

Protokoll fört vid pleniföredragning

Näringsavdelningen

Fiskeribyran, N3

Närvarande

KS - CG - MP - NF - MN - WV

Frånvarande

TA

Justerat

Omedelbart

Ordförande

Lantråd

Katrin Sjögren

Föredragande

Vicelantråd

Camilla Gunell

Protokollförare

Byråchef

Jenny Eklund-Melander

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 5

Bemötande till Helsingfors förvaltningsdomstol.

ÅLR 2016/2421

190 N3

Beslöts att till Helsingfors förvaltningsdomstol avge bemötande enligt
bilaga 1, N317P04.

Helsingfors förvaltningsdomstol
Banbyggargvägen 5

00520 HELSINGFORS

Hänvisning

Landskapsregeringens skrivelser av den 19.1.2017 samt 23.5.2017

Kontaktperson

Jenny Eklund-Melander/Tom Karlsson

Ärende

**BEMÖTANDE TILL HELSINGFORS FÖRVALT-
NINGSDOMSTOL**

Landskapsregeringen besvärade sig den 19 januari 2017 till Helsingfors förvaltningsdomstol rörande jord- och skogsbruksministeriets beslut av den 22 december 2016 om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet Åland.

Högsta domstolen beslöt den 29 juni 2017 att jord- och skogsbruksministeriet är behörigt att med stöd och iakttagande av 59 b § 2 mom. självstyrelselagen för Åland besluta om en fördelning av Finlands fiskekvoter för strömming, lax och vassbuk mellan riket och landskapet då samförstånd mellan rikets och landskapets myndigheter inte uppnåtts. Jord- och skogsbruksministeriet hade även yrkat att Högsta domstolen skulle bekräfta att ministeriets beslut om fördelningen av kvoterna är juridiskt bindande för landskapet och dess fiskeaktörer. Detta lämnades dock utan prövning då domstolen i enlighet med 60 § 2 mom. självstyrelselagen avgör meningsskiljaktigheter beträffande behörigheten mellan rikets och landskapets myndigheter men lagrummet inte ger domstolen behörighet att avgöra frågor om rättsverkningar av fattade beslut.

Med anledning av Högsta domstolens beslut önskar landskapsregeringen framföra nedanstående tillägg till sina tidigare inlämnade skrivelser.

Landskapsregeringen önskar ytterligare en gång poängtera att då riket fattar beslutet om fördelning av fiskekvoterna i enlighet med självstyrelselagen 59 b § 2 mom. ska samförstånd eftersträvas och landskapsregeringen standpunkt så långt som möjligt beaktas. Ministeriet har inte beaktat något av dessa villkor vid beredningen av ärendet vilket tydligt framgår av resonemanget nedan, liksom av landskapsregeringens tidigare skrivelser. Konsekvenserna för Åland av beslutet har inte beaktats alls vid beredningen av ärendet utan man har enbart sett till rikets intressen. Trots att möten mellan landskapsregeringen och jord- och skogsbruksministeriet har hållits i samband med att riksmyndigheterna arbetade med sitt lagförslag har inga förhandlingar skett. Riksmyndigheterna har endast gång på gång förklarat sina beräkningsgrunder medan landskapsregeringen har framfört att man inte kunnat acceptera beräkningsgrunderna för fördelningen av fiskekvoterna mellan landskapet och riket. Detta styr-

ker även ministeriet i sitt utlåtande till Helsingfors förvaltningsdomstol där man skriver ” Jord- och skogsbruksministeriet har vid flera tillfällen förklarat för landskapsregeringen att ministeriet anser att kvotfördelningen måste följa objektiva kriterier utgående från aktuell fiskehistoria. En fördelning som grundar sig på oklara grunder eller avlägsen fiskehistoria kan inte användas och ministeriet har inte kunnat beakta sådana förslag. Jord- och skogsbruksministeriet har tydligt redogjort detta för landskapsregeringen under förhandlingarna som svar till varför de synpunkter landskapsregeringen fört fram inte har kunnat beaktas.” Detta bekräftar landskapsregeringens uppfattning att ministeriet inte har förhandlat med landskapsregeringen i syfte att nå samförstånd utan endast upplyst landskapsregeringen om hur fördelningen av kvoterna mellan landskapet och riket kommer att göras utifrån de grunder som riksmyndigheterna ensidigt har beslutat.

Landskapsregeringen anser att då landskapsregeringen och jord- och skogsbruksministeriet stod så långt från varandra i frågan borde ministeriet i enlighet med självstyrelselagen 59 b § 2 mom. ha begärt en rekommendation till avgörande från Ålandsdelegationen.

I rikets lag om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik fastställs beräkningsgrunder för fördelningen av rikets andelar av fiskekvoterna för arterna strömming, vassbuk och lax. Jord- och skogsbruksministeriet har hela tiden framhållit att det är nödvändigt att fördelningen av Finlands fiskkvoter mellan landskapet och riket också görs utgående från dessa beräkningsgrunder. Fördelningen har gjorts baserat på de fångstuppgifter som fiskaren rapporterar till fiskerimyndigheternas fångstregister för åren 2011-2015, samt för nyetablerade fiskare även år 2016. Under denna referensperiod har man beaktat fiskarens tre bästa fiskeår. Landskapsregeringen har inte godtagit att den i rikslagen bestämda fördelningsgrunden även ska tillämpas för fördelning av fiskekvoterna mellan landskapet och riket, eftersom syftet med fördelningen mellan landskapet och riket är ett helt annat än syftet med fördelningen mellan ministeriet och i riket verksamma yrkesfiskare.

Landskapsregeringen konstaterar att Finlands andelar av de av EU-kvoterade arterna (strömming, vassbuk, lax och torsk) är konstant över tiden i enlighet med principen om relativ stabilitet, vilken fastställdes som princip redan i samband med den första gemensamma fiskeripolitiken redan långt innan Finlands EU-inträde. Ländernas andel beräknades då utgående från fiskehistorik, vilket innebär att landskapets tidigare fiskehistorik ännu idag bidrar till de mängder av de av EU-kvoterade arterna som Finland årligen tilldelas.

Beträffande grunden för fördelning av fiskekvoterna mellan landskapet och riket anser landskapsregeringen att det är nödvändigt att frågan hanteras ur ett bredare perspektiv än utgående från den fördelningsgrund som riket har fastslagit. Fördelningen av fiskekvoterna mellan landskapet och riket är en helt annan fråga än frågan om hur riket väljer att fördela rikets andelar av fiskekvoterna till sina yrkesfiskare. Landskapsregeringen har grundat sitt kvotanspråk på en samlad bedömning av omfattningen av landskapets nuvarande fiske, landskapets andel i Finlands fiskekvoter med hänsyn till den relativa stabiliteten samt landskapets behov med beaktande av bibehållande och utveckling av en livskraftig fiskerinäring i landskapet. Det är inte rimligt att möjligheterna att bibehålla och utveckla en livskraftig fiskerinäring i landskapet ska påverkas negativt av den tidpunkt vid vilken riksmyndigheterna väljer att införa ett nytt system för förvaltning av vissa kvoterade arter i riket.

Beträffande laxfisket bör det beaktas att det åländska laxfisket har missgynnats av beslut fattade av riksmyndigheter. Ett exempel på detta är att riksdagen inför år 2013 beslöt att förbjuda drivrevsfiske söder om 59°26'. Till följd av detta minskade det

åländska laxfisket med nästan 70 procent. Ett annat exempel är att jord- och skogsbruksministeriet genom kvotbyten bytt till sig lax mot vassbuk. Detta har främjat laxfisket i riket samtidigt som kvotbytena har missgynnat det åländska fisket efter vassbuk och strömming. Detta syns även tydligt i fångststatistiken för den av jord- och skogsbruksministeriet utvalda perioden (2011 – 2015) där de åländska laxfångsterna innan drivrevsförbudet utgjorde 11,25 % av landets totalfångster medan de efter förbudet sjönk till 4,52 %. Landskapsregeringen har i sina beräkningar inte beaktat fångster som överskrider de till Finland beviljade ursprungliga laxkvoterna med hänvisning till tidigare nämnda kvotbyten som ministeriet gjort och som endast har gynnat rikets fiskare.

Landskapsregeringen har dessutom vid upprepade tillfällen framfört att man ser det som ett absolut krav att samtliga kvoterade arter fördelas, d v s även torsken. Genom rikets lag 1048/2016 implementeras systemet med överlåtbara nyttjanderätter och aktörsspecifika kvoter för alla bestånd av vilka Finland har kvoter, utom torskbestånden. Landskapsregeringen konstaterar att det är upp till riksmyndigheterna att besluta vilka av de kvoterade arterna som i riket ska förvaltas genom det nya systemet. Rikets val att inte implementera detta system för torskbestånden påverkar dock inte möjligheten att fördela torskkvoterna mellan landskapet och riket.

Enligt Högsta domstolens beslut förutsätter EU-rätten ett beslut av Finland som medlemsstat om hur fiskekvoterna används. Ett sådant beslut kräver, enligt Högsta domstolen, i sin tur att det verkställs en fördelning av fiskekvoter mellan landskapet och riket. Högsta domstolen anför också att ”Det är dock uteslutet att den nationella kvoten inte alls skulle delas och fyllandet av kvoten skulle bli beroende av den faktiska mängden fångad fisk tills den nationella kvoten skulle bli fylld och riket på basen av detta skulle förbjuda fisket i hela landet.” Därför anser landskapsregeringen att Högsta domstolens beslut medför att även torskkvoterna måste delas. Finlands fiskekvoter av torsk utgörs av en torskkvot för östra beståndet och en för västra beståndet. Om den av riket fastställda fördelningsgrunden även skulle användas för fördelning av torskkvoterna mellan landskapet och riket skulle landskapsregeringen erhålla merparten av kvoterna. Anledningen till detta är att vissa av landskapets fiskare periodvis valt att fiska torsk istället för strömming och vassbuk. Vare sig de åländska fiskeaktörerna eller landskapsregeringen har i det skedet vetat att det valet skulle komma att missgynna landskapets fiskekvoter och i förlängningen fiskeaktörerna själva. I och med att jord- och skogsbruksministeriet inte har fördelat torskkvoterna ges dessa åländska fiskares tidigare fiskehistorik inte samma värde och fiskarna ges inte samma möjligheter att handla med sina kommande nyttjanderätter som de fiskare som i högre utsträckning valt att fiska strömming och vassbuk istället för torsk.

Landskapsregeringen har konstaterat att den motivering som jord- och skogsbruksministeriet har gett till varför Finlands fiskekvoter av torsk inte ska fördelas mellan landskapet och riket är irrelevant. Jord- och skogsbruksministeriet konstaterar att Finlands kvoter av torsk är små och att de endast nyttjas av några få fartyg. Vidare konstaterar de att det också är möjligt att torskfångsterna i Finlands kustvatten och vid trålfiske efter strömming och vassbuk ökar betydligt, varför Finlands torskkvoter bör reserveras som bifångstkvoter för att undvika onödig begränsning av kustfisket och trålfisket efter strömming och vassbuk. Landskapsregeringen anser att denna motivering är överdriven. För år 2016 kan konstateras att finländska fiskare enligt rapporterade fångster, i finländska vatten, endast har fiskat cirka 200 kg torsk, vilket visar att större mängder torsk inte förekommer som bifångst i det pelagiska fisket (strömming och vassbuk). Det finns därför ingen risk att en ökning av de finländska bifångsterna av torsk inte skulle rymmas inom den kvotandel som skulle tillkomma riket vid en fördelning. Den enda anledningen till att riksmyndigheterna i nuläget inte vill dela torskkvoterna är enligt landskapsregeringen att landskapet skulle erhålla

merparten av dessa om de skulle fördelas i enlighet med de av riksmyndigheterna bestämda principerna, d v s på samma sätt som rikets beslut om fördelningen av kvoterna för de andra arterna.

Jord- och skogsbruksministeriet hävdar att landskapsregeringen vid sina krav på en fördelning av torskkvoten har framfört anspråk som inte kan bekräftas av fångsthistorigen. Landskapsregeringen vill dock påtala att den statistik som ligger till grund för landskapets anspråk är densamma som ligger till grund för rikets beräkningar (det gemensamma fiskeriövervakningsprogrammet KAKE).

Från jord- och skogsbruksministeriets sida hävdas att de kvotandelar som Åland tilldelas enligt ministeriets fördelning inte skiljer sig så mycket från de anspråk som Ålands landskapsregering framfört. Detta beror dock helt på ur vems perspektiv man ser på fördelningen. Exempelvis blir den procentuella skillnaden för laxkvoten, uträknad i antal, 406 laxar vilket utgör 16,4 % av den eftersträvade mängden lax för Åland under fiskeåret 2017 medan det för riket skulle utgöra en eftergift motsvarande enbart 1,8 %. Samma mönster återfinns i strömmingskvoten för Bottniska viken, där den åländska kvoten blir 1 310 083 kg eller 16,2 % lägre medan påverkan för riket endast skulle vara 1,2 %, samt för vassbukskvoten där motsvarande skillnad är 188 678 kg eller 14,0 % till Ålands nackdel medan det för riket skulle vara 1,5 %. Landskapsregeringen vill även uppmärksamma att de av jord- och skogsbruksministeriet fastslagna kvotandelarna betyder att det sammanlagda åländska fisket av strömming och vassbuk har minskats med 8,14 % jämfört med år 2016 samtidigt som de av EU till Finland tilldelade kvoterna för hela landet ökat (strömming i Bottniska viken + 17 %, strömming i Finska viken och centrala Östersjön + 8 % och vassbuk + 29 %).

Dessa fiskemängder har enligt landskapsregeringen en avgörande betydelse för den åländska fiskerinäringens framtida existens. Speciellt i de fall EU beslutar om neddragningar av de årliga kvoterna. Landskapsregeringen och näringens aktörer har under hösten 2013 och våren 2014, innan det var känt att riket skulle införa ett kvotsystem, påbörjat planeringen av landbaserade investeringar (fiskmjölsfabrik) baserade på ett pelagiskt fiske (strömming och vassbuk) motsvarande minst 15 miljoner kg. För detta har landskapsregeringen i finansieringsprogrammet för den nu aktuella EU-perioden reserverat medel medan de privata aktörerna inom näringen investerat i fisketonnage, trålfartyg (2 st.) samt utredningar. Den nu föreslagna kvotdelningen innebär en risk för att investeringen inte kan genomföras.

Beträffande den faktiska fördelningen av fiskekvoterna hänvisar landskapsregeringen till sitt svar (13 december 2016) angående jord- och skogsbruksministeriets frågeställningar om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan landskapet och riket (se bilaga). I skrivelsen framför landskapsregeringen kvotanspråk dels under förutsättning att även torskkvoterna delas och dels en kompromisslösning genom vilken landskapsregeringen kan acceptera att torskkvoterna inte fördelas i initialskedet. Därefter begärde jord- och skogsbruksministeriet landskapsregeringens utlåtande över ett förslag till beslut om fördelning av fiskekvoterna. I förslaget hade ministeriet inte till någon del beaktat landskapsregeringens nya kvotanspråk eller vad landskapsregeringen tidigare framhållit. Viss avvikelser beträffande de kvotandelar ministeriet tidigare presenterat förekom i beslutsförslaget till följd av uppdatering av det statistiska materialet som låg till grund för beräkningarna. Landskapsregeringens utlåtande skulle ges senast den 21 december 2016. Utlåtandebegäran skickades inte till några åländska intressenter. Den 22 december 2016 fattade jord- och skogsbruksministeriet sitt beslut om fördelningen av kvoterna mellan landskapet och riket, återigen utan att ha beaktat landskapsregeringens anspråk eller synpunkter. Beslutet jämte besvärans-

visning skickades till flertalet branschorganisationer i riket. Beslutet skickades inte till någon åländsk intresseorganisation fastän dessa är kända.

Landskapsregeringen vidblir sina tidigare yrkanden att

- att besvärsrätten inskränks till att gälla enbart landskapsregeringen,
- att beslutet återförvisas till jord- och skogsbruksministeriet för ny behandling på grund av bristfällig beredning av ärendet då samrådsförfarandet inte iakttagits samt då det finns andra formella brister i handläggningen av ärendet

Landskapsregeringen yrkar även att förvaltningsdomstolen prövar huruvida Ålands förvaltningsdomstol är behörig förvaltningsdomstol, i enlighet med 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen (586/1996), eftersom beslutet huvudsakligen rör Ålands landskapsregering vars hemort är landskapet Åland.

I övrigt hänvisar landskapsregeringen till sina tidigare inlämnade skrivelser i ärendet.

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Camilla Gunell

BILAGA	Landskapsregeringens skrivelse till jord- och skogsbruksministeriet den 2 juni 2016, 92 N3
	Landskapsregeringens yttrande till Finlands riksdag den 22 september 2016, 120 N3
	Landskapsregeringens yttrande till Finlands riksdag den 8 november 2016, 139 N3
	Landskapsregeringens skrivelse till jord- och skogsbruksministeriet den 13 december 2016, 156 N3
	Landskapsregeringens skrivelse till jord- och skogsbruksministeriet den 21 december 2016, 165 N3