

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (RP 33/2024 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Maija Mela, jord- och skogsbruksministeriet
- specialforskare Jari Raitaniemi, Naturresursinstitutet
- jurist Kati Möttönen, Livsmedelsverket
- ledande fiskeriexpert Aki Koskinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- fiskeribiolog Malin Lönnroth, Centralförbundet för Fiskerihushållning.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- WWF Finland.

Inget yttrande av

- Finlands Dagligvaruhandel rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken ändras. Genom den föreslagna lagen ska det utfärdas bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning vad gäller fiskerikontroll.

Lagen avses träda i kraft den 10 juli 2024.

Betänkande JsUB 5/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund till propositionen

Syftet med propositionen är att genom en ändring av 2014 års lag om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken utfärda nödvändiga nationella tilläggsbestämmelser till förordningen om kontroll och påföljdssystem inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Förordningen om ändringar gällande fiskerikontroll godkändes av rådet och parlamentet hösten 2023. Enligt EU:s fördrag har unionen exklusiv befogenhet att bevara havets biologiska resurser som en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att EU:s förordning om ändringar gällande fiskerikontroll är direkt tillämplig rätt i medlemsländerna, och genom nationell lagstiftning kan endast bestämmelser som kompletterar förordningen utfärdas. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringar.

Statsrådet har informerat riksdagen om kommissionens förslag angående förordningen om ändringar gällande fiskerikontroll genom U-skrivelse U 66/2018 rd den 13 juli 2018 och genom en kompletterande skrivelse den 17 mars 2020. Utskottet har i sina utlåtanden om statsrådets skrivelser bland annat konstaterat att en effektiv och kostnadseffektiv fiskekontroll är en nödvändig och viktig del av den gemensamma fiskeripolitiken som syftar till att trygga fiskbeståndens hållbarhet (JsUU 6/2020 rd — U 66/2018 rd). Kostnaderna för kontrollen ska dock stå i proportion till den konstaterbara nyttan, och kostnaderna ska granskas med tanke på de olika formerna av kustfiske och yrkesfiskargrupperna så att kraven på kontroll inte blir oskäligen för fiskarna. Tyvärr innehöll kommissionens förslag till förordning om ändringar gällande fiskerikontroll flera lösningar som strider mot Finlands förhandlingsmål, och därför röstade Finland i rådet mot att förordningen godkänns.

Bakgrunden till förordningen om ändringar gällande fiskerikontroll är de stora skillnader i medlemsstaternas påföljdssystem som kommissionen har observerat. Jord- och skogsbruksutskottet anser det viktigt att fiskerikontrollen är effektiv och rättvis i alla EU:s medlemsländer. Enligt Europeiska fiskerikontrollbyrån genomfördes 2023 till exempel över 34 000 inspektioner i Medelhavet inom ramen för de så kallade gemensamma övervakningsinsatserna i havsområdena. Överträdelser upptäcktes i 11 procent av inspektionerna. År 2023 utfördes drygt 3 600 inspektioner i Östersjön, och i 2,8 procent av inspektionerna upptäcktes överträdelser. Utskottet framhåller att EU-regleringen av fisket måste vidareutvecklas så att regleringen och kontrollen i anslutning till den i tillräcklig grad står i proportion till de regionala särdragen hos och omfattningen av eller exempelvis fångstmängderna inom den fiskeverksamhet som är föremål för kontrollen. Med tanke på transparensen i kontrollverksamheten och likabehandlingen av medlemsländerna är det också välkommet att uppgifterna i kontrollrapporterna om medlemsländerna är offentliga i så stor utsträckning som möjligt, dock med hänsyn till kravet på skydd av privatlivet.

Lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken gäller kommersiellt fiske till havs och handel med fisk. De lagändringar som ingår i propositionen har inga konsekvenser för fritidsfiskare eller fiskhandeln, utan de gäller endast kommersiellt fiske till havs. Enligt Naturresursinstitutets statistik för 2023 finns det 2 133 kommersiella fiskare i Finlands havsområde. Av dessa kommersiella fiskare som omfattas av lagens tillämpningsområde

Betänkande JsUB 5/2024 rd

hör 400 till den nationellt definierade grupp I, som avser yrkesfiskare, medan resten hör till grupp II. Förordningen om ändringar gällande fiskerikontroll har efter att den i sin helhet blivit tillämplig betydande konsekvenser inte bara för det kommersiella fisket utan också för fritidsfisket och för fiskhandeln. Den nationella lagen måste då också uppdateras till betydligt större delar än vad som görs i den aktuella propositionen. Tillämpningen av EU:s ändringsförordning inleds stegvis vid fyra tidpunkter, det vill säga den 9 januari 2024, den 10 juli 2024, den 10 januari 2026 och den 10 januari 2028. Den aktuella propositionen innehåller kompletterande lagstiftning av teknisk art i anslutning till de två första tillämpningstidpunkterna. Dessa ändringar gör det möjligt att följa EU-reglerna fram till den 10 januari 2026.

Påförande av överträdelseavgift och påföljdsavgift

Propositionen innehåller ändringar i bestämmelserna om påförande av överträdelseavgift och påföljdsavgift för allvarliga förseelser i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken. I propositionen föreslås det att 49 § 1 mom. om överträdelser och 51 § 1 mom. om allvarliga förseelser förtydligas så att överträdelseavgift och i fråga om allvarliga förseelser påföljdsavgift påförs särskilt för varje gärning eller underlåtelse. I propositionen konstateras det att avsikten med förtydligandet är att uppfylla kraven i EU-lagstiftningen. Dessutom bedöms förtydligandet förbättra verksamhetsutövarnas rättsskydd och likabehandling.

Antalet misstänkta överträdelser som kommit till Livsmedelsverket för behandling har varierat mellan cirka 150 och 250 åren 2019—2023. Antalet misstänkta allvarliga överträdelser har varit 1—3 om året. Av de fall som avgörs vid Livsmedelsverket gäller cirka 30—50 procent överskridning av den tillåtna toleransmarginalen vid uppskattning av fångst, det vill säga den så kallade MOT-regeln. För det praktiska fisket är bestämmelsen om tillåten toleransmarginal vid uppskattning av fångst den viktigaste frågan i anslutning till överträdelser. Med tillåten toleransmarginal avses i vilken utsträckning den uppskattade fångsten för varje fiskart som registrerats i den kommersiella fiskarens fiskeloggbok får skilja sig från den mängd som registrerats i landningsdeklarationen eller från resultatet av en inspektion utförd av tillsynsmyndigheten. Som allmän regel får denna skillnad inte överstiga 10 procent för varje fiskart. I Östersjön tillämpas en lindrigare regel från och med den 10 juli 2024 till och med den 10 januari 2028. I linje med den gällande fleråriga Östersjöplanen är toleransmarginalen under denna tid 20 procent per art i fråga om de fångster som landats osorterade vid fiske efter strömming och vassbuk.

I den reviderade lagstiftningen kommer en överträdelse att betraktas som allvarlig vid en lägre nivå än tidigare, varvid påföljderna för fiskaren blir svårare. Överträdelseavgiften är minst 100 eller 300 euro beroende på vilken typ av vanlig överträdelse det gäller, och påföljdsavgiften minst 2 000 euro. I fråga om allvarliga överträdelser föreskrivs det om påföljdsavgiftens minimibelopp i EU:s förordning om ändringar gällande fiskerikontroll, men i fråga om vanliga överträdelser baserar sig överträdelseavgiftens storlek på nationella bestämmelser. Tröskeln för allvarlig överträdelse överskrids enligt huvudregeln när den mängd fiskeriprodukter som överskrider toleransmarginalen är minst 100 procent av toleransmarginalen. En överträdelse vid fiske efter strömming och vassbuk i Östersjön kan dock anses vara allvarlig redan när skillnaden mellan de uppskattningar som registrerats i fiskeloggboken och de landade mängderna eller resultatet av en inspektion är minst 25 procent per art (10.7.2024—10.1.2028).

