 15—21) som gäller kontroll och efterlevnad. Dessutom förefaller förslaget att inverka på överenskommelsen mellan Finland och Sverige om fiskestadgan för Torne älv och verkställigheten av den.

### Konsekvenserna för regleringen av fisket

Det är svårt att bedöma alla konsekvenser som kommissionens förslag har för regleringen av fisket på grund av de många in-exaktheter som finns i förslaget. Förslaget bedöms dock ha betydande konsekvenser både för regleringen av det kommersiella havsfisket och för regleringen av fisket i älvmråden. En del av dessa konsekvenser uppstår genom kommissionens befogenhet att anta delegerade rättsakter.

Förslaget innebär att möjlighet att reglera fisket på nationell nivå kvarstår, men i betydligt mer begränsad utsträckning jämfört med nu. På nationell nivå ska det fortfarande vara möjligt att reglera bl.a. laxfisket vid kusten och laxfisket i vildlaxälvarna. Den nationella regleringen av älvfisket bör gagna de värden för fiskedödlighet och mål för smoltproduktionen som förutsätts i planen och som fastställs på nationell nivå. Genom sin befogenhet att anta delegerade rättsakter kan kommissionen dock i hög grad inverka på regleringen av fisket, om Finland inte genomför de åtgärder som krävs.

Förslaget är otydligt när det gäller regleringen av fisket i gränsälvar mellan stater, så som i Torne älven. I förslaget preciseras inte hur TAC för laxbeståndet i en gränsälv ska fastställas av dessa medlemsstater och uppdelas i kvoter mellan dem samt inte hur fisket kan avbrytas i älvarna utan att laxfisket i den andra medlemsstaten samtidigt avbryts.

Kommissionens förslag ändrar inte de tekniska fiskebestämmelser som gäller kommersiellt fiske i Östersjön och om vilka det föreskrivits om genom rådets förordning (EG) nr 2187/2005.

### Konsekvenser för den relativa stabiliteten

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 kvot för Finland som därigenom bildades baserar sig på principen om relativ stabilitet. Detta innebär att Finlands andel av EU:s TAC är procentuellt sett densamma också när TAC ändras. Principen om relativ stabilitet utgör en hörnsten i EU:s

fiskeripolitik och den tillämpas praktiskt taget på alla fiskbestånd.

I Östersjön finns två olika TAC för lax: Östersjöns huvudbassängs och Bottniska vikens gemensamma TAC samt Finska vikens TAC. Av förslaget framgår inte huruvida det föreslagna värdet för fiskedödligheten gäller de båda områdena eller inte. Dessutom är det oklart om regleringsområdena ska hållas isär även i framtiden eller om kommissionens förslag betyder att de ska sammanslås. Vilka konsekvenserna är för den relativa stabiliteten och för kvotandelarna i Finlands system med två TAC kan inte bedömas. Om TAC:erna för lax sammanslås bör det inverka på den relativa stabiliteten så att Finlands kvotandel blir större, eftersom Finland har ca 90 % av fiskemöjligheterna för lax i Finska viken och Estland ca 10 %. Övriga medlemsstater i Europeiska unionen har inte tillträde till laxfiske i Finska viken.

Att inkludera fångsterna för fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske i den nationella kvoten innebär att beräkningsgrunderna ändras i förhållande till den situation då Finlands laxkvots procentuella andel av unionens fiskemöjligheter baserad på den relativa stabiliteten beräknades. Då beaktades inte fångsterna för fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske i beräkningsgrunderna för den relativa stabiliteten. Antalet fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske är ganska lågt och antalet fartyg eller den mängd lax de fångar kan inte på basis av de uppgifter man har i dag bedömas öka märkbart. På ett principiellt plan är förändringen stor, men vilken inverkan är i praktiken kan ännu inte bedömas.

Betydelsen av en fiskedödlighet på 0,1 för TAC-nivån för lax

En fiskedödlighet på 0,1 innebär att ca 10 procent av de laxar som är föremål för fisket får fiskas upp. När det gäller TAC-nivån ska den alltså enligt förslaget överenskommas i rådet så att den totala tillåtna fångstmängden är högst 10 procent av de laxar som är föremål havsfisket.

I de i EU redan godkända förvaltnings- eller återhämtningsplaner som gäller fiskbestånd har man för varje fiskbestånd, också inom samma art, kommit överens om ett så-

dant värde för fiskedödligheten som är lämpligast med tanke på ett hållbart utnyttjande av beståndet i fråga. Genom detta vill man säkerställa att fisket dimensioneras rätt, och att ett för högt värde för fiskedödlighet för vissa bestånd inte leder till att fiskbeståndet i fråga försvagas eller i en motsatt situation till att beståndet utnyttjas i för låg grad.

I det område som Östersjöns huvudbassäng omfattar är fisket i sin helhet s.k. blandfiske. Flera olika laxbestånd är föremål för fiske, och deras biologiska tillstånd är olika. Förordningen gäller ett knappt trettiofem laxälvar och deras laxpopulationer. På vilka grunder ett och samma värde för fiskedödligheten har föreslagits för alla laxbestånd i Östersjön bör utredas, liksom också hur värdet i fråga räknats ut. Dessutom finns det behov att utreda varför den gradvisa minskning av fiskedödligheten till målvärdet som iakttas förvaltningsplanerna för andra fiskbestånd inte föreslås i fråga om Östersjöns laxbestånd.

TAC för lax till havs har inte på långt när utnyttjats fullt ut under de senaste åren, eftersom medlemsstaternas egna kvoter inte har fiskats upp. TAC:erna har således haft en ganska liten styrande inverkan när det gäller fiskemängderna. På basis av det föreslagna värdet för fiskedödligheten skulle TAC sänkas till en nivå som avsevärt begränsar havsfisket. Begränsningen av laxfiske till havs skulle komma att beröra särskilt Sverige, Danmark, Finland och Polen. En betydande minskning av TAC inverkar negativt på laxfisket vid kusten i Finland, som riktas mot laxbestånd vilkas tillstånd är bättre. Kustfisket omfattar förutom laxfiske också 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.

Tillståndet för de olika laxbestånden i Östersjön varierar en hel del. Mätt utifrån smoltproduktionen har en del av laxbestånden återhämtat sig under de senaste 10–15 åren, medan tillståndet för en del av laxbestånden fortfarande är dåligt. I vissa laxälvar är smoltproduktionen redan så stor att man nästan nått en maximal hållbar avkastning el-

ler så är den till och med större. Vissa, närmast bestånd i Östersjöns huvudbassäng, är däremot nästan utrotningshotade. Enligt internationella havsforskningsrådet, ICES, krävs det ett stort antal åtgärder på långsikt för att de svaga laxbestånden ska återhämta sig, bl.a. fiskvägar och annan restaurering av habitat i älvar samt begränsning av blandfiske särskilt i Östersjöns huvudbassäng.

Därför kan kommissionens förslag att reglerar havsfisket enbart på basis av ett värde för fiskedödligheten leda till en situation där de bestånd av vildlax för vilka tillståndet är dåligt trots allt inte kan fås att återhämta sig och de starka vildlaxbestånden inte får fiskas i så stor omfattning som det är möjligt med tanke på ett hållbart utnyttjande. Produktionen av smolt i de laxälvar som mynnar ut i Bottniska viken och som återhämtat sig har under 2000-talet ökat så mycket att dessa älvars andel av smoltproduktionen i alla vildlaxälvar i Östersjön enligt uppgift från ICES var hela 93 % år 2010. Enbart Torne älvs andel var 53 %.

Nivån och möjligheterna när det gäller älvfiske kan således också i stor utsträckning bero på hur det laxfiske som bedrivs i östersjöns huvudbassäng och fiskedödligheten som följer därav utvecklas.

#### Införande av TAC för älvar

Kommissionen föreslår bl.a. att bestämmelser om en älvspecifik TAC utfärdas på nationell nivå för Torne älv och Simo älv. TAC ska fastställas till en nivå genom vilken en smoltproduktion på 75 procent av den potentiella kapaciteten för smoltproduktionen i älven nås. Enligt ICES är det osäkert om smoltproduktionen i Simo älv och Torne älv kommer att uppnå 75 procent av deras kapacitet 2011.

