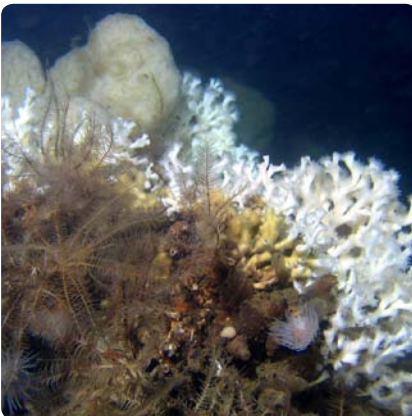


# Reglering av fiske i skyddade havsområden

Projektrapport

RAPPORT 6416 • MARS 2011



# Reglering av fiske i skyddade havsområden

Projektrapport

NATURVÅRDSVERKET

#### **Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

#### **Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-6416-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2010

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2011

Omslagsfoto: Lisbeth Jonsson, Thomas Lundälv, Kasper Holgers och Lisa Klang



## Förord

Det har funnits en osäkerhet i hur fiske kan och bör regleras inom marint skyddade områden både i kustnära områden och utsjöområden. En vägledning för reglering av fiske i marina naturreservat togs fram 2007 men denna belyser inte alla frågeställningar på ett tillfredsställande sätt. Nya förutsättningar har också tillkommit som t.ex. EU-kommissionens förtydliganden kring ländernas ansvar att utvärdera behov av fiskeregleringar i Natura 2000-områden. Det finns därför behov av tydligare gränsdragning mellan miljöbalken och fiskelagstiftningen likaväl som fördjupade analyser av hur lagstiftningarna kan samverka på bästa sätt.

Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets generaldirektörer beslutade därför hösten 2008 att verken gemensamt skulle ta fram en bättre vägledning på området och vid nästa GD möte i maj 2009 uppdrog de åt sina respektive myndigheter ”att ta fram förslag till hur Sverige bör arbeta med reglering av fiske i marina skyddade områden<sup>1</sup>”.

Detta dokument utgör rapportering av projektet samt bakgrund och analys av lagstiftningarnas tillämpningsområden. En särskild vägledning som riktar sig till länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter föreslås, med utgångspunkt i analyserna i detta dokument, tas fram av Havs- och vattenmyndigheten när denna påbörjar sitt arbete.

Havs- och vattenmyndigheten kommer från 1 juli 2011 få ett stort ansvar för verksamhetsområden som tas upp i rapporten. Det medför att rapporten i några fall hänvisar till nya myndigheten gällande förslag om ansvarsområden och genomförande av åtgärder. Vi vill tydliggöra att ingen avstämning har kunnat genomföras med nya myndigheten som är verksam först 31 juli 2011.

Projektledare har varit Jessica Hjerpe Olausson på Fiskeriverket och Jorid Hammersland på Naturvårdsverket som har genomfört arbetet med stöd från ett stort antal medarbetare på respektive verk samt länsstyrelserna i Västra Götaland, Halland, Östergötland, Stockholm och Västerbotten.

En styrgrupp bestående av Naturvårdsverket, Fiskeriverket samt länsstyrelserna i Gotland och Stockholm har lett arbetet. Denna rapport utgör styrgruppens avrapportering av arbetet till generaldirektörerna för Naturvårdsverket respektive Fiskeriverket.

---

<sup>1</sup> Pressmed. 2010-05-27

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	7
<b>SUMMARY</b>	12
<b>BAKGRUND OCH MÅLSÄTTNING</b>	18
Bakgrund	18
Omfattning och målsättning	20
<b>GENOMFÖRANDE</b>	22
Organisation och bemanning	22
Referensgrupp	23
<b>ERFARENHETER OCH OMVÄRLDSANALYS</b>	24
Inom Sverige	24
Reglering av fiske i befintliga skyddade havsområden	24
Arbete med vägledning för skyddsvärda marina områden	27
Fiskefria områden	28
Fiskelagsutredningen	30
Havs- och vattenmyndigheten	31
Utredning om havsplanering	31
Utveckling av naturvårdsarbetet	32
Inom EU	32
GFP och fiskeregleringar i skyddade områden	32
Revidering av EU:s gemensamma fiskeripolitik och införandet av EU:s marina strategi	34
Skydd av djuphavskoraller	34
Danmark	35
Tyskland - EMPAS	35
Nederländerna	36
Irland	37
Regionalt samarbete	38
HELCOMs Aktionsplan för Östersjön (BSAP)	38
NEAFCs skydd av djuphavsområden	38
<b>KUNSKAPSUNDERLAG</b>	40
Beskrivning av pilotområden	41
Information om yrkesfiske	45
Metod för analysen	45
Resultat för Pilotområdena	46
Information om fritidsfiske	52
Diskussion och slutsatser att föra vidare till vägledningen	54

<b>ANALYS AV EFFEKTER FRÅN FISKET PÅ SKYDDSVÄRDA MARINA ARTER OCH HABITAT</b>	56
<b>UTFORMNING AV BEVARANDEMÅL</b>	60
Diskussion och slutsatser att föra vidare till vägledningen	62
<b>JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR REGLERING AV FISKE I SKYDDADE HAVSOMRÅDEN</b>	67
Inledning	67
Syfte och frågeställningar	67
Rättsakter som är av betydelse för analysen	67
Generella utgångspunkter	68
Exklusiv och delad kompetens inom EU:s rättsområde	68
Den gemensamma fiskeripolitikens räckvidd	68
Internationella avtal	71
Genomförande av artikel 6 Habitatdirektivet i svensk rätt	72
Miljöbalkens tillämpningsområde	72
Fiskelagstiftningen	73
Reglering av fiske i naturreservat	74
Reglering av fiske innanför trålgränsen	75
Befintlig vägledning	75
Reglering av fiske inom området från trålgränsen och ut till territorialvattengränsen	76
Handlingsutrymme	77
Samrådsskyldighet	77
Reglering av fiske i EEZ	78
Bakgrund	78
Habitatdirektivet	78
Tillstånd enligt 7 kap 28 a § för fiskeverksamheter	81
Diskussion och rekommendationer för vidare arbete	82
Innanför 3–4 nm (trålgränsen)	83
Mellan 3–4 nm (trålgränsen) och 12 nm	85
Sveriges ekonomiska zon (EEZ)	87
Uppföljning av förvaltningsåtgärder	90
<b>REFERENSER</b>	92
Litteratur	92
Rättsakter och direktiv	95
<b>BILAGOR</b>	97
Bilaga 1: Beskrivning av pilotområden	97
Bilaga 2: Rasterkartor per fiskeri	97
Bilaga 3: Rasterkartor för karaktärsarter	97
Bilaga 4: Kartor över VMS-data	97
Bilaga 5: Fiske i Natura 2000-områden i utsjön	97

# Sammanfattning

## Bakgrund

Marina skyddade områden där fisket regleras kan vara ett centralt verktyg i en ekosystembaserad förvaltning. Använt på rätt sätt kan fiskeregleringar i skyddade områden tillgodose både naturvårdens och fiskeriförvaltningens intressen, eftersom friska hav med välbevarade livsmiljöer är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart fiske.

Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets generaldirektörer uppdrog i maj 2009 åt sina respektive myndigheter att genom ett gemensamt projekt ”ta fram förslag till hur Sverige bör arbeta med reglering av fiske i marina skyddade områden”. Bakgrunden till detta var att det länge funnits en osäkerhet kring hur fiske kan och bör regleras inom marina skyddade områden, både kustnära och utsjöområden. En första vägledning i frågan togs fram i samarbete mellan Naturvårdsverket och Fiskeriverket och presenterades 2007 i Naturvårdsverkets rapport ”Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – Vägledning”. Sedan dess har det dock framkommit att vägledningen inte hanterar alla frågeställningar på ett tillfredsställande sätt. Vägledningen är t.ex. enbart tillämplig på områden innanför trålgränsen, dvs. 3 respektive 4 sjömil från baslinjen, där Sverige har fullt handlingsutrymme.

Behoven av att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden utanför trålgränsen har uppmärksammats de senaste åren, bl.a. genom EU-kommissionens förtydliganden kring ländernas ansvar att utvärdera behov av fiskeregleringar i Natura 2000-områden. Lika viktigt är att förbättrad kunskap om marina ekosystems funktion och struktur visat, att behov kan finnas för att begränsa fisket i skyddade områden för att sätta bevarandemål ska kunna nås. I vatten mellan trålgränsen och ut till territorialvattengränsen kan miljöbalken såväl som fiskelagen tillämpas. Här har dock Sverige fiskeavtal med Norge, Danmark och Finland, som förvaltas genom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) och som måste beaktas vid sådan tillämpning. Utanför territorialvattengränsen i Sveriges ekonomiska zon (EEZ) har miljöbalken begränsad rådgighet och den gemensamma fiskeripolitiken har exklusiv kompetens. En viktig orsak till att projektet tillsattes var behovet av att analysera de olika lagstiftningarnas handlingsutrymme utanför trålgränsen, samt att utreda hur processen för införandet av fiskeregleringar bör genomföras på bästa sätt.

## Uppdraget

Uppdraget bestod i ”att ta fram förslag till hur Sverige bör arbeta med reglering av fiske i marina skyddade områden”.

Projektet har resulterat i:

- En projektrapport inklusive beskrivning av underlag, genomförde analyser och föreslagna rekommendationer av betydelse för vidare arbete med reglering av fiske i marint skyddade områden. Dokument riktar sig till myndigheter, departement, intresse- och bransch organisationer och andra som har behov eller intresse av att bättre förstå förutsättningarna och möjligheterna för införande av fiskeregleringar i marint skyddade områden.
- Projektrapportens analyser och rekommendationer anses utgöra underlag för en särskild teknisk vägledning som i huvudsak riktar sig till länsstyrelser och kommuner samt myndigheter som arbetar med marint områdesskydd och fiskeregleringar. Vägledningen bör även innehålla riktlinjer för bedömning av fiskets påverkan på olika skyddsvärda arter och habitat. Vi föreslår att detta arbete slutförs när Havs- och vattenmyndigheten är verksam.

## Genomförande

Arbetet har utförts under gemensam ledning av Naturvårdsverket och Fiskeriverket. Ansvar för områdesskydd vilar till stor del på länsstyrelserna, varför länsstyrelserna bjöds in att delta i arbetet. Länsstyrelserna i Västerbottens, Stockholms, Östergötlands, Hallands, Västra Götalands och Gotlands län har därför medverkat i arbetet. Även Artdatabanken har på uppdrag av Naturvårdsverket medverkat. Till projektet knöts en bred referensgrupp bestående av myndigheter, intresseorganisationer och icke-statliga organisationer (NGO) som kan antas beröras av eller ha värdefulla synpunkter på arbetet.

