



Kommittédirektiv

Reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske i enlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden,
- överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen (1993:787) eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller genom andra författningsändringar, och
- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska beviljas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 oktober 2022 i den del som avser uppdraget att föreslå författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på

fiske. De delar som avser uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och uppdraget om eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Uppdraget att föreslå regler som säkerställer att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut i fråga om fiske

Artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet kräver åtgärder för att skydda Natura 2000-nätverket

Enligt art- och habitatdirektivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät ska bestå av områden med de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 och habitat för de arter som anges i bilaga 2 till direktivet. Natura 2000-nätverket ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Enligt artikel 6.2 i direktivet ska medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. I propositionen Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer (prop. 2000/01:111) påpekas att artikel 6.2 har blivit olyckligt översatt i den svenska versionen av direktivet eftersom bestämmelsen kan tolkas som att åtgärder inte behöver vidtas utanför områdena. Den engelska versionen lyder ”Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration...”. Den engelska texten gör det tydligare att det är försämringar i de särskilda bevarandeområdena som ska undvikas. Med hänsyn till direktivets mål är också den texten mer ändamålsenlig. Det kan nämligen inte ha varit meningen att händelser utanför områdena skulle få äventyra syftet med skyddet. (Se prop. s. 40.)

Av artikel 6.3 i direktivet framgår att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska bedömas på lämpligt

sätt med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av undantagsregeln i artikel 6.4, ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

Som framgår av artikel 4.5 i direktivet ska bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 tillämpas redan från det att ett område förtecknas som ett område av gemenskapsintresse.

Natura 2000-nätverket ska enligt artikel 3.1 andra stycket i art- och habitatdirektivet även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Av artikel 7 i art- och habitatdirektivet framgår att bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i det direktivet även gäller sådana särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet.

Genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i svensk rätt

Bestämmelserna i miljöbalken om Natura 2000-områden fick i huvudsak den utformning de har i dag genom lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken. I förarbetena till den lagen anges att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genomförs genom 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken (prop. 2000/01:111 s. 69). I 7 kap. 28 a § finns bestämmelser om tillståndsplikt för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

Förutsättningarna för att tillstånd ska beviljas anges i 7 kap. 28 b § miljöbalken. Bestämmelserna om tillståndsplikt gäller enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken inte för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001.

I de ovan nämnda förarbetena anges att det utöver verksamhetsutövarens tillståndsplikt är nödvändigt att också tillsynsmyndigheterna har ett ansvar att bevaka att direktivens krav uppfylls. Vidare anges att det uttryckligen bör slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister åtgärdas. Regeringen avsåg därför att genom förordning förtydliga tillsynsansvaret och

föreskriva att tillsynsmyndigheterna ska förvissa sig om att direktivens krav är uppfyllda (prop. 2000/01:111 s. 43 och 50). Krav på myndigheter att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder med hänsyn till områdets skyddsintresse och att, vid beslutsfattande som kan påverka miljön i ett område, bevaka att gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området finns nu i 16 och 19 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Av EU-domstolens praxis följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra art- och habitatdirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion (Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, dom i mål C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 117–119). Av 7 kap. 32 § miljöbalken framgår att bestämmelser i miljöbalken om Natura 2000-områden, såsom bestämmelserna om tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§, ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Denna bestämmelse medför dock inte att bestämmelser om Natura 2000-områden som har meddelats med stöd av balken, såsom bestämmelserna i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., är tillämpliga i Sveriges ekonomiska zon.

Det behöver utredas hur genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 kan förbättras

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse bl.a. gjort gällande att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikeln (överträdelsenummer 2020/4037, KOM:s ref. C(2020) 4393 final). I sitt svar på underrättelsen konstaterar regeringen att tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken inte har kommit att tillämpas i fråga om fiske och att det förefaller som att de övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte kommit att tillämpas på fiske fullt ut. I svaret förklarar regeringen att den omedelbart avser att påbörja ett arbete för att förbättra genomförandet av artikel 6.2 i syfte att säkerställa att kraven i artikeln tillämpas, dels i fråga om fiske, varvid hänsyn ska tas till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (grundförordningen för fiske), dels för verksamheter och

åtgärder i Sveriges ekonomiska zon. Regeringen anger vidare att förslag till förbättrat införlivande av artikel 6.2 bedöms kunna redovisas till kommissionen före utgången av 2021 (N2020/01882). Regeringen har senare i ett kompletterande svar daterat den 22 december 2021 angett att den numera bedömer att ett förslag angående detta kommer att kunna redovisas först i oktober 2022.

Eftersom de befintliga svenska bestämmelserna som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet även genomför artikel 6.3 i direktivet behöver införlivandet av de båda artiklarna ses över samlat. Inom ramen för denna översyn behöver det göras en analys av de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa de svenska bestämmelserna på ett sådant sätt att kraven i artiklarna uppfylls i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon. Hur de svenska bestämmelserna i praktiken har kommit att tillämpas i förhållande till fiske beskrivs delvis i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om Natura 2000 (M2020/02114), men behöver belysas ytterligare. Med utgångspunkt i denna kartläggning finns det ett behov av att utreda vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa ett förbättrat genomförande av kraven i artikel 6.2 och 6.3 som medför att dessa krav tillämpas fullt ut i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon. I detta ligger ett behov av att överväga och ta ställning till om sådana författningsändringar bör göras i och med stöd av miljöbalken eller fiskelagen och om kraven i artikel 6.2 och 6.3 i direktivet i fråga om fiske bör genomföras genom ett individuellt tillståndsförfarande eller genom generellt tillämpliga fiskeregleringar. Det behöver också övervägas om det är lämpligt att utforma eventuella ändringar i bemyndigandet i 20 § fiskelagen som motiveras av det andra deluppdraget så att bemyndigandet även kan användas för att meddela föreskrifter som införlivar artikel 6.2 och 6.3 i direktivet i fråga om fiske. För- och nackdelar med de övervägda alternativen behöver redovisas.

EU har exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 3.1.d i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Medlemsstaterna har genom artikel 11.1 i grundförordningen för fiske getts befogenhet att, under vissa förutsättningar, anta bevarandeåtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg som ska tillämpas på vatten som ligger under deras överhöghet eller jurisdiktion och som är nödvändiga för att de ska kunna följa vissa skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, däribland

artikel 6 i art- och habitatdirektivet. EU-domstolens dom i mål Deutscher Naturschutzring, C-683/16, EU:C:2018:433, punkt 56 bekräftar att artikel 11.1 i grundförordningen för fiske ska tolkas så att en medlemsstat inte får anta vissa åtgärder som är nödvändiga för att följa skyldigheter enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet, då åtgärderna berör fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg. Det pågår ett arbete med att införa bevarandeåtgärder i svenska marina skyddade områden i enlighet med artikel 11 i grundförordningen för fiske, vilket beskrivs i Havs- och vattenmyndighetens redovisningar av uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522) samt Natura 2000 (M2020/02114). Det nationella utrymmet att reglera fisket behöver sammanfattningsvis beaktas när förslag till författningsändringar tas fram.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna att tillämpa befintliga bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i nationell rätt på fiske,
- analysera och kartlägga om och i så fall hur kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet och nuvarande bestämmelser i nationell rätt hittills har tillämpats i förhållande till fiske,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i grundförordningen,
- föreslå eventuella övriga åtgärder som bedöms nödvändiga, och
- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett förslag till reglering men pekar på att 20 § fiskelagen behöver utredas

Den 23 januari 2020 beslutade regeringen att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen

(1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Uppdraget omfattade också att utreda och föreslå hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen.

Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget till regeringen den 1 september 2020. I redovisningen lämnas förslag till ändringar i fiskeförordningen som innebär att det införs ett generellt förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten få meddela föreskrifter om undantag från förbudet om länsstyrelsen eller kommunen begär det. Föreskrifter som innebär att ett sådant undantag beviljas ska endast få meddelas om det framgår av en skötselplan, en bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås. Det föreslås även att Havs- och vattenmyndigheten i det enskilda fallet ska få besluta om undantag från förbudet om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det (dispens). I redovisningen gör Havs- och vattenmyndigheten bedömningen att det finns anledning att utreda förutsättningarna att ta bort begränsningen ”avsevärt försvårande” i 20 § fiskelagen för att bestämmelsen ska kunna tillämpas som bemyndigande till det föreslagna förbudet i fiskeförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten redovisar i regeringsuppdraget även de förutsättningar som finns inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik för att kunna införa ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och med tillämpning även på utländska fiskefartyg. Redovisningen innehåller en genomgång av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken där det finns möjlighet att förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen, liksom en genomgång av det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden, samt myndighetens erfarenheter från arbete med dessa frågor. Myndighetens bedömning är att det mest lämpliga är att använda sig av ett förfarande enligt artiklarna 11 och 18 i grundförordningen för fiske. Myndigheten beskriver att det finns ett krav att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att följa unionens miljölagstiftning.

Möjligheterna att med stöd av fiskelagen meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn är begränsade

För att införa bestämmelser om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen i fiskeförordningen krävs stöd i fiskelagen. I 20 § fiskelagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn. I bestämmelsen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Av förarbetena till bemyndigandet i 20 § fiskelagen framgår att avsikten med bestämmelsen är att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur. Vid vissa typer av fiske, exempelvis vid bomtrålning, finns risk för att känsliga vattenområden skadas i sådana avseenden som inte direkt har med fiskevården att göra. För att kunna skydda känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta områden är det av värde att kunna meddela föreskrifter som hindrar fortsatt förstörelse av vattnen (propositionen Om fiskelag, m.m., prop. 1992/93:232, s. 45 och 68). När det gäller den begränsning av bemyndigandet som följer av att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras anges att ett bemyndigande för föreskrifter om naturvårdshänsyn inte är avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen (samma prop. s. 45).

Det har vid ett par tillfällen föreslagits att begränsningen i 20 § fiskelagen, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, bör tas bort (se Fiskeriverkets skrivelse till regeringen den 2 maj 2002 [dnr 103-995-02] och Fiskelagsutredningens betänkande Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag [SOU 2010:42]). Ett förslag till ändring av 20 § fiskelagen har därefter även lagts fram i Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och Människan (SOU 2020:83).

Det behöver utredas hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan genomföras

Havs- och vattenmyndigheten har i den ovan nämnda redovisningen ansett att det förslag till ändringar i fiskeförordningen som myndigheten har lämnat skulle kunna innebära att fisket avsevärt försvåras och att det därför bör utredas om begränsningen i bemyndigandet bör tas bort. Havs- och

vattenmyndighetens redovisning har remitterats. Med utgångspunkt i det förslag till ändringar i fiskeförordningen som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat och remissinstansernas synpunkter på förslaget behöver det göras en ny analys av hur ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras. Inom ramen för denna analys behöver det utredas om ett sådant förbud kan genomföras med stöd av det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om bemyndigandet behöver ändras för att ett sådant förbud ska kunna införas. Det behöver därtill utredas om det finns andra författningsändringar som är lämpligare än en ändring i 20 § fiskelagen. Vid bedömningen bör hänsyn tas till intresset av att i möjligaste mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras med stöd av bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om det behövs ändringar i lagen för att genomföra ett sådant förbud,
- föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller andra författningsändringar,
- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Uppdraget att utreda om ersättning ska beviljas för enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra

De författningsändringar som föreslås inom ramen för de deluppdrag som beskrivs ovan kommer att medföra eller kunna medföra inskränkningar i fisket. Det behöver därför analyseras om enskilda som berörs av dessa inskränkningar ska beviljas någon ersättning för detta. Om ersättning ska beviljas behöver det också utredas på vilka grunder ersättning ska lämnas, hur ersättning ska beräknas och hur frågor om ersättning ska prövas. En

analys och bedömning behöver också göras av frågan om EU:s statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna att lämna ersättning.

Utredaren ska därför

- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska tillerkännas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

En bedömning av förslagets konsekvenser för miljön och fiskerinäringen ska göras.

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas och skälen till att de har valts bort redovisas.

Utredaren ska ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas och hur utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvis införande. Vid behov ska utredaren lämna sådana förslag. Det gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska förhålla sig till relevanta delar av de förslag som redovisas i Artskyddsutredningens betänkande Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar del 1 och 2 (SOU 2021:51).

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 oktober 2022 i den del som avser uppdraget att föreslå författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske. De delar som avser uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och uppdraget om eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de

inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra ska redovisas senast den 15 maj 2023.

(Näringsdepartementet)