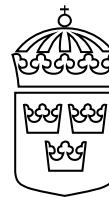


# Regeringens proposition

## 2024/25:24



Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden

Prop.  
2024/25:24

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 oktober 2024

*Ulf Kristersson*

*Peter Kullgren*  
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ändringar i fiskelagen (1993:787). Ändringarna innebär att bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske utvidgas på så sätt att föreskrifter ska få meddelas även om de är så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Detta ska gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att fiske i havet medför en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett Natura 2000-område. Det ska också gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att sådant fiske medför att den art eller de arter som avses att skyddas i ett Natura 2000-område utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

Regeringen föreslår också ändringar i miljöbalken som innebär att miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna, som bl.a. gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd, ska gälla vid rådighetsinskränkningar på grund av sådana beslut om föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet i fiskelagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2025.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787) .....	8
3	Ärendet och dess beredning .....	11
4	Skydd av Natura 2000-områden i havet från påverkan av fiske .....	12
4.1	Artikel 6 i art- och habitatdirektivet ställer krav på åtgärder för att skydda Natura 2000-nätverket .....	12
4.2	Genomförandet av art- och habitatdirektivets krav på åtgärder för att skydda Natura 2000-områden i svensk miljölagstiftning .....	13
4.3	Bestämmelser om naturvårdshänsyn i den svenska fiskelagstiftningen .....	14
4.4	EU-rätten påverkar förutsättningarna att reglera fiske i nationell rätt och att tillämpa nationell miljölagstiftning på fiske.....	15
4.5	Så regleras skyddet av svenska Natura 2000-områden i havet från påverkan av fiske.....	19
5	Bemyndigandet att föreskriva om naturvårdshänsyn vid fiske ska utvidgas.....	20
6	Ersättning på grund av föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden .....	27
6.1	Regeringsformen innebär att enskilda ska tillförsäkras ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras .....	27
6.2	Ersättningen ska bestämmas i enlighet med miljöbalkens regler om ersättning vid rådhetsinskränkningar .....	30
7	Ikraftträdande.....	40
8	Konsekvenser.....	40
8.1	Konsekvenser för enskilda .....	40
8.2	Konsekvenser för det allmänna .....	41
8.3	Konsekvenser för miljön .....	43
8.4	Förslagens överensstämmelse med EU-rätten.....	43
9	Författningskommentar.....	43
9.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	43
9.2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787) .....	46
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66) .....	48
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag .....	50
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	51

Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20) .....	52	Prop. 2024/25:24
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag.....	53	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna .....	56	
Bilaga 7	Lagrådets yttrande .....	57	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 oktober 2024.....	58	

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 4, 5, 9, 13 och 15 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 31 kap.

#### 4 §<sup>1</sup>

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, *eller*

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, *eller*

8. *föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787).*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

#### 5 §<sup>2</sup>

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5 *eller* 6 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 *eller* 8 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:1322.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:1322.

Om det enligt 7 kap. 24 § har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägras, gäller 4 § första stycket.

9 §<sup>3</sup>

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

*Om en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas enligt första stycket.*

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), *beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787)* samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

*Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.*

13 §<sup>4</sup>

*Har inte överenskommelse träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och har inte rätten till talan gått förlorad enligt 12 §, skall den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan skall väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas*

*Om det inte finns någon överenskommelse om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och rätten till talan inte har gått förlorad enligt 12 §, ska den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Talan ska väckas hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2022:1272.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2010:923.

har *vunnit* laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

anspråket grundas har *fått* laga kraft. Om talan inte väcks inom den tiden går rätten till ersättning eller inlösen förlorad.

*Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 8, ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.*

### 15 §<sup>5</sup>

Har ersättning enligt 4 § betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd eller dispens, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning *skall* väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har *vunnit* laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

Talan om återbetalning *ska* väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har *fått* laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Rätten att föra talan går annars förlorad.

*Om anspråket grundas på ett beslut att upphäva sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787), ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har upphört att gälla och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2025.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2010:923.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)

*dels att 20 och 40 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 20 a och 20 b §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 20 §<sup>1</sup>

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen. *Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

*Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.*

*Andra stycket gäller inte föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför*

*1. en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller*

*2. att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag skall finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys skall göras av den som avser att använda metoder eller sätta ut fiskarter.*



## 20 a §

*Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.*

## 20 b §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det i ärenden enligt denna lag ska finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda fiskemetoder eller sätta ut fiskarter.*

40 §<sup>2</sup>

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

*Till ansvar enligt första eller andra stycket skall inte dömas om gärningen är ringa.*

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19, 20, 21, 22 eller 23 § döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

*I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:251.

Prop. 2024/25:24

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2025.

I en formell underrättelse, som delgavs Sverige den 3 juli 2020, meddelade Europeiska kommissionen bl.a. att den ansåg att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), dels genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att förhindra betydande störningar av tumlare i de särskilda bevarandeyråden som utsetts för att skydda arten, dels genom att inte införliva artikeln på ett korrekt sätt (INFR[2020]4037 C[2024]158 final). Regeringen beslutade den 24 mars 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden (dir. 2022:22). Uppdraget omfattade bl.a. att senast den 28 oktober 2022 lämna ett delbetänkande med förslag till de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske. Genom tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden för den delen av uppdraget till den 2 december 2022 (dir. 2022:128). Utredningen, som tog namnet Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden, överlämnade den 2 december 2022 delbetänkandet Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66). Den 15 maj 2023 överlämnade utredningen slutbetänkandet Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20). Sammanfattningar av delbetänkandet och slutbetänkandet finns i *bilaga 1* och *bilaga 4*. Betänkandenas lagförslag finns i *bilaga 2* och *bilaga 5*.

Betänkandena har remitterats. Förteckningar över remissinstanserna finns i *bilaga 3* och *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2023/00569 respektive LI2023/02507).

Under beredningen av ärendet har kommissionen, i ett motiverat yttrande som delgavs Sverige den 7 februari 2024, upprepat sin kritik mot hur Sverige uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

I denna proposition behandlas lagförslagen i betänkandena, med undantag av förslaget att utvidga bemyndigandet i 20 § fiskelagen (1993:787) för att möjliggöra ett generellt förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 29 augusti 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

## 4 Skydd av Natura 2000-områden i havet från påverkan av fiske

### 4.1 Artikel 6 i art- och habitatdirektivet ställer krav på åtgärder för att skydda Natura 2000-nätverket

Av artikel 3.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) framgår att det ska inrättas ett sammanhängande europeiskt nät av särskilda bevarandeeområden under beteckningen Natura 2000. Detta nät ska bestå av områden med de livsmiljötyper som anges i bilaga I och habitat för de arter som anges i bilaga II till direktivet. Natura 2000-nätverket ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Enligt artikel 6.2 i direktivet ska medlemsstaterna i de särskilda bevarandeeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. I propositionen Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer påpekas att artikel 6.2 har blivit olyckligt formulerad i den svenska versionen av direktivet, eftersom artikeln kan tolkas som att åtgärder inte behöver vidtas utanför de särskilda bevarandeeområdena. I den engelska versionen anges att ”Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration ...”. Den engelska texten gör det tydligare att det är försämringar i de särskilda bevarandeeområdena som ska undvikas (prop. 2000/01:111 s. 40). Skyldigheten att vidta åtgärder omfattar alltså även åtgärder som behöver vidtas utanför de särskilda bevarandeeområdena.

Av artikel 6.3 i direktivet framgår att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötsel och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, på lämpligt sätt ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området ska de behöriga myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om det är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt. Om bedömningen är att området skulle kunna komma att skadas, får planen eller projektet, enligt artikel 6.4, i vissa fall ändå godkännas om villkoren i bestämmelsen är uppfyllda.

Av praxis från EU-domstolen framgår att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra art- och habitatdirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner, i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion (se Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 117–119).

Av artikel 3.1 andra stycket i art- och habitatdirektivet framgår att Natura 2000-nätet även ska omfatta de särskilda skyddsområden som

medlemsstaterna har utsett i enlighet med rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (1979 års fågeldirektiv). Av artikel 7 i art- och habitatdirektivet framgår vidare att bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 även gäller i fråga om sådana särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i 1979 års fågeldirektiv. 1979 års fågeldirektiv har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (i det följande kallat fågeldirektivet). Av fågeldirektivet framgår att hänvisningar till det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till det nya direktivet och läsas enligt en särskild jämförelsetabell. Av tabellen framgår att hänvisningar till artikel 4.1 och 4.2 ska läsas som hänvisningar till motsvarande artiklar i det nya direktivet.

## 4.2 Genomförandet av art- och habitatdirektivets krav på åtgärder för att skydda Natura 2000-områden i svensk miljölagstiftning

Artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genomförs i svensk rätt med förfarandet för s.k. Natura 2000-tillstånd i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken (se prop. 2000/01:111 s. 42 och 68–69). Enligt 7 kap. 28 a § krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2, dvs. ett naturområde som bör skyddas eller är skyddat som särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet eller som särskilt bevarandeområde enligt art- och habitatdirektivet (i det följande används den gemensamma benämningen Natura 2000-områden för dessa naturområden). Av 7 kap. 28 b § framgår att sådant tillstånd endast får ges om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas och heller inte medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

Bestämmelser som genomför artikel 6.2 i direktivet finns även i 16 och 19 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I 16 § anges att myndigheterna ska prioritera skyddsarbetet för de områden som har förtecknats enligt 15 § förordningen. Hit hör bl.a. Natura 2000-områden. Myndigheterna ska vidare, inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden, vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. I fråga om Natura 2000-områden ska myndigheterna särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter samt vidta åtgärder för att förhindra dels att den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i området försämras, dels att den art eller de arter som avses att skyddas i området utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. Särskild hänsyn ska tas till prioriterade arter och prioriterade livsmiljötyper.

Bestämmelserna i 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. fick sin nuvarande lydelse genom en ändring som trädde i kraft i april 2024. Med ändringen förtydligades att myndigheterna har en skyldighet att förhindra sådana försämringar och störningar som avses i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Ändringen gjordes sedan Europeiska kommissionen i ett motiverat yttrande som delgavs Sverige den 7 februari 2024 påpekat att det i de bestämmelser som genomför artikel 6.2 saknas en uttrycklig hänvisning till kravet att ”förhindra försämring av livsmiljöerna och betydande störningar av de arter för vilka områdena har utsetts” (se kommissionens motiverade yttrande om underlåtenhet att tillämpa och införliva rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – INFR[2020]4037 C[2024]158 final).

Enligt 19 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Innan ett sådant beslut meddelas, ska myndigheten ha gjort en bedömning av beslutets konsekvenser för det ifrågavarande naturområdet. Bedömningen ska avse de förhållanden som anges i 16 §.

I 7 kap. 30 § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ordningsföreskrifter för bl.a. Natura 2000-områden. Föreskrifterna får avse rätten att färdas och vistas inom ett Natura 2000-område och ordningen i övrigt inom området. Föreskrifter får bara meddelas om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. Av 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att befogenheten att meddela föreskrifter har vidaredelegerats till länsstyrelsen.

Av 7 kap. 32 § miljöbalken framgår att bestämmelserna i balken om Natura 2000-områden ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Av 2 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon framgår att 16 och 19 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska tillämpas även i den ekonomiska zonen.

### 4.3 Bestämmelser om naturvårdshänsyn i den svenska fiskelagstiftningen

Fiske är en aktivitet som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. I svensk rätt regleras utövandet av fiske i fiskelagen (1993:787), i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) och i föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten. Av 1 § fiskelagen framgår att lagen gäller fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Av 1 § fiskeförordningen framgår att även förordningen innehåller föreskrifter om fiske inom sjöterritoriet och den ekonomiska zonen samt föreskrifter om fiske från svenska fartyg utanför Sveriges ekonomiska zon.

I 19 § fiskelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för fiskevården

som förbjuder eller begränsar fisket i olika avseenden. Det handlar bl.a. om vilken fisk som får fångas, användningen av fiskefartyg, fiskemetoder och fiskeredskap och om fiske inom vissa områden. Rätten att meddela föreskrifter i nyss nämnda avseenden har med vissa undantag vidaredelegerats till Havs- och vattenmyndigheten (2 kap. 7 § fiskeförordningen).

I 20 § fiskelagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske. Enligt bestämmelsen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Regeringen har vidaredelegerat föreskrifträtten enligt bestämmelsen till Havs- och vattenmyndigheten (2 kap. 12 § fiskeförordningen).

Av 24 § fiskelagen framgår att föreskrifter meddelade med stöd av 19 och 20 §§ även ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

I propositionen Om fiskelag m.m. uttalade regeringen att avsikten med bestämmelsen i 20 § fiskelagen är att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur. Regeringen uttalade också att bemyndigandet inte ska utnyttjas i den mån föreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl (dvs. föreskrifter som får meddelas med stöd av 19 §) ger tillräckligt skydd för naturvårdens intressena. När det gäller den begränsning av bemyndigandet som följer av att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras angavs att bemyndigandet inte är avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen (prop. 1992/93:232 s. 45 och 68).

