

Protokoll fört vid pleniföredragning

Näringsavdelningen

Fiskeribyran, N3

Närvarande

KS - CG - MP - NF - TA - MN - WV

Frånvarande

Justerat

Omedelbart

Ordförande

Lantråd

Katrin Sjögren

Föredragande

Vicelantråd

Camilla Gunell

Protokollförare

Byråchef

Jenny Eklund-Melander

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 1

Utlåtande i enlighet med 60 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland med anledning av jord- och skogsbruksministeriets skrivelse gällande en behörighetstvist om fördelning av fiskekvoter mellan riket och landskapet.

ÅLR 2016/2421

57 N3

Beslöts att till Högsta domstolen översända utlåtande enligt **bilaga 1, N317P01**.

Nr 2

Besvär över jord- och skogsbruksministeriets beslut den 22 december 2016 om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan Fastlandsfinland och landskapet Åland).

ÅLR 2016/2421

58 N3

Beslöts att till Helsingfors förvaltningsdomstol översända besvär enligt **bilaga 2, N317P01**.

Högsta domstolen
PB 301

00171 HELSINGFORS

Hänvisning
Begäran om utlåtande

Kontaktperson
Jenny Eklund-Melander/Tom Karlsson

Ärende
BEGÄRAN OM UTLÅTANDE I ENLIGHET MED 60 § 2 MOM. SJÄLVSTYRELSELAGEN FÖR ÅLAND MED ANLEDNING AV JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS SKRIVELSE GÄLLANDE EN BEHÖRIGHETSTVIST OM FÖRDELNING AV FISKEKVOTER MELLAN RIKET OCH LANDSKAPET

Inledning

Högsta domstolen har begärt utlåtande av landskapsregeringen i enlighet med 60 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland med anledning av jord- och skogsbruksministeriets skrivelse gällande en behörighetstvist om fördelning av fiskekvoter mellan riket och landskapet.

Landskapsregeringen konstaterar inledningsvis att de fiskekvoter som Finland tilldelas av EU är en *gemensam* resurs som tillhör både landskapet och riket. Det ligger således i sakens natur att båda parter vid fördelningen av de gemensamma kvoterna verkar för att få så stor andel av kvoterna som möjligt. Att i en sådan situation argumentera för att den ena parten skulle ha ensamrätt att bestämma hur fiskekvoterna ska fördelas kan rimligen inte leda till någon rättvis fördelning av kvoterna på objektiva grunder.

Jord- och skogsbruksministeriet informerar om att man har erbjudit Åland att delta i rikets nya kvotsystem och att Åland har meddelat att man inte vill delta. Detta påstående är korrekt och den frågan krävde inget formellt samråd mellan riket och landskapet, eftersom det är upp till landskapet att självt avgöra hur man vill förfoga över sin lagstiftningsbehörighet. Landskapsregeringen meddelade redan år 2015 vid diskussioner på tjänstemannanivå att landskapet inte kommer att delta i rikets system. Trots det inledde riket inte några samrådsdiskussioner rörande fördelningen av fiskekvoterna mellan riket och landskapet före april 2016. Trots att det stod klart att landskapet och riket var oeniga och landskapsregeringen framförde önskemål om det begärde riksmyndigheterna ingen rekommendation av Ålandsdelegationen innan propositionen sändes till riksdagen. Landskapsregeringens synpunkter på lagförslaget framgår inte heller av propositionen trots att de vara kända.

EU-rätten och rikets nationella lagstiftning

EU:s ministerråd fastställer varje år genom en förordning medlemsländernas fiskemöjligheter för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd. Detta görs genom att man beslutar om en största mängd som tillåts fiskas av ett aktuellt bestånd och sedan tilldelas medlemsländerna kvoter av respektive bestånd enligt en konstant fördelningsnyckel. Finland, inklusive Åland, tilldelas årligen kvoter för arterna strömming, vassbuk, lax och torsk. Detta utgör således hela Finlands fiskemöjligheter av de kvoterade arterna under ifrågavarande år.

I EU:s regelverk för den gemensamma fiskeripolitiken, (EU) nr 1380/2013 artikel 21 framgår att medlemsstaten, för förvaltning av fisket efter de kvoterade arterna, får införa ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter.

Genom lagen (FFS 1048/2016) om ett nationellt genomförande av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik införs i riket ett system med överlåtbara nyttjanderätter och aktörsspecifika fiskekvoter. Enligt lagen fördelas de fiskekvoter som genom rådets förordning fastställs för Finland, inklusive Åland, för arterna strömming, vassbuk och lax i Östersjön. Det är således helt och hållet med anledning av att riket har valt att införa ett nytt system som en fördelning av fiskekvoterna nu blir nödvändig och inte för att EU-rätten på något sätt skulle kräva det.

Frågan om behörigheten rörande fiskekvoter har varit aktuell tidigare, i samband med att det rådde delade meningar mellan riket och landskapet rörande fördelningen av laxkvoten i mitten av 1990-talet. Enligt högsta domstolen (1998:8) var jord- och skogsbruksministeriet inte behörigt att fördela den laxkvot, som tillkom Finland såsom medlem i den Europeiska unionen, mellan riket och landskapet utan medverkan av landskapet. Med anledning av detta kompletterades 59 b § självstyrelselagen för Åland. I denna paragraf regleras genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen. Huvudprincipen enligt självstyrelselagen är fortsättningsvis att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket består även vid genomförande av gemenskapsrätten. I 59 b § 2 mom. preciseras hur behörigheten fördelas i vissa sådana fall där huvudregeln för behörighetsfördelningen inte kan följas, bland annat infördes en bestämmelse enligt vilken landskapsmyndigheterna och rikets myndigheter har en skyldighet att samråda om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Om parterna inte kan enas finns enligt självstyrelselagen en möjlighet att föra frågan till Ålandsdelegationen för att få en rekommendation till avgörande. Ålands lagting har gett sitt bifall till den ändring av självstyrelselagen som gjordes. Landskapet skulle under inga omständigheter ha godkänt en lagändring som ger rikets myndigheter ensam bestämmanderätt över resurser som är gemensamma för riket och landskapet.

Jord- och skogsbruksministeriet anser att självstyrelselagens 59 b § 2 mom. 2 mening är tillämplig i det nu aktuella fallet. Landskapsregeringen delar inte den tolkningen. I det nu aktuella fallet ställer EU-rätten inte något krav på att endast en åtgärd ska vidtas i medlemsstaten och därför är 59 b § 2 mom. 2 mening självstyrelselagen inte tillämplig. Det finns ingen tvingande EU-rättslig bestämmelse som säger att fiskekvoterna måste delas mellan landskapet och riket. Inte heller finns det någon tvingande EU-rättslig bestämmelse som kräver ett system med överlåtbara nyttjanderätter eller som kräver att samma system måste tillämpas i hela medlemsstaten. Av den anledningen saknas juridisk grund för riket att genom rikslagstiftning ensidigt fastslå huruvida fiskekvoterna ska fördelas, vilka fiskekvoter som ska fördelas eller hur (fördelningsgrunderna) dessa ska fördelas mellan riket och landskapet.

Bestämmelsen i 59 b § 2 mom. självstyrelselagen är ett undantag från huvudprincipen i självstyrelselagen, att den part som har lagstiftningsbehörighet också har förvaltningsbehörighet. Bestämmelsen har tillkommit för att undanröja de konflikter mellan självstyrelselagen och EU-rätten som annars uppkommer i vissa situationer. Eftersom bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln ska den tolkas snävt och kan inte användas i andra situationer än de som uttryckligen omfattas av bestämmelsen och definitivt inte i situationer som inte har förorsakats av tvingande EU-rättsliga krav.

Av detaljmotiveringarna till 59 b § 2 mom. självstyrelselagen framgår det tydligt att avsikten har varit en sådan tolkning som landskapsregeringen hävdar:

”I 2 mom. finns bestämmelser om behörighetsfördelningen i vissa specialfall. Enligt första meningen skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Bestämmelsen avser situationer där behörigheten att genomföra gemenskapsrätten i landskapet ankommer på landskapet och i övriga delar av landet på riket, men där landskapets och rikets åtgärder för genomförandet måste anpassas till varandra. I dessa fall ställer gemenskapsrätten inte några hinder för att genomförandet sker separat å ena sidan i landskapet Åland och å andra sidan i övriga delar av Finland, förutsatt att verkställighetsåtgärderna anpassas till varandra på ett riktigt sätt. I dessa fall skall landskaps- och riksmyndigheterna enligt förslaget samråda och med hjälp av ömsesidiga kontakter försäkra sig om att åtgärderna går att anpassa till varandra. Om Finland t ex genom ett beslut på EU-nivå har tilldelats någon gemensam kvot och så väl riksmyndigheterna som landskapsmyndigheterna skall fatta beslut om utnyttjande av kvoten eller ska följa hur den fylls, skall myndigheterna i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids.

Bestämmelserna i andra, tredje och fjärde meningen i momentet hänför sig till situationer där det enligt gemenskapsrätten är möjligt att i medlemsstaten besluta om endast en förvaltningsåtgärd i syfte att verkställa ett sådant beslut vars verkställighet i landskapet enligt självstyrelselagen skulle ankomma på landskapet och i övriga delar av landet på en riksmyndighet. Enligt andra meningen i momentet ska riksmyndigheten ha beslutanderätt i ett sådant förvaltningsärende. I ett sådant fall skall man således avvika från huvudregeln i 1 mom., enligt vilken behörighetsfördelningen i självstyrelselagen skall iakttas, eftersom det till följd av gemenskapsrätten inte vore möjligt att följa denna behörighetsfördelning.”

Landskapsregeringen konstaterar att riksmyndigheternas tolkning medför orimliga konsekvenser då rikets myndigheter ensidigt skulle kunna besluta om fördelningen av sådana kvoter som tillfaller landskapet och riket gemensamt, eftersom resurserna är begränsade och båda parter strävar efter så stora andelar som möjligt. Jord- och skogsbruksministeriet hävdar å sin sida att det skulle vara orimligt om samförstånd skulle krävas i dessa frågor, vilket ministeriet anser skulle ge landskapet något slags vetorätt. Landskapsregeringen konstaterar att det inte är frågan om fördelning av en resurs som tillhör riket, utan att landskapet har lika stor rätt till en andel av den gemensamma resursen som riket har. I enlighet med 59 b § 2 mom. 1 meningen måste riket och landskapet därför komma överens och anpassa sina åtgärder till varandra. Riket har dock enligt 59 b § 2 mom. 2 meningen rätt att stoppa fisket i hela landet då Finlands kvot är full, eftersom enbart ett enda beslut om att stoppa fisket kan fattas och EU-rätten kräver att fisket stoppas när kvoten är fylld. Det finns inte heller något som kräver att fiskekvoterna överhuvudtaget fördelas mellan landskapet och riket.

Följande två exempel visar också skillnaden mellan när självstyrelselagens 59 b § 2 mom. 1 meningen ska tillämpas respektive när 59 b § 2 mom. 2 och 3 meningarna ska tillämpas:

Självstyrelselagens 59 b § 2 mom. meningarna 2 och 3 tillämpas vid utformning och genomförande av det operativa programmet inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden. Av artikel 17 i förordningen framgår att varje medlemsstat ska utarbeta ett samlat operativt program för genomförande av de unionsprioriteringar som ska medfinansieras genom Europeiska havs- och fiskerifonden. I det fallet möjliggör EU-rätten endast ett program i varje medlemsstat. Trots att landskapsregeringen har behörighet inom de områden som programmet berör är det således inte möjligt att inom landskapet utarbeta ett eget åländskt program. På Åland gäller således Finlands operativa program för Europeiska havs- och fiskerifonden för 2014-2020 men landskapsregeringen utformar sakinnehållet till den del det gäller Åland.

Däremot tillämpas 59 b § 2 mom. 1 meningen självstyrelselagen exempelvis vid fördelningen mellan landskapet och riket av Finlands andel av EU-medlen från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska regional- och utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden. Fördelningen av dessa medel har skett genom förhandlingar mellan riket och landskapet. Jord- och skogsbruksministeriet framhåller i sin framställning att denna fördelning förutsätter endast ett beslut. Landskapsregeringen konstaterar att fördelningen av EU-strukturmedel inte förutsätter endast ett beslut på ett sådant sätt som avses i 59 b § 2 mom. 2 meningen självstyrelselagen eftersom inte EU-rätten kräver ett enda beslut.

Riksdagsbehandlingen

Då propositionen till lagen (FFS 1048/2016) om ett nationellt genomförande av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik behandlades i riksdagen behandlades frågan även i grundlagsutskottet som i sitt yttrande inte tar ställning till den nu aktuella behörighetstvisten. Landskapsregeringen konstaterar att de sakkunnigutlåtanden som lämnades till grundlagsutskottet inte var samstämmiga så som jord- och skogsbruksministeriet låtit antyda. Både landskapsregeringen och landshövding Peter Lindbäck har till grundlagsutskottet framfört en annan tolkning av självstyrelselagens 59 b §.

Samråd

Jord- och skogsbruksutskottet betonar i sitt betänkande (JsUB 16/2016) att det är av yttersta vikt att jord- och skogsbruksministeriet och Ålands landskapsregering strävar efter enighet i förhandlingarna om fördelningen av kvoterna. Jord- och skogsbruksministeriet hänvisar till att förhandlingar om fördelningen har ägt rum mellan ministeriet och landskapsregeringen den 2.5.2016, 20.9.2016 och den 9.11.2016. Landskapsregeringen konstaterar att riksmyndigheterna vid dessa möten har presenterat sitt förslag till landskapets andel av Finlands fiskekvoter utifrån de av riksmyndigheterna framtagna beräkningsgrunderna. Landskapsregeringen har vid dessa möten liksom i sina tidigare ytanden framfört att grunden för fördelningen av Finlands fiskekvoter inte ensidigt kan bestämmas av riksmyndigheterna och att landskapsregeringen anser det nödvändigt att även andra faktorer beaktas vid fördelningen. Jord- och skogsbruksministeriet har inte vid någon tidpunkt redogjort för på vilket sätt man har beaktat de synpunkter som landskapsregeringen har fört fram vid förhandlingarna.