Betänkande JsUB 5/2024 rd

I de yttranden som utskottet fått har det fästs uppmärksamhet vid att påförande av administrativ överträdelseavgift och påföljdsavgift separat för varje överträdelse och allvarlig överträdelse i vissa fall kan leda till ett oskäligt strängt slutresultat. Åtstramningen av regeln kan medföra praktiska problem särskilt för strömmings- och vassbuksfisket. Till exempel en trålfångst innehåller ofta rikliga mängder av båda arterna, och jämfört med den totala fångsten kan mängdförhållandet mellan arterna skilja sig avsevärt i två tråldrag. Det är inte lätt att göra en exakt uppskattning av fångstens sammansättning per art. Också i det fall att fiskarna tillämpar samma mätmetoder som forskarna vid provtrålning eller övervakarna efter landningen, är det i fråga om kommersiell fångst svårt att tillförlitligt mäta fångstmängderna per art ombord på fartyget. Fiskarnas rättskydd tillgodoses inte nödvändigtvis, eftersom resultaten av uppföljningen är godtyckliga.

När en överträdelseavgift eller påföljdsavgift i enlighet med propositionen påförs särskilt för varje gärning eller underlåtelse, ska särskild uppmärksamhet fästas vid att kravet på proportionalitet uppfylls. Utskottet konstaterar att det i 51 och 54 § i den gällande lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken föreskrivs om Livsmedelsverkets möjlighet att i vissa situationer besluta att gärningen ska betraktas som en vanlig överträdelse i stället för en allvarlig överträdelse eller besluta att avstå från att påföra överträdelseavgift. För att man också i fortsättningen ska kunna undvika situationer där oavsiktliga och mindre fel leder till oskäliga påföljder för fiskaren, ska Livsmedelsverket kunna tillämpa ovannämnda bestämmelser om jämkning också när toleransmarginalen överskrids. För att säkerställa detta föreslår utskottet att 51 § ändras enligt detaljmotiveringen nedan. *Dessutom förutsätter utskottet att det noggrant och samlat granskas hur lagens påföljdsbestämmelser fungerar och hur proportionella de är när lagen nästa gång ses över 2025.* I detta sammanhang bör man också granska storleken på de nationella överträdelseavgifterna och förutsättningarna för att inte påföra någon avgift.

DETALJMOTIVERING

51 §. Allvarliga överträdelser. I propositionen föreslås det att 51 § 1 mom. om allvarliga överträdelser kompletteras med en ny 5 punkt, där det hänvisas till artikel 8.4 om tillåten toleransmarginal i förordningen om ändringar gällande fiskerikontroll. Utskottet föreslår att ordalydelsen i den nya 5 punkten förtydligas så att det tydligare framgår när tröskeln för allvarliga överträdelser överskrids på det sätt som avses i artikel 8.4 i förordningen om ändringar gällande fiskerikontroll.

I 2 mom. i den gällande 51 § föreskrivs det om Livsmedelsverkets möjlighet att besluta att en viss gärning som avses i 1 mom. kan betraktas som en vanlig överträdelse i stället för en allvarlig överträdelse. En förutsättning för ett sådant beslut är att gärningen med beaktande av omständigheterna och följderna av den är ringa och att ekonomisk vinning inte är syftet med gärningen. Om gärningen betraktas som en vanlig överträdelse är minimiavgiften 300 euro i stället för den avgift på 2 000 euro som gäller för en allvarlig överträdelse. På det sätt som beskrivs ovan i utskottets överväganden anser utskottet det vara viktigt att påföljderna för överträdelser står i rätt proportion till gärningens skadlighet och att fiskarnas oavsiktliga och mindre fel i synnerhet vid registreringen av fångstmängder per art inte leder till påföljder som är oskäliga för fiskarna. Utskottet föreslår därför att 2 mom. kompletteras med en hänvisning till 1 mom. 5 punkten så att Livsmedelsverket också i de fall som avses i 5 punkten — om de ovan nämnda förutsättningarna uppfylls

Betänkande JsUB 5/2024 rd

— kan besluta att gärningen kan betraktas som en vanlig överträdelse i stället för en allvarlig överträdelse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 33/2024 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014) 3 § 9 punkten, 6 § 1 mom., det inledande stycket i 49 § och 51 § ~~1 mom.~~, av dem 3 § 9 punkten, det inledande stycket i 49 § och 51 § ~~1 mom.~~ sådana de lyder i lag 874/2022, och *fogas* till 3 §, sådan den lyder i lag 874/2022, en ny 10 punkt som följer:

3 §

Definitioner i Europeiska unionens lagstiftning

I denna lag avses med

9) *Europaparlamentets och rådets förordning om statistik över fiske i Nordatlantens östra del* Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 218/2009 om avlämnande av statistikuppgifter om nominell fångst från medlemsstater som bedriver fiske i Nordatlantens östra del,

10) *Europaparlamentets och rådets förordning om ändringar gällande fiskerikontroll* Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 och (EU) 2019/473 vad gäller fiskerikontroll.

Betänkande JsUB 5/2024 rd

6 §

Gränsbevakningsväsendet

Utöver vad som föreskrivs i 5 § sköter Gränsbevakningsväsendet de uppgifter enligt artikel 9a i rådets kontrollförordning som hör till centrumet för fiskerikontroll.

49 §

Överträdelser

Livsmedelsverket påför överträdelseavgift särskilt för varje gärning och underlåtelse för den som

51 §

Allvarliga överträdelser

Livsmedelsverket påför påföljdsavgift särskilt för varje gärning eller underlåtelse för den som

- 1) bedriver IUU-fiske på det sätt som avses i artikel 3.1 i rådets IUU-förordning,
- 2) bedriver affärsverksamhet som direkt hänför sig till IUU-fiske på det sätt som avses i artikel 42.1 b i rådets IUU-förordning,
- 3) förfalskar handlingar som avses i rådets IUU-förordning eller använder sådana falska eller ogiltiga handlingar på det sätt som avses i artikel 42.1 c i rådets IUU-förordning,
- 4) på det sätt som avses i artikel 90.1 a, b eller c i rådets kontrollförordning underlåter att över-
sända en landningsdeklaration eller avräkningsnota när fångsten har landats i en hamn i ett tred-
jeland, manipulerar motorn på fiskefartyget för att öka motorns effekt eller underlåter att på fis-
kefartyget ta ombord och bevara samt landa en fångst, eller
- 5) underlåter att fullgöra ~~en sådan~~ skyldigheten att korrekt i fiskeloggboken registrera fisk-
mängderna ~~och skillnaden mellan de mängder som registrerats och~~ **enlighet med den tillåtna to-
leransmarginalen så att avvikelsen från de mängder som landats eller blivit resultatet av en in-
spektion ska anses utgöra en allvarlig överträdelse**, ~~som~~ enligt bestämmelserna i artikel 8.4 i för-
ordningen om ändringar gällande fiskerikontroll ~~ska anses utgöra en allvarlig överträdelse~~.

Om en gärning som avses i artikel 3.1 a–e eller 3.1 i i rådets IUU-förordning eller i artikel 90.1 a, b eller c i rådets kontrollförordning **eller i 1 mom. 5 punkten**, med beaktande av omständighet-
erna och följderna av gärningen är ringa, och om ekonomisk vinning inte är syftet med gärningen,
kan Livsmedelsverket besluta att gärningen är en överträdelse och påföra överträdelseavgift i en-
lighet med 50 § 2 och 3 mom. (Nytt 2 mom.)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande JsUB 5/2024 rd

Helsingfors 7.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jenna Simula saf
medlem Tiina Elo gröna
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Antti Kangas saf
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Anders Norrback sv
medlem Timo Suhonen sd
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Peter Östman kd
ersättare Petri Huru saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.