I 3 § fjärde stycket fiskelagen finns en bestämmelse som påminner om att miljöbalkens bestämmelser om Natura 2000-områden gäller parallellt med fiskelagen och att verksamheter eller åtgärder som omfattas av fiskelagen kan vara sådana att det krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Av 3 § tredje stycket fiskelagen framgår vidare att fiskelagen inte ska tillämpas i den mån det strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken. Sådana ordningsföreskrifter som länsstyrelsen kan meddela med stöd av 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och föreskrifter om fiske som beslutats vid bildandet av ett naturreservat eller som meddelats avseende en nationalpark har alltså företräde framför sådana föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena att meddela föreskrifter för fiskevården och föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske.

#### 4.4 EU-rätten påverkar förutsättningarna att reglera fiske i nationell rätt och att tillämpa nationell miljölagstiftning på fiske

Europeiska unionen (EU) har exklusiv befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter i fråga om bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (se artiklarna 2.1 och 3.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Medlemsstaternas

befogenhet på detta område är därmed begränsad till fall där det finns ett bemyndigande från unionen och fall där det krävs nationella åtgärder för att genomföra unionens akter.

Bemyndiganden för medlemsstaterna att vidta förvaltnings- och bevarandeåtgärder finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (i det följande kallad grundförordningen).

Artikel 11 i grundförordningen innehåller bestämmelser om nödvändiga bevarandeåtgärder för att följa skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning. I artikel 11.1 ges medlemsstaterna befogenhet att anta bevarandeåtgärder som ska tillämpas på vatten som ligger under deras överhöghet eller jurisdiktion och som är nödvändiga för att de ska kunna följa skyldigheterna enligt artikel 13.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi, i det följande benämnt havsmiljödirektivet), artikel 4 i fågeldirektivet eller artikel 6 i art- och habitatdirektivet.

Bemyndigandet i artikel 11.1 är begränsat i flera avseenden. Åtgärderna måste vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i grundförordningen. De måste uppnå målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra och vara åtminstone lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. Bevarandeåtgärderna får vidare inte beröra andra medlemsstaters fiskefartyg. I sådana vatten där även andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska kan bevarandeåtgärder som vidtas av en medlemsstat därmed inte omfatta allt fiske, utan endast sådant fiske som bedrivs av medlemsstatens fiskefartyg. Att anta nationella bevarandeåtgärder som omfattar allt fiske är alltså bara möjligt i sådana vatten dit endast medlemsstatens fiskefartyg har tillträde. Huvudregeln i grundförordningen är att unionsfiskefartyg ska ha lika tillträde till vatten och resurser i alla unionens vatten. Medlemsstaterna har dock möjlighet att, med vissa begränsningar, begränsa fisket i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjen (se artikel 5 i grundförordningen). När det gäller svenska vatten har danska fiskefartyg tillträde till fiske i Skagerrak och Östersjön intill fyra nautiska mil från baslinjen och i Kattegatt intill tre nautiska mil från kustlinjen. Danska fiskefartyg har även tillträde till fiske i Öresund intill ett djup av sju meter invid stranden. Innanför detta område får danska fartyg bedriva sillfiske med garn och, under vissa månader, krokfiske. Finska fiskefartyg har tillträde till fiske i Östersjön intill fyra nautiska mil från baslinjen.

Bemyndigandet i artikel 11.1 ger alltså inte medlemsstaterna möjlighet att på egen hand anta alla de åtgärder som kan vara nödvändiga för att de ska kunna följa skyldigheterna i artikel 13.4 i havsmiljödirektivet, artikel 4 i fågeldirektivet eller artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Bemyndigandet kompletteras därför av ett bemyndigande för kommissionen att enligt ett särskilt förfarande anta sådana åtgärder som en medlemsstat anser vara nödvändiga i de fall där andra medlemsstater har direkt förvaltningsintresse i det fiske som kommer att beröras av åtgärderna (se artiklarna 11.2 och 11.3). Begreppet ”medlemsstat med ett direkt förvaltningsintresse” definieras i grundförordningen som en medlemsstat som



har ett intresse som kännetecknas av antingen fiskemöjligheter eller fiske i den berörda medlemsstatens exklusiva ekonomiska zon (se artikel 4.1.22). Detta skulle kunna uppfattas som att bemyndigandet för kommissionen att anta bevarandeåtgärder enligt artikel 11 endast skulle omfatta åtgärder i den ekonomiska zonen. Artikeln har emellertid inte tillämpats på det sättet, utan har även använts för att reglera fiske i medlemsstaternas territorialhav.

I artikel 13 finns ett bemyndigande för medlemsstaterna att anta nödåtgärder. Bemyndigandet får användas om det finns bevis för ett allvarligt hot mot bevarandet av de marina biologiska resurserna eller mot det marina ekosystemet som förknippas med fiskeverksamhet i vatten under en medlemsstats överhöghet eller jurisdiktion. Nödåtgärder får tillämpas under en period på högst tre månader. Åtgärderna får, till skillnad från bevarandeåtgärder enligt artikel 11.1, påverka även andra medlemsstaters fiskefartyg. Detta gäller dock under förutsättning att det genomförts ett samråd mellan kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna.

I artikel 19 finns ett bemyndigande för en medlemsstat att anta åtgärder för bevarande av fiskbestånden i unionens vatten. Åtgärderna får endast tillämpas på fiskefartyg som för medlemsstatens flagg eller, om det gäller fiskeverksamhet som inte bedrivs av ett fiskefartyg, personer som är etablerade på den del av dess territorium där fördraget gäller. Bemyndigandet är således, i likhet med bemyndigandet i artikel 11.1, begränsat på så sätt att det endast avser åtgärder som tillämpas på den egna medlemsstatens fiskefartyg. Det är också begränsat till att avse åtgärder för bevarande av fiskbestånden.

Utöver bemyndigandena i artiklarna 11.1, 13 (som alltså kräver att samråd har genomförts mellan kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna) och 19 innehåller grundförordningen ett bemyndigande för medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder inom en gräns på tolv nautiska mil från dess baslinjer, dvs. inom det område som kan utgöra en medlemsstats territorialhav. Bemyndigandet, som finns i artikel 20, ger medlemsstaterna rätt att vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen. Åtgärder får endast vidtas under förutsättning att unionen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område eller åtgärder som specifikt avser det problem som identifierats av den berörda medlemsstaten. Åtgärderna ska vidare vara icke-diskriminerande, förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i förordningen och minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. Om de åtgärder som en medlemsstat avser att anta berör en annan medlemsstats fiskefartyg får åtgärderna endast antas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna.

Bemyndiganden för medlemsstaterna att vidta förvaltnings- och bevarandeåtgärder finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande

av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005 (i det följande kallad den tekniska förordningen).

I artikel 11.4 i den tekniska förordningen finns ett bemyndigande för en medlemsstat att, på grundval av bästa tillgängliga tekniska rådgivning, införa mildrande åtgärder eller restriktioner för fartyg som för deras flagg vad gäller användningen av vissa redskap. Sådana åtgärder ska minimera och när så är möjligt eliminera fångsterna av de marina däggdjur och marina reptiler som avses i bilagorna II och IV till art- och habitatdirektivet och de havsfågelarter som omfattas av fågeldirektivet. Åtgärderna ska vara förenliga med de mål som anges i artikel 2 i grundförordningen och vara minst lika strikta som de tekniska åtgärder som är tillämpliga enligt unionsrätten. Åtgärderna ska syfta till att uppnå de mål som anges i artikel 4.1 b i den tekniska förordningen, dvs. att säkerställa att oavsiktliga fångster av marina däggdjur, marina reptiler, havsfåglar och andra arter som inte nyttjas kommersiellt inte överstiger de nivåer som föreskrivs i unionslagstiftningen och i internationella avtal som är bindande för unionen. Medlemsstaterna ska i kontrollsyfte informera andra berörda medlemsstater om bestämmelser som antas i enlighet med punkten. De ska också göra lämplig information om sådana åtgärder allmänt tillgänglig.

I artikel 12.3 i den tekniska förordningen finns ett bemyndigande för en medlemsstat att inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda känsliga livsmiljöer, inbegripet känsliga marina ekosystem som förekommer i vatten som står under medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion. Detta ska ske enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i grundförordningen. Även i detta fall kan medlemsstaterna alltså inte på egen hand vidta åtgärder som berör andra medlemsstaters fiskefartyg. Åtgärderna ska vara förenliga med målen i artikel 2 i grundförordningen och vara minst lika strikta som åtgärder som är tillämpliga enligt unionsrätten. De ska syfta till att uppnå det mål som anges i artikel 4.1 c i den tekniska förordningen, dvs. att säkerställa att fiskeverksamhetens miljöpåverkan på livsmiljöer på havsbotten är i linje med artikel 2.5 j i grundförordningen. I den sist nämnda artikeln anges att den gemensamma fiskeripolitiken särskilt ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning samt med unionens övriga politik.

EU-rätten innebär således att regler som begränsar fiske i havet i syfte att skydda ett Natura 2000-område endast kan införas i nationell rätt under förutsättning att det finns stöd för det i något av de bemyndiganden som finns i grundförordningen och i den tekniska förordningen. Den innebär också att bestämmelser i befintlig nationell rätt som begränsar möjligheten att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som kan påverka ett Natura 2000-område endast kan tillämpas i fråga om fiske i havet i den mån som de rymms inom ett sådant bemyndigande. I fråga om förfarandet för Natura 2000-tillstånd i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken innebär detta att reglerna endast kan tillämpas i fråga om svenska fiskefartyg.

## 4.5 Så regleras skyddet av svenska Natura 2000-områden i havet från påverkan av fiske

Prop. 2024/25:24

I avsnitt 4.2 beskrivs de regler i miljöbalken och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet i svensk rätt. Som nämnts i avsnitt 4.3 och 4.4 är dessa regler tillämpliga på fiske. Bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd gäller alltså i fråga om fiske (med den begränsningen att de inte kan tillämpas på utländska fartyg) och svenska myndigheter har en skyldighet att vidta åtgärder för att skydda Natura 2000-områden från påverkan av fiske.

När det gäller skyddet av Natura 2000-områden i havet finns det en samsyn mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket om att utgångspunkten vid hantering av fiske i Natura 2000-områden i normalfallet bör vara att sådana fiskeriaktiviteter som riskerar att påverka utpekade arter eller naturtyper negativt ska regleras på sådant sätt att bevarandemålen kan nås. Det finns även en samsyn om att reglering i första hand ska ske genom fiskelagstiftningen (se Havs- och vattenmyndighetens redovisning den 23 december 2020 av regeringsuppdraget Uppdrag om Natura 2000, dnr 1063-20, s. 4 och 26 och Naturvårdsverket, Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden, Handbok 2017:1, s. 56). Havs- och vattenmyndigheten driver därför ett löpande arbete med att införa bevarandeåtgärder i form av föreskrifter om fiske i havet. Ofta meddelas föreskrifterna på initiativ av den länsstyrelse som ansvarar för områdesskyddet i det aktuella området.

En utgångspunkt för Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsarbete är att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Föreskrifterna ska alltså förhindra att fiske i havet ger upphov till sådana försämringar och störningar som nämns i den artikeln. Tanken är också att föreskrifterna ska vara utformade på ett sådant sätt att fiske som kan ge upphov till betydande miljöpåverkan på ett Natura 2000-område förbjuds och att det därmed inte ska behöva göras tillståndsprövningar enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken i fråga om fiske i havet (se Havs- och vattenmyndighetens redovisning s. 4). För det fall att en sådan fiskeverksamhet inte omfattas av förbud i en föreskrift gäller dock kraven på tillstånd i miljöbalken. Tillståndsprövningen utgör därmed ett slags skyddsnät som kan fånga upp fiskeverksamhet som riskerar att påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt och som inte reglerats på annat vis. I praktiken sker tillståndsprövningar av fiskeverksamhet i havet mycket sällan. Det finns dock fall där en sådan prövning har skett.

Havs- och vattenmyndighetens rätt att meddela föreskrifter om åtgärder för att skydda Natura 2000-områden i havet från påverkan av fiske följer av bemyndigandet i 20 § fiskelagen och 2 kap. 12 § fiskeförordningen att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske (såvida inte tillräckligt skydd kan uppnås genom föreskrifter som vidtas för fiskevården – i sådant fall används bemyndigandet i 19 § fiskelagen och 2 kap. 7 § fiskeförordningen). Möjligheten att meddela föreskrifter är därmed begränsad på så sätt att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Dessutom gäller de be-

gränsningar som följer av EU-rätten och som beskrivs i avsnitt 4.4. Dessa begränsningar innebär bl.a. att föreskrifter som berör andra medlemsstaters fartyg, om man bortser från föreskrifter om nödgärder enligt artikel 13 i grundförordningen, bara kan antas inom en gräns på tolv nautiska mil från baslinjen och då endast efter samråd (se artikel 20 i grundförordningen).

