

Remissyttrande

Datum 2023-03-28

Dnr 00214–2023

Handläggare

Susanna Lindeman
Enheten för biologisk mångfald
susanna.lindeman@havochvatten.se

li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i delbetänkandet ”Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet”, som ingår i ”Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden” (N 2022:01). I yttrandet framför Havs- och vattenmyndigheten både synpunkter på delbetänkandets innehåll och belyser konsekvenser ifall författningsförslagen genomförs.

Utredningens huvuduppdrag är att föreslå författningsändringar som förhindrar att fiske bidrar till en försämring eller betydande störning av Natura 2000-områdets bevarandevärden, vilket åligger Sverige enligt artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet¹ (hädanefter direktivet). Bakgrunden till uppdraget är en formell underrättelse² från EU-kommissionen där Sverige kritiserats för att inte införlivat direktivet i nationell lagstiftning på ett korrekt sätt.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten välkomnar utredningens förslag, vars avsikt är att säkerställa skyddet av Natura 2000-områdenas bevarandevärden på lång sikt. Fiske är en av många verksamheter som kan påverka flera bevarandevärden, både arter och naturtyper, på ett negativt sätt. Utredningens förslag ger Havs- och vattenmyndigheten utökat ansvar att genom författningsändringarna begränsa fisket i havet. Fiskebegränsningar och fiskefria områden kan i sin tur bidra till att förstärka skyddet av Natura 2000-nätverkets marina delar.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att utredningen redogör för och hanterar två rättsområden och samspelet mellan dessa på ett strukturerat och tydligt sätt.

¹ [Rådets direktiv 92/43/EG om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter](#)

² Formal notice Art. 258 TFEU, INFR (2020)4037m, Bad application of EU law relating to the protection of marine mammals from fishing activities in Sweden, date 02072020

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att kommande författningsförslag från "Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden" tar hänsyn till förslagen i delbetänkandet (SOU 2022:66) med målet att nå en funktionell helhetslösning på EU-kommissionens kritik.

Detaljerade synpunkter

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

1. Författningsförslag

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker både förslag till ändring i fiskelagen (1993:787) och ändring i förordning om områdesskydd (1998:1252) enligt miljöbalken. Vad gäller ny 16a § i förordningen om områdesskydd, håller Havs- och vattenmyndigheten med utredningen om att det vore lämpligast att justera 16 § första stycket för att uttryckligen ange skyldigheten att förhindra försämring eller betydande störningar genom att omfatta alla verksamheter (se punkt 2.3 Avgränsningar). Ett förslag är att kraven enligt ny 16a § i stället förs in som nytt stycke i 3 § fiskelagen (1993:787) så att det där framgår att åtgärder myndigheter vidtar som åläggs dem enligt 16 § första stycket förordningen om områdesskydd (1998:1252), genom föreskrifter enligt fiskelagen, ska förhindra att fiske i havet medför en försämring av livsmiljöerna och habitatet samt betydande störningar av arterna.

Författningsförslagen i övrigt befäster Havs- och vattenmyndighetens möjligheter att säkerställa skyddet i de marina delarna av Natura 2000-nätverket, vilket är i linje med 7 § i Förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten (2011:619). Dessutom stärks och förtydligas myndighetens centrala ansvar för marint områdesskydd enligt 2 § i förordningen om områdesskydd (1998:1258) vad gäller fiskeverksamheter.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att den föreslagna 22a § i förordningen om områdesskydd innebär att länsstyrelsen fortfarande är behörig att meddela ordningsföreskrifter som reglerar fiske för andra juridiska former av områdesskydd än Natura 2000-områden. I praktiken finns det ofta ett geografiskt överlapp mellan olika typer av formellt skydd t.ex. naturreservat och Natura 2000-områden. Delade befogenheter att reglera fiske mellan länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten, dels genom bestämmelser om områdesskydd och dels genom fiskerilagstiftningen, har under åren medfört viss otydlighet vad gäller ansvar och roller hos de olika myndigheterna. Även om utredningens förslag i viss utsträckning förbättrar läget kvarstår delvis problematiken av dubbla föreskrifter, t.ex. att länsstyrelsens föreskrifter för ett naturreservat skulle kunna reglera samma sak på samma plats som regleras genom fiskerilagstiftningen av Havs- och vattenmyndigheten.

2.3 Avgränsningar

Utredningen omfattar endast författningsändringar som behövs för att undvika negativ påverkan från *fiske* på marina Natura 2000-områden. Samtidigt framgår av utredningen att EU-kommissionens kritik inte gäller enbart fiske utan generellt hur svensk lagstiftning införlivat direktivets artikel 6.2. Havs- och vattenmyndigheten delar utredningens tolkning av EU-kommissionens kritik och anser att det vore mer ändamålsenligt att göra författningsändringar som omfattar *all* potentiell negativ påverkan på *alla* Natura 2000-områden. Att endast peka ut en marin verksamhet – i detta fall fiske i havet, har inte stöd i direktivet och avviker från det vida

tillämpningsområde som använts då myndigheters skyldigheter bestäms i förordningen om områdesskydd (1998:1258). I förlängningen riskerar detta att leda till ett försvagat skydd av Natura 2000-nätverket, en fortsatt kritik gällande direktivets tillämpning i Sverige och bidra till en otydlighet gentemot medborgarna om vad Natura 2000 innebär.

Med förslaget att utöka Fiskelagens 20 § med tillägg 1 begränsar man i vilka områden man kan reglera fiske på ett sätt som är så ingripande att fiske avsevärt försvåras. Enligt förslaget är detta endast möjligt för att trygga Natura 2000-områdets bevarandevärden, men det skulle vara ändamålsenligt med en bredare tillämpning som möjliggör ingripande föreskrifter avseende fisket i andra typer av marina skyddade områden; till exempel i naturreservat, nationalparker eller biotopskyddsområden. Slutligen kan det finnas behov av att reglera fiske både inom och utanför marina skyddade områden för att exempelvis minska fysisk påverkan på havsbotten och sänka nivån på undervattensbuller för att nå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet (2008/56/EG).

Havs- och vattenmyndigheten har även i ett tidigare yttrande (HaV dnr 0542–2021) gällande SOU 2020:83 Havet och Människan framfört vikten av ett helhetsgrepp för områdesskydd av marina, limniska och terrestra miljöer - där lagstiftningen jämbördigt ser till att påverkan från olika typer av verksamheter på skyddade områden minimeras och där en bredare samverkan mellan myndigheter leder till ett effektivare arbete för att skydda arter, livsmiljöer och ekosystemtjänster.

3.1, 3.2 Artikel 6.2 och 6.3

Havs- och vattenmyndigheten anser att utredningen på ett tydligt sätt redogör för direktivets innebörd och relevanta domstolsutslag i EU-domstolen, men vad gäller ordet *betydande* (eng. significant) saknar myndigheten en tydlig redogörelse för ordets innebörd i detta sammanhang. I både utredningens författningsförslag och i direktivets artikel 6.2 och 6.3 är ordet betydande centralt eftersom det är "betydande konsekvenser" eller "betydande störningar" som ska undvikas vad gäller Natura 2000-områden. EU-domstolen har i ett flertal domar³ förtydligat innebörden av dessa begrepp. Här följer några viktiga förtydliganden som går att uttolka från dessa domar:

- Betydande konsekvens skall tolkas mot direktivets huvudsyfte, det vill säga att nå eller bibehålla gynnsam bevarandestatus. En betydande konsekvens är följaktligen en konsekvens som äventyrar huvudsyftet.
- Försiktighetsprincipen⁴ skall alltid tillämpas i bedömningen av om en verksamhet kan ha betydande konsekvenser eller inte, vilket innebär att brist på kunskap ska leda till att man utgår från att konsekvenserna kan vara betydande.
- Alla faktorer – även tidigare försämring, som är relevanta för uppfyllandet av bevarandemålen för ett Natura 2000-område skall tas med i bedömningen. Med andra ord ska summan av all negativ påverkan beaktas då gränsen för "betydande" avgörs.

³ European Court of Justice, ECJ. (2004). Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Case C-127/02 .

ECJ. (2017). Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v Bezirkshauptmannschaft Gmünd. Case no. C-664/15.

ECJ. (2018). Coöperatie Mobilisation for the Environment UA and Vereniging Leefmilieu v College van gedeputeerde staten van Limburg and College van gedeputeerde staten van Gelderland. Case no. C-293/17 and C-294/17

ECJ.(2019). Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen. Case number C-411/17.

⁴ [European Union. \(2000\). Communication from the Commission on the precautionary principle.](#)

9. Konsekvenser av förslagen

Enligt Havs- och vattenmyndigheten innebär de föreslagna ändringarna att det blir tydligt med stöd av vilken lagstiftning fiskeverksamheter som berör Natura 2000-områden ska regleras. Detta speglar väl hur myndighetens arbete med fiskereglering i marina skyddade områden bedrivs idag. Möjligheterna att begränsa fiske som kan hota naturtyper och arter⁵ tydliggörs ytterligare, vilket rätt använt kan bidra till en effektiv och adaptiv förvaltning av marina Natura 2000-områden. En översyn av vägledning till länsstyrelserna kan bli aktuell för att säkerställa att skyldigheterna i direktivet och författningsändringarna genomförs på ett systematiskt och konsekvent sätt.

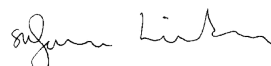
Även om Havs- och vattenmyndighetens ansvar utökas i viss utsträckning är det myndighetens bedömning att de föreslagna författningsändringarna inte kommer att kräva utökade resurser utan kan ske inom ramen för den nuvarande verksamheten. Dock vill myndigheten påpeka att de ökade ambitioner som finns inom EU att skydda ytterligare havsområden; 30 procent skydd varav 10 procent ska vara strikt skyddat till 2030, samt ett förbud mot bottentråkning i marina skyddade områden kommer att innebära behov av en resursförstärkning för myndigheten.

Sammanfattningsvis är konsekvensen av utredningens förslag för det första att ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter gällande fiskereglering blir tydligare och för det andra införlivas skyldigheten att gällande fiske förhindra försämring och betydande störning i marina Natura 2000-områden på ett tydligare sätt i lagstiftningen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Susanna Lindeman. I den slutliga handläggningen av ärendet har avdelningscheferna Johan Kling, Mats Svensson och Eva-Britt Eklöf Petrusson, enhetscheferna Inger Dahlgren och Karin Wall, utredarna Lena Tingström och Malin Wilhelmsson, samt verksamhetsjuristen Pontus Nilsson medverkat.



Jakob Granit



Susanna Lindeman

Kopia till:

Naturvårdsverket

⁵ Med arter och naturtyper avses endast de som är listade i bilaga 1 och 2 i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG)