



## Rektor

Rikard Skårfors  
FD, Utbildningsledare  
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Näringsdepartementet)

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

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Näringsdepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens (HaV) redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden (N2020/00130/FJR). Universitetet har följande att anföra.

### Sammanfattning

- Stockholms universitet tillstyrker införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden (2 kap. 6 a § fiskeförordningen).
- Stockholms universitet tillstyrker en utredning om begränsningsregeln i 20 § i fiskelagen kan tas bort.
- Stockholms universitet avstyrker formuleringen ”eller andra särskilda skäl” i 2 kap 21 § fiskeförordningen som grund för undantag från det generella förbudet, utan närmare precisering av vad som avses.
- Stockholms universitet föreslår införandet av ett förbud mot generella undantag och dispenser i strid med områdenas bevarandesyften, aktuella miljökvalitetsnormer, gynnsam bevarande status för skyddade arter och livsmiljöer och internationella målsättningar om sammanhängande, ekologiskt representativa och funktionella nätverk.
- Stockholms universitet föreslår införandet av en försiktighetsprincip och användandet av vetenskapligt underlag som krav vid prövning av undantag och dispenser.
- Stockholms universitet föreslår att ordalydelsen ”motsvarande dokument” i förslaget till tillägg i 2 kap. 12 § fiskeförordningen ersätts med ”andra vetenskapliga underlag”.

### Synpunkter på förslaget

Under senare decennier har områden där trålning är tillåten innanför trålgränsen även skyddats som naturvårdsområde, naturreservat eller nationalpark. Trots detta har bottentrålning men även andra fiskemetoder, som användning av redskap som snörpvad och ringnot, varit fortsatt

tillåtna i de skyddade områdena. I föreliggande förslag uppges bottentrålning bli generellt förbjudet med möjligheter till generella undantag samt undantag i det enskilda fallet.

Stockholms universitet tillstyrker införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden genom 2 kap. 6 a § fiskeförordningen. Systematiken är förenlig med miljörättsliga principer om omvänd bevisbörda och att förorenaren betalar. Universitetet föreslår att förbudet utvidgas till att omfatta även andra redskap som kan användas som släpredskap, eftersom miljöeffekterna är likartade.

Den geografiska tillämpligheten av förslaget är dock på kort sikt mycket begränsad. Även om det är små områden av svenska kustzonen som berörs, är de unika för svenska förhållanden och har hög biodiversitet. Det är således av stor betydelse att möjligheterna till generella undantag och dispenser begränsas. Annars kan de faktiska effekterna av lagändringarna förväntas bli små. Konsekvenserna kan emellertid bli mer betydande när skyddade områden utökas i antal och geografisk utbredning.

Inskränkningar får inte vara mer långtgående än nödvändigt för att uppnå syftet enligt proportionalitetsprincipen. Det finns ingen motsättning mellan detta krav och ett generellt förbud, men det motiverar föreskrivandet av en möjlighet till dispens i det enskilda fallet. Reglerna måste emellertid utformas så att prövningen blir tillräckligt restriktiv så att syftet inte motverkas. Detta förutsätter att grunderna för dispens utformas på ett lämpligt sätt. De särskilda skälen bör preciseras. Stockholms universitet avstyrker därför formuleringen "... eller andra särskilda skäl" i 2 kap. 21 § i fiskeförordningen. Därtill bör förtydligas att dispenser inte får motverka områdets bevarandesyften, aktuella miljö kvalitetsnormer, en gynnsam bevarandestatus för skyddade arter och livsmiljöer eller internationella målsättningar om sammanhängande, ekologiskt representativa och funktionella nätverk.

Då miljöbalkens hänsynsregler inte tillämpas i praktiken bör även en försiktighetsprincip införas, liksom ett krav på avsaknad av alternativa lösningar och lokaliseringar för att uppnå det aktuella syftet. Av försiktighetsprincipen följer att den som ska vidta en åtgärd måste visa att det inte finns skäl att anta att skada eller olägenhet på områdets bevarandevärden kan uppkomma. Redan risken för skada kan således innebära att dispens kan nekas eller förenas med villkor om skydds- och försiktighetsåtgärder. Det bör även tydliggöras att bedömningar endast får göras på vetenskapligt underlag.