Landskapsregeringen konstaterar att inget av de krav som landskapsregeringen har framfört överhuvudtaget har beaktats. De enda justeringar av ministeriets första förslag till fördelning av fiskekvoterna som har gjorts grundar sig på att ministeriet har tillmötesgått önskemål från fiskare i riket samt uppdaterat det statistiska siffermaterialet som ligger till grund för ministeriets fördelningsförslag. Således har ministeriet inte förhandlat med landskapsregeringen i syfte att nå samförstånd på det sätt som 59 b § 2 mom. självstyrelselagen förutsätter.

Fördelningen av fiskekvoterna

I rikets lag om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik fastställs beräkningsgrunder för fördelningen av rikets andelar av fiskekvoterna till rikets fiskare. Fördelningen görs baserat på de fångststoppgifter 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. 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.

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 föreslagit. 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. Landskapsregeringens kvotanspråk grundas 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 finska myndighetsbeslut. 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 missgynnats 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.

En viktig aspekt är även att landskapet och landskapets fiskare förfördelas om inte kvoterna för samtliga av de kvoterade arterna fördelas mellan landskapet och riket. Detta eftersom fiskeaktörer i landskapet tidvis valt att fiska torsk istället för andra kvoterade arter varför de statistiska uppgifterna för främst strömming och vassbuk är lägre än de annars skulle ha varit. 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.

Landskapsregeringen har konsekvent framfört att man ser det som ett absolut krav att samtliga kvoterade arter fördelas, dvs även torsken. Genom den nyligen antagna riks-lagen 1048/2016 implementeras systemet med överlåtbara nyttjanderätter och aktörs-specifika kvoter för samtliga 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 inte möjligheten att också fördela torskkvoterna mellan landskapet och riket. Torsken är en art där landskapets yrkesfiskare årligen fiskar merparten av landets totala torskkvot, de senaste åren till och med över 90 procent.

Landskapsregeringen kan konstatera 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, dvs på samma sätt som rikets beslut om fördelningen av kvoterna för de andra arterna. Om rikets tolkning av självstyrelselagen 59 b § 2 mom. bedöms vara korrekt medför det dessutom att riksmyndigheterna, utan att beakta landskapsregeringens synpunkter, vid en senare tidpunkt kan fatta ett beslut om att fördela torskkvoterna då den finländska fångststatistiken för torsk är mer fördelaktig.

Jord- och skogsbruksministeriet hävdar att landskapsregeringen vid sina krav på en fördelning av torskkvoten har framfört anspråk som inte kan bekräftas av fångsthistoriken. 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 vi-

ken, 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 föreslagna kvotandelarna skulle betyda att det sammanlagda åländska fisket av strömming och vassbuk skulle minska med 8,14 % jämfört med år 2016 samtidigt som de av EU till Finland tilldelade kvoterna för hela landet ökar (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 kvot-system, 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.

Eftersom jord- och skogsbruksministeriet framhåller att skillnaden mellan landskapsregeringens kvotanspråk och ministeriets beslut är liten anser landskapsregeringen att det skulle vara rimligt att ministeriet tillmötesgår Ålands önskemål då skillnaderna är av avgörande betydelse för fiskerinäringens framtid i landskapet.

Likabehandlingsprincipen

Landskapsregeringen konstaterar att jord- och skogsbruksministeriet helt och hållet har missuppfattat den juridiska betydelsen av Ålands självstyrelse. Jord- och skogsbruksministeriet hänvisar till likabehandlingsprincipen som grund för att fördelningen mellan riket och landskapet måste ske enligt samma fördelningsgrunder som fördelningen mellan rikets yrkesfiskare.

Argument att alla fiskare i Finland ska behandlas lika är inte tillämpligt då landskapet har lagstiftningsbehörighet. Landskapets lagstiftningsmakt innebär att en fråga inom landskapets behörighet kan regleras på ett helt annat sätt i landskapet jämfört med i riket, eftersom landskapet har befogenheter att reglera frågan som man finner mest ändamålsenligt i landskapet. Som exempel på hur olika näringsidkare kan bli behandlade i riket jämfört med i landskapet till följd av Ålands självstyrelse kan nämnas stödet till vindkraften där helt olika förutsättningar gäller i riket jämfört med på Åland.

Riket kan inte, genom att hänvisa till likabehandlingsskäl frånta landskapet de rättigheter som landskapet enligt självstyrelselagen har. Fördelningsgrunden för fiskekvoterna mellan riket och landskapet är en fråga som riket och landskapet enligt självstyrelselagens 59 b § 2 mom. ska samråda och förhandla om.

Besvärsmätt

Landskapsregeringen konstaterar att jord- och skogsbruksministeriet anser att rikets yrkesfiskare har besvärsmätt över hur riket och landskapet kommer överens om att fördela fiskekvoterna mellan landskapet och riket. Landskapsregeringen delar inte denna uppfattning. Hur fördelningen av fiskekvoterna mellan riket och landskapet görs är en fråga mellan riket och landskapet och rikets yrkesfiskare är inte parter i det ärendet, liksom Finlands yrkesfiskare inte har besvärsmätt över hur EU fördelar fiskekvoterna mellan EU:s medlemsstater. Dessutom konstaterar landskapsregeringen

att jord- och skogsbruksministeriet inte verkar anse att yrkesfiskarna på Åland skulle ha besvärsmätt över besluten, fastän deras rättigheter berörs i lika hög grad som rikets yrkesfiskares rättigheter, vilket är ytterst inkonsekvent.

Landskapsregeringen anser att det är viktigt att högsta domstolen tar ställning till huruvida jord- och skogsbruksministeriet i enlighet med 59 b § 2 mom. självstyrelselagen har möjlighet att ensidigt avgöra vilka kvoterade arter som ska fördelas och vilken fördelningsgrund som ska användas när EU-rätten inte ställer krav på att denna typ av system införs för förvaltning av de kvoterade arterna. Landskapsregeringen konstaterar att vissa av de frågor som finns med i ministeriets beslut om fördelning är sådana som reglerar hur fiskkvoterna ska hanteras på Åland, vilket ministeriet inte har behörighet att beslut om.

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Camilla Gunell

BILAGOR Landskapsregeringens tidigare skrivelser i ärendet (2.6.2016, 22.9.2016, 8.11.2016, 13.12.2016 och 21.12.2016)

Högsta domstolens beslut 1998:8

Helsingfors förvaltningsdomstol
Banbyggargvägen 5

00520 HELSINGFORS

Hänvisning

Jord- och skogsbruksministeriets beslut 448/01.01/2016

Kontaktperson

Jenny Eklund-Melander/Tom Karlsson

Ärende

**BESVÄR ÖVER JORD- OCH SKOGSBRUKS-
MINISTERIETS BESLUT DEN 22 DECEMBER 2016
OM FÖRDELNING AV FINLANDS FISKEKVOTER
MELLAN FASTLANDSFINLAND OCH LAND-
SKAPET ÅLAND**

Ändringssökanden

Ålands landskapsregering

Självstyrelsegården

Pb 1060

AX-22111 MARIEHAMN, Åland

Beslut över vilket besvär anförs

Jord- och skogsbruksministeriets beslut den 22 december 2016 om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan Fastlandsfinland och landskapet Åland (558/01.01/2016).

Yrkande

Ålands landskapsregering (nedan landskapsregering) yrkar på

- Att ärendet ska avvisas utan prövning och överföras till högsta domstolen för avgörande eftersom Helsingfors förvaltningsdomstol är fel forum.
- i det fall ärendet ändå upptas till behandling att besvärsrätten inskränks till att gälla enbart landskapsregeringen.
- om ovan nämnda beslut upptas till prövning, att beslutet i första hand upphävs i sin helhet eftersom beslutet saknar laga grund och i andra hand att beslutet upphävs i sin helhet och återförvisas till jord- och skogsbruksministeriet för ny behandling.
- att beslutet inte verkställs innan det vunnit laga kraft.

Grunder för yrkandet

1. Fel forum och besvärsmätt i ärendet

Det nu aktuella ärendet rör en meningsskiljaktighet mellan landskapet Åland och riksmyndigheterna rörande rikets behörighet att fatta det beslut som besvärerna avser. Landskapsregeringen anser därför att Helsingfors förvaltningsdomstol inte är rätt instans att avgöra detta ärende, eftersom det är en sådan fråga som enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland kan föras till högsta domstolen för avgörande. Frågan har den 22.12.2016 förts till högsta domstolen för avgörande av jord- och skogsbruksministeriet (se bilaga), som ännu inte har avgjort ärendet.

Landskapsregeringen har den 22.12.2016 per e-post mottagit ett beslut om fördelning av fiskekvoterna mellan Fastlandsfinland och landskapet Åland (se bilaga). Till beslutet har fogats en besvärsmvisning, men av beslutet framgår inte vem beslutet är riktat till eller vilka av mottagarna som har besvärsmätt. Ingen anges som part till beslutet, men beslutet har sänts för kännedom till 25 instanser, bland annat Ålands landskapsregering.

Landskapsregeringen har per e-post frågat jord- och skogsbruksministeriet vilka de anser har besvärsmätt i ärendet och fått till svar att besvärsmätten är något de inte kan uttala sig om eftersom det inte hör till jord- och skogsbruksministeriet att tolka (se bilaga).

Landskapsregeringen anser att ministeriet har en skyldighet att ange vilka som är parter i ärendet och har besvärsmätt i ärendet (44 § förvaltningslag).

Landskapsregeringen anser vidare att ärendet till sin natur är en förhandlingsfråga mellan riket och landskapet enligt 59 b § självstyrelselagen där inga utomstående parter ska anses ha besvärsmätt för det fall Helsingfors förvaltningsdomstol anser sig behörig att pröva ärendet.

Landskapsregeringen konstaterar att jord- och skogsbruksministeriet verkar anse att rikets yrkesfiskare har besvärsmätt över hur riket och landskapet kommer överens om att fördela fiskekvoterna mellan landskapet och riket (se bilaga). Landskapsregeringen delar inte denna uppfattning. Hur fördelningen av fiskekvoterna mellan riket och landskapet görs är en fråga mellan riket och landskapet och rikets kommersiella yrkesfiskare är inte parter i det ärendet, liksom rikets kommersiella fiskare inte har besvärsmätt över hur EU fördelar fiskekvoterna mellan EU:s medlemsstater. Dessutom konstaterar landskapsregeringen att jord- och skogsbruksministeriet inte verkar anse att de kommersiella yrkesfiskarna på Åland skulle ha besvärsmätt över besluten, fastän deras rättigheter berörs i lika hög grad som rikets kommersiella yrkesfiskares rättigheter, vilket är ytterst inkonsekvent.

2. Beslutet saknar laga grund

Landskapet har enligt självstyrelselagen för Åland behörighet inom fiske och styrning av fiskerinäringen enligt 18 § 16 pkt. självstyrelselagen. I 59 b § självstyrelselagen för Åland regleras genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen.

Landskapsregeringen anser att jord- och skogsbruksministeriet inte enligt 59 b § 2 mom. självstyrelselagen för Åland har rätt att fatta beslut om fördelning av Finlands fiskekvoter och att beslutet därför saknar laga grund.

Frågan om behörigheten rörande fiskekvoter har varit aktuell tidigare, i samband med att det rådde delade meningar mellan riket och landskapet rörande fördelningen av laxkvoten i mitten av 1990-talet. Enligt högsta domstolen (1998:8) var jord- och skogsbruksministeriet inte behörigt att fördela den laxkvot, som tillkom Finland såsom medlem i den Europeiska unionen, mellan riket och landskapet utan medverkan av landskapet. Med anledning av detta kompletterades 59 b § självstyrelselagen för Åland. Huvudprincipen enligt självstyrelselagen är fortsättningsvis att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket består även vid genomförande av gemenskapsrätten. I 59 b § 2 mom. preciseras hur behörigheten fördelas i vissa sådana fall där huvudregeln för behörighetsfördelningen inte kan följas, bland annat infördes en bestämmelse enligt vilken landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna har en skyldighet att samråda om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Om parterna inte kan enas finns enligt självstyrelselagen en möjlighet att föra frågan till Ålandsdelegationen för att få en rekommendation till avgörande.

Jord- och skogsbruksministeriet anser att självstyrelselagens 59 b § 2 mom. 2 mening är tillämplig i det nu aktuella fallet. Landskapsregeringen delar inte den tolkningen. I det nu aktuella fallet ställer EU-rätten inte något krav på att endast en åtgärd ska vidtas i medlemsstaten och därför är 59 b § 2 mom. 2 mening självstyrelselagen inte tillämplig. Det finns ingen tvingande EU-rättslig bestämmelse som säger att fiskekvoterna måste delas mellan landskapet och riket. Inte heller finns det någon tvingande EU-rättslig bestämmelse som kräver ett system med överlåtbara nyttjanderätter eller som kräver att samma system måste tillämpas i hela medlemsstaten. Av den anledningen saknas juridisk grund för riket att genom rikslagstiftning ensidigt fastslå huruvida fiskekvoterna ska fördelas, vilka fiskekvoter som ska fördelas eller hur (fördelningsgrunderna) dessa ska fördelas mellan riket och landskapet.

Bestämmelsen i 59 b § 2 mom. självstyrelselagen är ett undantag från huvudprincipen i självstyrelselagen, att den part som har lagstiftningsbehörighet också har förvaltningsbehörighet. Bestämmelsen har tillkommit för att undanröja de konflikter mellan självstyrelselagen och EU-rätten som annars uppkommer i vissa situationer. Eftersom bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln ska den tolkas snävt och kan inte användas i andra situationer än de som uttryckligen omfattas av bestämmelsen och definitivt inte i situationer som inte har förorsakats av tvingande EU-rättsliga krav.

Av detaljmotiveringarna till 59 b § 2 mom. självstyrelselagen framgår det tydligt att avsikten har varit en sådan tolkning som landskapsregeringen hävdar:

”I 2 mom. finns bestämmelser om behörighetsfördelningen i vissa specialfall. Enligt första meningen skall landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Bestämmelsen avser situationer där behörigheten att genomföra gemenskapsrätten i landskapet ankommer på landskapet och i övriga delar av landet på riket, men där landskapets och rikets åtgärder för genomförandet måste anpassas till varandra. I dessa fall ställer gemenskapsrätten inte några hinder för att genomförandet sker separat å ena sidan i landskapet Åland och å andra sidan i övriga delar av Finland, förutsatt att verkställighetsåtgärderna anpassas till varandra på ett riktigt sätt. I dessa fall skall landskaps- och riksmyndigheterna enligt förslaget samråda och med hjälp av ömsesidiga kontakter försäkra sig om att åtgärderna går att anpassa till varandra. Om Finland t ex genom ett beslut på EU-nivå har tilldelats någon gemensam kvot och så väl riksmyndigheterna som landskapsmyndigheterna skall fatta beslut om utnyttjande av kvoten eller ska följa hur den fylls, skall myndigheterna i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids.

Bestämmelserna i andra, tredje och fjärde meningen i momentet hänför sig till situationer där det enligt gemenskapsrätten är möjligt att i medlemsstaten besluta om endast en förvaltningsåtgärd i syfte att verkställa ett sådant beslut vars verkställighet i landskapet enligt självstyrelselagen skulle ankomma på landskapet och i övriga delar av landet på en riksmyndighet. Enligt andra meningen i momentet ska riksmyndigheten ha beslutanderätt i ett sådant förvaltningsärende. I ett sådant fall skall man således avvika från huvudregeln i 1 mom., enligt vilken behörighetsfördelningen i självstyrelselagen skall iakttas, eftersom det till följd av gemenskapsrätten inte vore möjligt att följa denna behörighetsfördelning.”

Landskapsregeringen konstaterar att riksmyndigheternas tolkning medför orimliga konsekvenser då rikets myndigheter ensidigt skulle kunna besluta om fördelningen av sådana kvoter som tillfaller landskapet och riket gemensamt, eftersom resurserna är begränsade och båda parter strävar efter så stora andelar som möjligt. Jord- och skogsbruksministeriet hävdar å sin sida att det skulle vara orimligt om samförstånd skulle krävas i dessa frågor, vilket ministeriet anser skulle ge landskapet något slags vetorätt. Landskapsregeringen konstaterar att det inte är frågan om fördelning av en resurs som tillhör riket, utan att landskapet har lika stor rätt till en andel av den gemensamma resursen som riket har. I enlighet med 59 b § 2 mom. 1 meningen måste riket och landskapet därför komma överens och anpassa sina åtgärder till varandra. Riket har dock enligt 59 b § 2 mom. 2 meningen rätt att stoppa fisket i hela landet då Finlands kvot är full, eftersom enbart ett enda beslut om att stoppa fisket kan fattas och EU-rätten kräver att fisket stoppas när kvoten är fylld. Det finns inte heller något som kräver att fiskekvoterna överhuvudtaget fördelas mellan landskapet och riket.

Följande två exempel visar också skillnaden mellan när självstyrelselagens 59 b § 2 mom. 1 meningen ska tillämpas respektive när 59 b § 2 mom. 2 och 3 meningarna ska tillämpas:

Självstyrelselagens 59 b § 2 mom. meningarna 2 och 3 tillämpas vid utformning och genomförande av det operativa programmet inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden. Av artikel 17 i förordningen framgår att varje medlemsstat ska utarbeta ett samlat operativt program för genomförande av de unionsprioriteringar som ska medfinansieras genom Europeiska havs- och fiskerifonden. I det fallet möjliggör EU-rätten endast ett program i varje medlemsstat. Trots att landskapsregeringen har behörighet inom de områden som programmet berör är det således inte möjligt att inom landskapet utarbeta ett eget åländskt program. På Åland gäller således Finlands operativa program för Europeiska havs- och fiskerifonden för 2014-2020 men landskapsregeringen utformar sakinnehållet till den del det gäller Åland.

Däremot tillämpas 59 b § 2 mom. 1 meningen självstyrelselagen exempelvis vid fördelningen mellan landskapet och riket av Finlands andel av EU-medlen från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska regional- och utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden. Fördelningen av dessa medel har skett genom förhandlingar mellan riket och landskapet. Jord- och skogsbruksministeriet framhåller i sin framställning att denna fördelning förutsätter endast ett beslut. Landskapsregeringen konstaterar att fördelningen av EU-strukturmedel inte förutsätter endast ett beslut på ett sådant sätt som avses i 59 b § 2 mom. 2 meningen självstyrelselagen eftersom inte EU-rätten kräver ett enda beslut.

3. Ministeriet har brutit vid beredningen av ärendet

Om förvaltningsdomstolen skulle anse att jord- och skogsbruksministeriet enligt 59 b § 2 mom. självstyrelselagen för Åland har rätt att fatta ett beslut om fördelning av Finlands fiskekvoter yrkar landskapsregeringen i andra hand på att beslutet upphävs i sin helhet och återförvisas till jord- och skogsbruksministeriet för ny behandling.

Det råder för tillfället olika uppfattningar mellan riket och landskapet om hur 59 b § 2 mom. självstyrelselagen för Åland ska tolkas, d v s huruvida jord och skogsbruksministeriet har rätt att fatta ett beslut om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan Fastlandsfinland och Åland eller inte. En sådan behörighetstvist kan enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland föras till högsta domstolen för avgörande. Landskapsregeringen anser att eftersom det finns en behörighetstvist borde ministeriet invänta högsta domstolens beslut i ärendet innan beslut i ärendet fattas och verkställs.

Enligt 59 b § självstyrelselagen för Åland ska landskapsmyndigheten och riksmyndigheten samråda om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Jord- och skogsbruksutskottet betonar i sitt betänkande (JsUB 16/2016) att det är av yttersta vikt att jord- och skogsbruksministeriet och Ålands landskapsregering strävar efter enighet i förhandlingarna om fördelningen av kvoterna.

Jord- och skogsbruksministeriet har hänvisat till att förhandlingar om fördelningen har ägt rum mellan ministeriet och landskapsregeringen den 2.5.2016, 20.9.2016 och den 9.11.2016. Landskapsregeringen konstaterar att riksmyndigheterna vid dessa möten har presenterat sitt förslag till landskapets andel av Finlands fiskekvoter utifrån de av riksmyndigheterna framtagna beräkningsgrunderna. Landskapsregeringen har vid dessa möten liksom i sina tidigare ytanden framfört att grunden för fördelningen av Finlands fiskekvoter inte ensidigt kan bestämmas av riksmyndigheterna och att landskapsregeringen anser det nödvändigt att även andra faktorer beaktas vid fördelningen. Jord- och skogsbruksministeriet har inte vid någon tidpunkt redogjort för på vilket sätt man har beaktat de synpunkter som landskapsregeringen har fört fram vid förhandlingarna.

Landskapsregeringen konstaterar att inget av de krav som landskapsregeringen har framfört överhuvudtaget har beaktats. De enda justeringar av ministeriets första förslag till fördelning av fiskekvoterna som har gjorts grundar sig på att ministeriet har tillmötesgått önskemål från fiskare i riket samt uppdaterat det statistiska siffermaterialet som ligger till grund för ministeriets fördelningsförslag. Således har ministeriet inte förhandlat med landskapsregeringen i syfte att nå samförstånd på det sätt som 59 b § 2 mom. självstyrelselagen förutsätter.

Dessutom framgår inte klart och tydligt av beslutet vilka som är parter i ärendet (44 § förvaltningslagen), vilket redan i sig är en grund att upphäva beslutet.

4. Verkställande av beslutet innan det vunnit laga kraft

Jord- och skogsbruksministeriet har i beslutet ansett att beslutet är sådant att det ska verkställas omedelbart innan det vunnit laga kraft i enlighet med 31 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen. Detta med hänvisning till att beslutet är av sådan natur eller att ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts. Ministeriet menar att beslutet om fördelningen av Finlands fiskekvoter kräver omedelbar verkställighet för att man ska kunna börja tillämpa de överlåtbara och icke- överlåtbara nyttjanderätterna och de aktörsspecifika fiskekvoterna från och med ingången av 2017. Av EU-lagstiftningen för den gemensamma fiskeripolitiken framgår att medlemsstaterna för förvaltningen av de kvoterade arterna får införa system med överlåtbara nyttjanderätter. Detta är alltså en frivillig åtgärd som riksmyndigheterna nu har valt att införa. Riksmyndigheterna har själva valt tidpunkten för systemets

ibruktagande och landskapsregeringen anser därför att det inte finns några skäl att sätta ikraft beslutet innan besvärstiden har löpt ut. Landskapsregeringen framförde sitt första kvotanspråk den 2.6.2016, varefter man sedan erhöll rikets nästa officiella förslag den 2.12.2016. Det är oacceptabelt att ministeriet med hänvisning till den ny-antagna rikslagen menar att rikets ensidiga beslut om fördelningen av kvoterna måste verkställas före det har vunnit laga kraft för att den nya lagen ska kunna börja tillämpas den 1.1.2017. Det hade varit fullt möjligt för ministeriet att i god tid föra förhandlingar med landskapsregeringen.

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Camilla Gunell

BILAGA

J Jord- och skogsbruksministeriets beslut av den 22 december 2016 om fördelning av Finlands fiskekvoter mellan Fastlandsfinland och landskapet Åland (558/01.01/2016)
Jord- och skogsbruksministeriets e-post genom vilket landskapsregeringen delgavs beslutet
Jord- och skogsbruksministeriets framställning till högsta domstolen enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen
Jord- och skogsbruksministeriet e-post till svar på landskapsregeringens fråga om besvär rätt i ärendet