

U 11/2008 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets förordning om uppträdande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (*IUU-fiske*)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen det förslag till rådets förordning som Europeiska gemenskapernas kommission lagt fram den 17 oktober

2007 om uppträdande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 3 april 2008

Jord- och skogsbruksminister *Sirkka-Liisa Anttila*

Fiskeriöverinspektör Jarmo Vilhunen

KOM(2007) 602 EU/2007/1595

KOM(2007) 601 EU/2007/1594

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET
Fiske-och viltavdelningen

PROMEMORIA
26.3.2008

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM UPPRÄTTANDE AV ETT GEMENSKAPSSYSTEM FÖR ATT FÖREBYGGA, MOTVERKA OCH UNDANRÖJA OLAGLIGT, ORAPPORTERAT OCH OREGLERAT FISKE

1 Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 17 oktober 2007 fram ett meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om gemenskapens nya strategi för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat (eng. IUU) fiske ((KOM(2007) 601 slutlig)) och ett förslag till rådets förordning om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske ((KOM(2007) 602)). Ärendet diskuterades på den ministerkonferens som kommissionen och EU:s dåvarande ordförandeland Portugal ordnade i Lissabon den 29 oktober 2007. När konferensen avslutades kom deltagarna överens om en gemensam förklaring om att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske).

I kommissionens meddelande bedöms det olagliga, orapporterade och oreglerade fisket globalt, och i synnerhet tar kommissionen upp dess verkningar på miljön, socioekonomiskt och ur förvaltningssynpunkt. Vidare belyser meddelandet när denna typ av fiske förekommer, dvs. dess drivkrafter. IUU-fisket är mycket omfattande och det hotar mångfalden i havets ekosystem och fiskbeståndens hållbarhet. Vidare leder fisket till en snedvridning av marknaden och till ekonomiska förluster för de aktörer som följer reglerna. Kommissionen har räknat ut att den olagliga fiskfångsten på vissa områden är upp till 30 % av den tillåtna fångstmängden och att den olagliga fiskhandelns värde på

årsnivå uppgår till hela 10 miljarder euro. Det rör sig om ett stort problemkomplex. Inom det olagliga fisket är kostnaderna små, eftersom exempelvis socialförsäkrings- och arbetsmiljöfrågor ignoreras. Det är också vanligt att skatt inte betalas till någon stat, och därmed blir avkastningen för fisket hög. Enligt kommissionens uppfattning är det bästa sättet att bekämpa IUU-fiske att göra det olönsamt. EG är världens största importör av fiskeriprodukter, så kommissionen anser att gemenskapen bör gå i spetsen för att lösa problemet med IUU-fiske.

EG:s viktigaste utmaningar i dess politik mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske är att förhindra import av IUU-produkter från tredjeländer till gemenskapsmarknaden, att skapa effektiva sätt att straffa de fartyg och stater som är involverade i eller stöder IUU-fiske på öppet hav eller i utvecklingsländernas territorialvatten och att förbättra efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser i EG:s vatten och bland gemenskapens aktörer.

2 Förslagets innehåll

Allmänt

Den grundläggande idén med förslaget är att skapa ett system som täcker in alla etapper från fångst till import av beredda fiskeriprodukter till gemenskapen. Syftet är att olagligt, orapporterat och oreglerat fiske ska bli olönsamt genom att man stoppar importen av fiskeriprodukter från IUU-fiske till gemenskapen och även beredningen av sådana produkter i gemenskapen. Detta ska ske med

hjälp av ett omfattande kontrollsystem som inbegriper importtillstånd och fångstintyg. Avsikten är att kontrollsystemet ska öka risken för att bli ertappad med import av produkter från IUU-fiske så pass mycket att det inte längre lönar sig att bedriva sådant fiske. Förslaget betonar också starkt tillräckligt stränga och heltäckande sanktioner. Kommissionens uppfattning är att nivån är otillräcklig för de sanktioner som medlemsstaterna för närvarande tillämpar när någon bryter mot reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken.

Den föreslagna förordningen innefattar 55 artiklar indelade i tolv kapitel. Förteckningar och register som kommissionen ska upprätthålla intar en central ställning i förslaget. Gemenskapens kontrollorgan för fiske kommer också sannolikt att få en större roll, eftersom det i många artiklar nämns att en viss uppgift ska utföras av kommissionen eller ett organ som kommissionen har utsett. Register eller förteckningar ska finnas bl.a. över fartyg som påstås, fartyg som misstänks och fartyg som har bevisats bedriva IUU-fiske. Dessutom ska förteckning föras över icke-samarbetande tredjestater. Fartygsförteckningarna ska ta upp både gemenskapsfartyg och fartyg från tredjeländer.

Kommissionen föreslår att importen av fiskeriprodukter ska regleras så att sådana produkter får importeras till gemenskapen endast om de åtföljs av ett godkänt och kontrollerat fångstintyg. Fångstintyg ska krävas för både ickeberedda och beredda produkter. Fiskefartyg från tredjeländer ska få föra in fiskeriprodukter bara i utsedda hamnar, och gemenskapsfartyg ska inte få lasta om fiskeriprodukter från tredjelandfartyg till havs utanför gemenskapsvatten. Också i gemenskapsvatten ska omlastning vara tillåten bara i de utsedda hamnarna.

Syfte och tillämpningsområde

Artikel 1 i den föreslagna förordningen gäller syfte och tillämpningsområde. Där sägs det att syftet är att upprätta ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske). Varje medlemsstat ska i detta syfte vidta nödvändiga åtgärder för att

se till att systemet blir effektivt och ställa tillräckliga medel till sina behöriga myndigheters förfogande, så att de kan utföra sina uppgifter enligt förordningen. Med medel torde avses befogenheter och ekonomiska resurser.

Förordningen och systemet ska gälla all IUU-fiskeverksamhet och all verksamhet i anslutning till denna som bedrivs på en medlemsstats territorium eller i vatten som omfattas av dess överhöghet eller jurisdiktion (territorialvatten eller ekonomiska zon), eller av gemenskapens fiskefartyg eller medborgare. Systemet ska också gälla för IUU-fiskeverksamhet som bedrivs av fartyg från tredjeland på öppet hav eller i vatten under tredjelands jurisdiktion. I det sistnämnda fallet ska förordningen emellertid inte påverka flagg- eller kuststatens jurisdiktion.

Förordningen ska genomföras i samordning med rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen har i ett annat sammanhang meddelat att den kommer att se över den förordningen inom en nära framtid.

Definitioner

Artikel 2 innehåller definitioner, med andra ord definieras de begrepp som används i förordningen där. Det bör dock noteras att definitionerna inte är heltäckande och att de delvis står i strid med annan gemenskapslagstiftning.

Ett exempel är begreppet "import", som inte har definierats entydigt. Det är oklart om import avser fysisk införsel av fiskeriprodukter till Europeiska gemenskapens territorium eller förfarandet för övergång till fri omsättning. Vid fysisk införsel (gränspassage) omfattas också produkter i lagerförfarandet och produkter som transiteras genom territoriet.

Definitionen på "fiskefartyg" innefattar alla fartyg som används eller är avsett att användas för kommersiellt utnyttjande. Det sägs uttryckligen att detta inbegriper stödfartyg, transportfartyg, fiskberedningsfartyg och fartyg som deltar i omlastning.

Denna definition av fiskefartyg är inte densamma som i artikel 3 i rådets förordning om

bevarande och hållbart utnyttjande av fiske-resurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (nr 2371/2002). Där definieras fiskefartyg som varje fartyg som är utrustat för att yrkesmässigt utnyttja levande akvatiska resurser.

Med "fiskeriprodukter" avses produkter från havet som omfattas av kapitel 03 och tulltaxenummer 1604 och 1605 i Kombinerade nomenklaturen som upprättats genom rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. I praktiken gäller definitionen då alla fiskeriprodukter från levande fisk och skaldjur till konserver framställda av dessa. Sett utifrån ordalydelsen omfattas också vattenbruksprodukter.

Fiskefartyg som är inblandade i IUU-fiske

I den föreslagna artikel 3 ingår en beskrivning av de verksamheter genom vilka fiskefartyg gör sig skyldiga till IUU-fiske. Denna typ av fiske definieras i artikeln som fiske som bedrivs av ett fartyg som inte har någon nationalitet och därför är statslöst eller verksamhet där ett fartyg har bedrivit fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskeriorganisation på ett sätt som är oförenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder och för flagg från en stat som inte är part i den organisationen. Dessutom innehåller artikeln med vissa små omformuleringar gärningsbeskrivningar ur den förteckning över beteenden som finns i bilagan till rådets förordning (EG) nr 1447/1999. Bilagan gäller beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. I beskrivningarna ingår bl.a. fiske utan giltig licens, giltigt godkännande eller giltigt tillstånd, fiske under en fredad säsong, användning av förbjudna fiskeredskap, felrapportering av fångstuppgifter, förfälskning eller döljande av registrerings- eller identifieringsuppgifter eller av andra typer av märkning, bortskaffande av bevisning, förhindrande av fiskeinspektörernas arbete, underlåtenhet att följa kraven för fartygsövervakningssystemet (VMS) och fångst eller landning av undermålig fisk.

Nya gärningsbeskrivningar är omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske. Också stöd eller leverans till sådana fartyg faller inom ramen för beskrivningen. Bestämmelsen gäller främst fartyg som ingår i de förteckningar över IUU-fartyg som har upprättats av Europeiska gemenskapen eller en regional fiskeriorganisation.

Om IUU-fiske förstås så brett som i den föreslagna förordningen kommer det exempelvis att bli svårt att godkänna fångstintyg på ett tillförlitligt sätt. Dessutom händer det lätt att ett fartyg förs in i någon av kommissionens förteckningar över IUU-fartyg enligt kapitel V om definitionen av IUU-fiske är så pass vid.

Hamnstatens kontrollbestämmelser

Enligt artikel 4 är tillträde till medlemsstaternas hamnar och tillhandahållande av hamntjänster och genomförande av landning, omlastning och beredning ombord i sådana hamnar, förutom vid force majeure, tillåtet för fiskefartyg från tredjeland endast om de uppfyller kraven enligt förordningen. Fiskefartyg från tredjeländer får inte göra omlastningar sinsemellan eller med ett gemenskapsfartyg i gemenskapens vatten, utom i hamn och även då bara i enlighet med kapitel II i förslaget. Dessutom får medlemsstaternas fiskefartyg inte utanför gemenskapens vatten omlasta fångster till havs från fiskefartyg från tredjeland.

Utsedda hamnar

Enligt den föreslagna artikel 5 ska medlemsstaterna utse ett landningsställe eller en plats nära kusten (utsedda hamnar) där fartyg från tredjeländer har tillträde till hamntjänster och genomförande av landning, omlastning eller beredning ombord. Kommissionen ska tillsändas förteckningar över de utsedda hamnarna minst en gång om året, och kommissionen ska offentliggöra förteckningarna i C-serien av Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och på sin webbplats.

Förhandsmeddelande

I artikel 6 föreslås det att befälhavaren på fartyg från tredjeland eller dennes ombud minst 72 timmar innan fartyget beräknas anlöpa hamn ska lämna ett förhandsmeddelande som bland annat uppger följande: identifiering av fartyget, destinationshamnen och syftet med hamnbesöket, fisketillstånd, uppgifter om resan, beräknad ankomsttid, fångster som medförs ombord och deras fiskezoner. Om fartyget medför fångst ska meddelandet åtföljas av ett fångstintyg som har godkänts i enlighet med kapitel III i den föreslagna förordningen. Enligt artikel 13 i det kapitlet ska fångstintyget godkännas av flaggstaten för det eller de fartyg som tog fångsten. Syftet med intyget är att visa att fångsten har tagits i enlighet med tillämpliga lagar och förordningar samt internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder.

Kommissionen får enligt förvaltningskommittéförfarandet under viss tid undanta vissa kategorier av fiskefartyg från tredjeland från skyldigheten att lämna förhandsmeddelande eller fastställa en annan anmälningsfrist. Detta undantag gäller inte skyldigheten att visa upp ett godkänt fångstintyg. Det framgår inte av förslaget hur flaggstaten i praktiken kan godkänna ett fångstintyg om det berörda fartyget inte besöker flaggstaten innan det anlöper en utsedd hamn.

Tillstånd som fartyg från tredjeländer ska ha

I enlighet med artikel 7 behöver fiskefartyg från tredjeländer både tillstånd att anlöpa hamn och tillstånd att i hamn genomföra landning, omlastning eller beredning ombord av flaggmedlemsstaten. Tillstånd att anlöpa hamn beviljas endast om informationen i förhandsmeddelandet och på fångstintyget är fullständig och har kontrollerats på grundval av uppgifter som finns tillgängliga innan fartyget har anlöpt hamn. Tillstånd att i hamn genomföra landning, omlastning eller beredning ombord ska ges på villkor att den informationen har kontrollerats och, vid behov, på villkor att en inspektion av fartyget har genomförts.

Hamnmedlemsstaten får ändå tillåta hamntillträde och landning även i fall där informa-

tionen i förhandsmeddelandet och på fångstintyget inte är fullständig eller ännu inte har kontrollerats, men då måste fisken förvaras i lager under de behöriga myndigheternas överinseende. Fisken får inte släppas ut på marknaden för att säljas, övertas eller transporteras förrän den information som behövs har mottagits eller kontrollen fullgjorts. Om denna process inte har avslutats senast 14 dagar efter landningen får hamnmedlemsstaten beslagta och göra sig av med fisken i enlighet med nationella föreskrifter.

Medlemsstaterna ska se till att all landning, omlastning och beredning ombord som utförs i deras hamnar av tredjelands fiskefartyg registreras.

Allmänna principer för hamninspektioner

Enligt den föreslagna artikel 9 ska medlemsstaterna årligen inspektera minst 15 procent av alla landningar, omlastningar och beredningar ombord som utförs i deras hamnar av tredjelands fiskefartyg. I samma artikel nämns också fyra fall där hamninspektion alltid ska utföras.

Inspektörer och inspektioner

I artiklarna 10 och 11 finns bestämmelser om inspektörernas befogenheter och skyldigheter och om omfattningen på inspektionerna. Medlemsstaterna ska se till att deras inspektörer utför sitt uppdrag enligt bestämmelserna i den föreslagna förordningen och att inspektörerna vid inspektionen orsakar så lite störning som möjligt i fartygens verksamhet, och inte ger upphov till att fiskens kvalitet försämras.

Inspektörerna ska ha möjlighet att undersöka alla fartygets utrymmen, fångster (beredda eller inte), redskap, utrustning och all dokumentation som anses behövas för att kontrollera om tillämpliga bestämmelser följs, även loggbok och konossement.

De befogenheter som inspektörerna behöver måste fastställas i den nationella lagstiftningen.

Förfarande vid överträdelser som upptäcks i samband med hamninspektioner

Artikel 12 gäller förfarandet vid överträdelser, och där fastslås skyldigheter för inspektörerna, hamnmedlemsstatens behöriga myndigheter, hamnmedlemsstaten och kommissionen.

En inspektör ska anteckna överträdelser i inspektionsrapporterna och se till att det bevismaterial som ligger till grund för antagandet om överträdelser skyddas, om han eller hon har goda skäl att tro att ett fiskefartyg har bedrivit IUU-fiske i enlighet med kriterierna i artikel 3.

Hamnmedlemsstatens behöriga myndigheter får inte tillåta fartyget att landa, omlasta eller bereda sin fångst ombord, om inspektionsresultaten utgör rimliga bevis för att ett fiskefartyg från tredjeland verkligen har bedrivit IUU-fiske.

Den inspekterande medlemsstaten ska omedelbart meddela sitt beslut att inte tillåta landning, omlastning eller beredning ombord till kommissionen eller ett organ utsett av den, och samtidigt översända inspektionsrapporten i original. Hamnmedlemsstaten ska samarbeta med flaggstaten och eventuellt med den berörda kuststaten i undersökningen av den förmodade överträdelserna och, i tillämpliga fall, när de sanktioner som anges i nationell lag tillämpas.

