



Länsstyrelsen  
Västra Götaland

Yttrande

1 (9)

Datum  
2023-04-28

Ärendebeteckning  
512-3098-2023

Regeringskansliet  
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: LI2023/00569

Länsstyrelsen i Västra Götaland yttrar sig över Landsbyggs- och infrastrukturdepartementets remiss av delbetänkande: Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66).

### Sammanfattning

Länsstyrelsen Västra Götaland är positiva till att det införs en ny paragraf, 20 a § i fiskelagen, men anser att det även finns ett behov av motsvarande möjlighet till reglering för andra former av områdesskydd, vilket bör utredas vidare.

Länsstyrelsen ser behov av att utredningens förslag även bör gälla fiske i söt- och brackvatten, inte enbart fiske i havet. Detta behöver dock utredas vidare.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag till ändring av 2 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) – att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att meddela föreskrifter för fisket i marina Natura 2000-områden och länsstyrelsens motsvarande möjlighet tas bort samtidigt som ansvaret för bevarandemålen i områdena kvarstår – leder till otydlighet i ansvarens innebörd och i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. För att länsstyrelsen ska kunna ta sitt helhetsansvar för områdesskyddet är det viktigt att länsstyrelsen fortsatt kan initiera reglering av fisket, för att skydda arter och habitat, på motsvarande sätt som samarbetet med Havs- och vattenmyndigheten hittills fungerat.

Förslaget att ta bort länsstyrelsernas föreskriftsrätt enligt 22 a § områdesskyddsförordningen avseende Natura 2000-områden blir otydligt, då länsstyrelserna fortsatt har möjlighet att reglera fisket genom reservatsföreskrifter i de områden som utgör både Natura 2000 och naturreservat. Det är även otydligt vad som avses med ”begränsningar av fiske” i den föreslagna paragrafen.

Länsstyrelsen anser att fiskereglerna bör utgå från generella regler så långt möjligt, men att de vid behov behöver kunna anpassas för varje

enskilt Natura 2000-område. Därför bör Havs- och vattenmyndigheten få i uppdrag att *vid behov* anta områdesspecifika fiskeregler. På motsvarande sätt som idag bör länsstyrelsen kunna initiera reglering och bistå med sin regionala kunskap.

Länsstyrelsen delar utredningens syn på att konsekvenserna för enskilda fiskare behöver utredas av Havs- och vattenmyndigheten i samband med att förslag på föreskrifter om naturvårdshänsyn i fisket tas fram.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten ska underrätta regeringen när det finns behov av att reglera fisket med stöd av den gemensamma fiskeripolitiken.

När det gäller förslaget om en ny paragraf, 16 a § områdesskyddsförordningen, anser Länsstyrelsen att punkt 2 vad avser ”betydande störningar” bör omformuleras så att den överensstämmer bättre med artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelsen anser att Havs- och vattenmyndigheten bör ha huvudansvaret för all fiskerikontroll och att tillsynen, även över Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter avseende fiske i Natura 2000-områden i havet, bör utövas av Kustbevakningen.

## Övergripande synpunkter

Europeiska kommissionens kritik riktar sig till hur bestämmelsen i artikel 6.2 och 6.3 har genomförts generellt i svensk rätt. Det hade därför varit önskvärt att ge utredningen i uppdrag att ta ett helhetsgrepp och inte bara begränsa uppdraget till fiskeverksamhet i havet. Utredningens avgränsning är inte adekvat för att skapa regler för de nödvändiga förändringar som behövs för att skydda vattenlevande djur, organismer och livsmiljöer på det sätt som stipuleras i artikel 6 art- och habitatdirektivet.

Utredningen pekar på att den svenska översättningen av artikel 6.2 brister och inte överensstämmer med andra länders. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att korrigera översättningen eftersom det skulle bli tydligare för både verksamhetsutövare och myndigheter vad som är direktivets mål och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå målen.

## Kap. 1.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att större hänsyn ska tas till naturvårdens intressen vid fiske och är därmed positiv till att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, så att det blir möjligt att vidta nödvändiga

åtgärder vad gäller fiske i Natura 2000-områden. Länsstyrelsen anser dock att:

- a) det finns ett behov av motsvarande möjlighet till reglering för andra former av områdesskydd än enbart för Natura 2000-områden, t.ex. naturreservat och nationalparker, vilka beslutas med stöd av 7 kap miljöbalken (1998:808), samt för att genomföra artikel 13 i Havsmiljödirektivet (2008/56/EG). Detta bör dock utredas vidare. 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. I svenska vatten finns arter och livsmiljöer som både OSPAR (Oslo & Paris Conventions) och HELCOM (Helsinki Commission, numer The Baltic Marine Environment Protection Commission) listar som hotade men som inte omfattas av art- och habitatdirektivet, och Sverige har åtaganden även för dessa konventioner. De kan därför endast skyddas som naturreservat eller nationalpark och om de ligger inom territorialhavet. Länsstyrelsen efterlyser därför en enhetlighet för fiskreglering när det gäller skydd av arter och habitat och efterfrågar vidare utredning i frågan.
- b) punkten 2 ”betydande störningar av de skyddade arterna” bör omformuleras så att den överensstämmer bättre med artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG) och att den svenska översättningen av artikeln korrigeras dessförinnan. Formuleringarna bör ha så lika lydelse som möjligt, eftersom det finns en skillnad mellan om störningar ”kan ha betydande konsekvenser” eller om det rör sig om ”betydande störningar”.
- c) motsvarande möjligheter till reglering av fisket även kan behöva finnas i söt- och brackvattensmiljöer, vilket behöver utredas vidare. Natura 2000-områden finns även i sötvattensmiljöer och det kan finnas behov av att kunna genomföra åtgärder vad avser fiske på ett likvärdigt sätt i dessa. Det kan dessutom finnas Natura 2000-områden med både havs- och sötvattensmiljöer, vilket gör den föreslagna regleringen otydlig.

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

Utredningen föreslår dels att 2 § ska ha annan lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 16 a och 22 a §§.

### Ändringar i 2 §

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att meddela föreskrifter för fisket i marina Natura 2000-områden. Fiskets

påverkan kan i många fall vara stor i ett Natura 2000-område. Så som vi tolkar utredningens förslag tas länsstyrelsens möjlighet att minska fiskets påverkan i ett Natura 2000-område bort helt i och med tillägg av 22 a § (se nedan). Samtidigt bedömer utredningen att länsstyrelsen ska behålla det sammantagna ansvaret för det regionala områdesskyddet. Det är därför viktigt att länsstyrelsen även i fortsättningen kan ta initiativ till och föreslå regleringar för fiske i Natura 2000-områden, liksom i andra skyddade områden, och ha en god dialog med Havs- och vattenmyndigheten i frågorna.

Att utredningen i kapitel 8.3.6 anser att länsstyrelsen fortsatt bör ansvara för prövning av frågor om tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken även vad gäller fiske ser länsstyrelsen som ytterligare skäl till att länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten ska ha en fortsatt god dialog om fiskeregleringar. Under 2 § bör det därför ingå att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med länsstyrelsen i ett tidigt skede innan regleringar av fisket genomförs. Det är dock oklart hur långt Havs- och vattenmyndighetens ansvar sträcker sig enligt utredningens förslag. Omfattar ansvaret endast att ta fram 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 §§ områdesskyddsförordningen)? Det är en brist i utredningen att dessa otydligheter mellan Havs- och vattenmyndigheten respektive länsstyrelsens ansvar inte har rätats ut.

Ett exempel kan belysa denna brist i utredningen; för det fall Havs- och vattenmyndigheten avstår från att införa fiskeföreskrifter för ett specifikt Natura 2000-område, trots initiativ från en länsstyrelse, uppstår en svårighet för länsstyrelsen att fullfölja sitt bevarandeuppdrag. Vad som händer i en sådan situation har inte belysts av utredningen. Utgångspunkten är givetvis att myndigheterna ska dela uppfattning om vilka fiskebestämmelser som behövs i ett specifikt område, men exemplet visar på en brist mellan den ansvarsfördelning som utredningen föreslår där ansvar för bevarande och mandat att meddela nödvändiga föreskrifter fördelas på olika aktörer.

Länsstyrelsen är positiva till utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten ska underrätta regeringen när det finns behov av att reglera fisket med stöd av den gemensamma fiskeripolitiken.

#### Nationella fiskeregler

Utredningen har föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten tar fram ”nationella” fiskeregler för marina Natura 2000-områden. Det är oklart vad som menas med detta. Länsstyrelsen anser att fiskeregler bör utgå från generella regler så långt möjligt. Vid behov behöver de dock vara anpassade för varje enskilt Natura 2000-område för att skyddsnivån enligt art. 6 i art- och habitatdirektivet ska uppnås. Länsstyrelsen föreslår därför att Havs- och vattenmyndigheten ges ett uppdrag att *vid behov* anta områdesspecifika fiskeregler. Det är också rimligt att länsstyrelsen

kan bidra till och/eller initiera arbetet med att ta fram områdesspecifika fiskeregler eftersom länsstyrelsen har den områdesspecifika kunskapen.

Utredningen har konstaterat att fiske kan innebära en sådan påverkan på Natura 2000-områden att verksamheten skulle behöva tillståndsprövas. Samtidigt konstaterar utredningen att övergångsbestämmelsen till de svenska Natura 2000-reglerna inte undantar fiske från förprovning av verksamheten.

Utredningens målsättning verkar vara att de ”nationella” fiskereglerna ska reglera fiske inom Natura 2000 på sådant sätt att det inte uppstår behov av förprovning. Den principiella tanken med detta bedömer länsstyrelsen vara god. Vilket fiske som riskerar att ha en *betydande påverkan* på ett Natura 2000-område (vilket utlöser behov av förprovning) skiljer sig dock åt mellan de olika områdena. Nationella, enhetliga regler för fiske i samtliga Natura 2000-områden kan vara otillräckliga för att undvika *betydande påverkan* i ett specifikt område. Utredningens målsättning riskerar då att falla eftersom det kan uppstå behov av förprovning, dvs. Natura 2000-tillstånd, även för fiskeverksamhet.

Ovanstående risk kan dock undvikas. De generella fiskereglerna (t.ex. om minimimått) bör *vid behov* kompletteras med specifika regler för varje Natura 2000-område beroende på områdets tolerans och känslighet för fiske. Det kan till exempel handla om att skydda viktiga lek- och uppväxtområden för olika fiskarter från visst typ av fiske eller att inom vissa Natura 2000-områden begränsa fiskemetoder som har en negativ påverkan på känsliga miljöer eller andra djurgrupper än fisk. Ett sådant arbete förutsätter lokal kännedom och god kunskap om varje specifikt område. Utredningen har inte belyst dessa aspekter tillräckligt väl; hur fiskereglerna ska bli tillräckligt anpassade för varje specifikt Natura 2000-område. Länsstyrelsens bedömning är därför att det innan författningsförslag antas behöver ske en viss utveckling av dem och av författningskommentarerna.

Utifrån ovanstående föreslår länsstyrelsen också att Havs- och vattenmyndigheten i områdesskyddsförordningen ges ansvar att meddela de föreskrifter *som behövs* för att förhindra otillåten påverkan från fiske i ett Natura 2000-område. Förslag på formulering:

*Havs- och vattenmyndigheten ska meddela de föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i ett område som avses i 15 § andra stycket 1–3 medför*

*1. en skada på den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, eller*

*2. störningar som kan ha betydande konsekvenser på den art eller de arter som avses att skyddas.*

### Tillägg av 16 a §

Utredningen föreslår en ny paragraf med krav att förhindra försämring eller betydande störning till följd av fiske. Länsstyrelsen ser behov av att paragrafen även omfattar fiske i söt- och brackvattensmiljöer, vilket dock behöver utredas vidare. När det gäller punkt 2 vad avser ”betydande störningar” bör den omformuleras för en större samstämmighet med artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, se ovan under synpunkter på ändringar i fiskelagen.

Idag saknas en tillfredsställande uppföljning av de arter och habitat för vilka varje Natura 2000-område är utsett. För att kunna säkerställa att fiske, eller annan verksamhet, inte påverkar de marina Natura 2000-habitaten eller arterna negativt och bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter behövs en kontinuerlig uppföljning av arter och habitat i marina skyddade områden. Idag saknas emellertid finansiering för detta.

### Tillägg av 22 a §

Utredningen föreslår en begränsning av länsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter om områdesskydd. Förslaget att ta bort länsstyrelsernas föreskriftsrätt enligt 22 a § avseende fiske i Natura 2000-områden blir otydligt, eftersom länsstyrelserna fortsatt har möjlighet att reglera fisket genom reservatsföreskrifter i de områden som utgör både Natura 2000-områden och naturreservat. De nationella anvisningarna för arbetet med att inrätta områdesskydd har 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. Om ett marint område både är naturreservat och Natura 2000-område så är vår 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-område. Länsstyrelsen anser därför att utredningens förslag skapar otydlighet för dessa områden.

Det är även otydligt vad som avses med ”begränsningar av fiske”. Länsstyrelsen har med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken möjlighet att begränsa tillträde till ett område, till exempel när det gäller fågelskydd. Således torde möjligheten att faktiskt fiska fortfarande kunna begränsas. Det kan därför finnas anledning att se över formuleringen så att det blir tydligare vad som avses med ”begränsning av fiske”. Länsstyrelsen anser att fiske inte bör vara generellt undantagna från föreskrifter som inrättats med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken.

## Kap. 8 Överväganden och förslag

### 8.3.1 Ett tydligare ansvar för reglering av fiske i havet som kan påverka Natura 2000-områden

Utredningen menar att länsstyrelserna inte nyttjat sin rätt enligt 22§ förordningen om områdesskydd att meddela föreskrifter som påverkar fiske i havet och att det i praktiken skulle vara Havs- och vattenmyndigheten som haft det huvudsakliga ansvaret för att meddela föreskrifter om skyddet av Natura 2000-områden i havet. Vi delar inte utredningens uppfattning att länsstyrelserna inte utnyttjat denna rätt. När det gäller Västra Götalands län har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) redan meddelat föreskrifter för fisket bland annat i Natura 2000-områdena Koster-Väderöfjorden och Bratten. Detta har dock i samtliga fall skett på begäran från länsstyrelsen. Havs- och vattenmyndigheten har inte själva tagit initiativ till de regleringar som skett, utan det är länsstyrelsen som gjort detta utifrån sin lokala kunskap om respektive Natura 2000-område. Länsstyrelsen har dessutom på eget initiativ förankrat fiskeregleringarna med de berörda yrkesfiskarna innan man lämnat in en begäran till Havs- och vattenmyndigheten om fiskereglering. Länsstyrelsen Västra Götaland är av den uppfattningen att själva fisket regleras bäst med fiskerilagstiftningen. Detta överensstämmer med de anvisningar vi har fått från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten om vilken lagstiftning som i första hand ska användas. Det är dock viktigt att länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten fortsätter att ha ett bra samarbete runt fiske-regleringar i alla skyddade områden.

### 8.3.5 Tillsynsansvaret avseende verksamheter och åtgärder som kan påverka Natura 2000-områden

Länsstyrelsen bedömer att den myndighet som bör ha huvudansvaret för all tillsyn och kontroll av fiske (fritids och yrkes) är Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen skriver att det kan framstå som en lämplig ordning att tillsynen även över Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter avseende fiske i Natura 2000-områden i havet skulle utövas av Kustbevakningen. Länsstyrelsen delar denna uppfattning då det skulle ge en stringens och kontinuitet i tillsynen och kontrollen och det är olyckligt att inte ansvarsfrågan har klargjorts. Kustbevakningen är den myndighet som har bäst operativ verksamhet till sjöss och som kan kontrollera även områden längre ut från kusten.

Länsstyrelsens fisketillsyn kontrollerar efterlevnaden av fiskerilagstiftningen främst för fritidsfisket. Fisketillsynsverksamheten på länsstyrelserna är uppbyggd på olika sätt beroende på vilken länsstyrelse som bär ansvaret. För att få en fungerande tillsyn av fisket behövs en

klar och tydlig uppdragsfördelning samt medelstildelning kopplat till uppdragets art, volym samt geografiska läge och storlek. Det är en fördel att samla en så stor del av ansvaret som möjligt under en huvudansvarig myndighet, i detta fall Havs- och vattenmyndigheten, för att underlätta fiskerikontroll, fisketillsyn och spridningen av information om regleringar av fiske.

## Kap. 9. Konsekvenser av förslagen

### Kap 9.2.1 Vilka berörs?

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 9.2.2 Kostnader och andra konsekvenser

Utredningen anger att de närmare konsekvenserna för enskilda fiskare av utredningens förslag till ändring kommer att behöva utredas av Havs- och vattenmyndigheten i samband med att myndigheten meddelar föreskrifter om naturvårdshänsyn i fisket. Länsstyrelsen delar utredningens slutsats och finner att det är viktigt att konsekvenserna för enskilda fiskare utreds.

### Kap 9.3 Kostnad för det allmänna

Utredningen förutser inga ökade utgifter för det allmänna, eftersom utredningen verkar ha utgått från framtagande av nationella fiskeregler vid denna beräkning. En ny konsekvensanalys bör göras baserat på områdesspecifika fiskeregler. Länsstyrelsens bedömning är att sådana mer specifika regler kommer leda till en viss kostnadsökning för det allmänna.

För att kunna säkerställa att fisket, eller annan verksamhet, inte påverkar de marina Natura 2000-habitaten eller arterna negativt, behövs en fullgod uppföljning av arter och habitat i marina skyddade områden. Idag saknas finansiering för detta, vilket kommer leda till en viss kostnadsökning. Det behövs även en klar och tydlig uppdrags- och medelstildelning, för att få en fungerande tillsyn av fiske.



## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med marina naturvårdsförvaltaren Anita Tullrot som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Sven Swedberg, enhetschefen Jörel Holmberg, länsjuristen Johanna Wiberg och länsfiskekonsulenten Lars Molander medverkat. I handläggningen i övrigt har länsfiskekonsulenten Therese Jansson och marina förvaltaren Anders Olsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.