



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet  
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

Ert dnr LI2023/00569

### Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att bättre införliva artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 men anser det är angeläget att utredningen breddas och går vidare för ett fullständigt genomförande.

De föreslagna bestämmelserna i 20 a § p 2 fiskelagen och 16 a § p 2 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. bör formuleras så att de överensstämmer med lydelsen i artikel 6.2 i ovan nämnda direktiv.

Länsstyrelsen anser att tillägget av 20 a § fiskelagen även ska omfatta andra områdesskydd som inrättas med stöd av 7 kap miljöbalken samt åtgärder för att genomföra havsmiljödirektivet.

Vad gäller föreslagna ändringar i 2 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. anser länsstyrelsen att ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter är otydlig och att länsstyrelsens roll bör stärkas. Den föreslagna bestämmelsen i 22 a § medför en otydlighet gällande föreskriftsmöjligheten för områden som exempelvis skyddas som både naturreservat och Natura 2000.

### Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen välkomnar och ställer sig positiv till att förändringar genomförs i svensk lagstiftning för att bättre införliva artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 (nedan kallat art- och habitatdirektivet) men anser att det är angeläget att gå vidare och bredda utredningens ramar så att den omfattar en fullständig införlivning i svensk lagstiftning. Begränsningen av ramarna riskerar att medföra en otydlighet i myndighetsansvar, både för berörda myndigheter och för

verksamhetsutövare, samt en ojämlig hantering av livsmiljöer och verksamheter.

Exempelvis kan den omfattande och ständigt ökande sjöfarten ha en betydande påverkan på livsmiljöer och arter. Detta gäller både fritidsbåtar och den kommersiella sjöfarten, såväl i sötvatten som i havet. Ett annat exempel är rätten att nedlägga undervattenskablar och rörledningar på en kuststats kontinentalsockel. Lagstiftningen kring detta är komplex och internationella konventioner finns som i dagsläget förhindrar ett genomförande av ovan nämnda artikel.

Beträffande fiske så bör ett införlivande även omfatta sötvattensmiljöer. Det kan påpekas att vissa Natura 2000-områden innefattar både hav och sötvattensmiljöer. Länsstyrelsen ser dessutom att det finns ett behov av att utreda ett förbättrat genomförande inom exempelvis jord- och skogsbruk med avseende på hydrologisk påverkan.

## Specifika synpunkter

### Sammanfattning samt kapitel 8.1 Behov av att anpassa det svenska genomförandet till unionsrättens utveckling

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska få ansvar att ta fram nationella regler för fiske. Det kan tolkas som att utredningen menar att nationella regler skulle vara generella regler för alla Natura 2000-områden i havet. Om det är sådana som avses bör det utredas i särskild ordning. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att även fortsättningsvis kunna anpassa skyddsåtgärder till varje områdes specifika naturvärden, syfte med skyddet och förekommande påverkansfaktorer som utgör ett hot.

### Kapitel 1.1 Förslag till ändring i fiskelagen (1993:787)

Utredningen föreslår en ny paragraf, 20 a §. Länsstyrelsen är positiv till att det blir möjligt att vidta nödvändiga åtgärder vad gäller fiske i Natura 2000-områden, men anser att:

1. motsvarande möjliggörande även bör gälla för exempelvis naturreservat och nationalparker, vilka beslutas med stöd av 7 kap miljöbalken (1998:808), för att genomföra artikel 13 i havsmiljödirektivet (2008/56/EG) och med särskild koppling till de kvalitativa deskriptorerna 1 (biologisk mångfald), 4 (alla delarna av de marina näringsvävarna) och 6 (havsbottnens

integritet), samt för genomförande av artikel 1 ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) med tillhörande förordning och relevanta kvalitetsfaktorer.

2. punkten 2 bör omformuleras till att vara mer i överensstämmelse med lydelsen i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

*Motiveringar:*

1. Människans påverkan (inte bara den orsakad av fiske) på havsmiljön är omfattande vilket speglas i statusen för många arter, livsmiljöer och kemiska parametrar. De marina livsmiljöer och arter som omfattas av art- och habitatdirektivet utgör endast en mindre del av vad som är naturvärden av särskild betydelse eller är hotade. Jämför exempelvis Helcom:s habitatklassificering och antal och typer av miljöer som är rödlistade. Ett annat exempel är Oskar som listar arter och livsmiljöer som minskar i utbredning eller är hotade. I svenska vatten finns livsmiljöer som både Oskar och Helcom anser är hotade men som inte omfattas av art- och habitatdirektivet. De kan endast skyddas om de ligger inom territorialhavet och då som naturreservat eller nationalpark.

