



Regeringskansliet

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

Er beteckning: LI2023/00569

Sammanfattning

Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på delbetänkandet SOU 2022:66 men vill framhålla några synpunkter.

- Behov av ett förtydligande av hur långtgående upplysningskravet är för Länsstyrelserna.
- Risk för ökad handläggningstid i och med informationsöverföring mellan Länsstyrelserna och Havs- och Vattenmyndigheten.
- Behov av ett förtydligande kring begreppet ”*betydande störning*”.
- Behov av förtydligande om tillämpning av lagförslaget så att begränsningar av fiske kan ske utanför Natura 2000-områden som påverkar arter och naturtyper inom Natura 2000-områdena.
- Behov av förtydligande om vilka arter som kan omfattas av begreppet ”*skyddade arter*”.

1 Författningsförslag

1.1 Kommentarer till förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

1.1.1 Länsstyrelsen ser att det är nödvändigt med ett förtydligande över omfattningen av de upplysningar som Länsstyrelsen ska bistå med. Länsstyrelsen anser att det är rimligt att kunskap som Länsstyrelsen redan besitter också ska delges Havs- och Vattenmyndigheten.

I förslaget till ny lydelse framkommer det i 2 § fjärde stycket att ”Länsstyrelsen ska bistå med de upplysningar som Havs- och Vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sitt ansvar enligt tredje stycket.”. Länsstyrelsen anser att endast den information som Länsstyrelsen redan besitter ska omfattas av upplysningskravet.

Länsstyrelsen vill lyfta funderingar kring vad som händer om Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) efterfrågar upplysningar som Länsstyrelsen saknar. Om Länsstyrelsen saknar dessa upplysningar, blir då följden att Länsstyrelsen ska inhämta detta för att säkerställa att HaV får de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt ansvar enligt tredje stycket? Föreligger därmed ett utredningskrav för länsstyrelsen i de fall upplysningar saknas eller då informationen bedöms av HaV vara otillräcklig? Om så är fallet kan detta medföra betydande kostnader för Länsstyrelsen för att skaffa de efterfrågade upplysningarna som HaV behöver. Detta anser Länsstyrelsen inte är skäligt.

1.1.2 Länsstyrelsen vill lyfta att det kan finnas en risk för ökade handläggningstider vid informationsöverföring mellan myndigheter där det även kan finnas risk för informationsförlust.

Länsstyrelsen vill förtydliga att då Länsstyrelsen historiskt suttit på det mesta av underlagen och även i många fall deltagit i inhämtandet av dessa underlag sitter Länsstyrelsen på en kunskap där det kan finnas en risk för förlust av information i samband med överföring till Havs- och Vattenmyndigheten. I och med att kunskapen vanligtvis inhämtats av Länsstyrelsen för att senare överföras till annan myndighet aktualiseras frågor rörande information som omfattas av sekretess, såsom spridning av djupdata, men även generell risk för förlängd tid i hanteringen av ett ärende. Länsstyrelsen bedömer att detta är av mindre betydelse men att det ändå är värt att ta i beaktande i detta sammanhang.

1.1.3 Länsstyrelsen vill framhålla att det finns en skillnad och därmed kan det uppstå en otydlighet i ordalydelsen "betydande störning" som framkommer i 2 punkten paragraf 16 a §.

Begreppet "betydande störning" finns i förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och i förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787). Däremot återfinns inte det nämnda begreppet direkt i art- och habitatdirektivet utan där står om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser respektive störningar kan påverka området på ett betydande sätt. I nämnda bestämmelser i miljöbalken anges i stället störning som på ett betydande sätt kan försvåra... Frågan är om dessa skillnader i formulering också medför olika betydelser och således träffar olika vid tillämpningen av bestämmelserna.

I förarbetena till bestämmelsen i 7 kap. 28 a § miljöbalken (prop. 2000/01:111, s. 69) återfinns en skrivning om att den störning som kan komma att inträffa måste vara betydande för att denna bestämmelse skall utgöra ett hinder för tillstånd. Denna skrivning utvecklas dock inte längre där och det förefaller tveksamt att formuleringen är avsedd att begränsa tolkningen av bestämmelsen mer än själva ordalydelsen. Oaktat detta är vår tolkning att uttrycket betydande störning skiljer sig

från uttryck som störning med betydande konsekvenser. Det framkommer inte av de aktuella förslagen att konsekvenserna av störningen har betydelse för bedömningen av om det är en betydande sådan. Vi menar att denna skillnad och otydlighet bör belysas.

1.1.4 Gällande åtgärder som hindrar fiske i havet som medför, enligt lagförslag 16 a § 2p, ”betydande störningar...” vill Länsstyrelsen även förtydliga marint områdesskydd.

Olika arter har olika så kallade ’home range’ som de håller sig inom. Populationernas spridning kan i många fall enbart delvis omfattas av Natura 2000-områden. En påverkan på en art som sker utanför ett Natura 2000-område kan få en ”betydande störning” på arten inom utpekade skyddat område. Länsstyrelsen menar att även om störningen sker utanför området så kan störningen bli betydande inom Natura 2000-området i likhet med vad som framkommer av proposition 2000/01:111 s. 69 ”En störning som bidrar till en långsiktig negativ populationsutveckling för arten i området kan betraktas som en betydande störning.”. Med lagförslag 16 a § blir följden att regleringen av fiske även ska kunna ske utanför ett Natura 2000-område om området uppfyller de kriterier som framkommer enligt punkten 1 och 2. Något som Länsstyrelsen ställer sig positivt till.

1.1.5 Länsstyrelsen vill också att det tydliggörs vilka arter som anses skyddade i utpekade Natura 2000-områden.

Vissa områden omfattar enbart naturtyper (exempelvis laguner) men till specifika naturtyper finns typiska (T-art) och karakteristiska (K-art) arter. Generellt anses det viktigt att skydda även T-arter för att naturtyperna ska anses vara skyddade då T-arterna anses vara indikatorarter vars förekomst visar på en naturtyps gynnsamma tillstånd (se vägledning från Naturvårdsverket NV-04493-11, beslutad nov 2011). När det beskrivs i lagförslaget om ”betydande störningar av de skyddade arterna” kan tillämpningen uppfattas olika då det går att tolka att enbart naturtyperna omfattas av skyddet i vissa områden men också att skyddet även omfattar T-arterna som är kopplade till naturtyperna.

Ett Natura 2000-område kan även omfatta både utpekade arter och naturtyper. Innefattar då skyddet enbart de utpekade arterna eller även de T-arter som är kopplade till naturtyperna? Finns det någon direkt skillnad i tillämpningen av lagförslaget beroende på utpekad art eller T-art kopplad till Natura 2000-området? Länsstyrelsen anser att det skulle kunna behöva tydliggöras vilka arter som anses vara ”skyddade” enligt lagförslaget.

Allmänna synpunkter

Delbetänkandet motiverar och lämnar utrymme för att begränsa fiske utanför Natura 2000-områden, som ovan detaljerat angående 16 a §, men vi ser ej att delbetänkandet i tillräcklig grad bemöter de storskaliga och långt gående ekologiska effekter som trålning- och annat storskaligt fiske kan ha. Utöver att arter kan ha beteendemönster som sträcker sig utanför ett avgränsat Natura 2000-område kan storskaligt fiske ha ekologiska kaskadeffekter på ekosystemen som kan påverka habitat och biotoper över stora havsområden. Att effekten av dessa kaskadeffekter kan vara motivation för applicerandet av fiskregleringar enligt fiskelagen § 20 bör uttryckligen specificeras i delbetänkandet. Nedan ger länsstyrelsen två exempel på lägen där en sådan reglering kan vara relevant (dessa exempel har verklig förankring i Gävleborg).

1. Nära kusten finns ett utpekade marint Natura-2000 område som inkluderar naturtypen Laguner (1150). Dessa laguner har historiskt hyst värdefulla kransalger och ett rikt rovfiskbestånd med T-arterna för naturtypen, gädda och abborre. Senaste decenniet har dock storspigg ökat kraftigt, och begränsar nu rekryteringen av rovfiskarna, och lagunen är i processen att genomgå en övergång från rovfisk-betingad till storspiggs-betingad miljö. Utöver ökad storspigg har även säl och skarv rört sig längre in mot kusten, och prederar på vuxen rovfisk i lagunerna. Från inventeringar och undersökningar så argumenteras att den ökade mängden storspigg beror på mindre strömning (både i storlek och antal), till följd av storskaligt pelagiskt fiske, som prederar på storspiggen i dess pelagiska fas under höst och vinter innan den rör sig in till kusten. Likaså så tros skarv och säl röra sig längre in mot kusten då det finns mindre föda i den pelagiska miljön som de då substituerar med kustnära fisk såsom abborre och gädda.

I ett sådant exempel så har det storskaliga fisket en direkt negativ effekt på en naturtyp och dess anknutna arter inom ett Natura2000-område, även fast den sker stora avstånd från området i fråga. Denna effekt är ett exempel på vad som sker i delar av Gävleborgs kust, där vi ser att vikar mer och mer förlorar sin rovfiskbetingade karaktär – och det storskaliga trålfisket tros vara en kraftigt bidragande orsak.

2. I ett annat kustnära Natura2000-område finns arten Gråsäl utpekad som bevarandearter. Historiskt har gråsäl kutat i området och över lag uppvisat tecken på gott bevarandetillstånd. Vid de senaste inventeringarna har dock sälen observerats vara ovanligt mager, och kutning har inte setts ske på ett flertal år. Även pälsömsning har observerats inträffa senare på året än vad det

tidigare skett. Denna negativa utveckling för tillståndet av gråsäl i området tros till stor del vara orsakat av minskad tillgång till föda i form av pelagisk fisk, då särskilt strömming. Minskningen av strömming kan i sin tur härledas till det storskaliga fisket.

Likt föregående exempel så har här det storskaliga fisket en negativ påverkan på en utpekad bevarandeart som kan uppehålla sig stora avstånd från de områden där det faktiskt fiskas. Även detta är något som vi observerat i Gävleborg, med magra och sent pälsömsande sälpopulationer, vilket har väckt stor oro gällande tillståndet för sälen längst länets kust.

För båda dessa exempel så har storskaligt fiske en negativ påverkan på utpekade arter och/eller naturtyper i Natura2000-områden som geografiskt kan finnas på ett ansevärt avstånd från där fisket bedrivs. Att den nya lagstiftningen kan brukas för att reglera fiske i sådana fall är något som vi finner bör bemötas i någon form i betänkandet. Författningsförslagen i sig ser vi som en god grund för att möjliggöra sådan reglering – men det vore hjälpsamt och tydligt att ha med exempel eller liknande där kaskadeffekter kan tolkas som grund för applicerandet av reglering utifrån 16 a § i förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m samt 20 a § förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med naturvårdshandläggare Peter Nordling som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Emil Kraft medverkat.