

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden

*Slutbetänkande av Utredningen om
reglering av fiske i marina skyddade områden*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:20

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0603-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0604-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den svenska lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden. I ett slutbetänkande, som ska lämnas senast den 15 maj 2023, ska utredaren föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra.

Den 24 mars 2022 förordnades rådmannen Jonas Manole som särskild utredare. Utredningen antog namnet Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden (N 2022:01). Som experter att bistå utredningen förordnades fr.o.m. den 17 maj 2022 avdelningschefen Therese Börjesson, numera kanslirådet Staffan Danielsson, länsfiskekonsulenten Karl Gullberg, yrkesfiskesamordnaren Elin Gunve, marinbiologen Maria Kilnäs, ordföranden Tommy Lang, analytikern Caroline Lindeborg, regionchefen Markus Lundgren, sakkunniga Inger Melander, miljöhandläggaren Eva Ohlsson, ordföranden Peter Ronelöv Olsson, marinbiologen Malin Skog, ämnesrådet Jacob Wichmann, verksjuristen Märta Zetterberg och kanslirådet Björn Åsgård. Miljöhandläggaren Eva Ohlsson entledigades fr.o.m. den 7 juni 2022. Ämnesrådet Jacob Wichmann entledigades fr.o.m. den 20 december 2022. Rättssakkunniga Linnea Svenander förordnades fr.o.m. samma dag som expert.

Juristen Magnus Petersson har fr.o.m. den 4 april 2022 varit utredningens sekreterare.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden* (SOU 2023:20). Utredningens arbete är med detta slutfört.

Stockholm i maj 2023

Jonas Manole

/Magnus Petersson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	11
1.2 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	13
1.3 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938).....	14
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.....	15
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	17
2 Uppdragets genomförande	19
2.1 Bakgrund	19
2.2 Uppdraget.....	19
2.3 Avgränsningar	21
3 Havs- och vattenmyndighetens förslag till förbud mot bottentrålning	23
4 Frågor om ersättning	27
4.1 Unionsrättens regler om statligt stöd.....	27

4.2	Ersättning vid rådighetsinskränkningar	29
4.2.1	Inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten kan berättiga till ersättning	29
4.2.2	Ersättning vid rådighetsinskränkningar enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen	31
4.2.3	Ersättning vid rådighetsinskränkningar enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen.....	32
4.2.4	Oklart hur bestämmelserna om ersättning vid rådighetsinskränkningar ska tolkas.....	33
4.2.5	Situationer på fiskeområdet som aktualiserat frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar	35
4.2.6	Utgångspunkter för bedömning av om ersättning vid rådighetsinskränkningar ska anses förenlig med reglerna om statligt stöd.....	37
4.3	Ersättning i andra fall än vid rådighetsinskränkningar.....	37
4.3.1	Fiskelagstiftningen innehåller ett flertal begränsningar av fisket	37
4.3.2	Normalt lämnas ingen ersättning för kostnaden av att följa gällande regler om begränsningar av fisket	38
4.3.3	Möjligheter att lämna ersättning till fiskare som skulle omfattas av ett förbud mot bottentrålning.....	41
5	Utredningens förslag och bedömningar	47
5.1	Ett förbud mot bottentrålning	47
5.2	En utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen.....	54
5.3	Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentrålning.....	58
5.4	Möjlighet att i enskilda fall göra undantag från förbudet mot bottentrålning	63
5.5	Upplysningar om fiskebestämmelser för skyddade områden.....	65

5.6	En rätt till ersättning i vissa fall när rätten till fiske i enskilt vatten inskränks	66
5.7	En utvidgning av rätten till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken	72
5.8	En upplysning om att det finns en ersättningsbestämmelse i miljöbalken	79
5.9	Ersättning i andra fall.....	79
5.10	Bestämmelser om ikraftträdande	81
6	Konsekvenser av förslagen	83
6.1	Förslagen	83
6.1.1	Utformning av förslagen.....	83
6.1.2	Bakgrund och syfte med förslagen	84
6.1.3	Alternativa lösningar och konsekvenser av om förslagen inte genomförs	85
6.1.4	Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	87
6.1.5	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	87
6.2	Kostnadmässiga och andra konsekvenser av förslagen	88
6.2.1	Uppgifter om vilka som berörs av förslagen.....	88
6.2.2	Konsekvenser för enskilda	89
6.2.3	Konsekvenser för det allmänna.....	96
7	Författningskommentar	101
7.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	101
7.2	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	101

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:22.....	103
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:128.....	115
Bilaga 3	Havs- och vattenmyndighetens författningsförslag ..	117
Bilaga 4	Sammanställning av remissinstansernas synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens förslag.....	121

Sammanfattning

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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

4 §¹

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 kulturreservat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har för-
enats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskydds-

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 kulturreservat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har för-
enats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dis-
pensen avser ett biotopskydds-

¹ Senaste lydelse 2009:1322.

område enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotop-skyddsområde 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.

område enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotop-skyddsområde 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.*

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.

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

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

Lydelse enligt SOU 2022:6

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.

1.3 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938)

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

I 2 kap. 6 a § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen finns det en bestämmelse om förbud mot bottentrålning som gäller i nationalparker. I 2 kap. 6 b § samma förordning finns det ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härigenom föreskrivs

dels att 2 kap. 21 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 a §

Fiske med trålredskap som släpas i botten får inte bedrivas i områden som avses i 7 kap. 2, 4 och 11 §§ samt 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken. Förbudet gäller endast till den del områdena är belägna i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

6 b §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 6 a §.

Föreskrifter enligt första stycket får endast meddelas om de inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser.

Innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar föreskrifter enligt första stycket ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter som ansvarar för

skyddet av det område som undantaget avser.

21 §²

Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från 5 och 6 §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det.

Havs- och vattenmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från 5–6 a §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det.

Om undantaget avser endast 5 och 6 §§ prövas frågan i stället av länsstyrelsen.

Havs- och vattenmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från 9 a § första stycket andra och tredje meningarna fiskelagen när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om eller i det enskilda fallet besluta om undantag från 2, 4–6 §§, 11 § första och andra styckena och 16 §, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

² Senaste lydelse 2012:525.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs

dels att 22 a och 34 §§ ska ha följande lydelse.

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 b §, och närmast före 22 b § en rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:66

Föreslagen lydelse

22 a §

Föreskrifter enligt 22 § första stycket om skydd av sådana områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 får inte avse begränsningar av fiske i havet.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter för fiskevården och om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen finns i 2 kap. 7 och 12 §§ första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Föreskrifter enligt 22 § första stycket om skydd av sådana områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 får inte avse begränsningar av fiske i havet.

Bestämmelser om fiske i skyddade områden

22 b §

Bemyndiganden att meddela föreskrifter för fiskevården och om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen finns i 2 kap. 7 och 12 §§ första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

I 2 kap. 6 a § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen finns det en bestämmelse

om förbud mot bottentrålning som gäller i vissa områden som omfattas av denna förordning. I 2 kap. 6 b § samma förordning finns det ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

Nuvarande lydelse

34 §¹

I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken skall länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har Skogsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 §.

I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken eller enligt 20 a § fiskelagen ska länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har Skogsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 §.

Länsstyrelsen kan på begäran förskotta medel för ändamål som avses i 31 kap. 11 § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024 i fråga om 34 § och i övrigt den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2005:1159.

2 Uppdragets genomförande

2.1 Bakgrund

Delar av den tidigare regeringens politik baserades på det s.k. Januariavtalet, som var en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. I Januariavtalet angavs bl.a. att det skulle införas ett generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden och att möjlighet till begränsade undantag skulle kunna ges i förvaltningsplanen. Mot den bakgrunden fick Havs- och vattenmyndigheten genom beslut den 23 januari 2020 (N2020/00130/FJR) i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen. Havs- och vattenmyndigheten angav i sin redovisning den 1 september 2020 av regeringsuppdraget om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, (dnr 325-2020, i fortsättningen benämnd Havs- och vattenmyndighetens rapport) att det behövde utredas om genomförandet av ett bottentrålningsförbud kräver ändringar av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen. Myndigheten konstaterade också att det bemyndigandet har avgränsats med syftet att markera att föreskrifter som meddelas med stöd därav inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning.

2.2 Uppdraget

Uppdraget (dir. 2022:22) återfinns i sin helhet i bilaga 1. I korthet innebär det följande.

Med utgångspunkt i dels de ändringar i fiskeförordningen som Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit i sin rapport, dels remiss-

instansernas synpunkter på förslagen ska utredningen föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning med möjligheter till begränsade undantag ska kunna genomföras innanför den s.k. trålgränsen. Inom ramen för denna analys behöver det utredas om ett sådant förbud kan genomföras med stöd av det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om bemyndigandet behöver ändras för att förbudet ska kunna införas. Det behöver därtill utredas om det finns andra författningsändringar som är lämpligare än en ändring i 20 § fiskelagen. Vid bedömningen bör hänsyn tas till intresset av att i möjligaste mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen. Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras med stöd av bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om det behövs ändringar i lagen för att genomföra ett sådant förbud,
- föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller andra författningsändringar,
- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

De författningsändringar som föreslås inom ramen för det uppdrag som beskrivs ovan kommer att medföra eller kunna medföra inskränkningar i fisket. Det behöver därför analyseras om enskilda som berörs av dessa inskränkningar ska beviljas någon ersättning för detta. Om ersättning ska beviljas behöver det också utredas på vilka grunder ersättning ska lämnas, hur ersättning ska beräknas och hur frågor om ersättning ska prövas. En analys och bedömning behöver också göras av frågan om Europeiska unionens statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna att lämna ersättning. Utredaren ska därför

- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska tillerkännas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

2.3 Avgränsningar

Som konstaterats i avsnitt 2.1 är utredningens uppdrag en följd av en politisk överenskommelse om att ett förbud mot bottentrålning ska införas. Utredningen ska endast analysera hur förbudet ska genomföras. Utredningen har dock inte i uppdrag att analysera om förbudet är ett lämpligare sätt att skydda känsliga områden mot skadlig inverkan från bottentrålning än de begränsningar för trålfisket i skyddade områden som gäller i dag.

3 Havs- och vattenmyndighetens förslag till förbud mot bottentrålning

Som framgår av utredningens uppdrag ska utredningen utgå från förslaget om ett generellt förbud mot bottentrålning innanför trålgränsen i Havs- och vattenmyndighetens rapport och remissinstansernas synpunkter på detta. I detta kapitel lämnas en sammanfattning av myndighetens förslag. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns i bilaga 4.

Regeringen uppdrog, som redovisats i avsnitt 2.1, den 23 januari 2020 (N2020/00130/FJR) åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen. I uppdraget ingick att sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten skulle vidare redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Myndigheten har i sin rapport lämnat författningsförslag om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. Författningsförslaget återfinns i bilaga 3. Förbudet föreslås införas genom en ny bestämmelse i 2 kap. fiskeförordningen, 2 kap. 6 a §, mot bakgrund av att det är i det kapitlet som andra förbudsbestämmelser har införts. Förbudet föreslås gälla fiske med trålredskap som släpas i botten och ska tillämpas i de marina skyddade områden som anges i 7 kap. 2, 4 och 11 §§, 27 § första stycket 1–2 och 28 § miljöbalken, dvs. i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Vidare föreslås förbudet gälla i vatten innanför 12 nau-

tiska mil från baslinjen i de områden inom vilka fiskefartyg från andra medlemsstater i Europeiska unionen inte har tillträde till fiske enligt 13 a § fiskelagen, dvs. innanför 3–4 nautiska mil från kustlinjen respektive baslinjen i Kattegatt/Skagerrak och 4 nautiska mil från baslinjen i Östersjön, en gräns som i praktiken sammanfaller med den s.k. trålgränsen. Författningsförslaget omfattar därmed endast svenska fiskefartyg. I Havs- och vattenmyndighetens rapport anges att det framgår av myndighetens föreskrifter hur trålgränsen dragits och att trålfiske innanför den gränsen som utgångspunkt är förbjudet.

Undantag möjliggörs genom att det i den föreslagna 2 kap. 6 a § andra stycket anges att förbudet inte ska gälla om något annat sägs i föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten meddelat med stöd av 12 § fjärde stycket.

I 2 kap. 12 § samma förordning föreslås ett nytt fjärde stycke med innehåll att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 2 kap. 6 a § första stycket om länsstyrelsen eller kommunen begär det. I 2 kap. 12 § föreslås ett nytt femte stycke, i vilket det anges att undantag får beviljas endast om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås. Eftersom det är länsstyrelser och kommuner som tar fram skötselplaner och bevarandeplaner för skyddade områden anser Havs- och vattenmyndigheten att det bör vara hos dessa myndigheter som ansvaret för att bedöma om, och i så fall hur, begränsade undantag till förbudet ska ges. Enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning bör utgångspunkten vid denna bedömning vara att bottenträning inte ska ha en negativ påverkan på de bevarandevärden som området avser att skydda. Vilka bevarandevärden som området avser att skydda framgår av det syfte som anges i beslutsdokumentet för det skyddade området. De områden som i så fall skulle omfattas av ett begränsat undantag bör, enligt Havs- och vattenmyndighetens mening, tydligt markeras i en zonindelning i skötselplaner eller bevarandeplaner. Utformningen av dessa zoner bör göras så att det blir enkelt att kontrollera regelefterlevnad och bör även följa rådgivning från Internationella havsforskningsrådet (ICES) avseende buffertzoner för att minska risk för skada.

Därtill föreslås att Havs- och vattenmyndigheten ska få besluta om undantag från förbudet i 2 kap. 6 a § fiskeförordningen för vetenskaplig forskning eller andra särskilda skäl. Detta framgår genom ett

förslag till ändring i 2 kap. 21 § första stycket fiskeförordningen. I Havs- och vattenmyndighetens rapport konstateras att myndigheten i dag har rätt att besluta om undantag från det generella förbudet om det finns vetenskapliga eller särskilda skäl (s. 19) och att det normalt är Havs- och vattenmyndigheten som beslutar om liknande undantag för vetenskapliga undersökningar i andra områden (s. 45). Någon närmare motivering till att införa en motsvarande möjlighet att göra undantag från bottentråningsförbudet framgår inte av rapporten.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att ett generellt förbud skulle kunna medföra att fisket i berörda områden avsevärt försvåras. Myndigheten föreslår därför att det utreds om begränsningen i 20 § första stycket fiskelagen som hindrar att föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen är så ingripande att fisket avsevärt försvåras bör tas bort. Myndigheten påpekar vidare att syftet med begränsningsregeln i 20 § är att ”markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning och att regleringen är i enlighet med den systematik som valts också för annan lagstiftning om de areella näringarna” och att ”[s]ystematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna” (prop. 2002/03:41 s. 14).

4 Frågor om ersättning

Utredningen ska enligt uppdraget analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska tillerkännas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske. Utredningen ska också lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. I det här kapitlet redovisas de rättsliga förutsättningarna för att lämna ersättning till enskilda. Utredningens överväganden i frågor om ersättning redovisas i avsnitten 5.6, 5.7 och 5.9.

4.1 Unionsrättens regler om statligt stöd

Statens möjligheter att lämna ekonomiskt stöd till enskilda företag begränsas av reglerna om statligt stöd i unionsrätten. Enligt artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Statlig finansiering som uppfyller kriterierna i artikel 107.1 i FEUF utgör statligt stöd och ska i enlighet med artikel 108.3 i FEUF anmälas till kommissionen som har att bedöma stödets förenlighet med den inre marknaden. Till stöd för bedömningen av om stöd till företag i fiskeri- och vattenbrukssektorn ska anses förenligt med den inre marknaden har kommissionen tagit fram riktlinjer för sin granskning:

- Meddelande från kommissionen, Riktlinjer för granskning av statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (2015/C 217/01), EUT 2.7.2015, C 217/1.

Enligt artikel 109 i FEUF får rådet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108. Rådet får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 och vilka slag av stödåtgärder som ska vara undantagna från detta förfarande. I enlighet med artikel 108.4 i FEUF får kommissionen anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet i enlighet med artikel 109 har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i artikel 108.3.

Genom artikel 1 i rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd har rådet bemyndigat kommissionen att, genom att anta förordningar, förklara att vissa grupper av stöd är förenliga med den inre marknaden och att de ska vara undantagna från anmälnings-skyldigheten enligt artikel 108.3 i FEUF. Av artikel 2 i nämnda förordning följer att kommissionen har bemyndigats att, genom att anta förordningar, besluta att vissa former av stöd som under en angiven period inte överskrider ett bestämt fast belopp inte utgör statligt stöd och att de ska undantas från anmälningsförfarandet i artikel 108.3 i fördraget. Kommissionen har med stöd av dessa bemyndiganden antagit två förordningar som rör stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn:

- Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verk-samma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förordningen brukar kallas FIBER (Fisheries Block Exemption Regulation). Nedan används benämningen förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Nedan används benämningen förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.

Utöver ovan nämnda möjligheter att anmäla stöd för kommissionens prövning enligt riktlinjerna för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn, att lämna stöd enligt förordningen om gruppundantag för fiskeri- eller vattenbruksprodukter och att lämna stöd enligt förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn finns det också möjlighet för staten att lämna stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. Det är en fond som har inrättats i syfte att stödja bl.a. genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Fonden regleras i

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004. Nedan används benämningen förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

Stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden som medlemsstaterna lämnar inom tillämpningsområdet för artikel 42 i FEUF omfattas enligt artikel 10.2 i nämnda förordning inte av bestämmelserna i artiklarna 107, 108 och 109 i FEUF om statligt stöd. Fonden tas i anspråk genom att medlemsstaterna utarbetar nationella program som anger hur medlemsstaterna vill använda fondens medel för att uppnå de angivna målen och prioriteringarna för fonden. Det gällande svenska programmet är Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet för perioden 2021–2027.

4.2 Ersättning vid rådighetsinskränkningar

4.2.1 Inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten kan berättiga till ersättning

En del av fisket i skyddade områden i havet bedrivs i enskilt vatten. Enligt 1 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde är vattenområden i havet som enligt den lagens bestämmelser hör till fastigheterna enskilt vatten. Som utgångspunkt hör till fastigheterna enligt 2 § nämnda lag

- allt vatten inom 300 meter från strandlinjen på fastlandet eller från strandlinjen på en minst 100 meter lång ö,

- allt vatten inom den längs stranden följande kurvan för högst 3 meters djup, om kurvan går längre ut än det som följer av 1, och
- allt vatten som har förbindelse med öppet vatten endast över sådant vatten som omfattas av 1 eller 2.

Av övriga bestämmelser i lagen om gräns mot allmänt vattenområde framgår att det för vissa angivna geografiska områden längs den svenska kusten finns andra vattenområden som utöver de som anges i 2 § räknas som enskilt vatten.

Ägandet av en fastighet omfattas av grundlagens egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Rätten till fiske i enskilt vatten tillhör enligt 9 § fiskelagen fastighetsägaren. Frågan är då om även rätten till fiske i enskilt vatten omfattas av egendomsskyddet.

Grundlagens egendomsskydd innebär enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild 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. Detta betyder att fastighetsägaren endast kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad (s.k. rådighetsinskränkningar) när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare har fastighetsägaren under vissa närmare förutsättningar som framgår av paragrafens andra och tredje stycken rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Enligt förarbetena omfattar grundlagsskyddet mot rådighetsinskränkningar även den som innehar nyttjanderätt till mark eller byggnad (prop. 2009/10:80 s. 164). Uttrycket ”mark eller byggnad” i grundlagsbestämmelsen har inte närmare definierats men ledning för hur uttrycket ska förstås kan hämtas från förarbetena till tidigare ändringar i bestämmelsen. Där framgår att avsikten varit att ge ett skydd mot inskränkningar i enskildas användning av fast egendom (prop. 1993/94:117 s. 15). Fast egendom definieras i 1 kap. 1 § jordabalken som jord och avser förutom mark även bl.a. vattenområden (se prop. 1966:24 s. 8 och 58). Således omfattas även fastighetsägares eller nyttjanderättshavares rätt till fiske i enskilt vatten av grundlagens egendomsskydd. Begränsningar av rätten till fiske i enskilt vatten utgör därmed rådighetsinskränkningar som innebär att fastighetsägaren eller en nyttjanderättshavare kan ha rätt till ersättning.

Frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar har behandlats utförligt i andra utredningar (se bl.a. betänkandena Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [SOU 2013:59] och Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar [SOU 2021:51]). Utredningen kommer därför att begränsa sig till att göra några anmärkningar om de förutsättningar som är relevanta att beakta när man överväger att införa en bestämmelse som medför rådighetsinskränkningar.

4.2.2 Ersättning vid rådighetsinskränkningar enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ska den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten tillförsäkras ersättning. Ersättningen ska enligt samma stycke bestämmas enligt grunder som anges i lag. Som exempel på fall där ersättningsrätt enligt denna huvudregel föreligger nämns i förarbetena inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden (prop. 2009/10:80 s. 168, se även i ett tidigare lagstiftningsärende prop. 1993/94:117 s. 49).

Att bestämmelsen i andra stycket föreskriver att den enskilde ska vara ”tillförsäkrad” ersättning och att ”ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag” får uppfattas som att den inte är avsedd att tillämpas av domstol som en regel om rätt till ersättning i det enskilda fallet utan att den i första hand är riktad till lagstiftaren (jfr NJA 2014 s. 332, punkt 16). Samtidigt framgår det direkt av ordalydelsen att det ska finnas en rätt till ersättning. Högsta domstolen har ansett att detta ger uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa fall som kan tillämpas av en domstol i det enskilda fallet, när det saknas bestämmelser om ersättning i den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningarna (NJA 2014 s. 332, punkterna 18, 19 och 22).

Avgörande för om det ska anses föreligga en rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar enligt andra stycket är att det rör sig om en kvalificerad inskränkning, dvs. att inskränkningen medför att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras eller att skada upp-

kommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Enligt förarbetena har kvalifikationsgränsen *avsevärt försvåras* hämtats från gällande rätt på området (prop. 1993/94:117 s. 17 f.). Samma kvalifikationsgräns användes vid miljöbalkens tillkomst och införandet av 31 kap. 4 § miljöbalken. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken har en fastighetsägare 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 någon av de inskränkningar som räknas upp i bestämmelsen. För att ersättning ska utgå enligt denna bestämmelse ska det vara fråga om ett någorlunda kvalificerat intrång (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 555 med där gjorda hänvisningar).

4.2.3 Ersättning vid rådighetsinskränkningar enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

Av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen framgår att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av bl.a. miljöskyddsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Det innebär enligt förarbetena att den detaljerade avgränsningen av vilka inskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som ska föranleda ersättning får göras i vanlig lag (prop. 2009/10:80 s. 169 f.). Vid stiftande av lag som medför en rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av nämnda skäl behöver det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas. De inskränkningar som åsyftas i tredje stycket är t.ex. sådana som görs med stöd av de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen (a. prop. s. 170). Vid överväganden av om det ska finnas en rätt till ersättning vid inskränkningar som avses i tredje stycket gäller vidare som utgångspunkt principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning och principen att förorenaren ska betala, dvs. att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten (a. prop. s. 168 f.). En grundläggande förutsättning bör vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. Ersättning bör således inte vara aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvill-

kor (a. prop. s. 170). Vid införandet av tredje stycket konstaterade regeringen även följande (a. prop. s. 169).

[..]det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning.

4.2.4 Oklart hur bestämmelserna om ersättning vid rådighetsinskränkningar ska tolkas

Av redovisningen i de föregående avsnitten 4.2.2 och 4.2.3 framgår följande. Om det är fråga om rådighetsinskränkningar enligt andra stycket så har den enskilde rätt till ersättning. Är det däremot fråga om rådighetsinskränkningar enligt tredje stycket har den enskilde endast rätt till ersättning om det framgår av lag. Lagstiftaren är i det senare fallet skyldig att vid en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena bedöma om det bör finnas en rätt till ersättning. Som utgångspunkt gäller dock att rådighetsinskränkningar som avses i tredje stycket inte ska vara ersättningsberättigande. En rätt till ersättning gäller alltså vid rådighetsinskränkningar enligt andra stycket men som utgångspunkt inte vid rådighetsinskränkningar enligt tredje stycket.

Rätten till ersättning enligt andra stycket är enligt ordalydelsen inte beroende av anledningen till inskränkningen. Vid införandet av bestämmelsen i dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen konstaterade regeringen – efter påpekande från Naturvårdsverket att rådighetsinskränkningar i miljöskyddslagen och annan skyddslagstiftning dittills i princip inte hade ansetts kunna medföra en rätt till ersättning – att den omständigheten att rätten till ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd inte innebar att ersättningsrätten skulle utvidgas i förhållande till gällande regler (prop. 1993/94:117 s. 17, se även s. 49 f.) Förarbetsuttalandet gav upphov till en omfattande rättsvetenskaplig diskussion om huruvida bestämmelsen skulle tolkas enligt ordalydelsen eller begränsas till att inte omfatta ersättning för inskränkningar som görs av miljöskyddsskäl enligt vad som var avsikten i förarbetena. Diskussionen beskrivs utförligt i betänk-

andet Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19 s. 93 ff.). Införandet av nuvarande 2 kap. 15 § tredje stycket klargjorde att inskränkningar av miljöskyddsskäl endast ger rätt till ersättning om en sådan rätt följer av lag (prop. 2009/10:80 s. 170). Denna undantagsregel omfattar, enligt förarbetena, inskränkningar exempelvis enligt de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. I miljöskyddslagen reglerades åtgärder för att skydda miljön från miljöfarlig verksamhet.

Införandet av det tredje stycket bygger på förutsättningen att det går att skilja rådighetsinskränkningar av miljöskyddsskäl från rådighetsinskränkningar enligt andra stycket som görs av andra skäl och för vilka ersättning ska lämnas. Exempel på inskränkningar enligt andra stycket är, enligt förarbetena, inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden (ibid). Artskyddsutredningen har påpekat att en skillnad som brukar anföras mellan de två typerna av inskränkningar är att miljöskyddsregler syftar till att skydda omgivningen mot skadlig påverkan medan områdesskyddsbestämmelser – Artskyddsutredningen benämner dem naturvårdsregler – syftar till att skydda värden inom ett område (SOU 2021:51 Del 1 s. 729). Artskyddsutredningen och även dessförinnan Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar har konstaterat att gränsdragningen mellan inskränkningar enligt andra stycket och inskränkningar av miljöskyddsskäl enligt tredje stycket är otydlig, bl.a. med hänsyn till att samtliga bestämmelser i miljöbalken, mot bakgrund av 1 kap. 1 § miljöbalken, måste sägas syfta till att skydda miljön på ett eller annat sätt (SOU 2013:59 s. 57 ff. och SOU 2021:51 Del 1 s. 730 ff. och Del 2 s. 1170). Svårigheten att skilja mellan inskränkningar av miljöskyddsskäl och inskränkningar av andra skäl framgår tydligt av rättsfallet NJA 2014 s. 332 som rörde fiske med stöd av enskild rätt i Torne älvs havsfiskeområde. Högsta domstolen ansåg, som nämnts i avsnitt 4.2.2, i det rättsfallet att 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen i dess lydelse före den 1 januari 2011, numera 2 kap. 15 § andra stycket, gav uttryck för en allmän rättsgrundsats om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa fall. Rättsgrundsatsen kunde enligt domstolen tillämpas när den lagstiftning som möjliggör en rådighetsinskränkning inte ger någon ledning i ersättningsfrågan. Domstolen ansåg att det vid en proportionalitetsbedömning inte framstod som rimligt att den i målet aktuella inskränkningen av

klagandenas rådighet skulle kunna göras utan att någon ersättning utgick för den förlust som fiskerestriktionerna orsakade dem. Som skäl för sin bedömning anförde domstolen bl.a. följande.

I det aktuella området hade fiske bedrivits sedan lång tid tillbaka utan några omfattande begränsningar. Klagandena och deras familjer hade i praktiken blivit mer eller mindre beroende av fisket för sin försörjning och inrättat sina liv efter detta. Någon möjlighet för dem att förutse ett fiskeförbud som [det i målet aktuella] fanns inte när fastigheterna en gång i tiden förvärvades. Fiskerestriktionerna utgjorde en så väsentlig begränsning i den verksamhet som klagandena hade byggt upp med användning av sina enskilda mark- och vattenområden att det måste anses råda ett klart missförhållande mellan det allmännas fördel av rådighetsinskränkningen och den belastning som denna medförde för klagandena.

Högsta domstolen konstaterade (punkt 23 i domen) att fiskerestriktionerna i Torne älv grundade sig på angelägna miljöskäl som syftade närmast till att bevara miljön, inte till att avvärja risker mot denna. Efter att ha konstaterat detta prövade Högsta domstolen emellertid förutsättningarna för ersättning enligt antagandet att ingripanden av miljöskyddsskäl under vissa förutsättningar kan berättiga till ersättning, trots att ersättning som regel inte lämnas för sådana ingripanden (jfr punkt 24 i domen). Domstolen synes ha utgått från att även åtgärder för att bevara miljön kan vara miljöskyddande. Med ett sådant synsätt är det, enligt utredningens bedömning, svårt att dra en tydlig gräns mellan rådighetsinskränkningar av miljöskyddsskäl och inskränkningar av andra miljöskäl, såsom inskränkningar för att skydda och bevara känsliga områden (för en liknande slutsats, se SOU 2020:73 s. 164).

4.2.5 Situationer på fiskeområdet som aktualiserat frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Såvitt utredningen känner till finns det bara ett annat fall som före Torneälvsålet har aktualiserat frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar på fiskeområdet. Det gällde enskilda fiskerättshavares rätt till ersättning för minskade inkomster från arrendeupplåtelse, fiskekortförsäljning eller eget fiske till följd av att allmänheten 1985 fick rätt att fiska med handredskap på enskilt vatten längs södra ostkusten och Blekinges södra kust, vid Gotland samt i de fem stora

sjöarna – en rätt som numera regleras i bilagan till fiskelagen. Den ersättningen, som reglerades i den numera upphävda lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt, utgick dock från bedömningen att det fria handredskapsfisket inte innebar några inskränkningar i fiskerättshavarnas möjligheter att utöva fiske på eget vatten med handredskap eller på annat sätt och att något intrång därmed inte kunde anses ske i möjligheterna att utnyttja enskild fiskerätt (prop. 1984/85:107 s. 12). Enligt regeringen var det i stället fråga om att den ensamrätt till fiske som följer av enskild fiskerätt i ett visst begränsat avseende skulle upphöra genom att handredskapsfisket blev tillgängligt för alla (a. prop. s. 14). I förarbetena konstaterades att rätten till ersättning enligt den då gällande lydelsen av dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen inte avsåg rådighetsinskränkningar utan bara ersättning för förluster för den vars egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande (a. prop. s. 14). Departementschefen angav att även om han ”för egen del närmast luta[de] åt att 2 kap. 18 § inte är tillämplig bör [...] ställningstagandet i den frågan inte ensamt vara avgörande för ersättningsregleringens utformning” (ibid). Vidare framförde han bl.a. att ensamrätten till handredskapsfiske i enskilt vatten mycket sällan torde ha någon inverkan på fastighetens värde vid försäljning, något som talade mot att de aktuella ersättningarna skulle betalas ut som ersättning för fastighetsskador (a. prop. s. 15). Därtill angav han att det skulle leda till en alltför begränsad ersättningsrätt om ersättning, såsom hade föreslagits i promemorian som föregick propositionen, skulle betalas endast när pågående användning av enskilt vatten för fiske avsevärt försvårades samt att förlusten av ensamrätten till handredskapsfiske i enskilt vatten inte kunde åsättas något marknadsvärde (a. prop. s. 15). Departementschefen ansåg att det var lämpligare att all personlig ekonomisk förlust som fiskerättshavarna skulle komma att lida till följd av införandet av det fria handredskapsfisket skulle ersättas (ibid). Lagen om ersättning vid intrång i enskild fiskerätt utgick således inte från att kompensera enskilda fiskerättshavare för minskning av fastighetens marknadsvärde vid rådighetsinskränkningar. Likheter med den i detta betänkande aktuella frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar är därmed begränsade.

I övrigt finns det såvitt utredningen känner till inte några andra fall där en rätt till ersättning på grund av intrång i rätten till fiske i enskilt vatten har övervägts.

4.2.6 Utgångspunkter för bedömning av om ersättning vid rådhetsinskränkningar ska anses förenlig med reglerna om statligt stöd

Av Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (2016/C 262/01) framgår bl.a. följande. Reglerna om statligt stöd gäller endast om stödmottagaren är ett företag. Enligt EU-domstolens fasta praxis definieras företag som enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras (punkterna 5–8). Stöd som inte ges till ett företag utgör alltså inte statligt stöd i den mening som avses enligt artikel 107.1 i FEUF. Inte heller utgör stöd som inte medför en fördel – dvs. att det mottagande företagets ekonomiska situation förbättras – ett statligt stöd (punkt 67). Vidare är förekomsten av en fördel utesluten om det är fråga om en skyldighet för de nationella myndigheterna att ersätta skada som de har orsakat vissa företag eller utbetalning av ersättning för en expropriation (punkt 71).

Som konstaterats inledningsvis i avsnitt 4 framgår utredningens överväganden kring frågan om ersättning och förenligheten med unionslagstiftningen om statligt stöd av avsnitt 5.6, 5.7 och 5.9.

4.3 Ersättning i andra fall än vid rådhetsinskränkningar

4.3.1 Fiskelagstiftningen innehåller ett flertal begränsningar av fisket

Fisket i havet omfattas i dag av ett stort antal regler som syftar till bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa regler avser bl.a. begränsningar av vem som får fiska, vad och hur mycket som får fiskas samt när och på vilket sätt som fisket får bedrivas.

Bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken omfattas av unionens exklusiva lagstiftningsbefogenhet. Det innebär att utrymmet för att nationellt reglera fisket till stor del är begränsat till bestämmelser som kompletterar och genomför den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser (jfr artiklarna 2.2 och 3.1.d i FEUF). Enligt bestämmelserna i den gemen-

samma fiskeripolitiken är det unionen som ansvarar för att förvalta resursen och reglera fisket, däribland genom tilldelning av fiskekvoter till medlemsstaterna. För att se till att fiskeverksamhet endast utförs i överensstämmelse med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken har unionen överlåtit delar av sitt ansvar till medlemsstaterna att reglera och förvalta fisket. Medlemsstaterna ska bl.a. säkerställa att de som fiskar yrkesmässigt har en fiskelicens, att de tilldelas fiskemöjligheter utifrån medlemsstaternas nationella kvoter och att de följer de regler som gäller. Medlemsstaterna omfattas också av omfattande krav att på olika sätt säkerställa ett långsiktigt bevarande av resursen.

Det har mot den angivna bakgrunden införts ett antal regler i fiskelagen, fiskeförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter som kompletterar bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken och som på olika sätt begränsar rätten att bedriva fiske i unionens vatten.

4.3.2 Normalt lämnas ingen ersättning för kostnaden av att följa gällande regler om begränsningar av fisket

Normalt lämnas inte någon ersättning till yrkesfisket som kompensation för kostnaden av att följa gällande regler om begränsningar av fisket. Däremot finns det möjligheter för staten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda yrkesfiskare enligt de förutsättningar som redovisats i avsnitt 4.1.

Det är ovanligt att begränsningar av fisket har föranlett staten att ekonomiskt kompensera drabbade yrkesfiskare men när kommissionen beslutade att förbjuda kommersiellt fiske efter torsk i de södra delarna av Östersjön under perioden den 24 juli–31 december 2019 valde regeringen att ekonomiskt kompensera de fiskefartyg som tillfälligt tvingades upphöra med sin verksamhet. Syftet var att mildra effekterna av kommissionens beslut. Stödet som reglerades i förordningen (2019:621) om stöd med anledning av förbudet att fiska torsk i Östersjön lämnades enligt villkoren i förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Begränsningarna av torskfisket utökades under 2020, vilket innebar kraftigt minskade möjligheter att fiska torsk i Östersjön. Regeringen gjorde därför en ändring av det svenska Havs- och fiskeriprogrammet för perioden 2014–2020 som gjorde det möjligt för de fiskare som berördes av torskfiskestoppet att ansöka om ekonomiskt stöd från

Europeiska havs- och fiskerifonden för att skrota sina fartyg och definitivt upphöra med sin fiskeverksamhet (pressmeddelande från regeringen den 27 maj 2021 och pressmeddelande från Jordbruksverket den 28 maj 2021).

En situation som har vissa likheter med torskfiskestoppet är det gradvisa införandet av ett förbud av fiske efter ål. Den 1 maj 2007 införde dåvarande Fiskeriverket ett förbud mot ålfiske i havet och i större delen av de svenska sötvattensområdena. Förbudet infördes genom Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2007:4) om ändring i föreskrifterna (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Förbudet var dock inte totalt. Tillstånd att fiska ål under år 2007 kunde även fortsättningsvis beviljas fiskare som bedrev ett yrkesmässigt fiske eller fiskade med stöd av enskild rätt och som under en referensperiod årligen hade rapporterat en angiven fångstmängd, eller som kunde visa att de hade inkomster baserade på en vidareförädling av sitt ålfiske motsvarande ett visst värde. Fiskeriverkets förbud av ålfisket 2007 föregick antagandet av Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål. I den förordningen angavs bl.a. att medlemsstaterna skulle utarbeta nationella ålförvaltningsplaner med syftet att minska åldödligheten med 40 procent. I ett tillägg till den svenska ålförvaltningsplanen som beslutades 2008 (Jo2008/3901) fattade Fiskeriverket i november 2010 beslut om att förbjuda allt fiske av gulål på västkusten från och med den 1 januari 2012.

Förbudet av ålfisket på västkusten berörde många fiskare som livnärde sig på ålfiske och föranledde frågor om ersättning (se bl.a. Interpellation 2011/12:30 av Roland Utbult [kd] och Skriftlig fråga 2011/12:76 av Krister Örnfjäder [s] till landsbygdsminister Eskil Erlandsson [c]). Av dåvarande landsbygdsministerns svar framgår att regeringen hade undersökt möjligheterna till ekonomiskt stöd från Europeiska fiskerifonden för skrotning av fiskefartyg men kommit fram till att det vid den aktuella tidpunkten inte längre var möjligt att utnyttja fondens medel för att genom ett sådant stöd kompensera de drabbade fiskarna. Regeringen lämnade inte heller på annan grund någon nationell ersättning av hänsyn till att sådant stöd kunde vara konkurrensnedvridande.

Havs- och vattenmyndigheten anger på sin webbplats att årliga stopperperioder för ål har införts sedan 2018. I samband med de årliga besluten om fiskekvoter 2018 och 2019 beslutade Europeiska unionens

råd att medlemsstaterna skulle införa ett förbud mot ålfiske under perioderna 2018–2019 respektive 2019–2020. Detta framgår av Rådets förordning (EU) 2018/120 av den 23 januari 2018 om fastställande för år 2018 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2017/127 och Rådets förordning (EU) 2019/124 av den 30 januari 2019 om fastställande för år 2019 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten. Frågan om ersättning väcktes på nytt när regeringen den 27 juli 2019 som en följd av en punkt i det s.k. Januariavtalet gav Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda hur ett frivilligt program för återköp av ålfiskerättigheter kan utformas (N2019/02258/FJR).

I Havs- och vattenmyndighetens redovisning av det uppdraget framgår att myndigheten tolkade ålfiskerättigheter som den rätt till ålfiske som framgår av fiskelicens eller personlig fiskelicens i kombination med ett särskilt tillstånd, alternativt enskild fiskerätt i kombination med ett särskilt tillstånd. Vidare framgår av uppdragsredovisningen att myndigheten särskilt påpekade att även om uppdraget avsåg återköp så har det aldrig varit fråga om att en yrkesfiskare köpt en rätt att fiska ål. I redovisningen rekommenderade myndigheten regeringen ”att överväga lämpligheten av att skapa ett prejudikat där staten betalar ut ersättning för rättigheten att fiska på en allmän resurs i havet eller på allmänt inlandsvatten med hänsyn till fiskevårdande skäl”. Därtill framhöll myndigheten att regeringen valde ”att inte ersätta ålfiskare 2012 för förlorat fiske när fisket på västkusten stoppades”.

Mot den bakgrunden konstaterade myndigheten att det inte fanns förutsättningar för att tillämpa stödåtgärderna ”stöd för definitivt upphörande av fiskeverksamhet” och ”stöd för tillfälligt upphörande av fiskeverksamhet” i det då gällande svenska Havs- och fiskeriprogrammet för perioden 2014–2020. Vidare konstaterade myndigheten att inte heller förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter var möjlig att använda för att finansiera en inlösen av ålfiskerättigheter. Myndigheten fann dock att finansiering enligt förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn var möjlig. Flera av de berörda fiskarna hade dock redan tidigare mottagit stöd enligt förordningen om stöd av mindre

betydelse i samband med torskfiskestoppet och som ersättning för sälfisheskador, vilket betydde att det för många fiskare inte fanns utrymme att ta emot ytterligare stöd enligt nämnda förordning utan att överskrida förordningens maximalt tillåtna stödbelopp. För att maxbeloppet inte skulle överskridas, gjorde myndigheten bedömningen att ett stöd hade behövt vara så litet att många fiskare inte hade ansett det vara värt att lösa in sina ålfiskerättigheter. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning kvarstod därför för regeringen att anmäla ett stödprogram för inlösen av ålfiskerättigheter till kommissionen enligt artikel 108.3 i FEUF och överlåta till kommissionen att bedöma stödets förenlighet med den inre marknaden. Regeringen har valt att inte gå vidare med någon av de angivna stödåtgärderna och ärendet har avslutats.

4.3.3 Möjligheter att lämna ersättning till fiskare som skulle omfattas av ett förbud mot bottentrålning

Såsom konstaterats i avsnitt 4.1 följer det av reglerna om statligt stöd i unionsrätten att det finns följande möjligheter att lämna ekonomiskt stöd till enskilda yrkesfiskare:

- Stöd som omfattas av det svenska Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet för perioden 2021–2027.
- Stöd som i enlighet med artikel 108.3 i FEUF anmäls till kommissionen och av kommissionen bedöms vara tillåtet enligt artikel 107.2 eller artikel 107.3 i FEUF.
- Stöd som omfattas av förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Stöd som omfattas av förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.

Stöd enligt Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet för perioden 2021–2027

Stöd enligt förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ska bidra till fondens prioriteringar och även till ett antal mål inom prioriteringarna. Varje medlemsstat ska utarbeta ett

enda program för att genomföra prioriteringarna i förordningen. Inom programmet ska medlemsstaten alltså ange vilka stödåtgärder enligt förordningen som ska kunna berättiga till stöd. Det är inte en rättighet att få stöd från programmet. Stöd lämnas endast om det finns medel och den myndighet som ansvarar för att pröva en ansökan ska pröva ansökan i enlighet med fastställda förfaranden och kriterier för att välja ut de insatser som ska få stöd. Regeringen har möjlighet att påverka urvalskriterierna och hur programbudgeten används och kan således styra användningen av programmets medel men inte handläggningen av enskilda ansökningar om stöd.

Förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden innehåller två stödåtgärder som avser upphörande av fiske och som skulle kunna aktualiseras vid genomförande av ett förbud mot bottentrålning. Enligt artikel 20 i förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden finns det möjlighet att lämna stöd till den som vill upphöra med sitt fiske, genom skrotning av fiskefartyget eller genom omställning och ombyggnad till annan verksamhet än kommersiellt fiske. För att bidra till en skälig levnadsstandard finns det enligt artikel 21 i förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden också möjlighet att lämna stöd för tillfälligt upphörande av fiskeverksamhet enligt artikel 21. Stödet för tillfälligt upphörande avser det fall när ett fiskefartyg eller en fiskare avbryter all sin fiskeverksamhet under en period och fiskeavbrottet beror på någon av de omständigheter som anges i artikeln. En medlemsstats åtgärder för att minimera fiskets påverkan på den marina miljön enligt artikel 7.1 b i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken är en av de omständigheter som kan aktualisera stöd för tillfälligt upphörande. Stödet avser dock ett tillfälligt fiskeavbrott och inte permanent förbud mot visst fiske.

Stöd för tillfälligt upphörande ingår i Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027. Det gör däremot inte stöd för definitivt upphörande. För att stöd för definitivt upphörande av fiskeverksamhet ska kunna lämnas i Sverige krävs att det görs en ändring i programmet. En medlemsstat får lämna in en motiverad begäran till kommissionen om ändring av sitt program enligt artikel 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Euro-

peiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik. Programändringen ska enligt artikel 24.4 godkännas av kommissionen.

Om regeringen anser att det skulle finnas behov av att finansiera stöd för definitivt upphörande av fiskeverksamhet kan regeringen mot den angivna bakgrunden välja att initiera en ändring av Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027 för att möjliggöra stöd för detta.

Stöd enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn

Enligt avsnitt 3.1 i Meddelande från kommissionen, Riktlinjer för granskning av statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (2015/C 217/01), EUT 2.7.2015, C 217/1, anser kommissionen att en stödåtgärd för att vara förenlig med inre marknaden måste uppfylla ett antal principer som anges i riktlinjerna. Däribland anges i avsnitt 3.2 i nämnda riktlinjer att inget stöd får beviljas för verksamhet som avser insatser som inte är stödberättigande enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011. Eftersom förordning (EU) nr 508/2014 numera har ersatts av förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ska hänvisningen i kommissionens riktlinjer anses som en hänvisning till denna förordning (se artikel 65 i förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden).

Kommissionens riktlinjer hindrar således inte att regeringen utanför ramen för Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027 finansierar ett statligt stöd för insatser som kan berättiga till stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. Enligt redovisningen i föregående avsnitt kan stöd från fonden exempelvis avse stöd för tillfälligt och definitivt upphörande av fiskeverksamhet. Ett sådant stöd förutsätter dock att det även i övrigt är utformat på ett sätt som är förenligt med de principer som anges i kommissionens riktlinjer.

Stöd enligt förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter

Enligt artikel 1.3 e i förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter ska förordningen inte tillämpas på stöd till insatser eller utgifter för vare sig tillfälligt eller definitivt upphörande av fiskeverksamhet. I övrigt gäller enligt artikel 6 att förordningen endast är tillämplig på stöd som har en stimulanseffekt. Inga av de stödkategorier som anges i förordningen avser ekonomisk kompensation till fiskare för begränsningar av rätten till fiske. Enligt artikel 19 ska stöd för investeringar för att underlätta diversifiering och nya former av inkomst anses vara förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c i FEUF och ska därmed undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i FEUF.

Stöd enligt förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn

Stöd som uppfyller villkoren i förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn ska inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i fördraget och ska därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i fördraget. Detta framgår av artikel 3.1 i förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Stöd för att kompensera de yrkesfiskare som berörs av ett förbud mot bottentrålning skulle kunna lämnas enligt de villkor och beloppsgränser som anges i förordningen. Enligt artikel 1.1 h i samma förordning ska förordningen dock inte tillämpas på stöd för tillfälligt eller permanent upphörande med fiskeverksamhet, såvida detta inte särskilt föreskrivs i förordning (EU) nr 508/2014. Enklare uttryckt innebär det att stöd för permanent upphörande av fiskeverksamhet kan lämnas enligt förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn bara om sådant stöd är stödberättigande enligt förordning (EU) 508/2014 (jfr skäl 7 i ingressen till förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn). Som konstaterats ovan har förordning (EU) nr 508/2014 upphört att gälla och hänvisningar till den förordningen ska anses som hänvisningar till förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden när det gäller programperioden 2021–2027. Eftersom förordningen om

Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden innehåller regler som under vissa förutsättningar möjliggör stöd för tillfälligt såväl som definitivt upphörande av fiskeverksamhet, finns det inte något hinder mot att ett motsvarande stöd lämnas inom ramen för förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.

5 Utredningens förslag och bedömningar

5.1 Ett förbud mot bottentrålning

Utredningens förslag: Ett förbud mot bottentrålning ska införas i fiskeförordningen genom en ny bestämmelse, 2 kap. 6 a §. I bestämmelsen ska det anges att fiske med trålredskap som släpas i botten inte ska få bedrivas i områden som avses i 7 kap. 2, 4 och 11 §§ samt 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken. Av bestämmelsen ska det framgå att förbudet endast gäller till den del områdena är belägna i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

Skälen för utredningens förslag

Unionsrättsliga förutsättningar för ett bottentrålningsförbud

Fisket i havet får som utgångspunkt regleras endast av unionen. Sverige har som medlemsstat dock vissa möjligheter att på egen hand reglera fisket i syfte att vidta bevarandeåtgärder. Handlingsutrymmet beskrivs utförligt i avsnitten 5.4 och 5.5 i utredningens delbetänkande Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66). Handlingsutrymmet innebär att medlemsstaterna under de förutsättningar som anges i artiklarna 11.1, 19.1 och 20.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken på egen hand får införa regler om bevarandeåtgärder, men bara om de inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg.

Artikel 11.1 avser bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att fullgöra 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 (havsmiljödirektivet), artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) eller artikel 6 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Som Havs- och vattenmyndigheten konstaterat i sin rapport (s. 53) skulle artikel 11 kunna utgöra en möjlig grund för att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i de marina skyddade områdena under förutsättning att det handlar om bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att kunna efterleva unionens miljölagstiftning, dvs. de nyss nämnda direktivsbestämmelser som anges i artikel 11.

Utredningen konstaterar att bevarandeåtgärder enligt artikel 4 i fågeldirektivet och 6 i art- och habitatdirektivet endast omfattar åtgärder för att skydda Natura 2000-områden. Bestämmelserna kan därför inte utgöra grund för att införa nationella bestämmelser om ett generellt förbud mot bottentrålning som ska gälla även i nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområden.

Artikel 13.1 och 13.2 i havsmiljödirektivet innehåller ett krav på medlemsstaterna att inrätta åtgärdsprogram för åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i deras marina vatten. Enligt artikel 13.4 i havsmiljödirektivet ska dessa åtgärdsprogram omfatta geografiska skyddsåtgärder för att bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden som har tillräcklig mångfald i ekosystemen. Som exempel på sådana skyddsområden anges i samma punkt särskilda bevarandeområden i enlighet med art- och habitatdirektivet, särskilda skyddsområden i enlighet med fågeldirektivet och marina skyddsområden som erkänts av gemenskapen eller berörda medlemsstater inom ramen för internationella eller regionala avtal som de är parter i. Utredningen konstaterar att exemplen avser Natura 2000-områden och andra skyddsområden som erkänts inom ramen för internationella eller regionala avtal. Det rör sig dock inte om en uttömmande uppräkningslista av vilka typer av marina skyddsområden som åtgärdsprogrammen enligt artikel 13.4 i havsmiljödirektivet kan omfatta, vilket gör bestämmelsens tillämpningsområde otydligt.

Frågan om vilka områden som kan omfattas av artikel 13.4 i havsmiljödirektivet har aktualiserats vid tillämpningen av artikel 11.2 i

förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. när flera medlemsstater tillsammans begär att kommissionen antar nödvändiga bevarandeåtgärder. Medlemsstaterna har då gjort olika tolkningar av vilka skyddade områden som kan omfattas av artikeln och även av vilka åtgärder som kan anses nödvändiga (se SOU 2020:83 Volym 2 s. 836). Sveriges uppfattning, som även kommissionen gett stöd för, har varit att bestämmelsen kan omfatta områden som skyddas enligt Konventionen om skydd av den marina miljön i Nordöstra Atlanten från 1992 och Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö från 1992 (se a. betänkande s. 836 f.) EU-domstolen har inte haft anledning att pröva vilka områden som artikel 13.4 kan omfatta. Detta innebär, enligt utredningens mening, att det är oklart om ett svenskt bottentrålningsförbud som ska gälla i andra områden än de som exemplifieras i artikel 13.4 kan grundas på denna artikel. Det är inte heller klart om ett bottentrålningsförbud ska ses som en bevarandeåtgärd som behövs för att fullgöra skyldigheten enligt artikel 13.4. Havs- och vattenmyndigheten anger i sin rapport att havsmiljöförordningen (2010:1341) och tillhörande föreskrifter – det nationella regelverk som genomför havsmiljödirektivet – innehåller ett krav på att genomföra åtgärder för att minska arealen trålsvept yta i svenska hav och specifikt i förvaltningsområde Nordsjön. Minskning av arealen trålsvept yta har av myndigheten utpekats som en åtgärd (åph 36) enligt Åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027, som myndigheten har fastställt enligt 28 § havsmiljöförordningen. Att det skulle vara nödvändigt att införa ett generellt förbud mot bottentrålning för att uppfylla nämnda krav framgår dock inte av myndighetens åtgärdsprogram.

Av det som anförts ovan följer att det inte är tydligt dels om artikel 13.4 i havsmiljödirektivet omfattar bevarandeåtgärder i andra marina skyddsområden än de som anges som exempel i bestämmelsen, dels om det behövs ett bottentrålningsförbud för att uppfylla kraven i bestämmelsen. Enligt utredningens bedömning är det därför tveksamt om artikel 13.4 i havsmiljödirektivet och därmed artikel 11.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken kan läggas till grund för att införa nationella bestämmelser om ett generellt förbud mot bottentrålning riktat mot svenska fiskefartyg som ska gälla i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden.

Befogenheterna enligt artikel 19.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ger en medlemsstat rätt att införa åtgärder för bevarande av fiskbestånden som tillämpas endast på fiskefartyg som för medlemsstatens flagg. Ett svenskt förbud mot bottentrålning kan med stöd av denna artikel således införas endast om förbudet motiveras utifrån syftet att bevara fiskbestånden. Enligt utredningens uppfattning skulle syftet med ett bottentrålningförbud vara bredare än så och snarare handla om att skydda havsbotten och den biologiska mångfalden. Förbudet skulle alltså inte kunna motiveras enbart med stöd av befogenheterna enligt artikel 19.1.

Artikel 20.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ger dock en medlemsstat rätten att ensidigt vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom tolvmilsgården. Såsom Havs- och vattenmyndigheten konstaterar i sin rapport (s. 54) behöver åtgärder enligt artikel 20 till skillnad från åtgärder som vidtas enligt artikel 11 inte syfta till att medlemsstaten ska efterleva skyldigheter enligt vissa utpekade bestämmelser i unionens miljölagstiftning. Artikelns tillämpningsområde är bredare och ger stöd även för bevarandeåtgärder, såsom ett bottentrålningförbud, som inte följer av unionens miljölagstiftning (ibid). En förutsättning för att kunna tillämpa artikel 20.1 är 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. Vidare gäller enligt samma punkt att medlemsstatens åtgärder ska vara förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 2 i samma förordning och vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. Eftersom unionslagstiftningen i dag inte innehåller några bestämmelser som förbjuder bottentrålning finns det inte något som hindrar att Sverige med stöd av artikel 20.1 inför ett sådant förbud, förutsatt att det kan anses ”icke-diskriminerande”. Framöver kan det dock bli så att det även införs förbud i unionslagstiftningen mot bottentrålning. Kommissionen har nämligen i en ny handlingsplan för att skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resili-ent fiske uppmanat medlemsstaterna att fullt ut utnyttja den gemensamma fiskeripolitikens verktyg för att fasa ut mobilt bottenfiske i alla marina skyddsområden senast 2030. Detta innefattar att, i lämpliga fall, föreslå gemensamma rekommendationer om att förbjuda

mobilt bottenfiske i marina Natura 2000-områden som skyddar havsbotten och marina arter. Medlemsstaterna uppmanas att senast i slutet av mars 2024 anta nationella åtgärder med detta syfte (Meddelande från kommissionen den 21 februari 2023 till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, EU:s handlingsplan Skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resilient fiske, COM(2023) 102 final).

Vad som krävs för att ett nationellt bottentrålningsförbud ska anses vara ”icke-diskriminerande” framgår inte av artikel 20. Utredningen anser att utgångspunkten för en sådan bedömning bör vara förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 18 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet tar sikte på att utländska personer inte ska hamna i en sämre sits än det egna landets medborgare. Diskrimineringsförbudet hindrar dock inte att det införs ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, eftersom det endast är svenska fiskefartyg som har rätt att fiska där. Ett generellt bottentrålningsförbud i marina skyddade områden innanför trålgränsen som enbart omfattar svenska fiskefartyg bör mot denna bakgrund kunna införas med stöd av artikel 20.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ett generellt förbud mot bottentrålning innanför trålgränsen som inte omfattar andra medlemsstaters fiskefartyg är förenligt med reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken.

Förbudet ska placeras på förordningsnivå

Fråga är om förbudet ska regleras i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Enligt uppdraget ska utredningen föreslå en lösning som utgår från Havs- och vattenmyndighetens förslag till förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. Det förslaget innebär att förbudet regleras i 2 kap. fiskeförordningen.

Enligt den nuvarande systematiken i den svenska fiskelagstiftningen finns det inga förbud mot fiske på lagnivå. Av 19 och 20 §§ fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om dels att förbjuda eller begränsa fiske i vissa avseenden som rör fiskevården och fiskets be-

drivande, dels om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen. Vissa bestämmelser om förbud mot eller begränsningar av fiske finns i 2 kap. fiskeförordningen. Genom 2 kap. 7 och 12 §§ fiskeförordningen har bemyndigandena i 19 och 20 §§ fiskelagen förts vidare till Havs- och vattenmyndigheten. De flesta begränsningarna och förbuden av fiske finns i dag samlade i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Utredningen noterar att det redan finns ett förbud i 3 kap. 10 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön mot trålfiske. I föreskrifterna har det gjorts flera undantag från förbudet, vilket innebär att det i praktiken bedrivs trålfiske i delar av området innanför trålgränsen. Utredningen anser att ett generellt förbud mot bottentrålning är en så pass ingripande åtgärd att det är lämpligt att det inte regleras i myndighetsföreskrifter utan att regeringen bör ta ställning till om det ska införas. Av hänsyn till nuvarande systematik i fiskelagen och till att förbudet snabbt kan behöva ses över och anpassas i förhållande till regeländringar på unionsnivå anser utredningen att ett förbud mot bottentrålning lämpligen inte bör regleras i lag. Av nu framförda skäl gör utredningen bedömningen att förbudet, precis som Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit, bör regleras i 2 kap. fiskeförordningen där övriga förbudsbestämmelser finns. Havs- och vattenmyndigheten får bedöma vilka ändringar som till följd av denna författningstekniska lösning behöver göras i myndighetens föreskrifter där bestämmelser om förbud mot trålfiske och undantag från förbudet finns i dag.

Marina skyddade områden som förbudet ska omfatta

Regeringen har inte tagit ställning till vilka marina skyddade områden som det generella förbudet mot bottentrålning ska gälla för. Utredningen har således uppgiften att bedöma avgränsningen. Utgångspunkten ska dock enligt uppdraget vara de förslag som Havs- och vattenmyndigheten lämnat i sin rapport. I rapporten (s. 13) har Havs- och vattenmyndigheten föreslagit att förbudet mot bottentrålning ska gälla i de områden som avses i 7 kap. 2, 4, 11 §§ och 27 § första stycket 1–2 och 28 § miljöbalken, dvs. nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Avgränsningen följer den anvisning som gavs i samband med regeringsupp-

draget om en fördjupad analys av formellt skyddade marina områden och att ta fram en handlingsplan för marint områdesskydd (M2015/771/Nm).

Ingen av de remissinstanser som har yttrat sig över Havs- och vattenmyndighetens förslag om avgränsning av förbudet har invänt mot myndighetens förslag i det avseendet. Utredningen saknar således anledning att göra någon annan bedömning av avgränsningen och anser att förbudet bör gälla i marina nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Utredningen anser dock att det inte behövs någon hänvisning till 7 kap. 28 § miljöbalken, som Havs- och vattenmyndigheten föreslagit. Det räcker att hänvisa till 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken för att det ska framgå att förbudet omfattar Natura 2000-områden.

Territoriell avgränsning av förbudets tillämpningsområde

Eftersom förbudet mot bottentrålning enligt utredningens uppdrag ska gälla endast innanför den s.k. trålgränsen behöver förbudet i författningstexten begränsas territoriellt. Såsom utredningen konstaterade i avsnitt 6.1 i sitt delbetänkande (SOU 2022:66) definieras trålgränsen och bestäms geografiskt i 1 kap. 5 § och bilaga 4 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår att trålgränsen har dragits så att området innanför gränsen, närmast kusten, ska vara ett område till vilket inga andra medlemsstaters fiskefartyg har tillträde. Med hänsyn till att Sveriges befogenheter att på egen hand anta bevarandeåtgärder enligt artiklarna 11 och 20 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken för fisket i havet med vissa undantag är begränsade till åtgärder som rör svenska fiskefartyg bedömer utredningen att förbudet mot bottentrålning territoriellt bör begränsas till att gälla de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Detta uttryckssätt bedöms vara mera korrekt men ändå motsvara den avgränsning som regeringen avsåg i uppdraget, dvs. att förbudet ska gälla området innanför trålgränsen.

5.2 En utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen

Utredningens förslag: Genom en ny paragraf, 20 b §, i fiskelagen ska bemyndigandet i 20 § första stycket att meddela föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen utvidgas.

Utvidgningen ska göras genom att det i paragrafens första stycke anges att begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen – dvs. att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras – inte ska gälla 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.

I paragrafens andra stycke ska det anges att sådana föreskrifter som avses i första stycket endast får meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 20 § första stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Förbudet mot bottentrålning syftar till att skydda och bevara känsliga områden i havet och bör därför meddelas med stöd av bemyndigandet i 20 § första stycket. Det bemyndigandet avser föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Utredningen måste därför ta ställning till om förbudet kan införas i fiskeförordningen med stöd av 20 § första stycket i dess nuvarande utformning eller om begränsningen, att föreskrifterna inte får avsevärt försvåra fisket, måste tas bort.

Av förarbetena till 20 § första stycket (prop. 1992/93:232 s. 44 f.) framgår bl.a. följande. Avsikten med bemyndigandet är att skapa möjligheter att genom fiskelagstiftningen skydda känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta vattenområden från risken att skadas vid vissa typer av fiske. Bemyndigandet är inte avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen. Om det finns skäl att i beståndsbevarande syfte allmänt inskränka fisket på en plats konstaterades att detta i stället bör ske med stöd av föreskrifter för

fiskevården eller med stöd av den numera upphävda naturvårdslagen. I specialmotiveringen till bestämmelsen angavs också att ”i den mån föreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl ger tillräckligt skydd för naturvårdsintressena skall bemyndigandet [i 20 § första stycket, utredningens anm.] inte användas” (jfr a. prop. s. 68). Bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevården enligt 19 § fiskelagen omfattas dock inte av någon begränsning med innebörd att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Syftet med begränsningsregeln är enligt förarbetena att markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning (prop. 2002/03:41 s. 14).

Bemyndigandet ska alltså möjliggöra föreskrifter till skydd av känsliga områden utan att hindra att ett rationellt fiske kan utövas i normal omfattning på platsen. Platsen får enligt utredningens bedömning avse det område där fisket normalt bedrivs. Som Havs- och vattenmyndigheten har påpekat i sin rapport har det i den rättsvetenskapliga litteraturen argumenterats för att skydd av en viss del av ett stort allmänt vattenområde skulle kunna ses som ett ganska litet intrång och inte som avsevärt försvårande när det gäller yrkesfisket där fartygen vanligtvis rör sig över relativt stora arealer (Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:1, Anna Christiernsson och Gabriel Michanek, s. 14 f.). Havs- och vattenmyndigheten har i sin vägledning för reglering av fiske i marina skyddade områden (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13) angett att ett exempel på när fiskeverksamhet avsevärt försvåras kan vara när utövarens möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens rapport bedrivs bottentrålning på allmänt vatten i marina skyddade områden innanför trålgränsen i dag huvudsakligen i Kosterfjorden, Gullmarsfjorden, Balgö samt Kalix yttre skärgård och Bergöfjärden i Bottenviken. Efter att rapporten lämnades har bottentrålningen i Balgö förbjudits, se 3 kap. 3 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön och bilaga 5 till dessa föreskrifter. Många av de fiskefartyg som bedriver bottentrålning i dessa områden är inte utrustade eller tillräckligt sjösäkra för att kunna ta sig till andra områden, något som *Havs- och kustfiskarnas Producentorganisation*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Sveriges Fiskares Producentorganisation* har påpekat avseende Havs- och vattenmyndighetens förslag om

att utreda om hindret i 20 § fiskelagen mot att meddela föreskrifter som är så ingripande att ”fisket avsevärt försvåras” behöver tas bort. Införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden skulle därmed kunna ge upphov till sådana geografiskt vidsträckta inskränkningar av fisket som väsentligt begränsar utövarnas möjligheter att bedriva fiske i normal omfattning någon annanstans. Sådana begränsningar bör, enligt utredningens bedömning, mot ovanstående bakgrund anses som avsevärt försvårande. Utredningen anser därför – i likhet med vad *Naturskyddsföreningen*, *Stockholms universitet*, *Sportfiskarna* och *Världsnaturfonden WWF* framförde i sina yttranden över Havs- och vattenmyndighetens förslag om att utreda 20 § – att förbudet inte kan införas så länge begränsningen i 20 § första stycket, andra meningen fiskelagen finns kvar. Det bör därför göras en ändring i lagen med innebörden att begränsningen inte ska gälla förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten.

Redan i delbetänkandet (SOU 2022:66) föreslog utredningen att begränsningen i 20 § första stycket skulle tas bort för att möjliggöra nödvändiga föreskrifter för att skydda Natura 2000-områden i havet genom införandet av en ny 20 a §. När utredningen nu gör bedömningen att begränsningen inte heller bör gälla föreskrifter om förbud mot bottentrålning inställer sig frågan om den angivna begränsningen borde tas bort helt. Miljömålsberedningen har nyligen lämnat ett sådant förslag i sitt betänkande *Havet och människan* (SOU 2020:83). Miljömålsberedningen föreslog där att begränsningen ska tas bort helt, och att bemyndigandet i stället ska formuleras så att föreskrifter får meddelas om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens och fiskets intressen. En sådan lösning skulle enligt utredningens mening innebära att de konflikter mellan naturvårdens och fiskets intressen som i dag kan uppstå i gränslandet mellan miljölagstiftningen och fiskelagstiftningen tas in i bemyndigandet och lämnas till föreskrivande myndighet att lösa. Formulerat på det sättet skulle bemyndigandet sannolikt inte kunna användas för att meddela föreskrifter om ett generellt förbud mot bottentrålning. Ett alternativ till Miljömålsberedningens förslag skulle kunna vara att ta bort hindret mot att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn som avsevärt försvårar fisket, utan att kräva att hänsyn också ska tas till fiskets intressen. För att kunna ta ställning till en sådan lösning behöver det närmare undersökas vilka konsekvenser det skulle få att helt ta bort hindret mot att meddela föreskrifter som avsevärt försvårar fisket.

Enligt utredningens mening är detta en större fråga som lämpligen bör besvaras i samband med en samlad översyn av bemyndigandena i fiskelagen. Utredningen noterar att fiskelagen just nu är föremål för en översyn (dir. 2022:92). Utredningen begränsar sig därför till att endast föreslå de ändringar av bemyndigandet som behövs för att möjliggöra ett bottentrålningsförbud. Utvidgningen av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen bör enligt utredningens mening således göras genom att det – utöver den utvidgning som utredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2022:66) skulle göras genom en ny 20 a § – införs en ny 20 b § i fiskelagen. Av den nya paragrafen bör det framgå att begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen – dvs. att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras – inte ska gälla föreskrifter om förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden.

Enligt 1 § fiskelagen gäller lagen inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Föreskrifter som meddelas med stöd av 20 b § fiskelagen gäller således i hela detta område, om inget annat anges. Utredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2022:66) konstaterat att Sverige har begränsade möjligheter enligt unionsrätten att anta nationella fiskeregler som berör andra medlemsstaters fiskefartyg. Handlingsutrymmet beskrivs, som nämnts ovan, utförligt i avsnitten 5.4 och 5.5 i utredningens delbetänkande och innebär att medlemsstaterna under de förutsättningar som anges i artiklarna 11.1, 19.1 och 20.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken på egen hand får införa regler om bevarandeåtgärder, men bara om de inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg. Det närmare innehållet i artiklarna beskrivs även ovan, i avsnitt 5.1. I delbetänkandet konstateras att det endast är i området innanför trålgränsen som inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Föreskrifter enligt 20 b § fiskelagen som gäller utanför trålgränsen skulle således träffa även andra än svenska fiskefartyg. Det skulle inte vara förenligt med unionsrätten.

Sverige är som medlemsstat skyldig att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av unionsrätten och att den svenska lagstiftningen inte står i konflikt med direkt tillämplig unionsrätt (jfr artikel 4.3 Fördraget om Europeiska unionen). Regeringen och myndigheterna är visserligen skyldiga att säkerställa att ett förbud mot bottentrålning som meddelas med stöd av fiskelagen inte tillämpas på ett sätt som strider mot unionsrätten. Med hänsyn till att gräns-

dragningen mellan unionsrätten och den svenska lagstiftningen på fiske- och miljöområdet enligt utredningens bedömning är otydlig anser utredningen emellertid att det finns skäl för att föreslå en inskränkning av det nu föreslagna utvidgade bemyndigandet i 20 b § fiskelagen på så sätt att det endast gäller svenska fiskefartyg. Det lämpligaste sättet att åstadkomma detta är, enligt utredningens mening, att bemyndigandet avgränsas så att föreskrifterna endast omfattar fiske i det geografiska område där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Samma avgränsning gjorde utredningen i sitt förslag till 20 a § fiskelagen i delbetänkandet.

5.3 Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentrålning

Utredningens förslag: Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från det föreslagna förbudet i 2 kap. 6 a § fiskeförordningen ska tas in i en ny paragraf, 2 kap. 6 b § fiskeförordningen.

I paragrafens första stycke ska det anges att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 6 a §.

Föreskrifter om undantag ska enligt paragrafens andra stycke få meddelas endast om de inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser.

Av paragrafens tredje stycke ska det framgå att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med den eller de myndigheter som ansvarar för skyddet av det område som undantaget avser innan föreskrifter enligt första stycket meddelas.

Skälen för utredningens förslag: Redan i dag finns det ett förbud i 3 kap. 10 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön mot trålfiske. Förbudet är begränsat till att gälla innanför trålgränsen, som i enlighet med vad som konstaterats i avsnitt 5.1 bestäms geografiskt i nämnda myndighetsföreskrifter. I föreskrifterna har det gjorts flera undantag från förbudet, vilket innebär att det i praktiken bedrivs trålfiske i delar av området innanför trålgränsen. Dock bedrivs bottentrålning i marina skyddade områden endast i mycket

begränsad utsträckning (se Havs- och vattenmyndighetens rapport, s. 28 ff.). Enligt Havs- och vattenmyndighetens rapport (s. 7 f.) har systematiken varit att tillåta bottentrålning i marina skyddade områden när det inte utgör ett hot mot utpekade bevarandevärden och är förenligt med syftet med skyddet av områdena. Arbetet med fiskeregleringar i marina skyddade områden utgår i dag, enligt vad myndigheten uppger, från att de åtgärder vidtas som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår att trålfiske i delar av området innanför trålgränsen, s.k. inflyttningsområden, har varit tillåtet sedan mitten av 1900-talet (s. 16). Utredningen har erfarit att detta har medfört att det närmast har uppfattats som att trålfiske i dessa områden som huvudregel varit tillåtet och att undantag gjorts när det har varit motiverat. Havs- och vattenmyndigheten ger i sin rapport uttryck för en sådan uppfattning: "[U]tgångspunkten att förbjuda bottentrålning generellt i marina skyddade områden och i stället tillåta sådant fiske när det kan visas att det inte utgör ett hot mot utpekade bevarandevärden och är förenligt med syftet, innebär en omvänd systematik jämfört med i dag (s. 7)". Liknande synpunkter har framförts av *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* som i sina remissvar avseende Havs- och vattenmyndighetens förslag påpekade att införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning skulle strida mot principen att inte vidta mer kraftfulla åtgärder än vad som krävs för att uppnå syftet med det skyddade området – en princip som är central för områdesskyddsarbetet.

Enligt utredningens mening innebär det emellertid ingen principiell skillnad att placera ett generellt förbud med möjligheter att göra undantag på förordningsnivå i stället för i myndighetsföreskrifter. I likhet med vad *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* framfört konstaterar utredningen att det är centralt för områdesskyddsarbetet att endast de åtgärder vidtas som behövs för att uppnå syftet med skyddet av ett område (jfr 3 § nationalparksförordningen (1987:938); jfr även 7 kap. 25 och 30 §§ miljöbalken). I enlighet med denna systematik ska en verksamhet förbjudas endast om det är nödvändigt för att uppnå syftet med skyddet av ett område. Lösningen att i stället införa ett generellt förbud av all verksamhet i ett område förutsätter således att det kan göras undantag för verksamheter som inte skulle motverka syftet med

skyddet av området. På så sätt kan det säkerställas att förbudet gäller endast när det behövs för att uppnå syftet med skyddet av ett område.

Enligt utredningens uppdrag ska förbudet mot bottentrålning åtföljas av en möjlighet att göra begränsade undantag i förvaltningsplaner. Det är inte tydligt vilka förvaltningsplaner som avses. Havs- och vattenmyndigheten har i sin rapport tolkat uttrycket som att det avser skötselplaner för nationalparker och naturreservat och bevarandeplaner för Natura 2000-områden eller motsvarande dokument. Myndigheten har utgått från att förutsättningarna för att göra undantag ska framgå av nämnda underlag och har föreslagit att föreskrifter om undantag endast ska meddelas om länsstyrelsen och kommunerna som ansvarar för nämnda underlag begär det.

Som *Naturvårdsverket* har framfört i sitt yttrande över Havs- och vattenmyndighetens förslag är syftet med bevarandeplaner och skötselplaner inte att ange vilka typer av verksamheter eller åtgärder som inte utgör någon hotbild mot de utpekade bevarandevärdena. Naturvårdsverket har efterlyst en reglering som anger de materiella förutsättningarna för när undantag från förbudet kan meddelas. Utredningen delar Naturvårdsverkets uppfattning att de materiella förutsättningarna för när föreskrifter om undantag kan meddelas – liksom själva undantaget – måste regleras i författning, trots att det i utredningsdirektivet anges att begränsade möjligheter till undantag ska regleras i förvaltningsplaner. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag såväl som de materiella förutsättningarna för undantag bör därför regleras i en bestämmelse i fiskeförordningen som placeras i anslutning till förbudsbestämmelsen. Förutsättningar för undantag bör enligt utredningens bedömning anses föreligga om ett undantag inte skulle motverka syftet med skyddet av det område som undantaget avser. I utredningens uppdrag anges att det ska vara fråga om begränsade undantag. Enligt utredningens mening innebär kravet på att undantagen inte ska motverka syftet med skyddet av området som undantaget avser en naturlig begränsning. Om undantag övervägs i ett område som skyddas på flera olika rättsliga grunder – t.ex. i Kosterfjorden som skyddas som nationalpark, naturreservat och Natura 2000-område – så får inte undantaget, så som förslaget är konstruerat, motverka syftet med någon av de olika skyddsformerna. Precis som Havs- och vattenmyndigheten i sin rapport (s. 5 och 8) anger att man i dag beslutar om de fiskeregleringar som behövs för att nå bevarandemålen i de marina skyddade områdena innebär den

föreslagna möjligheten att föreskriva om undantag från botten-trålning att syftet med områdesskyddet kommer att vara vägledande för skyddsnivån.

Jordbruksverket framhåller i sitt yttrande över Havs- och vattenmyndighetens förslag om att undantag endast ska få meddelas på begäran av länsstyrelser eller kommuner att undantagsmöjligheter bör regleras på nationell nivå för att säkerställa lika behandling. Även *Havs- och kustfiskarnas Producentorganisation* ifrågasätter att länsstyrelserna ska ges ett avgörande inflytande över detta då de enligt producentorganisationens uppfattning saknar överblick över helheten för fisket. Enligt Havs- och vattenmyndighetens erfarenhet av arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden gör länsstyrelserna olika bedömningar av behovet av fiskeregleringar och vad som av en länsstyrelse kan uppfattas som ett hot, kan av andra länsstyrelser bedömas på ett annat sätt (se Havs- och vattenmyndighetens redovisning den 29 maj 2018 av ett regeringsuppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden, dnr 3199-2017, s. 43). Med hänsyn till detta och till att det vore olämpligt att någon annan än den myndighet som fått ett normgivningsbemyndigande skulle bestämma när bemyndigandet ska tas i anspråk anser utredningen, i motsats till vad Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit, att föreskrifter om undantag inte bör få meddelas endast på begäran av en länsstyrelse eller kommun. Havs- och vattenmyndigheten bör själv avgöra när föreskrifter om undantag ska meddelas och vilka områden som undantagen ska omfatta.

Havs- och vattenmyndigheten har i dag inget ansvar för skydd av de områden som botten-trålningsförbudet ska omfatta. Utredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2022:66) föreslagit en ändring i 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska få ansvar för fiskeregleringar till skydd av Natura 2000-områden i havet. Om det förslaget genomförs kommer Havs- och vattenmyndigheten få ansvar för att ta fram vissa skydds-föreskrifter men inte vara ansvarig myndighet för skyddet av de marina skyddsområden som det föreslagna förbudet mot botten-trålning ska omfatta. Utredningen anser därför att det är viktigt att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med den eller de myndigheter som ansvarar för skyddet av det område som undantaget avser innan föreskrifter om undantag meddelas. Detta bör framgå i den bestämmelse som reglerar rätten att meddela före-

skrifter om undantag. Ett sådant samråd bör enligt utredningens mening ske före den ordinarie remissbehandlingen. Det är dock i slutändan Havs- och vattenmyndighetens ansvar att bedöma om föreskrifter ska meddelas och hur föreskrifterna ska se ut.

Naturvårdsverket och *Världsnaturfonden WWF* påpekar i sina remissvar avseende Havs- och vattenmyndighetens förslag om bemyndigande att föreskriva om undantag från bottentrålningsförbudet att undantagen vad gäller Natura 2000-områden behöver utgå från 7 kap. 28 a § miljöbalken. Utredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2022:66 s. 25 f., 36 och 95 f.) belyst förhållandet mellan fiske och kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Där konstaterades att fiske som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område omfattas av kravet på tillstånd men eftersom fiske-regleringarna i Natura 2000-områden utformats i syfte att säkerställa att fisket där inte kan få en betydande påverkan på områdena blir en tillståndsprovning i praktiken sällan aktuell. Med hänsyn till att bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från bottentrålningsförbudet som föreslås här förutsätter att undantaget inte motverkar syftet med skyddet av området bör den bottentrålning som tillåts sannolikt inte medföra någon betydande påverkan som aktualiserar en tillståndsprovning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Som konstaterades i utredningens delbetänkande skulle en tillståndsprovning kunna bli aktuell när ett befintligt fiske får effekter som inte förutsetts i den befintliga regleringen av fiske i Natura 2000-områden eller när det uppstår ett nytt fiske som inte omfattas av den regleringen (SOU 2022:66 s. 93 och 96). Även om behovet av tillståndsprovning av fiske på detta sätt är beroende av vilka fiskeregler som finns och det således blir viktigt för Havs- och vattenmyndigheten att samråda med länsstyrelserna inför beslut om att meddela föreskrifter om undantag från bottentrålningsförbudet så bör bemyndigandet att meddela sådana föreskrifter inte utgå från den provning som ska ske enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Under utredningens arbete har frågan om huruvida föreskrifter om undantag ska kunna överklagas av miljöorganisationer kommit upp. Miljöorganisationers klagorätt omfattas av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet

av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (nämnda direktiv syftar till att bidra till genomförandet av förpliktelserna enligt Århuskonventionen). Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen har bl.a. miljöorganisationer rätt att begära att beslut som omfattas av artikel 6 prövas av domstol. I artikel 6.1 a och 6.1 b i konventionen regleras beslut om tillstånd till verksamheter som anges i en bilaga till konventionen och tillstånd till andra verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Rätten till prövning gäller alltså endast beslut om tillstånd (jfr prop. 2005/06:182 s. 132). Det bör framhållas att det inte nödvändigtvis är rubriceringen av ett beslut av en myndighet som avgör om det ska vara överklagbart (jfr t.ex. EU-domstolens dom i mål nr C-240/09). Det är utredningens uppfattning att de föreskrifter om undantag som förutses bör kunna utformas på ett sådant generellt sätt att de inte blir att jämföra med tillståndsbeslut och därmed föremål för domstolsprövning. Det bör därför inte införas en rätt för miljöorganisationer eller andra att överklaga föreskrifter om undantag från förbudet mot bottenrålning.

5.4 Möjlighet att i enskilda fall göra undantag från förbudet mot bottenrålning

Utredningens förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska i enskilda fall få besluta om undantag från förbudet mot bottenrålning om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det. Detta ska framgå genom en ändring i 2 kap. 21 § första stycket fiskeförordningen.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 5 § 10 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ingår det i myndighetens uppdrag att främja forskning och utvecklingsverksamhet. Myndigheten kan därför ha behov av att i forsknings-syfte bedriva bottenrålning, t.ex. för att följa upp hur tillståndet i ett skyddat område ser ut. Utredningen anser av den anledningen att det bör vara möjligt för myndigheten att i enskilda fall göra undantag från förbudet mot bottenrålning om det finns vetenskapliga skäl för detta. Därtill händer det att olyckor eller något annat oförutsett

inträffar och att något behöver tas upp genom bottentrålning för att inte orsaka onödig skada. Sådana undantagssituationer som inte i förväg kan förutses och som motiverar att undantag ska kunna göras från förbudet mot bottentrålning bör anses utgöra särskilda skäl. Myndigheten bör få möjlighet att göra undantag från förbudet mot bottentrålning om det finns särskilda skäl.

Undantagsmöjligheten bör regleras genom en ändring i 2 kap. 21 § första stycket förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen där övriga undantag om det finns vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl regleras i dag. För att förtydliga att det gäller beslut i enskilda fall anser utredningen att det bör anges i bestämmelsens första stycke att myndigheten i enskilda fall får besluta om sådana undantag. Redan i dag används en liknande formulering i bestämmelsens tredje stycke där det anges att "Havs- och vattenmyndigheten får [...] i enskilda fall besluta om undantag".

Under utredningens arbete har frågan uppkommit om huruvida dylika beslut om undantag bör jämföras med ett tillstånd som en miljöorganisation ska ha rätt att överklaga enligt Århuskonventionen. Som konstaterats i avsnitt 5.3 omfattar den rätt till prövning som stadgas i Århuskonventionen tillstånd för verksamheter som anges i en bilaga till konventionen och tillstånd för andra verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Ett sådant undantag från bottentrålningsförbudet som bör kunna beslutas i det enskilda fallet om det finns vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl utgör inte ett tillstånd för någon av de verksamheter som nämns i konventionsbilagan. Enligt utredningens bedömning kan ett beslut om undantag inte heller likställas med ett tillstånd till en verksamhet som kan ha betydande påverkan på miljön. Det bör därför inte införas en rätt för miljöorganisationer att överklaga beslut i enskilda fall om undantag från förbudet mot bottentrålning av vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl.

5.5 Upplysningar om fiskebestämmelser för skyddade områden

Utredningens förslag: I förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska det upplysas om att det i 2 kap. 6 a § fiskeförordningen finns en bestämmelse om förbud mot bottentrålning som gäller i vissa områden som omfattas av förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och att det i 2 kap. 6 b § samma förordning finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet. Upplysningen ska göras genom en ny paragraf, 22 b §, som placeras efter den nya paragraf, 22 a §, som utredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2022:66). I 22 b § ska även den upplysning om relevanta bemyndiganden för reglering av fiske i skyddade områden som utredningen tidigare föreslagit i 22 a § andra stycket placeras. Närmast före den nya paragrafen ska en ny rubrik införas som anger att det är fråga om bestämmelser om fiske i skyddade områden i havet.

I en ny paragraf, 4 a §, i nationalparksförordningen ska det införas en upplysning om att det i 2 kap. 6 a § fiskeförordningen finns en bestämmelse om förbud mot bottentrålning som gäller i nationalparker och att det i 2 kap. 6 b § samma förordning finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

Skälen för utredningens förslag: För att markera att områdesskyddet inte regleras fullt ut vad avser fiske i havet i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. bör det i den förordningen upplysas om var det finns bestämmelser om fiske i skyddade områden. En upplysning bör därför tas in i en ny paragraf, 22 b §, som placeras efter den nya paragraf, 22 a §, som utredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2022:66). Av upplysningen bör det framgå att det finns bestämmelser i fiskeförordningen om förbud mot bottentrålning i områden som omfattas av förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I den nya paragrafen bör även den upplysning om relevanta bemyndiganden för reglering av fiske i skyddade områden, som utredningen tidigare föreslagit ska införas genom 22 a § andra stycket, placeras. Närmast före den nya para-

grafen bör en ny rubrik införas som anger att det är fråga om bestämmelser om fiske i skyddade områden i havet.

Som framgår av 1 § andra stycket förordningen om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. regleras nationalparker i nationalparksförordningen (1987:938). I 4 § nationalparksförordningen anges att Naturvårdsverket har rätt att meddela föreskrifter som rör nationalparker. För att klargöra att det finns en specialbestämmelse om förbud mot bottentrålning som rör skyddade områden i havet – däribland nationalparker – bör det införas en upplysning om detta i en ny paragraf, 4 a §.

5.6 En rätt till ersättning i vissa fall när rätten till fiske i enskilt vatten inskränks

Utredningens förslag: Det ska införas en rätt till ersättning när pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt den i delbetänkandet (SOU 2022:66) föreslagna 20 a § fiskelagen om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten.

Utredningens bedömningar: Det bör inte införas någon rätt till ersättning vid inskränkningar av rätten till fiske till följd av föreskrifter enligt den föreslagna 20 b § fiskelagen om förbud mot bottentrålning.

Det bör anses förenligt med unionsrättens regler om statligt stöd att införa en rätt till ersättning när pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Inskränkningar av fiske i enskilt vatten kan medföra en rätt till ersättning

Utredningen har i uppdrag att analysera om de ändringar av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen som utredningen föreslår innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska tillerkännas ersättning. Bemyndigandet är begränsat på sådant sätt att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2002/03:41 s. 14) framgår att syftet med begränsningsregeln är att markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning. Regleringen är i enlighet med den systematik som valts också för annan lagstiftning om de areella näringarna. Systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna.

Utredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2022:66) föreslagit att bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen utvidgas genom att hindret mot att meddela föreskrifter som avsevärt försvårar fisket inte ska gälla för föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför försämringar och betydande störningar i Natura 2000-områden i havet. Detta framgår av den föreslagna nya paragrafen, 20 a §, i fiskelagen. Utredningen lovade att i sitt slutbetänkande återkomma till frågan om en sådan utvidgning av bemyndigandet innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska beviljas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske.

Utredningen har i avsnitt 5.2 också föreslagit att det införs en ny paragraf, 20 b §, i fiskelagen som ska ange att begränsningen inte ska gälla föreskrifter om förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Genom att ta bort begränsningen möjliggörs således föreskrifter som är så ingripande att fisket kan komma att avsevärt försvåras.

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ska ersättning tillförsäkras den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada upp-

kommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Om föreskrifter beslutas som medför sådana inskränkningar ska ersättningen bestämmas enligt grunder som anges i lag. Enligt 2 kap. 15 § tredje stycket gäller dock att ersättning vid inskränkningar som görs av miljöskyddsskäl bara ska lämnas om det framgår en rätt till ersättning i lag. Vid stiftande av lag som medför en rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av miljöskyddsskäl får det därför övervägas om sådana inskränkningar ska medföra en rätt till ersättning. Det ska då beaktas att utgångspunkten är att inskränkningar av sådant skäl inte medför rätt till ersättning (prop. 2009/10:80 s. 169 f.). Uttrycket ”mark eller byggnad” i grundlagsbestämmelsen har, som redovisats i avsnitt 4.2.1, inte närmare definierats men ledning för hur uttrycket ska förstås kan hämtas från förarbetena till tidigare ändringar i bestämmelsen. Där framgår att avsikten varit att ge ett skydd mot inskränkningar i enskildas användning av fast egendom (prop. 1993/94:117 s. 15). Fast egendom definieras i 1 kap. 1 § jordabalken som jord och avser förutom mark även bl.a. vattenområden (se prop. 1966:24 s. 8 och 58). Således omfattas även fastighetsägares och nyttjanderättshavares fiske i enskilt vatten som hör till dennes fastighet av egendoms-skyddet. Stöd för detta återfinns i NJA 2014 s. 332 (Torneälvs-målet) där Högsta domstolen ansåg att inskränkningar av fisket i Torne älvs havsfiskeområde utgjorde rådhetsinskränkningar som berättigade till ersättning enligt grundlagsbestämmelsen.

Inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten som hör till en fastighet kan således aktualisera frågor om ersättning enligt grund-lagsbestämmelsen.

Föreskrifter enligt 20 a § men inte 20 b § kan medföra att fisket i enskilt vatten avsevärt försvåras

Enligt uppgifter som utredningen har inhämtat från Havs- och vatten-myndigheten så bedrivs bottentrålning inte av fiskerättshavare i enskilt vatten. Utredningen bedömer därför att någon bestämmelse om ersättning inte behöver övervägas för de inskränkningar som kan bli följden av föreskrifter enligt den föreslagna 20 b § fiskelagen.

Vad gäller behovet av en ersättningsbestämmelse med anledning av förslaget till 20 a § fiskelagen så konstaterade utredningen i sitt delbetänkande (SOU 2022:66 s. 88 f.) att det kan finnas situationer

när det för att fullgöra skyldigheten i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet kan behöva meddelas så ingripande föreskrifter att fisket avsevärt försvåras.

Som konstaterades ovan i avsnitt 5.2 är bemyndigandet i 20 § första stycket att meddela föreskrifter av naturvårdsskäl inte avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske kan bedrivas i normal omfattning på platsen (prop. 1992/93:232 s. 44 f.). Om föreskrifter av naturvårdsskäl meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet i 20 a § fiskelagen som hindrar att fisket i enskilt vatten utövas i normal omfattning på platsen utgör det ett avsevärt försvårande. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning är ett exempel på avsevärt försvårande när utövarens möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område (Havs- och vattenmyndighetens vägledning Reglering av fiske i marina skyddade områden, Rapport 2013:13, s. 18).

Längs stora delar av den svenska kusten har innehavare av en rätt till fiske i enskilt vatten rätt att fiska i samma utsträckning som medborgare och utländska personer som är stadigvarande bosatta i landet. Detta följer av den s.k. frifiskerätten i 9 och 13 §§ fiskelagen. Där framgår att allmänheten får fiska i enskilt vatten med de redskap samt i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till fiskelagen. Enligt bilagan har alla medborgare på väst- och sydkusten tillträde till fiske i enskilt vatten efter alla arter utan någon redskapsbegränsning, med undantag för fisket vid Skånes södra kust som bara får bedrivas med rörliga redskap och ostronfisket som är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten. Innehavaren av en enskild fiskerätt har i dessa områden, bortsett från nämnda undantag, inte någon mer generös rätt till fiske på sin egen fastighet än i andra enskilda vatten i nämnda områden. Om rätten till fiske på en fastighet inskränks till följd av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden skulle fiskerättshavaren således kunna bedriva fiske i samma utsträckning i enskilt vatten på någon angränsande fastighet som inte omfattas av inskränkningarna. I sådana fall skulle inskränkningarna, enligt utredningens bedömning, knappast medföra att fisket i enskilt vatten avsevärt försvåras.

I områden där allmänheten inte har samma rätt att fiska i enskilt vatten som innehavaren av en enskild fiskerätt skulle däremot en inskränkning av rätten till fiske i enskilt vatten som syftar till att skydda

Natura 2000-områden kunna leda till att en enskild fiskerättshavare inte lika lätt skulle kunna flytta sitt fiske till en annan plats. Fastighetsägares och nyttjanderättshavares fiske i enskilt vatten i sådana områden skulle därmed kunna komma att avsevärt försvåras till följd av föreskrifter om naturvårdshänsyn, t.ex. om ett fiske med ett visst redskap som endast är förbehållet en fiskerättshavare i enskilt vatten förhindras och inte kan bedrivas med samma redskap och i samma omfattning någon annanstans än i det enskilda vattnet. Ett exempel på ett sådant fiske är, enligt utredningens bedömning, ostronfisket i enskilt vatten på väst- och sydkusten. Huruvida ett beslut om föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden faktiskt medför att ett fiske i enskilt vatten avsevärt försvåras måste naturligtvis bedömas i det enskilda fallet. Enligt utredningens bedömning lär sådana situationer sannolikt bli sällsynta. Trots detta behöver det övervägas om sådana inskränkningar i fastighetsanvändningen omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och om de bör föranleda en bestämmelse om rätt till ersättning.

Rådighetsinskränkningar enligt 2 kap. 15 § andra eller tredje stycket regeringsformen?

För att bedöma om inskränkningarna är sådana som ska föranleda en rätt till ersättning behöver det avgöras om det är fråga om sådana inskränkningar som avses i 2 kap. 15 § andra eller tredje stycket regeringsformen. Om inskränkningarna ska anses falla under andra stycket ska den enskilde tillerkännas en rätt till ersättning och grunderna för ersättning ska bestämmas i lag. Om inskränkningarna i stället ska hänföras till tredje stycket gäller att det vid utformning av den lag som möjliggör sådana inskränkningar måste bedömas om det bör införas en rätt till ersättning. Vid den bedömningen får det göras en avvägning mellan det allmännas intresse av att skydda miljön och den enskildes intressen med utgångspunkten att inskränkningar av miljöskyddsskäl normalt inte ersätts.

Som redovisats i avsnitt 4.2.4 är det svårt att bedöma om en rådighetsinskränkning görs av miljöskyddsskäl och som utgångspunkt inte bör berättiga till ersättning eller om den görs av andra miljöskäl, t.ex. för att skydda och bevara känsliga områden, och således ska berättiga till ersättning. Likafullt måste den som överväger att föreslå en reglering som möjliggör rådighetsinskränkningar som medför av-

sevärt försvårande av markanvändning ta ställning till vilket av dessa skäl som motiverar att inskränkningarna görs och huruvida inskränkningarna faller under andra stycket eller tredje stycket.

Med det sagt gör utredningen bedömningen att beslut om föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen som behövs för att uppnås syftet med skyddet av marina Natura 2000-områden inte är föreskrifter som avser miljöskyddsskäl i den mening som avses i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen. Föreskrifterna är sådana som har till syfte att bevara och skydda miljön och värdena i ett område. Utredningen gör således en annan bedömning än vad Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar gjort i fråga om föreskrifter av naturvårdsskäl enligt 20 § fiskelagen (SOU 2013:59, bilaga 2, tabell 2.1). I den mån föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen inskränker förfoganderätten på ett sätt som innebär ett avsevärt försvårande av fisket i enskilt vatten bör inskränkningarna således betraktas som rådhetsinskränkningar enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Det bör därför införas en bestämmelse som i sådana situationer tillerkänner enskilda fastighetsägare och nyttjanderättshavare en rätt till ersättning. Att sådana föreskrifter skulle ge upphov till sådan skada som avses i andra stycket bedöms däremot vara uteslutet och behöver därmed inte regleras.

Ersättning vid rådhetsinskränkningar utgör som utgångspunkt inte statligt stöd

I enlighet med vad som framförts i avsnitt 4.2.6 gör utredningen bedömningen att i det fall fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren som får en ersättning för rådhetsinskränkningar inte driver en ekonomisk verksamhet är det inte fråga om ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i FEUF. Även om fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren skulle driva en ekonomisk verksamhet och betraktas som ett företag medför ersättningen inte någon sådan fördel för verksamheten som krävs för att det ska vara fråga om ett statligt stöd. Införandet av en bestämmelse som föreskriver en rätt till ersättning i vissa fall vid inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten bedöms således vara förenlig med unionsrättens regler om statligt stöd.

5.7 En utvidgning av rätten till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken

Utredningens förslag: 31 kap. 4 § miljöbalken ska utvidgas på så sätt att fastighetsägaren har rätt till ersättning om pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras till följd av ett beslut som gäller föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten.

Länsstyrelsens ansvar enligt 34 § förordningen om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. för att på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet ska gälla även i ärenden om föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen som rör skydd av Natura 2000-områden i havet.

Skälen för utredningens förslag

Reglering av en rätt till ersättning i fiskelagen eller miljöbalken?

Fiskelagen innehåller i dag inte några bestämmelser om rätt till ersättning vid inskränkningar av rätten till fiske. Det är inte heller självklart att en rätt till ersättning bör regleras i fiskelagstiftningen. Eftersom de rådighetsinskränkningar som kan bli följden av föreskrifter enligt utredningens förslag till 20 a § fiskelagen (SOU 2022:66) avser skydd av Natura 2000-områden i havet bör det enligt utredningens mening övervägas om rätten till ersättning i sådana fall bör regleras på samma sätt som rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av andra beslut om områdesskydd. Relevanta bestämmelser finns i 31 kap. miljöbalken. I 31 kap. 4 § regleras de grundläggande förutsättningarna för rätt till ersättning. Av bestämmelsen följer 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 gäller någon av de situationer som anges i bestämmelsen. Situationerna avser beslut eller föreskrifter som rör områdesskydd. Vid sidan av 31 kap. 4 § finns det en rad bestämmelser som reglerar förfarandet för att lämna ersättning,

såsom hur ersättningen ska bestämmas, hur den ska betalas, vem som ska betala den och villkor för återbetalning av den.

Systematiken vid prövning av frågan om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken är i korthet följande. Om staten och den enskilde som har ersättningsanspråk inte träffar en överenskommelse om ersättning enligt 31 kap. 4 § gäller enligt 31 kap. 13 § att den enskilde har rätt att väcka talan om ersättning i mark- och miljödomstolen. Enligt 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. är det i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken (kapitlet rör områdesskydd, utredningens anm.) länsstyrelsen som är ansvarig för att söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller inlösen. Naturvårdsverket har i egenskap av myndighet med centralt ansvar för områdesskyddet (2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.) tagit fram en vägledning för förhandling om ersättning. Av 36 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. följer att staten företräds av Kammarkollegiet om talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken förs i domstol. Kammarkollegiet ska enligt samma bestämmelse samråda med den myndighet som har det centrala ansvaret för det aktuella skyddet, dvs. Naturvårdsverket. Av Naturvårdsverkets regleringsbrev framgår att ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken som rör Naturvårdsverkets ansvarsområde bekostas av medel som anslagits till Naturvårdsverket.

Införandet av en rätt till ersättning vid inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten kräver en reglering som på samma sätt som 31 kap. miljöbalken anger både de grundläggande förutsättningarna för rätt till ersättning och hur ersättningsfrågorna ska hanteras.

Ett sätt att reglera den rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar av fiske som här är aktuell är att i fiskelagen införa en bestämmelse som föreskriver en rätt till ersättning tillsammans med övriga bestämmelser om förfarandet för att lämna ersättning. Enligt utredningens mening är det visserligen naturligt att samtliga bestämmelser som reglerar fisket framgår av fiskelagstiftningen, så även frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar. De rådighetsinskränkningar som avses i det här sammanhanget är emellertid sådana som syftar till att skydda Natura 2000-områden i havet. De utgör således en del av det formella skyddet av sådana områden, något som utredningen också klargjort i sitt delbetänkande (SOU 2022:66) genom förslag till ändringar i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Ändringarna innebär att det ska vara Havs- och vattenmyndig-

heten som ansvarar för områdesskyddet i fråga om föreskrifter för fisket till skydd av Natura 2000-områden i havet. De föreskrifter som kan meddelas med stöd av 20 a § och som kan innebära att fisket avsevärt försvåras har därmed samma syfte som de regler som grundar en rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. Enligt utredningens mening framstår det mot den bakgrunden – och med hänsyn till att utredningen enligt sitt uppdrag i möjligaste mån ska bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen – som omotiverat att införa en separat ersättningsreglering i fiskelagen, som ska omfatta både rätten till ersättning och övriga, nödvändiga bestämmelser om förfarandet för att lämna ersättning.

Enligt utredningens uppfattning står valet i stället mellan att reglera rätten till ersättning vid inskränkningar av rätten till fiske helt i 31 kap. miljöbalken på samma sätt som vid övriga inskränkningar som sker till följd av områdesskyddsbestämmelser, eller delvis i fiskelagen med hänvisningar till relevanta bestämmelser i 31 kap. miljöbalken. En modell för en lösning som innebär en delvis reglering i fiskelagen finns i skogsvårdslagen (1979:429).

Skogsvårdslagen har fram tills nyligen inte innehållit någon självständig bestämmelse om ersättning vid rådighetsinskränkningar som uppstår vid beslut om nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen utan hänvisningar har gjorts till 31 kap. miljöbalken. Valet att reglera ersättning vid rådighetsinskränkningar som kan ske vid prövning av tillstånd till avverkning av skog i miljöbalken och inte i skogsvårdslagen motiverades med att tillståndsprövningen delvis tjänar samma syfte som bestämmelserna om naturreservat och att skogsvårdslagen inte i onödan skulle tyngas av ersättningsregler (prop. 1990/91:3 s. 46). Vid en översyn av lagen som under 2022 föranledde ändringar av skogsvårdslagens ersättningsbestämmelser gjorde regeringen bedömningen att hänvisningen från skogsvårdslagen till 31 kap. var otydlig och att det var en bättre lösning att grunden för ersättningen framgår av skogsvårdslagen (prop. 2021/22:207 s. 34). Regeringen hänvisade också till Skogsutredningens uttalande om att det är lämpligt att det av en speciallagstiftning framgår vilka regler som i huvudsak gäller för den verksamhet som bedrivs enligt lagen (prop. 2021/22:207 s. 34). Regeringen ansåg dock, till skillnad från utredningen, att det saknades tillräckliga skäl för bedömningen att skogsvårdslagen bör innehålla alla bestämmelser om ersättning. Övriga

bestämmelser i 31 kap. miljöbalken har således, liksom tidigare, gjorts tillämpliga genom en hänvisning i skogsvårdslagen (a. prop. s. 35).

Utredningen konstaterar att det skulle vara möjligt att på motsvarande sätt som i skogsvårdslagen införa en ny bestämmelse om rätt till ersättning motsvarande 31 kap. 4 § miljöbalken i fiskelagen och i anslutning till den bestämmelsen ange vilka av de övriga bestämmelser som rör hanteringen av ersättning i 31 kap. miljöbalken som ska vara tillämpliga på ersättning enligt fiskelagen. Som konstaterats ovan bekostas emellertid ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken som rör Naturvårdsverkets ansvarsområde i dag av medel som anslagits till Naturvårdsverket, vilket innefattar ersättning för rådighetsinskränkningar som uppstår till följd av beslut som rör områdesskydd. Vidare finns det en etablerad ordning för hantering av ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av bestämmelser om områdesskydd. Den innebär att länsstyrelserna ansvarar för att söka överenskommelser med berörda fastighetsägare och att Naturvårdsverket bistår länsstyrelserna med vägledning i detta arbete. Som konstaterats ovan lär det endast i enstaka fall kunna bli fråga om att en rätt till ersättning gäller.

Utredningen anser vid en samlad bedömning att frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar av fisket som gjorts i syfte att skydda Natura 2000-områden i havet bör hanteras på samma sätt som ersättningsfrågor som uppstår till följd av andra beslut om områdesskydd enligt miljöbalken genom en utvidgning av 31 kap. miljöbalken. Det skulle bl.a. innebära att det blir länsstyrelsen som ansvarar för att söka träffa överenskommelser med berörda fiskerättshavare, att prövning om överenskommelse inte kunnat träffas sker i mark- och miljödomstolen samt att ersättningen bekostas med Naturvårdsverkets anslag. Det hade kunnat vara en naturlig lösning att låta Havs- och vattenmyndigheten ansvara för att förhandla med berörda fiskerättshavare men eftersom det lär bli fråga om mycket få fall när ersättning kan bli aktuell, anser utredningen att det inte finns skäl att ändra den nuvarande ordningen. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar endast för att meddela föreskrifter för fisket till skydd av Natura 2000-områden. Ansvar för skydd av Natura 2000-områden kommer i övriga delar att ligga kvar hos länsstyrelserna, som har erfarenhet av att hantera frågor om ersättning i samband med inrättande av områdesskydd. Det finns därför skäl att låta länsstyrelserna

ansvara även för eventuella frågor om ersättning som uppstår till följd av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.

En utvidgning av 31 kap. 4 § miljöbalken

I 31 kap. 4 § miljöbalken föreskrivs i dag en rätt till ersättning för fastighetsägaren 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 någon av de situationer som räknas upp i endera av de sju punkterna i paragrafens första stycke. Av 31 kap. 3 § miljöbalken framgår att rätten till ersättning även gäller särskild rätt till fastighet. Med särskild rätt avses arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut och liknande saktätter (prop. 1997/98:45, Del 2 s. 320). Ersättningsrätten omfattar avsevärt försvårande av ”pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet”. Uttryckssättet är samma som användes i den gamla naturvårdslagen (se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 547) och som fick grundlagsform genom dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen (jfr prop. 1993/94:117 s. 49 f. där det angavs att ersättning enligt huvudprinciperna i gällande svensk rätt utgår vid sådana rådighetsinskränkningar som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras). Av förarbetena till grundlagsbestämmelsen framgår, som tidigare nämnts, att avsikten varit att ge ett skydd mot inskränkningar i den enskildes användning av sin fasta egendom (prop. 1993/94:117 s. 15). Fast egendom definieras i 1 kap. 1 § jordabalken som jord och avser förutom mark även bl.a. vattenområden (se prop. 1966:24 s. 8 och 58). Uttrycket mark kan således även avse vatten. Att fiske i enskilt vatten omfattas av grundlagsbestämmelsens skydd bekräftades även i rättsfallet NJA 2014 s. 332 (Torneälvsmålet).

En utvidgning av rätten till ersättning enligt 31 kap. bör åstadkommas genom tillägg av en åttonde punkt i 31 kap. 4 § första stycket som avser föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen. Eftersom det får anses följa av den vedertagna tolkningen av uttrycket ”pågående markanvändning” i 31 kap. 4 § att det inte är begränsat till den normala språkliga betydelsen av ordet mark utan även kan innefatta ”fisket i enskilt vatten som hör till en fastighet” behöver begreppet,

enligt utredningens bedömning, inte förtydligas så att det uttryckligen anges innefatta fiske i enskilt vatten.

Ändring i 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Länsstyrelsens ansvar för att söka träffa överenskommelser med berörda sakägare regleras i dag i 34 § första stycket förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Där framgår att länsstyrelsen ansvarar för att på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken. I enlighet med utredningens bedömning ovan om att den rådande ansvarsfördelningen bör gälla även för ärenden om ersättning vid inskränkningar av rätten till fiske behöver 34 § första stycket ändras så att det framgår att länsstyrelsens ansvar för att förhandla om ersättning även gäller i ärenden om föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen som rör skydd av Natura 2000-områden i havet.

Följder av att införa en rätt till ersättning i 31 kap. 4 § miljöbalken

Genom att utvidga 31 kap. 4 § till att omfatta en rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen som avsevärt försvårar fisket kommer även övriga bestämmelser om ersättning i 31 kap. miljöbalken och andra bestämmelser i balken som hänvisar till 31 kap. eller som 31 kap. hänvisar till att bli tillämpliga. Av dessa bestämmelser är det framför allt följande som är relevanta att beakta vid frågor om ersättning vid rådighetsinskränkningar av fiske.

- Skyldighet att tillämpa bestämmelserna i expropriationslagen vid ersättning och inlösen om det inte finns avvikande bestämmelser i balken. Av 4 kap. 1 § expropriationslagen följer att för det fall 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 schablonillägg betalas med 25 procent. Ersättning ska även betalas för de skador som i övrigt uppkommer för ägaren genom expropriationen, s.k. annan ersättning. (31 kap. 2 §)

- Skyldighet för staten att betala ersättning enligt 4 §. (31 kap. 7 §)
- Fastighetsägarens rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt 4 §, om det uppstår synnerliga olägenheter. (31 kap. 8 §)
- Skyldighet att vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ta hänsyn till andra relevanta beslut som inom en tioårsperiod har medfört inskränkningar för fastighetsägaren. (31 kap. 9 §)
- Rätt för den myndighet som fattar ett beslut som kan leda till ersättning att förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen att inom viss tid anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden vid påföljd att rätten till talan annars förloras. I samma paragraf anges också vilket skydd som gäller för den som efter det att rätten till betalning uppkom har förvärvat sakägarens rätt till fastigheten. (31 kap. 12 §)
- Rätt att göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen genom att väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten om inte överenskommelse träffats om ersättning. (31 kap. 13 §)
- Återbetalningsskyldighet under vissa förutsättningar samt möjlighet att väcka talan om återbetalning vid mark- och miljödomstolen (31 kap. 15 §)
- Ersättning enligt 31 kap. betalas som regel i pengar vid ett tillfälle. Om det finns särskilda skäl, får det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade bestämmas att ersättning ska betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden. (31 kap. 31 §)
- Borgenärsrätt till ersättning under vissa förutsättningar (31 kap. 33 §)
- Bestämmelser för att förhindra förluster till följd av ändringar i penningvärdet under tiden från ersättningsbeslutet till dess betalning gjorts (31 kap. 34 §).
- Skyldighet att anteckna fullbordad inlösen av mark i fastighetsregistret. (31 kap. 35 §)

- Skyldighet att deponera ersättningen hos länsstyrelsen om det råder tvist om bättre rätt till ersättning. (31 kap. 36 §)
- Rätt till ersättning för fastighetsägaren, eller innehavare av särskild rätt till fastighet, avseende rättegångskostnader trots att talan enligt 31 kap. 13 § ogillats i mark- och miljödomstolen under förutsättning att fastighetsägaren eller innehavaren har haft skälig anledning att få sin talan prövad. (25 kap. 6 §)

5.8 En upplysning om att det finns en ersättningsbestämmelse i miljöbalken

Utredningens förslag: I fiskelagen ska det i en ny paragraf, 3 a §, införas en upplysning om att det i 31 kap. 4 § miljöbalken finns en bestämmelse om att en fastighetsägare under vissa förutsättningar har rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter enligt 20 a §.

Skälen för utredningens förslag: För att det ska vara tydligt att det finns en bestämmelse om ersättning i 31 kap. 4 § miljöbalken som gäller vid inskränkningar av rätten till fiske anser utredningen att fiskelagen bör innehålla en bestämmelse som upplyser om detta. Den nya bestämmelsen bör införas efter 3 § som bl.a. innehåller upplysningar om andra relevanta bestämmelser. Den nya bestämmelsen bör betecknas 3 a §.

5.9 Ersättning i andra fall

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att i nuläget föreslå en nationell stödordning för att ekonomiskt kompensera de yrkesfiskare som genom förbudet mot bottentrålning förhindras att bedriva fiske.

Regeringen kan i ett senare skede när det blir klart vilka undantag från förbudet som har medgetts göra en ny bedömning av stödbehovet. Vilka stöd som kan lämnas till de fiskare som berörs av förbudet får bedömas utifrån de förutsättningar som framgår av kommissionens riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vatten-

brukssektorn, förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn, förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter samt förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

Skälen för utredningens bedömning: Innan ett förbud mot botten-trålning och undantag från detta har införts går det inte att avgöra om det i praktiken blir några stora skillnader jämfört med den nuvarande regleringen i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter av ett generellt förbud mot trålfiske och undantagen från detta. Med hänsyn till att stödbehovet i nuläget är oklart och till att det normalt inte lämnas någon ersättning till yrkesfisket som kompensation för kostnaden för att följa gällande regler om fiskebegränsningar, anser utredningen att det inte finns skäl att föreslå en stödordning för att ekonomiskt kompensera de yrkesfiskare som genom förbudet mot botten-trålning förhindras att bedriva fiske. Regeringen kan göra en ny bedömning av stödbehovet när det har blivit klart vilka undantag från förbudet som har medgetts.

Såsom redovisats i avsnitt 4.3.3 finns det vissa möjligheter att införa en nationell stödordning för att kompensera de fiskare som berörs av förbudet enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Som förenligt med riktlinjerna och nämnda förordning anses bl.a. stöd för s.k. definitivt upphörande av fiskeverksamhet, dvs. stöd för skrotning av fiskefartyget eller för omställning och ombyggnad till annan verksamhet än fiske. Detta förutsätter att den nationella stödordningen uppfyller villkoren för sådant stöd enligt artikel 20 i förordningen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. Stöd enligt artikel 20 kan också finansieras inom ramen för det svenska Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet för perioden 2021–2027. Eftersom programmet för närvarande inte omfattar ett sådant stöd skulle detta emellertid kräva att regeringen begär att kommissionen godkänner en ändring av det svenska programmet. Förordningen om gruppundantag för fiskeri- och vattenbruksprodukter är dock, enligt redovisningen i avsnitt 4.3.3, inte tillämplig på stöd för definitivt upphörande av fiskeverksamhet och stöd som inte har en stimulans effekt. Ingen av de stödkategorier som anges i förordningen omfattar ekonomisk kompensation till fiskare för begränsningar av rätten till

fiske. Förordningen möjliggör dock nationellt stöd för investeringar för att underlätta diversifiering och nya former av inkomst.

Sammanfattningsvis, får regeringen utifrån de angivna förutsättningarna bedöma vilka stöd som kan lämnas om frågan om ekonomiskt stöd till de fiskare som berörs av förbudet mot bottentrålning skulle aktualiseras.

5.10 Bestämmelser om ikraftträdande

Utredningens förslag: Den utvidgade rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, införandet av en ny 3 a § fiskelagen och ändringen i 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska träda i kraft den 1 juli 2024. Förbudet mot bottentrålning och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några särskilda bestämmelser som möjliggör en utvärdering av det föreslagna förbudet mot bottentrålning.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: För att de yrkesfiskare som berörs av förbudet ska ha god tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna och för att myndigheterna ska hinna bedöma vilka undantag som ska bli aktuella bör förbudet inte träda i kraft förrän den 1 juli 2025.

Rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken samt ändringen i 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som innebär att länsstyrelsen ska få ansvar för att på statens vägnar söka träffa uppgörelse om ersättning med berörda fiskerättshavare bör träda i kraft så snart som möjligt. Utredningen anser att ett lämpligt datum för ikraftträdande är den 1 juli 2024. Följdenligt bör även upplysningsbestämmelsen i den nya 3 a § fiskelagen träda i kraft vid detta tillfälle.

Utredningen ska enligt utredningsdirektivet ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas och hur utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvis införande. Utredningen gör bedömningen att regeringen när som helst kan välja att utvärdera effekterna av förbudet och att det inte bör införas några särskilda bestämmelser som möjliggör en utvärdering av det föreslagna förbudet.

Vidare saknas det, enligt utredningens bedömning, anledning att införa förbudet stegvis om övergångstiden blir så lång som utredningen bedömt vara lämpligt.

6 Konsekvenser av förslagen

Enligt 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) ska ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler åtföljas av en redogörelse för förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Redovisningen i det följande motsvarar nämnda krav på innehåll och följer i allt väsentligt dispositionen i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

6.1 Förslagen

6.1.1 Utformning av förslagen

Utredningen har föreslagit att det införs ett förbud mot bottentrålning i fiskeförordningen. Förbudet ska gälla i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra 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 att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Utvidgningen ska ske genom att begränsningen i 20 § första stycket andra meningen, som innebär att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, inte ska gälla föreskrifter som behövs för att genomföra bottentrålningsförbudet. Detta utvidgade bemyndigande framgår av en ny paragraf, 20 b §.

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 det enskilda fallet 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. Den utvidgningen innebär att den fastighetsägare eller nyttjanderättshavare vars fiske i enskilt vatten avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen har rätt till ersättning. Utredningen har däremot bedömt att någon rätt till ersättning inte ska gälla för dem som berörs av bottentrålningsförbudet.

6.1.2 Bakgrund och syfte med förslagen

Som utredningen konstaterade inledningsvis i avsnitt 2.3 har utredningens uppdrag varit att föreslå ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. I utredningsdirektiven hänvisas inte till någon analys som visar att den bottentrålning som i dag bedrivs i marina skyddade områden innanför trålgränsen motverkar syftet med skyddet av berörda områden och att det är nödvändigt med ett bottentrålningsförbud för att lösa problemet. Även om det inte framgår av Januariavtalet eller utredningens uppdrag vilka överväganden som legat bakom uppdraget att föreslå ett generellt förbud mot bottentrålning utgår utredningen från att syftet har varit att minska bottentrålningens effekter på känsliga områden.

Att bottentrålning generellt påverkar miljön på flera olika sätt, både genom fysisk påverkan på habitatet och biologiskt genom att biodiversiteten förändras, har konstaterats tidigare (se bl.a. Havs- och vattenmyndighetens redovisning den 29 maj 2018 av regeringsuppdraget om bevarandeåtgärder vad avser marina skyddade områden, dnr 3199-2017, s. 16 och 36). De biologiska effekterna är olika beroende på intensiteten av trålning, dödligheten som orsakas av varje trålpassage och återhämtningspotentialen för organismerna som påverkas. Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att de negativa effekterna av bottentrålning kan minskas genom utveckling av redskapen men inte helt undvikas. Vidare har myndigheten ansett att

det framför allt är i de områden i Västerhavet där bottentrålningen är mer intensiv som skyddet för vissa typer av habitat kan behöva utvecklas. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning är bottentrålningens negativa effekter på havsbottnarna av sådan karaktär att det är viktigt att det finns områden som inte trålas inom alla olika habitattyper.

Syftet med det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från bottentrålningförbudet är, som konstaterats i avsnitt 5.3, att möjliggöra att viss bottentrålning tillåts även i marina skyddade områden, om bottentrålningen inte motverkar syftet med skyddet av det aktuella området. Syftet med områdesskyddet kommer även framöver att vara vägledande för skyddsnivån. Motivet för att även i enskilda fall möjliggöra beslut om undantag om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl har redovisats i avsnitt 5.4.

Bakgrunden till och syftet med att utredningen föreslår en rätt till ersättning vid inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen framgår av avsnitten 4.2 och 5.6.

6.1.3 Alternativa lösningar och konsekvenser av om förslagen inte genomförs

Enligt 3 kap. 10 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön gäller att trålfiske innanför trålgränsen är förbjudet. I föreskrifterna har det gjorts flera undantag från förbudet, vilket innebär att det i praktiken bedrivs trålfiske i flera delar av områdena innanför trålgränsen, dock endast i mycket begränsad utsträckning i marina skyddade områden (se Havs- och vattenmyndighetens rapport, s. 28 ff.). Havs- och vattenmyndighetens arbete med fiskeregleringar i marina skyddade områden i dag utgår från att de åtgärder vidtas som behövs för att uppnå syftet med skyddet (Havs- och vattenmyndighetens rapport, s. 7 f.). Att i fiskeförordningen införa ett generellt förbud mot bottentrålning med möjligheter att föreskriva undantag om undantagen inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser innebär att trålfiskeförbudet delvis – enbart vad gäller bottentrålning – i fortsättningen kommer att regleras på förordningsnivå. Ett genomförande av förslaget innebär också att all bottentrålning som genom undantag från det nuvarande trålfiskeförbudet har

tillåtits måste omprövas utifrån nyssnämnda rätt att meddela föreskrifter om undantag. Havs- och vattenmyndigheten ska enligt utredningens förslag samråda med berörda områdesskyddsansvariga myndigheter innan föreskrifter om undantag meddelas för att få hjälp att bedöma om undantag kan göras utan att syftet med områdesskyddet motverkas. Enligt vad Havs- och vattenmyndigheten har angett bygger redan dagens reglering på att syftet med områdesskyddet inte ska motverkas av fisket. Det är svårt att säga hur det påverkar bedömningen av om det finns förutsättningar att göra undantag från bottentrålningsförbudet. Om myndigheten inte beslutar om undantag alls, blir konsekvenserna förstås omfattande. All bottentrålning i marina skyddade områden som i dag är tillåten kommer då att bli förbjuden, se mer om konsekvenserna för yrkesfisket nedan.

Det förhållandet att det redan finns ett förbud mot trålfiske från vilket vissa undantag för bottentrålning har gjorts och att den ansvariga myndigheten redan arbetar aktivt med nödvändiga fiskeregleringar i marina skyddade områden betyder att det skulle vara ett alternativ att inte införa ett generellt förbud mot bottentrålning med möjlighet till undantag i marina skyddade områden innanför trålgrensens. Det är möjligt att miljökonsekvenserna av ett sådant s.k. nollalternativ inte skulle skilja sig särskilt mycket från miljökonsekvenserna av det föreslagna bottentrålningsförbudet. Anledningen till detta är att båda lösningarna utgår från ett generellt förbud från vilket undantag kan göras, förutsatt att det fiske som därigenom tillåts inte hotar bevarandevärdena i området. En skillnad är förstås att en reglering av ett generellt förbud också förutsätter en ny prövning av förutsättningarna att göra undantag, som innefattar att bedöma bottentrålningens miljöpåverkan. För de yrkesfiskare som berörs av förslaget innebär denna omprövning förstås en ovisshet. Det är i och för sig inte säkert att nollalternativet skulle innebära att läget förblir oförändrat. Havs- och vattenmyndighetens utgångspunkt är nämligen att man även i fortsättningen vidtar de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet av ett område.

För Havs- och vattenmyndigheten skulle nollalternativet innebära att man inte skulle behöva ändra sitt arbetssätt eller sina föreskrifter, vilket möjligen är tids- och kostnadsbesparande.

Eftersom utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på hur ett generellt förbud mot bottentrålning ska regleras har utredningen valt bort nollalternativet.

Eftersom utredningen har konstaterat att föreskrifter enligt den i delbetänkandet (SOU 2022:66) föreslagna 20 a § fiskelagen kan medföra att fisket i enskilt vatten avsevärt försvåras följer det enligt utredningens bedömning av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen att den enskilde fiskevattenägaren eller nyttjanderättshavaren vars fiske berörs ska tillförsäkras en rätt till ersättning och att grunderna för ersättningen ska bestämmas i lag. I avsnitt 5.6 har utredningen redogjort för olika sätt att reglera frågan om ersättning. Det framstår därmed inte som ett nollalternativ att inte föreslå bestämmelser med sådant innehåll.

6.1.4 Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Utredningens förslag om ett förbud mot bottentrålning och möjligheter till undantag från detta har enligt vad som framförts i avsnitten 5.1 och 5.2 bedömts vara förenliga med unionsrätten. Eftersom det för närvarande inte finns något unionsrättsligt krav på att införa ett generellt bottentrålningsförbud i skyddade områden bedöms förslaget att nu införa ett sådant gå utöver vad som krävs enligt unionsrätten. Som tidigare nämnts har dock kommissionen i den nyligen publicerade handlingsplanen Skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resilient fiske, COM(2023) 102 final, uppmanat medlemsstaterna att vidta åtgärder för att förbjuda bottentrålning i marina skyddade områden.

Utredningens förslag om att införa en rätt till ersättning i vissa fall vid inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten har i avsnitt 5.6 bedömts vara förenligt med unionsrättens regler om statligt stöd.

6.1.5 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Utredningen har i avsnitt 5.10 föreslagit att utvidgningen av 31 kap. 4 § miljöbalken, ändringen i 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samt införandet av en ny 3 a § fiskelagen ska börja gälla den 1 juli 2024. Övriga bestämmelser ska enligt utred-

ningens förslag börja gälla den 1 juli 2025. Det sena ikraftträdandet har, som tidigare nämnts, satts med hänsyn till dels att Havs- och vattenmyndigheten ska ha god tid på sig att ta ställning till vilka undantag från förbudet som ska göras, dels att yrkesfisket ska ha tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna. När det gäller behovet av informationsinsatser är bedömningen att utredningens förslag förutsätter informationsinsatser som i första hand riktas mot berörda myndigheter.

6.2 Kostnadmässiga och andra konsekvenser av förslagen

6.2.1 Uppgifter om vilka som berörs av förslagen

Det föreslagna förbudet mot bottentrålning berör i första hand de yrkesfiskare som i dag bedriver bottentrålning i de områden som förbudet föreslås omfatta. Förbudet berör också Havs- och vattenmyndigheten som föreslås få rätt att meddela föreskrifter om undantag och i enskilda fall besluta om undantag, om det finns vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl. Även länsstyrelserna berörs eftersom de ansvarar för skötseln av nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområden. Eftersom bottentrålningsförbudet ska gälla även i naturreservat och biotopskyddsområden som har inrättats av en kommun och samråd inför föreskrifter om undantag från förbudet ska ske även med kommuner, i det fall undantaget avser ett kommunalt inrättat skyddsområde, berörs även kommunerna av utredningens förslag. Fastighetsägare som är innehavare av en enskild fiskerätt och andra nyttjanderättshavare med rätt att fiska i enskilt vatten berörs av förslaget om rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar av fisket i enskilt vatten. Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Kammarkollegiet och Mark- och miljödomstolarna berörs av förslaget att utvidga rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Enligt förslaget till ändring i 34 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som beskrivs i avsnitt 5.7 ska länsstyrelsen vara ansvarig för att söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller inlösen i ärenden enligt 20 a § fiskelagen. Naturvårdsverket har i egenskap av myndighet med centralt ansvar för områdesskyddet (2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.) tagit fram en vägledning för förhandling om ersättning. Denna vägledning

kan behöva ses över med anledning av den utvidgade rätten till ersättning i 31 kap. 4 § miljöbalken som utredningen föreslagit i avsnitt 5.7. Av 36 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. följer att staten företräds av Kammarkollegiet om talan om ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken förs i domstol. Kammarkollegiet ska enligt samma bestämmelse samråda med den myndighet som har det centrala ansvaret för det aktuella skyddet. Av Naturvårdsverkets regleringsbrev framgår att ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken som rör Naturvårdsverkets ansvarsområde bekostas av medel som anslagits till Naturvårdsverket.

6.2.2 Konsekvenser för enskilda

Konsekvenser för yrkesfisket

Det föreslagna förbudet mot bottentrålning berör de yrkesfiskare som i dag bedriver bottentrålning i de områden som förbudet ska omfatta. Förbudet kommer även att gälla för nya skyddade områden. Det är inte osannolikt att andelen marina skyddade områden kommer att öka. Miljömålsberedningen har exempelvis nyligen föreslagit att minst 30 procent av Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon ska vara skyddat genom formellt skydd eller andra effektiva områdebaserade bevarandeåtgärder till 2030. Eftersom det än så länge endast är ett förslag har utredningen valt att fokusera på konsekvenserna för det yrkesmässiga fiske med bottentrål som i dag bedrivs i det område som förbudet mot bottentrålning föreslås omfatta. Bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen bedrivs, enligt Havs- och vattenmyndighetens rapport, för närvarande i huvudsak i Kosterfjorden, Gullmarsfjorden, Balgö samt i Kalix yttre skärgård och Bergöfjärden i Bottenviken. Efter att rapporten lämnades har bottentrålningen i Balgö förbjudits, se 3 kap. 3 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön och bilaga 5 till dessa föreskrifter. Nedan ges en översikt över de fisken som berörs och omfattningen av detta. Uppgifterna är hämtade huvudsakligen från Havs- och vattenmyndighetens rapport (s. 19–30). I vissa fall har uppgifter inhämtats särskilt från Havs- och vattenmyndigheten och från yrkesfiskets intresseorganisationer.

Landningsvärdet, dvs. värdet på försäljningen av fångsten i första handelsledet för hela den svenska havsfiskeflottan (1 020 fiske-

fartyg) uppgick enligt den officiella statistiken (JO 55 SM 2201) under 2021 till 767 miljoner kronor. Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten baseras det värdet på uppgifter från dem som köper fisk i första handelsledet (s.k. avräkningsnotor). På grund av bl.a. att inte alla avräkningsnotor kommer in till myndigheten, att de kommer in för sent eller att det sker försäljning direkt till konsument som inte är skyldig att fylla i och skicka in avräkningsnotor speglar värdet som framgår av avräkningsnotorna inte det totala faktiska värdet av all fisk som landats av svenska fiskefartyg. Inom ramen för den datainsamling som görs på unionsnivå med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008 samt delegerade beslut och genomförandebeslut till den förordningen redovisar myndigheten ett skattat värde utifrån statistiska modeller. Det skattade värdet för den totala fångst som landades av svenska fiskefartyg under 2021 uppgår till 1,2 miljarder kronor.

Den officiella statistiken innehåller inte någon uppgift om landningsvärdet för den fisk som fångats innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten har dock beräknat att det värdet 2021 uppgick till omkring 193 miljoner kronor, att jämföras med nämnda 1,2 miljarder kronor för all fisk som landats av den svenska havsfiskeflottan. Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten var det under år 2021 747 fiskefartyg som helt eller delvis fiskade innanför trålgränsen. Det utgjorde 73 procent av den svenska havsfiskeflottan. Antalet fartyg som bottentrålar i marina skyddade områden innanför trålgränsen i dag är betydligt färre och uppgår till 146. Den övervägande delen av detta fiske bedrivs i praktiken i fyra olika havsområden. I Västerhavet bedrivs bottentrålning huvudsakligen efter räka och kräfta i två områden som skyddas på olika rättsliga grunder: Koster-Väderöfjorden och Gullmarsfjorden. I Bottniska viken är bottentrålningen till största delen begränsad till siklöjefisket i de två skyddade områdena Kalix yttre skärgård och Bergöfjorden. I Egentliga Östersjön bedrivs ingen bottentrålning i de marina skyddade områdena innanför trålgränsen.

Tabell 6.1 nedan redovisar de skattade landningsvärdena och förädlingsvärdena för fisket innanför trålgränsen under år 2020. Skatt-

ningarna utgår från fartygens totala fiske och hur deras intäkt och kostnadsstruktur ser ut för allt fiske. Förädlingsvärdet är landningsvärdet minus operativa kostnader i form av bränslekostnader, fasta kostnader, reparations- och underhållskostnader samt övriga rörliga kostnader för den operativa verksamheten. För antal anställda och antal heltidsekvivalenter används en schablon för omsättning per anställd/heltidsekvivalent för att skatta fram antalet för det specifika fisket i respektive område. Observera att antalet anställda och antal heltidsekvivalenter avser hur många anställningar och heltidstjänster som det geografiska områdets fiske ger upphov till, det är nödvändigtvis inte specifikt det antalet som faktiskt arbetar på fartyget när det fiskar i det specifika området.

Tabell 6.1 Värdet av yrkesfisket i marina skyddade områden innanför trålgåransen

Fiske inom resp. område	Innanför trålgåransen	I Natura 2000	I övriga skyddade områden
Landningsvärde (kr)	192 961 596	33 371 401	12 146 187
Förädlingsvärde (kr)	109 005 336	16 330 265	6 025 /969
Antal anställda	264	68	19
Antal heltidsekvivalenter	125	31	11

Källa: Havs- och vattenmyndigheten, Statistiska centralbyrån.

Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten finns det 61 fiskefartyg med fiskelicens som fiskar uteslutande i enskilt vatten. Det fisket omfattar en kvantitet på omkring 45 ton och ett värde på omkring 2,7 miljoner kronor. Detta fiske står således för en bråkdel av det totala svenska yrkesfisket i havet (0,3 promille [vikt] respektive 0,2 procent [värde]). Det finns inga uppgifter om hur många av dessa fartyg som kan komma att beröras av föreskrifter enligt utredningens förslag till 20 a § fiskelagen (SOU 2022:66) som syftar till att skydda Natura 2000-områden. En del av fisket som kan beröras av sådana kan förstås vara fiske som bedrivs utan fiskefartyg och som inte nödvändigtvis är yrkesmässigt. Det finns inte några uppgifter om värdet på det fisket. Detta behandlas utförligare nedan i avsnittet om fastighetsägare och nyttjanderättshavare.

Tabell 6.2 nedan som är hämtad från Havs- och vattenmyndighetens rapport åskådliggör närmare hur bottentrållningen i marina

skyddade områden innanför trålgränsen ser ut. I tabellen anges medeltråltimmar per skyddsområde och fiskerityp beräknat utifrån rapporterade VMS-timmar per år, under åren 2013–2017) filtrerat i trålfart. Siffrorna avser fartyg med en längd om minst tolv meter. VMS är en förkortning av Vessel Monitoring System, som är ett satellitbaserat övervakningssystem som myndigheterna använder för att kunna följa ett fiskefartygs rörelser och aktiviteter.

Tabell 6.2 Bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen

Område	Län	Typ av fiske	Antal tråltimmar/år
Kosterhavets nationalpark, inklusive Natura-2000 områdena Kosterfjorden/Väderöfjorden och Koster	Västra Götaland	Räktrålar Kräft- och fisk-trålar	7 640 h 461 h
Gullmars naturreservat inklusive Natura 2000-området Gullmarsfjorden	Västra Götaland	Räktrålar	229 h
Naturreservatet Vrångöskärgården inklusive Natura 2000-området Vrångöskärgården	Västra Götaland	Kräft- och fisk-trålar	2 h
Naturreservatet Pater Noster inklusive Natura 2000-området Pater Noster	Västra Götaland	Kräft- och fisk-trålar	1 h
Natura 2000-området Nidingen	Halland	Kräft- och fisk-trålar	3 h
Natura 2000-området Balgö (delvis innanför trålgränsen)	Halland	Kräft- och fisk-trålar	117 h
Falsterbohalvöns havsområde inklusive Falsterbo Foteviken	Skåne	Torsktrål	> 1 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Kalix yttre skärgård	Norrbotten	Siklöjetrål	20 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Bergöfjärden	Norrbotten	Siklöjetrål Sillbottentrål	26 h 1 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Vargödraget	Norrbotten	Siklöjetrål	4 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Båtofjärden	Norrbotten	Siklöjetrål	5 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Rödkallen SörÅspen	Norrbotten	Siklöjetrål	2 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Bådan	Norrbotten	Siklöjetrål	2 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Vargön	Norrbotten	Siklöjetrål	2 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Björn	Norrbotten	Siklöjetrål	> 1 h

Område	Län	Typ av fiske	Antal tråltimmar/år
Naturresevatet och Natura 2000-området Kluntarna	Norrbottnen	Siklöjetrål	> 1 h
Naturresevatet och Natura 2000-området Holsteröarna	Norrbottnen	Siklöjetrål	> 1 h
Natura 2000-området Sydostbrottnen (del av naturresevatet Örefjärden Snöanskårgården)	Västerbottnen	Sillbottentrål	> 1 h

Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Som ovan konstaterats är det alltså huvudsakligen räk- och kräftfisket i Koster-Väderöfjorden och Gullmarsfjorden samt siklöjefisket i Kalix yttre skärgård och Bergöfjorden som berörs av ett generellt förbud mot bottentrålning. Nedan redogörs kort för hur detta fiske ser ut.

Räkfisket sker både innanför och utanför trålgränsen. För sex fartyg står fisket i det skyddade området Koster-Väderöfjorden för det huvudsakliga landningsvärdet, dvs. värdet från försäljningen av fångsten i första handelsledet. För tolv av de fartyg som fiskar både innanför och utanför trålgränsen kommer majoriteten av landningsvärdet från fiske utanför trålgränsen; för 11 fartyg kommer landningsvärdet från fiske utanför och innanför trålgränsen i ungefär lika utsträckning. De fartyg som bedriver största delen av sitt fiske i Koster-Väderöfjorden omsätter tillsammans cirka tolv miljoner kronor varav nio miljoner kronor kommer från landningar av räka. Fiske efter räka i Koster-Väderöfjorden sysselsätter tolv arbetande, vilket motsvarar cirka åtta heltidstjänster. Förädlingsvärdet per heltidsanställd ligger på cirka 773 000 kronor vilket indikerar att fisket är väldigt lönsamt. Fartygen som mestadels fiskar räka i Koster-Väderöfjorden står för omkring tolv procent av omsättningen i svenskt räkfiske.

Fisket i Gullmarsfjorden som utgörs av fyra fartyg har de senaste tre åren omsatt cirka två miljoner kronor årligen.

Kräftfisket sker både innanför och utanför trålgränsen. För 18 av totalt 70 fiskefartyg kommer huvuddelen av landningsvärdet från fångster innanför trålgränsen. Därutöver finns det 17 fartyg som fiskar mycket kräfta både innanför och utanför trålgränsen. De 18 fartyg som har majoriteten av sitt fiske innanför trålgränsen omsätter 22,6 miljoner kronor där 18,1 miljoner kronor kommer från landningar av kräfta. Dessa fartyg fiskar således kräfta i stor utsträckning och är eko-

nomiskt beroende av kräftfisket. Dessa fartyg förädlar cirka 11,5 miljoner kronor och anställer 24 personer, vilket motsvarar 18 heltidstjänster. Fartygen som mestadels fiskar kräfta innanför trålgränsen står för cirka 19 procent av omsättningen i svenskt kräftfiske.

Det har meddelats 35 tillstånd för bottentrålning efter siklöja i Bottniska viken. Värdet av dessa fångster uppgår till cirka 63 miljoner kronor. Fisket förädlar en stor andel av omsättningen, cirka 75 procent. Detta motsvarar ett förädlingsvärde på 45 miljoner kronor. Fisket sysselsätter omkring 39 personer vilket motsvarar 11 heltidstjänster. Förädlingsvärdet per heltidstjänst är högt och ligger över 4 miljoner kronor. Detta fiske är det mest lönsamma fisket i Sverige.

Eftersom de flesta berörda fiskefartyg på grund av sin storlek, motorstyrka och redskap samt små kvoter inte är anpassade för ett fiske längre ut till havs kan det fiske som bedrivs med trål som släpas i botten i dag många gånger inte ske någon annanstans eller med andra redskap. Ett genomförande av det föreslagna förbudet mot bottentrålning utan hänsyn till eventuella undantag innebär således att många av de 146 fiskefartyg som bedriver bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen inte kan bedriva sitt fiske någon annanstans och därför kan behöva upphöra med sitt fiske. Detta skulle således påverka konkurrensförhållandena mellan bottentrålade fiskefartyg som berörs av förbudet och bottentrålade fiskefartyg som inte berörs av förbudet. Huruvida det skulle påverka konkurrensförhållandena mellan svenska fiskefartyg och andra medlemsstaters fiskefartyg är svårt att bedöma utan att veta hur de nationella fiskereglerna ser ut i andra medlemsstater för jämförbart fiske.

Om Havs- och vattenmyndigheten vid tillämpning av den föreslagna rätten att föreskriva om undantag från förbudet på samma sätt som hittills kommer anse att bottentrålning kan bedrivas i marina skyddade områden utan att hota bevarandevärdena där får det förmodas att bottentrålningen kommer att kunna fortsätta i samma omfattning som i dag. Det praktiska utfallet av förbudet beror därför i hög grad på vilka undantag som myndigheten kommer att medge.

Utredningens förslag omfattar inte några informationsskyldigheter för berörda fiskeföretag som kan innebära ökade administrativa kostnader.

Eftersom praktiskt taget alla svenska fiskeföretag som berörs av utredningens förslag i jämförelse med företag i andra branscher är

mycket små krävs det inte någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Konsekvenser för fastighetsägare och nyttjanderättshavare

Den föreslagna rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar berör fastighetsägare som själva bedriver fiske eller andra som har tillstånd att fiska i enskilt vatten som hör till fastigheten. När rätten till fiske i enskilt vatten till följd av föreskrifter enligt utredningens förslag till 20 a § fiskelagen inskränks på ett sådant sätt att fisket avsevärt försvåras ska fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren ha rätt till ersättning. Det är mycket svårt att på förhand säga under vilka omständigheter som sådana inskränkningar kommer att krävas för att skydda Natura 2000-områden i havet.

Vidare är det svårt att teckna någon enhetlig bild av de enskilda fiskerättshavarna. Som konstaterats ovan finns det i dag 61 fiskelicenser som är begränsade till fiske i enskilt vatten. Visst fiske som bedrivs i enskilt vatten utan fiskefartyg och som därför inte kräver fiskelicens enligt 29 a § första stycket fiskelagen kan ändå vara yrkesmässigt, t.ex. ostronfisket. Eftersom sådant fiske bedrivs utan stöd av fiskelicens finns det inga samlade uppgifter om dess omfattning. En del enskilda fiskerättshavare har visserligen skaffat s.k. personlig fiskelicens, som får beviljas för yrkesmässigt fiske som inte kräver fiskelicens, jfr 29 a § andra stycket. Genom att uppvisa en personlig fiskelicens kan de vid en eventuell kontroll visa att de inte träffas av förbudet i unionsrätten för fritidsfiskare att saluföra sin fångst (artikel 55.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006. Andra fiskerättshavare som inte har skaffat personlig fiskelicens kan undkomma saluföringsförbudet genom att på annat sätt visa att deras fiske är yrkesmässigt. Därtill finns det innehavare av enskild fiskerätt vars fiske inte är yrkesmässigt men som

ändå kan komma att beröras av inskränkningar enligt utredningens förslag till 20 a § fiskelagen (SOU 2022:66).

Som tidigare redovisats ska ersättningen enligt 31 kap. miljöbalken beräknas enligt bestämmelserna i expropriationslagen, vilket betyder att ersättning ska betalas med ett belopp som motsvarar minskningen av fastighetens marknadsvärde samt ett schablontillägg om 25 procent på det beloppet. Det innebär att ersättningen ska motsvara minskningen av fastighetens marknadsvärde som orsakats av inskränkningen. Vid en värdering av fastigheten som kan aktualiseras vid tillämpningen av den föreslagna utvidgningen av rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken bör det, enligt utredningens uppfattning, sannolikt få stor betydelse om den enskilda fiskerätten är mera omfattande än allmänhetens rätt till fiske och om den enskilda fiskerätten har utnyttjats i ett yrkesmässigt fiske eller för fritidsfiske. Det bör i sammanhanget nämnas att förlusten av exklusivitet redan har ersatts i samband med frifiskereformen (se avsnitt 4.2.5). Det är enligt utredningens mening emellertid svårt att spekulera kring vilka ersättningsbelopp som kan komma i fråga. Som konstaterats ovan är det totala värdet på fisket med fiskelicens i enskilt vatten mycket blygsamt och uppgår endast till omkring 45 ton och ett värde på omkring 2,7 miljoner kronor. Som tidigare nämnts finns det inte heller några uppgifter om värdet på det yrkesmässiga fisket i enskilt vatten som bedrivs utan stöd av fiskelicens.

6.2.3 Konsekvenser för det allmänna

Konsekvenser för berörda myndigheter

Införandet av ett förbud mot bottentrålning i fiskeförordningen innebär att Havs- och vattenmyndigheten måste se över och göra lämpliga anpassningar av sina egna föreskrifter. Myndigheten kommer också att behöva ta ställning till vilka områden som ska vara undantagna från förbudet. Den bedömningen kommer myndigheten att behöva göra i samråd med den myndighet som ansvarar för området skyddet i det område som undantaget avser. En sådan översyn som kräver samråd med andra myndigheter och med berörda yrkesfiskare kan förväntas komma att ta tid. Förslagen om förbud mot bottentrålning och bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet bedöms inte medföra något merarbete för länssty-

relserna i förhållande till hur länsstyrelserna arbetar i dag med områdesskydd och i samarbetet med Havs- och vattenmyndigheten.

Förslaget att införa en rätt till ersättning vid rådgighetsinskränkningar medför att ökade kostnader kan uppstå för det allmänna. Utgifterna belastar enligt vad utredningen kunnat konstatera Naturvårdsverkets anslag 1:14 (se Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket). Utredningen bedömer att det kommer att handla om så få fall och så begränsade belopp att dessa kan hanteras inom befintliga ramar. För länsstyrelserna, Kammarkollegiet och Mark- och miljödomstolarna som alla har olika roller i hanteringen av ersättning enligt 31 kap. miljöbalken kommer förslaget möjligen att innebära en ökad arbetsbörda. Eftersom det bedöms röra sig om enstaka fall anser utredningen att även dessa uppgifter tills vidare kan hanteras inom befintliga ramar.

Konsekvenser för miljön

Ett generellt förbud mot bottentrålning är enligt utredningens mening ett effektivt sätt att säkerställa att känsliga områden blir helt fredade från skadliga effekter från bottentrålning. Systematiken att förbjuda all bottentrålning och endast tillåta det fiske som inte hotar bevarandevärdena i de marina skyddade områdena anses av flera remissinstanser som har yttrat sig över Havs- och vattenmyndighetens förslag till förbud mot bottentrålning stämma väl överens med principen om att förorenaren ska betala samt försiktighetsprincipen. Eftersom det redan finns ett förbud mot trålfiske i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter från vilket vissa undantag för bottentrålning gjorts och med hänsyn till att Havs- och vattenmyndigheten redan i dag arbetar aktivt med de fiskeregleringar som anses nödvändiga i marina skyddade områden framstår konsekvenserna för miljön av att införa ett förbud med möjlighet till undantag i en regeringsförordning som positiva, men begränsade. Oavsett om regeringen väljer att behålla nuvarande reglering eller går vidare med det nu aktuella förslaget bedömer utredningen att regleringens effekter på miljön hänger ihop med om fisket regleras så att känsliga miljöer och arter skyddas i de fall när det är motiverat.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomi handlar om hur val görs mellan olika alternativ så att resurser används där de gör mest nytta för samhället. I lagstiftningsarbetet blir detta tydligt. Det går ut på att utifrån ett identifierat problem utarbeta en lämplig lösning på problemet. Normalt handlar det om att säkerställa att en regel faktiskt behövs för att lösa ett problem, dvs. att syftet med regeln inte ska kunna uppnås på annat sätt. Regeln ska vara handlingsdirigerande och styra mot ett önskat resultat och den måste komplettera och samspela med andra regler som påverkar en aktörs beteende på ett område. Vid bedömningen av om regeln är samhällsekonomiskt effektiv måste man förstås avgöra om regeln också styr mot oönskade resultat som ger upphov till andra samhällskostnader.

Det nu aktuella förslaget till förbud mot bottentrålning har, som utredningen påpekat tidigare, inte föregåtts av en tydlig problemanalys som visar att förbudet är nödvändigt för att lösa ett identifierat problem. Om den bottentrålning som i dag är tillåten i fortsättningen inte kommer att tillåtas uppnås syftet att minska dess skadliga effekter på känsliga områden men följderna kan bli att det kustnära fisket i stora områden helt eller delvis kan komma att upphöra.

Det har ibland hävdats att värdet av det svenska yrkesfisket är försumbart. Det samhällsekonomiska värdet omfattar dock inte enbart företagsekonomiska aspekter utan även andra värden som yrkesfisket bidrar med, såsom levande kustsamhällen, turism och attraktiva boendemiljöer (se AgriFood Economics Centres rapport "Värden i svenskt yrkesfiske", rapport 2019:1, av Staffan Waldo och Ida Lovén). Det finns förstås fisken som både är lönsamma och värdeskapande på andra sätt. I sammanhanget bör nämnas räk- och kräftfisket i Kosterfjorden och Gullmarsfjorden och det begränsade, men mycket värdefulla fisket efter siklöja, som är avgörande för produktionen av den ursprungsmärkta Kalixlöjromen. Försämrade förutsättningar som ett generellt bottentrålningförbud innebär – utan hänsyn tagen till eventuella undantag – gör det svårare att leva på fiske i kust- och skärgårdssamhällen. Det gör det också svårt att nå det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Yrkesfisket bidrar till att bevara kulturmiljöer såsom hamnens utseende och yrkesfiskarnas unika kunskaper som präglar kustsamhällen och fiskebyar, vilket är en positiv extern effekt av fisket.

Förlusten av ett svenskt kustnära fiske kan således påverka kustsamhällets identitet, något som i sin tur får följd effekter för besöksnäringen. Andra effekter av att yrkesfiskarna blir färre är att fisket koncentreras till några få aktörer med större fartyg.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

31 kap.

4 §

Ändringen innebär att en fastighetsägare eller den som enligt 31 kap. 3 § miljöbalken har särskild rätt till fastighet 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 föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen. Med detta avses föreskrifter för fisket som görs i syfte att skydda Natura 2000-områden i havet och som medför sådana inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten att fisket avsevärt försvåras.

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 5.6 och 5.7.

7.2 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

3 a §

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

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.7.

20 b §

Paragrafen är *ny*. Enligt 20 § första stycket andra meningen får föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. I *första stycket* anges att den begränsningen inte gäller föreskrifter om förbud mot bottenrålning i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden.

I *andra stycket* anges att föreskrifter enligt första stycket får meddelas endast för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Området motsvaras i praktiken av området innanför trålgränsen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

Kommittédirektiv 2022:22

Reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske i enlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden,
- överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen (1993:787) eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller genom andra författningsändringar, och
- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska beviljas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 oktober 2022 i den del som avser uppdraget att föreslå författningsändringar som krävs för att

säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske. De delar som avser uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och uppdraget om eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Uppdraget att föreslå regler som säkerställer att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut i fråga om fiske

Artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet kräver åtgärder för att skydda Natura 2000-nätverket

Enligt art- och habitatdirektivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät ska bestå av områden med de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 och habitat för de arter som anges i bilaga 2 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 bevarandeområdena 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 (prop. 2000/01:111) påpekas att artikel 6.2 har blivit olyckligt översatt i den svenska versionen av direktivet eftersom bestämmelsen kan tolkas som att åtgärder inte behöver vidtas utanför områdena. Den engelska versionen lyder ”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 bevarandeområdena som ska undvikas. Med hänsyn till direktivets mål är också den texten mer ändamålsenlig. Det kan nämligen inte ha varit meningen att händelser utanför områdena skulle få äventyra syftet med skyddet. (Se prop. s. 40.)

Av artikel 6.3 i direktivet framgår att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska bedömas på lämpligt sätt med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av undantagsregeln i artikel 6.4, ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

Som framgår av artikel 4.5 i direktivet ska bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 tillämpas redan från det att ett område förtecknas som ett område av gemenskapsintresse.

Natura 2000-nätverket ska enligt artikel 3.1 andra stycket i art- och habitatdirektivet även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Av artikel 7 i art- och habitatdirektivet framgår att bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i det direktivet även gäller sådana särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet.

Genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i svensk rätt

Bestämmelserna i miljöbalken om Natura 2000-områden fick i huvudsak den utformning de har i dag genom lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken. I förarbetena till den lagen anges att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genomförs genom 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken (prop. 2000/01:111 s. 69). I 7 kap. 28 a § finns bestämmelser om tillståndsplikt för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Förutsättningarna för att tillstånd ska beviljas anges i 7 kap. 28 b § miljöbalken. Bestämmelserna om tillståndsplikt gäller enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken inte för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001.

I de ovan nämnda förarbetena anges att det utöver verksamhetsutövarens tillståndsplikt är nödvändigt att också tillsynsmyndigheterna

har ett ansvar att bevaka att direktivens krav uppfylls. Vidare anges att det uttryckligen bör slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister åtgärdas.

Regeringen avsåg därför att genom förordning förtydliga tillsynsansvaret och föreskriva att tillsynsmyndigheterna ska förvissa sig om att direktivens krav är uppfyllda (prop. 2000/01:111 s. 43 och 50). Krav på myndigheter att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder med hänsyn till områdets skyddsintresse och att, vid beslutsfattande som kan påverka miljön i ett område, bevaka att gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området finns nu i 16 och 19 §§ förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.

Av EU-domstolens praxis följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra art- och habitatdirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion (Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, dom i mål C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 117–119). Av 7 kap. 32 § miljöbalken framgår att bestämmelser i miljöbalken om Natura 2000-områden, såsom bestämmelserna om tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§, ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Denna bestämmelse medför dock inte att bestämmelser om Natura 2000-områden som har meddelats med stöd av balken, såsom bestämmelserna i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., är tillämpliga i Sveriges ekonomiska zon.

Det behöver utredas hur genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 kan förbättras

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse bl.a. gjort gällande att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikeln (överträdelsennummer 2020/4037, KOM:s ref. C(2020) 4393 final). I sitt svar på underrättelsen konstaterar regeringen att tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken inte har kommit att tillämpas i fråga om fiske och att det förefaller som att de övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte kommit att tillämpas på fiske fullt ut. I svaret förklarar regeringen att den omedelbart avser att påbörja ett arbete för att förbättra genomförande av artikel 6.2 i syfte att säkerställa att kraven i artikeln tillämpas, dels i

fråga om fiske, varvid hänsyn ska tas 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 (grundförordningen för fiske), dels för verksamheter och åtgärder i Sveriges ekonomiska zon. Regeringen anger vidare att förslag till förbättrat införlivande av artikel 6.2 bedöms kunna redovisas till kommissionen före utgången av 2021 (N2020/01882). Regeringen har senare i ett kompletterande svar daterat den 22 december 2021 angett att den numera bedömer att ett förslag angående detta kommer att kunna redovisas först i oktober 2022.

Eftersom de befintliga svenska bestämmelserna som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet även genomför artikel 6.3 i direktivet behöver införlivandet av de båda artiklarna ses över samlat. Inom ramen för denna översyn behöver det göras en analys av de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa de svenska bestämmelserna på ett sådant sätt att kraven i artiklarna uppfylls i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svenskekonomisk zon. Hur de svenska bestämmelserna i praktiken har kommit att tillämpas i förhållande till fiske beskrivs delvis i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om Natura 2000 (M2020/02114), men behöver belysas ytterligare. Med utgångspunkt i denna kartläggning finns det ett behov av att utreda vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa ett förbättrat genomförande av kraven i artikel 6.2 och 6.3 som medför att dessa krav tillämpas fullt ut i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon. I detta ligger ett behov av att överväga och ta ställning till om sådana författningsändringar bör göras i och med stöd av miljöbalken eller fiskelagen och om kraven i artikel 6.2 och 6.3 i direktivet i fråga om fiske bör genomföras genom ett individuellt tillståndsförfarande eller genom generellt tillämpliga fiskeregleringar. Det behöver också övervägas om det är lämpligt att utforma eventuella ändringar i bemyndigandet i 20 § fiskelagen som motiveras av det andra deluppdraget så att bemyndigandet även kan användas för att meddela föreskrifter som införlivar artikel 6.2 och 6.3 i direktivet i fråga om fiske. För- och nackdelar med de övervägda alternativen behöver redovisas.

EU har exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 3.1.d i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Medlemsstaterna har genom artikel 11.1 i grundförordningen för fiske getts befogenhet att, under vissa förutsättningar, anta bevarandeåtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg som ska tillämpas på vatten som ligger under deras överhöghet eller jurisdiktion och som är nödvändiga för att de ska kunna följa vissa skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, däribland artikel 6 i art- och habitatdirektivet. EU-domstolens dom i mål *Deutscher Naturschutzring*, C-683/16, EU:C:2018:433, punkt 56 bekräftar att artikel 11.1 i grundförordningen för fiske ska tolkas så att en medlemsstat inte får anta vissa åtgärder som är nödvändiga för att följa skyldigheter enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet, då åtgärderna berör fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg. Det pågår ett arbete med att införa bevarandeåtgärder i svenska marina skyddade områden i enlighet med artikel 11 i grundförordningen för fiske, vilket beskrivs i Havs- och vattenmyndighetens redovisningar av uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522) samt Natura 2000 (M2020/02114). Det nationella utrymmet att reglera fisket behöver sammanfattningsvis beaktas när förslag till författningsändringar tas fram.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna att tillämpa befintliga bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i nationell rätt på fiske,
- analysera och kartlägga om och i så fall hur kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet och nuvarande bestämmelser i nationell rätt hittills har tillämpats i förhållande till fiske,
- föreslå 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, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i grundförordningen,
- föreslå eventuella övriga åtgärder som bedöms nödvändiga, och
- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett förslag till reglering men pekar på att 20 § fiskelagen behöver utredas

Den 23 januari 2020 beslutade regeringen att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Uppdraget omfattade också att utreda och föreslå hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen.

Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget till regeringen den 1 september 2020. I redovisningen lämnas förslag till ändringar i fiskeförordningen som innebär att det införs ett generellt förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten få meddela föreskrifter om undantag från förbudet om länsstyrelsen eller kommunen begär det. Föreskrifter som innebär att ett sådant undantag beviljas ska endast få meddelas om det framgår av en skötselplan, en bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås. Det föreslås även att Havs- och vattenmyndigheten i det enskilda fallet ska få besluta om undantag från förbudet om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det (dispens). I redovisningen gör Havs- och vattenmyndigheten bedömningen att det finns anledning att utreda förutsättningarna att ta bort begränsningen ”avsevärt försvårande” i 20 § fiskelagen för att bestämmelsen ska kunna tillämpas som bemyndigande till det föreslagna förbudet i fiskeförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten redovisar i regeringsuppdraget även de förutsättningar som finns inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik för att kunna införa ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och med tillämpning även på utländska fiskefartyg. Redovisningen innehåller en genomgång av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken

där det finns möjlighet att förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen, liksom en genomgång av det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden, samt myndighetens erfarenheter från arbete med dessa frågor. Myndighetens bedömning är att det mest lämpliga är att använda sig av ett förfarande enligt artiklarna 11 och 18 i grundförordningen för fiske. Myndigheten beskriver att det finns ett krav att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att följa unionens miljölagstiftning.

Möjligheterna att med stöd av fiskelagen meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn är begränsade

För att införa bestämmelser om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen i fiskeförordningen krävs stöd i fiskelagen. I 20 § fiskelagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn. I bestämmelsen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Av förarbetena till bemyndigandet i 20 § fiskelagen framgår att avsikten med bestämmelsen är att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur. Vid vissa typer av fiske, exempelvis vid bomtrålning, finns risk för att känsliga vattenområden skadas i sådana avseenden som inte direkt har med fiskevärden att göra. För att kunna skydda känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta områden är det av värde att kunna meddela föreskrifter som hindrar fortsatt förstörelse av vattnen (propositionen Om fiskelag, m.m., prop. 1992/93:232, s. 45 och 68). När det gäller den begränsning av bemyndigandet som följer av att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras anges att ett bemyndigande för föreskrifter om naturvårdshänsyn 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 (samma prop. s. 45).

Det har vid ett par tillfällen föreslagits att begränsningen i 20 § fiskelagen, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, bör tas bort (se Fiskeriverkets skrivelse till regeringen den 2 maj 2002 [dnr 103-995-02]

och Fiskelagsutredningens betänkande Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag [SOU 2010:42]). Ett förslag till ändring av 20 § fiskelagen har därefter även lagts fram i Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och Människan (SOU 2020:83).

Det behövs utredas hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan genomföras

Havs- och vattenmyndigheten har i den ovan nämnda redovisningen ansett att det förslag till ändringar i fiskeförordningen som myndigheten har lämnat skulle kunna innebära att fisket avsevärt försvåras och att det därför bör utredas om begränsningen i bemyndigandet bör tas bort. Havs- och vattenmyndighetens redovisning har remitterats. Med utgångspunkt i det förslag till ändringar i fiskeförordningen som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat och remissinstansernas synpunkter på förslaget behöver det göras en ny analys av hur ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras. Inom ramen för denna analys behöver det utredas om ett sådant förbud kan genomföras med stöd av det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om bemyndigandet behöver ändras för att ett sådant förbud ska kunna införas. Det behöver därtill utredas om det finns andra författningsändringar som är lämpligare än en ändring i 20 § fiskelagen. Vid bedömningen bör hänsyn tas till intresset av att i möjligaste mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras med stöd av bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om det behövs ändringar i lagen för att genomföra ett sådant förbud,
- föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller andra författningsändringar,

- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Uppdraget att utreda om ersättning ska beviljas för enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra

De författningsändringar som föreslås inom ramen för de deluppdrag som beskrivs ovan kommer att medföra eller kunna medföra inskränkningar i fisket. Det behöver därför analyseras om enskilda som berörs av dessa inskränkningar ska beviljas någon ersättning för detta. Om ersättning ska beviljas behöver det också utredas på vilka grunder ersättning ska lämnas, hur ersättning ska beräknas och hur frågor om ersättning ska prövas. En analys och bedömning behöver också göras av frågan om EU:s statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna att lämna ersättning.

Utredaren ska därför

- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska tillerkännas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

En bedömning av förslagets konsekvenser för miljön och fiskerinäringen ska göras.

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas och skälen till att de har valts bort redovisas.

Utredaren ska ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas och hur utvärdering kan gynnas exempel-

vis genom stegvis införande. Vid behov ska utredaren lämna sådana förslag. Det gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska förhålla sig till relevanta delar av de förslag som redovisas i Artskyddsutredningens betänkande Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar del 1 och 2 (SOU 2021:51).

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 oktober 2022 i den del som avser uppdraget att föreslå författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske. De delar som avser uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och uppdraget om eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra ska redovisas senast den 15 maj 2023.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:128

Tilläggsdirektiv till Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden (N 2022:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 augusti 2022

Förlängd utredningstid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 kommittédirektiv om reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden (dir. 2022:22).

Enligt de ursprungliga direktiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 28 oktober 2022 som avser uppdraget att föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 2 december 2022. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 15 maj 2023.

(Näringsdepartementet)

Havs- och vattenmyndighetens författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härigenom föreskrivs

dels att 2 kap. 12 och 21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 a §

Fiske med trålredskap som släpas i botten är förbjudet i de marina skyddade områden som anges i 7 kap. 2 §, 4 §, 11 §, 27 § första stycket 1–2 och 28 § miljöbalken (1998:808) i vatten innanför 12 nautiska mil från baslinjen i de områden fiskefartyg från andra medlemsstater inom Europeiska unionen inte har tillträde till fiske enligt 13 § a fiskelagen.

Första stycket gäller inte om något annat sägs i föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten med-

delat med stöd av 12 § fjärde stycket.

12 §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen.

I ärenden enligt fiskelagen (1993:787) får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättande av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig över en sådan analys.

Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen får besluta att den som ska använda metoden eller sätta ut fiskarten ska göra och bekosta analysen. När en analys görs av någon av myndigheterna, får denna besluta att den som ska använda den nya metoden eller sätta ut fisken ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaderna för analysen. Vid bedömningen av om den enskilde ska svara för kostnaderna för analysen ska hänsyn tas till omfattningen av dennes verksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 6 a § första stycket om länsstyrelsen eller kommunen begär det.

Ett sådant undantag får endast beviljas om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås.

21 §

<p>Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från 5 och 6 §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det.</p>	<p>Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från 5, 6 a och 6 §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det.</p>
---	--

Om undantaget avser endast 5 och 6 §§ prövas frågan i stället av länsstyrelsen.

Havs- och vattenmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från 9 a § första stycket andra och tredje meningarna fiskelagen när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om eller i det enskilda fallet besluta om undantag från 2, 4–6 §§, 11 § första och andra styckena och 16 §, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Denna förordning träder i kraft den ...

Sammanställning av remissinstansernas synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens förslag

I detta avsnitt redovisas ett sammandrag av remissinstansernas synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om bottentrålning. Sammandraget återger även synpunkter som framförts av remissinstanserna under våren 2020 i samband med Havs- och vattenmyndighetens arbete med uppdraget.

1. Allmänt om remissutfallet

36 av totalt 44 remissinstanser har svarat på remissen. 1 remissinstans som inte har svarat på remissen har tidigare lämnat synpunkter på remissen under våren 2020 i samband med Havs- och vattenmyndighetens arbete med uppdraget (Samförvaltningen Norra Bohuslän).

20 av de remissinstanser som har svarat på remissen är i huvudsak positiva till eller har inte haft något att invända mot förslaget om ett generellt bottentrålningsförbud innanför trålgränsen (BirdLife Sverige, Greenpeace, Kungliga Vetenskapsakademien, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Sportfiskarna, Stockholms universitet, Sveriges Kommuner och Regioner, Uddevalla tingsrätt och Världsnaturfonden).

7 av de remissinstanser som har svarat på remissen eller tidigare framfört synpunkter på den avstyrker eller uttrycker tveksamhet i fråga om förslaget om ett generellt förbud mot bottentrålning (Havs- och kustfiskarnas producentorganisation, Kustbevakningen och Sveriges fiskares producentorganisation, Swedish Pelagic Federation Producentorganisation, Norrbottens kustfiskares producentorganisation, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län).

10 av de remissinstanser som har svarat på remissen eller tidigare lämnat synpunkter på den har avstått från att yttra sig eller inte haft några synpunkter på förslaget om ett generellt förbud mot botten-trålning (Havs- och vattenmyndigheten, Göteborgs universitet, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Regelrådet, Sveriges lantbruksuniversitet, Tillväxtverket, Umeå universitet och Samförvaltningen Norra Bohuslän).

2. Synpunkter på det föreslagna förbudet mot botten-trålning

BirdLife Sverige anser att det på samma sätt som det krävs tillstånd för att genomföra miljöfarliga verksamheter i andra sammanhang är ett rimligt förfarande att särskilda belägg och garantier (om att skadan som uppstår kan accepteras utifrån bevarandeperspektiv) ska krävas för att botten-trålning ska få utföras inom skyddade områden.

Greenpeace anser det som självklart att även svenska marina skyddade områdena ska vara stängda för allt kommersiellt fiske, inklusive botten-trålning, oavsett om det anses vara nödvändigt för att uppnå de lokala bevarandevärden som definieras i varje enskild förvaltningsplan.

Havs- och kustfiskarnas Producentorganisation (HKPO) anser att förbud mot botten-trålning skulle vara dödsstöten för det lokala kust-nära fisket. Förslaget har sin bakgrund i antaganden om att botten-trålningen har allvarliga skadliga effekter på den marina miljön. Botten-trålningen har pågått mycket länge utan att sådana allvarliga skadliga effekter kan påvisas. Den trålning som sker i dag i skyddade områden sker med mycket skonsamma metoder. I Koster-Väderö-fjorden finns redan i dag en gemensam fiskeförvaltning med myndigheter och fiskare som deltagare. HKPO ifrågasätter också mer-

värdet med ett bottentrålningsförbud och anför till stöd för det bl.a. följande. Det har länge har funnits en vilja hos många av de kustnära fiskarna att utveckla redskap för hållbara fiskemetoder. I norra Bohuslän lett till att bottentrålning numer sker med artskiljande rist så att endast den fångst man vill fånga tas upp. Det kustnära trålfisket sker efter havskräfta eller räka och bifångsterna av fisk är försumbart små. I Kosterhavets nationalpark ställs dessutom krav på lätta trålbord och begränsat stora trålar. Förstärkt områdesskydd infördes 2015 efter initiativ från fiskare och nationalparken/länsstyrelsen. Beslutet innebär bland annat krav på särskilda tillstånd för fiskare och trålförbud i fler områden. Fisket är inte tillåtet i områden med höga bevarandevärden och alla fiskare som trålar i området måste ha genomgått en särskild utbildning för att få fiska där. Det är svårt att se hur ett totalt förbud mot bottentrålning skulle kunna innebära betydande ytterligare fördelar för den marina miljön i området. Ett förbud skulle däremot leda till stora samhällsekonomiska skador. En stor del av den befintliga kustnära fiskeflottan skulle läggas ned. De båtar som i dag landar sin fångst dagligen i en lokalhamn skulle tvingas till fiske längre ut i Nordsjön eller lägga ned sitt fiske. Merparten räkbåtar är inte direkt anpassade till ett flerdagarsfiske ute till havs. Många båtar lär då tappa i värde på marknaden, om dessa ens går att sälja. Däremot finns ett värde i räkkvoterna om dessa kan omsättas genom att det införs ITQ. Då blir det betydligt enklare att stoppa bottentrålfisket i fjordarna utan alltför stora protester. Huvudparten av de mindre räkbåtarna lär ganska snart bli uppköpta. En utveckling som säkert är lockande för dem som främst jagar en fjäder till miljöhatten och inte bryr sig så mycket om ett fortsatt kustfiske. Det kan fördunkla tankarna. HKPO pekar också på att förbudet, om det kommer att tillämpas även på inflyttningsområdena, kommer att få ännu större konsekvenser för fisket efter räka och havskräfta. Fiskenäringens eviga problem vad gäller förvaltning och regleringar i fisket är att det saknas balans i förvaltningen av fisket. Miljöaspekten är oftast helt allenarådande och drivs fram av starka miljöenheter hos både länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten och andra aktörer. Varning för "tunnelseende"! En förklaring till obalansen är möjligen att ingen av de nämnda har i uppgift att också se till andra intressen, såsom fiskenäringens.

Kustbevakningen avstyrker författningsförslaget i remissen, då sammanblandningen av fiskelagstiftningen och miljöbalken är alltför

juridiskt-tekniskt komplicerat, vilket bedöms allvarligt kunna försvåra tillsyn och brottsbekämpning, samtidigt som samma skydd för den marina miljön kan uppnås om fisket regleras genom fiskelagstiftningen. Kustbevakningen förordar i stället det arbetssätt som Havs- och vattenmyndigheten kallar ”plattformen” där fisket regleras med stöd av fiskelagstiftningen i samarbete mellan länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Kustbevakningen konstaterar vidare att fiskelagstiftningen är komplex genom att fisket regleras på flera nivåer – den gemensamma fiskeripolitiken inom EU, fiskelag, förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt ett stort antal myndighetsföreskrifter. Även föreskrifter om områdeskydd enligt miljöbalken kan, enligt Kustbevaknings uppfattning vara komplicerade ur ett kontrollperspektiv, vilket inte underlättas av att det inte finns ett samlat och enhetligt regelverk, utan föreskrifter utfärdas av respektive länsstyrelse, samtidigt som mycket höga krav ställs på underlaget för en fällande dom i brottmål. Att reglera fisket även genom områdesskyddet i miljöbalken ökar komplexiteten.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att ett generellt förbud skulle vara förenligt med ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen. Länsstyrelsen konstaterar dock att utgångspunkten att förbjuda bottentrålning generellt i marina skyddade områden och i stället tillåta sådant fiske när det kan visas att sådant fiske inte utgör ett hot mot utpekade bevarandevärden och är förenligt med syftet innebär en omvänd systematik jämfört med i dag. Det finns en risk att uppbyggt förtroende mellan berörda verksamhetsutövare, myndigheter och vetenskapliga institutioner kan påverkas negativt när man utgår från ett generellt förbud i stället för att utgå ifrån respektive områdes förutsättningar och möjliga anpassningar (t.ex redskapsutveckling). Länsstyrelsen förespråkar därför att Havs- och vattenmyndigheten fortsätter med befintligt arbetssätt inom ramen för plattformen för fiskereglering där man kontinuerligt arbetar med fiskereglering i marina skyddade områden i samråd med verksamhetsutövare, myndigheter och vetenskapliga institutioner. Länsstyrelsen påpekar att arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden i dag utgår ifrån principen att inte vidta mer kraftfulla åtgärder än vad som krävs för att uppnå syftet med det skyddade området. Ett generellt förbud skulle enligt Länsstyrelsen i Gotlands mening strida emot denna princip. En annan aspekt med att införa ett generellt förbud i alla skyddade områden innanför trälgränsen är att det

kan bli svårare att införa nya skydd då denna föreskrift kan ligga som en stoppkloss för den dialog man vill föra med de som berörs av ett nytt skydd. Är fisket ett hot mot de bevarandevärden som finns i ett skyddat område så ska fisket regleras, inte annars.

Länsstyrelsen i Hallands län tillstyrker förslaget om ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden. Länsstyrelsen ser flera fördelar med detta förslag. Det marina områdesskyddsarbetet effektiviseras då allt blir klart i ett sammanhang.

Länsstyrelsen i Kalmar län bifaller förslagen om förändringar i fiskeförordningen och anser att trots den omvända systematik mot sedvanlig process som förslaget innebär förenklas områdesskyddsprocessen för kommuner och länsstyrelser i framtida marina skyddade områden.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ser förslaget till förbud av bottentrålning i skyddade områden som en nödvändig utveckling av regelverket mot en mer ekosystembaserad förvaltning.

Länsstyrelsen i Skåne län tillstyrker förslaget om att förbud mot bottentrålning införs i samtliga nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområden med marin anknytning. För Natura 2000-områden anser länsstyrelsen att det ska vara möjligt att införa förbud mot bottentrålning för hela eller delar av området. Länsstyrelsen utgår från att gällande förbud mot trålning i Öresund i Sverige och Danmark inte påverkas av beslutet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län ser positivt på att ett generellt förbud införs i marina skyddade områden.

Länsstyrelsen i Uppsala län tillstyrker förslaget om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Bottentrålning har typiskt sett en betydande påverkan på den marina miljön och är därför generellt olämpligt i områden med höga marina skyddsvärden.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden inte är det bästa sättet att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd. I arbetet med områdesskydd identifierar vi normalt zoner där vi behöver reglera eller helt förbjuda olika verksamheter, inte zoner där vi kan tillåta verksamheter. Proportionalitetsprincipen (7 kap. 25 § miljöbalken), att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses, är centralt i områdesskyddsarbetet. Det är, enligt

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns uppfattning, riktigt som Havs- och vattenmyndigheten påpekar i sin rapport att detta innebär en omvänd systematik jämfört med i dag. Så hanterar vi inga andra näringar eller verksamheter i arbetet med naturreservat. Det finns till exempel inget generellt förbud mot skogsbruk i samtliga skyddade områden. Vi pekar inte ut områden i besluten där skogsbruk är tillåtet, utan var det är förbjudet. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det vore mycket lättare för processen med att inrätta marina skyddsområden, om det i stället framgår av beslutet att fisket behöver regleras för att uppnå syftet med skyddet och att det ska göras genom fiskerilagstiftningen. Ett generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, riskerar att försvåra arbetet för länsstyrelserna att ge marina områden ett ändamålsenligt skydd. Risken är att avgränsningen av ett nytt skyddat område styrs av var någonstans bottentrålning bör förbjudas och att angränsande områden, där trålningen inte behöver förbjudas men där det kan finnas andra hot som till exempel buller, inte får något skydd. Områden där inte bottentrålning är det primära hotet riskerar att inte skyddas alls. Det pågår ett arbete på Havs- och vattenmyndigheten sedan ett par år tillbaka att tillsammans med länsstyrelserna identifiera var och på vilket sätt olika typer av fisken behöver regleras i skyddade områden, utifrån en vetenskaplig grund och syftet med de skyddade områdena. Det har resulterat i att Havs- och vattenmyndigheten nu i januari har skickat ut en remiss med förslag på fiskeregleringar i samtliga skyddade områden, där länsstyrelserna har sett ett behov av att reglera olika former av fiske. Att arbeta i dialog med berörda parter enligt den process för fiskeregleringar som Havs- och vattenmyndigheten har tillämpat sedan några år tillbaka är enligt länsstyrelsens mening viktigt för acceptansen och därmed efterlevnaden av regleringarna. Det ger mer välvägda beslut och möjlighet till en adaptiv förvaltning. Länsstyrelsen ser en risk för att detta arbete försvåras med ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden.

Länsstyrelsen i Östergötlands län tillstyrker de förslag som Havs- och vattenmyndigheten redovisar angående uppdraget om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden.

Naturhistoriska riksmuseet tillstyrker förslaget om ett generellt bottentrålningsförbud.

Naturvårdsverket tillstyrker förbudet och bedömer att det bidrar till att på ett effektivt sätt uppnå målen för de skyddade områdena, svenska miljömål och internationella åtaganden.

Naturskyddsföreningen tillstyrker att ett generellt förbud mot bottentrålning införs i skyddade områden, med möjlighet att ge begränsande undantag. Det är enligt föreningens uppfattning en viktig åtgärd för att stärka biologisk mångfald likväl som att öka mjukbottnars möjlighet att lagra in kol. Som beskrivs av Havs- och vattenmyndigheten innebär detta en omvänd systematik som stämmer bättre överens med miljörättsliga principer om förorenare betalar samt försiktighetsprincipen än vad som för närvarande är fallet.

Norbottens kustfiskares producentorganisation (NKFPO) uppger att i Bottenviken utanför kommunerna Haparanda, Kalix, Luleå och Piteå och cirka 40 km ut till havs, inom det bräckta havsområdet som EU-kommissionen har pekat ut för fisket av de rombärande siklöjorna, bedrivs bottentrålning efter siklöja och att den unika livsmedelsprodukten Kalix Løjrom inte är möjlig att fiska utanför detta havsområde. Det hållbara fisket med tonvikt på lämpliga förvaltningsåtgärder, skonsamhet, selektivitet och ett växande kvalitetstänkande från hav till bord är avgörande för möjligheten att kunna bedriva ett långsiktigt lönsamt näringsfiske. Bottentrålningen efter siklöja har pågått i mer än 50 år och har, enligt NKFPO:s mening, bevisligen ingen negativ påverkan på naturen eller havet. Ett generellt förbud för allt trålfiske verkar besvärande, och drastiskt. De områden som har pekats ut som skyddsvärda inom vårt fiskeområde har inte på något sätt skadats av det yrkesfiske som har bedrivits i områdena. Att tvingas in i olika former av dispensförfaranden verkar onödigt. Alla trålfiskande fiskebåtar som fiskar i närheten av eller in i det utpekade Natura 2000-området kan Havs- och vattenmyndigheten följa via båtarnas VMS-signaler, både momentant och historiskt. NKFPO anser att ett generellt beslut om stopp för all bottentrålning är försvarande för fiskerinäringen, på både kort och lång sikt.

Sportfiskarna är positiva till ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden och att bottentrålningens påverkan nu slutligen miljöprövas. Det ligger i linje med att miljöfarlig verksamhet ska miljöprövas. Sportfiskarna anser vidare att det är mycket brådskande med skydd av särskilt våra gemensamma fiskbestånd och att det mot bakgrund av den allvarliga beståndssituationen i svenska kustvatten krävs mer kraftfulla åtgärder för att rädda de sista spill-

rorna av lokala kustfiskbestånd. Sportfiskarna anser att nu implementera ett omvänt system med att generellt förbjuda bottenrålning jämfört med som i dag – att den mest skadliga fiskemetoden i Sverige tillåts nästan överallt – kan ses som en länge efterfrågad tillståndsprovning av skadliga fiskemetoder, om än i väldigt begränsad skala med tanke på hur få ”skyddade” områden som faktiskt berörs i det remitterade underlaget. Vidare ligger förslaget väl i linje med konceptet zonerad förvaltning, samt Sportfiskarnas och de flesta andras absoluta inställning till fiskereglering, nämligen att fisket ska regleras utefter den skada som fiskemetoden orsakar på botten och fiskbestånd. Ambitionen måste vara att ett prioriterat företräde till fiskresurser ska ges till det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan. Zonerad förvaltning är sedan decennier en väl fungerande förvaltningsmetod i terrestra miljöer, men används också mer omfattande i havsförvaltningen längs exempelvis Nordamerikas kuster.

Stockholms universitet tillstyrker införandet av ett generellt förbud mot bottenrålning i skyddade områden genom 2 kap. 6 a § fiskeförordningen. Systematiken är förenlig med miljörättsliga principer om omvänd bevisbörda och att förorenaren betalar.

Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO) anger att uppdraget väckt stor oro hos fiskarna. Ett förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden är en ödesfråga för det svenska demersala fisket, om det blir verklighet kommer lejondelen av svenskt demersalt fiske att upphöra och en svensk basnäring går i graven. Våra medlemmar bedriver ett yrkesfiske som är långsiktigt hållbart. Det småskaliga och ofta kustnära fiske som bedrivs är världsledande i såväl skonsamhet som kvalitet. Det fiske som står i skottgluggen för förevarande regeringsuppdrag är det svenska, sedan länge viktiga, fisket efter fisk och skaldjur (räka och havskräfta). Fisket bedrivs selektivt, med artsorterande rist etcetera. Svenskt fiske har varit och är en stark förespråkare för ett selektivare fisk med mindre negativa miljöeffekter. Om förevarande uppdrag föranleder beslut i den riktning som uppdraget anger så är mer eller mindre hela det västsvenska fisket efter räka och havskräfta utplånat och därmed också en del av Västsveriges kulturella arv. SFPO framför också att om ett förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden realiserar kommer samtliga som fiskar och har sin försörjning i kräftfisket att påverkas mycket negativt. De kvarvarande fiskarna skulle tvingas fiska längre

ut från land, vilket skulle göra dem mer utsatta för vädret och annan fartygstrafik.

Sveriges Kommuner och Regioner instämmer i förslaget om att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden med möjlighet till begränsade undantag.

Sveriges lantbruksuniversitet efterlyser förtydliganden av vilken trålning som ska omfattas av förbudet.

Swedish Pelagic Federation Producentorganisation anser att det är mycket viktigt att skydda känsliga miljöer och arter där så är motiverat men tycker inte att det går att motivera ett generellt förbud mot bottentrålning i alla marina skyddade områden. Vissa områden har skyddsvärda bottenlevande arter och bottenmiljöer medan andra skyddade områden har inrättats av helt andra anledningar.

Världsnaturfonden, WWF, anser att fiske ska tillståndsprövas i både befintliga skyddade områden och nya skyddade områden som inrättas. Generellt fiskeförbud bör gälla i dessa områden till dess att tillståndsprövning genomförts. Fiske kan tillåtas om prövningen visar att fiskemetoder kan bedrivas utan att påverka områdets bevarandevärden negativt. I prövningen ingår även att beakta situationen för den målart man fiskar i ett större perspektiv. I de fall där det visar sig att dataunderlaget är bristfälligt så en ordentlig bedömning ej kan göras, ska försiktighetsprincipen tillämpas. WWF anser att det är viktigt att titta på alla juridiska möjligheter för att införa ett generellt bottentrålningförbud, även utanför trålgränsen. WWF anser att en skrivning bör införas i 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen gällande bestämmelser om att en särskild tillståndsprövning krävs för fiske i Natura 2000-områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningar bör genomföras på redskapsnivå och bedömningsgrunden bör ändras från att skadligt fiske ska förbjudas, till att endast fiske utan negativ påverkan ska vara tillåtet. 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen hänvisar redan till en analys gällande vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen. WWF anser att detta behöver förtydligas och korskontrolleras med Natura 2000-bestämmelserna i miljöbalken. Liknande hänvisningar finns redan under 16 § i förordningen (1994:1716), varför WWF inte ser att det skulle finnas hinder att införa liknande skrivning under 12 § förordningen (1994:1716). Vidare anser WWF att det borde åligga verksamhetsut-

övaren att bekosta MKB:n, vilket det även finns stöd för i 12 § förordningen (1994:1716). Enligt denna paragraf får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen kräva hela eller delar av kostnaden för en analys av fiskets påverkan på miljön.

3. Synpunkter på den föreslagna möjligheten att meddela föreskrifter om undantag

BirdLife Sverige anser att undantag från trålningsförbudet inom skyddade områden bara ska få ges om det kan garanteras att de värden som skyddsområdet är utpekade för inte påverkas av trålningen. För *BirdLife Sveriges* del handlar det främst om att bevara bottnar för musslor och musselätande änder samt att bevara fiskpopulationer som underlag för fiskätande fåglar.

Det är enligt *Greenpeaces* uppfattning svårt att föreställa sig giltiga anledningar för att ge undantag från ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden oavsett om det sker innanför eller utanför trålgränsen.

Havs- och kustfiskarnas Producentorganisation (HKPO) ifrågasätter att länsstyrelserna ska ansvara för att beskriva eventuella undantag för bottentrålning i skyddade områden och ges ett helt avgörande inflytande över mycket viktiga fiskeregleringar, samtidigt som de helt saknar överblick över helheten för fisket. Att sprida ut förvaltningen på detta vis leder enligt HKPO bara till en ökad fragmentisering av styrningen över en liten tynande fiskenäring. HKPO anser att fiskeregleringar och undantag för dessa ska hanteras av Havs- och vattenmyndigheten, samt att myndigheten i regleringsbrev av regeringen ges i uppdrag att i förvaltningen även ta hänsyn till fiskenäringens intressen. HKPO frågar vidare varför det inte skulle kunna vara tillfyllest med att undantagen beskrivs i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Det är ju lagtext och måste väl ändå betraktas som grundpelare i en tänktsvensk förvaltningsplan. I regeringsuppdraget hänvisas det ju till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) vad gäller trålfiskeförbud innanför trålgränsen, och att det finns flera undantag från förbudet (inflyttningsområden). I det här fallet accepteras tydligen HaVs föreskrifter som fullt tillräckliga.

Jordbruksverket ser en rimlighet i att beslut om undantag sker på en nationell nivå för att säkerställa lika behandling av svenska yrkesfiskare. Vi anser vidare att det av samma anledning är av yttersta vikt att nationella riktlinjer med tydlig vägledning tas fram till Länsstyrelserna som upprättar och hanterar skötsel- och bevarandeplaner för skyddade områden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län påpekar att om länsstyrelsen önskar lyfta ett förslag till undantag till Havs- och vattenmyndigheten kan detta innebära att ytterligare information om bottentrålningens påverkan i särskilda områden behövs, samt att fördjupade biologiska undersökningar kan komma att behöva utföras. Det skulle kunna innebära att en redan nu utdragen process vid marin naturreservatsbildning tar ytterligare tid i anspråk. Länsstyrelsen instämmer bl.a. av ovanstående skäl i vikten av att ge berörda myndigheter tid och resurser för att arbeta med att uppdatera och förtydliga syftesbeskrivningar för befintliga skyddade områden så att inte hållbart, småskaligt fiske förbjuds genom ett generellt förbud.

Om ett generellt förbud mot bottentrålning i marint skyddade områden införs så ser *Länsstyrelsen i Gotlands län* positivt på förslaget att Länsstyrelsen, i förvaltningsplanen, tydliggör om och i så fall hur bottentrålning kan bedrivas utan att bevarandevärdena, som området pekats ut för, riskerar att påverkas negativt. Länsstyrelsen ställer sig även bakom myndighetens skrivning om att det kan krävas ytterligare arbete med att förtydliga syftesbeskrivningar för dessa skyddade områden, så att det tydligt framgår hur skötselplanen bidrar till att nå syftet med det marina skyddade området och att det är viktigt att berörda myndigheter ges tid och resurser för detta arbete. Det kan annars finnas en risk att hållbart, småskaligt fiske förbjuds genom ett generellt förbud, om inte dessa dokument uppdaterats innan förbudet träder i kraft.

Länsstyrelsen i Hallands län framhåller att en mycket liten andel av de skyddade marina områdena i Halland omfattar bottenar som är djupare än 30 meter, vilket beror på att kompromisser gjorts med fisket och andra intressen. Avvägningen mot andra intressen är alltså redan gjorda. Därav har länsstyrelsen svårt att se att undantag för bottentrålning skulle medges. Möjligen skulle det kunna göras om det är angeläget underlag för forskning eller uppföljning och att ingen annan provtagningsmetodik kan ge svar på frågeställningen. Men det måste prövas noga så att nyttan överväger skadan på natur-

miljöerna med forskningstrålningen. Länsstyrelsen i Hallands län anser också att denna bedömning ska göras av länsstyrelsen som är den myndighet som ansvarar för förvaltningen av det skyddade marina området. Förfarandet ska vara på samma sätt som för skyddade områden på land, när länsstyrelsen tar beslut och medger dispenser utifrån särskilda skäl.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ställer sig positiv till att undantag ges när det inte förhindrar att syftet uppnås då ett generellt förbud utan undantag skulle kunna få en stor negativ påverkan på yrkesfisket utan att resultera i en positiv påverkan för bevarandevärdena. Vidare anser länsstyrelsen att, för att det generella bottentrålningsförbudet ska ha betydelse, undantag bör beviljas då man kan påvisa att fisket inte utgör någon negativ påverkan. Det vill säga, undantag ska inte beviljas på grund av att man har otillräckliga bakgrundsdata utan snarare då fisket inte inverkar på reservatets syfte eller Natura 2000-områdets arter och/eller naturtyper. Länsstyrelsen anser att länsstyrelsen i respektive län bör göra bedömningen av om det ska ges undantag från ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden. Regeringsuppdraget nämner att det hållbara småskaliga fiskets konkurrenskraft ska värnas. Om siklöjefiske räknas som ett hållbart småskaligt fiske bör då dess existens anses vara tillräcklig grund att ge undantag för. Frågan blir då hur den bedömningen ska ske. Länsstyrelsen anser att andra stycket i den föreslagna ändringen i 2 kap. 12 § bör ändras till: ”Ett sådant undantag får endast beviljas om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte förhindrar att syftet med skyddet uppnås”.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att undantag skulle kunna medges i de fall bottentrålning inte utgör ett direkt och primärt hot mot ett områdes bevarandevärden och som avses skyddas med stöd av 7 kap miljöbalken. Utgångspunkten bör vara att den myndighet som inrättar skyddet i beslutshandlingar eller bevarandeplan beskriver och bedömer om bottentrålning utgör ett hot eller inte för att uppnå syftet med skyddet. Om så bedöms vara fallet ska fisket (förbud mot bottentrålning) regleras i fiskerilagstiftningen. Vid införande av begränsade undantag ställs högre krav på kunskap om marina naturvärden än vad som finns i dagsläget, detta gäller t.ex. bottenbeskaffenhet, djup, larvspridning osv. Länsstyrelsen delar inte helt Havs- och vattenmyndighetens tolkning i den del som rör skötselplaner, vilket framgår av länsstyrelsens yttrande (bilaga 1). För nationalparker,

naturreservat samt biotopskyddsområden bör det i besluten framgå om bottentrålning i hela eller delar av det skyddade området är möjligt utan att skada de bevarandevärden som avses skyddas. Det kan vara lämpligt att utveckla resonemanget av detta i en skötselplan, men det bör påpekas att skötselplaner inte upprättas för ett biotopskyddsområde. Det är inte heller så att alla naturreservat har en skötselplan.

Länsstyrelsen i Uppsala län anger att om förslaget genomförs behöver länsstyrelser och kommuner tydliga riktlinjer, förbättrade kunskapsunderlag, ökade administrativa resurser och tillräcklig tid för att kunna utarbeta förslag till undantag i nuvarande och nya skyddade områden där fiske med bottentrål inte bedöms påverka syftet med skyddet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att i områden där bottentrålning inte påverkar de utpekade bevarandevärdena negativt och där reglering inte behövs för att uppnå syftet med skyddet, bör sådant fiske kunna undantas från det generella förbudet, t.ex. i Natura 2000-områden som är utpekade för att skydda tumlare. Befintliga skyddade områden där bottentrålning redan är reglerat för att uppnå syftet med skyddet, bör inte heller omfattas av det generella förbudet. Detta bör dock inte hindra förvaltaren från att vid behov föreslå nya/utökade fiskeregleringar, till exempel efter att ha fått ny kunskap om var bevarandevärden finns eller att statusen på dessa har försämrats (adaptiv förvaltning). Undantag bör också kunna göras för nya skyddade områden, om det framgår av beslutet alternativt bevarandeplanen att bottentrålningen ska regleras i området. Länsstyrelsen anser att länsstyrelsen eller kommunen i egenskap av beslutande/förvaltande myndighet för det skyddade området, bör bedöma om det ska ges undantag från ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden. I nya marina skyddade områden bör det framgå av beslutet/bevarandeplanen om bottentrålningen behöver regleras för att uppnå syftet eller inte. Vilka befintliga skyddade marina områden som länsstyrelsen har bedömt ska vara undantagna från förbudet mot bottentrålning, skulle kunna framgå av Havs- och Vattenmyndighetens föreskrifter. Länsstyrelsen i Västra Götalands län instämmer i att det är länsstyrelser och kommuner som ska göra en bedömning om och i så fall hur denna typ av begränsade undantag ska kunna ges och att utgångspunkten bör vara att bottentrålning inte ska ha en negativ påverkan på de bevarandevärden som området avser att skydda, samt att det ska vara Havs-

och vattenmyndigheten som tar beslutet genom ändringar i sina föreskrifter. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser vidare att begreppet förvaltningsplan bör för naturreservat och nationalparker motsvaras av områdets beslut och skötselplan. För Natura 2000-områden bör det motsvaras av områdets bevarandeplan. Syftet med skyddet måste alltid avgöra vilka regler som krävs för att skydda ett område. För nationalparker och naturreservat är det i beslutsdokumentet som syftet med det skyddade området fastställs, liksom hur syftet ska uppnås och i vilka zoner olika inskränkningar och undantag gäller. Det borde därför framgå i beslutsdokumentet vilka begränsade undantag som kan ges från ett generellt förbud och inte i skötselplanen. Länsstyrelsen instämmer i att det är länsstyrelser och kommuner som ska göra en bedömning om och i så fall hur denna typ av begränsade undantag ska kunna ges och att utgångspunkten bör vara att bottentrålning inte ska ha en negativ påverkan på de bevarandevärden som området avser att skydda, samt att det ska vara Havs- och vattenmyndigheten som tar beslutet genom ändringar i sina föreskrifter. Det är mer lämpligt att det framgår av beslutet än av skötselplanen för ett naturreservat eller en nationalpark, vilka begränsade undantag som kan ges från ett generellt förbud mot bottentrålning. Det är i beslutet med tillhörande beslutskarta som det framgår vilka inskränkningar och undantag som gäller i området. Biotopskyddsområden saknar dessutom normalt skötselplaner.

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) anser att undantag inte ska kunna ges om det inte kan visas med vetenskapliga underlag att bottentrålningen kan ske med metoder och under förutsättningar som inte bedöms påverka det skyddade områdets bevarandestatus negativt eller kan ha potentiella negativa ekologiska konsekvenser även utanför det skyddade området. Försiktighetsprincipen ska tillämpas.

Naturskyddsföreningen anser att undantag endast ska ges utifrån en grundlig miljöprövning enligt Natura 2000-bestämmelserna och med hänsyn till aktuella miljö kvalitetsnormer. Naturskyddsföreningen ser en stor risk att de områden som inte redan föreslås få förbud mot bottentrålning i de remisser Havs- och vattenmyndigheten skickat ut gällande fiskeregleringar i skyddade områden kommer att beviljas undantag. Undantag bör endast ges efter en miljökonsekvensbedömning, olika länsstyrelser gör olika bedömningar, även när det kommer till inverkan från bottentrålning, vilket föreningen är kritisk till. För att säkerställa en rättssäker och transparent pro-

cess bör bedömningarna vara likvärdiga, vila på vetenskaplig grund, göras publika och framför allt vara förenliga med EU:s miljölagstiftning och gällande rättspraxis. Naturskyddsföreningen föreslår att det tydligt ska framgå att undantagen alltid ska föregås av en miljökonsekvensanalys som baseras på de krav som ställs i art- och habitatdirektivet, att hänsyn tas till möjligheten att nå miljökvalitetsnormer samt havsmiljödirektivets mål om att de skyddade områdena ska vara ekologiskt representativa och utgöra ett sammanhängande nätverk. Föreningen tillstyrker i övrigt förslaget i 12 § förordning (1994:1716) att Havs- och vattenmyndigheten beslutar om undantag från det generella förbudet, samt att undantag inte får påverka att syftet med skyddet uppnås. Det möjliggör att bedömning även görs utifrån ett vidare, nationellt perspektiv, exempelvis utifrån behovet att minska trålsvept yta för att nå aktuella miljökvalitetsnormer. Föreningen har till Havs- och vattenmyndigheten tidigare framfört följande. Naturskyddsföreningen anser att det enda begränsade undantaget som kan medges är för fisket i Koster-Väderöfjorden, då det framgår av syftet för det skyddade området. Föreningen anser också att om det finns andra områden där begränsade undantag bör medges får reservatsbesluten uppdateras för att möjliggöra detta. Föreningen ser möjligheter att införa särskilda zoner där bottentrålning kan tillåtas och att dessa skulle kunna införas i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter för fisket och att man i reservatsföreskrifterna hänvisar till dessa. Naturskyddsföreningen ser annorlunda på hur man i en bevarandeplan för ett Natura 2000-område skulle kunna få bedriva ett bottentrålfiske; Naturskyddsföreningen anser i stället att det är en sådan verksamhet som kan skada naturmiljön och därför alltid behöver tillståndsprövas.

Naturvårdsverket tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten får rätt att meddela föreskrifter om undantag. Begränsning av verksamheter som inte påverkar syftet med områdesskydd bör undvikas då det kan minska förtroendet för arbetet med områdesskydd hos allmänhet och fiskerier. Verket avstyrker dock att undantagen anges i bevarandeplaner och skötselplaner. Naturvårdsverket bedömer därvidlag att såväl bevarandeplaner som skyddsbeslut enligt miljöbalken utgör mycket viktiga underlag för att bedöma om bottentrålning kan bedrivas utan att det påverkar att syftet med det skyddade området uppnås. Vad gäller Natura 2000-områden kan konstateras att en sådan bedömning behöver utgå från 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Vidare noterar verket att det i sammanfattningen anges att undantag från trålfiskeförbudet endast får meddelas efter begäran av den myndighet som har fattat beslut om aktuellt skyddat område medan det i den föreslagna ändringen i 2 kap. 12 § fjärde stycket, första meningen, fiskeförordningen anges dock att en sådan begäran endast får göras av länsstyrelsen eller kommunen. Naturvårdsverket bedömer att det behöver förtydligas vilken myndighet som bär ansvaret för att begära undantag vad avser de skyddsformer som beslutats av regeringen, det vill säga Natura 2000-områden och nationalparker. Naturvårdsverket anser att det behövs en reglering som anger de materiella förutsättningarna för när undantag från trålfiskeförbudet kan meddelas i linje med vad som föreslagits. Naturvårdsverkets bedömning är att det inte ligger i linje med förvaltningsplanernas ändamål att i en skötselplan för naturreservat eller nationalpark beskriva om, och i så fall hur, bottentrålning kan bedrivas i området om den verksamheten varken regleras i skyddsbeslutet eller är en del av förvaltningen. Naturvårdsverkets bedömer att det heller inte ligger i linje med syftet med bevarandeplaner för Natura 2000-områden att beskriva vilka typer av verksamheter eller åtgärder som inte utgör någon hotbild mot de utpekade bevarandevärdena. Av 3 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. följer att skötselplaner för naturreservat fastställs av länsstyrelsen eller kommunen och avser områdets långsiktiga vård. Skötselplaner utgör alltså en instruktion för förvaltningen och ska enligt Naturvårdsverkets vägledning beskriva de åtgärder som förvaltaren av det skyddade området har stöd för att utföra enligt skyddsbeslutet enligt 7 kap. 4–6 §§ miljöbalken. Skötselplaner ska inte ange regleringar gentemot sakägare utan dessa ska finnas i beslutet om bildande av naturreservatet. Vad gäller skötselplaner för nationalparker beslutas dessa av Naturvårdsverket. Även sådana skötselplaner avser områdets vård och förvaltning (7 § nationalparksförordningen (1987:938)). Vad gäller biotopskyddsområden kan konstateras att något krav på att en skötselplan ska tas fram för sådana områden överhuvudtaget inte finns. Syftet med bevarandeplaner för Natura 2000-områden är enligt 17 § förordningen om områdesskydd att genom beskrivningar av de utpekade bevarandevärdena förtydliga syftet med varje område, och utgöra underlag för prövningar enligt 7 kap. 28 a–29 §§ miljöbalken. En viktig del av bevarandeplanerna är en beskrivning av hotbilden, dvs. vilka verksamheter/åtgärder som skulle kunna hindra att området bidrar till att uppnå en gynnsam

bevarandestatus för utpekade arter eller naturtyper. Därtill utgör beskrivning av nödvändig skötsel och restaurering viktig information, i de fall detta behövs för att dessa arter och naturtyper ska kunna uppnå eller upprätthålla gynnsam bevarandestatus. För de områden där trålfiske bedöms som ett hot mot de bevarandevärden som pekats ut i regeringsbeslutet är det därför berättigat att konsekvenserna av trålfiske beskrivs i en bevarandeplan. Att i bevarandeplaner ange vilka typer av verksamheter eller åtgärder som inte utgör någon hotbild mot de utpekade bevarandevärdena följer dock, enligt Naturvårdsverkets bedömning, inte denna systematik.

Sportfiskarna anser att nuvarande inflyttningsområden ska tas bort för storskaligt industrifiske och västkustens bottentrålning efter havskräfta samt att utflyttningsområden i stället införs för att skydda lokala strömmingsbestånd, lokala torskbestånd och särskilt viktiga sportfiskeområden. Längs stora delar av svenska kusten finns så kallade inflyttningsområden, väl tilltagna zoner innanför trålgränsen där den mest bottenpåverkande metoden i Sverige – bottentrålning – fortfarande tillåts. Det är enligt *Sportfiskarnas* uppfattning snarare regel än undantag med inflyttningszonerna längs större delen av svenska kusten och i Västerhavet får det till följd att bottentrålning efter havskräfta får fortgå innanför trålgränsen. Utflyttningen av trålgränsen i Västerhavet 2004, som gjordes för att skydda bottenarna från fysisk påverkan och minska fisketrycket på hotade kustfiskebestånd och uppväxande fisk, fick därmed mindre effekt än vad den borde. Enligt en SLU-utvärdering innebar förvisso utflyttningen av trålgränsen från då minimala en till två sjömil från baslinjen stora vinster för ekosystemen, men inflyttningszonerna som fortsatt ligger kvar visar tydligt på den uppenbara felprioritering som Sverige gjort när fiskeflottans tillgång till kustnära bottenar prioriterats före ett långsiktigt skydd av våra kustekosystem. *Sportfiskarna* efterlyser omedelbara åtgärder för att inflyttningsområdena tas bort, samt att man i stället inför ”utflyttningsområden” i havsområden där ett förstärkt skydd är väsentligt. Sådana initiativ har vad *Sportfiskarna* erfar aldrig tagits av svenska myndigheter. *Sportfiskarna* noterar förslaget om att kommun eller länsstyrelse i ett områdes förvaltningsplan ska kunna tydliggöra om och i så fall hur bottentrålning kan bedrivas utan att områdets bevarandevärden riskerar att påverkas negativt. *Sportfiskarna* menar att en kommuns eller länsstyrelsens inflytande över bevarandevärdena i dessa områden måste tas i tungt beaktande.

Hittills har kommunerna sällan eller aldrig bjudits in till sådana diskussioner, vanligtvis då länsstyrelse eller nationell myndighet prioriterat yrkesfiskets tillgång till havsområden före skyddet av aktuella bevarandevärden. Som konstaterats i det remitterade underlaget kommer detta att ställa krav på kommuner och länsstyrelser i deras arbete med bevarandeplanerna, men det innebär också en tydligare viktning när nyttan av bottentrålning ska vägas mot skadan, ett ansvar kommuner och länsstyrelser med säkerhet är glada över att ha ett tydligare mandat kring. Det är viktigt att konsekvenserna är nogt övervägda och att skälen är goda om undantag mot bottentrålförbudet ska ges.

Stockholms universitet bedömer det som positivt att generella undantag måste fastställas genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, inte minst då det möjliggör för ett nationellt perspektiv. Universitetet föreslår emellertid att formuleringen ”motsvarande dokument” i det föreslagna tillägget till 2 kap. 12 § ersätts med ”andra vetenskapliga underlag”, då det finns risk att skötselplaner och liknande dokument blir inaktuella och därmed olämpliga som underlag. Ett alternativ är att införa ett krav på ett aktuellt dokument och definiera vad som avses med det. En sådan formulering skulle också kunna öka förvaltningens möjlighet till anpassning till exempelvis ny kunskap eller ändrade miljöförhållanden. Även här bör begränsningar för när undantag kan beviljas införas (jämför dispensprövningar). *Stockholms universitet* framför att även om det är små områden av svenska kustzonen som berörs, är de unika för svenska förhållanden och har hög biodiversitet. Det är således av stor betydelse att möjligheterna till generella undantag och dispenser begränsas. Annars kan de faktiska effekterna av lagändringarna förväntas bli små. Konsekvenserna kan emellertid bli mer betydande när skyddade områden utökas i antal och geografisk utbredning.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) konstaterar att ansvaret för att tillåta bottentrålning i praktiken flyttas från nationell nivå till länsstyrelser och kommuner genom att undantagen enligt remissen ska motiveras i bevarandeplaner som i stället länsstyrelsen eller kommuner ansvarar för. SLU påpekar vikten av att det i sammanhanget också måste finnas tydlig vägledning och ske en effektiv kunskapsöverföring från Havs- och vattenmyndigheten om hur, och på vilka grunder avvägningar gjorts mellan naturvården och fisket i befintliga

marina skyddsområden så att adekvat skydd fortsatt kan tillgodoses med denna nya ansvarsfördelning.

Världsnaturfonden, WWF, anser att om begränsade undantag ska ges, måste de baseras på en tillståndsprcess enligt naturbestämmelserna i miljöbalken. Bedömningsgrunden måste vara likvärdig för samtliga områden inom hela Sverige.

4. Synpunkter på den föreslagna möjligheten att i det enskilda fallet göra undantag om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att bottentrålning i forskningssyfte eventuellt skulle kunna vara ett undantag i ett marint skyddat område, men då ska det vara väl dokumenterat om var detta sker och när. Myndigheten antar att ett sådant tillstånd söks hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Uppsala län tillstyrker även förslaget till att dispenser för vetenskapliga undersökningar och liknande ska kunna beviljas (2 kap. 21 §), samt tillägget om undantag från förbudet (2 kap. 12 §).

Naturhistoriska riksmuseet anser att författningsförslagets skrivning om dispenser på vetenskapliga eller andra särskilda skäl hämtad från nuvarande författningstext ska ogillas, och det bör i stället preciseras vilka dessa särskilda skäl skulle vara.

Naturskyddsföreningen anför att Havs- och vattenmyndigheten inte fullt ut redogör på vilka grunder de begränsade undantagen ska ges. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att dispens ges enligt befintliga formuleringar i 21 § förordningen (1994:1716). Naturskyddsföreningen anser att skrivningen ”andra särskilda skäl” kan resultera i en godtycklig bedömning och föreslår därför att de särskilda skälen för dispens från föreslagen 6 a § måste preciseras och vara förenliga med krav i miljöbalken och EU:s naturvårdsdirektiv. Föreningen skulle dock vilja se att skrivningen ”motsvariga dokument” i sista stycket hänvisade till vetenskapliga underlag. Skötsel- och bevarandeplaner kan bli inaktuella och kan ta flera år att ta fram eller uppdatera. Det kan dock finnas vetenskapliga underlag som pekar på ett behov att begränsa eller helt förbjuda trålning i ett skyddat område för att exempelvis minska störning av arter eller försämring av livsmiljöer, även om detta inte framgår av en skötsel- eller bevarandeplan.

Stockholms universitet framhåller att inskränkningar inte får vara mer långtgående än nödvändigt för att uppnå syftet enligt proportionalitetsprincipen. Enligt *Stockholms universitet* finns det ingen motättning mellan detta krav och ett generellt förbud, men det motiverar föreskrivandet av en möjlighet till dispens i det enskilda fallet. Reglerna måste emellertid utformas så att prövningen blir tillräckligt restriktiv så att syftet inte motverkas. Detta förutsätter att grunderna för dispens utformas på ett lämpligt sätt. De särskilda skälen bör preciseras. *Stockholms universitet* avstyrker därför formuleringen "... eller andra särskilda skäl" i 2 kap. 21 § i fiskeförordningen. Därtill bör förtydligas att dispenser inte får motverka områdets bevarandesyften, aktuella miljö kvalitetsnormer, en gynnsam bevarandestatus för skyddade arter och livsmiljöer eller internationella målsättningar om sammanhängande, ekologiskt representativa och funktionella nätverk. Då miljöbalkens hänsynsregler inte tillämpas i praktiken bör även en försiktighetsprincip införas, liksom ett krav på avsaknad av alternativa lösningar och lokaliseringar för att uppnå det aktuella syftet. Av försiktighetsprincipen följer att den som ska vidta en åtgärd måste visa att det inte finns skäl att anta att skada eller olägenhet på områdets bevarandevärden kan uppkomma. Redan risken för skada kan således innebära att dispens kan nekas eller förenas med villkor om skydds- och försiktighetsåtgärder. Det bör även tydliggöras att bedömningar endast får göras på vetenskapligt underlag.

5. Synpunkter på vilka skyddade områden som förbudet föreslås omfatta

Ingen remissinstans har några synpunkter på vilka marina skyddade områden som förbudet ska gälla.

Länsstyrelsen i Skåne län noterar att Havs- och vattenmyndigheten föreslår föreskrifter som innehåller orden "marina skyddade områden". Länsstyrelsen anser att "marina" kan utgå dels då bottentrålning endast är aktuellt i havsmiljö, dels då det även kan ge upphov till oklarheter om vilka områden som avses. Förslaget om ett generellt förbud mot bottentrålning gäller samtliga skyddade områden i marin miljö. Det är, enligt Länsstyrelsen i Skåne läns uppfattning, dock inte alla skyddade områden i marin miljö som uppfyller de "krav" som ställs för att räknas som marina skyddade områden. Det

är vanligt att exempelvis äldre naturreservat inkluderar hav, men syften och beskrivningar om marina värden saknas, och det finns inga särskilda avvägningar om föreskrifter avsedda att skydda den marina miljön specifikt. Länsstyrelsen i Skåne län anser att det är viktigt att klargöra vilka skydd som åsyftas med termen ”skyddade områden” samt om reglerna skall omfatta både gamla och nyttillkommande områden.

Länsstyrelsen i Uppsala län önskar ett förtydligande av om det endast är skyddade områden med marint syfte, utpekade marina naturvärden, naturtyper eller arter som skulle beröras av det föreslagna förbudet mot bottentrålning, eller om det skulle omfatta alla skyddade områden med marin vattenareal.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har inget att invända mot föreslagna definitioner av skyddade områden, bottentrålning och förvaltningsplan.

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget saknar en tydlig definition av vilka skyddade områden som ska bedömas som marina, förutom att skyddsformerna nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden kan ingå (avsnitt 3.1.1.). Naturvårdsverket anser att en tydligare definition bör införas, så att länsstyrelsernas och kommunernas uppdrag kan avgränsas på ett tydligare sätt. Naturvårdsverket bedömer vidare att det kan behövas en tydligare beskrivning av vilka skyddade områden som bör ingå i uppdraget att föreslå områden för undantag. Att till exempel utreda behov av undantag för de områden som omfattas av förbud mot trålfiske redan med dagens regler förefaller inte prioriterat.

6. Synpunkter på förslaget att utreda om begränsningen i 20 § fiskelagen bör tas bort

BirdLife Sverige bifaller förslaget att utreda om begränsningen ”avsevärt försvårande” bör tas bort med hänsyn till fiskeregleringen i 20 § fiskelagen, för att bestämmelsen ska kunna tillämpas som bemyndigande till det föreslagna förbudet i fiskeförordningen.

Länsstyrelsen i Blekinge län konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten landar i att 20 § kan behöva utredas men saknar ett resonemang kring hur en eventuell förändring av 20 § påverkar möjligheten att uppfylla mål 14.B i Agenda 2030, som handlar om att säkerställa

tillträde för småskaliga icke-industriella fiskare till marina resurser och marknader.

Länsstyrelsen i Gotlands län hänvisar till att det i remissen anges att föreskrifter enligt 20 § fiskelagen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras och att Havs- och vattenmyndigheten beskriver att det inom yrkesfisket är vanligt att fartygen rör sig över relativt stora arealer, varför skydd för en viss del av ett stort allmänt vattenområde skulle kunna ses som ett ganska litet intrång och inte som ”avsevärt försvårande”. Länsstyrelsen i Gotlands län vill här poängtera att det inte är alla fiskefartyg som är utrustade eller sjösäkra för att kunna ta sig till andra områden och därmed kan fisket ”avsevärt försvåras”. Eftersom ett generellt förbud skulle kunna medföra att fisket avsevärt försvåras föreslår Havs- och vattenmyndigheten att det utreds om begränsningen i 20 § fiskelagen bör tas bort för att kunna tillämpas som bemyndigande till förbudet. Länsstyrelsen föreslår en omformulering som ger utrymme för det generella förbudet, om det blir aktuellt, då det kan vara relevant att ha den paragrafen kvar i andra sammanhang. Tas paragrafen bort helt riskerar det, enligt länsstyrelsens bedömning, att undergräva betydelsen av fisket som en inkomstkälla och kulturarv.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ser utredningen av 20 § fiskelagen som en nödvändig utvecklig av regelverket mot en mer ekosystembaserad förvaltning.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har inga invändningar emot Havs- och vattenmyndighetens förslag om att begränsningen i 20 § fiskelagen om att ”fisket inte avsevärt får försvåras” ska utredas. Det är viktigt som Havs- och vattenmyndigheten påpekar att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse, inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ser inte varför detta inte skulle gälla även för fisket.

Naturskyddsföreningen delar Havs- och vattenmyndighetens analys av att formuleringen i 20 § fiskelagen (1993:787) om att ”föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras” kan aktualiseras av ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. Föreningen yrkar därför på att sista meningen i första stycket i 20 § fiskelagen tas bort. Även de skyddssyften GFP och miljölagstiftningen har vad gäller att bevara och upprätthålla marina miljöer och dess arter motverkas av 20 § fiskelagen genom att reglera

att föreskrifter som ska ta hänsyn till naturvårdens intressen vid fiske inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. För att skydda marina miljöer och arter kommer det, enligt vad föreningen konstaterar, krävas begränsningar vad gäller det fiske som bedrivs i dag, vilket i sin tur innebär att fisket kan komma att avsevärt försvåras. 20 § fiskelagen kan därför utgöra ett hinder för att uppnå målen med unionens miljölagstiftning, varför den är förlegad.

Sportfiskarna anser att skrivningen om försvårande för fisket i 20 § fiskelagen bör tas bort, inte minst för att denna begränsning inte kan samexistera med ambitionen att i ökad utsträckning miljöanpassa fisket.

Stockholms universitet tillstyrker förslaget att utreda om begränsningen i 20 § fiskelagen om att föreskrifter om naturvårdshänsyn inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras tas bort. Universitetet bedömer att det är en förutsättning för att internationella och EU-rättsliga miljökrav samt nationella miljömål ska kunna nås. Slopandet av begränsningen i 20 § i fiskelagen är ett viktigt steg mot en mer ekosystembaserad förvaltning av fiske. *Stockholms universitet* saknar emellertid en diskussion om miljöbalken som ett alternativ och komplement för reglering av fiske i skyddade områden. Införandet av begränsningen i 20 § i fiskelagen byggde på att mer ingripande reglering av fiske av miljöskäl borde ske med stöd av den dåvarande naturvårdslagen (1964:822, se prop. 1992/93:232). Även miljörettslig forskning har visat på flera fördelar med att reglera fiske i skyddade områden med stöd av miljöbalken. Universitetet anser att möjligheten att använda miljöbalken bör prövas närmare i det fortsatta arbetet med att reglera fiske i skyddade områden.

Världsnaturfonden, WWF, anser att begränsningen i 20 § fiskelagen om att fisket inte avsevärt får försvåras bör tas bort eftersom denna begränsning inte stämmer överens med ambitionen om att införa en ekosystembaserad fiskeförvaltning.

7. Andra synpunkter

7.1 Förbudet bör vara mera omfattande

Greenpeace anser att det är en självklarhet att bottentrålning bör vara förbjudet innanför trålgränserna, såväl innanför som utanför skyddade marina områden. *Greenpeace* anger att artikel 20 i förordningen

om den gemensamma fiskeripolitiken och även förordningen om tekniska regler möjliggör ett bottentrålningförbud ända ut till territorialhavsgrens. Greenpeace stöder sig i denna slutsats på uttalandet i Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83) att "Medlemsstaterna har fått befogenhet att begränsa tillträdet för andra medlemsstaters fiskefartyg till det område, under medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion, som sträcker sig tolv nautiska mil från baslinjerna". Trots att Miljömålsberedningen konstaterade att Sveriges möjlighet att begränsa tillträde även styrs av de mellanstatliga avtal som ingåtts med bl.a. Danmark och Finland så konstaterar Greenpeace att sådana avtal kan justeras genom bilaterala förhandlingar. Det finns enligt Greenpeaces mening inga principiella hinder för möjligheten att förbjuda bottentrålning i skyddade marina områden utanför trålgränsen, till och med för utländska fartyg.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att även storskaligt pelagiskt trålfiske bör förbjudas i skyddade marina områden och inom en buffertzona kring dessa. Trots att benämningen är pelagisk trålning på svensk sida bedrivs den oftast på eller mycket nära botten och riskerar således även påverka bottenlevande arter och bottenhabitat negativt. Länsstyrelsen anser också att trålgränsen i närliggande område av Ålands hav bör flyttas ut från 4 till 12 nautiska mil från baslinjen, dvs. ut till territorialvattengränsen, och att inga inflyttningsområden ska gälla.

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) anser att förbudet mot bottentrålning bör inkludera skyddade områden utanför trålgränsen inom territorialhavet och gälla även för utländska fartyg, samt att ansträngningar skyndsamt görs för att driva fram ett genomförande. NRM anser vidare att möjligheterna att flytta ut trålgränsen till 12 nautiska mil bör utredas. NRM tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten genomför en översyn av de undantag som i dag tillåter bottentrålning inom trålgränsen för att föreslå hur trålförbudet kan göras heläckande innanför gränsen även utanför skyddade områden.

Naturskyddsföreningen yrkar på att författningsförslaget i förordningen (1994:1716) även innefattar områden ut till 12 nautiska mil (territorialhavsgrens) med stöd av grundförordningens artikel 20 och om möjligt enligt mellanstatliga fiskeavtal och havsrättskonventionen. Om de mellanstatliga avtalen utgör ett hinder, bör dessa förhandlas om.

BirdLife Sverige anser att samma skydd från skadlig bottentrålning ska gälla även skyddade områden utanför trålgränsen och även för utländska fiskefartyg. Sveriges regering och myndigheter måste således jobba aktivt för att finna sådana lösningar inom ramarna för den gemensamma fiskeripolitiken.

Länsstyrelsen i Blekinge län framför att om det införs generellt stopp mot bottentrålning i svenska skyddade områden utanför trålgränsen är det viktigt att detta kan tillämpas även på utländska fiskefartyg. Det är varken rimligt eller ändamålsenligt att enbart stoppa svenskt fiske.

Sportfiskarna anser att Sverige omedelbart måste agera för en ytterligare utflyttning av trålgränsen, med stöd av i huvudsak artikel 20 i den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning. I det remitterade underlaget konstateras att det i sammanhanget är väldigt få arbetstillfällen och liten omsättning inom den del av yrkesfisket som bedriver verksamhet innanför trålgränsen. Även med en rejäl utflyttning av trålgränsen skulle få arbetstillfällen påverkas i större skala, samtidigt som mer skonsamma fiskemetoder som burfisket efter havskräfta skulle kunna fasas in, eftersom burfisket inte kan samexistera med trålfisket på grund av den höga risken för att redskapen trålas bort. Att enstaka arbetstillfällen väger så pass tungt att skyddet av kustzonen bortprioriterats till förmån för bottentrålning, anser *Sportfiskarna*, är beklagansvärt. En utflyttning av skadliga och mängdfångande redskap skulle på sikt innebära en återhämtning av fiskbestånd och ekosystem vilket på sikt skulle generera en bättre lönsamhet i fisket, inte en dödsstöt för det lokala fisket eller några samhällsekonomiska skador som ibland hävdas. Det är i sammanhanget värt att notera att enligt en rapport från 2008 från SIK, Institutet för livsmedel och bioteknik, var trålad havskräfta miljövärstingen när så kallade livscykelanalyser gjordes för ett antal livsmedel. Ett kilo kräftkött från trålad havskräfta gav upphov till 107 kilo koldioxidekvivalenter. Ett kilo nötkött gav som jämförelse upphov till 22 koldioxidekvivalenter, samma som ett kilo burfiskat kräftkött. Detta kan jämföras med 4 koldioxidekvivalenter för ett kilo garnfiskat torskkött och 0,06 koldioxidekvivalenter för ett kilo lök.

7.2 Förslagen leder inte till ett hållbart fiske

Naturskyddsföreningen vill även påminna regeringen om att Januariavtalet utlovar att ”det hållbara fisket ska utvecklas med åtgärder för att minska bottentrålning i känsliga områden i Sverige och EU, med ett generellt förbud i skyddade områden”. Det första adresseras inte av det uppdrag som gavs till Havs- och vattenmyndigheten. Gällande att det hållbara fisket ska utvecklas med åtgärder för att minska bottentrålning i Sverige och EU, anser föreningen att regeringen bör ge Havs- och vattenmyndigheten i uppgift att 1) upphäva inflyttningsområdena innanför trålgränsen i Västerhavet, samt 2) utreda möjligheten och ta fram underlag för utflyttad trålgräns med stöd av artikel 20 i Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 (hädanefter GFP). En sådan åtgärd skulle minska bottentrålning i känsliga, kustnära områden, samt skapa incitament för ett utökat burfiske efter havskräfta som både är mer miljömässigt och ekonomiskt hållbart jämfört med trålfiske.

Världsnaturfonden, WWF, anser att man bör se över möjligheten att tillämpa artikel 20 vilket ger medlemsstaterna befogenhet att besluta om bevarandeåtgärder i territorialhavet. Detta kan medföra större möjlighet för Sverige att införa bevarandeåtgärder nödvändiga för att skydda havsmiljön.

7.3 Konsekvensutredningen är bristfällig

Kustbevakningen ansvarar för fisketillsyn och brottsbekämpning inom fiskets område. Kustbevakningens direkta brottsbekämpning omfattar även överträdelse och förseelser mot områdesskyddet i miljöbalken (straffbestämmelsen i 29 kap. 2 och 2 a kap. miljöbalken). När det gäller konsekvensutredningen anser Kustbevakningen att effekterna för tillsyn och brottsbekämpning behöver belysas bättre. Utöver svårigheten att behöva förhålla sig till både fiskelagstiftningen och miljöbalken, där Kustbevakningen och andra tillsynsmyndigheter har olika befogenheter, så har antalet skyddade områden i havet enligt båda dessa lagstiftningar ökat kraftigt i antal under de senaste åren, utan att ytterligare resurser har avsatts till tillsyn och brottsbekämpning.

Länsstyrelsen i Gotlands län önskar gärna ett förtydligande av påståendet att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag.

Yrkesfisket i Sverige i dag består av många små företag som bidrar till Sveriges livsmedelsproduktion.

Även *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att EU:s definition av små företag inte är särskilt tillämpningsbar inom svenskt yrkesfiske och påpekar att det är stor skillnad på små företag och småskaligt yrkesfiske.

Jordbruksverket anser att en utförlig konsekvensutredning över fiskets ekonomiska påverkan behöver genomföras innan ett beslut om generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden ska fattas. Jordbruksverket konstaterar att bottentrålning försiggår i ett mycket litet antal av de drygt trehundra marina skyddade områden som Sverige har. Hur stor den negativa påverkan kommer att bli för dessa fisken är inte konkretiserat i Havs- och vattenmyndighetens underlag och kommer bero på vilka undantag från trålfiskeförbudet som Länsstyrelser och kommuner planerar för i förvaltningsplanerna för de marina skyddade områdena.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]