En utökad och i lagstiftningen tydlig möjlighet att begränsa fisket även i andra former av områdesskydd än Natura 2000-områden är angeläget. Ett vidgande av paragrafen skulle dessutom stärka möjligheten att genomföra skyddsåtgärder med stöd av havsmiljödirektivet. Det vore önskvärt om kopplingen till havsmiljödirektivet fanns direkt i 20 a §.

2. Vid en bedömning av *om* och i så fall *vilka* åtgärder som behöver vidtas, med stöd av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, kan det finnas en skillnad mellan *om* "störningar kan ha betydande konsekvenser" eller *om* det rör sig om "betydande störningar". För en bättre överensstämmelse med berörd artikel bör formuleringarna vara så lika som möjligt. Av samma anledning bör även "...konsekvenser för målen" med direktivet lyftas in. Länsstyrelsen vill påpeka att inom ett Natura 2000-område kan det finnas arter som omfattas av annat skydd än att vara listade som Natura 2000-arter, varför en tydligare koppling till artikeln är önskvärd. Som ett exempel på annat skydd kan nämnas Artskyddsförordningen (2007:845).

## Kapitel 1.2 Förslag till ändringar i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

### Ändringar i 2 §

Länsstyrelsen tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten ska underrätta regeringen när det finns behov av att reglera fisket med stöd av den gemensamma fiskeripolitiken (punkt 2). I övrigt anser Länsstyrelsen att de föreslagna ändringarna kan leda till otydligheter kring ansvar och roller. Innebörden av ansvarsfördelningen behöver därför förtydligas.

### *Motivering av synpunkter angående otydligheter i ansvarsfördelning:*

Vid bildande av Havs- och vattenmyndigheten stannade ansvaret för fåglar, inklusive sjöfåglar, kvar på Naturvårdsverket. Det innebär bland annat att kunskapsinhämtning, så som möjligheter till inventeringar av förekomster och uppföljningar hanteras och finansieras av Naturvårdsverket. Å andra sidan kan åtgärder för att minska risk för bifångst av sjöfågel i princip bara regleras av Havs- och vattenmyndigheten.

Det är Länsstyrelsens erfarenhet att den befintliga ansvarsfördelningen ger problem i själva skyddsarbetet. Att införskaffa tillräckliga och relevanta kunskapsunderlag faller mellan de nationella myndigheternas stolar. Länsstyrelsen har inga egna resurser för det.

Med utredningens förslag till ny lydelse av paragrafen anser Länsstyrelsen att ansvarsfördelningen blir än mer otydlig mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Det är oklart hur långt Havs- och vattenmyndighetens ansvar sträcker sig i utredningens förslag. Omfattar ansvaret endast själva beslutandet av föreskrifter för fisket, eller innefattar det även att ta ansvar för att nödvändiga åtgärder utformas och vidtas, vad avser marint fiske, för att nå eller bibehålla gynnsam bevarandestatus (jämför 16 och 19 §§ förordningen om områdesskydd)?

För att kunna bedöma vad som är nödvändiga åtgärder och utforma dem krävs en god kännedom om förutsättningarna för själva bevarandevärdena, förekommande fiske men även andra lokala verksamheters påverkan på utpekade bevarandevärden i varje enskilt område. Länsstyrelsen vill framhålla att det är länsstyrelserna som har den största kunskapen om samtliga dessa förhållanden och därmed vilka åtgärder som sammantaget krävs för den bedömning som avses 19 § förordningen om områdesskydd samt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelsen anser därför att länsstyrelsernas ställning måste stärkas i förhållande till det utredningen förefaller föreslå: att endast bistå med upplysningar, om dessa efterfrågas. I det fall att Havs- och vattenmyndigheten tar initiativ till att reglera fisket efterlyser Länsstyrelsen snarare en *skyldighet* för Havs- och vattenmyndigheten att i tidigt skede samråda med länsstyrelserna. Av föreskriften bör det framgå att detta samråd kopplar till artikel 6.2 i art och habitatdirektivet samt till 16 § förordningen om områdesskydd för att kunna ta ett helhetsgrepp på vilka åtgärder som krävs för att uppnå eller bibehålla gynnsam bevarandestatus.

Utredningen skriver i kapitel 8.3.1 sidan 81 att länsstyrelserna inte utnyttjat rätten att meddela föreskrifter om rätten att färdas med stöd av 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och att det i praktiken skulle vara Havs- och vattenmyndigheten som haft det huvudsakliga ansvaret för att meddela föreskrifter om skyddet av naturaområden i havet, trots att de endast har ett vägledningsansvar. Länsstyrelsen har efterfrågat nationell vägledning om hur införande av så kallade ordningsföreskrifter kan låta sig göras i ett Natura 2000-område som inte omfattas av annat skydd. Havs- och vattenmyndigheten har dock endast meddelat att det inte är något som prövats i Sverige. I avsaknad av vägledning har Länsstyrelsen fokuserat på att ge Natura 2000-områden ett strikt skydd (naturreservat) där så är möjligt.

Vad avser begränsningar i fisket för att uppnå syftena med skyddet har Länsstyrelsen i varje aktuellt ärende framfört en begäran till Havs- och vattenmyndigheten om vilka fiskeregleringar som behövs införas i fiskerilagstiftningen. Detta i enlighet med de anvisningar länsstyrelserna har fått från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten om vilken lagstiftning som i första hand ska användas. Länsstyrelsen anser att nuvarande förfarande bör vara det primära och därför fortsatt ska kunna ske; att länsstyrelsen tar initiativ och framför en begäran till Havs- och vattenmyndigheten om deras bistånd med att reglera fisket. I det fall Havs- och vattenmyndigheten tar initiativ till reglering ska de, som nämns ovan, ha en skyldighet att samråda med länsstyrelsen. Om möjligt bör båda dessa förfaranden framgå av paragrafen. Det är viktigt att myndigheterna har ett nära samarbete kring skyddsarbetet.

Länsstyrelsen anser att steget från att ha ett centralt vägledningsansvar för områdesskydd i havet till att ha ett ensamt ansvar för skydd av Natura 2000-områden i havet vad avser påverkan från fisket är stort och att utredningen brister i att belysa vad som ingår i den ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter som den föreslår.

Länsstyrelsen tolkar det dock som att utredningen menar att länsstyrelserna fortsatt kommer att vara regionalt ansvariga för skyddet

av Natura 2000-områden och Natura 2000-arter, för prövning av 7 kap 28 § miljöbalken samt för tillsynen av Natura 2000-områden.

Länsstyrelsen önskar därför förtydliganden kring förfarandet om Havs- och vattenmyndighetens åtgärder är bristfälliga vad avser fiskets påverkan, enskilt eller tillsammans med åtgärder riktade mot andra verksamheter, för att nå målen med direktiven. Det är viktigt att förtydliga vilken myndighet som samlat har det yttersta ansvaret i relation till artiklarna 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet. Om Havs- och vattenmyndighetens ansvar ska utvidgas kan det finnas ett behov att göra en översyn av förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Tillägg av 16 a §

Länsstyrelsen anser att punkt 2 vad avser ”betydande störningar” ska omformuleras så att den överensstämmer med lydelsen i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

I övrigt är Länsstyrelsen positiv till förslaget.

Tillägg av 22 a §

De nationella anvisningarna för arbetet med att inrätta områdesskydd har under många år 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.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag skapar otydlighet för dessa områden. Om ett marint område både är naturreservat och Natura 2000-område så är Länsstyrelsens 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. Det är även fortsatt möjligt för länsstyrelsen att meddela föreskrifter med stöd av 7 kap miljöbalken vad gäller fiske i ett område som är antingen Natura 2000-område eller naturreservat, eller har dubbla skydd, i dess sötvattensdelar.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att behålla möjligheten att reglera fiske med stöd av miljöbalken i exempelvis naturreservat (ej i Natura 2000-områden) även om länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket är eniga om att fiskeregleringarna i första hand ska ske i fiskerilagstiftningen.

Utredningens förslag är även otydligt kring vad som avses med ”begränsningar av fiske”. Länsstyrelsen har med stöd av 7 kap 30 § miljöbalken möjlighet att exempelvis begränsa både tillträde till ett område och typen av farkoster som får färdas där. Således kan möjlighet att faktiskt bedriva fiske fortfarande begränsas. Länsstyrelsen vill behålla denna möjlighet. Formuleringen av den föreslagna föreskriften bör ses över så att det inte kan uppfattas som att fiske skulle vara generellt undantaget från den ovan nämnda typen av begränsningar.

#### Kap 4.1.1, Bakgrund, sidan 31.

Länsstyrelsen vill påpeka att gynnsam bevarandestatus för en art eller livsmiljö tar sikte på berörd biogeografisk region och inte enskilda länder eller områden. Gynnsam bevarandestatus förutsätter att gynnsamt tillstånd råder för en art/livsmiljö i de områden som är utsedda till dess skydd.

#### Kap 8.3.5, Tillsynsansvaret avseende verksamheter och åtgärder som kan påverka Natura 2000-områden, sidan 91

Utredningen skriver att länsstyrelsen bör *tills vidare* ha kvar tillsynen i fråga om verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Länsstyrelsen vill framföra att det är viktigt att tillräckliga resurser avsätts för länsstyrelsernas arbete med tillsyn i marina miljöer. Under senare år har regeringen satsat särskilt på att inrätta områdesskydd i marina miljöer, men resurser för tillsyn är inte i paritet med behovet som de nya skydden medför. Länsstyrelsens tillsyn av marina miljöer är till största delen begränsad till vad som kan utföras från land. I dagsläget utövar således Länsstyrelsen ingen tillsyn av efterlevnaden av tillstånd/villkor, meddelade genom exempelvis 7 kap 28 a § miljöbalken, som rör verksamheter till havs, än den som kan utföras från kontoret. Kontroll att eventuella villkor följs sker främst genom att verksamhetsutövare själva rapporterar. Tillsynsmöjligheten av reservatsföreskrifter är också den mycket begränsad.

Tillsyn på plats kräver tillgång till bl a fartyg och behörig personal. I denna fråga får Länsstyrelsen nästan helt förlita sig till Kustbevakningen och det är därför angeläget att deras uppdrag och resurser stärks.

### Kap 9.2.1 Vilka berörs, sidan 101

Utredningen skriver att den utvidgade rätten att meddela föreskrifter för fisket genom den föreslagna 20 a § fiskelagen endast berör de som har rätt att fiska samt Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelsen vill påpeka att även länsstyrelsernas arbete berörs som ansvariga för naturvårdsförvaltning, prövning av ärenden mot 7 kap 28 b § miljöbalken och bedömning av kumulativ påverkan samt övrigt skyddsarbete.

### Kap 9.3 Konsekvenser för det allmänna

Utredningen anser att föreslagna ändringar inte medför någon väsentlig skillnad av hur myndigheterna arbetar i dagsläget. Länsstyrelsens bild är att i dagsläget finns en otydlig ansvarsfördelning som med vissa av förslagen riskerar bli än mer otydlig och ser gärna att en översyn av detta görs i enlighet med vad som påpekats ovan.

### Övriga synpunkter

Utredningen pekar på att den svenska översättningen av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet brister och inte överensstämmer med andra länders. Länsstyrelsen anser att översättningen, om möjligt, bör korrigeras innan de föreskrifter som utredningen föreslår och som kopplar till den slutligen formuleras. Vidare är en korrigerande angelägen eftersom det skulle bli tydligare för både verksamhetsutövare och myndigheter vad som är direktivets mål och möjligheter till åtgärder. Detta kan ses som särskilt viktigt då hanteringen av senare års restriktioner i fisket för att exempelvis skydda tumlare, föranledda av samma överträdelseärende mot Sverige som den aktuella utredningen, i stor del helt begränsats till att gälla inom Natura 2000-områdets gränser. Höga tätheter av tumlare finns dock även utanför områdena beroende på de enskilda individernas rörelsemönster. I bilaga 1, sidan 108, med hänvisning till propositionen Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer (prop. 2000/01:111) lyfts att det inte kan ha varit meningen att händelser utanför områden skulle få äventyra syftet med skyddet.

Med anledning av det sistnämnda vill Länsstyrelsen framföra att det finns andra brister i Sveriges möjlighet att genomföra och tillämpa både artikeln 6.2 och 6.3 i art och habitatdirektivet, som är angelägna att utreda. Det rör sig om verksamheter som planeras i annat lands territorium men som angränsar till svenskt Natura 2000-område. Trots att utredningar visar att de kommer att skada livsmiljöer och arter (se 7 kap 28 b § miljöbalken) förefaller Sverige inte ha möjlighet att kräva att



en prövning mot Natura 2000-bestämmelser ska göras. Det är Länsstyrelsens erfarenhet att Esbo-samråd inte är ett tillräckligt verktyg.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med Eva Ohlsson (naturskyddshandläggare) som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Olof Liungman (avdelningschef Avdelningen för natur och vatten), Cecilia Backe (enhetschef Naturskydds-enheten) samt Magnus Eckeskog (enhetschef Vattenstrategiska enheten) deltagit. I ärendets beredning har även handläggare från Fiske och restaureringsenheten, Vattenstrategiska enheten, Naturvårdsenheten samt Rättsenheten medverkat.

*Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.*

Anneli Hulthén

Eva Ohlsson

Kopia till

li.fjr@regeringskansliet.se