

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2001 rd

Regeringens proposition om godkännande av avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i detta avtal och om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2001 propositionen om godkännande av avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i detta avtal och om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik (RP 8/2001 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet lämnat utlåtande

(GrUU 6/2001 rd) om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Anna Sotaniemi, utrikesministeriet
- fiskerirådet Orian Bondestam och specialplanerare Risto Lampinen, jord- och skogsbruksministeriet.

Dessutom har justitieministeriet, Centralförbundet för fiskerihushållning, Finlands Yrkesfiskarförbund och Etelä-Suomen Merikalastajain Liitto lämnat skriftliga expertutlåtanden.

PROPOSITIONEN OCH UTLÅTANDET FRÅN GRUNDLAGSUTSKOTTET

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det i New York den 4 augusti 1995 ingångna av-

talet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvan-

drande fiskbestånd, en lag om ikraftträdande av de anknyttande bestämmelserna och en lag om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik.

Avtalet godkändes utan omröstning av den FN-konferens som 1993—1995 sammanträdde för att behandla gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i enlighet med överenskommelserna vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992.

Avtalet kompletterar bestämmelserna i artikel 63 och 64 om gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i FN:s havsrättskonvention. I bestämmelserna uppmanas internationella organisationer att samarbeta i syfte att säkerställa bevarandet av dessa arter och optimalt nyttja dem på behörigt sätt.

Avtalet gäller fiske på det fria havet och bygger på följande tre utgångspunkter: åtgärder för bevarande och förvaltning i enlighet med försiktighetsprincipen och på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga fakta, åtgärder för att säkerställa att fisket inte äventyrar åtgärderna för bevarande och förvaltning och fredlig lösning av tvister. Avtalet kräver att kuststaterna och stater vars medborgare bedriver fiske på det öppna havet skall samarbeta inom ramen för regionala fiskeorganisationer.

Vidare innehåller avtalet bestämmelser som icke-deltagare i arrangemangen, flaggstaternas skyldigheter och verkställigheten av avtalet. Dessutom finns det bestämmelser om erkännande av utvecklingsländernas särskilda behov.

Propositionen innehåller ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och ett förslag till lag om ändring om lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik. Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs i en förordning av republikens president och som sammanfaller med tidpunkten för avtalets ikraftträdande i Finland.

Grundlagsutskottets utlåtande

I motiveringen till utlåtandet framhåller grundlagsutskottet att propositionen gäller ett så kallat partsavtal, ett avtal med delad kompetens, och att en betydande del av bestämmelserna ingår i Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet. På de punkterna har medlemsstaterna ingen behörighet, och riksdagens godkännande gäller därför inte dessa delar av avtalet. Detta bör beaktas vid utformningen av riksdagens beslut, påpekar grundlagsutskottet. Vidare framhåller grundlagsutskottet att propositionen inte går närmare in på förklaringen om Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters behörighet. I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke redogör utskottet indirekt för räckvidden för medlemsstaternas behörighet. Grundlagsutskottet finner det viktigt att frågorna kring delad kompetens uppmärksammas på behörigt sätt när propositioner om avtal med delad kompetens utarbetas. Propositionerna måste redogöra för i vilket hänseende ett avtal ingår i medlemsstaternas behörighet. Grundlagsutskottet anser att jord- och skogsbruksutskottet bör begära en utredning av frågan när propositionen behandlas.

Beträffande 6 § 3 mom. i det andra lagförslaget anser grundlagsutskottet att momentet innehåller bestämmelser om vilka befogenheter en fiskeriövervakningsmyndighet från en annan stat har vid övervakningen av fiske på det öppna havet. Momentet hänvisar generellt till bestämmelser i ett avtal som är bindande för Finland. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen bör ses över för att hänvisa till det aktuella avtalet.

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande att riksdagens samtycke behövs för godkännande av det i New York den 4 augusti 1995 ingångna avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i den mån avtalet ingår i Finlands behörighet. Vidare anför grundlagsutskottet att beslutet skall fattas med enkel majoritet och att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

*Allmän motivering**Utredning om kompetensfördelningen*

I samband med behandlingen av ärendet har utskottet anmodat utrikesministeriet att lämna det slag av utredning om kompetensfördelningen mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater som avses i motiveringen till grundlagsutskottets utlåtande. I utredningen framhålls att när Europeiska gemenskapen undertecknade avtalet den 27 juni 1996 deponerade den en förklaring om sin behörighet hos FN:s generalsekreterare. I samband med att Finland tillsammans med gemenskapens övriga medlemsstater deponerar ratifikationsinstrumentet har Finland för avsikt att poängtera, i likhet med övriga medlemsstater, att det i egenskap av medlem av gemenskapen har överfört behörigheten till gemenskapen i vissa frågor som styrs av avtalet och att en förklaring om behörighetens natur och omfattning lämnas särskilt i enlighet med artikel 47 i avtalet. Förklaringen ingår som bilaga till regeringens proposition.

I utrikesministeriets utredning påpekas vidare att förklaringen om behörigheten är avsedd som information till de övriga avtalsslutande parterna om hur behörigheten är fördelad mellan gemenskapen och dess medlemsstater. Om det sker förändringar i denna fördelning måste de övriga avtalsslutande parterna informeras. Gemenskapen har haft som praxis att ange kompetensfördelningen på en relativt allmän nivå. I sin proposition utreder regeringen indirekt kompetensfördelningen i den mån det är fråga om avtalsbestämmelserna hör till området för lagstiftning eller inte och behovet av riksdagens samtycke. I utredningen framhålls avslutningsvis att en enskild medlemsstat inte har möjlighet att ange sin befogenhet mer i detalj än vad som gjorts i förklaringen.

Utskottet hänvisar till ovan redovisade motiv till grundlagsutskottets utlåtande och understryker att tillräcklig uppmärksamhet måste fästas vid kompetensfördelningen i kommande propositioner om avtal om delad kompetens. Av pro-

positionerna måste framgå i vilka delar avtalen faller inom medlemsstaternas kompetens.

Laxkvoterna i Östersjön

Från sakkunnighåll har det framförts för utskottet att uppdelningen av laxkvoterna i Östersjön mellan Europeiska gemenskapens medlemsstater absolut står i strid med den så kallade lekstatsprincipen och som kommer till uttryck i Förenta Nationernas havsrättskonvention. Det har hänvisats till att principen innebär att de stater inom vilkas område ett visst fiskbestånd förökar sig primärt bär ansvar för att bevara fiskbeståndet, men att de också har förstahandsrätt att utnyttja fiskbeståndet.

Utskottet framhåller att den föreliggande propositionen inte har direkt samband med bestämmelserna om anadroma fiskbestånd i artikel 66 i havsrättskonventionen. Utskottet har erfarit att Internationella fiskerikommisionen för Östersjön (IBSFC) sedan 1991 har fastställt en totalkvot för lax och beslutat om hur den fördelas mellan de avtalsslutande staterna. Innan Finland gick med i gemenskapen deltog Finland som avtalsslutande part i förhandlingarna. Finland föreslog då i flera omgångar allt sedan slutet av 1980-talet att fördelningen av laxkvoterna bör bygga bland annat på de avtalsslutande staternas produktion av lax, med andra ord mängderna utplanterade smolt. Men förslaget fick inte behövt medhåll från de övriga avtalsslutande staterna och har därmed inte blivit en grund för kvotfördelningen. Däremot godkändes fångsthistorien som grund för fördelningen av laxkvoter. Till följd av medlemskapet i Europeiska unionen har Finlands laxkvot fastställts som en viss andel av gemenskapens kvot. Denna andel finns inskriven i Finlands anslutningsavtal och bygger på kvoterna, fångsterna under en referensperiod. I gemenskapen fördelas kvoterna utifrån så kallad relativ stabilitet som lägger huvudvikten vid medlemsstaternas fångsthistoria. Medlemsstaternas kvotfördelning eller relativa stabilitet är en hörnsten i den gemensamma fiskeripolitiken.

Vidare har utskottet erfarit att IBSFC inom sig inom de senaste åren i linje med handlingsprogrammet för lax (SAP) har arbetat för att ta fram nya strategier för effektivare fiske av utplanterad lax. En tänkbar lösning är att terminalfisket utvidgas och utvecklas för att den utplanterade laxen bättre skall kunna exploateras utan risk för vildlaxbeståndet. I Finland kommer försök med terminalfiske att inledas längs hela Bottniska vikens kust redan i vår. Bland annat utifrån detta vill Finland i gemenskapen och i sin egenskap av medlem av gemenskapens delegation i IBSFC verka för att det inom hela systemet med reglering av laxfisket medges en möjlighet till terminalfiske av utplanterad lax och att Finlands insats för att plantera ut lax därmed i praktiken kunde beaktas.

Med stöd av vad utskottet har erfarit anser det viktigt att regeringen utifrån den s.k. lekstatsprincipen arbetar för att ändra regleringssystemet för laxfisket i Östersjön såtillvida att det tar hänsyn till den naturliga reproduktionen av lax i våra älvar och vår starka insats när det gäller utplantering av lax.

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslagen behövliga och angelägna. Utskottet tillstyrker dem med anmärkningarna ovan och ändringsförslagen nedan.

Detaljmotivering

Det första lagförslaget

Ingressen. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att hänvisningen till 95 § 2 mom. grundlagen i ingressen stryks.

1 §. Utskottets förslag till språklig precisering av bestämmelsen påverkar inte den svenska texten.

Det andra lagförslaget

6 §. Utskottet hänvisar till motiveringen till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår en hänvisning till det föreliggande avtalet i ett nytt 3 mom.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår jord- och skogsbruksutskottet vördsamt

att det i New York den 4 augusti 1995 ingångna avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd godkänns till de delar som det ingår i Finlands behörighet och

att det första och det andra lagförslaget godkänns med följande ändringar:

1.

Lag

om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd

I enlighet med riksdagens beslut (*utesl.*) föreskrivs:

1—3 §
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 8 december 1994 om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik (1139/1994) 3 § samt
fogas till 6 § ett nytt 3 mom, till 8 § ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 8 a § som följer:

3 §
(Som i RP)

6 §
Verkställande av övervakning

nan stat. Även dessa myndigheter har den i 5 § föreskrivna rätten till information. Övervakningsmyndigheten kan också beordra att ett fiskerifartyg skall föras till hamn, om detta bestäms eller föreskrivs i *avtalet* eller i *tillämpningsbestämmelserna till avtalet*.

I fråga om fiske på det fria havet kan övervakningen utföras av finska myndigheter och, i enlighet med *avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (FördrS /)*, av en fiskeriövervakningsmyndighet från en an-

8 och 8 a §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen

(Som i RP)

JsUB 6/2001 rd — RP 8/2001 rd

Helsingfors den 19 april 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Hannu Aho /cent
Nils-Anders Granvik /sv (delvis)
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kangas /vänst
Marja-Leena Kemppainen /fkf

Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /cent
Pertti Mäki-Hakola /saml
Olli Nepponen /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Unto Valpas /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Carl Selenius.