



Er ref/dnr: N2020/02128

Vårt dnr: 2021/0020/1

Näringsdepartementet  
Landsbygdsavdelningen, Enheten för  
fiske, jakt och rennäring

Stockholm 3 mars 2021

### **Yttrande över remiss av Havs- och vattenmyndighetens redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden**

#### **Sammanfattning**

Naturskyddsföreningen

- Tillstyrker att ett generellt förbud mot bottentrålning införs i skyddade områden, med möjlighet att ge begränsande undantag. Det är en viktig åtgärd för att stärka biologisk mångfald likväl som att öka mjukbottnars möjlighet att lagra in kol.
- Anser att HaV:s gedigna analys missar viktiga delar för att förbudet ska bli effektivt. Om regeringen väljer att enbart tillämpa detta förslag riskerar det generella förbudet mot bottentrålning i skyddade områden att bli ett slag i luften.
- Vill även påminna regeringen om att Januariavtalet utlovar att "det hållbara fisket ska utvecklas med åtgärder för att minska bottentrålning i känsliga områden i Sverige och EU, med ett generellt förbud i skyddade områden". Det första adresseras inte av det uppdrag som gavs till HaV.
- Yrkar på att författningsförslaget i förordningen (1994:1716) även innefattar områden ut till 12 nm med stöd av grundförordningens art 20 och om möjligt enligt mellanstatliga fiskeavtal och havsrättskonventionen. Om de mellanstatliga avtalen utgör ett hinder, bör dessa förhandlas om.
- Anser att undantag endast ska ges utifrån en grundlig miljöprövning enligt Natura 2000-bestämmelserna och med hänsyn till aktuella miljökvalitetsnormer.
- Yrkar på att artikel 20 i grundförordningen används för reglering i skyddade områden i territorialhavet om regeringen väljer att enbart

införa ett generellt förbud genom förordning (1994:1716) innanför trålgränsen.

- Föreslår att HaV och länsstyrelserna ges klara direktiv att bevarande- och skötselplaner ska utformas så att ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden ska anses vara en *nödvändig* åtgärd, samt att HaV får i uppdrag att utarbeta hur ett generellt förbud kan införas i de områden som nyligen remitterats.

## Specifika synpunkter

Naturskyddsföreningen tillstyrker att ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden införs, med möjlighet att ge *begränsade* undantag i förvaltningsplanerna. Bottentrålningen har negativ inverkan på såväl biologisk mångfald, marina livsmiljöer, näringsvävar<sup>1</sup> och djupa mjukbottnars möjlighet till att lagra in kol<sup>2</sup> och andra biogeokemiska cykler<sup>3</sup>. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) identifierar att trålning måste minska för att uppnå god bottenintegritet enligt havsmiljöförordningen, samt att det marina områdesskyddet måste förstärkas för att nå god miljöstatus vad avser biologisk mångfald<sup>4</sup>. Likaså identifierar Artdatabanken att fler sammanhängande områden med skydd mot bottentrålning är en viktig åtgärd för att minska påverkan på känsliga arter och livsmiljöer<sup>5</sup>. Ett förbud mot bottentrålning i skyddade områden är även i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald då det är ett viktigt steg för uppnå strikt skyddade områden och kan även utgöra en passiv restaureringsåtgärd för bottenhabitat. Enligt en kommande rapport från New Economics Foundation<sup>6</sup> skulle ett förbud mot bottentrålning i skyddade områden på EU-nivå leda till nettovinster efter endast 5 år, utifrån värdet på de ekosystemtjänster som framför allt ostörda botten medför bl.a. vad gäller kolinlagring. Att minska bottentrålning är således även en klimatåtgärd.

### *Synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens utredning*

Naturskyddsföreningen anser att HaV har gjort en omfattande utredning kring möjligheter till att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. Vi anser dock att viktiga delar saknas för att förslaget ska få effekt. Förslaget uppfyller inte Januariavtalets skrivning om att "*det hållbara fisket ska utvecklas med åtgärder för att minska bottentrålning i känsliga områden i Sverige och EU, med ett generellt förbud i skyddade områden.*"

<sup>1</sup> [aqua-reports-2018-7.pdf \(slu.se\)](#)

<sup>2</sup> Pusceddu et al. 2014. Chronic and intensive bottom trawling impairs deep-sea biodiversity and ecosystem functioning. PNAS 111 (24) 8861-8866. Doi: 10.1073/pnas.1405454111.

<sup>3</sup> Ferguson, A.J., Oakes, J. and B.E. Eyre. 2020. Bottom trawling reduces benthic denitrification and has the potential to influence the global nitrogen cycle. Limnology and Oceanography. Volume 5, Issue 3, pp237-245. doi: 10.1002/lol2.10150.

<sup>4</sup> HaV 2020. Förslag på åtgärdsprogram för havsmiljön. [Marin strategi för Nordsjön och Östersjön \(havochvatten.se\)](#)

<sup>5</sup> Eide, W. m.fl. (red.) 2020. Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020. SLU Artdatabanken rapporterar 24. SLU Artdatabanken, Uppsala.

<sup>6</sup> New Economics Foundation. 2021. Valuing the impact of a potential ban on bottom-contact fishing EU marine protected areas. *In press*. Kan delas innan publicering om intresse finns.

*Begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen".* Författningsförslaget medger endast ett generellt förbud i skyddade områden *innanför* trålgränsen och Naturskyddsföreningen ser en stor risk att de områden som inte redan föreslås få förbud mot bottentrålning i de remisser HaV skickat ut gällande fiskeregleringar i skyddade områden<sup>789</sup> kommer att beviljas undantag. Föreningen saknar dessutom redogörelse för hur ett generellt förbud mot bottentrålning i områden utanför trålgränsen kan anses vara en *nödvändig åtgärd*, och således kunna tillämpas på utländska fartyg. I punkterna nedan ger föreningen förslag på hur förslaget kan skärpas för att resultera i ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden, med begränsade undantag.

Gällande att det hållbara fisket ska utvecklas med åtgärder för att minska bottentrålning i Sverige och EU, anser föreningen att regeringen bör ge HaV i uppgift att 1) upphäva inflyttningsområdena innanför trålgränsen i Västerhavet, samt 2) utreda möjligheten och ta fram underlag för utflyttad trålgräns med stöd av artikel 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 (hädanefter GFP). En sådan åtgärd skulle minska bottentrålning i känsliga, kustnära områden, samt skapa incitament för ett utökat burfiske efter havskräfta som både är mer miljömässigt och ekonomiskt hållbart jämfört med trålfiske<sup>10</sup>. Vad avser EU anser Naturskyddsföreningen att regeringen bör verka för att åtgärder för att minska bottentrålning ska ingå i aktionsplanen för fiske och/eller den nya restaureringslagen som EU-kommissionen ska presentera inom EU:s nya strategi för biologisk mångfald.

#### *Författningsförslag för att inkludera områden i territorialhavet utanför trålgränsen*

Föreningen tillstyrker att ett generellt förbud mot bottentrålning innanför trålgränsen införs som en paragraf i förordningen (1994:1716). Som beskrivs av HaV innebär detta en omvänd systematik som stämmer bättre överens med miljörettsliga principer om förorenare betalar samt försiktighetsprincipen än vad som för närvarande är fallet. Bevisbördan blir den omvända jämfört med dagens fiskeregleringar, inom vilka reglering införs om det kan *bevisas* att det medför skada på utpekade värden, vilket strider mot krav i art- och habitatdirektivet (för vidare argumentation se Naturskyddsföreningens rapport Skydd på riktigt<sup>11</sup>). Vi yrkar dock på att förbudet i förordningen (1994:1716), om möjligt enligt GFP och Havsrättskonventionen, även inkluderar marina

<sup>7</sup> Remiss gällande förslag om fiskeregleringar i marina skyddade områden i Västerhavet. Havs- och vattenmyndigheten. Dnr: 2298-2020

<sup>8</sup> Remiss gällande förslag om fiskeregleringar i marina skyddade områden i Egentliga Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten. Dnr: 2297-2020

<sup>9</sup> Remiss gällande förslag om fiskeregleringar i marina skyddade områden i Bottniska viken. Havs- och vattenmyndigheten. Dnr: 2296-2020

<sup>10</sup> Waldo och Hammarlund. 2018. Större utrymme för burfiske – är det lönsamt? AgriFood-Policy Brief 2018:7 [Innehåll \(agrifood.se\)](https://www.naturvardsverket.se/Innehall/agrifood.se)

<sup>11</sup> [Naturskyddsföreningens havsrapport "Skydd på riktigt" 2020-03-06 \(naturskyddsforeningen.se\)](https://www.naturvardsverket.se/Innehall/agrifood.se)

skyddade områden utanför trålgränsen fram till territorialhavsgränsen (12 nm från baslinjen).