Att generella undantag måste fastställas genom HaV:s föreskrifter bedömer Stockholms universitet som positivt, inte minst då det möjliggör för ett nationellt perspektiv. Universitetet föreslår emellertid att formuleringen "motsvarande dokument" i det föreslagna tillägget till 2 kap. 12 § ersätts med "andra vetenskapliga underlag", då det finns risk att skötselplaner och liknande dokument blir inaktuella och därmed olämpliga som underlag. Ett alternativ är att införa ett krav på ett aktuellt dokument och definiera vad som avses med det. En sådan formulering skulle också kunna öka förvaltningens möjlighet till anpassning till exempelvis

ny kunskap eller ändrade miljöförhållanden. Även här bör begränsningar för när undantag kan beviljas införas (jämför dispensprövningar).

Enligt 20 § i fiskelagen får föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske ”inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras”. Avvägningen mellan hänsyn till naturvård och hänsyn till fisket behöver ses i ett större perspektiv. Det finns andra faktorer som försvårar för fisket. Fördelning av fiskemöjligheter mellan olika kategorier av fiskare, misskötta bestånd och andra storskaliga miljöstörningar kan skapa en onödig motsättning mellan bevarandeåtgärder för ekosystemen och visst fiske.

Stockholms universitet tillstyrker förslaget att utreda om begränsningen i 20 § fiskelagen om att föreskrifter om naturvårdshänsyn inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras tas bort (avsnitt 5.2, s. 48). Universitetet bedömer att det är en förutsättning för att internationella och EU-rättsliga miljökrav samt nationella miljömål ska kunna nås. Utifrån regeringens svar 2003 på Fiskeriverkets förslag om ett borttagande 2002/2003 bygger begränsningen i 20 § fiskelagen på en felaktig uppfattning om egendomsskyddets räckvidd. Dock anser universitetet att frågan redan är tillräckligt utredd såväl vetenskapligt som politiskt (se bland annat Christiernsson och Michanek, 2016, Miljöbalken och fisket, Nordisk Miljörättslig Tidskrift, samt SOU 2020:83).

Slopandet av begränsningen i 20 § i fiskelagen är ett viktigt steg mot en mer ekosystembaserad förvaltning av fiske. Stockholms universitet saknar emellertid en diskussion om miljöbalken som ett alternativ och komplement för reglering av fiske i skyddade områden. Införandet av begränsningen i 20 § i fiskelagen byggde på att mer ingripande reglering av fiske av miljöskäl borde ske med stöd av den dåvarande naturvårdslagen (1964:822, se prop. 1992/93:232). Även miljörettslig forskning har visat på flera fördelar med att reglera fiske i skyddade områden med stöd av miljöbalken. Universitetet anser att möjligheten att använda miljöbalken bör prövas närmare i det fortsatta arbetet med att reglera fiske i skyddade områden.

Stockholms universitet vill även ifrågasätta varför endast förfaranden enligt artikel 11 i grundförordningen för EU:s gemensamma fiskepolitik föreslås med tanke på det snävare handlingsutrymme som följer av denna bestämmelse i jämförelse med artikel 20, som kan tillämpas i hela territorialhavet (avsnitt 6.3, ss. 54ff.). Ett mycket viktigt steg i detta är förhandlingar om de mellanstatliga fiskeavtalen. När det gäller förfaranden enligt artikel 11 framgår inte heller i förslaget att vad som utgör ”nödvändiga” åtgärder måste tolkas med utgångspunkt i EU:s miljödirektiv och EU-domstolens praxis samt försiktighetsprincipen. Dessa delar av EU-rätten kan innebära betydande handlingsutrymme men också långtgående krav på medlemsstater att reglera fiske av naturvårdshänsyn (se vidare t.ex. Christiernsson et al. 2015, Marine Natura 2000 and Fishery – The case of Sweden, *Journal of European Environmental and Planning Law*). Därtill följer även av hänvisningen till artikel 13.4 i havsmiljödirektivet (avsnitt 6.2, s. 51) att åtgärder också för andra arter och livsmiljöer än de som omfattas av naturskyddsdirektiven kan antas med stöd av artikel 11.



Stockholms  
universitet

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av biträdande universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.