Projektets genomförande har omfattat följande:

- Framtagande av lämpliga pilotområden, som gemensamt täcker in både kustnära områden och utsjöområden, så att flertalet marina habitat och alla legala förutsättningar omfattas. Pilotområdena bestod av marina skyddade eller värdefulla områden.
- Framtagande av förslag på lämpliga bevarandemål för områdena. Bevarandemålen har använts för att exemplifiera behov av fiskeregleringar.
- Fiskeriverket har tagit fram relevant information om fiske i och kring pilotområdena och utförde tillsammans med länsstyrelserna analyser av behov av och förutsättningar för eventuella regleringar av fisket.
- Förslag till riktlinjer för bedömning av fiskets påverkan på olika skyddsvärda arter och habitat har arbetats fram.
- Analys av de juridiska förutsättningar som föreligger för att kunna reglera fiske i marina skyddade områden.
- Projektet har inte omfattat genomförandet av fiskeregleringar i vare sig pilotområdena eller övriga områden.



I projektet avser marina skyddade områden främst naturreservat, nationalparker eller Natura 2000-områden, men även förvaltning i områden rapporterade till HELCOM (Helsinki Commission), som Baltic Sea Protected Areas (BSPA), samt till OSPAR (Oslo Paris Convention), som Marine Protected Areas (MPA), har ingått.

Projektet har beaktat och tagit tillvara erfarenhet från ett stort antal projekt, utredningar och pågående utvecklingsarbete både inom Sverige och EU. I Sverige är det framförallt införandet av Havs- och vattenmyndigheten, utredningarna om ny fiskevårdslag respektive system för havsplanering, samt erfarenheterna med bildande av marint områdesskydd och fiskefria områden, som har värderats i projektet. I EU pågår en revidering av den gemensamma fiskeripolitiken, som kan få stor betydelse för arbetet. EU-kommissionens beskrivning av hur medlemsstaterna bör gå till väga för att ansöka om införande av fiskeregleringar i Natura 2000-områden i ett non-paper, är av stor vikt för projektets rekommendationer. Vi har även tagit lärdom av arbete med fiskeregleringar i marint skyddade områden i bl.a. Tyskland (EMPAS), Irland och Nederländerna (FIMPAS).

## Kunskapsunderlag - resultat och slutsatser

För samtliga pilotområden bedöms underlaget gällande marina naturvärden vara tillräckligt för att kunna formulera syften och övergripande bevarandemål för områdena. Dock saknas ofta tillräckligt högupplösta habitatkartor för att fullt ut bedöma effekten av olika pågående fisken i områdena.

För pilotområden kunde oftast data om yrkesfisket tas fram. VMS-data för båtar över 15 meter, ger god information för att kunna bedöma fiskets påverkan på olika habitat. För båtar under 15 meter fås data från loggböcker och kustjournaler. I fiskeloggböckerna finns information om redskap, totalfångst och fångst av specifika arter för varje sättposition, medan kustfiskejournalerna enbart anger centrumunkten för fiske med varje redskap per redovisningsperiod. I vissa fall behövs därför kompletterande information, t.ex. med enkätundersökningar och inventeringar av fiskeredskap i kustnära områden. Kunskapen om fisk, utifrån perspektivet bevarande, är ofta bristfällig och därför kan det behövas kompletterande inventeringar inför bildande av ett skyddat område. Projektet konstaterar vidare att det är svårt att få fram tillräckligt detaljerad information om fritidsfiske.

### FÖRSLAG:

- Arbetet med inventering av fisk och fiske i skyddsvärda områden förstärks ytterligare.
- Havs- och vattenmyndigheten tillhandahåller, genom samrådsprocessen vid områdesskydd, tillgänglig information gällande yrkesfiske till länsstyrelser och kommuner.

- Länsstyrelsen eller kommunen ansvarar för att ta fram kompletterande information om fritidsfiske. Detta bör genomföras i samråd med Havs- och vattenmyndigheten.

## Bevarandemål - resultat och slutsatser

Det är tydligt i EU:s non-paper att införande av fiskeregleringar i marina skyddade områden måste utgå från tydliga bevarandemål, vilket även erfarenheter från liknande projekt i t.ex. Tyskland och Irland visar. Bevarandemålen anger vad som är skyddsvärt och definierar gynnsamt tillstånd för ett skyddat objekt. Gynnsamt tillstånd utgår från habitatets struktur, funktion och typiska arter. Bevarandemålen utgör därför grunden för att värdera om fiskeregleringar behövs i ett område eller inte. En central uppgift i projektet var därför att utifrån föreslagna bevarandemål värdera hur olika fisken påverkar skyddsvärda arter och habitat.

### FÖRSLAG:

- Exempel på marina bevarandemål från projektet läggs ut på Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens hemsidor.
- Fisk som strukturerande faktor, och hur detta kan beskrivas i bevarandemålen, exemplifieras ytterligare i kommande vägledning.
- Målindikatorer för uppföljning av fisk i skyddade områden bör utvecklas ytterligare.
- Bevarandemål och förvaltningsstrategier för nätverk av marina skyddsområden bör tas fram.

## Juridiska frågeställningar - resultat och slutsatser

Sammanfattningsvis finns ett nationellt handlingsutrymme att innanför trålgränsen använda antingen miljöbalken eller fiskelagstiftningen. Det måste från fall till fall avgöras vilken typ av reglering som är bäst lämpad för att säkerställa bevarandemålen i det skyddade området. De båda nationella lagstiftningarna fyller delvis olika funktioner, men tillsammans ger de ett gott skydd för utpekade värdefulla marina miljöer och arter. Fördelarna med att använda fiskerilagstiftningen är främst att den är adaptiv och anpassad till fiskets verksamhet och är enkel att kommunicera med fiskare, eftersom de är vana att ta del av den här typen av föreskrifter och håller sig uppdaterade. I vissa fall kan det vara mer lämpligt att reglera fisket med stöd av miljöbalken, t.ex. vid skydd av livsmiljöer som är särskilt känsliga för fiskets utövande, och/eller där syftet är att bevara marina områden helt fria från störningar under lång tid.

Mellan trålgränsen och territorialhavsgränsen finns samma handlingsutrymme, men med ett långtgående samrådskrav enligt EU:s grundförordning om fiske, eftersom regleringarna även påverkar andra nationers fiske.

Sverige behöver antingen komma överens med annan nation om att införa likalydande regleringar för fisket i respektive nationella lagstiftningar (jämför torskfredningsområdet i Kattegatt) eller verka för att införa regleringen i förordningen om tekniska regleringar.

I den ekonomiska zonen är rättsläget delvis oklart gällande hur habitatdirektivet förhåller sig till den gemensamma fiskeripolitiken. Här har projektet inte någon tydlig vägledning att ge, men vår bedömning är att eftersom det i dag saknas tillräckliga bestämmelser för att med stöd av miljöbalken införa regleringar inom denna zon, är den gemensamma fiskeripolitiken det bästa instrument som finns tillgängligt.

#### FÖRSLAG:

- Befintligt rättsläge och rättspraxis ger inte tillräckliga möjligheter att införa skydd för den marina miljön i ekonomisk zon. Projektet bedömer att havsplaneringsutredningens förslag att ge Havs- och vattenmyndigheten föreskriftsrätt, enligt 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, tillmötesgår de behov som projektet har definierat.
- Rättsläget är oklart när det gäller hur den gemensamma fiskeripolitiken och Art- och habitatdirektivet förhåller sig till varandra. Sverige bör arbeta för att i samband med reformen av GFP få till ett förtydligande.
- Det är viktigt att Sverige under reformen av GFP arbetar för en förenklad process för medlemsländerna för att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden.
- Det är viktigt att Sverige fortsätter att understryka behovet av att tydliggöra och bredda ansatsen i tolkningen av möjligheterna för fiskeregleringar med GFP, även för skyddsvärda arter och habitat som inte är listade i Art- och habitatdirektivet.
- Frågan om fiske är tillståndspliktigt, enligt 7 kap 28 a § miljöbalken, har inte prövats i domstol. Rättsläget är oklart och projektet vill visa behovet av att vägledning kring gränsdragningen av 7 kap 28 a § och fiskeverksamheter tas fram. Havs- och vattenmyndigheten föreslås utvärdera frågan vidare.
- Möjligheten att inom territorialvattenområdet införa regleringar för fiske i Natura 2000-områden med stöd i fiskerilagstiftningen, utan att med nödvändighet komplettera med reservatsbildning bör tydligare lyftas fram, även i kommande vägledningsarbete.
- Projektet föreslår att det är Havs- och vattenmyndigheten, i samarbete med länsstyrelserna, som ansvarar för processen av införande av fiskeregleringar i skyddade områden i EEZ. Länsstyrelserna ansvarar för bevarandeplanerna och bör därför vara med och ta fram förslag till lämpliga föreskrifter och regleringar.
- Det bör vara Havs- och vattenmyndigheten som genomför samråd enligt EU:s grundförordning för fiske, vad avser fiskeregleringar i skyddade områden i EEZ och i de fall inom territorialvattenzonen där Sverige har internationella fiskeavtal som kräver sådant samråd.

# Summary

## Background

Marine protected areas in which fisheries are regulated can be a central tool in ecosystem-based management. Used in the right way, the regulation of fisheries in protected areas can meet the interests of both environmental protection and fisheries management, since a healthy sea with well-preserved habitats is a pre-condition for a long-term, sustainable fishery.

In May 2009 the director-generals of the Swedish Board of Fisheries and of the Swedish Environmental Protection Agency commissioned their respective public authorities to, by a means of a common project, “develop suggestions of how Sweden should work with the regulation of fisheries in marine protected areas”. The rationale behind this project was that there had long been uncertainty concerning how fisheries can and should be regulated in marine protected areas, both in coastal and offshore areas. Preliminary guidelines on the issue were developed in cooperation between the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Board of Fisheries and presented in a report by the Swedish Environmental Protection Agency in 2007, “Protection of marine environments with high natural value – a guideline” (in Swedish). However, it has since become apparent that these guidelines do not deal with all the issues involved in a satisfactory manner. The guiding document is, for example, only applicable in areas inside of three to four nautical miles from the baseline, where Sweden has no international agreements.

