



Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden

Er beteckning: N2020/02128

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Havs- och vattenmyndighetens utredning *Uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden* (N2020/00130/FJR).

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har gjort en grundlig och väl genomarbetad utredning. Länsstyrelsen delar i stort de slutsatser de drar, men har några mindre synpunkter på utredningen.

I dag tillämpas ett fungerande arbetssätt för att skydda marina miljöer från påverkan av alla typer av fisken, som vilar på en vetenskaplig grund och leds av HaV i dialog med berörda parter. Förslaget om ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden kommer enbart medföra en onödig utökad administration och försvåra arbetet med att få ett ändamålsenligt skydd och en adaptiv förvaltning.

Generella synpunkter

Vi delar uppfattningen att den trålade bottenytan behöver minska för att uppnå EU-direktiv och internationella konventioner som till exempel Havsmiljödirektivet. Vi anser dock inte att ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden är det bästa sättet att gå, utan ser andra vägar för att få ett ändamålsenligt skydd.

Vi har följande synpunkter när det gäller uppdraget som HaV har fått:

- Förslaget får inte någon nämnbar effekt när det gäller bottentrålning i befintliga skyddade områden i vårt län. Det skulle däremot medföra en ökad administration. Det trålas enbart i vissa zoner inom tre av våra skyddade områden. I samtliga tre områden är fisket redan reglerat, så att det inte ska skada syftet med de skyddade områdena.

- I det här fallet kommer fisket att behandlas tvärt emot alla andra näringar. I arbetet med områdesskydd identifierar vi normalt zoner där vi behöver reglera eller helt förbjuda olika verksamheter, inte zoner där vi kan tillåta verksamheter. Proportionalitetsprincipen (7 kap. 25 § miljöbalken), att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses, är centralt i områdesskyddsarbetet.
- Ett generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, riskerar att försvåra arbetet för länsstyrelserna att ge marina områden ett ändamålsenligt skydd. Risken är att avgränsningen av ett nytt skyddat område styrs av var någonstans bottentrålning bör förbjudas och att angränsande områden, där trålningen inte behöver förbjudas men där det kan finnas andra hot som till exempel buller, inte får något skydd. Områden där inte bottentrålning är det primära hotet riskerar att inte skyddas alls. Det kan också bli svårare att få igenom ett skydd av större sammanhängande områden, där inte bottentrålningen är ett hot i hela området, till exempel i Natura 2000-områden som är utpekade för att skydda tumlare. Processen med att skydda ett område kommer också att bli längre, eftersom fiskefrågan måste lösas först.
- Det pågår ett arbete på HaV sedan ett par år tillbaka att tillsammans med länsstyrelserna identifiera var och på vilket sätt olika typer av fisken behöver regleras i skyddade områden, utifrån en vetenskaplig grund och syftet med de skyddade områdena. Det har resulterat i att HaV nu i januari har skickat ut en remiss med förslag på fiskeregleringar i samtliga skyddade områden, där länsstyrelserna har sett ett behov av att reglera olika former av fiske. Att arbeta i dialog med berörda parter är viktigt för acceptansen och därmed efterlevnaden av regleringarna. Det ger mer välavvägda beslut och möjlighet till en adaptiv förvaltning. Så behöver vi också arbeta med fiskeregleringar utanför trålgränsen, där även andra nationers fiskare får fiska.
- Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) menar att ”det är viktigt att det finns en flexibilitet i utformningen av det marina områdesskyddet så att det blir så effektivt som möjligt för skydd av arter och livsmiljöer samtidigt som ett långsiktigt hållbart nyttjande kan tillåtas. Ett sätt att åstadkomma sådan flexibilitet är zoner där opåverkade områden skulle kunna bestå av zoner inom befintligt formellt skyddade områden”. Det är ett sådant arbetssätt som vi har haft på Länsstyrelsen i Västra Götaland och som skulle motverkas av ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden.

Avsnitt 1 – Slutsatser

1.1.1 – Generellt stopp mot bottentrålning och begränsade undantag

Det är riktigt som HaV påpekar att detta innebär en omvänd systematik jämfört med idag. Så hanterar vi inga andra näringar eller verksamheter i arbetet med naturreservat. Det finns till exempel inget generellt förbud mot skogsbruk i samtliga skyddade områden. Vi pekar inte ut områden i beslutet där skogsbruk är tillåtet, utan var det är förbjudet.

Det vore mycket lättare för processen med att inrätta marina skyddsområden, om det istället framgår av beslutet att fisket behöver regleras för att uppnå syftet med skyddet och att det ska göras genom fiskerilagstiftningen. Detta gäller inte minst i områden utanför trålgränsen som omfattas av EU:s gemensamma fiskeripolitik, där skyddet behöver vara på plats innan förhandlingarna om fiskeregleringar börjar.

1.1.2 – Pågående arbete med fiskereglering i marina skyddade områden

Vi ser många fördelar med den process för fiskeregleringar som HaV har tillämpat sedan några år tillbaka och vi tycker det fungerar bra. Denna process bygger på legitimitet och förtroende mellan berörda verksamhetsutövare, myndigheter och vetenskapliga institutioner. Risken är att detta arbete försvåras med ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden. Processen inkluderar även andra typen av fisken som också kan påverka områdets bevarandevärden negativt. Det är också lättare att få acceptans för beslut om regleringarna vilar på en vetenskaplig grund, inte minst i förhandlingarna med andra EU-länder. Detta arbetssätt fungerar även bra för en adaptiv förvaltning, där ny kunskap kan innebära att regleringarna behöver förändras, vilket till exempel har skett i Kosterhavets nationalpark och Koster-Väderöfjorden.

