

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet om Havs- och vattenmyndighetens redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden (N2020/02128)

Sammanfattning

- Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, har flera synpunkter och förslag till klargöranden på remissen. SLU:s synpunkter handlar främst om hur framtida kunskapsförsörjning ska kunna svara upp mot ett nytt regelverk. Förslagets omvända systematik ställer tydligare krav på vetenskapliga motiveringar för undantag från den generella föreslagna regeln samt behov av vetenskapliga uppföljningar för att kunna svara på om undantagen är förenliga med gällande målsättningar om skydd formulerade i skötsel- och bevarandeplaner.
- Vidare behövs mer högupplösta uppföljningsmöjligheter av de berörda fiskeflottornas fiskemönster i rum och tid.
- SLU anser också att ett förtydligande behövs om, och i så fall hur, tröskelvärden för skydd av livsmiljöer ska kunna ersätta miljöprövningar av trålning i skyddade områden, då prövningen rimligen bör baseras på hot mot utpekade bevarandemål och inte mer generella tröskelvärden.
- SLU betonar vidare vikten av tydlig vägledning och kunskapsöverföring till länsstyrelser och kommuner då dessa föreslås få ansvar för framtida dispensgivning.
- Frågan om kuststats- resp. flaggstatsjurisdiktion bör utredas vidare då denna problematik tycks central för nationell rådighet och därigenom även en utvecklad svensk ekosystembaserad förvaltning.

Generella synpunkter

SLU delar Havs- och vattenmyndighetens slutsats om att det förvaltningsmässigt innebär en omvänd systematik jämfört med idag. Detta ställer också bredare och tydligare krav på vetenskapliga motiveringar för undantag från den generella föreslagna regeln, samt behov av vetenskapliga uppföljningar för att kunna svara på om undantagen, dvs. dispenser för bottentrålning i marina skyddade områden, är förenliga med målsättningar om skydd formulerade i skötsel- och bevarandeplaner. SLU:s synpunkter handlar om hur kunskapsförsörjningen mot denna bakgrund ska kunna svara upp mot ett nytt regelverk.

SLU lyfter i detta perspektiv fram behovet av att myndigheterna ansvarar för, och möjliggör, uppföljning av fiskeflottans fiskemönster med bottentrålning så att det går att analysera t.ex. den rumsliga omfördelningen av fiskeflottan efter att ett förbud trätt i kraft. Dessutom bör uppföljningen omfatta möjlighet att utvärdera effekter på fiskeflottan som t.ex. redskapsanvändning och fiskeansträngning. Uppföljning bör även fokuseras på utvecklingen av utpekade naturvärden i de marina skyddade områden där bottentrålning regleras bort. Alla fiskare/fiskefartyg som erhåller ett undantagstillstånd/dispens för att fiska med bottentrål i marina skyddade områden bör därför också ha krav på AIS. Ett behov som är särskilt viktigt i områden med mindre delzoner med fiskebegränsningar för kontroll av regelefterlevnad och uppföljning av t.ex. bottendjurens status. I det remitterade underlaget beskrivs hur krav på AIS för fiskare i Kosterhavet har medfört att myndigheten sett att efterlevnaden ökat och att man i princip inte ser några överträdelser i området idag. Krav på möjligheter att följa fisket med hög geografisk noggrannhet (via AIS/VMS/GPS) är avgörande för att kunna övervaka och följa upp fisket vid regleringar och fartyg mindre än 12 m då dessa saknar VMS och inte har något tvång på att använda AIS.

1.1.2. Pågående arbete med fiskereglering i marina skyddade områden

Remissen hänvisar till arbetet med att ta fram kvantitativa tröskelvärden för hur stor andel av olika livsmiljöer som ska vara opåverkade av fysisk störning för Havsmiljödirektivet. Remissen hänvisar till att dessa tröskelvärden ska bringa tydlighet kring hur stort behovet är att reglera trålfisket i skyddade områden utanför trålgränsen. Sådana tröskelvärden kommer dock att vara behäftade med stora osäkerheter samt bero på trålskyddets rumsliga fördelning samt vilka ekosystemtjänster förvaltningen har för avsikt att säkerställa. Det förefaller därför rimligare att i så fall ställa trålningen i relation till hotet mot de bevarandemål som utpekats för respektive skyddade område än att hänvisa till ett översiktligt procentmål. Det bör även förtydligas i texten om tröskelvärdet bedöms kunna ersätta

miljöprövningar av trålning i skyddade områden eller om tröskelvärdet endast ytterligare skall kunna begränsa andelen skyddade områden som trålas.

3.1.2. I detta stycke avgränsas och ges exempel på vilka redskap som avses med bottentrålning och det generella förbudet.

Såsom den föreslagna lydelsen i författningen är formulerad (5.1 2 kap. 6 a § ”Fiske med trålredskap som släpas i botten är förbjudet i de marina skyddade områden...”) så kan detta tolkas som att flyttrålar och snörpvadar/ringnotar inte skulle beröras givet att det är tillåtet i övrigt innanför trålgränsen och i marina skyddsområden, men att de inte får användas så att de släpas i botten.

Det kan också tolkas så att det generella förbudet inte avser pelagiska trålar som kan gå och/eller släpas utefter i botten om fisket sker bottennära med dessa redskap och inte heller snörpvadar som går i botten om dessa används i områden grundare än djupet på vaden, vilket inte är ovanligt. SLU erinrar om att innanför trålgränsen såväl som i skyddsområdena Bratten och i förslaget till regleringar av fiske på utsjöbankarna i Kattegatt berörs även pelagiska trålar och snörpvadsfisket av regleringar. SLU efterlyser förtydliganden här.

5.1.1. Författningskommentarer

§4 i texten. ”Enligt 20 § fiskelagen får inte föreskrifterna vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Eftersom ett generellt förbud skulle kunna medföra att fisket avsevärt försvåras föreslår Havs- och vattenmyndigheten att det utreds om begränsningen i 20 § fiskelagen bör tas bort för att kunna tillämpas som bemyndigande till förbudet.”

SLU konstaterar att avvägningar som gjorts med hänsyn till fiskets försvårande/bedrivande i marina skyddsområden har beslutats av Havs- och vattenmyndigheten och tidigare Fiskeriverket, dvs. nationella myndigheter med rådighet över lagstiftningen om fiskeregleringar. Enligt remissen ska undantag från ett generellt bottentrålningsförbud motiveras i bevarandeplaner som istället länsstyrelsen eller kommuner ansvarar för. I praktiken flyttas då en stor del av detta ansvar för att eventuellt tillåta fortsatt bottentrålning i marina skyddade områden från nationell till länsstyrelser och kommuner. SLU påpekar vikten av att det i sammanhanget också måste finnas tydlig vägledning och ske en effektiv kunskapsöverföring från Havs- och vattenmyndigheten om hur, och på vilka grunder avvägningar gjorts mellan naturvården och fisket i befintliga marina skyddsområden så att adekvat skydd fortsatt kan tillgodoses med denna nya ansvarsfördelning.

6.1 Artikel 5 i grundförordningen

Avsnittet om grundförordningen är omfattande. Det skulle dock vara önskvärt att ansvariga myndigheter ytterligare analyserar hur stor del av problematiken kring att införa fiskeregleringar i skyddade områden ut till 12 M som beror på att det är flaggsstatsjurisdiktion i stället för kuststatsjurisdiktion. SLU tolkar vidare att remissens genomgång där dagens tillämpbarhet av artikel 20 i grundförordningen också begränsas av denna centrala problematik. Om en sådan analys visar på betydande fördelar regleringsmässigt till fördel för kuststatsjurisdiktion så skulle vidare en beskrivning av förutsättningarna för omförhandling av befintliga avtal ur denna aspekt vara värdefull. Det får anses olyckligt om nödvändiga regleringar i riktning mot ekosystembaserad förvaltning förhindras eller allvarligt försvåras av att orättvisor eller konkurrensnackdelar mellan olika länders fiskeflottor uppstår till följd av flaggsstatsjurisdiktion.

Specifika synpunkter

Sid 33 om det särskilda skyddet i Gullmarn. I perspektiv av behovet om kunskapsöverföring ovan vill SLU erinra om följande rörande Gullmarsfjorden som är Sveriges första marina skyddsområde.

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län beslöt 1989 enligt 19§ i dåvarande naturvårdslagen att stänga fjorden under 5 år för studier av bottenarnas status och utvärdering av trålningens påverkan på bottenarna i fjorden. Förbudet förlängdes ytterligare 5 år och experimentella studier utfördes av dåvarande Fiskeriverkets Havsfiskelaboratorium och Göteborgs universitet. Mot bakgrund av de resultat som framkommit begärde Länsstyrelsen 1998 en permanent reglering av fisket med fiskerilagstiftningen.

Regelverket som infördes 1999 togs fram i samråd mellan länsstyrelsen och Fiskeriverket med syfte att skydda representativa och känsliga bottenhabitat inom Gullmarsfjorden som nu hade status som naturreservat och Natura 2000 område. Skyddet innebar att också mjuka bottenar på djup större än 60 m skyddades (tidigare gräns var 50 m), samt att kanterna av fjorden med hårda bottenar fick skydds zoner. Trålning efter räka med sorteringsrist tilläts endast i ett avgränsat område mitt i fjorden och reglerades också avseende redskapets storlek och utformning samt maximalt antal dagar som fiske får bedrivas på under ett år.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av koordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av forskarna Mattias Sköld och Daniel Valentinsson samt miljöanalytikerna Håkan Wennhage, Andreas Wikström och Patrik Jonsson vid institutionen för akvatiska resurser.

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet om Havs- och vattenmyndighetens redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden (N2020/02128)

Torleif Härd

Fredrika von Sydow