

Remissyttrande

Handläggare

Martin Rydgren
Enheten för fiskreglering
martin.rydgren@havochvatten.se

Datum 2023-12-13

Dnr 2863-2023

li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i betänkandet med följande kommentarer. Myndigheten avstyrker dock förslaget om ersättningsrätt på grund av beslut om föreskrifter enligt nya 20 a §. Detta är enligt myndighetens uppfattning en fråga som behöver utredas vidare i ett större sammanhang.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

HaV kan konstatera att utredningens förslag i stort kommer fram till samma slutsatser som HaV redovisade i det regeringsuppdrag som HaV fick genom regeringens beslut den 23 januari 2020 om att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen om dels hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen skulle kunna genomföras, dels hur möjligheter till begränsade undantag skulle kunna ges i förvaltningsplanen. Myndigheten tillstyrker förslaget vad gäller införande av ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden med möjligheter till begränsade undantag. HaV anser dock att vissa delar kring bemyndiganden och ersättningsfrågor behöver utredas vidare i ett större sammanhang. HaV föreslår därför att den pågående fiskelagsutredningen får i uppdrag att utreda dessa frågor ytterligare.

Detaljerade synpunkter

De detaljerade synpunkterna presenteras i enlighet med utredningens rubriker och numrering.

5.1 Ett förbud mot bottentrålning

HaV delar utredningens bedömning om att ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför den så kallade trålgränsen, där andra medlemsstaters fiskefartyg inte har tillträde, är förenligt med reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningen föreslår, i enlighet med HaV:s rapport, att det generella förbudet mot bottentrålning i marina skyddade områden ska regleras i fiskeförordningen. HaV delar utredningens bedömning.

Vad gäller utredningens förslag om vilka marina skyddade områden förbudet ska omfatta så följer även det HaV:s rapport. Utredningen konstaterar att remissinstanserna inte har invänt mot myndighetens förslag. HaV tillstyrker att förbudet bör gälla i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden.

Vad gäller den territoriella avgränsningen av förbudets tillämpningsområde så bedömer utredningen att denna inte bör hänvisa till området innanför den s.k. trålgränsen utan istället de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. HaV delar den bedömningen och det pågår för närvarande ett arbete på myndigheten att koordinatsätta och i föreskrifterna tydliggöra var en sådan *tillträdesgräns* ligger.

HaV uppfattar att framställningen skulle kunna kompletteras med resonemang kring frågor som följer av det föreslagna förbudet i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen 2 kap. 6a § i relation till arbetet med att inrätta nya skyddade områden. I sammanhanget skulle talerättsliga frågor och behovet av interimistiska bestämmelser kunna belysas. För det fall utredningen bedömer att fiske som bedrivs med bottentrål kan komma att omfattas av talerätt mot t.ex. beslut att inrätta naturreservat skulle konsekvensanalysen kunna kompletteras med uppgifter om sannolikhet för överklagande av framtida beslut om områdesskydd och därtill hörande frågor.

5.2 En utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen

HaV delar utredningens bedömning om att de föreslagna förändringarna i 20 § fiskelagen behöver genomföras för att möjliggöra ett generellt bottentrålförbud i marina skyddade områden. HaV vill samtidigt påpeka att detta endast löser frågan när det gäller bottentrålning men inte annan typ av fiske i marina skyddade områden, vilket också bör inkluderas. Utredningen konstaterar att frågan om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid reglering av fiske generellt är en större fråga, även utanför marina skyddade områden, som lämpligen bör besvaras i samband med en samlad översyn av bemyndiganden i fiskelagen. HaV delar uppfattningen och anser att detta behöver ses över inom ramen för den pågående fiskelagsutredningen, se också under punkt 5.6–5.9 nedan.

5.3 Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentrålning

Utredningen föreslår, trots att det i utredningsdirektivet anges att begränsade möjligheter till undantag ska regleras i förvaltningsplaner, att undantagen ska regleras i författning och inte i förvaltningsplaner. Utredningen menar också att föreskrifter om undantag inte bör få meddelas endast på begäran av en länsstyrelse eller kommun utan att HaV själv bör avgöra när föreskrifter om undantag ska meddelas och vilka områden som undantagen ska omfatta. Utredningen föreslår också att HaV ska samråda med den eller de myndigheter som ansvarar för skyddet av det område undantaget avser innan föreskrifter om undantag meddelas. Ett sådant samråd ska ske före den ordinarie remissbehandlingen men att det slutligen är HaV:s ansvar att bedöma om föreskrifter ska meddelas och hur föreskrifterna ska se ut.

HaV konstaterar att utredningens förslag i denna del skiljer sig från myndighetens rapport. HaV delar dock utredningens slutsatser i denna del och tillstyrker de föreslagna ändringarna.

5.4 Möjlighet att i enskilda fall göra undantag från förbudet mot bottentrålning

Utredningen föreslår att HaV ska få möjlighet att i enskilda fall få besluta om undantag från förbudet mot bottentrålning om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl. HaV tillstyrker en sådan möjlighet då den kan vara nödvändig vid uppföljning av införda bestämmelser samt vid oförutsedda händelser.

5.5 Upplysningar om fiskebestämmelser för skyddade områden

Utredningen konstaterar att det, för att markera att områdesskyddet inte regleras fullt ut vad avser fiske i havet, i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. bör finnas med en upplysning om var det finns bestämmelser om fiske i skyddade områden. HaV tillstyrker utredningens slutsatser i denna del.

5.6–5.9 Frågor om rätt till ersättning

Utredningen föreslår att det ska införas en rätt till ersättning i vissa fall när rätten till fiske i enskilt vatten inskränks, dock endast i Natura 2000-områden och endast om inskränkningarna görs av naturvårdsskäl. HaV avstyrker förslagen i denna del och menar att denna fråga behöver utredas i ett större sammanhang.

Den tolkning som utredningen gör innebär, att den vars fiske i enskilt vatten avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen har rätt till ersättning, kan leda till ett antal konsekvenser som redogörs för nedan.

Att utredningen är avgränsad till enbart Natura 2000-områden kan medföra följande:

- Att enbart fiskerättsägare med enskild rätt inom ett Natura 2000-område får ersättning där föreskrifter införts med stöd av 20 § fiskelagen, och därmed inte de vars enskilda vatten finns utanför eller i annat område. HaV kan införa bestämmelser för områden som består av andra skyddsformer än Natura 2000 och då finns det inte rätt till ersättning för dessa.
- Rätten till ersättning kan slå olika beroende på när och hur reglering görs. Om HaV beslutar om föreskrifter i ett område i enskilt vatten innan områdesskyddet är klart, har fastighetsägare inte rätt till ersättning för intrånget.

Bemyndigandena i 19 § (fiskevårdande skäl) och 20 § fiskelagen (naturvårdande skäl) tillämpas ofta tillsammans. Inom ett Natura 2000-område, där fiske regleras av HaV, kommer därmed ersättningsbestämmelserna vara olika beroende på om regleringen beror på beståndsvårds- eller naturvårdsskäl. I praktiken är det nästan alltid en kombination. Till exempel kan nätfiske förbjudas i ett område för att skydda stora rovfiskar samtidigt som det görs på grund av risken för att sjöfåglar kan bifångas.

Sammantaget bedömer HaV att frågan om ersättningsrätt behöver omhändertas i en utredning som även innefattar bemyndiganden i 19 § fiskelagen (fiskevårdande skäl). På s. 56 f framför utredningen ett förslag om att närmre undersöka konsekvenserna av att ta bort begränsningen i 20 § i sin helhet, utifrån ett förslag av miljömålsberedningen. Här konstaterar utredningen att en

sådan ändring utgör en större fråga som lämpligen bör besvaras i samband med en samlad översyn av bemyndigandena i fiskelagen. HaV anser att en större utredning inte bör vara avgränsad till Natura 2000-områden, utan en sådan utredning även kan omfatta andra former av områdesskydd. I detta sammanhang bör aspekter om att fiskerätten utgör en fri förfoganderätt utredas, vilket inte omhändertagits i utredningen. På sid. 67 f konstaterar utredningen att även fastighetsägares och nyttjanderättshavares fiske i enskilt vatten som hör till dennes fastighet, omfattas av egendomsskyddet och att stöd för detta återfinns i NJA 2014 s. 332. I denna dom ansåg Högsta domstolen att inskränkningar av fisket i Torne älvs havsfiskeområde utgjorde rådhetsinskränkningar som berättigade till ersättning enligt grundlagsbestämmelsen. Utredningen konstaterar därmed att inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten som hör till en fastighet kan aktualisera frågor om ersättning enligt grundlagsbestämmelsen. HaV konstaterar dock att Högsta domstolen i fallet inte resonerade om att fisken är en allmän resurs. Fiskeregleringen utgör emellertid en fördelning av en gemensam resurs och det är skillnad mellan äganderätten till en skog, eller insjö, där rättighetsinnehavaren har ett förvaltningsansvar. Fisken i havet simmar fritt över olika ägo gränser och fiskerätten är därför enligt HaV:s uppfattning inte någon äganderätt utan en förfoganderätt. I SOU 2010:42, Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag, s. 215 f., framgår att grundtanken i den svenska fiskelagstiftningen är att den icke odlade fisken är en naturresurs som inte ägs av någon. Däremot är det möjligt att förfoga över fiskerätten. I NJA 2014 s. 332 prövades inte denna fråga då Justitiekanslern inte förde fram denna aspekt i Högsta domstolen. Vilken rätt till ersättning de fick framgår inte heller av domen, utan det blev förlikning.

I sammanhanget bör också nämnas att EU har exklusiv befogenhet i frågor som rör bevarande av havets levande resurser, dvs. begränsningar i rätten att fiska kan också beslutas på EU-nivå. Med rätt underlag är det därför inte säkert att eventuella förvaltningsåtgärder beslutade av staten, eller EU, behöver innebära att en domstol gör en sådan proportionalitetsbedömning som utmynnar i att ersättning ska utgå.

I en större utredning kan även synpunkter som HaV framförde i SOU 2022:66 omhändertas, där HaV bl.a. framförde att de flesta Natura 2000-områden innanför trålgränsen också är naturreservat i hela eller delar av området, dvs. områdena överlappar varandra. I SOU 2022:66 föreslås att länsstyrelserna alltjämt har rätt att med stöd av 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. meddela reservatsföreskrifter eftersom kommittédirektivet inte innefattar utredning av andra former av områdesskydd. Här kan därför uppstå fråga om vilka regler som ska gälla om länsstyrelser väljer att föreskriva om fisket i sådana överlappande områden där HaV också har meddelat föreskrifter.

5.10 Bestämmelser om ikraftträdande

Utredningen föreslår att den utvidgade rätten till ersättning ska träda ikraft den 1 juli 2024 och att förbudet mot botten trålning och övriga författningsförslag ska träda ikraft den 1 juli 2025. HaV avstyrker att den utvidgade rätten till ersättning ska träda ikraft den 1 juli 2024 då myndigheten anser att den behöver utredas ytterligare i ett vidare sammanhang och att det därför vore olämpligt att låta denna del träda ikraft innan en sådan utredning gjorts. HaV kan konstatera vad det gäller ikraftträdande för det generella botten trålningsförbudet att det krävs tid för att göra bedömningar kring var undantag från det generella botten trålningsförbudet kan göras samt framtagande av information till fiskenäringen vad gäller gränserna för de skyddade områdena. HaV bedömer att för detta arbete, samt att hinna hålla samråd med länsstyrelser och

fiskerinäring, kommer det att krävas minst ett och ett halvt år efter att beslut fattas om ett generellt bottentrålförbud i marina skyddade områden.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Eva-Britt Eklöf Petrusson efter föredragning av utredaren Martin Rydgren.



Eva-Britt Eklöf Petrusson



Martin Rydgren