The need to introduce fisheries regulations in marine protected areas outside of 3-4 nautical miles has received attention in recent years, for example in the European Commission’s clarification of the responsibilities that countries have to evaluate the need for fisheries regulations in the Natura 2000 sites. Of equal importance is that improved knowledge of the function and structure of marine ecosystems has shown that there may be a need to limit fishing in protected areas in order to reach conservation targets. In waters extending from 3-4 nautical miles to the boarder of the territorial waters at 12 nm, both the Swedish Environmental Code and the Fishery Act can be applied. However, in this area, Sweden has fisheries agreements with Norway, Denmark and Finland, which are administered by the Common Fisheries Policy (CFP) and which must be taken into consideration when applying legislation. Outside the limit of Sweden’s territorial waters, in its exclusive economic zone (EEZ), the Swedish Environmental Code has limited applicability, and the Common Fisheries Policy has exclusive competence. One important reason for initiating the project was the need to analyse which legislation is more appropriate to use outside of 3-4 nm, and to investigate how the process of implementing fisheries regulations could be carried out in the best way.

## The objective

The task was to “develop suggestions of how Sweden should work with the regulation of fisheries in marine protected areas”.

The project has resulted in:

- A project report which describes the analyses carried out as well as the data needs and data compilation that forms the basis of the coming guidelines. The document is intended for use by public authorities, ministries, interested organisations, the industry and others who need or are interested in having a better understanding of the requirements and possibilities for the introduction of fisheries regulations in marine protected areas.
- The analyses and recommendations of the project report are considered to constitute a supporting material for special technical guidelines, which are principally aimed at country administrative boards and municipalities, as well as public authorities that work with the protection of marine areas and fisheries regulations. We suggest that this work is completed when the Swedish Agency for Marine and Water Management is active.

## Method

The work has been carried out under the joint leadership of the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Board of Fisheries. As the responsibility for the protection of areas largely rests with the county administrative boards, these were invited to participate in the work. The county administrative boards of Västerbotten, Stockholm, Östergötland, Halland, Västra Götaland and Gotland have thus participated in the work. The Swedish Species Information Centre has also participated, in accordance with an assignment from the Swedish Environmental Protection Agency. A broad reference group became connected with the project, consisting of public authorities, special interest organisations and non-governmental organisations (NGOs) that could reasonably be considered to be affected by the work, or to have valuable opinions regarding it.

Terms of reference:

- Select suitable pilot areas, which together cover both coastal and offshore areas, so that the majority of marine habitats are included as well as all the different legal scenarios. The pilot areas consist of marine protected or valuable areas.
- Develop proposals for suitable conservation objectives for the areas. The conservation objectives are used to exemplify the need for fisheries regulations.

- The Swedish Board of Fisheries compiles relevant information about fisheries in and around the pilot areas and, together with the county administrative boards, carries out analyses of the needs and preconditions for the possible regulation of fisheries.
- Propose guidelines for the assessment of the impact of fisheries on several species with high conservation values.
- Analyse the legal preconditions required to be able to regulate fisheries in marine protected areas.
- The project should not include implementing the regulations in either pilot areas or in other areas.

In the project, the term marine protected areas primarily refers to nature reserves, national parks and Natura 2000 sites, though the management of areas that have been reported to HELCOM (the Helsinki Commission) as Baltic Sea Protected Areas (BSPAs) and to OSPAR (the Oslo Paris Convention) as Marine Protected Areas (MPAs) has also been considered.

The project has taken into consideration and made use of the experiences of a large number of projects, investigations and on-going development works, both in Sweden and in the EU. In Sweden, it is mainly the introduction of the Swedish Agency for Marine and Water Management, the investigations into a new Fishery Conservation Act and new systems for marine spatial planning, as well as experiences with the creation of marine protection areas and no-fishing areas, that have been evaluated in the project. In the EU, a revision is being made of the common fisheries policy, which can have considerable relevance for this work. The European Commission's description in a non-paper of how member states should request for the introduction of fisheries management measures in Natura 2000 sites is of great importance for the recommendations of the project. We have also learned from the work with fisheries regulations in marine protected areas in, among other places, Germany (EMPAS), Ireland and the Netherlands (FIMPAS).

## Data needs and data compilation – results and conclusions

For all of the pilot areas, the supporting material regarding the marine natural value was judged to be sufficient to enable the formulation of the aim and the overall conservation targets for these areas. However, there is often a lack of habitat maps of sufficiently high resolution with which to fully assess the effects of different on-going fishery activities in the areas.

Data concerning the professional fisheries could usually be collected for the pilot areas. VMS data for boats exceeding 15 metres provides good information with which to assess the effect of fisheries on different habitats. Data for boats of less than 15 metres was obtained from logbooks and journals from inshore fisheries. Fishing logbooks contain information about gear, total

catch and the catch of specific species for every set position, while the inshore journals only give the central position for fishing with every instrument per revision period. In some cases, complementary information is thus needed, for example with questionnaires and making inventories of fishing gear in coastal areas. Knowledge regarding fish, from a conservation perspective, is often inadequate and complementary inventories can therefore be needed before the creation of a protected area. It was also noted in the project that it can be difficult to obtain sufficiently detailed information about recreational fisheries.

#### PROPOSALS:

- The task of making inventories of fish and fisheries in the protected areas is to be further developed.
- The Swedish Agency for Marine and Water Management is to make information regarding professional fisheries available to county administrative boards and municipalities. This is to be done through the formal process of consultation that is carried out parallel to the process of protecting of an area.
- The county administrative board or the municipality is to be responsible for collecting complementary information regarding recreational fishing. This should take place in consultation with the Swedish Agency for Marine and Water Management.

## Conservation objectives - results and conclusions

The non-paper of the EU explicitly states that the introduction of fisheries regulations in marine protected areas should be based on clear conservation objectives, a position that is supported by the experiences of similar projects, such as in Germany and Ireland. Conservation objectives specify what is worth protecting and define favourable conservation status for a protected site. Favourable conservation status is based on the structure, function and typical species of a habitat. The conservation objectives form the basis for assessing whether fisheries regulations are needed in an area. A central task in the project was therefore to assess, on the basis of the proposed conservation objectives, how different fishing activities affect species and habitats with high conservation values.

#### PROPOSALS:

- Examples of marine conservation objectives from the project are to be placed on the websites of the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Agency for Marine and Water Management.
- Fish as structuring factors, and how these can be described in the conservation targets, are to be further exemplified in the coming guidelines.

- Target indicators for the monitoring of fish in the protected areas should be further developed.
- Conservation objectives and management strategies for the network of marine protected areas should be developed.

## Legal issues - results and conclusions

To sum up, within 3-4 nm Sweden has the option to use either the environmental code or the Fishery Act to regulate fisheries. Which type of regulation is best suited for securing the conservation objectives in a protected area must be decided on a case-by-case basis. These two national legislations fulfil partly different functions, but together provide good protection for the valuable marine environments and species identified. The advantages of using fisheries legislation is primarily that it is flexible and adapted to fisheries activities, and that it is easy to communicate to fishermen, because they are used to receiving this type of instructions and to keeping themselves up to date. In some cases, it can be more suitable to regulate fisheries with the support of the environmental code, for example in protecting habitats that are particularly vulnerable to the conduct of fisheries, and/or where the purpose is to keep the marine area completely free from disturbance for a long period.

The same is true between the 3-4 nm limit and the limit of the territorial waters, but, in accordance with the basic regulations of the EU on fisheries, with a requirement for far-reaching consultation, because regulations also affect the fisheries of other nations. Sweden must either come to an agreement with another nation to introduce comparable regulations for fisheries in the legislation of both nations (compare with the closed area for cod in the Kattegatt), or aim at including the regulations in the Council Regulation (EC) No 850/98 for the conservation of fishery resources through technical measures.

In the exclusive economic zone, the legal situation is partly unclear regarding how the habitat directive relates to the common fisheries policy. On this point, the project does not have clear guidance to give. However, given the current lack of adequate rules with which to introduce regulations in this zone with the support of the environmental code, it is our assessment that the common fisheries policy is the best instrument available.

### PROPOSALS:

- The existing legal situation and legal praxis do not provide sufficient possibilities to introduce protection for the marine environment in the extended economic zone. It is our assessment that the proposal of the Government Commission on Marine Spatial Planning to give the Swedish Agency for Marine and Water Management the right to adopt regulations, in accordance with section 2 of the Act on Sweden's Exclusive Economic Zone, meets the needs that the project has defined.



- The legal situation is unclear regarding how the common fisheries policy and the EU Species and Habitat Directive relate to each other. Sweden should work to achieve a clarification of this in connection to the reform of the CFP.
- It is important that Sweden, during the reform of the CFP, works for a simplified process for member countries to introduce fisheries regulations in marine protected areas.
- It is important that Sweden continues to emphasise the need to clarify and broaden efforts in the interpretation of the possibilities for fisheries regulations using the CFP, including for species and habitats of high conservation value that are not listed in the EU Species and Habitat Directive.
- The issue of whether fisheries require permits, in accordance with chapter 7 section 28a of the Swedish Environmental Code, has not been tried in court. The legal situation is unclear and it is our wish to show the need to provide guidance in determining the boundaries of chapter 7 section 28a and of fishery activities. It is proposed that the Swedish Agency for Marine and Water Management should investigate the issue further.
- Greater attention should be given, including in coming guidelines, to the possibility to introduce regulations for fisheries in Natura 2000 sites within territorial waters with the support of fisheries legislation, without necessarily having to complement this with the implementation of nature reserves.
- We propose that it is the Swedish Agency for Marine and Water Management which, in collaboration with the county administrative boards, is to be responsible for the process of introducing fisheries regulations in the protected areas in the EEZ. The county administrative boards are to be responsible for the conservation plans and should therefore participate in producing proposals for suitable rules and regulations.
- It should be the Swedish Agency for Marine and Water Management that carries out consultations, in accordance with the basic regulations of the EU on fisheries, regarding fisheries regulations in protected areas in the EEZ, and in those cases within the territorial waters zone where Sweden has international fisheries agreements that require such consultation.

# Bakgrund och målsättning

## Bakgrund

Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets generaldirektörer uppdrog i maj 2009 sina respektive myndigheter ”att gemensamt ta fram förslag till hur Sverige bör arbeta med reglering av fiske i marina skyddade områden<sup>2</sup>”. Bakgrunden till detta är att det länge funnits en osäkerhet kring hur fiske kan och bör regleras inom marina skyddade områden, både kustnära och utsjöområden. Naturvårdsverket och Fiskeriverkets generaldirektörer kom så tidigt som 2005 överens om att ta fram en gemensam skrivelse som skulle klargöra gränsdragningen mellan miljöbalken och fiskelagen gällande reglering av fiske i marina skyddade områden. Myndigheternas jurister tog fram en sådan skrivelse. Slutsatserna från skrivelsen publicerades hösten 2007 i Naturvårdsverkets vägledning för skydd av marina miljöer<sup>3</sup>. Sedan dess har det dock tydligt framkommit att vägledningen inte hanterar alla frågeställningar på ett tillfredsställande sätt. Vägledningen är t.ex. enbart i praktiken tillämpbar på områden innanför trålgränsen, dvs. 3 respektive 4 sjömil från baslinjen, där Sverige har fullt handlingsutrymme. Flera skyddade områden och områden där skydd planeras ligger dock utanför denna gräns. Länsstyrelserna har även efterlyst bättre exemplifiering i vägledningen samt bättre vägledning för själva processen att införa fiskeregleringarna. Nya förutsättningar har dessutom tillkommit som t.ex. EU-kommissionens förtydliganden kring ländernas ansvar att utvärdera behov av fiskeregleringar i Natura 2000-områden<sup>4</sup>. Det finns därför fortfarande behov av tydligare gränsdragning mellan miljöbalken och Fiskelagstiftningen, likaväl som bättre analyser av hur lagstiftningarna kan samverka på bästa sätt.

Marina skyddade områden där fiske begränsas eller förbjuds helt kan vara ett centralt verktyg i en ekosystembaserad förvaltning, eftersom både direkta (effekter på bottenhabitat samt bifångster) och indirekta (förändrad ekosystemfunktion p.g.a. t.ex. färre rovfiskar) effekter kan åtgärdas på en lokal skala<sup>5</sup>. I två stora europeiska systerprojekt, EMPAFISH och PROTECT (Marine Protected Areas as tools for fisheries management and ecosystem conservation), har man undersökt hur marina skyddade områden använts i Europa fram till idag, samt hur de skulle kunna utvecklas. Analyserna visar att man oftast använt skyddade områden antingen för bevarande av biodiversitet eller för fiskeriförvaltning, men att man sällan kombinerat de båda typerna av förvaltningsmål. Man kom dock till slutsatsen att man för många

---

<sup>2</sup> Pressmed. 2010-05-27

<sup>3</sup> Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – Vägledning, Naturvårdsverket Rapport 5793. oktober 2007.

<sup>4</sup> Fisheries measures for Marine Natura 2000 sites. A consistent Approach to request for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy. GD MARE och DG ENV 2008

<sup>5</sup> Halpern m.fl. 2010, Thrush och Dayton 2010

ekosystem och habitat kan nå positiva effekter för både naturvård och fiskeriförvaltning om de skyddade områdena faktiskt designas för att uppnå båda målsättningarna, något som sällan varit fallet i nordeuropeiska vatten. De positiva effekterna för fisket ses dock ofta först på längre sikt, genom att fisket gynnas av välfungerande ekosystem, medan fiskeförbud i skyddade områden kortsiktigt kan innebära en kostnad för fisket<sup>6</sup>. Sammantaget visar forskningen tydligt på att naturvården och fiskeriförvaltningen har gemensamma intressen, eftersom friska hav med välbevarade livsmiljöer är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart fiske.

Termen ”marina skyddade områden” kommer från engelskans Marine Protected Areas, MPAs, ett begrepp som numera används brett men ofta med olika innebörd. Här avser marina skyddade områden främst naturreservat, nationalpark eller Natura 2000-områden. Delar kan även vara tillämpliga på fågel- och djurskyddsområden som inte inkluderas av Natura 2000-områden, biotopskyddsområden och områden rapporterade till HELCOM (Helsinki Commission) som Baltic Sea Protected Areas (BSPA) samt till OSPAR (Oslo Paris Convention) som Marine Protected Areas (MPA). Naturreservat inrättas av länsstyrelser eller kommuner medan nationalparker beslutas av regeringen med stöd av miljöbalken efter konsultation med andra berörda myndigheter. Natura 2000 är ett EU nätverk av skyddade områden och den skyddsform som täcker störst yta i svenska vatten. Natura 2000 har sin legala grund i Fågelskyddsdirektivet<sup>7</sup> samt det populärt kallade Art- och Habitatdirektivet<sup>8</sup>. Dessa områden pekades ut av regeringen utifrån underlag från länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Sverige ska inom sex år efter utpekande enligt Art och Habitatdirektivet, upprätta bevarandeplaner för områdena som säkerställer skydd för de arter och habitat som är rapporterade för området. Ett resultat av bevarandeplanen är ofta förslag på inrättande av naturreservat.

Behoven att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden utanför trålgränsen har uppmärksammats de senaste åren. En viktig faktor i detta är att EU-kommissionen (KOM) särskilt har uppmärksammat ländernas ansvar att enligt Art- & Habitat respektive Fågelskyddsdirektiven utvärdera behoven av fiskeregleringar inom Natura 2000-områden. Som ett första stöd till denna process har EU-kommissionen genom generaldirektoraten (DG) DG MARE och DG ENV under 2008, publicerat ett non-paper som beskriver hur medlemsstaterna bör gå till väga för att ansöka om införande av fiskeregleringar i Natura 2000-områden som omfattas av den gemensamma fiskepolitiken (GFP)<sup>9</sup>. Dokumentet ska ses som rådgivande för medlemsländerna men är inte bindande och KOM avser att arbeta vidare med detta.

Det är tydligt i EU:s non-paper att en begäran till kommissionen om införande av fiskeregleringar i marina skyddade områden måste utgå från tyd-

---

<sup>6</sup> Nilsson m.fl. 2009

<sup>7</sup> Direktiv 79/409/EEG

<sup>8</sup> Direktiv 92/43/EEG

<sup>9</sup> Fisheries measures for Marine Natura 2000 sites. A consistent Approach to request for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy. GD MARE och DG ENV 2008

liga bevarandemål som i sin tur kräver reglering av fiske för att uppnås. En erfarenhet från liknande projekt i t.ex. Tyskland och Irland visar även att bevarandemålets utformning är viktiga för att avgöra vad som är lämpliga regleringar av fiske. Under projekttiden har Naturvårdsverket tagit fram riktlinjer för utformning av bevarandemål<sup>10</sup> för livsmiljöer i Natura 2000-områden och naturreservat. Detta arbete har även utgjort en viktig utgångspunkt inom detta projekt.