När det gäller vatten där bara svenska fartyg har tillträde till fiske meddelar Havs- och vattenmyndigheten nationella föreskrifter om bevarandeåtgärder med stöd av artikel 11.1 i grundförordningen. När det gäller vatten där även andra medlemsstaters fartyg har tillträde till fiske är myndighetens utgångspunkt i stället att Sverige ska verka för att kommissionen antar åtgärder som behövs för att skydda Natura 2000-områden genom delegerade akter i enlighet med förfarandet i artikel 11.3 i grundförordningen.

Möjligheten att med stöd av artikel 20 i grundförordningen anta bevarandeåtgärder som berör även andra medlemsstaters fiskefartyg inom en gräns på tolv nautiska mil från baslinjen har i princip aldrig använts av Havs- och vattenmyndigheten. I vissa områden tillämpas s.k. flaggstatsjurisdiktion för danskt fiske som bedrivs enligt mellanstatliga avtal som Sverige ingått med Danmark. Det betyder att danska fartyg bedriver fiske enligt danska regler i svenskt territorialvatten. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning innebär det att även om bevarandeåtgärder skulle införas i svensk lagstiftning med stöd av artikel 20 i grundförordningen skulle danska fiskefartyg inte vara bundna av de svenska reglerna i de geografiska områden som de bilaterala avtalen i dag omfattar. För att bevarandeåtgärderna ska bli gällande i förhållande till danska fartyg skulle det alltså krävas att Danmark inför motsvarande nationella åtgärder (se Havs- och vattenmyndighetens redovisning den 1 september 2020 av regeringsuppdraget Uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, dnr 325-2020, s. 55–56).

## 5 Bemyndigandet att föreskriva om naturvårdshänsyn vid fiske ska utvidgas

**Regeringens förslag:** Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske ska utvidgas på så sätt att föreskrifter ska få meddelas även om de är så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Detta ska gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att fiske i havet medför en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett Natura 2000-område. Det ska också gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att sådant fiske medför att den art eller de arter som avses att skyddas i ett Natura 2000-område utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

**Utredningens förslag (SOU 2022:66)** överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att utvidgningen av bemyndigandet ska gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att fiske medför en försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna i Natura 2000-områden eller betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden. Utredningen föreslår också att utvidgningen bara ska avse föreskrifter som meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Bland dessa finns *Bird Life Sverige*, *Havs- och kustfiskarnas producentorganisation*, *Kustbevakningen*, *länsstyrelserna i Norrbottens, Stockholms, Västerbottens och Östergötlands län*, *Naturvårdsverket*, *Statens jordbruksverk*, *Sveriges fiskevattenägareförbund*, *Sveriges fiskares producentorganisation* och *Swedish Pelagic Federation Producentorganisation*.

En mindre grupp remissinstanser ställer sig i huvudsak positiva till förslaget, men har synpunkter och förslag till förändringar. Hit hör *Havs- och vattenmyndigheten*, *länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Skåne, Västra Götalands och Uppsala län* och *Naturskyddsföreningen*.

Flera av remissinstanserna anser att utvidgningen av bemyndigandet även borde omfatta föreskrifter som behövs för att skydda andra typer av marina skyddade områden än Natura 2000-områden, såsom nationalparker och naturreservat, och för att genomföra andra direktivsbestämmelser än artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, såsom artikel 12 i samma direktiv och artikel 13 i havsmiljödirektivet. Till dessa remissinstanser hör *Havs- och vattenmyndigheten*, *länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län*, *Naturskyddsföreningen* och *Stockholms universitet*.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att de möjligheter till reglering av fisket som ett utvidgat bemyndigande ger även kan behövas i sötvattenmiljöer och att frågan bör utredas vidare. En liknande synpunkt förs fram av *Länsstyrelsen i Gotlands län*, som påpekar att ett Natura 2000-område kan inkludera både hav och sötvatten.

*Stockholms universitet* anser att det är olyckligt att utvidgningen av bemyndigandet har begränsats till områden där endast svenska fiskefartyg har rätt att fiska, eftersom det kan finnas behov av att begränsa fisket i sådan utsträckning att det avsevärt försvåras även i andra områden. Universitetet pekar i detta sammanhang på medlemsstaternas möjlighet att med stöd av artikel 20 i grundförordningen vidta åtgärder även mot andra staters fiske inom hela territorialhavet. Liknande synpunkter förs fram av *Naturskyddsföreningen*. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det finns flera Natura 2000-områden som påverkas negativt av det storskaliga pelagiska fisket, dvs. fisket efter arter som lever i den fria vattenmassan, som bedrivs mellan fyra och tolv nautiska mil från baslinjen och att avgränsningen innebär att man inte kommer att kunna uppnå ett gott skydd för Natura 2000-områdenas bevarandevärden.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att författningsförslaget bör förtydligas så att det framgår att det är de livsmiljöer som motiverat utpekandet av ett Natura 2000-område som avses med uttrycket "livsmiljöerna och habitaterna för arterna".

*Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det utvidgade bemyndigandet bör formuleras på ett sätt som så långt som möjligt överensstämmer med hur artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet är formulerad. Länsstyrelsen påpekar att det finns en skillnad mellan uttrycket ”betydande störningar”, som används i utredningens författningsförslag, och ”störningar som kan ha betydande konsekvenser” samt att en hänvisning till konsekvenserna för målen med direktivet saknas. Länsstyrelsen påpekar också att det kan finnas arter inom ett Natura 2000-område som omfattas av annat skydd än att vara listade som Natura 2000-arter. Liknande synpunkter framförs av *Helsingborgs tingsrätt* och *länsstyrelserna i Gävleborgs, Hallands, Kalmar och Västra Götalands län*.

*Hovrätten för Västra Sverige* för fram att den som bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av bl.a. 20 § första stycket fiskelagen (1993:787) döms till böter eller fängelse i högst två år (se 40 § fiskelagen). Om överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av den utvidgade föreskriftsrätten, vilken i förslaget placerats i en ny 20 a §, också ska vara straffsanktionerade bör detta, enligt hovrätten, komma till klart uttryck.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen bör utvidgas i fråga om föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden*

Som nämnts i avsnitt 4.5 driver Havs- och vattenmyndigheten ett löpande arbete med att införa bevarandeåtgärder i form av föreskrifter om fiske i havet. Utgångspunkten för arbetet är att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Som nämnts i avsnitt 4.3 är bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen att meddela föreskrifter om vilka naturvårdshänsyn som ska tas vid fiske begränsat på så sätt att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Såvida de bevarandeåtgärder som behövs inte också är beståndsbevarande, och därmed kan antas med stöd av bemyndigandet i 19 § fiskelagen att meddela föreskrifter för fiskevården, är det alltså inte möjligt för Havs- och vattenmyndigheten (till vilken föreskriftsrätten enligt 19 och 20 §§ fiskelagen har subdelegerats) att inom ramen för fiskelagstiftningen meddela alla de föreskrifter som Sverige har möjlighet att anta enligt EUrätten och som kan krävas för att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet (medlemsstaternas möjligheter att anta nationell fiskereglering beskrivs i avsnitt 4.4).

Syftet med begränsningsregeln i 20 § första stycket fiskelagen är att markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning (se propositionen *Ändringar i fiskelagen*, m.m., prop. 2002/03:41 s. 14). Av Proposition om fiskelag m.m. framgår att bestämmelsen har utformats med utgångspunkt i regler om naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och rennäringslagen (1971:437) (prop. 1992/93:232 s. 44–45). Den bakomliggande systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl ska regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna (se prop. 2002/03:41 s. 14). I de fall där en bevarandeåtgärd i form av en föreskrift är så ingripande att fisket avsevärt försvåras är tanken alltså att föreskriften ska meddelas inom

ramen för miljölagstiftningen, om det inte är möjligt att använda bemyndigandet i 19 § fiskelagen (jfr prop. 1992/93:232 s. 44).

Detta innebär att den reglering av fisket i havet som syftar till att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet inte kan hållas samman fullt ut. Regelverket blir därmed mer svåröverskådligt för både enskilda och myndigheter, vilket kan påverka såväl efterlevnad och kontroll som förutsättningarna att bedriva ett effektivt arbete med att utvärdera och vid behov förändra bestämmelserna i fråga.

Möjligheten till reglering inom såväl fiske- som miljölagstiftningen kan också ha bidragit till en osäkerhet hos myndigheterna när det gäller frågan om vilken lagstiftning som ska användas när fiske inom marina skyddade områden ska regleras. Detta kan i sin tur, i enstaka fall, ha lett till förseningar i arbetet med att anta bevarandeåtgärder för att skydda Natura 2000-områden från påverkan av fiske. Härtill kommer att möjligheterna att inom ramen för miljölagstiftningen meddela föreskrifter om fiske i syfte att skydda Natura 2000-områden är begränsade i vissa avseenden. Det är t.ex. inte möjligt att med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken reglera fiske utanför ett Natura 2000-område som kan påverka förhållandena inom området. När ett Natura 2000-område också omfattas av skydd som nationalpark eller naturreservat kan föreskrifter som begränsar fisket i området meddelas med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 3 respektive 5 §§ miljöbalken. När det gäller naturreservat har det ansetts möjligt att reglera även verksamheter som bedrivs utanför reservatet som kan få skadliga effekter i reservatet (se propositionen Miljöbalk, prop. 1997/98:45 del 2 s. 74). I fråga om nationalparker omfattar föreskriftsmöjligheten däremot bara själva området. Fiske som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kan också kräva ett s.k. Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken, oavsett om det bedrivs inom eller utanför området. Som nämns i avsnitt 4.5 tillämpas dock dessa regler mycket sällan på fiske. Utgångspunkten för Havs- och vattenmyndighetens arbete är också att regleringen av fisket ska vara utformad på ett sådant sätt att tillståndsprövningar inte ska behövas i fråga om fiske i havet. Mot denna bakgrund är det ändamålsenligt och effektivt att, som utredningen föreslår, utvidga bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen på så sätt att det görs ett undantag från begränsningsregeln för sådana föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden från påverkan av fiske i havet.

#### *En mer omfattande utvidgning av bemyndigandet kräver ytterligare utredning*

Flera remissinstanser, däribland *Havs- och vattenmyndigheten* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, för fram att undantag från begränsningsregeln inte bara borde göras i fråga om föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden, utan även i andra fall, såsom när det gäller andra marina skyddade områden och föreskrifter som behövs för att genomföra andra direktivsbestämmelser. Regeringen konstaterar att det nu aktuella förslaget syftar till att förbättra genomförandet av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet och har avgränsats i enlighet med detta. Flera av de argument som talar för att göra undantag från begränsningsregeln i fråga om föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-

områden i havet kan göras gällande även i andra situationer. Frågan behöver dock utredas närmare innan det kan bli aktuellt att föreslå ytterligare undantag från, eller ett borttagande av, begränsningsregeln i bemyndigandet.

*Utvidgningen av bemyndigandet bör utformas i linje med artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet och miljöbalkens bestämmelser*

När det gäller den närmare utformningen av undantaget från begränsningsregeln föreslår utredningen att begränsningen inte ska gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför en försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna i sådana områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken (dvs. Natura 2000-områden). Den ska heller inte gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden.

Syftet med undantaget är att det ska vara möjligt att meddela de föreskrifter som behövs för att leva upp till skyldigheterna i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Skåne län*, påpekar att utredningens förslag till undantag från begränsningsregeln har utformats på ett sätt som i vissa delar avviker från formuleringarna i artikel 6.2 och att förslaget därför behöver förtydligas i olika avseenden.

Regeringen konstaterar att artikel 6.2 ställer krav på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna. Som Länsstyrelsen i Blekinge län påpekar avses med "livsmiljöerna" och "habitatet för arterna" i detta sammanhang de livsmiljöer och habitat som har motiverat utpekandet av Natura 2000-området i fråga. Detta bör förtydligas vid utformningen av undantaget från begränsningsregeln i 20 § fiskelagen. Vidare bör de termer och uttryck som används anpassas till de bestämmelser i miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som i dag genomför artikel 6.2. Där används ordet livsmiljö som en övergripande beteckning för såväl livsmiljöer i direktivets mening som för de miljöer som i direktivet kallas habitat för arter.