Enligt kommissionens förslag ska Finland fastställa nivån för fiskedödligheten i de ovannämnda älvarna, och TAC-nivån får inte medföra att en fastställda nivån för fiskedödligheten överskrids. För att tillämpningen av TAC i älvfiske ska vara ett trovärdigt och verkningsfullt redskap för regleringen förutsätts bl.a. registrering av fiskare och fartyg, övervakning av landningar och framför allt att man har tillräckligt med information om

den mängd lax som vandrar upp i älven. Detta förutsätter en hel del forskningsinsatser samt myndighetsresurser och myndighetssystem och också ny nationell lagstiftning.

Under vissa förutsättningar kommer kommissionen genom att utnyttja sin befogenhet att anta delegerade rättsakter att ha möjlighet att föreskriva om fiskedödligheten eller TAC-nivån enligt EU-normer. Även om medlemsstaten har primär möjlighet att föreskriva om dessa, tar lagstiftningen på EU-nivå inte automatiskt hänsyn till lokala förhållanden i tillräcklig grad och det är möjligt att lokala fiskare fjärras från målen när det gäller att uppnå ett hållbart utnyttjande av fiskbestånden. Beslutsfattandet på EU-nivå ger inte möjlighet till delaktighet och transparens i processen, vilket krävs när det gäller regleringen av det lokala fisket.

Man bör också observera att det redan tekniskt är en stor utmaning att fastställa nivån på TAC och fiskedödligheten för ett älvmråde. För att dessa nivåer ska fastställas rätt krävs det analyserad information om det fiske som bedrivits i havsområdet under samma år och information om den mängd lax som vandrar upp i älven. Sådan information är inte lätt att få.

#### Fritidsfiske i älvar

Ett genomförande av förslaget kan innebära att möjligheterna till fritidsfiske av lax i älvar minskar i betydande grad. Fastställandet och införandet av TAC kan leda till en situation där fisket avbryts i och med att laxkvoten uppfylls mitt under fiskesäsongen. Med anledning av kommissionens förslag kan det också hända att begränsningar införs för laxfisket, bl.a. i fråga om fisketider eller fiske-redskap. Dessutom finns det en osäkerhet när det gäller hur Finland och Sverige sinsemellan ska kunna komma överens om nivån på TAC för Torne älv, den årliga fördelningen av den och införandet av den.

Kommissionens förslag om EU:s befogenheter att utfärda tekniska fiskebestämmelser för älvmråden

Kommissionen föreslår en möjlighet att utfärda tekniska fiskebestämmelser för älvmråden

genom befogenhet att anta delegerade rättsakter. Denna möjlighet har begränsats till att gälla alla laxbestånd som vid ikraftträdandet av förordningen inte har uppnått en nivå på 50 procent av den potentiella produktionen, och medlemsstaten inte själv har utfärdat sådana bestämmelser. Genom den omfattande befogenhet att anta delegerade rättsakter som kommissionen föreslår till sig själv är det ändå inte uteslutet att bestämmelser om tekniska åtgärder med stöd av andra artiklar också kan utfärdas för andra än svaga laxbestånd i samband med att TAC fastställs.

#### Föreslagen fiskekontroll

Kommissionens förslag ökar myndigheternas resursbehov för övervakningen av fisket till havs när det gäller det kommersiella laxfisket och fiskeguideverksamheten. Likaså i vildlaxälvar måste myndigheternas övervakning av att lagstiftningen iakttas ökas betydligt.

Konsekvenser för yrkesfiskarna eller för fiskeguideverksamheten i havsområden

De största konsekvenserna av förslaget för företagarna i havsområden uppstår till följd av beslutet om nivån på TAC. Jämfört med situationen för närvarande föreslås det att också fiskeguidernas fångster ska räknas in i Finlands kvot. Om Finlands laxkvot sänks till en nivå som är lägre än den nuvarande fångstnivån, blir kvoten en begränsande faktor för laxfisket oberoende av fiskeformen.

