



Er ref/dnr: LI2023/02507

Vårt dnr: 2023/0101

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet

Stockholm den 19 december 2023

### **Naturskyddsföreningens remissyttrande på slutbetänkande Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)**

#### **Sammanfattning**

- Naturskyddsföreningen vill understryka behovet av att få på plats ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden för att uppfylla EU-kommissionens marina handlingsplan.
- Naturskyddsföreningen anser att utredningsdirektivet är för begränsat och borde ha haft en bredare ansats att fasa ut bottentrålning i marina skyddade områden i hela Sveriges havsområde, eller åtminstone i Sveriges territorialhav.
- Naturskyddsföreningen ser inga hinder att använda CFP art 20 samt bilaterala förhandlingar med länder som har rätt att fiska i Sveriges territorialhav, för att reglera bottentrålning i marina skyddade områden i hela Sveriges territorialhav.
- Naturskyddsföreningen anser att utredningens förslag om utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen är alltför begränsat men stödjer förslaget i det specifika sammanhang som styrs av utredningsdirektivet.
- Naturskyddsföreningen befarar att det generella förbudet mot bottentrålning i marina skyddade områden riskerar att urholkas av undantag och anser därför att undantag bara ska kunna göras endast i särskilda fall då vetenskapliga eller säkerhetsmässiga skäl föreligger.
- Naturskyddsföreningen anser att det är olämpligt att besluta om undantag på föreskriftsnivå. Beslut om enskilda undantag från ett generellt förbud bör i stället fattas i överklagbara beslut.

## Specifika synpunkter

Naturskyddsföreningen har deltagit i expertgruppens arbete och svarar här på remissen kring förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden.

Genom HELCOM:s handlingsplan för Östersjön samt EU:s strategi för biologisk mångfald samt FN:s konvention om biologisk mångfald, åtar sig Sverige att skydda 30 procent av havet. Föreningen anser att förbjuda bottentrålning i marina skyddade områden är högst angeläget och viktigt för att uppnå målen satta för områdesskydd och dess omfattning i enlighet med nämnda rättsakter.

Föreningen anser att utredningsdirektivet som utgångspunkt borde ha haft en bredare ansats för att fasa ut bottentrålning i alla marina skyddade områden inom Sveriges ekonomiska zon för att möjliggöra förbättring av havens miljöstatus och de marina ekosystemens resiliens. Skyldigheten att upprätthålla ett starkt skydd enligt art- och habitatdirektivet samt uppnå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet gäller både i medlemsstaternas territorialvatten och i respektive lands exklusiva ekonomiska zon. Inom detta område kan även bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken åberopas eftersom den inte är begränsad till territorialgränsen, även om artikel 20 är det.

Det är ett steg i rätt riktning att förbjuda bottentrålning inom tre till fyra nautiska mil från kusten, men det är samtidigt olyckligt att direktivet för utredningen anger att omfattningen av förbudet mot bottentrålning i skyddade områden endast ska gälla innanför den s.k. trålgränsen i stället för innanför territorialgränsen på 12 nautiska mil. Föreningen förstår att den geografiska gränsen är satt för att inte behöva omförhandla bilaterala fiskeavtal men anser att ett förbud mot bottentrålning i skyddade områden även innanför territorialgränsen hade varit en ändamålsenlig och proportionerlig lösning i förhållande till de bevarandemål man avser uppnå.

Utredningens bedömning är att gränsdragningen mellan unionsrätten och den svenska lagstiftningen på fiske- och miljöområdet är otydlig, det vill säga om det endast motiveras utifrån syftet att bevara fiskbestånden eller även inkluderar att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen. Om även det senare så bedömer utredningen att om andra medlemsstaters fiskefartyg skulle omfattas så skulle förbudet strida mot unionsrätten. Detta leder utredningen till att föreslå att endast svenska fiskefartyg i det geografiska område där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska, ska omfattas av förbudet. Föreningen ser dock inga principiella hinder mot att kunna använda artikel 20 i den gemensamma fiskeripolitiken för att reglera bottentrålning i marina skyddade områden inom territorialhavet, förutsatt att åtgärderna gäller alla länders fartyg och därmed blir icke-diskriminerande. I motsats till artikel 11 i den gemensamma fiskeripolitiken, vilken kräver ett gediget underlag och en lång process där berörda medlemsstater måste samråda och därefter komma till en gemensam rekommendation enligt artikel 18, kräver artikel 20 endast att Sverige kan visa att åtgärderna är icke-diskriminerande samt att EU-kommissionen inte infört bevarande- eller förvaltningsåtgärder specifikt för områden eller som

adresserar problemet. Samråd med berörda medlemsstater och kommissionen krävs även här men det är inget krav på en gemensam rekommendation. Inom 12 nautiska mil bör artikel 20 användas före artikel 11. Artikel 20 har bland annat använts av Storbritannien som rättslig grund för att införa föreskrifter i flera skyddade områden där Irland, Frankrike och Belgien har historiska fiskerättigheter.

Föreningen ser heller inga hinder mot att initiera bilaterala förhandlingar med bland annat Danmark och Tyskland för att revidera de mellanstatliga avtal som idag finns med avsikt att begränsa alla länders möjligheter att bedriva bottentrålning. I utredningen nämns inte detta alternativ. Förståelsen är att sådana mellanstatliga avtalsförhandlingar kommer att ske i närtid i relation till Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag om att på prov genomföra åtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen. Därmed existerar möjligheten och skulle kunna användas även i syfte att förbjuda bottentrålning i skyddade områden ut till territorialgränsen.

Naturskyddsföreningen anser att utredningens förslag om utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen egentligen är alltför begränsat, men som förväntat baserat på utredningens direktiv. Föreningen stödjer därför förslaget.

Naturskyddsföreningen vill understryka det skyndsamma behovet av att få på plats ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden för att uppfylla kommissionens marina handlingsplan där medlemsstaterna redan i mars 2024 ska ha publicerat nationella färdplaner, bland annat med syfte att förbjuda mobilt bottenfiske i marina skyddade områden.

Naturskyddsföreningen tillstyrker att undantagsmöjligheter bör regleras på nationell nivå av Havs- och vattenmyndigheten för att säkerställa lika behandling. För att nya bestämmelser kring bottentrålningsförbud i marina skyddade områden ska resultera i starkare skydd än vad som finns idag, så är det viktigt att undantag från en generell regel ska kunna göras endast i särskilda fall när vetenskapliga eller säkerhetsmässiga skäl föreligger.

Det finns ett stort behov av att uppdatera bevarandemålen för befintliga områden, eftersom de tyvärr i alltför stor utsträckning är för svaga och för vagt formulerade och inte återspeglar den kritiska situation som råder i den marina miljön. Det är dock inte sannolikt att detta kommer att ske i närtid. Föreningen anser därför att undantag som huvudregel inte ska baseras på områdets bevarandemål. Det är också viktigt att syftet med bottentrålningsförbudet formuleras som en ekosystemansats och därmed inte kan väljas bort för att områdets bevarandevärden eventuellt är oklara eller otillräckliga.

Naturskyddsföreningen befarar att det generella förbudet mot bottentrålning i marina skyddade områden riskerar att urholkas av undantag. Utredningens uppfattning är *att de föreskrifter om undantag som förutses bör kunna utformas på ett sådant generellt sätt att de inte blir att jämföra med tillståndsbeslut och därmed föremål för domstolsprövning. Det bör därför inte*

*införas en rätt för miljöorganisationer eller andra att överklaga föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentråkning.*

Att lägga undantagen på föreskriftsnivå gör det dels svårare för parter som bevakar miljöns- och naturvårdens intressen att kunna angripa undantagen rättsligt, dels ger det intryck av att undantag kommer att göras i stor utsträckning. Föreningen finner det därför olämpligt att besluta om undantag på föreskriftsnivå. Undantag från det generella förbudet bör i stället tas i beslut som går att överklaga, särskilt med tanke på Sveriges internationella åtaganden om miljöorganisationers klagorätt under till exempel Århuskonventionen och unionsrätten. Att bestämma om undantag i beslut gör det också möjligt för myndigheten att verkligen motivera varför ett undantag från ett generellt förbud mot bottentråkning i ett skyddat område anses nödvändigt i det enskilda fallet.

Detta remissvar har utarbetats av Ida Carlén, sakkunnig hav, Rebecca Nordenstam, miljöjurist, och Therese Börjesson, avdelningschef hav, vatten och miljögifter på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Karin Lexén

Generalsekreterare