

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkringsstöd för kommersiellt fiske

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkringsstöd för kommersiellt fiske (RP 129/2012 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 27/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Harri Kukka och lagstiftningsråd Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringssekreterare Tiina Mäntyranta, social- och hälsovårdsministeriet

- fiskerimästare Jukka Lähde, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- försäkringsspecialist Lalli Castrén, Finansbranschens Centralförbund
- näringslivschef Vesa Karttunen, Centralförbundet för fiskerihushållning
- verkställande direktör Kim Jordas, Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- verkställande direktör Teemu Tast, Etelä-Suomen kalastusvakuutusyhdistys
- verkställande direktör Jyrki Oikarinen, Pohjanmaan kalastusvakuutusyhdistys
- verkställande direktör Leif Kaarto, Österbotens fiskeriförsäkringsförening.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Nylands fiskeriförsäkringsförening
- Satakunnan kalastusvakuutusyhdistys
- Åbolands fiskeriförsäkringsförening.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om försäkringsstöd för kommersiellt fiske.

I lagen föreskrivs om möjligheten att av statens medel betala stöd på basis av skador som har uppstått på kommersiella fiskares fångstredskap, vissa andra fiskeredskap eller högst 12 meter långa fartyg på Finlands territorialvatten eller inom Finlands ekonomiska zon. I lagen ingår

bestämmelser om villkoren för utbetalning av stöd och om det förfarande som iakttas vid utbetalningen av stödet. Stödet ska enligt förslaget betalas ut som en del av försäkringsersättningen och utbetalningen ska skötas av de aktörer inom försäkringsbranschen som godkänns som fiskeriförsäkringsinrättningar. I lagen föreskrivs det om en fiskeriförsäkringsinrättnings uppgifter

och om den myndighet som styr och utövar tillsyn över skötseln av uppgifterna.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med lagförslaget är att i det gällande systemet med fiskeriförsäkringsstöd ta in de villkor som EU-kommissionen ställer i sitt beslut den 11 januari 2012 om stödordningens förenlighet med den inre marknaden. Kommissionen godkände att stödordningen fortsätter på det villkoret att stödet bara betalas utifrån skador som uppstått på grund av de särskilda förhållandena vid den finska kusten. Särskilda förhållanden är enligt kommissionen kraftiga stormar, en kust med mycket grynnor, snö- eller isförhållanden och skador orsakade av sälar och skarvar. De viktigaste ändringsbehoven utifrån beslutet avgränsar i ganska stor utsträckning de havsområden som omfattas av stödordningen, försäkringsobjekten och de förhållanden som orsakat skadan. Utskottet framhåller att möjligheterna att bygga ut stödordningen så att den i framtiden också gäller yrkesfiskare på insjöarna bör undersökas med tanke på insjöfisket och utvecklingen av det.

Den 1 januari 2012 omfattades sammanlagt 738 fartyg av fiskeriförsäkring, varav 679 var kustfartyg och 59 högsjöfartyg. I sitt beslut förutsätter kommissionen att skador som uppstår på högsjöfartyg inte omfattas av stödordningen. Dessutom ska fiskeriförsäkringsstöd bara kunna betalas för skador som inträffat på Finlands territorialvatten eller inom Finlands ekonomiska zon. Enligt de gällande bestämmelserna betalas bidrag för skador som inträffat på hela Östersjön.

Med tanke på fortsatt kustfiske ser utskottet det som nödvändigt att det fortfarande finns ett tillräckligt omfattande skydd när det gäller skador på fartyg och fiskeredskap. För yrkesfiskets framtid är det ytterst viktigt att försäkringsstödet för kustfiske består, eftersom kustfisket på senare år varit i stora svårigheter. De växande

sälstammarna har på många sätt försvårat fisket och orsakat lönsamhetsproblem. Skarvarna orsakar kustfisket allt mer problem, likaså eutrofieringen som har stärkt karpfiskbestånden och försvagat många värdefiskbestånd.

Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet beräknade 2010 att 117 ton fångst inom yrkesfisket blivit skadad av sälar, men den faktiska mängden är sannolikt ännu större eftersom det inte alltid blir något kvar av de skadade fiskarna i fångstredskapen. De stora skador som sälarna orsakar yrkesfisket bör om möjligt i första hand åtgärdas på andra sätt än genom att skador och förluster ersätts. Utskottet förutsätter därför att förvaltningsplanen för sälstammarna uppdateras (*Förslag till uttalande 2*). Det effektivaste är att mildra bestämmelserna om jakt på gråsäl och den vägen få ökningen i gråsälstammen och därmed skadorna att vända nedåt. Samtidigt bör det bli lättare att nyttja gråsäl kommersiellt. Men för närvarande behövs fortfarande stöd t.ex. för att köpa sältåliga fångstredskap och dagens system med arvode för sältålighet bör fortsätta.

I nuläget får fiskeriförsäkringsföreningarna bidrag som betalas med statliga medel. Bidragen utgör en del av de ersättningar som föreningarna med stöd av försäkringsavtal betalar ut för skador på yrkesfiskares fartyg och fångstredskap. Syftet med bidragen är att sänka yrkesfiskarnas försäkringspremier och samtidigt tillförsäkra fiskarna ett tillräckligt försäkringsskydd. I stället för bidraget till fiskeriförsäkringsföreningarna ska det nu införas ett försäkringsstöd som betalas ut till kommersiella fiskare. Enligt lagförslaget ska fiskeriförsäkringsinrättningar godkända av närings-, trafik- och miljöcentralen betala försäkringsstödet till fiskarna som en del av försäkringsersättningen. Inrättningarna ska i efterhand söka ersättning hos staten för det försäkringsstöd de betalat ut. Försäkringsstöd beta-

las till fiskare som lidit skada och som har försäkringsavtal med en fiskeriförsäkringsinrättning. Inrättningarna ska teckna försäkringsavtal med fiskare som uppfyller kriterierna för mottagare av försäkringsstöd. De ska bedöma om kriterierna för stödtagare och skadefall uppfylls, inspektera och bedöma skadorna och besluta om stödbeloppet och utbetalningen av det.

Enligt den gällande lagen kan försäkringssättning som delvis kompenseras med statliga medel betalas till personer som hör till fiskarbefolkningen och får sin huvudsakliga utkomst eller en del av sin huvudsakliga utkomst av fiske. Enligt lagförslaget ska möjligheten att teckna försäkringsavtal som berättigar till fiskeriförsäkringsstöd avgränsas så att den bara gäller kommersiella fiskare vars genomsnittliga omsättning under tre räkenskapsperioder överstiger den undre gräns för verksamhet i liten skala som föreskrivs i mervärdesskattelagen (1501/1993), dvs. 8 500 euro i dag. Efter att försäkringsavtalet ingåtts behöver det inte på nytt bedömas om kriterierna för kommersiellt fiske uppfylls t.ex. när stödet betalas ut, påpekar utskottet. Enligt 3 § 2 mom. i lagförslaget bör nyblivna fiskare få tillträde till stödordningen också i det fall att de uppfyller omsättningskravet t.ex. först det tredje året efter att de ingått försäkringsavtal. Utskottet ser det som absolut nödvändigt att nyblivna fiskare flexibelt får tillträde till stödordningen i startfasen trots att inkomsterna från fisket varierar.

Ett generellt syfte med lagförslaget är att se över administrationen av stödordningen så att den i synnerhet uppfyller kraven i 124 § i grundlagen om att överlåta offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. I lagförslaget ingår bestämmelser om godkännande av och tillsyn över aktörer som förmedlar fiskeriförsäkringsstöd och om andra garantier för god förvaltning. Uppgifterna med anknytning till stödsystemet överförs från jord- och skogsbruksministeriet till NTM-centralen i Österbotten. Stöden till de nuvarande fiskeriförsäkringsföreningarna slopas eftersom kommissionen inte anser att de är förenliga med den inre marknaden.

I sitt utlåtande föreslår grundlagsutskottet preciseringar i 7 § om bemyndigande att utfärda förordning, 10 § om godkännande av fiskeriförsäkringsinrättningar och återtagande av godkännandet, 12 § 2 mom. om innehållet i beslut om försäkringsersättning och 20 § om ändringssökande. Utskottet föreslår nedan i detaljmotiveringen att de här bestämmelserna justeras enligt grundlagsutskottets förslag.

Enligt lagförslaget kan bötesstraff leda till att försäkringsstödet återkrävs efter att en tillgång, t.ex. ett fartyg, som är viktig för stödtagarens verksamhet har förstörts. Men enligt utredning är det osannolikt att sådana situationer uppstår med beaktande av hur de gällande straffbestämmelserna tillämpas och hur låg tröskeln för åtals-eftergift är. Utskottet anser ändå att det i princip behövs en bestämmelse om jämkning i sådana fall. Därför föreslår utskottet i detaljmotiven att lagförslaget ändras så att det tillåter jämkning av återkrav.

Bestämmelserna om förvägran av fiskeriförsäkringsstöd kan för sin del bli oskäliga framför allt när EU-förordningen om tillsyn över fisket sätts i kraft i Finland. Därför förutsätter utskottet att bestämmelserna om förvägran av fiskeriförsäkringsstöd ses över när bestämmelserna om genomförande av EU:s tillsynsbestämmelser bereds, så att påföljderna för forseelser står i rätt proportion till hur allvarliga dessa är. (*Förslag till uttalande 1*)

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med anmärkningarna ovan och följande ändringsförslag.

Detaljmotivering

6 §. Förvägran av stöd. Enligt 4 § i lagförslaget ska stöd inte beviljas om villkoret för registrering inte uppfylls. Utskottet föreslår att 6 § 2 mom. för att undvika oklar tolkning preciseras med att försäkringsstöd heller inte betalas ut om stödtagaren inte uppfyller registreringsvillkoret i 4 § 1 mom.

7 §. *Försäkringsstödet belopp.* Med stöd av 7 § 1 mom. betalas 40 procent av skadans verkliga omfattning i försäkringsstöd, alternativt 90 procent, om det är ett fartyg eller särskilt värdefullt fångstredskap som har skadats. I 3 mom. föreslås ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om fångstredskap som är att betrakta som särskilt värdefulla. Utan precisering blir bemyndigandet att utfärda förordning enligt grundlagsutskottets utlåtande onödigt öppet med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet föreslår därför att innehållet i bemyndigandet preciseras på det sätt som framgår av propositionsmotiven. Enligt propositionen ska tre typer av fångstredskap omfattas av det högre stödet: trål, not och storryssa. Utskottet föreslår följaktligen att det föreslagna bemyndigandet stryks och att de fångstredskap som anses vara värdefulla (trål, not och storryssa) skrivs in i 7 § 1 mom.

9 §. *Förutsättningar som gäller försäkringsavtalet.* I 9 § föreskrivs det om villkor för försäkringsavtal. Utskottet påpekar att stöd kan beviljas bara om stödtagaren har rätt till det utifrån ett försäkringsavtal. För att undvika oklar tolkning anser utskottet att 9 § 4 mom. bör preciseras. Utskottet föreslår att 9 § 4 mom. kompletteras med att avtalet ska sägas upp om ändringar i villkoren för försäkringsstöd kräver det, godkännandet av fiskeriförsäkringsinrättningen återtas, försäkringstagaren inte uppfyller kravet i 3 § 2 mom., försäkringstagaren inte längre uppfyller stödkriterierna i 4 § eller försäkringsavtalet inte har ingåtts på det sätt som krävs i 2 mom.

12 §. *Beslut om försäkringsstöd.* Enligt 12 § 2 mom. i lagförslaget ska fiskeriförsäkringsinrättningen ge de sökande ett skriftligt beslut i ärenden som gäller försäkringsersättning. I beslutet ska stödbeloppet också anges. I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att det också ska framgå av beslutet om inget stöd beviljas. På fiskeriförsäkringsinrättningarnas verksamhet tillämpas enligt 14 § förvaltningslagen (434/2003), vars 44 § föreskriver om innehållet i beslutet. Enligt den paragrafen ska det i beslutet anges

vad parten har rätt till. Stödets andel av ersättningen är det belopp som senare kan återkrävas om det efter utbetalningen visar sig att stödtagaren inte har rätt till stödet. Därför måste stödets andel särskilt nämnas i beslutet. Beloppet av försäkringsersättningen är inte tillräckligt detaljerad information för stödtagaren. För tydlighetens skull föreslår utskottet att 2 mom. kompletteras i fråga om förvägran av stöd med att om stödet förvägras helt eller delvis ska beslutet visa till vilken del stödet inte betalas och också ange motiveringen till förvägran.

17 §. *Återkrav av stöd.* Bötesstraff kan leda till att försäkringsstödet återkrävs efter att en tillgång, t.ex. ett fartyg, som är viktig för stödtagarens verksamhet har förstörts. Men med beaktande av tillämpningen av straffbestämmelserna och den låga tröskeln för åtalseftergift är det osannolikt att sådana situationer uppstår. Utskottet anser ändå att det behövs en bestämmelse om jämkning i sådana fall. Jämkning av återkrav kommer på fråga om förseelsen är lindrig i relation till det ekonomiska värdet av skadan och ett återkrav av stödet riskerar förutsättningarna att fortsätta med fiskeriering. Utskottet föreslår följaktligen att paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. om att man helt eller delvis kan låta bli att återkräva stödet om inget strängare straff än böter har dömts ut för gärningen och återkravet med hänsyn till det ekonomiska värdet av skadan som orsakats stödtagaren riskerar stödtagarens förutsättningar att fortsätta med näringsverksamheten.

18 §. *Förfaranden vid återkrav.* Utskottet föreslår att hänvisningen i 18 § 1 mom. justeras så att den gäller ränta enligt 17 § 3 mom.

20 §. *Ändringssökande.* Enligt paragrafen får stödtagaren inte begära omprövning på grund av något annat än stödvillkoren i 4–6 §. Således går det inte att begära omprövning eller överklaga genom besvär på grund av procedurfel. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det ska stå i bestämmelsen om ändringssökande att de beslut som fiskeriförsäkringsinrättningen fattar inom ramen för en offentlig förvaltningsupp-

gift får överklagas direkt eller efter omprövningsbegäran.

Den föreslagna formuleringen avses avgränsa rätten till omprövningsbegäran och besvär genom att utesluta de villkor i avtalet mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren som inte har betydelse för de stödvillkor som anges i själva lagen. NTM-centralen har alltså inte generell behörighet att avgöra frågor som gäller tillämpningen av privaträttsliga avtal. De ska avgöras i ett förfarande som bestäms i försäkringsvillkoren. Den som begär omprövning ska motivera sitt yrkande med avstamp i huruvida stödvillkoren är uppfyllda. Men en viss avgränsning i ändringssökandet behövs fortfarande. Utskottet anser att det räcker med den restriktionen att möj-

ligheten att begära omprövning explicit avgränsas till avgöranden som gäller tillämpningen av den föreslagna lagen. Utskottet föreslår följaktligen att paragrafen preciseras på så sätt att 1 mom. hänvisar till beslut om tillämpningen av denna lag och 2 mom. utgår.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag)

godkänner två uttalanden (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om försäkringsstöd för kommersiellt fiske

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—3 §
(Som i RP)

2 kap.

Förutsättningar för försäkringsstöd

4 och 5 §
(Som i RP)

6 §

Förvägran av stöd

(1 mom. som i RP)

Försäkringsstöd utbetalas inte om stödtagaren (1 och 2 punkten som i RP)

3) inte uppfyller den förutsättning enligt 3 § 2 mom. som gäller omsättningen eller registreringsvillkoret enligt 4 § 1 mom.

7 §

Försäkringsstödet belopp

Försäkringsstöd betalas till ett belopp som motsvarar 40 procent av skadans verkliga omfattning. Om ett kustfartyg, *en båt, en storrys-sja, en trål eller en not* har skadats, betalas dock stödet till ett belopp som motsvarar 90 procent av skadans verkliga omfattning. Försäkringsstöd betalas inte till den del det är möjligt för fiskeriförsäkringsinrättningen att med stöd av regressrätt få ersättning från en tredje part. Om försäkringsersättningen sänks på basis av vad som

bestämts i villkoren i försäkringsavtalet, betalas stödet dock som högst den ovannämnda andelen av beloppet på den sänkta försäkringsersättningen. Om försäkringsersättning helt förvägras på grund av något som mottagaren av försäkringsstödet har gjort, betalas inget stöd.

(2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

8 §
(Som i RP)

3 kap.

Krav som gäller fiskeriförsäkringsinrättningen

9 §

Förutsättningar som gäller försäkringsavtalet

(1—3 mom. som i RP)

Försäkringsavtalet är i kraft ett kalenderår i sänder. Avtalets giltighetstid fortsätter utan vidare åtgärder om det inte sägs upp av någondera parten senast den 15 december. Avtalet ska sägas upp om en ändring av villkoren för försäkringsstöd *kräver det*, godkännandet av fiskeriförsäkringsinrättningen *återtats*, *försäkringstagaren inte uppfyller förutsättningen enligt 3 § 2 mom.*, *försäkringstagaren inte längre uppfyller stödvillkoren enligt 4 § eller försäkringsavtalet inte har ingåtts på det sätt som krävs i 2 mom.*

(5 mom. som i RP)

10 och 11 §
(Som i RP)

12 §

Beslut om försäkringsstöd

(1 mom. som i RP)

Fiskeriförsäkringsinrättningen ska i ett ärenden som gäller försäkringsersättning söka om ett skriftligt beslut. Om stöd betalas som en del

av försäkringsersättningen, ska stödets andel av ersättningen framgå av beslutet. *Om stödet förvägras helt eller delvis ska det framgå av beslutet till vilken del stödet inte betalas och vilken motiveringen till förvägran är.*

13—15 §
(Som i RP)

4 kap.

Särskilda bestämmelser

16 §
(Som i RP)

17 §

Återkrav av stöd

(1 mom. som i RP)

I de fall som avses ovan i 6 § 1 mom. behöver stödet helt eller delvis inte återkrävas om inget strängare straff än böter har dömts ut för gärningen och återkravet med hänsyn till det ekonomiska värdet av skadan som orsakats stödtagaren riskerar stödtagarens förutsättningar att fortsätta med näringsverksamheten. (Nytt 2 mom.)

(3 och 4 mom. som 2 och 3 mom. i RP)

18 §

Förfaranden vid återkrav

Närings-, trafik- och miljöcentralen beslutar om återkrav av stöd. Genom beslutet fastställs det belopp som återkrävs, räntan enligt 17 § 3 mom. samt förfallodagen för betalningen av dem.

(2 och 3 mom. som i RP)

19 §
(Som i RP)

20 §

Ändringssökande

Ändring i en fiskeriförsäkringsinrättnings *beslut om tillämpningen av denna lag* får inte sökas genom besvär. Försäkringstagaren kan rikta en begäran om omprövning av beslutet till närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten. Begäran om omprövning ska göras skriftligen inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. Begäran om omprövning ska behandlas utan dröjsmål. Om ett ärende som gäller samma skadefall är anhängigt vid ett annat besvärsorgan eller en

domstol, ska behandlingen av begäran om omprövning avbrytas till dess att ärendet i fråga har avgjorts.

(2 mom. *utesl.*)

(2 mom. som 3 mom. i RP)

5 kap.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

21—23 §

(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att bestämmelserna om förvägran av fiskeriförsäkringsstöd ses över när bestämmelserna om genomförande av EU:s tillsynsbestämmelser bereds, så att påföljderna för

förseelser står i rätt proportion till hur allvarliga dessa är.

2. Riksdagen förutsätter att förvaltningsplanen för sälstammar uppdateras.

Helsingfors den 4 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf (delvis)
Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst (delvis)
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Arto Satonen /saml
Tytti Tuppurainen /sd
ers. Simo Rundgren /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

RESERVATION

Motivering

Vi välkomnar att systemet med försäkringsstöd avser både garantera och främja möjligheterna att bedriva fiske i de särskilda förhållandena i de finska havsområdena. Åtgärden påverkar utövningen av det här yrket positivt. För det andra har systemet långa anor, och traditionen bör enligt oss fortsätta utan avbrott.

Det behöver också framhåvas att stöd som betalas via försäkringssystemet för t.ex. sälskador på fiskeredskap bidrar till att naturens mångfald bevaras i Östersjön och i andra kustområden, eftersom tjuvjakten på säl minskar. Därför vill vår utskottsgrupp höja ersättningen för skador på nät (nu 40 procent) så att den blir 90 procent så som för de andra formerna av fångstredskap.

Vi vill också lyfta fram det faktum att det här konkreta förbättringsförslaget inte i någon hög grad bidrar till att statens utgifter ökar, eftersom skadefallen har minskat avsevärt från nivån år 2000, låt vara att de sälskadorna har ökat i någon mån. Med vårt ändringsförslag vill vi uttryckligen skapa jämlikhet och trovärdighet bland yrkesfiskarna.

Förslag

Vi föreslår

*att lagförslaget godkänns enligt betänkandet i övrigt men 7 § med följande ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).*

Reservationens ändringsförslag

7 §

Försäkringsstödet belopp

Om ett kustfartyg, en båt, ett nät, en storrys-sja, en trål eller en not har skadats, betalas dock stödet till ett belopp som motsvarar 90 procent av skadans verkliga omfattning. För andra skador betalas försäkringsstöd till ett belopp som motsvarar 40 procent av skadans verkliga omfattning. Försäkringsstöd betalas inte till den del det är möjligt för fiskeriförsäkringsinrättningen

att med stöd av regressrätt få ersättning från en tredje part. Om försäkringsersättningen sänks på basis av vad som bestämts i villkoren i försäkringsavtalet, betalas stödet dock som högst den ovannämnda andelen av beloppet på den sänkta försäkringsersättningen. Om försäkringsersättning helt förvägras på grund av något som mottagaren av försäkringsstödet har gjort, betalas inget stöd.

(2 och 3 mom. som i JsUB)

Helsingfors den 4 december 2012

Lauri Heikkilä /saf
Pirkko Mattila /saf
Lasse Hautala /cent

Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent
Jari Leppä /cent