De laxfångster som rapporterades till ICES från Östersjöns huvudbassäng och Bottniska viken år 2010 uppgick till ca 143 000 laxar. Detta ligger något under det värde för fiskedödligheten (0,1) som kommissionen föreslår, eftersom det bedöms att det samma år fanns ca 1,7 miljoner vuxna laxar som var föremål för fisket i Östersjöns huvudbassäng och i Bottniska viken. En fiskedödlighet på 0,1 skulle innebära en TAC på 170 000 laxar. Enligt fångstuppgifter från ICES har den laxfångst som rapporterats minskat på ovan nämnda område från drygt 400 000 laxar till knappt 200 000 laxar under 2000-talet. TAC för lax har under 2000-talet minskat i Östersjöns huvudbassäng och i Bottniska viken

från 460 000 laxar till 250 000 laxar år 2011. Om man beaktar de tidigare konstaterade osäkerhetsmomenten, kan en sänkning av TAC innebära att fisket avbryts.

Finlands laxfångster i Östersjöns huvudbassäng och i Bottniska viken har enligt kvotuppföljningen minskat under 2000-talet till nuvarande ungefär 30 000 laxar. Om TAC exempelvis är 120 000 laxar, blir Finlands kvot ca 31 000 laxar.

Finlands laxkvot kan enligt det ovan beskrivna uppfyllas under sommarens fiskesäsong, då fångsten samlas in genom ryssjefiske vid kusten. Om kvoten uppfylls t.ex. i juni innebär det stora utmaningar för styrningen av laxfisket. En jämlik behandling av dem som bedriver kustfiske förutsätter att alla kustfiskare ska kunna bedriva fiske och utnyttja laxkvoten. Kvoten kan dock uppfyllas redan innan laxarna har hunnit vandra ut i Bottenviken.

Om endast en TAC för lax fastställs medför det en ny utmaning för styrningen av laxfisket. Laxkvoten för Finlands havsområde bör delas upp i två delar, för att behoven för kustfisket både i Finska viken och i Bottniska viken ska tillgodoses.

Avbrytandet av laxfisket till havs gör att också fisket av annan lax än den som härstammar från vildlaxälvar samtidigt avbryts. I Östersjön och särskilt i Bottenviken sätts det ut en stor mängd laxsmolt. År 2010 satte man ut sammanlagt 2 miljoner smolt i Bottenviken, alltså en mängd i samma storleksklass som de 2,2 miljoner smolt som produceras i områdets vildlaxälvar. De laxar som satts ut har odlats med tanke på fångst och de skulle till följd av fiskeförbudet delvis förbli outnyttjade.

I Finland finns det ca 10 fiskeguider som är verksamma till havs och som producerar tjänster som kan anses falla under tillämpningsområdet för förordningen. I havsområdet finns ca 10–20 verksamma kommersiella fiskare, som vid sidan av kommersiellt fiske sporadiskt bedriver verksamhet med fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske.

Fiskeguider förutsätts inneha ett särskilt verksamhetstillstånd. I förslaget krävs inte att det är ett sådant tillstånd som beviljas efter prövning och som behövs för utövande av

näring. Införandet av systemet förutsätter dock ny nationell lagstiftning.

En minskning av utsättningen av lax skulle inverka negativt på laxfisket till havs och särskilt på de fiskare som är verksamma utanför uppdämda älvar. När det gäller dessa älvar finns det en skyldighet att sätta ut lax för att kompensera de förluster som uppdämningen orsakar fisket. Inverkan skulle vara stor bl.a. utanför Kemi älv och Ijo älv, där både yrkesfiskare och fritidsfiskare bedriver laxfiske.

#### Konsekvenser för laxutsättningarna

Förslaget skulle leda till att annan utsättning av lax än stödutsättning och utsättning för återetablering i potentiella laxälvar skulle upphöra inom sju år från förordningens ikraftträdande. De vetenskapliga grunder som kommissionen framför när det gäller utsättningarnas skadliga inverkan på laxbeståndens genetiska mångfald och fisket är ytterst bristfälliga.

I Finland sker utsättning av lax med statliga eller privata medel samt med stöd av tillståndsbeslut enligt vattenlagen. Kommissionens förslag har negativ inverkan särskilt på den kompensationsutsättning som görs med stöd av dessa tillståndsbeslut. En del av dem bör betraktas som stödutsättning eller utsättning för återetablering i enlighet med förordningen.

När det gäller verkningsfullheten av laxutsättningarna finns det en stor variation. I fråga om fångstutvecklingen och enligt vissa forskningsresultat i fråga om kostnad–nyttaförhållandet finns det utrymme för förbättring. För att förbättra resultaten har man vidtagit flera forskningsåtgärder och andra åtgärder. Om utsättningarna begränsas på det föreslagna sättet är det osäkert om dessa åtgärder fortsätter, eftersom en del av dem baserar sig på privat finansiering.

I stället för utsättningar strävar man numera alltmer efter att återställa fiskarnas naturliga livscykel och få fiskarna att föröka sig i naturen. I de flesta fall är det inte möjligt att helt återställa den uppskattade produktionspotentialen i älven. Därför har man i tillståndsbeslut om byggande av kraftverk ge-

nom utsättning av lax kompenserat de fiskare som orsakats skada av förstörandet av reproduktionsmöjligheterna. Den tidsfrist på sju år som kommissionen föreslår är alldeles för kort, eftersom den tillståndsprocess enligt vattenlagen som nämns ovan kräver anmärkningsvärt lång tid.

Den begränsning som kommissionen föreslår kan inte enligt motiveringen anses sådan att den i tillräcklig utsträckning beaktar medlemsländernas varierande och föränderliga förhållanden. Kommissionen har inte heller grundligt bedömt vilken betydelse förbudet mot utsättning har med tanke på annan lagstiftning i EU som ska tillämpas, så som t.ex. ramdirektivet för vatten.

#### Ekonomiska konsekvenser

Kommissionens förslag leder till att skyldigheterna inom den offentliga sektorn ökar permanent och medför extra kostnader. Kostnader uppkommer särskilt av ändringar och förvaltning av ADB-system samt av behovet av ökade personalresurser och andra resurser för övervakning av att bestämmelserna iakttas och för forskning. Det är svårt att uppskatta hur stora de ökade kostnaderna är.

De direkta kostnadseffekterna är ganska små för de kommersiella fiskarna och för ägarna av fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske. De indirekta ekonomiska konsekvenserna av bl.a. den minskade kvoten är betydande för kommersiella fiskare. Detta kan leda till att utbudet på lax och annan inhemsk fisk till konsumenterna, till förädling och till handeln minskar och att beroendet av importerad fisk ökar. Även fisketurismen kan drabbas av ekonomiska förluster på grund av den stramare regleringen av älvfisket och tillämpning av TAC på älvfiske. Tillämpningen av befogenheten att anta delegerade rättsakter ökar osäkerheten och minskar förutsägbarheten när det gäller verksamhetsmöjligheterna.

Hur stora ekonomiska konsekvenser förslaget har på vattenbruksföretagarna är svårt att avgöra. Redan kommissionens förslag i sig kan påverka vattenbruksföretagarnas vilja att göra investeringar och att vidta åtgärder för att ytterligare förbättra verkningsfullheten av utsättningarna. Ett minskat behov av lax-

utsättning försämrar sysselsättningen i vattenbruksanläggningar. Dessa konsekvenser kan beröra områden där det finns få alternativa sysselsättningsmöjligheter.

#### 6 Behandlingen av förslaget i Finland och i EU:s institutioner

Förslaget skickades ut på en omfattande remiss till ca 100 olika intressentgrupper. Dessutom har förslaget presenterats på olika seminarier och vid andra evenemang.

Enligt EU:s nuvarande ordförandeland Polens planer inleddes behandlingen av förslaget i rådets arbetsgrupp för intern fiskeripolitik den 16 september 2011. Några uppgifter om tidtabellen för behandlingen i Europaparlamentet finns inte.

Dessutom har förslaget behandlats i EU-sektion 17.

#### 7 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 och inte särskilt lämpliga för sitt syfte. Dessutom kan man konstatera att kommissionen förefaller att basera sitt förslag på förslaget till förordning om reform av EU:s gemensamma fiskeripolitik, och inte så mycket 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.

Förslagets rättsliga grund samt subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

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. Enligt den nämnda punkten har EU exklusiv behörighet när det gäller att bevara havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. I grundförordningen som gäller den gemensamma fiskeripolitiken, (EG) nr 2371/2002, begränsas tillämpningen av fiskeripolitiken dock till laxens period i havet. 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. Motsvarande diskussion om den artikel i EUF-fördraget som ska tillämpas har förts redan tidigare i samband med att förslagen om förvaltningsplaner för andra fiskbestånd behandlades, och institutionerna har ännu inte nått någon gemensam standpunkt när det gäller denna principiella fråga om tillämpningen av artikel 43.2 eller artikel 43.3 i EUF-fördraget. Statsrådet anser att frågan bör utredas vidare.

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 ytterligare skyldigheter som kommissionens förslag medför överensstämmer inte till alla delar med proportionalitetsprincipen. I synnerhet de nya skyldigheter som hänförs 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 det är viktigt att övervaka laxfisket på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Samtidigt anser statsrådet dock att ett effektivt genomförande av den kontrollagstiftning som utvecklats starkt under de senaste åren ska prioriteras i förhållande till de nya skyldigheter som framförs i förslaget.

Regleringen av laxfisket till havs

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 är också laxbestånd vars tillstånd är svagt föremål 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 regleringsmodellen minskar således också mängden lax som kastas bort.

Denna regleringsmodell 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 den regleringsmodellen genomförs skulle det leda till en mer flexibel reglering av fisket på nationell nivå när mängden lax ökar vid kustfisket och älvfisket. Det är sannolikt att förslagets mål när det gäller smoltproduktionen är lättare att uppnå på detta sätt.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om att tillämpa ett 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 på de många problemen i anslutning till laxfisket i Östersjön. Den avviker också från andra motsvarande gällande planer för fiskbestånd i EU. Dessutom bör man redogöra för den vetenskapliga grund med stöd av vilken ett och samma värde för fiskedödligheten har föreslagits för alla Östersjöns laxbestånd i havet.

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 enligt 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.

TAC för lax i Östersjön och den relativa stabiliteten

Kommissionens förslag är oklart i fråga om hur det inverkar på de två olika TAC som fastställs för närvarande. Av förslaget framgår inte heller hur den eventuellt inverkar på den relativa stabiliteten. Statsrådet anser att det bör utredas vilka konsekvenser kommissionens förslag har för den relativa stabiliteten och för frågan om det i framtiden ska

fastställas en eller två TAC för laxbestånden i Östersjön. Dessutom bör förslaget om att i TAC inkludera fångsterna för fartyg som erbjuder tjänster för fritidsfiske och betydelsen av det för den relativa stabiliteten utredas.

Fastställande och införande av TAC i älvområdet

Statsrådet anser att förslaget om att föreskriva om en TAC som gäller älvfiske 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 gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige och dess fiskestadga är ett exempel på ett praktiskt arrangemang som fungerar väl.

Myndighetsuppgifter och fiskeövervakningen

Statsrådet anser att man bör undvika att föreskriva om nya övervakningsskyldigheter i EU, om inte det är nödvändigt för att uppnå de uppställda målen. Till denna del bör förslaget enligt statsrådet ses över så att det blir lämpligare och mer kostnadseffektivt med tanke på förhållandena och syftet. Dessutom bör man minska på antalet sådana åtgärder där man inte kunnat visa hur nödvändiga och verkningsfulla de är för att nå målen.

Förslaget att införa TAC i älvområden och den övervakning det förutsätter kan inte anses vara en åtgärd som är ändamålsenlig, kostnadseffektiv eller proportionerlig. Uppföljningen av laxfångsterna i älvområden kunde dimensioneras enligt lösningar av samma slag som redan tillämpas i Finland i olika älvar.

Utsättning av lax

Enligt statsrådets synpunkt 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).

Befogenhet att anta delegerade akter och genomförandebefogenheter

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. T.ex. 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 försla-

get. Även om regleringen av fisket i älvmråden inte genast då förslaget trätt i kraft flyttas över till EU-nivå, anser statsrådet att det bör utredas om EU med stöd av den föreslagna rättsliga grunden har befogenhet att föreskriva om fiske i inlandsvatten 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 de bestämmelser som ingår artiklarna 6 (fastställande av TAC i älvar), 7 (fiskedödlighetens nivå till havs) och 11 (kommissionens åtgärder när det gäller älvar med svaga vildlaxbestånd). Statsrådet anser att det till övriga delar inte är möjligt att bedöma om det är fråga om andra än sådana viktiga element som ska anges i grundförordningen, vilket är en förutsättning när det gäller delegering av befogenheter.

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