Artikel 6.2 ställer också krav på att förhindra störningar av de arter för vilka Natura 2000-områden har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. Syftet med direktivet formuleras i artikel 2 som att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. Som *Länsstyrelsen i Skåne län* påpekar finns det en skillnad mellan "störningar som kan ha betydande konsekvenser" och "betydande störningar". Den först nämnda formuleringen kan uppfattas som en beskrivning av störningar som i sig är mindre omfattande än de störningar som beskrivs i den andra formuleringen. Inom ett Natura 2000-område kan det vidare finnas arter som inte har motiverat att området pekats ut som Natura 2000-område, men som omfattas av någon annan form av skydd. Enligt regeringens mening bör förslaget till undantag från begränsningsregeln utformas så att det i dessa avseenden överensstämmer med det som krävs enligt artikel 6.2. Förslaget bör samtidigt också anpassas till 7 kap. 28 b §



miljöbalken, där formuleringen ”störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna” har valts för att uttrycka det som i direktivet beskrivs som störningar som ”kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet”. Det bör därför i lagen anges att undantaget från begränsningsregeln gäller i fråga om föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför att den art eller de arter som avses att skyddas i ett Natura 2000-område utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

För att det ska vara tydligt i vilka fall undantaget från begränsningsregeln gäller bör det vidare hänvisas till sådana områden som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken. Förteckningen över Natura 2000-områden förs av Naturvårdsverket (se 15 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

Bestämmelsen om undantag från begränsningsregeln bör inte placeras i en ny paragraf, vilket föreslås i utredningen, utan föras in i 20 § fiskelagen, där såväl bemyndigandet att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske som själva begränsningsregeln finns. Samtidigt bör det nuvarande andra stycket i paragrafen, som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på miljöanalyser, brytas ut och placeras i en ny paragraf. I samband med detta bör, som *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar, justeringar göras i straffbestämmelserna i 40 § så att det tydligt framgår att brott mot föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske är straffsanktionerade, oavsett om de meddelats med stöd av bestämmelsen om undantag från begränsningsregeln eller inte.

#### *Utvidgningen av bemyndigandet i 20 § fiskelagen bör gälla föreskrifter om fiske i havet*

När det gäller tillämpningsområdet för undantaget från begränsningsregeln för utredningen fram att bevarandeåtgärder i havsområden där flera medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska i normalfallet behöver omfatta allt fiske som bedrivs i områdena för att de ska ha effekt och för att syftet med artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet ska uppnås. Nationella föreskrifter som påverkar även andra medlemsstaters fiskefartyg får meddelas med stöd av artikel 20 i grundförordningen. Föreskrifter som meddelas med stöd av den artikeln får dock inte avse fiske utanför tolv nautiska mil från baslinjen. Med hänsyn till detta, och med beaktande av att artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet ska tillämpas ända ut i medlemsstaternas ekonomiska zoner, anser utredningen att artikel 20 i grundförordningen inte kan läggas till grund för nationella föreskrifter som behövs för att fullgöra artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Enligt utredningens mening bör föreskrifter som behövs för att uppfylla kraven i artikeln i stället meddelas med stöd av artikel 11.1 i grundförordningen. Eftersom befogenheterna i den artikeln är begränsade till åtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg anser utredningen att nationella föreskrifter för att förhindra att fiske medför försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden bör begränsas till de delar av Sveriges sjöterritorium i havet där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska, dvs. i området innanför fyra nautiska mil från baslinjen i Skagerrak och Östersjön och innanför tre nautiska mil från kustlinjen i

Kattegatt. Bevarandeåtgärder som riktas mot såväl det svenska fisket som andra medlemsstaters fiske i övriga delar av Sveriges sjöterritorium i havet och i Sveriges ekonomiska zon bör enligt utredningens uppfattning uteslutande regleras genom unionslagstiftningen.

Bland andra *Stockholms universitet* anser att tillämpningsområdet för undantaget från begränsningsregeln inte bör avgränsas på det sätt om utredningen föreslagit. Regeringen konstaterar att föreskrifter som meddelas med stöd av 20 § fiskelagen gäller såväl vid fiske i Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon som vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser (se 1 och 24 §§ fiskelagen). När det gäller fiske i havet kan bemyndigandet alltså användas för att reglera dels fiske i svenska vatten, dels svenskt fiske i internationellt vatten och i andra länders territorialvatten, i den mån Sverige har befogenhet att meddela föreskrifter enligt EU-rätten.

Enligt regeringens mening finns det inte skäl att avgränsa tillämpningsområdet för undantaget från begränsningsregeln på det sätt som utredningen föreslår. Reglering genom unionslagstiftningen är visserligen att föredra så snart en åtgärd behöver riktas mot såväl svenska som andra medlemsstaters fiskefartyg. Det kan dock uppstå situationer där nationella åtgärder ändå behöver vidtas, t.ex. i fall där en nationell åtgärd kan uppfylla en unionsrättslig skyldighet samtidigt som motsvarande unionslagstiftning inte kan förväntas antas i rimlig tid. Det är därför angeläget att det blir möjligt att utnyttja alla de möjligheter som EU-rätten ger att genom nationella föreskrifter reglera fiske i havet på det sätt som behövs för att skydda Natura 2000-områden i enlighet med Sveriges skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. I de fall där det finns behov av reglering av fiske i territorialhavet för att skydda ett Natura 2000-område bör de befogenheter som ges i artikel 20 i grundförordningen kunna utnyttjas fullt ut, dvs. oaktat att den reglering som behövs avsevärt inskränker fisket. Vidare bör sådana nödatgärder som avses i artikel 13 i grundförordningen, och som kan riktas mot såväl egna som andra medlemsstaters fiskefartyg ända ut i Sveriges ekonomiska zon, kunna vidtas utan hinder av begränsningen av bemyndigandet i 20 § fiskelagen. Det bör även vara möjligt att utnyttja de olika befogenheter som finns i grundförordningen och i den tekniska förordningen att enbart reglera svenskt fiske, om förhållandena är sådana att det behövs för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2. Detta torde dock i allmänhet bara vara aktuellt att göra i de områden där endast svenska fartyg har rätt att fiska. Att endast reglera svenska fartygs fiske i ett område där även andra medlemsstater har rätt att fiska skulle kunna leda till att andra medlemsstater ökar sitt fiske i området. Beroende på hur förhållandena ser ut i det område som är aktuellt kan alltså risken för att reglerna inte skulle få avsedd effekt vara relativt hög.

Utredningens förslag till undantag från begränsningsregeln omfattar vidare enbart fiske i havet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* för fram att ett undantag kan behövas även när det gäller fiske i andra vatten. När det gäller denna fråga konstaterar regeringen att fisket i havet är betydligt rörligare än fisket i inlandsvatten. Det är därmed lättare för enskilda som fiskar i inlandsvatten att hålla sig informerade om vilka regler som gäller på den plats där fisket bedrivs. Behovet av en sammanhållen reglering gör

sig därför inte gällande på samma sätt som när det handlar om fiske i havet. Den samsyn som finns mellan myndigheterna om att frågor om naturvårdshänsyn vid fiske i havet i första hand ska regleras genom fiskelagstiftningen finns heller inte när det gäller reglering av fiske i sötvattensområdena. Såvitt regeringen känner till har det heller inte identifierats några problem kopplade till tillämpningen av de regler som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet när det gäller fiske i inlandsvatten.

## 6 Ersättning på grund av föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden

### 6.1 Regeringsformen innebär att enskilda ska tillförsäkras ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras

**Regeringens bedömning:** Regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd innebär att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning när pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras till följd av föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske.

**Utredningens bedömning (SOU 2023:20)** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Havs- och vattenmyndigheten* för fram vissa synpunkter på Högsta domstolens avgörande Gränsälvsfiskarnas förlust (NJA 2014 s. 332). Inga andra remissinstanser för fram några synpunkter som berör innebörden av egendomsskyddet i relation till regleringar av fiske.

#### Skälen för regeringens bedömning

*Fiske med stöd av enskild rätt omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*

I avsnitt 5 föreslås att bemyndigandet i 20 § fiskelagen (1993:787) för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske ska utvidgas på så sätt att föreskrifter ska få meddelas även om de är så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Detta ska gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att fiske i havet medför en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett Natura 2000-område. Det ska också gälla om föreskrifterna behövs för att förhindra att fiske i havet medför störningar av den art eller de arter för vilka ett Natura 2000-område har utsetts och som kan ha betydande konsekvenser för bevarandet av arten eller arterna i området.

I havet finns allmänna och enskilda vatten. Enskilda vatten är sådana vatten som hör till fastigheterna enligt bestämmelserna i lagen (1950:595)

om gräns mot allmänt vattenområde (1 § i lagen). I enskilda vatten är huvudregeln att fisket tillhör fastighetsägaren (9 § första stycket fiskelagen).

Rätt till fiske i enskilt vatten kan också grundas på avtal, urminnes hävd, dom, skattläggning och annan särskild grund (jfr punkt 2 i övergångsbestämmelserna till fiskelagen). Särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske i vissa delar av landet finns vidare i rennäringslagen (1971:437).

Äganderätten till ett vattenområde kan sammanfalla med rätten till fisket i området, men gör det ofta inte. Eftersom skiftet av fastigheter har utförts på olika sätt finns det fastigheter som ligger vid vatten som saknar fiskerätt och fastigheter som inte ligger vid vatten som har fiskerätt. Ett vattenområde kan vara delat mellan strandfastigheterna, medan fisket är samfällt.

Fiskerättshavarens rätt till fiske i enskilt vatten är inte alltid exklusiv. Svenska medborgare har rätt att fiska i enskilda vatten i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till fiskelagen (9 § första stycket andra meningen), den s.k. frifiskerätten. Denna rätt gäller också i viss utsträckning utländska fysiska och juridiska personer (13 § fiskelagen).

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med inskränkning i användningen av mark eller byggnad avses allehanda inskränkningar i form av användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat m.m. Genom denna bestämmelse skyddas enskilda från inskränkningar i användningen av fast egendom. Skyddet omfattar inte bara den som innehar mark eller byggnad med äganderätt, utan även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt (se propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117 s. 15 och 49).

Av rättspraxis framgår att regeringsformen kräver att det görs en fristående proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen i varje enskilt fall vid vissa tvångsvisa marköverföringar (se Högsta domstolens avgörande Parkfastigheten [NJA 2018 s. 753]). Motsvarande krav får antas gälla även vid andra inskränkningar i egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regeringsformen.

Fast egendom definieras i 1 kap. 1 § jordabalken som jord och avser alla inom svensk jurisdiktion belägna delar av jordytan, som är föremål för äganderätt, oavsett om den består av torr mark eller täcks av vatten (se prop. 1966:24 s. 8 och 58). Enskilt vatten är alltså fast egendom. Fiske på enskilt vatten som bedrivs med stöd av enskild rätt utgör därmed sådan användning av mark som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Att så är fallet har också bekräftats i rättspraxis (se Högsta domstolens avgörande Gränsälvsfiskarnas förlust [NJA 2014 s. 332], där staten ansågs ersättningskyldig gentemot ett antal fiskare vars rätt att fiska följde av äganderätten till deras fastigheter).

Även i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns bestämmelser om skydd för egendom. I artikeln anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får

berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och folkrättens allmänna grundsatser. Detta inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Av Europadomstolens praxis följer att en inskränkning i egendomsskyddet inte får innebära att en orimligt stor börda läggs på den enskilde, vilket kan motverkas genom en ersättningsrätt (se t.ex. Europadomstolens dom den 30 juni 2005 i målet Jahn m.fl. mot Tyskland, nr 46720/99, 72203/01 och 72552/01). Av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framgår att konventionen, inklusive de tillägg som gjorts genom det första tilläggsprotokollet, gäller som svensk lag. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår vidare att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

*Föreskrifter som medför att fiske med stöd av enskild rätt avsevärt försvåras kan grunda rätt till ersättning enligt regeringsformen*

En inskränkning i användningen av mark är förenlig med bestämmelserna i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen om inskränkningen krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med angelägna allmänna intressen avses främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen (se prop. 1993/94:117 s. 15). Regeringens förslag att utvidga bemyndigandet i 20 § fiskelagen avser föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden på det sätt som krävs enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. De inskränkningar i rätten att bedriva fiske på enskilt vatten som möjliggörs genom bemyndigandet bedöms därför vara förenliga med bestämmelserna i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen så länge som kravet på proportionalitet är uppfyllt. Under samma förutsättning bedöms de även vara förenliga med artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Enligt det andra stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen ska ersättning vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Vid inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Huvudregeln är alltså att det ska finnas en rätt till ersättning när det allmänna inskränker användningen av mark. Från denna huvudregel undantas inskränkningar som motiveras av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det övervägas om en rätt till ersättning ska införas. Utgångspunkten är då att ersättning bara bör ges om det, vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen, framstår som orimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar (se propositionen En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 169–170).

Som nämnts utgör fiske på enskilt vatten med stöd av enskild rätt användning av mark i regeringsformens mening. Fiske kan därmed också

utgöra pågående markanvändning. Regeringens förslag att utvidga bemyndigandet i 20 § fiskelagen innebär att det blir möjligt att med stöd av bemyndigandet meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske även om det leder till att fisket avsevärt försvåras. I den mån föreskrifterna gäller enskilt vatten kan de alltså medföra att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Av bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen följer då att den enskilde ska tillförsäkras ersättning enligt grunder som bestäms i lag. För begränsningar som görs av t.ex. miljöskyddsskäl slås det dock inte fast en absolut rätt till ersättning. I stället gäller i fråga om rätten till ersättning vad som föreskrivs i lag om den saken. Det är med andra ord upp till lagstiftaren att avgöra i vilken utsträckning en rätt till ersättning ska finnas för sådana intrång.

I förarbetena till regeringsformen har regeringen uttalat att undantagsregeln exempelvis omfattar de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Huvudregeln om rätt till ersättning vid inskränkningar i egendomsskyddet omfattar enligt samma förarbeten exempelvis inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, dvs. inskränkningar till följd av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (se prop. 2009/10:80 s. 170).

Regeringens förslag att utvidga bemyndigandet i 20 § fiskelagen innebär att det blir möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske som är så ingripande att fisket avsevärt försvåras, när det behövs för att skydda ett Natura 2000-område i enlighet med vad som krävs enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Enligt regeringens mening motsvarar de inskränkningar av rätten att bedriva fiske på enskilt vatten som möjliggörs genom bemyndigandet sådana inskränkningar av rätten till fiske som kan följa av ett beslut om naturreservat. I båda fallen rör det sig om inskränkningar som krävs för att uppnå syftet med ett visst områdesskydd. Regeringen gör därför, i likhet med utredningen, bedömningen att de inskränkningar som möjliggörs genom utvidgningen av bemyndigandet hör till den kategori av inskränkningar som omfattas av huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. För de fall då inskränkningarna medför att fiske på enskilt vatten som bedrivs med stöd av enskild rätt avsevärt försvåras krävs alltså att den enskilde tillförsäkras ersättning. Grunderna för ersättning ska anges i lag.

## 6.2 Ersättningen ska bestämmas i enlighet med miljöbalkens regler om ersättning vid rådighetsinskränkningar

**Regeringens förslag:** Miljöbalkens regler om ersättning vid ingripanden av det allmänna, som bl.a. gäller vid rådighetsinskränkningar på grund av vissa beslut om områdesskydd, ska gälla vid rådighetsinskränkningar på grund av sådana beslut om föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden i havet som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen. Det ska i fiskelagen tas in en bestämmelse som upplyser om detta.

Om föreskrifterna innebär att det krävs tillstånd för ett visst fiske ska ersättning betalas endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Föreskrifter med stöd av det utvidgade bemyndigandet ska beaktas vid tillämpning av ackumuleringsregeln i miljöbalken.

I fråga om talan om rätt till ersättning eller inlösen på grund av föreskrifter som har meddelats med stöd av det utvidgade bemyndigandet ska preskriptionstiden börja löpa när föreskrifterna har trätt i kraft. När det gäller talan om återbetalning av ersättning som grundas på att föreskrifter som har meddelats med stöd av det utvidgade bemyndigandet har upphävts, ska preskriptionstiden börja löpa när föreskrifterna har upphört att gälla.

**Utredningens förslag (SOU 2023:20)** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har inte förslagit några särskilda bestämmelser för det fall att föreskrifterna innebär att det krävs tillstånd för ett visst fiske. Utredningen har heller inte förslagit att föreskrifter enligt det utvidgade bemyndigandet ska beaktas vid tillämpning av ackumuleringsregeln i miljöbalken eller några justeringar i bestämmelserna om preskription.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget. Till dessa instanser hör *Förvaltningsrätten i Göteborg, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveriges fiskevattenägareförbund, Uddevalla tingsrätt och Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen).*

*Länsstyrelserna i Gävleborgs och Västernorrlands län* tillstyrker förslaget. Förslaget tillstyrks i huvudsak även av *länsstyrelserna i Blekinge, Västra Götalands och Skåne län och Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen).*

*Havs- och vattenmyndigheten* avstyrker förslaget och anser att frågan om ersättningsrätt behöver utredas vidare i ett större sammanhang där även frågor om rätt till ersättning på grund av inskränkningar med stöd av 19 § ingår. Bemyndigandena i 19 och 20 §§ fiskelagen tillämpas ofta tillsammans, vilket innebär att rätten till ersättning kommer att se olika ut beroende på om en reglering införs av beståndsvårds- eller naturvårdsskäl. I praktiken är det nästan alltid en kombination. Ytterligare en brist med förslaget är, enligt myndigheten, att det inte kommer att finnas rätt till ersättning när myndigheten inför bestämmelser för områden som omfattas av annat områdesskydd än Natura 2000. Även *länsstyrelserna i Stockholm och Östergötlands län* anser att frågan om ersättning bör utredas vidare och avstyrker därför förslaget. Länsstyrelserna för fram liknande synpunkter som Havs- och vattenmyndigheten och påtalar att det är svårt att skilja på om en inskränkning görs av naturvårdsskäl eller fiskevårdsskäl. Även *Länsstyrelserna i Gotlands, Skåne och Västra Götalands län* anser att det är problematiskt att förslaget enbart omfattar ersättning vid inskränkningar av fiske i Natura 2000-områden.

*Havs- och vattenmyndigheten* för vidare fram att rätten till ersättning kan slå olika beroende på när och hur en reglering görs – om föreskrifter beslutas för ett område i enskilt vatten innan områdesskyddet är klart har fastighetsägare inte rätt till ersättning för intrånget.

Även *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget på den grunden att ersättningsfrågan behöver utredas vidare. Enligt verket hade det varit önskvärt om utredningen redogjort för hur frågor om retroaktivitet kopplat till enskildas ersättningsrätt ska hanteras av staten. *Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län* anför att det är oklart om vissa tidigare beslutade begränsningar av fisket innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras och om fiskerättshavaren därmed har rätt till ersättning enligt utredningens förslag.

*Naturvårdsverket* påtalar också att utredningen inte har gjort någon närmare analys av vad ”pågående markanvändning” inkluderar när det gäller fiske.

*Naturvårdsverket* anser vidare att det saknas en beskrivning av vad som ska ersättas enligt den befintliga bestämmelsen i 31 kap. 4 § första stycket 6 miljöbalken och vad som ska ersättas enligt den av utredningen föreslagna punkt 8. Verket saknar också en tydlig redovisning av varför bestämmelsen i punkt 6 är otillräcklig. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar att rätt till ersättning kan komma att finnas både med stöd av den nya punkt 8 i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken och den befintliga punkt 6. Enligt tingsrätten torde det dock inte uppkomma några praktiska tillämpningsproblem till följd av detta förhållande. Om så skulle vara fallet bör de enligt tingsrätten kunna lösas i rättspraxis.

*Naturvårdsverket* för även fram att utredningen inte har redovisat på vilka grunder förslaget är förenligt med EU-domstolens senaste praxis om otillåtet statligt stöd och att det därför är oklart om den frågan i sig är tillräckligt väl utredd för att utredningens förslag ska kunna ligga till grund för lagstiftning. *Naturvårdsverket* anser också att det är otydligt hur förslaget förhåller sig till bestämmelsen i 31 kap. 13 § miljöbalken om att den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen ska väcka talan hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har fått laga kraft. Verket för fram att relevanta förhållanden kring gränser mellan enskilt och allmänt vatten och vilka som innehar fiskerätten i vilka områden ofta är komplicerade. Om ersättnings-talan ska väckas mot staten inom ett år lägger detta en omfattande utredningsbörd på myndigheterna. Det kan påverka de enskilda fiskerättsinnehavarna negativt eftersom de kan gå miste om sin rätt till ersättning om de inte själva bevakar sin rätt.

*Länsstyrelsen i Skåne län* för fram att det, ur ett ersättningsperspektiv, är viktigt att veta var gränsen går mellan havet och sötvattensområdet, särskilt i mynningsområden. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att en justering av första meningen i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken bör övervägas, så att det klart framgår att även vatten omfattas eftersom man vanligen skiljer mellan mark och vatten i juridiskt språkbruk.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Miljöbalken innehåller regler om ersättning vid rådighetsinskränkningar på grund av beslut om områdesskydd*

I 31 kap. miljöbalken finns regler om ersättning vid inskränkningar i användningen av mark, s.k. rådighetsinskränkningar. Enligt dessa regler kan rätt till ersättning finnas bl.a. vid rådighetsinskränkningar på grund av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Grunden för rätten till



ersättning finns i 31 kap. 4 § första stycket, där det anges att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet hör till någon av de typer av beslut som räknas upp i bestämmelsen. Hit hör bl.a. beslut som gäller föreskrifter enligt 7 kap. 5 § miljöbalken om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och beslut som gäller skydd för särskilda områden (dvs. Natura 2000-områden) enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken. Av 31 kap. 3 § framgår att den som har särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning på motsvarande sätt som en fastighetsägare. I förarbetena till bestämmelsen anges att med särskild rätt till fastighet avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande sakrätter. Hit torde, enligt förarbetena, även renskötselrätt räknas (se propositionen Miljöbalk, prop. 1997/98:45 del 2 s. 320).

I 31 kap. 5 § första stycket miljöbalken anges att om ett beslut enligt 31 kap. 4 § första stycket 1, 2, 5 eller 6 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor. Punkterna 1, 2 och 5 avser beslut som gäller föreskrifter om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och vattenskyddsområden. Punkt 6 avser beslut som gäller skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§.

Av 31 kap. 2 § miljöbalken framgår att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:71) ska gälla vid ersättning enligt kapitlet, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser. Detta innebär att bestämmelserna om expropriationsersättning i 4 kap. 1 § expropriationslagen ska tillämpas när ersättningens storlek ska bestämmas. I den aktuella bestämmelsen anges att om en del av en fastighet exproprieras ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. På detta belopp ska ett schablon tillägg betalas med 25 procent. Ersättning ska även betalas för de skador som i övrigt uppkommer för ägaren genom expropriationen, s.k. annan ersättning.

Av 31 kap. 8 § framgår att fastighetsägaren i vissa fall har rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §.

Vid tillämpningen av 31 kap. 4 och 8 §§ miljöbalken ska, enligt den s.k. ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 §, hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § skogsvårdslagen samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas. Bestämmelserna innebär att vissa beslut under de senaste tio åren ska läggas samman med det senaste beslutet när bedömningen görs av om kvalifikationsgränsen för ersättning eller inlösen har överträts. Regeln har en mot svarighet i 14 kap. 22 § plan- och bygglagen.

I 31 kap. 12 § första stycket miljöbalken finns en bestämmelse som ger myndigheter möjlighet att i förväg bedöma kostnaden för ett planerat skydd. Enligt bestämmelsen får en myndighet, innan den fattar ett beslut som kan leda till ersättning, förelägga den som vill göra anspråk på

betalning eller inlösen att inom en viss tid, minst två månader, anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att rätten till talan annars förloras.

I 31 kap. 13 § miljöbalken anges att om ingen överenskommelse om ersättning eller inlösen har träffats och rätten till talan heller inte har gått förlorad enligt 12 §, ska den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

I 31 kap. 15 § miljöbalken regleras frågor om återbetalning av ersättning. Om ersättning har betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och föreskrifterna upphävs helt eller delvis eller tillstånd eller dispens ges, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse. Talan om återbetalning ska väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut vid påföljd att rätten att föra talan annars går förlorad.

*Utgångspunkten bör vara att miljöbalkens regler om ersättning ska gälla även i fråga om rådighetsinskränkningar på grund av beslut om föreskrifter enligt 20 § fiskelagen*

Förslaget att utvidga bemyndigandet i 20 § fiskelagen innebär att det (med de begränsningar som följer av EU-rätten) blir möjligt att med stöd av bemyndigandet meddela alla de föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske i havet som behövs för att skydda ett Natura 2000-område, i enlighet med vad som krävs enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. De föreskrifter som kan meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet har samma syfte som bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. För den enskilde kommer föreskrifterna, i de fall då de innebär att ett visst fiske förbjuds, att ha samma effekt som ett beslut om avslag på en ansökan om att bedriva sådant fiske med stöd av ett Natura 2000-tillstånd eller föreskrifter om fiskeförbud i ett beslut om naturreservat (ofta skyddas Natura 2000-områden genom beslut om naturreservat). Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att utgångspunkten bör vara att ersättningsfrågorna bör regleras på samma sätt när pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen som när ett sådant försvårande sker genom ett beslut om avslag på en ansökan om Natura 2000-tillstånd, ett beslut om naturreservat eller något annat beslut om områdesskydd.

Några remissinstanser, däribland *Havs- och vattenmyndigheten*, anser att det inte bör införas en reglering av rätten till ersättning vid inskränkningar av fiske som endast omfattar inskränkningar som syftar till att skydda Natura 2000-områden, utan att frågan om rätt till ersättning i dessa fall behöver utredas tillsammans med frågor om rätt till ersättning vid

inskränkningar som görs för att värna andra typer av skyddade områden och inskränkningar som görs av fiskevårdsskäl.