Fångstintyg samt bestämmelser om fångstdokumentation som har antagits och satts i kraft inom ramen för en regional fiskerierorganisation

Enligt artikel 13 får fiskeriprodukter från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske (IUU-fiske) inte importeras till gemenskapen. I syfte att övervaka förbudet får fiskeriprodukter importeras till gemenskapen endast om de åtföljs av ett fångstintyg som har godkänts av en offentlig myndighet i flaggstaten och kontrollerats av den stat som produkterna ska importeras till. Syftet med intyget är att visa att fångsten har tagits i enlighet med tillämpliga lagar och förordningar samt internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder.

Det finns en mall av fångstintyget i bilaga I till den föreslagna förordningen.

Indirekt import av fiskeriprodukter

Den föreslagna artikel 15 gäller indirekt import av fiskeriprodukter till gemenskapen och skiljer på beredda och oberedda produkter. Produkter som importeras till gemenskapen ska åtföljas av ett fångstintyg eller andra intyg som är godkända av flaggstaten när de utgör ett enda parti, transporteras genom andra territorier än flaggstatens och har genomgått omlastning, transitering eller tillfällig lagring på dessa territorier. Och då på villkor att den aktör som ansvarar för importen förser importmedlemsstatens myndigheter med skriftliga bevis på att produkterna har stått under tullmyndigheternas övervakning i den stat där omlastning, transitering eller lagring skett och inte har hanterats på annat sätt än lossats, omlastats eller på annat sätt behandlats för att förbli i gott skick.

Vid import av produkter som utgör ett enda parti och som har beretts på ett annat territorium än flaggstatens ska åtföljas av fångstintyg eller andra intyg av flaggstaten för de fångster som använts vid framställning av produkterna i partiet. Den aktör som ansvarar för importen ska alltid förse importmedlemsstatens myndigheter med skriftliga bevis på att produkterna har framställts enbart från den fångst som fångstintyget avser.

Det framgår inte av förslaget vad som avses med "produkter som utgör ett enda parti".

Export av fångster som gjorts av fartyg som för en medlemsstats flagg

Artikel 16 och därmed kapitel III, som gäller villkor för import av fiskeriprodukter från tredjeland till EU, innehåller bestämmelser om export av fångster som gjorts av fartyg som för en medlemsstats flagg. De behöriga myndigheterna i en flaggmedlemsstat ska godkänna fångstintyg som avser fångster som ska exporteras i enlighet med artikel 13. Flaggmedlemsstaten ska meddela kommissionen vilka myndigheter som är behöriga att godkänna fångstintyg.

Kontroll av fångstintyg

Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna meddela kommissionen vilka myndigheter som är behöriga att kontrollera godkända fångstintyg. De ska kontrollera att uppgifterna i fångstintygen för de fiskeriprodukter som importeras till gemenskapen är korrekta.

Dessa behöriga myndigheter får genomföra alla kontroller de anser nödvändiga för att verifiera att uppgifterna på fångstintygen är korrekta, och de bör genomföra kontroller om det finns rimliga skäl till tvivel. Artikeln innehåller en lista över saker som kan kontrolleras. Utöver inspektionen av fiskefartyg i hamn kan kontrollerna bestå av bland annat revision av ekonomiska aktörers bokföring och andra register och kontroll av transportfordon och lagerlokaler för produkterna. Produkterna får inte frisläppas innan resultat fås från undersöknings- och kontrollförfarandena.

Importavslag

I den föreslagna artikel 18 anges när den myndighet i medlemsstaten som kontrollerar fångstintygen ska avslå import av fiskeriprodukter till gemenskapen. Medlemsstaterna får konfiskera och göra sig av med fiskeriprodukterna i enlighet med nationella bestämmelser när importen avslås.

Medlemsstaterna ska se till att alla som berörs av beslut om avslag direkt och personligen kan överklaga beslutet enligt de nationella bestämmelserna. Beslut om importavslag ska meddelas till flaggstaten och till den stat vars myndigheter har godkänt ett intyg om återexport. En kopia av meddelandet ska sändas till kommissionen.

Flaggstatens anmälningar, revision och samarbete

Enligt artikel 19 förutsätter godtagandet av ett fångstintyg som har godkänts av en flaggstat att kommissionen av den berörda flaggstaten har fått ett meddelande som innehåller de uppgifter som anges i bilaga III till förordningen. Av meddelandet ska framgå att flaggstaten har egna förfaranden för tillsyn över att de lagar, förordningar och bevaran-

de- och förvaltningsåtgärder som deras fiskefartyg måste följa genomförs och kontrolleras. Flaggstaternas myndigheter ska också ha befogenhet att intyga att informationen i fångstintygen är korrekt och att kontrollera intygen på begäran av medlemsstaterna.

Återexport av produkter som importerats till gemenskapen med fångstintyg

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka myndigheter som är behöriga att godkänna och kontrollera intyg om återexport. En mall av intyget finns i bilaga II till den föreslagna förordningen. Intygen ska åtföljas av en kopia av fångstintyget.

Gemenskapens varningssystem

I artiklarna 22 och 23 finns bestämmelser om utfärdande av varningar och om åtgärder som följer på varningen. Kommissionen ska offentliggöra ett varningsmeddelande på sin webbplats och i EUT när information som erhållits leder till rimligt tvivel om att tillämpliga föreskrifter och bestämmelser inte följts av fiskefartyg eller för fiskeriprodukter från vissa tredjeländer. Kommissionen ska utan dröjsmål delge medlemsstaternas myndigheter, den berörda flaggstaten och, vid behov, återexportstaten denna information.

När medlemsstaterna har mottagit den informationen ska de kontrollera fångstintygen och intygen om återexport för de partier fiskeriprodukter som har importerats tidigare och för samtliga partier avsedda för import som omfattas av meddelandet. Medlemsstaterna ska kartlägga var de fiskefartyg som meddelandet avser har rört sig och i fråga om dem utföra lämpliga kontroller samt i enlighet med internationell rätt genomföra nödvändiga utfrågningar, undersökningar eller inspektioner till havs, i hamnar eller andra landningsplatser.

Kommissionen ska på grundval av medlemsstaternas kontroller besluta om det finns fog för rimligt tvivel. Om detta inte är fallet ska kommissionen offentliggöra ett meddelande som annullerar det tidigare meddelandet. Om det fortfarande finns fog för rimligt tvivel ska kommissionen uppdatera meddelandet. Beslutar kommissionen att det finns

skäl nog att anse att tillämpliga lagar, förordningar och internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder inte har följts ska den offentliggöra ett nytt meddelande och vidta åtgärder bland annat för att fartyget ska föras in i registret över fartyg som påstås bedriva IUU-fiske eller över fartyg som kan misstänkas bedriva sådant fiske eller föras upp på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg.

Påstått IUU-fiske

Den föreslagna artikel 24 ger kommissionen eller ett organ som har utsetts av den rätt att sammanställa och analysera all information om olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske. Medlemsstaterna åläggs att systematiskt till kommissionen översända all eventuell ny information som kan ha betydelse för Europeiska gemenskapens förteckning över IUU-fartyg. Kommissionen, eller ett organ som den har utsett, ska föra register över varje fartyg som påstås bedriva IUU-fiske.

Artikeln är så pass oklart formulerad att medlemsstaterna åläggs en mycket omfattande skyldighet att översända information till kommissionen eller det utsedda organet. Artikeln säger inget om hur fartyg kan avföras från registret över fartyg som påstås bedriva IUU-fiske.

Misstänkt IUU-fiske

Enligt artikel 25 ska kommissionen identifiera de fartyg som på goda grunder kan misstänkas bedriva IUU-fiske. Kommissionen ska kontakta de berörda flaggstaterna med en officiell begäran om utredning av fartygens verksamhet, om lämpliga åtgärder och om rapportering till kommissionen. Kommissionen ska sprida informationen om fartyg som misstänks ha bedrivit IUU-fiske till alla medlemsstater så att de kan genomföra hamnkontroller.

Artikeln innehåller inga bestämmelser om hur fartyg kan avföras från förteckningen över misstänkta fartyg.

EG:s förteckning över IUU-fartyg

Bestämmelser om förteckningen över IUU-fartyg finns i artiklarna 26–29. Kommissio-

nen ska föra upp de fartyg på förteckningen i fråga om vilka det slagits fast att de bedrivit IUU-fiske, utan att dess flaggstat har vidtagit effektiva åtgärder för att stoppa detta. Innan ett fartyg införs i förteckningen ska kommissionen underrätta fartygsägaren om alla skäl till misstanken om att fartyget har bedrivit IUU-fiske och ge denne möjlighet att lägga fram sina åsikter. Om ett beslut fattas om att ett fartyg ska föras upp på förteckningen ska kommissionen meddela beslutet till ägaren. Kommissionen lägger ut förteckningen bl.a. på webbplatsen för dess generaldirektorat för fiske och kommer också att sända den till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO).

Kommissionen ska uppmana den berörda flaggstaten att meddela fartygsägaren om beslutet och dess följder och att vidta alla nödvändiga åtgärder för att stoppa detta IUU-fiske. Om så krävs ska åtgärderna innefatta att fartygets registrering eller fiskelicenser dras in. Flaggstaten ska meddela kommissionen vilka åtgärder som har vidtagits.

Kommissionen ska avföra ett fartyg från gemenskapens förteckning över IUU-fartyg om fartygets flaggstat kan visa att fartyget inte har bedrivit det IUU-fiske som var skälet till att det fördes upp på förteckningen eller att effektiva åtgärder har vidtagits när det gäller IUU-fisket i fråga. Åtgärderna ska i så fall innefatta åtal och sanktioner av lämplig grad.

Ägaren eller operatören till ett fartyg som är med på förteckningen kan begära att kommissionen ser över fallet, om flaggstaten inte vidtar några åtgärder enligt ovan. Kommissionen ska överväga att avföra fartyget från förteckningen endast om minst två år har flutit sedan fartyget fördes upp på förteckningen och det under denna tid inte har inkommit ytterligare rapporter till kommissionen om påstått IUU-fiske där fartyget har varit inblandat. Dessutom ska ägaren överlämna information om fartygets pågående verksamhet som visar att den följer lag. För att kommissionen ska överväga avförande ska den också anse att fartyget, dess ägare eller dess operatörer inte har några som helst kontakter med andra fartyg eller operatörer som misstänks eller har bevisats bedriva IUU-fiske.

Även de fartyg som ingår i förteckningar över IUU-fartyg som antagits av regionala fiskerierorganisationer ska automatiskt föras upp gemenskapens förteckning.

Icke-samarbetande tredjestater

Bestämmelser om icke-samarbetande tredjestater finns i artiklarna 30–35 i den föreslagna förordningen. Kommissionen ska i enlighet förvaltningskommittéförfarandet kartlägga de tredjestater den anser vara icke-samarbetande stater när det gäller bekämpning av IUU-fiske. En stat kan bedömas vara en icke-samarbetande stat om den inte fullgör sina skyldigheter enligt internationell rätt som flagg-, hamn-, kust- eller marknadsstat när det gäller att vidta åtgärder för att förebygga, motverka och undanröja IUU-fiske.

Kommissionen ska utan dröjsmål meddela de stater som kan konstateras vara icke-samarbetande stater om skälen för och följderna av beslutet och om möjligheten att skriftligen svara kommissionen med anledning av beslutet.

Kommissionen ska i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet anta en förteckning över icke-samarbetande tredjestater. Om en förtecknad stat kan visa att den situation som motiverade införandet i förteckningen har rättats till ska kommissionen i enlighet med samma förfarande avföra staten från förteckningen. Förteckningen ska offentliggöras bland annat på webbplatsen för kommissionens generaldirektorat för fiske.

Åtgärder som gäller fartyg och tredjestater som är inblandade i IUU-verksamhet

I artikel 36 i den föreslagna förordningen finns en förteckningen med tio punkter om åtgärder som ska gälla för fartyg på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg. Till dessa hör bland annat att gällande fisketillstånd eller särskilda fisketillstånd som har utfärdats av flaggmedlemsstater ska dras in och att fartyg som för tredjelandets flagg inte får fiska i gemenskapens vatten eller chartras. Fiskefartyg som för en medlemsstats flagg får på intet sätt bistå IUU-fartyg, bereda fisk eller delta i omlastning eller gemensam fiskeinsatser med fartyg som finns på förteck-

ningen över IUU-fartyg. Vidare får IUU-fartyg som för en medlemsstats flagg ges tillträde endast till sina hemmahamnar, utom vid force majeure. Fartyg som för tredjelandets flagg får inte heller ges förnödenheter eller andra tjänster i hamn. Medlemsstaterna får inte bevilja IUU-fartyg sitt flagg, och export och återexport av IUU-fiskeriprodukter är förbjuden. Också import av sådana fiskeriprodukter är förbjuden, och följaktligen ska fångstintyg som åtföljer sådana produkter inte godtas eller godkännas.

I detta sammanhang bör det påpekas att ordalydelsen på artikel 36 led h i det engelska originalet, dvs. "Member States shall refuse the granting of their flag to IUU vessels", till finska översatts med "jäsenvaltioden on kiellettävä IUU-aluksia purjehtimasta lippunsa alla" (på svenska "Medlemsstaterna får inte bevilja sitt flagg åt IUU-fartyg"). Därmed kan den finska versionen anses gå längre än vad som avsetts.

Även den föreslagna artikel 37 innehåller en förteckning med tio punkter. De förtecknade åtgärderna ska gälla för länder på förteckningen över icke-samarbetande tredjestater. Import till gemenskapen av fiskeriprodukter fångade av fartyg som för en sådan stats flagg är förbjuden, och följaktligen ska fångstintyg som åtföljer sådana produkter inte godtas. Gemenskapens operatörer får inte köpa ett fiskefartyg som för en sådan stats flagg, och omflaggning av ett fiskefartyg från en medlemsstat till en sådan stat är förbjuden. Dessutom är också export av gemenskapens fiskefartyg till sådana stater förbjuden. Fartyg som för en medlemsstats flagg får inte delta i gemensamma fiskeinsatser med ett fartyg som för en icke-samarbetande stats flagg.

Åtgärder som gäller medlemsstaternas medborgare

Enligt artikel 38 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med den egna lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen för att se till att medborgare som omfattas av deras jurisdiktion inte bidrar till eller bedriver IUU-fiske, inbegripet verksamhet ombord på fartyg på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg. De ska också

identifiera de medborgare som är operatörer för eller nyttjandeberättigade ägare till fartyg som bedriver IUU-fiske. Vidare ska de kunna kontrollera om några fysiska eller juridiska personer som omfattas av deras jurisdiktion ägnar sig åt IUU-fiske och kunna vidta lämpliga åtgärder i samband med eventuell konstaterad IUU-verksamhet.

I den föreslagna artikel 39 sägs det att medlemsstaternas medborgare ska ge sina behöriga myndigheter all information om nyttjanderätt eller juridiska eller finansiella intressen i, eller kontroll av, fiskefartyg som är flaggade i ett tredjeland. Formuleringen täcker således in alla fartyg som för ett tredje lands flagg, dvs. inte bara IUU-fartyg eller fartyg från länder på förteckningen över ickesamarbetande stater. Det anges inte närmare vilken information som kommer i fråga, men medlemsstaterna föreslås vara skyldiga att se till att underlåtelse att lämna information bestraffas på lämpligt sätt. Den föreslagna formuleringen säger inte heller att informationen ska lämnas först när myndigheterna ber om att få den.

Medlemsstaternas medborgare får inte sälja eller exportera fartyg till operatörer som är inblandade i drift, förvaltning eller ägande av fartyg på gemenskapens IUU-förteckning. Importörer, omlastare, köpare, konsumenter, leverantörer ev utrustning, banker, försäkringsbolag och andra tillhandahållare av tjänster får inte göra affärer med fartyg på den förteckningen eller handla med fisk eller fiskeriprodukter som kommer från IUU-fiske.

Det är oklart vad som avses med att göra affärer med ett fartyg. Om man vill utsträcka skyldigheten att inte handla med fiskeriprodukter som kommer från IUU-fiske till konsumenterna, måste man i praktiken förse produkter med märkning om att de inte är produkter från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske.

Omedelbara tillsynsåtgärder, sanktioner och åtföljande åtgärder

Bestämmelserna i kapitel IX om omedelbara tillsynsåtgärder, sanktioner och åtföljande åtgärder gäller dels allvarliga överträdelser på ett territorium och i farvatten som lyder under medlemsstaternas överhöghet eller ju-

risdiktion, dels allvarliga överträdelser som har begåtts av gemenskapens fiskefartyg eller gemenskapens medborgare, oavsett var detta skett.

Med allvarliga överträdelser avses enligt artikel 41 gärningar som motsvarar beskrivningen av IUU-fiske i artikel 3, avsiktliga affärer med fartyg på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg, avsiktlig handel med fiskeriprodukter som härstammar från IUU-fiske och import av fiskeriprodukter till gemenskapen på ett sätt som står i strid med förordningen.

En medlemsstat ska inleda en fullständig utredning om en fysisk eller juridisk person misstänks ha begått eller tas på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse. I så fall ska medlemsstaten i enlighet med den nationella lagstiftningen och med beaktande av hur allvarlig överträdelsen är vidta verkställighetsåtgärder, främst omedelbart upphörande av fiskeriverksamheten, omdirigering av fartyget till hamn och omdirigering av transportfordonet till en annan plats för inspektion. Andra åtgärder i förteckningen med sju punkter är krav på en säkerhet, beslagtagande av olagliga fiskeredskap, fångster eller fiskeriprodukter, tillfälligt förbud mot förflyttning av fartyg eller transportfordon och tillfälligt indragande av fisketillstånd. Åtgärderna ska vara utformade så att överträdelserna upphör och gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att fullfölja utredningen av den allvarliga överträdelsen.

Enligt den föreslagna artikel 43 ska medlemsstaterna se till att den som har begått en allvarlig överträdelse kan bestraffas med effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, som ska innefatta maximala böter på minst 300 000 euro för fysiska personer och minst 500 000 euro för juridiska personer.

Det framgår inte klart av förslaget om man avser administrativa påföljder eller straffrättsliga sanktioner. Kommissionens företrädare har emellertid uppgett att de påföljder som avses i den föreslagna förordningen enbart är administrativa.

Den generella nivån på sanktionerna och de kompletterande sanktionerna (åtföljande åtgärderna) ska bestämmas så att de som är ansvariga för de allvarliga överträdelserna fak-

tiskt blir av med den ekonomiska fördel som överträdelsen innebar. I artikel 45 i förslaget finns en förteckning över de kompletterande sanktioner som får åtfölja de egentliga sanktionerna. Det kan särskilt röra sig om beslagtagande av fartyg, tillfälligt förbud mot förflyttning av fartyg och konfiskering av förbjudna redskap, fångster och produkter. Och vidare kan det röra sig om tillfällig indragning eller återkallelse av fisketillstånd, indragning eller återkallelse av fiskerättigheter (fartygsspecifika kvoter), tillfällig eller permanent indragning av rätten att få nya fiskerättigheter och tillfälligt eller permanent förbud mot tillträde till offentligt stöd eller bidrag.

Artikel 46 innehåller bestämmelser om hur medlemsstaterna ska se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för sådana allvarliga överträdelser som avses i artikel 41, om överträdelsen har begåtts till deras förmån av personer i en viss ställning.

Genomförande av föreskrifter som har antagits inom vissa regionala fiskerierorganisationer avseende iakttagelser av fartyg

I de föreslagna artiklarna 47–49 finns bestämmelser som ska tillämpas på fiskeverksamhet som omfattas av de regler om iakttagelser till havs som har antagits av organisationerna Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten (ICCAT), konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CCAMLR) och Tonfiskkommissionen för Indiska oceanen (IOTC). Enligt dem ska bl.a. befälhavare på gemenskapens fiskefartyg när de iakttar ett fiskefartyg som ägnar sig åt IUU-fiske samla in så mycket information om detta som möjligt och sända informationen till den behöriga myndigheten i sin flaggmedlemsstat, och myndigheterna ska utan dröjsmål sända dem till kommissionen eller till ett organ utsett av kommissionen.

Övriga bestämmelser

Den föreslagna artikel 50 har bestämmelser om samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för genomförandet av förordningen

och om samarbete mellan dem och tredjestaters myndigheter och kommissionen. För detta ändamål ska det upprättas ett automatiskt informationssystem. Föreskrifter för tillämpningen av artikeln ska antas enligt förvaltningskommittéförfarandet. Samma förfarande tillämpas enligt artikel 51 när man antar de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra förordningen.

I enlighet med artikel 53 ska medlemsstaterna årligen överlämna en rapport till kommissionen om tillämpning av förordningen. På grundval av medlemsstaternas rapporter och egna observationer ska kommissionen sammanställa en rapport vart tredje år för rådet och Europaparlamentet.

Förordningen träder enligt artikel 55 i kraft den sjunde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Kapitel III ska ändå börja tillämpas ett år efter förordningens ikraftträdande. Det kapitlet innehåller bestämmelser om fångstintyg, indirekt import av fiskeriprodukter, kontroll av fångstintyg, export av fångster som gjorts av fartyg som för en medlemsstats flagg och importavslag.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Allmänt

Den förordning som kommissionen föreslår är delvis så pass oklar och otydlig att det är svårt att bilda sig en uppfattning om vad som är avsikten med de bestämmelser som ingår. Därför är det i detta skede svårt att bedöma vilka konsekvenserna är. Det verkar ändå så att förhållandet mellan ändamålet med regleringen och de valda medlen inte till alla delar följer proportionalitetsprincipen. Varningssystemet med tillhörande hamninspektioner och det kontrollförfarande som avser import av fiskeriprodukter från tredjeländer är i föreslagen form tungrodda förfaranden både för förvaltningen och för branschaktörerna.

Ett praktiskt problem när det gäller färska fiskeriprodukter är hur länge produkterna kan bevaras. Rätten att överklaga beslut om importavslag har betydelse bara för senare krav på skadestånd om den fiskeriprodukt som ska importeras inte tål bevaring.

Både bestämmelserna om sanktioner och många andra bestämmelser i den föreslagna förordningen påverkar enskilda medborgare direkt. Bland dessa kan nämnas förbudet i artikel 39 att handla med fiskeriprodukter som kommer från olagligt, orapporterat och oregrerat fiske (IUU-fiske), som också gäller konsumenter, förbudet att sälja fartyg till operatörer som är inblandade i drift, förvaltning eller ägande av fartyg som finns på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg och skyldigheten att ge de behöriga myndigheterna all information om nyttjanderätt eller juridiska eller finansiella intressen i, eller kontroll av, fiskefartyg som är flaggade i ett tredjeland, som också gäller medborgare.

I artikel 38 anges i sin tur en skyldighet som gäller medlemsstaterna, nämligen att se till att deras medborgare inte arbetar på fartyg som finns på förteckningen över IUU-fartyg. Och vidare finns i artikel 37 ett förbud att importera fartyg från stater som finns på förteckningen över icke-samarbetande stater och att delta i gemensamma fiskeinsatser med fartyg som för en icke-samarbetande stats flagg. Dessutom får medlemsstaterna enligt artikel 36 inte bevilja sådana fartyg sitt flagg som förts upp på förteckningen över IUU-fartyg. När man beaktar hur omfattande definitionen av ett fiskefartyg är och vidare också texten i den föreslagna artikel 3 led k, där också omlastning och leveranser till fartyg som deltagit i IUU-fiske sägs vara IUU-fiske, kan det hända att skyldigheten enligt artikel 36 gäller också flera andra fartyg än traditionella fiskefartyg.

Förslaget innehåller också bestämmelser som kräver nationella lagstiftningsåtgärder. Om behöriga myndigheter avses kunna godkänna och kontrollera fångstintyg måste myndigheterna först utses och ges de befogenheter som uppgifterna kräver. När man utser behöriga myndigheter måste man beakta att fångstintygen kommer att kontrolleras både inom hamnkontrollen och vid import att beredda produkter till gemenskapen. Vidare måste man utse de myndigheter som ska godkänna och kontrollera intyg om återexport. Bestämmelserna om importavslag kräver närmare bestämmelser. De produkter som fått importavslag måste kunna beslagtas och förstöras. Dessutom måste det finnas ett na-

tionellt förfarande för att överklaga beslut om avslag.

Förslaget ålägger också medlemsstaterna att samla in information av och om sina medborgare (exempelvis artiklarna 38 och 39) och att överlämna dessa uppgifter till kommissionen. Det krävs lagstiftning för att införa de sanktioner som avses i bestämmelserna.

3.2 Ekonomiska, administrativa och organisatoriska konsekvenser

Kontroll och godkännande av de fångstintyg som krävs för import och export av fiskeriprodukter kommer åtminstone att kräva nya samarbetsarrangemang mellan tullmyndigheterna och fiskemyndigheterna. I Finland är det sex olika arbetskrafts- och näringscentraler som har hand om fiskefrågor med anknytning till Europeiska gemenskapens gemensamma fiskeripolitik och dessutom har vi flera tiotal tullanstalter. Det är svårt att bedöma hur stora arbetsinsatser importkontroller och eventuella beslut om importavslag skulle kräva.

Det krävs en stor arbetsinsats om importen från tredjeländer till gemenskapen och exporten från gemenskapen till tredjeländer ska övervakas i den omfattning som den föreslagna förordningen kräver.

Importen av olika fiskeriprodukter till Finland uppgick 2006 till totalt 98,2 miljoner kg (värd 208,2 miljoner euro). Importen från tredje land var 60,0 miljoner kg (värd 117,6 miljoner euro). Den har legat på samma nivå från år 1990. På 1980-talet var importen nästan trefaldig. Mest importerade vi 2006 (om man talar om tredjeländer) från Norge (44,7 miljoner kg), Thailand (5,1 miljoner kg), Island (4,8 miljoner kg), Filippinerna (1,3 miljoner kg) och Färöarna (1,1 miljoner kg).

Vår export av olika fiskeriprodukter uppgick 2006 till 26,8 miljoner kg (värd 20,6 miljoner euro). Till tredjeländer exporterades 19,9 miljoner kg (värd 8,6 miljoner euro). Under den tid Finland varit EU-medlem har exporten varierat mellan 11,0–26,8 miljoner kg. På 1980-talet var exporten mindre än hälften av detta. År 2006 riktade sig exporten till tredjeländer framför allt till Ryssland (19,5 miljoner kg), Moldavien (106 000 kg),

Norge (101 000 kg), Japan (81 000 kg) och Förenta staterna (71 000 kg).

Fiskefartyg från tredjeländer landar för närvarande ingen fångst i Finland, men finländska fiskefartyg omlastar strömming och skarpsill till ryska frysartyg. Frysning av fångst är sådan beredning som avses i den föreslagna förordningen, och därmed kommer bestämmelserna i kapitel II i förslaget att öka den arbetsmängd som kontrollen i hamn kräver.

Förvaltningen får dessutom fler uppgifter också när den måste samla in information av olika slag och översända redogörelser och information till kommissionen.

Om det sanktionssystem som avses i kapitel IX i förordningsförslaget genomförs som ett förvaltningsförfarande måste utredningen av påstådda överträdelser vara grundlig och systemet för överklagande effektivt, om man vill garantera rättssäkerhet för dem som påstås ha gjort en överträdelse. För närvarande finns det inget system i Finland för administrativa påföljder inom det kommersiella fisket. Missbruk utreds och påföljder döms genom straffrättsliga förfaranden.

4 Ålands behörighet

Åland har i enlighet med 18 § 16 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen. Med stöd av punkterna 25 och 26 i samma paragraf har landskapet samma behörighet att bestämma om straff och tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Med stöd av 27 § 12 punkten i samma lag har emellertid riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utrikeshandeln.

5 Behörighetsgrund

Enligt förslaget ska förordningen antas med stöd av artikel 37 i EG-fördraget.

6 Behandling av förslaget

6.1 Behandling i EU

Behandlingen av förslaget har redan inletts

i rådets arbetsgrupp för intern fiskeripolitik. Europaparlamentets yttrande kommer att finnas tidigast i juni. Enligt ordförandelandet Sloveniens planer ska förslaget behandlas på ett rådsmöte i juni 2008.

6.2 Nationell behandling

Jord- och skogsbruksministeriet har bett följande instanser yttra sig om den föreslagna förordningen: utrikesministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, handels- och industriministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, Ålands landskapsregering, arbetskrafts- och näringscentralernas fiskerienheter, tullstyrelsen, Sjöfartsverket, gränsbevakningsväsendet, Evira, Livsmedelsindustriförbundets fiskindustriförening, Finlands Fiskhandlarförbund, Kalatalouden Keskusliitto, Finlands Yrkesfiskarförbund och Finlands Fiskodlarförbund.

Finlands Yrkesfiskarförbund, Finlands Fiskhandlarförbund, Evira och staben för gränsbevakningsväsendet meddelande att de inte har något att anmärka med anledning av förslaget. Finlands Fiskodlarförbund ansåg att åtgärderna enligt förslaget generellt sett var värda att stödjas. Fiskindustriföreningen påpekade att de föreslagna åtgärderna kommer att kräva mycket resurser av både myndigheter och företag. Föreningen välkomnade de föreslagna systemen och övervakningen, men ansåg att de inte får bli en belastning för företagen eller ett handelshinder. Man måste få bukt med det olagliga fisket, och företagen måste kunna lita på att deras upphandlingskanaler är ansvarstagande och följer lagen.

Kommunikationsministeriet hänvisade till Sjöfartsverkets yttrande och pekade på att lagen om farkostregistret (976/2006) inte innehåller sådana bestämmelser om avförande av farkoster ur registret som skulle kunna tillämpas i de situationer som avses i artiklarna 26 och 36 i den föreslagna förordningen. Enligt Sjöfartsverkets uppfattning finns det ingen sådan tillämplig sanktion som går ut på att avregistrera fartyg eller hindra användning av visst flagg i den internationella och EG-rättsliga reglering av fartygssäkerhet som gäller annan kommersiell sjöfart än fiske. Bland de mest kraftiga sanktionerna finns att man stoppar ett fartyg och hindrar dess an-

vändning, och i praktiken är detta ett tillräckligt medel för att rätta till brister och skydda människoliv, egendom och miljö. I förhållande till andra regler om fartygssäkerheter sig de föreslagna artiklarna 26 och 36 (inklusive avregistreringen) enligt Sjöfartsverkets uppfattning till och med onödigt stränga.

Justitieministeriet tog närmast ställning till den del av förslaget som gäller sanktioner. Ministeriet betonade att förordningen inte bör innehålla straffrättsliga bestämmelser. I fråga om de administrativa påföljderna noterade ministeriet att böter enligt artikel 43 i förslaget, även när de utgör en administrativ påföljd, enligt Europadomstolens rättspraxis måste jämföras med en straffrättslig påföljd. Detta leder till att man i regleringen måste beakta principen "inget straff utan lag" i artikel 7 i Europakonventionen. Denna laglighetsprincip ställer enligt Europadomstolens praxis kvalitetskrav på påföljdsbestämmelser. Kraven gäller i synnerhet förutsebarhet i regleringen. Tillämpningsområdet för administrativa påföljder borde enligt justitieministeriet begränsas till situationer där det relativt lätt går att påvisa att någon överträtt bestämmelserna. Vidare lyfter ministeriet fram att den terminologi som valts i förordningen inte särskilt väl stämmer överens med proportionalitetsprincipen, eftersom artikel 41 innebär att allt som räknas upp i artikel 3 stämplas som "allvarliga överträdelser", trots att artikel 3 bara innehåller den allmänna definitionen av olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske).

Finansministeriet pekar i sitt yttrande på att den terminologi i förslaget som gäller import bör samordnas med gemenskapens tullagstiftning och på att man i fråga om kontrollåtgärderna bör ange hur de hänger ihop med förtullning. Det påpekas också att kontrollförfarandena är tunga. Enligt finansministeriets uppfattning bör det även i övrigt i ett tillräckligt tidigt skede utredas vilka nationella myndigheter som lämpar sig för de olika uppgifterna, så att det går att se till att förordningen bereds så att de kontrolluppgifter som de nationella myndigheterna får passera in i deras verksamhet. Tullstyrelsen lyfter fram brister i definitionerna.

Utrikesministeriet välkomnar generellt syftet och utgångspunkten för förordningen,

men säger att man måste se till att import av produkter av lagligt fångad fisk från tredjeländer inte försvåras i onödan på grund av förordningen och att systemets bestämmelser och tillämpning inte blir diskriminerande.

Vidare tar utrikesministeriet fasta på de föreslagna bestämmelserna om utsedda hamnar och om när förhandsmeddelanden ska ges. Man bör försäkra sig om att fartyg som för tredje lands flagg inte i praktiken missgynnas när endast vissa utsedda hamnar används och att kravet inte i övrigt tillämpas så att det leder till onödiga störningar i importhandeln. Dessutom bör man kontrollera om fartyg som för en medlemsstats flagg har motsvarande skyldighet att ge ett förhandsmeddelande enligt annan lagstiftning och om så inte är fallet, huruvida systemet diskriminerar fiskefartyg från tredjeländer.

Utrikesministeriet har vidare pekat på att det inte behövs något fångstintyg för fisk som fångas inom EU och är avsedd för den marknaden. Det bör utredas om detta i praktiken kan försätta fiskeriprodukter från tredjeländer i en sämre situation.

Dessutom tar ministeriet upp frågan om certifieringssystemets tillämplighet på TBT-avtalet och de allmänna artiklarna i Gatt (allmänna tull- och handelsavtalet). I och för sig ter sig importbegränsningar utifrån fiskemetod och mer allmänt dess laglighet som en sådan miljöskyddsåtgärd som åtminstone principiellt skulle vara berättigad på grundval av TBT-avtalet och de allmänna Gattreglerna, inklusive artikel XX, om systemet tillämpas på ett till alla delar icke-diskriminerande sätt och det inte finns några åtgärder att tillgå som skulle begränsa handeln mindre.

I syfte att undvika eventuella konflikter inom Världshandelsorganisationen (WTO) bör man enligt utrikesministeriets ståndpunkt se till att de laglighetskrav som EU inför enligt byggs på antingen de berörda tredjeländernas nationella lagstiftning eller folkrättsliga principer. När det gäller tredjeländers nationella lagstiftning bör man dessutom försäkra sig om att länderna i fråga samtycker till att införa systemet. Det är svårt att motivera begränsningar där det inte finns en klar överenskommelse med handelspartnern om att denna ska effektivisera verkställigheten av sin lagstiftning eller där det råder oklarhet

om vilken status och tillämplighet internationella avtal eller andra internationella rättskäl-
lor har på handelspartnern i fråga.

Utrikesministeriet vill dessutom lyfta fram att certifieringssystemet också tillämpas på produkter som innan de kommit till gemenskapen transporterats till ett annat land än flaggstaten och där beretts till produkter, dvs. på s.k. indirekt import (artikel 15). Eftersom det rör sig om ett krav som sträcker sig längre än till direktimport till EU, ter det sig problematiskt att tillämpa det i praktiken på beredning och att motivera det sett ur WTO-reglernas synvinkel. Ett sådant krav är exceptionellt svårt att uppfylla, och därför blir det antagligen svårt att motivera den försvårade handel som detta leder till med att det politiska målet kan nås på det sättet.

Liknande problem hänger samman med de produkter som inte kan förtullas för EU-området, utan som exempelvis landas och omlastas för att exporteras vidare. Sådana transitprodukter ska enligt artikel V i Gatt garanteras transiteringsfrihet längs de bäst lämpade rutterna för internationell handel. Med andra ord bör det inte uppställas begränsningar eller extra krav på handlingar för sådan last. Sett mot denna bakgrund ter sig inte heller kravet på att nyttja s.k. utsedda hamnar för transittrafik helt motiverat.

I fråga om den föreslagna artikel 35 konstaterar utrikesministeriet att punkt 2 a låter förstå att eventuellt inga fartyg som för den berörda statens flagg över huvud taget får tillträde till medlemsstaternas hamnar när det är uppenbart att den statens åtgärder underminerar de bevarande- och förvaltningsåtgärder som en regional fiskerierorganisation har antagit. Möjligheten att anlöpa hamn för den berörda flaggstatens fartyg bör bara kunna förvägras fiskefartyg och inte alla fartyg från den flaggstaten. I den mån som EU har internationella åtaganden som gäller sjötransporttjänster kan förordningsförslaget innehålla problem när det gäller att följa icke-diskriminerings- och proportionalitetsprinciperna till följd av vilka effekter de nämna kraven har på leverantörer av sjötransporttjänster i tredje land.

Avslutningsvis säger utrikesministeriet att fiske är en viktig näring särskilt i utvecklingsländer och att man därför måste fästa

uppmärksamhet vid att länderna i kategorin "icke-samarbetande stater" meddelas tydliga krav och förfaranden för att kunna avföras från förteckningen. Om man uttryckligen vill vara med och avskaffa olagligt fiske globalt skulle det vara bra om samarbetet med en sådan stat kan förbättras när det är exempelvis bristen på kapacitet som försvårar tillsynen av att lagarna verkställs. När det gäller utvecklingsländer kan man också fråga sig om tilläggskrav på deras produkter och eventuella importbegränsningar verkligen ökar det lagliga fisket eller om åtgärder av detta slag snarare leder till att den olagliga handeln riktar sig mot andra marknader och att landets i fråga intresse för ett ansvarsfullt regleringssamarbete minskar ytterligare. Sett ut handelspolitisk synvinkel kan det faktiskt vara mer önskvärt att laglighetsmål hellre främjas genom handels- och utvecklingspolitiska incitament än i form av sanktioner.

Handels- och industriministeriet, miljöministeriet, försvarsministeriet och Ålands landskapsregering har inte avgett något yttrande. Fiskerienheten vid Kajanalands arbetskrafts- och näringscentral konstaterade att den inget har att framföra med anledning av förslaget. Några andra fiskerienheter har inte yttrat sig.

Ärendet var uppe i EU 17-fiskesektionen den 19 november 2007, dvs. innan yttrandena begärdes. Ärendet var uppe i EU-ministerutskottet, jord- och skogsbruksutskottet och stora utskottet den 23 november 2007.

7 Statsrådets ståndpunkt

Den rättsliga grunden

Finland godtar den rättsliga grunden, dvs. artikel 37 i EG-fördraget.

Förslagets mål är att stärka gemenskapens insats när det gäller att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske, och dessa är enligt statsrådet viktiga om man vill effektivisera åtgärderna mot de miljömässiga, ekonomiska och sociala följder detta fiske har.

Globalt sett är olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske) en av de största farorna som hotar fiskeresursernas hållbarhet och havens biologiska mångfald. Största de-

len av det internationella samfundet erkänner att det rör sig om ett särskilt allvarligt problem och att man absolut måste vidta lämpliga åtgärder för att förebygga, förhindra och avlägsna det.

Statsrådet anser att gemenskapens gällande bestämmelser om IUU-fiske behöver få element av den föreslagna förordningen, men att man samtidigt måste beakta proportionalitetsprincipens krav, Världshandelsorganisationens regler och behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen.

Till bestämmelserna i artikel 1 om syfte och tillämpningsområde förhåller sig statsrådet med viss tveksamhet eftersom de är alltför omfattande. Gemenskapslagstiftningens verkningar kan inte utsträckas till att gälla fiskeverksamhet som bedrivs av fartyg från tredjeland på öppet hav eller i vatten under tredjelandets jurisdiktion.

Det är viktigt, menar statsrådet, att definitionerna i artikel 2 är klara och exakta. Exempelvis framgår det inte av definitionen av begreppet "import" om man avser fysisk införsel av fiskeriprodukter till gemenskapen eller förfarandet för övergång till fri omsättning. Dessutom bör man i den mån som definitionerna redan finns i gemenskapslagstiftningen se till att de olika bestämmelserna är sinsemellan konsekventa och samstämmiga.

Statsrådet uttrycker tveksamhet i fråga om artikel 3 eftersom de överträdelse av fiskebestämmelserna som den beskriver inte alltid är allvarliga brott mot bevarande- och förvaltningsåtgärderna. Statsrådet anser att verksamhet som bryter mot bestämmelserna bör anses vara IUU-fiske när den är avsiktlig och uppsåtlig eller sker upprepade gånger och är omfattande.

Enligt artikel 6 ska ett fartyg från tredjeland göra ett förhandsmeddelande minst 72 timmar innan fartyget beräknas anlöpa hamn, om dess avsikt är att landa, omlasta eller bereda fiskeriprodukter. Förhandsmeddelandet ska åtföljas av ett fångstintyg enligt artikel 13. Hamnstatens behöriga myndigheter ska kontrollera att uppgifterna på meddelandet och intyget är korrekta innan fartyget ges tillstånd att anlöpa hamn. Statsrådet anser att myndigheterna (tullen, fiskeövervakningen) i hamnstaten får fler uppgifter och att kostnaderna därmed ökar. Trots detta har kommis-

sionen inte ens försökt beräkna dessa i sin konsekvensanalys.

Enligt de artiklar som gäller hamninspektioner (dvs. artiklarna 9–12) ska inspektörerna inom inspektionsförfarandet få inspektera hela fartyget. Statsrådet anser att inspektörernas befogenheter inte bör regleras på gemenskapsnivå, utan i den nationella lagstiftningen. Kravet på att minst 15 % av alla landningar, omlastningar och beredningar ska inspekteras när det gäller tredjelandsfartyg är inte ett kostnadseffektivt sätt att allokera övervakningsresurser. Därför uttrycker statsrådet tveksamhet till denna del av förslaget.

Vidare anser statsrådet att terminologin i fråga om import och återexport i artiklarna 15–20 behöver förtydligas. Särskilt viktigt vore det att termerna och definitionerna samordnas med gemenskapens tullagstiftning och att det exempelvis klarläggs hur inspektionerna hänger ihop med förtullning. Statsrådet pekar också på att övervakningsförfarandena över lag är väldigt tungrodda, komplicerade, arbetsdryga och därmed sådana att de medför tilläggskostnader.

Det är enligt statsrådet viktigt att de bestämmelser som gäller import av fiskeriprodukter från tredjeländer inte försvårar import i onödan eller är diskriminerande.

Begreppen "indirekt import" och "ett enda parti" i artikel 15 bör definieras. Enligt statsrådet kan verkningarna av bestämmelserna i artikeln sträcka sig längre än till direkt EU-import, och därmed ter det sig deras praktiska tillämpning problematisk med avseende på beredning och när det gäller att motivera dem utifrån WTO-reglerna. Samma problem ser ut att vara knuten till produkter som inte förtullas inom EU och som landas och omlastas för vidareexport. Sådana transitprodukter ska enligt artikel V i Gatt garanteras transiteringsfrihet längs de bäst lämpade rutorna för internationell handel. Med andra ord bör det inte uppställas begränsningar eller extra krav på handlingar för behandlingen av sådan last.

Gemenskapens varningssystem enligt kapitel IV är enligt statsrådets uppfattning komplicerat och alltför oklart; det bör alltså förenkla och förtydligas. I artikel 22 används uttrycken "rimligt tvivel" och "lämpliga åt-

gärder". De är inexakta, på samma sätt som uttrycket "det fortfarande finns fog för rimligt tvivel" i artikel 23.4. Det kan vara svårt att tillämpa dessa på olika rättspraxis i medlemsstaterna. Kraven i artikel 23 att kontrollera intyg och handlingar för alla redan importerade fiskeriprodukter och att "kartlägga var fiskefartygen har rört sig" och i artikel 24.2 att "systematiskt översända all eventuell ny information" är omöjliga att uppfylla och dessutom oskäligen, och statsrådet kan inte stödja dem.

I artiklarna 24–27 finns bestämmelser om identifiering av fartyg som bedriver IUU-fiske. Detta innebär att man upprättar förteckningar över ("svartlistar") de gemenskapsfartyg och fartyg från tredjeländer som brutit mot gemenskapens eller regionala fiskerierorganisationers fiskeregler och därmed gjort sig skyldiga till IUU-fiske. Statsrådet anser att man bör överväga om inte gemenskapsfartyg borde ligga utanför tillämpningsområdet för artiklarna 24–26, om IUU-fiske definieras så pass generellt som i artikel 3. Statsrådet anser att förordningen bör innehålla ett förfarande för att kunna avföra fartyg från förteckningarna enligt artiklarna 24 ja 25 och ett förfarande för överklagande också i artikel 27 för de fall där kommissionen trots begäran inte avför fartyg från gemenskapens förteckning över IUU-fartyg.

Vidare anser statsrådet att det bör vara rådet och inte kommissionen som fattar beslut enligt artikel 32 om att upprätta en förteckning över icke-samarbetande tredjestater. De länder som förts upp på förteckningen bör dessutom klart få veta vilka villkor och förfaranden som gäller för att kunna bli avförd.

Artiklarna 36–39 innehåller bestämmelser om åtgärder som gäller fartyg, tredjestater och EU-medborgare som är inblandade i IUU-verksamhet. I fråga om dessa konstaterar statsrådet att bestämmelserna inte till alla delar stämmer överens med proportionalitetsprincipen. Exempelvis kan artikel 37 leden c, d, f och g komma att begränsa unionsmedborgarnas rättigheter i fråga om ägande och yrkesutövning omotiverat strängt. Artikel 38 är i praktiken omöjlig att genomföra och artikel 39 begränsar den enskilde medborgarens verksamhet alltför

mycket. Båda ser ut att strida mot proportionalitetsprincipen.

I den föreslagna artikel 39.1 krävs det att medlemsstaterna inför påföljder i den nationella lagstiftningen för dem som inte bryter mot anmälningsskyldigheten i fråga om fartyg som är flaggade i ett tredjeland. Den skyldigheten är anmärkningsvärt omfattande: den gäller alla medborgare i medlemsstaterna oavsett om personen i fråga fått uppgifterna i verksamhet knuten till fiskeri eller inte. Också innehållet i skyldigheten är anmärkningsvärt omfattande och dessutom inte begränsat till uppgifter som gäller IUU-fiske. Den föreslagna skyldigheten ligger inte i linje med proportionalitetsprincipen eftersom dess omfattning bör stå i lämplig proportion till syftet med övervakningen. Skyldigheten bör begränsas till uppgifter som är nödvändiga för övervakningen, och dessutom bör det klart avgränsas vem som är anmälningspliktig.

Statsrådet har också vissa förbehåll mot vad som föreslås i kapitel IX om omedelbara tillsynsåtgärder, sanktioner och åtföljande åtgärder.

Artikel 41 är inte tillräckligt detaljerad när det gäller situationer där administrativa sanktioner måste påföras. Den valda terminologin står i strid med proportionalitetsprincipen eftersom artikel 41 innebär att alla regelbrott som räknas upp i artikel 3 stämplas som "allvarliga överträdelser". Särskilt problematiska är leden b, c och d i artikel 41. Genom dem kommer tillämpningsområdet för de administrativa påföljderna enligt artikel 43 att bli mycket omfattande. Det kommer att gälla de olika etapperna av handel med anknytning till IUU-fiske, men utan att det anges när påföljderna ska påföras. De administrativa påföljdernas räckvidd bör begränsas till situationer där det relativt lätt går att påvisa att bestämmelserna inte följts.

Sanktionsbestämmelsen i artikel 43 är alltför komplicerad. Dess rekvisit bestäms utifrån alltför många hänvisningar. Laglighetsprincipen gäller också gemenskapen och ställer sådana kvalitetskrav på sanktionsregler som hänför sig till förutsebarhet. Särskilt problematiska är de ställen där det är fråga om avsiktliga affärer med fartyg som bedriver IUU-fiske, avsiktlig handel med fiskeriprodukter som härstammar från IUU-fiske

och import av fiskeriprodukter till gemenskapen på ett sätt som står i strid med förordningen. Det anges inte tillräckligt klart när en påföljd ska dömas ut.

Statsrådet anser att om IUU-fiske förstås på det sätt som framgår av artikel 3 bör det klart sägas ut i artikel 43 att en lindrigare påföljd än böter kan dömas ut för ringa eller oavsiktliga gärningar (såsom till exempel för en li-

ten mängd undermålig fisk som bifångst eller när VMS-apparatur inte fungerar). Dessutom stöder statsrådet inte tanken om att en högsta nivå på minimiböter ska fastslås genom gemenskapens förordning.

Slutligen konstaterar statsrådet att de kompletterande sanktioner som förtecknas i artikel 45 inbegriper sanktioner som bara flaggstaten kan påföra.