Som HaV redovisar, bemyndigar artikel 20.1 GFP medlemsstaten att vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på 12 nautiska mil från dess baslinjer, förutsatt att unionen inte redan antagit sådana åtgärder. Enligt artikel 20.2 får sådana åtgärder, i de fall de kan påverka en annan medlemsstats fiskefartyg, endast införas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna. Dock är de mellanstatliga avtalen styrande. Avtalen med Danmark och Norge för Skagerrak<sup>12</sup>, samt respektive avtal med Danmark<sup>14</sup> och Finland<sup>15</sup> för Östersjön stadgar kuststatsjurisdiktion, dvs. att varje land ska följa kuststatens regler förutsatt att Sverige antagit regler i enlighet med EU:s regelverk. Avtalet med Danmark för Kattegatt och södra Östersjön fram till en linje från Simrishamn<sup>16</sup> föreskriver flaggstatsjurisdiktion, dvs. att Danmark, utöver EU-regler, följer danskt regelverk på svenska vatten. Naturskyddsföreningen vill påpeka några brister i HaV:s analys gällande dessa avtal:

- 1) HaV hänvisar till *ett* avtal med Danmark för Kattegatt och Östersjön. Dessa är två: ett flaggstatsavtal från 1932 samt en notväxling likt avtalet med Finland från 1975.
- 2) HaV drar slutsatsen att artikel 20 GFP inte är lämplig baserat på exemplet med flaggstatsavtalet med Danmark från 1932, med motiveringen att det endast skulle träffa svenskt fiske. Myndigheten gör dock ingen bedömning vad avser övriga avtal som medför kuststatsjurisdiktion.

Storbritannien har tidigare infört regleringar med stöd av artikel 20 i skyddade områden innanför 12 nm som tillämpats på andra nationers fiske med tillträde

---

<sup>12</sup> Avtal mellan Europeiska unionen och Konungariket Norge om ömsesidigt tillträde till fisket i Skagerrak för fartyg som för dansk, norsk och svensk flagg. EUTL 224/3, 30.7.2014

<sup>13</sup> Agreement on fisheries between the European Economic Community and the Kingdom of Norway. EGTL 226/48, 29.8.1980

<sup>14</sup> SÖ 1975:2, Ministeriell notväxling med Danmark rörande fisket utanför respektive lands kust, Köpenhamn 7 januari 1975.

<sup>15</sup> SÖ 1975:57, Ministeriell notväxling med Finland om ömsesidiga fiskerättigheter i de svenska och finska fiskezonerna i Östersjön, Helsingfors den 24 november 1975.

<sup>16</sup> SÖ 1933:13, Konventionen den 31 december 1932 mellan Sverige och Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen.

enligt bilaga 1 GFP<sup>171819</sup>. Enligt Miljömålsberedningens betänkande<sup>20</sup> är artikel 20 underutnyttjad i Sverige och ger förslag på att de mellanstatliga fiskeavtalen bör ses över och vid behov förhandlas om, i de fall de utgör ett hinder för miljömässigt relevanta fiskeregleringar på svenska vatten, vilket Naturskyddsföreningen instämmer i.

*Undantag bör endast ges efter en miljökonsekvensbedömning*

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget i 12 § förordning (1994:1716) att HaV beslutar om undantag från det generella förbudet, samt att undantag inte får påverka att syftet med skyddet uppnås. Det möjliggör att bedömning även görs utifrån ett vidare, nationellt perspektiv, exempelvis utifrån behovet att minska trålsvept yta för att nå aktuella miljö kvalitetsnormer. Föreningen skulle dock vilja se att skrivningen "motsvariga dokument" i sista stycket hänvisade till vetenskapliga underlag. Skötsel- och bevarandeplaner kan bli inaktuella och kan ta flera år att ta fram eller uppdatera. Det kan dock finnas vetenskapliga underlag som pekar på ett behov att begränsa eller helt förbjuda trålning i ett skyddat område för att exempelvis minska störning av arter eller försämring av livmiljöer, även om detta inte framgår av en skötsel- eller bevarandeplan.

