

Sportfiskarnas synpunkter på remissen SOU 2023:20 Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, diarienummer LI2023/02507

Bakgrund

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den svenska lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden. I ett slutbetänkande har utredaren föreslagit regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra.

Inledning

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är en demokratiskt uppbyggd ideell organisation och det organiserade sportfiskets företrädare i Sverige. Vår vision är ett hållbart fiske i friska vatten – för alla. Förbundet har idag över 70 anställda och organiserar över 72 000 medlemmar. Sportfiske är en av Sveriges viktigaste fritidsaktiviteter med långt över en miljon utövare som varje år lägger mer än fem miljarder kronor på sitt fiske.

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) önskar lämna följande synpunkter med anledning av det remitterade underlaget:

Generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden med möjligheter till begränsade undantag

Sportfiskarna konstaterar först och främst att uppdraget är snävt avgränsat. En bredare ansats behövs givetvis för att på riktigt skydda våra gemensamma marina resurser, inte minst fiskbestånden. Överfiske genom bottentrålning har varit den enskilt största anledningen till att vi idag fiskar upp en liten bråkdel av vad vi gjorde för ett halvt sekel sedan för många kommersiellt viktiga arter. Givetvis behövs den mest skadliga fiskemetoden regleras i betydligt större omfattning än i på pappret skyddade områden innanför den kustnära så kallade trålgränsen.

Med det sagt sympatiserar Sportfiskarna med den huvudsakliga inriktningen i slutbetänkandet avseende tillvägagångssättet för att få ett generellt förbud mot bottentrålning på plats. Det är dock av mycket stor vikt att eventuella undantag endast beviljas i särskilda fall. Skyddet av havsmiljön är idag oerhört svagt och det föreslagna skyddet får inte urholkas lättvindigt.

En utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen

Sportfiskarna stödjer förslaget om utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen. Väl medvetna om uppdragets snäva avgränsning vill Sportfiskarna ändå poängtera att bestämmelsen ur lokal och regional synpunkt i decennier har inneburit en svårighet, och inte sällan en omöjlighet, att

miljöanpassa svenskt fiske. Det gäller alltså inte enbart bottentrålning. Sportfiskarna är väl medvetna om att hela denna fråga adresseras i den pågående utredningen om en moderniserad fiskelagstiftning.

Ersättning vid avsevärt försvårande av fiske i enskilt vatten

Sportfiskarna har inga synpunkter på förslaget om möjlighet till ersättning till den vars fiske i enskilt vatten avsevärt försvåras till följd av det nya regelverket. Här finns dessutom rättspraxis (Torneälvsmålet) att luta sig mot, låt vara med viss svårighet att skilja mellan inskränkningar av miljöskyddsskäl och inskränkningar av andra skäl.

Kommersiellt nyttjande av en gemensam resurs på allmänt vatten kan däremot på intet sätt liknas vid enskild rätt. Det faller därför på sin egen orimlighet att eventuella inskränkningar för en specifik fiskemetod på allmänhetens vatten skulle vara ersättningsberättigade. Att följa regelverk är en skyldighet, inte en ersättningsberättigad olägenhet som ska bekostas av det allmänna.

Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentrålning

I betänkandet föreslås dels att Havs- och vattenmyndigheten genom föreskrifter ska kunna meddela generella undantag från förbudet om de inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser, dels i enskilda fall få besluta om undantag från förbudet mot bottentrålning om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det.

Av direktiven framgår att utredaren ska överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas. Direktiven är utformade i avsikt att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske. Sportfiskarna anser att det går att ifrågasätta om betänkandets förslag avseende undantag är i linje med utredningens och rådets direktiv, då detta ger stora möjligheter till undantag från förbudet.

Den rådande ordningen vad avser skyddade områden är att det är den myndighet som beslutat om inrättandet av skyddet som även har rätt att besluta om undantag från detta. Det är rimligen denna myndighet som har den bästa kunskapen om syftet med skyddet och därmed är bäst lämpad att bedöma om det föreligger möjlighet att besluta om undantag. Detta synsätt speglas även i utredningens direktiv då det hänvisas till att undantag ska anges i förvaltningsplan. Sportfiskarna anser därför att det ska vara den myndighet som beslutat om inrättandet av skyddet (vad avser naturreservat oftast länsstyrelsen) som ska besluta om undantag. Även om det inte formellt sett är länsstyrelserna som beslutar om inrättande av Natura 2000-områden så ligger huvudansvaret för förvaltning och tillsyn hos länsstyrelserna vilket medför att övervägande skäl talar för att det som utgångspunkt bör vara länsstyrelserna som beslutar om undantag även för dessa områden. En sådan ordning skulle även innebära att man fångar upp de fall där tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs.

Sportfiskarna ifrågasätter även att undantag ska kunna ges genom föreskrifter. Utgångspunkten är att det ska föreligga ett förbud mot trålning i marina skyddade områden. Det är oklart i vilken

Sportfiskarna
Svartviksslingen 28
167 39 Bromma
info@sportfiskarna.se

omfattning föreskrifter om undantag avses meddelas. Vidare framgår inte vem som ska ta initiativ till beslut om undantag genom föreskrifter. Direktiven anger att det ska röra sig om "begränsade" undantag, vilket får anses svårt att förena med generella undantag genom föreskrifter. Sammantaget anser Sportfiskarna att övervägande skäl talar för att undantag enbart bör kunna beslutas om i enskilda fall och då, som framgår ovan, lämpligen av den myndighet som beslutat om inrättande av skyddet. Detta medför även möjlighet att förena beslutet med villkor, som till exempel kan avse begränsning i tid och krav på uppföljning/utvärdering.

Sportfiskarna motsätter sig därför förslag om införande av 2 kap. 6 b § i förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Vad avser den föreslagna lydelsen 2 kap. 21 § i nämnda förordning vill Sportfiskarna framhålla följande. Undantag ska under inga omständigheter kunna ges om detta motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser. Detta bör framgå direkt av bestämmelsen. Sportfiskarna anser vidare att det inte fyller någon funktion att speciellt nämna "vetenskapliga" skäl då de detta torde vara ett "särskilt" skäl. Sportfiskarna föreslår följande lydelse:

"Behörig myndighet får i enskilda fall besluta om undantag från 5–6 a §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns särskilda skäl för och det inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser."

Överklaganderätt för miljöorganisationer

I betänkandet förs även resonemang om miljöorganisationers rätt att överklaga med stöd av Århuskonventionen (s. 62–63 angående föreskrifter samt s. 64 angående beslut i enskilt fall). Sportfiskarna delar betänkandets uppfattning att beslut om föreskrifter normalt sett inte är överklagningsbara, men som även framgår är det avgörande inte benämningen av ett beslut utan dess faktiska innebörd som är avgörande för frågan om klagorätt föreligger. Rättsläget i detta avseende är således oklart och får slutligen avgöras av domstol. Vad avser beslut om tillstånd i enskilda fall så ifrågasätter Sportfiskarna betänkandets uppfattning att det inte skulle röra sig om ett tillstånd som omfattas av artikel 6.1 a och 6.1 b i Århuskonventionen. I sammanhanget bör även framhållas att avsaknad av bestämmelse om rätt till överklagande i sig inte utgör ett hinder mot överklagande.

Konsekvenser för det allmänna

I utredningens avsnitt 6.2.3 beskrivs bland annat samhällsekonomiska konsekvenser. Där saknas dock helt den positiva sidan av ett infört skydd av havsmiljön. Dels kan mycket av den kustnära bottentrålningen på västkusten, som med undantag för räkfisket i Koster- och Gullmarsfjordarna i huvudsak är inriktat efter havskräfta, i stor omfattning ersättas med burfiske. Idag saknas på de flesta håll möjlighet till expansion av detta skonsamma, bränslesnåla och av konsument eftertraktade fiske på grund av att risken för att få burarna borttrålade är alltför stor där trålfiske är tillåtet. AgriFood har också i sitt Policy Brief 2018:7 konstaterat att en utvidgning av burfisket skulle vara samhällsekonomiskt motiverad eftersom burfisket är mer lönsamt än trålfisket.

Det finns också en palett av samhällsekonomiska vinster med friska kustekosystem. Idag anses tillståndet vara kritiskt för många delar av de svenska kustekosystemen, inte minst vad gäller

Sportfiskarna
Svartviksslingen 28
167 39 Bromma
info@sportfiskarna.se

exempelvis bristen på rovfisk och problemen kopplade till övergödning. Rovfiskens stora betydelse som strukturerande toppredator är idag väl beforskad och bristen på rovfisk i svenska havsområden är troligtvis ett av våra största miljöproblem. Minskad bottentrålning innebär sammantaget ett förbättrat skydd av kustekosystemet och därmed ett helt nödvändigt bidrag till en bättre havsmiljö.

Vidare har Sportfiskarna svårt att förstå huruvida miljömålet *"Hav i balans samt levande kust och skärgård"* skulle bli svårare att uppnå med ett bottentrålförbud. Riksdagens definition av miljömålet är bland annat *"Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras"* samt att *"Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar"*. Ett förbud mot bottentrålning skulle främja just dessa områden.

Sportfiskarna vill slutligen hänvisa till förbundets tidigare synpunkter i remissyttranden avseende Havs- och vattenmyndighetens arbete med regeringsuppdraget om bottentrålning.

För Sportfiskarna,

Sten Frohm
Generalsekreterare

Tomas Lindblad Wieslander
Förbundsjurist