Regeringen konstaterar att den utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen som regeringen föreslår i avsnitt 5 endast gäller i fråga om föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden. I de fall då skyddet av andra typer av skyddade områden kräver att fisket regleras på ett sådant sätt att det avsevärt försvåras behöver regleringen även fortsättningsvis ske inom ramen för miljölagstiftningen, dvs. primärt i beslut om föreskrifter om nationalparker och naturreservat. Om fisket regleras i sådana beslut gäller därmed bestämmelserna om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Inskränkningar som görs av fiskevårdsskäl kan, som nämnts i avsnitt 5, göras trots att fisket avsevärt försvåras. Av rättsfallet Gränsälvsfiskarnas förlust (NJA 2014 s. 332) framgår att det under vissa omständigheter finns en rätt till ersättning i dessa fall. Det vore naturligtvis en fördel om rätten till ersättning vid inskränkningar av fiskevårdsskäl var reglerad. Det förhållandet att rätten till sådan ersättning är oreglerad utgör dock, enligt regeringens mening, inte något hinder mot att nu reglera rätten till ersättning när fisket inskränks i syfte att skydda Natura 2000-områden.

*Beslut om föreskrifter enligt det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen bör läggas till i uppräkningsgrunderna i beslut om ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken*

Utredningen föreslår att de regler som gäller vid rådgivningsinskränkningar på grund av beslut om områdesskydd ska göras tillämpliga även i fråga om rådgivningsinskränkningar på grund av beslut om att meddela föreskrifter med stöd av det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen, genom att sådana beslut läggs till i uppräkningsgrunderna i beslut som kan utlösa ersättningsrätt i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Regeringen instämmer i utredningens förslag i detta avseende. Ett alternativ skulle kunna vara att placera en bestämmelse om grunden för rätt till ersättning i fiskelagen och att göra övriga relevanta bestämmelser i miljöbalken tillämpliga genom hänvisningar (jfr 19 § skogsvårdslagen). Med hänsyn till att det i detta fall är fråga om ersättning på grund av föreskrifter som krävs för att uppnå syftet med ett Natura 2000-område och som därmed kompletterar miljöbalkens regler om skydd av sådana områden framstår dock den av utredningen föreslagna lösningen som mer lämplig i detta fall. Regeringen anser också, i likhet med utredningen, att det är lämpligt att föra in en bestämmelse i fiskelagen som upplyser om att regler om rätt till ersättning finns i miljöbalken.

*Naturvårdsverket* för fram att det i utredningen saknas en redovisning av varför bestämmelsen i 31 kap. 4 § första stycket 6 miljöbalken inte är tillräcklig för att uppnå syftet med utredningens förslag. Av den aktuella punkten framgår att beslut som gäller skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ är sådana beslut som kan utlösa ersättningsrätt enligt paragrafen. Bestämmelserna i 7 kap. 28 a–29 b §§ innehåller regler om tillstånd att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område, s.k. Natura 2000-tillstånd. Regeringen konstaterar att ett beslut om föreskrifter som fattas med stöd av det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen inte är ett

beslut enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken. Rätt till ersättning för rådgivningsinskränkningar som uppstår till följd av föreskrifter enligt 20 § fiskelagen kan därför inte grundas redan på den befintliga bestämmelsen i 31 kap. 4 § första stycket 6, utan det krävs att ett tillägg görs i uppräkningsgrunden av ersättningsgrundande beslut för att sådana föreskrifter ska kunna utlösa ersättningsrätt.

*Naturvårdsverket* saknar även en beskrivning av vad som ska ersättas enligt den befintliga bestämmelsen i 31 kap. 4 § första stycket 6 miljöbalken och vad som ska ersättas enligt den av utredningen föreslagna nya punkten i uppräkningsgrunden av ersättningsgrundande beslut. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att det inte är otänkbart att rätt till ersättning kan komma att finnas med stöd av båda punkterna, men att detta inte torde leda till några tillämpningsproblem. När det gäller bestämmelsen i punkt 6 konstaterar regeringen att inskränkningar som grundas på beslut om skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ görs inom ramen för en tillståndsprövning. En förutsättning för ersättning är därför, enligt 31 kap. 5 § första stycket, att tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor (se prop. 2000/01:111 s. 60–61). Om ett visst fiske redan har förbjudits i föreskrifter enligt 20 § fiskelagen torde det inte vara aktuellt för en enskild att ansöka om att få bedriva det aktuella fisket med stöd av ett Natura 2000-tillstånd. För det fall att en sådan ansökan lämnats in, men ännu inte hunnit avgöras, när föreskrifterna träder i kraft får inskränkningen i den pågående markanvändningen anses ha uppkommit redan genom föreskrifterna. Ett därefter meddelat beslut om avslag på ansökan om Natura 2000-tillstånd kan då inte anses innebära att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. På motsvarande sätt kan föreskrifter som innebär att det blir förbjudet att bedriva ett fiske som redan omfattas av ett beslut om avslag på en ansökan om Natura 2000-tillstånd inte anses medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom rådgivningsinskränkningen i ett sådant fall uppstått redan genom avslagsbeslutet. I normalfallet bör det därmed vara tydligt vilket beslut som leder till en inskränkning av pågående markanvändning och som därmed grundar rätt till ersättning. Det kan tänkas att det inträffar fall där föreskrifter om inskränkningar i möjligheten att bedriva fiske och beslut att neka Natura 2000-tillstånd avseende fiske inskränker markanvändningen på en fastighet på olika sätt och där rätt till ersättning skulle kunna finnas med stöd av båda punkterna. Hur ersättningen ska bestämmas i ett sådant fall får redas ut i det enskilda fallet, bl.a. med tillämpning av den på s. 33 beskrivna ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken.

*Naturvårdsverket* invänder också mot att det inte har gjorts någon närmare analys av vad uttrycket ”pågående markanvändning” inkluderar när det gäller fiske. Regeringen konstaterar att pågående markanvändning är ett grundläggande uttryckssätt när det gäller rätten till intrångsersättning. Det används i såväl 2 kap. 15 § regeringsformen som 31 kap. 4 § miljöbalken. Vid bedömningen av om en viss föreskrift om fiske ska anses medföra en inskränkning i pågående markanvändning får man alltså ta hänsyn till de uttalanden om vad som kan anses vara en pågående respektive ändrad markanvändning som har gjorts i förarbetena till dessa bestämmelser och i rättspraxis.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att ett förtydligande av 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken bör övervägas i samband med att den nya

beslutsstypen läggs till i uppräknningen av ersättningsgrundande beslut, så att det klart framgår att vatten omfattas. Regeringen konstaterar att terminologin i paragrafen motsvarar användningen av ordet mark i 2 kap. 15 § regeringsformen och att det får anses vedertaget att ordet mark i detta sammanhang omfattar såväl torr mark som mark som täcks av vatten. Det finns därför inte något behov av att tydliggöra bestämmelsen i detta avseende.

*Naturvårdsverket* anser att det är oklart om förslaget förenlighet med EU:s regler om statligt stöd är tillräckligt väl utredd. När det gäller denna fråga konstaterar regeringen att statsstödsregelverket alltid måste beaktas vid tillämpning av regler om ersättning. De begränsningar av fisket som möjliggörs genom det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen motsvarar i praktiken de begränsningar som i dag kan följa av ett beslut om avslag på en ansökan om Natura 2000-tillstånd eller av föreskrifter om fiskeförbud i ett beslut om naturreservat. Förslaget innebär att de regler om ersättning som gäller i de sist nämnda fallen blir tillämpliga även i situationer där motsvarande inskränkningar i stället uppkommer till följd av föreskrifter med stöd av fiskelagen. I sak innebär förslaget alltså inte någon utvidgning av rätten till ersättning för inskränkningar som görs i syfte att skydda Natura 2000-områden i enlighet med vad som krävs enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Förslaget innebär endast att befintliga ersättningsregler görs tillämpliga även när inskränkningarna görs med stöd av fiskelagstiftningen.

*Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län* anser att det är oklart om förslaget innebär att det finns en rätt till ersättning på grund av inskränkningar i fisket som har gjorts före ikraftträdandet. Även *Naturvårdsverket* frågar sig hur frågor om retroaktivitet ska hanteras av staten, medan *Havs- och vattenmyndigheten* påpekar att fastighetsägare inte har rätt till ersättning på grund av föreskrifter som beslutas för ett område innan områdesskyddet är klart.

När det gäller frågan om rätt till ersättning för inskränkningar som har gjorts före ikraftträdandet konstaterar regeringen inledningsvis att förslaget om rätt till ersättning endast gäller i fråga om föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet i 20 § fiskelagen. Förslaget innebär därmed inte någon förändring när det gäller inskränkningar som har beslutats med stöd av 19 § samma lag. Regeringen konstaterar vidare att rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken förutsätter att ett beslut fattats som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Sådana inskränkningar som har beslutats med stöd av bemyndigandet i 20 § fiskelagen innan den föreslagna utvidgningen av bemyndigandet har trätt i kraft kan dock inte innebära att mark tas i anspråk och får heller inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Redan av den anledningen är rätt till ersättning utesluten. Regeringen konstaterar slutligen att användning av det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen förutsätter att det behövs för att skydda ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2. Innan området har förtecknats är det alltså inte möjligt att med stöd av bemyndigandet meddela föreskrifter som avsevärt försvårar fisket.

Några remissinstanser, däribland *Havs- och vattenmyndigheten*, anser att det kan vara svårt att skilja på om en inskränkning görs av naturvårds-

skäl eller fiskevårdsskäl och att det i praktiken ofta är en kombination. Regeringen konstaterar att denna problematik inte är ny, utan att det redan i dag är nödvändigt att avgöra om en planerad föreskrift kan anses utgöra en föreskrift om fiskevården eller inte, eftersom det är avgörande för frågan om hur ingripande föreskriften får vara.

*Länsstyrelsen i Skåne län* för fram att det, ur ett ersättningsperspektiv, är viktigt att veta var gränsen går mellan havet och sötvattensområdet. Regeringen noterar i detta avseende att Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön och Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena innehåller bestämmelser om gränsen mellan kustvattenområdet och de intilliggande sötvattensområdena.

*Om föreskrifterna innebär att det krävs tillstånd för att bedriva fiske bör den enskilde ha rätt till ersättning endast om tillstånd har vägrats eller villkorats*

Som nämnts på s. 33 följer det av 31 kap. 5 § miljöbalken att vid beslut som gäller föreskrifter om bl.a. nationalparker och naturreservat som innebär att det är förbjudet att vidta en viss åtgärd utan tillstånd betalas ersättning inte när föreskrifterna meddelas utan i stället först sedan tillståndsfrågan har prövats och resulterat i ett avslag eller att tillståndet har förenats med villkor. Utredningen har inte berört frågan om detta bör gälla också i fråga om föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet i 20 § fiskelagen. Regeringen konstaterar dock att det inte är otänkbart att även sådana föreskrifter kan komma att innebära att det är förbjudet att bedriva ett visst fiske utan tillstånd. Regleringen i 31 kap. 5 § miljöbalken bör därför göras tillämplig även i fråga om beslut om föreskrifter enligt 20 § fiskelagen.

*Akkumuleringsregeln – beslut om föreskrifter enligt 20 § fiskelagen bör beaktas i samband med att ersättning bestäms enligt miljöbalken*

Som nämnts följer det av den s.k. ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken att vissa beslut under de senaste tio åren ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om rätt till ersättning och inlösen. Regeln tillkom vid riksdagsbehandlingen av 1987 års plan- och bygglag med följdlagstiftning. Motivet för bestämmelsen var främst att det ansågs stötande om en fastighetsägare genom skilda restriktioner tvingades acceptera ett större intrång än om skadan bedömdes i ett sammanhang (se Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 om en ny plan- och bygglag m.m. [prop. 1985/86:1 och prop. 1984/85:207] s. 152). Utredningen har inte lagt fram något författningsförslag som innebär att beslut om föreskrifter enligt 20 § fiskelagen ska beaktas vid tillämpning av ackumuleringsregeln. Enligt regeringens mening bör dock en sådan följdändring göras, eftersom det inte bör spela någon roll om en avsevärd inskränkning uppkommer direkt genom en föreskrift som meddelas med stöd av 20 § fiskelagen, eller först genom flera efter varandra meddelade föreskrifter. Däremot bedöms det inte behövas någon följdändring i ackumuleringsregeln i 14 kap. 22 § plan- och bygglagen. Den sist nämnda bestämmelsen är tillämplig vid bedömningen av en skadas betydelse enligt någon av bestämmelserna i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ samma lag. Beslut om föreskrifter enligt 20 §

fiskelagen torde inte kunna omfatta samma del av en fastighet som de beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen. Något behov av att beakta sådana beslut om föreskrifter enligt fiskelagen vid tillämpningen av ackumuleringsregeln i plan- och bygglagen finns därmed inte.

