



## Yttrande över remiss av slutbetänkande Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)

Er beteckning: LI 2023/02507

Länsstyrelsen i Västra Götaland yttrar sig över Landsbyggs- och infrastrukturdepartementets remiss av slutbetänkande: Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20).

### Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen har i tidigare remissyttranden (yttrande 2021 över Havs- och vattenmyndighetens utredning *Uppdrag om generell stopp för bottentrålning i skyddade områden*, samt yttrande över remiss av delbetänkande *Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden (SOU 2022:66)*), framfört att vi inte anser att ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden är den bästa vägen att gå, eftersom vi ser att detta blir svårare att kombinera med en adaptiv förvaltning och därtill riskerar att medföra utökad administration. Från vårt perspektiv hade det varit önskvärt att ge utredningen i uppdrag att ta ett helhetsgrepp kring hur man uppnår ett ändamålsenligt skydd, och inte bara begränsa uppdraget till fiskeverksamhet i havet. Vi ser inte att denna avgränsning är adekvat för att skapa regler för de nödvändiga förändringar som behövs för att skydda vattenlevande organismer och livsmiljöer på det sätt som behövs för att uppnå syftet med områdesskydd.

Länsstyrelsen har i ovan nämnda remissyttranden även lyft behovet av konsekvensanalys som beaktar fiskenäringen. Om förslagen till författningsändringar går igenom kommer det att påverka fiskenäringen, men det är alltså oklart hur stora konsekvenserna blir för näringen. Länsstyrelsen ser ett fortsatt behov av att utreda vilka konsekvenser ett generellt förbud mot bottentrålning i marina

skyddade område skulle kunna få för näringen, inte minst i relation till de anspråk på marina områden som följer av vindkraftsetableringar till havs.

Länsstyrelsen lämnar nedan synpunkter på sakfrågorna i de förslag som utredningens slutbetänkande innehåller, men kommenterar inte de författningsförslag som följer därav. Eftersom vi inte ställer oss bakom det valda vägvalet, med ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, så har vi valt att yttra oss på de delar i slutbetänkandet där vi ser att det finns otydligheter eller där vi har särskilda medskick.

## 5.1 Ett förbud mot bottentrålning

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att ett generellt förbud mot bottentrålning innanför trålgränsen, som inte omfattar andra medlemsstaters fiskefartyg, förvisso är förenligt med reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken, samt att detta förbud vid ett sådant vägval bör regleras i 2 kap. fiskeförordningen där övriga förbudsbestämmelser finns. Länsstyrelsen bedömer dock att ett generellt förbud inom alla skyddade marina områden försvårar en adaptiv förvaltning och vi förordar ett annat vägval. Vi anser vidare att det vore önskvärt med ett förtydligande kring vad som avses med trålredskap som släpas i botten, och eventuella kopplingar till rådets förordning om bevarande av fiskeresurserna av skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder (EU 2019/1241).

Vad gäller utredningens bedömning att förbudet bör gälla i alla former av skyddade områden, och inte endast Natura 2000 områden, så hänvisar Länsstyrelsen till vår generella ståndpunkt gällande ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden.

## 5.2 En utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att större hänsyn ska tas till naturvårdens intressen vid fiske och har förklarat oss positiva till förslaget i delbetänkandet om att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, så att det blir möjligt att vidta nödvändiga åtgärder vad gäller fiske i marina Natura 2000-områden. Vi påpekade även att detta borde gälla alla marina skyddade områden.

Slutbetänkandets förslag om en ny paragraf 20 b § innebär, såvitt vi förstår, dels att begränsningen enligt 20 § (d v s om att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras) inte ska gälla föreskrifter om förbud mot bottentrålning i alla typer av marina skyddade områden, och dels att bemyndigandet avgränsas så att föreskrifterna endast omfattar fiske i det geografiska område där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Länsstyrelsen har inga invändningar mot det föreslagna utvidgandet av bemyndigandet.

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

I Länsstyrelsens yttrande på remissen för delbetänkandet framgår att vi anser att förslaget om ändring av 2 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

(områdesskyddsförordningen) leder till otydligheter mellan Länsstyrelsens och Havs- och vattenmyndighetens ansvarsfördelning. För att Länsstyrelsen ska kunna ta sitt helhetsansvar för områdesskyddet är det viktigt att Länsstyrelsen fortsatt kan initiera reglering av fisket för att skydda arter och habitat. Länsstyrelsen påpekade vidare att förslaget att ta bort Länsstyrelsernas föreskriftsrätt enligt 22 a § områdesskyddsförordningen avseende Natura 2000-områden blir otydligt, då länsstyrelserna fortsatt har möjlighet att reglera fisket genom reservatsföreskrifter i de områden som utgör både Natura 2000 och naturreservat. Vi ser inte att det aktuella förslaget, med en ny paragraf, 2 kap. 6 b § i fiskeförordningen som innehåller ett särskilt stycke gällande samråd med den eller de myndigheter som ansvarar för skyddet av det område som undantaget avser, löser ut de problem vi tidigare pekat på. Detta utvecklas vidare nedan.

#### **Adaptiv förvaltning**

I vårt län bedrivs trålning i vissa zoner inom tre skyddade områden; Gullmarn, Kosterhavet/Kosterfjorden-Väderöfjorden samt Bratten. I samtliga områden har fisket reglerats för att inte påverka syftet med skyddet och trålfiskets effekter följs upp regelbundet. I både Kosterfjorden-Väderöfjorden och Gullmarn är det till exempel enbart särskilda små lätta räktrålar med selektionsrist som är tillåtna. Nuvarande regler har tagits fram genom en gemensam förvaltning och dialog med företrädare för fisket och vilar på en vetenskaplig grund. Det har ökat efterlevnaden och förståelsen från

fiskets sida för varför bottnar behöver skyddas från bottentrålning, och bidragit till ett viktigt kunskapsutbyte mellan myndigheterna och fiskerinäringen.

Länsstyrelsen Västra Götaland ser att de zoner inom dessa skyddade områden där det idag bedrivs trålning med särskilda redskap bör utgöra undantag från det generella bottentrålsförbudet. Samtidigt är det viktigt att undantagen från förbudet mot bottentrålning är möjliga att ändra då ny kunskap tillkommer. Detta är viktigt för att en adaptiv förvaltning ska fungera, ett arbetssätt som bygger på legitimitet och förtroende mellan berörda verksamhetsutövare, myndigheter och vetenskapliga institutioner. Ny kunskap kan innebära att regleringarna behöver förändras, vilket till exempel har skett i Kosterhavets nationalpark och Kosterfjorden-Väderöfjorden där nya regler införts i dialog med verksamhetsutövare och myndigheter efter uppföljning och utvärdering.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med de myndigheter som ansvarar för skyddet innan föreskrifter om undantag meddelas, och att detta tydligt bör framgå i den bestämmelse som reglerar rätten att meddela föreskrifter om undantag. Det är även viktigt att detta samråd sker i god tid före den ordinarie remissbehandlingen. Länsstyrelsen ser även att den myndighet som ansvarar för skyddet, länsstyrelser eller kommuner, ska kunna begära både undantag från förbudet och förändring av undantaget så att syftet med skyddet uppnås. För att Länsstyrelsen ska kunna ta sitt helhetsansvar för områdesskyddet är det viktigt att Länsstyrelsen fortsatt kan initiera reglering av fisket, för att skydda arter och habitat. Så har samarbetet med Havs- och vattenmyndigheten hittills fungerat och det har fungerat väl.

Det är de regionala (och lokala) myndigheterna som har bäst kunskap om respektive skyddat område. Sedan blir det Havs- och vattenmyndighetens uppgift att säkerställa lika behandling så långt det är möjligt.

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

Länsstyrelsen anser att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med berörd länsstyrelse även vid undantag grundade på vetenskapliga eller andra särskilda skäl. Länsstyrelsen är den

myndighet som har ansvar för skyddade områden och meddelar föreskrifter för naturreservat eller prövar Natura 2000-tillstånd medan 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 syftet med ett Natura 2000 område eller annat skyddat område.

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.

## 5.5 Upplysningar om fiskebestämmelser för skyddade områden

Länsstyrelsen har inga invändningar mot förslaget om att införa en upplysning om var det finns en bestämmelse om fiske i skyddade områden genom en ny paragraf 22 b §, i förordningen om områdesskydd.

Vi ser dock fortfarande att det finns ett behov av att förtydliga eventuella konsekvenser av en ny paragraf 22 a §, om att ta bort Länsstyrelsernas föreskriftsrätt avseende fiske i Natura 2000-områden. De nationella anvisningarna för arbetet med att inrätta områdesskydd har varit att Natura 2000-områden, där så är möjligt, även ska skyddas som exempelvis naturreservat och därmed få ett så kallat strikt och långsiktigt skydd. Många marina områden har därför dubbla skydd. Om ett marint område både är naturreservat och Natura 2000-område så är vår tolkning att det är fortsatt möjligt för Länsstyrelsen att meddela föreskrifter vad gäller fiske med stöd av 7 kap. miljöbalken, precis på samma sätt som om området inte var ett Natura 2000-område. Utredningens förslag är dock inte tydligt på den punkten, och vi ser ett behov av att förtydliga huruvida Länsstyrelsen fortsatt kommer att kunna meddela föreskrifter enligt ovan.

## 5.6 En rätt till ersättning i vissa fall när rätten till fiske i enskilt vatten inskränks

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att en rätt till ersättning bör utgå när pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt den föreslagna 20 a § fiskelagen om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten. Vi ser, som utredaren påpekar, att detta skulle kunna bli aktuellt vid eventuella inskränkningar av fiske efter ostron (såväl europeiskt ostron som stillahavsostrom).

Såvitt vi förstår är 20 a § oförändrad mot den som föreslogs i SOU 2022:66, vilket skulle innebära att ersättning endast kan bli aktuellt i marina Natura 2000-områden. Vi ser detta som problematiskt. De nationella riktlinjerna anger att fiske i skyddade områden i första hand ska regleras med stöd av fiskerilagstiftningen och inte med miljöbalken. Utifrån detta skulle den föreslagna förändringen endast göra det möjligt att få ersättning när inskränkning av fiske görs i ett Natura 2000-område, medan motsvarande inskränkning med stöd av fiskerilagstiftningen i ett naturreservat inte berättigar till ersättning.

I Länsstyrelsens yttrande över förslaget i SOU 2022:66 pekade vi på att det finns Natura 2000-områden som innehåller såväl havs- som sötvattensmiljöer, och att den föreslagna regleringen var otydlig gällande behovet att genomföra reglering av fiske i sötvattensmiljöer på ett likvärdigt sätt. Även ur ett ersättningsperspektiv är det viktigt att tydliggöra gränsdragningen mellan marint och limniskt vatten. Detta gäller särskilt i mynningsområden.

## 5.9 Ersättning i andra fall

Länsstyrelsen instämmer i utredarens bedömning om att en nationell stödförordning inte behövs i detta skede, och att regeringen bör bedöma vilka stöd som kan lämnas om/när frågan om ekonomiskt stöd till de fiskare som berörs av förbudet aktualiseras.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med naturvårdshandläggaren Anna Karlsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Johan Jannert, marina naturvårdsförvaltaren Anita Tullrot, länsjuristen Johanna Wiberg och länsfiskekonsulenten Lars Molander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Kopia till

li.fjr@regeringskansliet.se