Det är viktigt som HaV påpekar att en inskränkning i enskilda rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse, inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Vi ser inte varför detta inte skulle gälla även för fisket.

Avsnitt 3 – Förutsättningar för uppdragets beredning

3.1 – Definitioner

Vi har inget att invända mot HaVs föreslagna definitioner av skyddade områden, bottentrålning och förvaltningsplan.

För nationalparker och naturreservat är det i beslutsdokumentet som syftet med det skyddade området fastställs, liksom hur syftet ska uppnås och i vilka zoner olika inskränkningar och undantag gäller. Det borde därför framgå i beslutsdokumentet vilka begränsade undantag som kan ges från ett generellt förbud och inte i skötselplanen.

3.2 – Bottentrålningens effekter

Vi har inget att tillägga till HaVs beskrivning.

Avsnitt 4 – Trålning innanför trålgränsen

4.4 – Bottentrålfiske i marina skyddade områden innanför trålgränsen idag

I vårt län bedrivs trålning i vissa zoner av tre skyddade områden; Gullmarn, Kosterhavet/Kosterfjorden-Väderöfjorden och Bratten. I samtliga områden har fisket reglerats för att inte påverka syftet med skyddet och trålfiskets effekter följs upp kontinuerligt. I både Kosterfjorden-Väderöfjorden och Gullmarn är det till exempel enbart särskilda små räkrålar som är tillåtna. Nuvarande regler har tagits fram genom en gemensam förvaltning och dialog med företrädare för fisket och vilar på en vetenskaplig grund. Det har ökat efterlevnaden och förståelsen från fiskets sida för varför botten behöver skyddas från bottentrålning och bidragit till ett viktigt kunskapsutbyte mellan myndigheterna och fiskerinäringen.

Vrångöskärgården och Pater Noster bör inte ligga med på listan över områden där det bedrivs trålning. Det är inte tillåtet att tråla i dessa områden och utifrån den data som vi fått från HaV för åren 2017–2020, så förekommer inget trålfiske där.

Vad gäller beskrivningarna av Kosterhavet/Kosterfjorden-Väderöfjorden, så vill vi poängtera att det bara bedrivs trålfiske efter räka i nationalparken och i största delen av Natura 2000-området Kosterfjorden-Väderöfjorden. I tabellen under punkt 4.4 anges att även kräfttrålning och fisktrålning förekommer. Vid Persgrunden som omfattas av Natura 2000 finns ett litet område längst i väster där viss kräft- och fisktrålning förekommer. Natura 2000-området går en liten bit utanför trålgränsen här.

Figur 5 på sidan 35 visar VMS-data från åren innan bestämmelserna om trålförbud i flera zoner av Bratten trädde ikraft, så den är inte representativ för den trålning som bedrivs idag.

Avsnitt 5 – Författningsförslag gällande ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen

Vi instämmer i att det är länsstyrelser och kommuner som ska göra en bedömning om och i så fall hur denna typ av begränsade undantag ska kunna ges och att utgångspunkten bör vara att bottentrålning inte ska ha en negativ påverkan på de bevarandevärden som området avser att skydda, samt att det ska vara HaV som tar beslutet genom ändringar i sina föreskrifter.

5.1 – Författningsförslag

2 kap 12 §

Det är mer lämpligt att det framgår av beslutet än av skötselplanen för ett naturreservat eller en nationalpark, vilka begränsade undantag som kan ges från ett generellt förbud mot bottentrålning. Det är i beslutet med tillhörande beslutslista som det framgår vilka inskränkningar och undantag som gäller i området. Biotopskyddsområden saknar dessutom normalt skötselplaner.

5.1.1 – Författningskommentar

Det är viktigt som HaV påpekar att länsstyrelser och kommuner behöver tid att se över eventuella begränsade undantag i befintliga marina skyddade områden och föreslå dessa undantag till Havs- och vattenmyndigheten, innan förbudet träder i kraft. Annars kommer det att få ekonomiska konsekvenser för dem som fiskar i de delar av skyddade områden, där Länsstyrelsen redan tidigare bedömt att det går att tråla utan att det strider mot syftet med skyddet av området.

Det är också viktigt att länsstyrelser och kommuner tilldelas tillräckligt med resurser för att utföra denna översyn av bevarandeplaner och skötselplaner.

HaV bör också ta fram generella riktlinjer för hur bedömningen av begränsade undantag ska göras, så att bedömningarna blir likartade över landet.

5.2 – Bemyndigande 20 § fiskelagen – begränsningen ”avsevärt försvåras”

Vi har inga invändningar emot HaVs förslag om att begränsningen i 20 § fiskelagen om att ”fisket inte avsevärt får försvåras” ska utredas.

Avsnitt 6 – Generellt förbud mot bottentrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen – tillämpning även för utländska fartyg

Vi har inga invändningar mot analysen.

Bilaga 1 Konsekvensutredning

Om förslagen till författningsändringar går igenom, kommer det att påverka fiskenäringen. Hur stora konsekvenserna blir är beroende av vad ”begränsade undantag” kommer att innebära och hur/om länsstyrelserna kommer att göra sådana bedömningar. Det går därför inte att göra någon detaljerad konsekvensutredning, men det bör ingå ett resonemang om vilka konsekvenser förslaget kan få för näringen.

De som medverkade i beslutet

Detta yttrande har beslutats av landshövdingen Anders Danielsson, med naturvårdshandläggaren Maria Kilnäs som föredragande. I den slutliga handläggningen har också naturvårdsdirektören Sven Swedberg, marina naturvårdsförvaltaren Anita Tullrot, antikvarien Thomas Bergstrand, länsfiskekonsulenten Lars Molander och länsjuristen Sabine Lagerberg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.