*Preskriptionstider bör börja löpa vid föreskrifternas ikraftträdande*

Av 31 kap. 13 § miljöbalken framgår att talan om ersättning eller inlösen ska väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft. Om talan inte väcks inom denna tidsfrist går rätten till ersättning eller inlösen förlorad. *Naturvårdsverket* för fram att det inte är helt klarlagt när beslut till följd av fiskelagen ska anses ha fått laga kraft.

Begreppet laga kraft avser den tidpunkt då ett beslut inte längre kan överklagas och har framför allt betydelse för frågan om när ett överklagbart beslut kan verkställas. Rätten att meddela föreskrifter enligt 20 § fiskelagen har vidaredelegerats till Havs- och vattenmyndigheten (2 kap. 12 § förordningen [1994:1716] om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen). Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att Havs- och vattenmyndighetens beslut att meddela föreskrifter inte får överklagas (se 30 §). Beslut som inte är överklagbara kan sägas få laga kraft omedelbart. Med hänsyn till att begreppet laga kraft framför allt har betydelse i fråga om överklagbara beslut anser regeringen dock att preskriptionstiden för ersättningsanspråk som grundas på föreskrifter som meddelats med stöd av fiskelagen bör utgå från en annan tidpunkt än laga kraft. Enligt regeringens mening är dagen då föreskrifterna träder i kraft en lämplig tidpunkt, dels eftersom det då blir tydligt för var och en hur fristen ska beräknas, dels eftersom den som berörs av föreskrifterna senast vid ikraftträdandet får förväntas ha hunnit informera sig om innehållet i dem. På motsvarande sätt bör preskriptionstiden för sådana anspråk på återbetalning enligt 31 kap. 15 § miljöbalken som grundas på att föreskrifter som avses i 20 § fiskelagen har upphävts räknas från den dag då föreskrifterna upphörde att gälla.

*Naturvårdsverket* för fram att det kan vara svårt att utreda var gränsen går mellan enskilt och allmänt vatten och vem som innehar fiskerätten i ett visst område. Enligt verket kan en ettårig preskriptionstid leda till att enskilda som inte själva bevakar sin rätt går miste om rätten till ersättning. Regeringen delar verkets uppfattning att i synnerhet frågor om vem som är fiskerättshavare kan vara svårutredda. Regeringen konstaterar samtidigt att en ettårig preskriptionstid redan gäller i fråga om ersättning på grund av beslut om föreskrifter om exempelvis nationalparker och naturreservat och att även sådana beslut kan medföra inskränkningar i fiske i enskilt vatten. Enligt regeringens mening finns det därför inte skäl att i de nu aktuella fallen föreskriva om en längre preskriptionstid. Om det skulle visa sig att preskriptionstiden leder till mer omfattande svårigheter för enskilda att göra sin rätt till ersättning gällande kan det dock finnas anledning att återkomma till frågan.

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2025.

**Utredningens förslag (SOU 2022:66 och SOU 2023:20)** överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att den bestämmelse genom vilken bemyndigandet i 20 § fiskelagen (1993:787) utvidgas ska träda i kraft den 1 juli 2023 och att lagändringarna i övrigt ska träda i kraft den 1 juli 2024.

**Remissinstanserna:** *Havs- och vattenmyndigheten* avstyrker förslaget att ändringarna i miljöbalkens bestämmelser om ersättning ska träda i kraft den 1 juli 2024. Myndigheten anser att frågan om rätt till ersättning behöver utredas ytterligare i ett vidare sammanhang och att det därför vore olämpligt att låta ändringarna i miljöbalken träda i kraft innan en sådan utredning har gjorts.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget att utvidga bemyndigandet att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske syftar till att förbättra möjligheterna att på ett effektivt sätt skydda Natura 2000-områden från påverkan av fiske i havet. Den föreslagna ändringen av 20 § fiskelagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom det, i enlighet med den bedömning som regeringen gör i avsnitt 6.1, krävs att enskilda tillförsäkras ersättning vid mer betydande intrång i egendomsskyddet, kan det utvidgade bemyndigandet i praktiken inte utnyttjas i sin fulla vidd innan bestämmelser om rätt till ersättning finns på plats. Regeringen anser därför, till skillnad från Havs- och vattenmyndigheten, att de föreslagna ändringarna i miljöbalken lämpligen bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i fiskelagen. Ikraftträdandet bör bestämmas till den 1 mars 2025.

## 8 Konsekvenser

### 8.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget att utvidga bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske berör yrkesfiskare och fritidsfiskare som bedriver fiske i havet. Den svenska havsfiskeflottan uppgick under 2022 till 990 fiskefartyg. Fångstvärdet i första handelsledet uppgick till omkring 827 miljoner kronor (se Havs- och vattenmyndighetens statistiska meddelande om det yrkesmässiga fisket i havet 2022, JO 55 SM 2301). Fritidsfisket utgörs enligt Statistiska centralbyråns rapport Fritidsfiske i Sverige 2022 företrädesvis av fiske för fångst till det egna hushållet, fiske i rekreationssyfte och fisketurism eller tävlingsfiske. Antalet personer mellan 16 och 80 år som någon gång under 2022 ägnade sig åt fritidsfiske uppgick till cirka 1,2 miljoner. Det sammanlagda antalet fiskedagar under 2022 var cirka 12,2 miljoner, varav 3,6 miljoner var fiskedagar utmed kusterna och i havet.



Det finns mycket lite information om hur många fritidsfiskebaserade företag det finns. I rapporten Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige (FINFO 2008:2), som upprättades av Fiskeriverket och Livsmedels-ekonomiska institutet, redovisas resultat av en enkätundersökning om det fritidsfiskebaserade företagandet. Av de som ingick i enkätundersökningen svarade 1 310 företag och föreningar att de hade en fritidsfiskebaserad verksamhet under 2006. Den totala omsättningen var 2,1 miljarder kronor, varav 490 miljoner beräknades komma från den fritidsfiskebaserade verksamheten. Den största delen av den svenska fisketurismen sker i fjällregionen, i rinnande vatten och i sjöarna.

Förslaget om ett utvidgat bemyndigande innebär att det blir möjligt att inom ramen för fiskelagstiftningen (och med de begränsningar som följer av EU-rätten) meddela de föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden från påverkan från fiske i havet även i situationer då föreskrifterna innebär att fisket avsevärt försvåras. De närmare konsekvenserna av varje enskild föreskrift får utredas av Havs- och vattenmyndigheten, som är föreskrivande myndighet, inför att föreskriften meddelas. Generellt kan dock sägas att förslagets påverkan på fisket i princip bör vara densamma som påverkan av de beslut och föreskrifter som i dag kan meddelas med stöd av miljölagstiftningen i syfte att skydda Natura 2000-områden i enlighet med vad som krävs enligt art- och habitatdirektivet. Innebörden av förslaget är inte att det införs mer långtgående möjligheter att begränsa fiske än vad som finns i miljölagstiftningen, utan att det blir möjligt att samla den reglering av fiske som krävs för att skydda Natura 2000-områden i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och att i hög grad göra tillståndsprövningar enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken (prövningar av s.k. Natura 2000-tillstånd) obehövligen i fråga om fiske i havet. Detta bedöms vara mer ändamålsenligt och effektivt än nuvarande ordning och bör vara till fördel även för fisket, eftersom det blir lättare för enskilda att hålla sig informerade om vilka regler som gäller på den plats där fisket bedrivs.

Förslaget att miljöbalkens regler om ersättning ska gälla när föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet medför att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras berör den som har enskild fiskerätt, antingen i egenskap av fastighetsägare eller på grund av särskild rätt till det fiske som hör till en fastighet. I sak innebär det att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har rätt till ersättning under samma förutsättningar oavsett om möjligheten att utnyttja rätten att fiska begränsas genom ett beslut om avslag på en ansökan om Natura 2000-tillstånd, ett beslut om naturreservat eller föreskrifter som meddelas med stöd av fiskelagstiftningen. I detta avseende blir alltså konsekvenserna för den enskilde desamma, oavsett på vilken grund fisket inskränks.

## 8.2 Konsekvenser för det allmänna

Förslaget att utvidga bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske innebär att Havs- och vattenmyndigheten, som är föreskrivande myndighet, kommer att få

möjlighet att inom ramen för fiskelagstiftningen meddela de föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden från påverkan från fiske i havet i enlighet med vad som krävs enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, oberoende av om föreskrifterna medför att fisket avsevärt försvåras eller inte (med de begränsningar som följer av EU-rätten). Det kommer därmed att vara möjligt för myndigheten att, i fråga om Natura 2000-områden, fullt ut arbeta utifrån inriktningen att fiske i havet i första hand ska regleras genom fiskelagstiftningen. Det blir också möjligt att se till att fiskeregleringen utformas på ett sådant sätt att det normalt sett inte behöver göras tillståndsprövningar enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken i fråga om fiske i havet. Om fisket regleras inom ramen för fiskelagstiftningen minskar behovet av att reglera fiske i beslut om naturreservat, som ofta överlappar Natura 2000-områden, eller i ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Sammantaget bedöms förslaget underlätta såväl för Havs- och vattenmyndigheten som för länsstyrelserna, som handlägger tillståndsprövningar enligt miljöbalken och meddelar föreskrifter om fiske i havet med stöd av balken. Det bedöms inte leda till några kostnader för någon av myndigheterna.

Förslaget att miljöbalkens regler om ersättning ska gälla vid inskränkningar av fiske som görs med stöd av det utvidgade bemyndigandet i fiskelagen innebär att det skapas en ny kategori av ärenden om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken inom Naturvårdsverkets ansvarsområde finansieras genom anslag 1:14, Skydd av värdefull natur, inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. Att förutse hur ofta situationer där enskilda blir berättigade till ersättning och vilka belopp ersättningen då kan komma att uppgå till är mycket svårt, eftersom det beror på vilka åtgärder som i framtiden blir nödvändiga för att skydda Natura 2000-områden och vilken påverkan dessa får på möjligheten att bedriva fiske på enskilt vatten. Exempel på andra omständigheter av betydelse för frågan om rätt till ersättning är om fiskerätten redan utnyttjas, eller om ett utnyttjande skulle kräva någon form av tillstånd. Det är också svårt att uttala sig om ersättningens storlek. Som nämnts i avsnitt 6.2 bestäms ersättningen dels utifrån inskränkningens påverkan på en fastighets marknadsvärde, dels vilken övrig skada som inskränkningen medför. Dessa faktorer torde i sig påverkas av om den enskilda fiskerätten i det aktuella vattnet är exklusiv, eller om allmänhetens rätt till fiske är lika omfattande som fiskerättshavarens. På västkusten är frifiskerätten i dag mycket omfattande, medan allmänhetens rätt till fiske i enskilt vatten på ostkusten är mer begränsad. Såväl påverkan på marknadsvärdet som eventuell övrig skada torde också påverkas av bl.a. sådana faktorer som om den enskilde bedriver fiske inom ramen för en näringsverksamhet och vilka möjligheter det finns att flytta fisket.

När det gäller yrkesfisket kan det konstateras att det, enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten, år 2022 fanns 61 fartyg med fiskelicens som fiskade uteslutande i enskilt vatten. Detta fiske omfattade en kvantitet på omkring 54 ton och ett värde på omkring 3,5 miljoner kronor. Några uppgifter om värdet på övrigt fiske i enskilt vatten finns inte. Utredningen har gjort bedömningen att ersättning på grund av föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet kommer att aktualiseras i så få fall och uppgå till så begränsade belopp att den kan hanteras inom

befintliga ramar. I denna del har det inte framkommit skäl att göra någon annan bedömning än utredningen. Som nämnts är det svårt att förutse hur många fall det kan handla om och vad ersättningen kan komma att uppgå till. Det utvidgade bemyndigandet medför dock inte i sig större möjligheter att begränsa fisket än vad som redan finns inom ramen för miljölagstiftningen, utan innebär endast ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt att nå samma resultat. När det gäller frågan om ersättning innebär förslaget vidare att förutsättningarna för rätt till ersättning blir desamma som vid inskränkningar som sker genom miljölagstiftningen.

När det gäller förslagets påverkan på myndigheternas arbete konstaterar regeringen att talan om ersättning (och en eventuell talan om återbetalning av ersättning) ska väckas vid mark- och miljödomstol. Statens talan förs där av Kammarkollegiet (se 36 § förordningen [1998:1252] om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.). Förslaget kan möjligen leda till en ökad arbetsbörda för mark- och miljödomstolarna och för Kammarkollegiet. Eftersom det endast bedöms röra sig om enstaka fall bedömer regeringen dock att domstolarnas och Kammarkollegiets arbete med mål om ersättning kan hanteras inom befintliga ramar.

### 8.3 Konsekvenser för miljön

Förslaget att utvidga bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske bedöms bidra till ett mer effektivt skydd av Natura 2000-områden från påverkan från fiske. Konsekvenserna för miljön bedöms därför vara positiva.

### 8.4 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslaget om ett utvidgat bemyndigande bedöms leda till att Natura 2000-områden kan skyddas från påverkan från fiske i havet på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt än i dag. Förslaget bedöms därför leda till förbättrade möjligheter att uppfylla de skyldigheter som Sverige har enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Även förslagen om rätt till ersättning bedöms vara förenliga med EU-rätten.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

#### 31 kap.

**4 §** Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,
  3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
  4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
  5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vatten-skyddsområden,
  6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,
  7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, *eller*
  8. *föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787).*
- En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastighetsägares rätt till ersättning när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Det följer av 31 kap. 3 § miljöbalken att den som har särskild rätt till en fastighet har rätt till ersättning på motsvarande sätt som fastighetsägaren.

*Första stycket* ändras på så sätt att det läggs till en ny punkt i listan över ersättningsgrundande beslut. Den nya *punkt 8* gäller ersättning på grund av beslut om sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen, dvs. föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen vid fiske i havet som behövs för att uppfylla art- och habitatdirektivets krav på skydd av s.k. Natura 2000-områden. Om sådana föreskrifter innebär att pågående markanvändning i form av fiske på enskilt vatten som bedrivs med stöd av enskild fiskerätt avsevärt försvåras kan det finnas rätt till ersättning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

**5 §** Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5, 6 eller 8 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om det enligt 7 kap. 24 § har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägras, gäller 4 § första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ersättning i vissa fall bara betalas ut om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Ändringen i *första stycket* innebär att dessa bestämmelser gäller även i fråga om beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen, om föreskrifterna innebär att det krävs tillstånd för att bedriva en viss typ av fiske.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

**9 §** Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), *beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787)* samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen *hindrar inte* att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen innehåller den s.k. ackumuleringsregeln. Den anger vilka beslut som ska beaktas vid bedömningen om det finns en rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § eller om det finns en rätt till inlösen enligt 31 kap. 8 §.

I *första stycket* görs ett tillägg om att beslut om föreskrifter enligt 20 § tredje stycket fiskelagen också ska beaktas vid bedömningen.

I *andra stycket* görs några språkliga justeringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

**13 §** *Om det inte finns någon överenskommelse om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § och rätten till talan inte har gått förlorad enligt 12 §, ska den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Talan ska väckas hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråk grundas har fått laga kraft. Om talan inte väcks inom den tiden går rätten till ersättning eller inlösen förlorad.*

*Om anspråket grundas på ett beslut som avses i 4 § första stycket 8, ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har trätt i kraft.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättningstalan.

I *första stycket* görs några språkliga justeringar.

*Andra stycket*, som är nytt, innebär att fristen för att väcka talan om ersättning eller inlösen på grund av ett beslut om sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen ska räknas från det att föreskrifterna har trätt i kraft. Den som grundar ett ersättningsanspråk på att de beslutade föreskrifterna avsevärt försvårar fisket behöver väcka talan inom ett år från ikraftträdandet.

Om det enligt sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas enligt 31 kap. 5 § miljöbalken ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor. I så fall börjar fristen löpa enligt huvudregeln i första stycket, dvs. fristen börjar löpa när beslutet i tillståndsärendet har fått laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

**15 §** *Har ersättning enligt 4 § betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd eller dispens, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.*

Talan om återbetalning *ska* väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. *Rätten att föra talan går annars förlorad.*

*Om anspråket grundas på ett beslut att upphäva sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787), ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har upphört att gälla och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalning av ersättning.

*Andra stycket* justeras språkligt.

*Tredje stycket*, som är nytt, gäller anspråk på återbetalning av ersättning som grundas på att föreskrifter enligt 20 § tredje stycket fiskelagen har upphävts. I sådana fall ska fristen för att väcka talan om återbetalning räknas från det att föreskrifterna har upphört att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

## 9.2 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

**20 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

*Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.*

*Andra stycket gäller inte föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför*

*1. en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller*

*2. att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

*Första stycket* ändras på så sätt att bestämmelsen om att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras (den s.k. begränsningsregeln) bryts ut och placeras i ett nytt *andra stycke*. Det görs även några språkliga justeringar.

*I tredje stycket*, som också är nytt, görs ett undantag från begränsningsregeln. Genom undantaget blir det möjligt att med stöd av bemyndigandet (men med de begränsningar som följer av EU-rätten) meddela alla de föreskrifter som behövs för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet när det gäller skydd av Natura 2000-områden från påverkan från fiske i havet.

Paragrafen ändras även på så sätt att det hittillsvarande *andra stycket* bryts ut ur paragrafen och placeras i en ny 20 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

**20 a §** *Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser i miljöbalken om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter enligt 20 § fiskelagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

**20 b §** *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det i ärenden enligt denna lag ska finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får*

Paragrafen, som är ny, motsvarar nuvarande 20 § andra stycket. Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på miljöanalys. Jämfört med nuvarande 20 § andra stycket görs endast smärre språkliga justeringar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

**40 §** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19, 20, 21, 22 eller 23 § döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

*I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.*

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser som straffbelägger överträdelse av vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av fiskelagen och överträdelse av vissa EU-rättsliga bestämmelser.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av de ändringar som görs i 20 §.

I *andra stycket* ersätts ”EG:s förordningar” med ”EU:s förordningar”.

*Tredje stycket* justeras språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

## Sammanfattning av betänkandet Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66)

I en formell underrättelse från Europeiska kommissionen har Sverige kritiserats bl.a. för att inte ha införlivat artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (fortsättningsvis benämnt art- och habitatdirektivet) på ett korrekt sätt. I sitt svar till kommissionen angav regeringen att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet har genomförts genom 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Av dessa bestämmelser följer att verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver tillstånd och att tillstånd bara kan lämnas om verksamheterna eller åtgärderna inte medför skada eller störningar på området och arterna i området. Regeringen angav vidare att kravet enligt artikel 6.2 på att förhindra sådana försämringar respektive störningar som inte omfattas av tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken, t.ex. naturliga försämringar, har genomförts genom 16 och 19 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Regeringen konstaterade i svaret till kommissionen att nämnda bestämmelser inte har kommit att tillämpas på fiske fullt ut.

Mot denna bakgrund gav regeringen utredningen i uppdrag att utreda vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa ett förbättrat genomförande av kraven i artikel 6.2 och 6.3. Det förbättrade genomförandet ska syfta till att kraven i artikel 6.2 och 6.3 ska kunna tillämpas fullt ut i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG. Utredningen lämnar härmed förslag till författningsändringar enligt uppdrag. Förslagen har utformats på ett sätt som bedöms vara förenligt med de befogenheter som en enskild medlemsstat i Europeiska unionen har att i unionens vatten på egen hand vidta bevarandeåtgärder på fiskeområdet för att fullgöra sina skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet. Utredningen föreslår

- att det ska föreskrivas en uttrycklig skyldighet för ansvariga myndigheter, motsvarande innehållet i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, att förhindra att fiske i havet medför försämring av livsmiljöerna och habitaterna i Natura 2000-områden och betydande störningar av de skyddade arterna i de områdena,
- att Havs- och vattenmyndigheten ska få ansvaret för skydd av Natura 2000-områden i fråga om att ta fram nationella regler för fiske och att ta initiativ till regler på unionsnivå,
- att bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen ska utvidgas för att, i de havs-



områden där Sverige enligt unionsrätten har skäl att anta nationella regler om bevarandeåtgärder som påverkar fisket, möjliggöra de föreskrifter som behövs för att uppfylla kraven i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Prop. 2024/25:24  
Bilaga 1

Enligt utredningens bedömning innebär de ovan redovisade förslagen ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske.

Utredningen har bedömt att det inte finns tillräckliga skäl att ändra den bestämmelse om krav på tillstånd till verksamheter och åtgärder i Natura 2000-områden i miljöbalken som genomför artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.

## Betänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

##### *20 a §*

*Begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen gäller inte föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför*

*1. en försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna i sådana områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken, och*

*2. betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden som avses i 1.*

*Föreskrifter som avses i första stycket får endast meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet lämnats av BirdLife Sverige, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Linköping, Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation, Havs- och vattenmyndigheten, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län, Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Sveriges Fiskares Producentorganisation, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Swedish Pelagic Federation Producentorganisation, Uddevalla tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Länsstyrelsen i Södermanlands län och Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig.

Svar har inte kommit in från Greenpeace, Sportfiskarna och Världsnaturfonden.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har yttrande kommit in från Länsstyrelsen i Uppsala län.

## Sammanfattning av betänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden med möjligheter till begränsade undantag kan genomföras innanför den s.k. trålgränsen. I uppdraget har också ingått att ta ställning till om de inskränkningar av fisket som kan bli följden av dels förbudet mot bottentrålning, dels det utökade skyddet av Natura 2000-områden i havet som utredningen föreslog i sitt delbetänkande Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66) kan medföra att enskilda har rätt till ersättning.

I detta betänkande lämnar utredningen förslag till författningsändringar för att möjliggöra ett förbud mot bottentrålning i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, fortsättningsvis benämnd fiskeförordningen. Förbudet ska gälla i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

För att förbudet ska kunna införas i fiskeförordningen har utredningen föreslagit en utvidgning av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen (1993:787) att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Utvidgningen ska ske genom att det i en ny paragraf, 20 b §, ska anges att begränsningen i 20 § första stycket andra meningen inte ska gälla föreskrifter om förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i områden i havet. Det innebär att hindret mot att meddela föreskrifter som är så ingripande att fisket avsevärt försvåras tas bort för att möjliggöra ett förbud mot bottentrålning.

Vidare har utredningen föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentrålning, om undantaget inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser. Myndigheten föreslås också få rätt att i enskilda fall besluta om undantag från förbudet om det finns vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl.

Till följd av den utvidgning av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen som utredningen föreslog i sitt delbetänkande genom införande av en ny paragraf, 20 a §, har utredningen föreslagit en utvidgning av 31 kap. 4 § miljöbalken som innebär att den vars fiske i enskilt vatten avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen har rätt till ersättning. Utredningen har däremot bedömt att det inte behöver införas någon rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken för dem som berörs av bottentrålningsförbudet.

Utredningen har också bedömt att det i nuläget inte finns skäl att föreslå en nationell stödordning för att ekonomiskt kompensera de yrkesfiskare som genom förbudet mot bottentrålning förhindras att bedriva fiske. Det blir regeringens ansvar att, i ett senare skede när det blir klart vilka undantag från förbudet som Havs- och vattenmyndigheten har medgett, göra en ny bedömning av stödbehovet.

## Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**31 kap.**

4 §<sup>1</sup>

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, *eller*

7. *förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.*

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. *skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,*

7. *förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller*

8. *föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen (1993:787) om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:1322.

Prop. 2024/25:24  
Bilaga 5

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Härigenom föreskrivs att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 20 b §§, av följande lydelse.

*Lydelse enligt SOU 2022:66*

*Föreslagen lydelse*

*3 a §*

*I 31 kap. 4 § miljöbalken finns det en bestämmelse om att en fastighetsägare under vissa förutsättningar har rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter enligt 20 a §.*

*20 b §*

*Begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen gäller inte föreskrifter om förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i områden i havet som avses i 7 kap. 2, 4, och 11 §§ samt 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken.*

*Föreskrifter som avses i första stycket får endast meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024 i fråga om 3 a § och i övrigt den 1 juli 2025.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet lämnats av BirdLife Sverige, Förvaltningsrätten i Göteborg, Göteborgs kommun, Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation, Havs- och vattenmyndigheten, Helsingborgs kommun, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Hudiksvalls kommun, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län, Malmö kommun, Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation, Orust kommun, Piteå kommun, Polismyndigheten, Regelrådet, Sportfiskarna, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Strömstads kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveriges Fiskares Producentorganisation, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Swedish Pelagic Federation Producentorganisation, Tanums kommun, Tierps kommun, Tjörns kommun, Trelleborgs kommun, Uddevalla kommun, Uddevalla tingsrätt, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Åklagarmyndigheten.

Riksdagens ombudsmän, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Sveriges Kommuner och Regioner och Vellinge kommun har avstått från att yttra sig.

Svar har inte kommit in från Båstads kommun, Greenpeace, Haparanda kommun, Havsmiljöinstitutet, Höganäs kommun, Kalix kommun, Kävlinge kommun, Landskrona kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Lomma kommun, Lysekils kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län, Munkedals kommun, Nordmalings kommun, Norrtälje kommun, Nyköpings kommun, Producentorganisationen Kustfiskarna Bottenhavet, Stiftelsen Rättsfonden, Svenska Ekomodernisterna, Umeå kommun, Varbergs kommun, Världsnaturfonden och Övertorneå kommun.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har yttrande kommit in från Fiskekommunerna, Fältbiologerna och Samförvaltning Norra Bohuslän.



Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-09-18

**Närvarande:** F.d. justitierådet Annika Brickman samt justitieråden Svante O. Johansson och Johan Danelius

## **Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden**

Enligt en lagrådsremiss den 29 augusti 2024 har regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Linnea Svenander.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

## Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 oktober 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Carlson, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Kullgren

---

Regeringen beslutar proposition Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden