



Yttrande över slutbetänkande: Bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)

Ert dnr LI2023/02507

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i stort, men anser att:

- vilken typ av fiskeredskap som avses vad gäller förbud att bottentråla bör tydliggöras och kopplas till bottenpåverkan
- ansvarsfördelning mellan Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Naturvårdsverket bör tydliggöras och länsstyrelsernas roll stärkas, se Länsstyrelsens yttrande över SOU 2022:66
- samrådet med den myndighet som inrättat skyddet är av största vikt och bör ske innan ordinarie remissbehandling. Denna myndighet bör ha möjlighet att begära förändringar av föreskrifter
- möjlighet till undantag från fiskebestämmelser på grund av vetenskapliga eller andra särskilda skäl i ett skyddat område ska föregås av samråd med den myndighet som inrättat skyddet för att säkerställa att bevarandemål och syften fortfarande uppnås. Om det gäller ett Natura 2000-område bör de undantagsbestämmelser som gäller för Natura 2000-tillstånd tillämpas
- det ska vara möjligt för den myndighet som inrättat ett skyddat område att överklaga ett beslut om undantag från fiskebestämmelser, fattat av Havs- och vattenmyndigheten
- att tydliga och allmängiltiga riktlinjer för var gränsen går mellan marint och limniskt vatten ska tas fram. Denna gräns är

avgörande vad gäller vilken myndighet som har mandat att besluta om föreskrifter som reglerar fiske (se även Länsstyrelsens yttrande över SOU 2022:66) och det påverkar möjligheterna till intrångsersättning

- länsstyrelsernas möjlighet att göra en överenskommelse med sakägare kräver tydliggörande avseende ansvar och förhandlingsutrymme
- kopplingarna som finns mellan delbetänkandet SOU2022:66 och det aktuella slutbetänkandet gör att fortsatt beredning bör ske i ett sammanhang
- det bör förtydligas när förbud mot bottentrålning blir gällande när ett Natura 2000-område inrättas respektive om ett beslut om bildande av ett naturreservat överklagas.

Förändringar gällande bottentrålning

Förslag gällande förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, 2 kap

Ny paragraf: *6 a §: Fiske med tråredskap som släpas i botten får inte bedrivas i områden som avses i 7 kap. 2, 4 och 11 §§ samt 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken...*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att det finns en oklarhet i vilken typ av fiskeredskap som åsyftas. Olika fiskeredskap definieras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder. Länsstyrelsen ser gärna ett förtydligande som kopplar till förordningen. Enligt denna förordning utgörs släpredskap av följande: alla trålar, snurrevadar, skrapredskap och liknande redskap som flyttas aktivt i vattnet. Länsstyrelsen utgår från att syftet med förändringen i lagstiftningen är att inom skyddade områden ska bottenmiljöer och icke målarter knutna till dem inte skadas av fiskeredskap. Om så är fallet borde ovan nämnda redskap, i de fall de släpas i botten, innefattas i föreslagen författningsändring.

Länsstyrelsen vill dock framhålla att då Skåne endast har ett mindre inflyttningsområde och det i sin tur inte överlappar med ett skyddat område, kommer förslaget knappast beröra länet.

Ny paragraf: *6 b § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 6 a §...om de inte motverkar syftet med*

*skyddet...Innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar föreskrifter
...ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter som ansvarar
för skyddet...*

Länsstyrelsen tillstyrker de första två styckena i paragrafen, men vill framföra följande angående möjligheten till undantag: Det mest grundläggande för alla områdesskydd är att syftet med skyddet ska uppnås. De i underlaget utpekade naturvärdena ska bevaras och områdena ska bidra till att gynnsam bevarandestatus kan uppnås och bibehållas. Arbetet med att inrätta olika former av områdesskydd har pågått under många år och hur själva syftena med skydden är formulerade har med tiden utvecklats. Äldre områdesskydd kan exempelvis ha mer övergripande formuleringar om vad syftet är medan nyare har mer precisa. Vad som påverkar naturvärden negativt framgår därför inte tydligt i alla syften. Bottentrålning medför en stor påverkan på bottenmiljöer och naturvärden kopplade till dem. Då syftet med ett generellt förbud är att minska negativ påverkan i skyddade områden bör situationer när bottentrålning inte skulle motverka syftet med ett skydd vara sällsynta. Länsstyrelsen anser vidare att skulle sådana situationer uppstå måste de vara mycket väl motiverade.

Vad gäller det tredje stycket vill Länsstyrelsen understryka vikten av samråd med den myndighet som har inrättat det skyddade området och som därför kan förväntas ha störst kunskap vad gäller syfte respektive bevarandemål med områdesskyddet. Samrådet bör ske innan ordinarie remissbehandling. Länsstyrelsen anser vidare att den myndighet som har inrättat det skyddade området ska kunna begära förändringar av ett undantag om så krävs för att uppnå syftet med områdesskyddet. Angående "ansvarig myndighet" vill Länsstyrelsen hänvisa till sitt yttrande i delbetänkandet SOU 2022:66 och de synpunkter kring ansvarsfördelning som framfördes under förslag till ändringar i 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m och som Länsstyrelsen står fast vid.

Justerad paragraf: 21 § Havs- och vattenmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från 5-6 a §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det....Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om eller i det enskilda fallet besluta om undantag från 2, 4-6 § §§. 11 § första och andra styckena och 16 §, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.

Länsstyrelsen anser att Havs- och vattenmyndigheten ska vara skyldig att samråda med länsstyrelsen/kommunen inför ett beslut om undantag om det berör ett område som är skyddat med stöd av 7 kapitlet miljöbalken. Den myndighet som inrättat skyddet (länsstyrelsen/kommunen) prövar eventuella verksamheter mot

föreskrifter framtagna för att uppnå syftet, eller om det gäller ett Natura 2000-område; om verksamheten kan medföra betydande påverkan på miljön. Länsstyrelsen menar att det är denna myndighet som har bäst kännedom om syftet med skyddet, förekommande naturvärden och hot mot dessa. Havs- och vattenmyndigheten prövar tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl utifrån den gemensamma fiskeripolitiken. Länsstyrelsen ser därmed en risk för att undantag baserat på vetenskapliga skäl med utgångspunkt i fiskförvaltningen, kan motverka bevarandemål respektive syften med områden som är skyddade med stöd av 7 kapitlet miljöbalken, varför ett samrådskrav bör införas för att minimera risk för att syftet ej kan uppnås.

Vidare bör enskilda undantag inom Natura 2000-områden enligt Länsstyrelsens uppfattning prövas med utgångspunkt i de undantagsbestämmelser som gäller för Natura 2000-tillstånd (7 kap. 28 a-b §§ miljöbalken). Även om enskilda undantag från fiskebestämmelserna skulle handläggas av Havs- och vattenmyndigheten bör motsvarande kriterier tillämpas som enligt 7 kap. 28 a-b §§ miljöbalken. Att skriva in andra kriterier för enskilda undantag bedöms inte vara förenligt med art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelsen anser vidare att det bör införas en uttrycklig bestämmelse som medger att beslut om undantag i enskilda fall kan överklagas av den myndighet som inrättat det skyddade området.

Möjligheten om att besluta om undantag i enskilda fall föreslås införas genom en ändring i 2 kap. 21 § förordning om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Att beslut enligt 2 kap. kan överklagas av den beslutet går emot framgår av 6 kap. 6 § samma förordning. Länsstyrelsen anser att den myndighet som inrättat ett skyddat område skulle kunna ha ett intresse av att överklaga ett i ett enskilt fall meddelat dispensbeslut som myndigheten inte anser är förenligt med de värden som motiverar skyddet. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är dock att en myndighet får överklaga en annan myndighets beslut bara när så är särskilt föreskrivet (jfr MÖD 2017:5 samt regeringens beslut den 13 februari 2020 i ärende I2019/00963/E). För ett undanröja en eventuell osäkerhet rörande överklaganderätten anser Länsstyrelsen att 6 kap. 6 § i förordningen bör justeras så att det uttryckligen framgår att den myndighet som har inrättat det skyddade området ska ha rätt att överklaga en beviljad dispens. Huruvida även miljöorganisationer bör anses ha en sådan rätt anser Länsstyrelsen kan få avgöras av rättspraxis.

Förslag gällande förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

22 a §: I första delbetänkandet (SOU2022:66) föreslogs en ny paragraf: 22 a §. Länsstyrelsen står fast vid sitt lämnade remissvar gällande paragrafen och har inga ytterligare synpunkter vad gäller slutbetänkandets mindre justering.

Ny paragraf 22 b §: Länsstyrelsen har inga synpunkter.

Förslag gällande förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938)

Ny paragraf 4 a §: Länsstyrelsen har inga synpunkter.

Förändringar gällande ersättningsrätt

Miljöbalken

Justerad paragraf, med ny punkt: *31 kap. 4 § p 8: Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen (1993:787) om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten.*

Länsstyrelsen tillstyrker förändringar som möjliggör att en fastighetsägare kan få ersättning, men vill framföra följande: om 20 a § är oförändrad mot den lydelse som föreslogs i SOU 2022:66 innebär det att ersättning endast kan bli aktuellt i marina Natura 2000-områden. Länsstyrelsen ser två problem med detta:

1. Länsstyrelsen påpekade i yttrandet över förslagen i SOU 2022:66 att det finns Natura 2000-områden som innefattar både marint och limniskt vatten. Bland annat ur ett ersättningsperspektiv är det viktigt att veta var gränsen går mellan marint och limniskt vatten, vilket är särskilt uppenbart i mynningsområden. Såvitt Länsstyrelsen känner till definieras denna gräns inte i någon författningstext eller motsvarande. Länsstyrelsen anser att med de förändringar som nu är aktuella är detta en brist och det är önskvärt att de oberoende värderingskonsulter som länsstyrelserna anlitar har tydliga och allmängiltiga riktlinjer att utgå från.
2. Som Länsstyrelsen också påpekade i yttrandet över förslagen i SOU 2022:66 är de nationella riktlinjerna att fiske i skyddade områden i första hand ska regleras med stöd av fiskelagstiftningen och inte med stöd av 7 kapitlet miljöbalken, även om detta fortfarande är möjligt. Med förslagen förändring ovan blir det endast möjligt att få ersättning i ett

Natura 2000-område medan om samma inskränkning görs med stöd av fiskelagstiftningen i ett naturreservat så lämnas ingen ersättning.

Utöver ovan nämnda synpunkter har Länsstyrelsen en invändning mot utredningens resonemang på sidorna 69-70 angående en fiskerättshavares möjlighet att flytta sitt fiske till en fastighet som inte omfattas av inskränkningar och därför inte har fått sitt fiske avsevärt försvårat. Länsstyrelsen vill understryka att de naturliga förutsättningarna för fiske kan skilja sig åt även inom väldigt korta avstånd, vilket innebär att medan en fastighet kan ha riktigt goda förutsättningar för fiskeframgång kan grannfastigheten ha betydligt sämre sådana.

Förslag gällande förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Justerad paragraf 34 §: I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken eller enligt 20 a § fiskelagen ska länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet...

Utredningen menar att länsstyrelserna ska ansvara för att träffa ersättning med fiskerättshavare när behov uppstår till följd av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter i marina Natura 2000-områden. Utredaren menar att länsstyrelserna har erfarenhet av ersättningsfrågor och att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar endast för att meddela föreskrifterna.

Förutom vad gäller nationalparker är det vid övriga situationer som rör ersättning i 31 kap 4 § miljöbalken länsstyrelsen som meddelar de föreskrifter som motiverar en ersättning. För nationalparker är det Naturvårdsverket. I arbetet som föregår ett beslut om föreskrifter är det länsstyrelsen som tar fram förslag till föreskrifter i dialog med sakägare och en oberoende värderare som gör en bedömning om föreskrifterna är av en sådan art att de avsevärt försvårar den pågående markanvändningen. Deras värdering ska sedan godkännas av Naturvårdsverket, som också i slutänden förmedlar intrångsersättningen. Inför detta arbete och parallellt med det, har länsstyrelsen och Naturvårdsverket också en tät dialog om vilka föreskrifter som kan föreslås eftersom det finns begränsad kostnadsram.

En oberoende förhandlare är ansvarig för kontakten med sakägaren och aktuella föreskrifter kan ändras vid förhandling mellan sakägare och länsstyrelse.

Med tanke på de befintliga reglerna för fiske kommer sannolikt inte ersättningsfrågan aktualiseras ofta. Åtminstone inte i Skåne.

Länsstyrelsen menar dock att om och när situationen uppstår, framträder även delar av den otydlighet i ansvarsfördelning som Länsstyrelsen tidigare har påpekat i svar till SOU 2022:66. Det är därför viktigt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan dessa tre myndigheter och att länsstyrelsens roll stärks. För att lyckas med att nå uppgörelser med sakägare måste länsstyrelserna även ha ett förhandlingsutrymme.

Förslag gällande ändring i fiskelagen (1993:787)

Ny paragraf 3 a §: Länsstyrelsen tillstyrker.

Ny paragraf 20 b §: Länsstyrelsen har inga synpunkter annat än att definitionen för vilka redskap som omfattas måste överensstämma med 6 a §, 2 kapitlet, förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Bestämmelser om ikraftträdande (avsnitt 5.10)

Då det finns kopplingar mellan delbetänkandet SOU 2022:66 och det aktuella slutbetänkandet anser Länsstyrelsen att den fortsatta beredningen av förslagen bör ske i ett sammanhang.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsen önskar förtydliganden om när förbudet om bottentrålning blir gällande i det enskilda fallet:

- Natura 2000-område - är det när regeringen beslutar att ett område läggs till i förteckningen, eller när området blivit fastställt av EU-kommissionen?
- Naturresevat/nationalpark/biotopskyddsområde - om ett beslut om bildande överklagas, när börjar förbudet om bottentrålning att gälla? Blir det när naturresevatet vinner laga kraft eller ska det behandlas som föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap 30 § miljöbalken?

Slutligen vill Länsstyrelsen framföra följande önskemål; Natura 2000-områden är det enda typ av områdesskydd, med stöd av 7 kapitlet miljöbalken, som kan ligga i ekonomisk zon. Ett område, inrättat till skydd för ett visst naturvärde, kan ligga i både denna zon och i territorialhavet. Hoten mot naturvärdena kan vara desamma i de båda zonerna men möjligheterna till skyddsåtgärder skiljer sig. Länsstyrelsen anser därför att det är angeläget att Sverige driver på arbetet inom den gemensamma fiskeripolitiken så åtgärdsomöjligheterna blir mer likställda.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med Eva Ohlsson (naturskyddshandläggare) som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Olof Liungman (avdelningschef Avdelningen för natur och vatten), Cecilia Backe (enhetschef Naturskyddsenheten) samt Magnus Eckeskog (enhetschef Vattenstrategiska enheten) deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Anneli Hulthén

Eva Ohlsson

Kopia till

li.fjr@regeringskansliet.se