HaV redogör inte fullt ut på vilka grunder de begränsade undantagen ska ges. Myndigheten föreslår att dispens ges enligt befintliga formuleringar i 21 § förordningen (1994:1716). Naturskyddsföreningen anser att skrivningen "andra särskilda skäl" kan resultera i en godtycklig bedömning och föreslår därför att de särskilda skälen för dispens från föreslagen 6 a § måste preciseras och vara förenliga med krav i miljöbalken och EU:s naturvårdsdirektiv. I HaV:s plattformarbete jobbar myndigheten med fiskeregleringar i skyddade områden utifrån de bedömningar som länsstyrelserna gör. Dock medger HaV att olika länsstyrelser gör olika bedömningar, även när det kommer till inverkan från bottentrålning<sup>21</sup>, vilket föreningen är kritisk till. För att säkerställa en rättssäker och transparent process bör bedömningarna vara likvärdiga, vila på vetenskaplig grund, göras publika och framför allt vara förenliga med EU:s miljölagstiftning och gällande rättspraxis. Naturskyddsföreningen anser inte att dagens bedömningar uppfyller dessa

<sup>17</sup> Marine management organisation. (2018). The West of Walney marine conservation zone (specified area) bottom towed fishing gear byelaw 2018. Hämtad 2020-02-04 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/807036/MMO\\_WoW\\_Byelaw.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/807036/MMO_WoW_Byelaw.pdf)

<sup>18</sup> Marine management organisation. (2017). The Margate and Long Sands European marine site (specified area) bottom towed fishing gear byelaw 2017. Hämtad 2020-02-04 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/684166/Margate\\_and\\_Long\\_Sands\\_European\\_Marine\\_Site\\_Specified\\_Areas\\_Bottom\\_Towed\\_Fishing\\_Byelaw.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684166/Margate_and_Long_Sands_European_Marine_Site_Specified_Areas_Bottom_Towed_Fishing_Byelaw.pdf)

<sup>19</sup> Marine management organisation. (2016). Managing fisheries in marine protected areas: approach and process overview. Hämtad 2019-04-15 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/538394/Approach\\_and\\_Process\\_overview\\_-\\_Managing\\_Fisheries\\_in\\_MPAs.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/538394/Approach_and_Process_overview_-_Managing_Fisheries_in_MPAs.pdf)

<sup>20</sup> Miljömålsberedningen 2021. Havet och människan. SOU 2020:83. Volym 2. Kap 17

<sup>21</sup> Havs- och vattenmyndigheten. (2018b). Uppdrag om redovisning av arbetet med att stärka det marina områdesskyddet. Redovisning av uppdrag i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2018 M2017/03180/S. Dnr: 1-18

krav (för utförligare beskrivning se Naturskyddsföreningens rapport Skydd på riktigt<sup>22</sup>). HaV nämner endast flyktigt att en miljökonsekvensanalys eller dyl kan ligga till grund för undantag. Naturskyddsföreningen föreslår att det tydligt ska framgå att undantagen alltid ska föregås av en miljökonsekvensanalys som baseras på de krav som ställs i art- och habitatdirektivet, att hänsyn tas till möjligheten att nå miljökvalitetsnormer samt havsmiljödirektivets mål om att de skyddade områdena ska vara ekologiskt representativa och utgöra ett sammanhängande nätverk.

#### *20 § fiskelagen bör skrivas om*

Naturskyddsföreningen delar HaV:s analys av att formuleringen i 20 § fiskelagen (1993:787) om att "föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras" kan aktualiseras av ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. Föreningen yrkar därför på att sista meningen i första stycket i 20 § fiskelagen tas bort. Även de skyddssyften GFP och miljölagstiftningen har vad gäller att bevara och upprätthålla marina miljöer och dess arter motverkas av 20 § fiskelagen genom att reglera att föreskrifter som ska ta hänsyn till naturvårdens intressen vid fiske inte får vara så ingripande att fisket *avsevärt försvåras*. För att skydda marina miljöer och arter kommer det krävas begränsningar vad gäller det fiske som bedrivs idag, vilket i sin tur innebär att fisket kan komma att avsevärt försvåras. 20 § fiskelagen kan därför utgöra ett hinder för att uppnå målen med unionens miljölagstiftning, varför den är förlegad. Även Miljömålsberedningen kommer till slutsatsen att paragrafen bör skrivas om<sup>23</sup>.

#### *Förtydligande kring vad som anses vara nödvändiga åtgärder i områden utanför trålgränsen*

HaV gör en god redovisning av processen med att införa fiskeregleringar med stöd av artikel 11 och 18 GFP, samt möjligheterna som medges av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 (tekniska förordningen). Som ovan nämnt delar vi dock inte myndighetens slutsats vad avser artikel 20 GFP, utan yrkar på att artikel 20 används för reglering utanför trålgränsen fram till 12 nm. Naturskyddsföreningen saknar dock en beskrivning av vad som anses vara *nödvändiga* åtgärder, endast att vetenskaplig evidens krävs. Vi vill argumentera att det finns stöd både inom havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet för ett generellt förbud mot bottentrålning (se Naturskyddsföreningens yttrande till HaV efter möte om uppdraget<sup>24</sup>). Enligt bedömningen i mål C-683/16 kan ett generellt förbud mot bottentrålning vara förenligt med de krav som ställs i artikel 6.2 art- och habitatdirektivet om att förhindra störning av arter och försämring av livsmiljöer<sup>25</sup>, även om domen hänvisar till att en sådan reglering måste göras inom ramarna för artikel 11 och 18 GFP för att kunna tillämpas på andra nationers fiske.

<sup>22</sup> [Naturskyddsföreningens havsrapport "Skydd på riktigt" 2020-03-06 \(naturskyddsforeningen.se\)](#)

<sup>23</sup> Miljömålsberedningen 2021. Havet och människan. SOU 2020:83. Volym 2. Kap 17

<sup>24</sup> [ru-bottentraling-yttrande-naturskyddsforeningen.pdf \(havochovatten.se\)](#)

<sup>25</sup> C-683/16, se punkter 47-52

Naturskyddsföreningen ser ett behov av ett tydligt agerande från regeringen och att regeringen avser införa ett generellt förbud i skyddade områden utanför trälgränsen. För de områden som kräver förhandling under artikel 11 bör HaV och aktuella länsstyrelser ges ett tydligt uppdrag att se över befintliga bevarande- och skötselplaner och vid behov justera dem så att de medger förbud mot bottentrålning. Naturskyddsföreningen ser en viss risk i att en del av dagens planer inte sätter upp tillräckligt ambitiösa mål som innebär att ett förbud mot bottentrålning anses vara en *nödvändig* åtgärd, vilket måste adresseras. Inspiration kan hämtas från arbetet med att införa ett generellt förbud i de halländska utsjöområdena<sup>26</sup>. Vidare bör HaV få ett tydligt uppdrag att utarbeta hur ett förbud mot bottentrålning kan införas i de områden som nyligen remitteras och som kräver förhandlingar med grannländer, även i de områden som avser skyddad tumlare<sup>27,28</sup>.

Detta remissvar har utarbetats av Johanna Källén Fox, sakkunnig marint områdesskydd vid rikskansliet, med hjälp av Therese Jacobson chef för hav-, vatten- och miljögiftsavdelningen på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Karin Lexén  
generalsekreterare

Therese Jacobson  
chef för hav-, vatten- och  
miljögiftsavdelningen

Bilagor:

Naturskyddsföreningens rapport Skydd på riktigt  
[Naturskyddsföreningens havsrapport "Skydd på riktigt" 2020-03-06](https://www.naturskyddsforeningen.se/rapporter/2020-03-06-skydd-pa-riktigt)  
([naturskyddsforeningen.se](https://www.naturskyddsforeningen.se))

Naturskyddsföreningens yttrande till Havs- och vattenmyndigheten gällande uppdrag om generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden [ru-bottentralning-yttrande-naturskyddsforeningen.pdf](https://www.havochvatten.se/yttranden/2020-03-06-bottentralning-yttrande-naturskyddsforeningen.pdf) ([havochvatten.se](https://www.havochvatten.se))

---

<sup>26</sup> [Regeringen föreslår regleringar av fisket i marina skyddsområden - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/06-regeringen-foreslar-regleringar-av-fisket-i-marina-skyddsomraden)

<sup>27</sup> Remiss gällande förslag om fiskeregleringar i marina skyddade områden i Västerhavet. Havs- och vattenmyndigheten. Dnr: 2298-2020

<sup>28</sup> Remiss gällande förslag om fiskeregleringar i marina skyddade områden i Egentliga Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten. Dnr: 2297-2020