I vatten mellan trålgränsen och ut till territorialvattengränsen kan miljöbalken såväl som fiskelagen tillämpas. Sverige har bi- och trilateral fiskesavtal med Norge, Danmark, Tyskland och Finland som förvaltas genom den gemensamma fiskeripolitiken och som måste beaktas vid sådan tillämpning. Utanför territorialvattengränsen i Sveriges ekonomiska zon (EEZ) har miljöbalken begränsad rådgivning och den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) har exklusiv kompetens. Det råder fortsatt osäkerhet kring tillämpningsmöjligheter av de två lagstiftningarna, varför det behövs juridiska analyser för att säkerställa de olika lagarnas inbördes förhållanden. Vår intention i detta uppdrag har varit att analysera och värdera miljölagstiftningens och fiskelagstiftningens tillämpningsområden i territorialhavet och i den ekonomiska zonen.

## Omfattning och målsättning

Uppdraget bestod i ”att ta fram förslag till hur Sverige bör arbeta med reglering av fiske i marina skyddade områden”.

Projektet skulle resultera i:

1. Förslag till vägledning som inkluderar bedömning av behov av fiskeregleringar utifrån föreslagna bevarandemål samt hur processen med genomförande av reglering av fiske i skyddade områden bör genomföras både i nya områden och vid revidering av befintliga skyddade områden.
2. Sammanställning och analys av hur olika marina habitat och skyddsvärda arter påverkas av olika fiskemetoder.
3. Beskrivning av eventuella brister i möjlighet att reglera fiske i skyddade områden, dvs. behov av fiskeregleringar som vi för närvarande inte kan hantera med gällande regelverk.

Projektets genomförande har omfattat följande:

- Framtagande av förslag på lämpliga pilotområden. Det var av betydelse att pilotområdena gemensamt täckte in både kustnära områden med enskilt vatten och utsjöområden. Detta så att flertalet marina habitat omfattades och att alla legala förutsättningar täcktes in av projektet.

---

<sup>10</sup> Nya riktlinjer för bevarandemål i naturreservat och Natura 2000-områden. PM 2010-06-10. Naturvårdsverket 2010.

- Länsstyrelserna tog fram förslag på lämpliga marina skyddade områden eller utpekade värdefulla områden i pilotområdena där reglering av fiske kunde vara relevant i dagsläget eller i framtiden.
- Framtagande av förslag på lämpliga bevarandemål för områdena. Bevarandemålen har använts för att exemplifiera behov av fiskeregleringar.
- Fiskeriverket har tagit fram relevant information om fiske i och kring pilotområdena och utförde tillsammans med länsstyrelserna analyser av behov av och förutsättningar för eventuella regleringar av fisket.
- Förslag till riktlinjer för bedömning av fiskets påverkan på olika skyddsvärda arter och habitat har arbetets fram
- Analys av de juridiska förutsättningar som föreligger för att kunna reglera fiske i marina skyddade områden.
- Projektet har inte omfattat genomförandet av fiskeregleringar i varken pilotområdena eller övriga områden.

Projektet har resulterat i:

- En projektrapport (detta dokument) inklusive beskrivning av underlag, genomförda analyser och föreslagna rekommendationer av betydelse för vidare arbete med reglering av fiske i marint skyddade områden. Dokument riktar sig till myndigheter, departement, intresse- och bransch organisationer och andra som har behov eller intresse av att bättre förstå förutsättningarna och möjligheterna för införande av fiskeregleringar i marint skyddade områden, dvs. ett underlagsdokument till punkten 1 ovan. Rekommendationerna som följer efter varje avsnitt motsvarar punkt 3 ovan.
- Projektrapportens analyser och rekommendationer anses utgöra underlag för en särskild teknisk vägledning som i huvudsak riktar sig till länsstyrelser och kommuner samt myndigheter som arbetar med marint områdesskydd och fiskeregleringar. Vägledningen bör även innehålla riktlinjer för bedömning av fiskets påverkan på olika skyddsvärda arter och habitat, punkterna 1 & 2 ovan. Vi föreslår att detta arbete slutförs när Havs- och vattenmyndigheten är verksam.

# Genomförande

## Organisation och bemanning

Arbetet har utförts under gemensam ledning av Naturvårdsverket och Fiskeriverket med en projektledare på respektive myndighet. Ansvaret för områdesskydd vilar till stor del på länsstyrelserna och det bedömdes därför som viktigt att få med länsstyrelserna i arbetet. Miljödirektörernas förening och länsstyrelsernas fiskeansvarige utsåg gemensamt länsstyrelserna i Västerbotten, Stockholm, Östergötland, Halland och Västra Götaland att ingå i arbetsgruppen för projektet. Projektet valde att arbeta med pilotområden i respektive deltagande län för att kunna förhålla sig till verkliga fall och på så sätt konkretisera arbetet. Det var möjligt att uppnå målet om urval av områden inom de länsstyrelser som deltog i arbetsgruppen. Projektet sökte dock även efter ett pilotområde i utsjön på ostkusten, men lyckades inte hitta något lämpligt objekt.

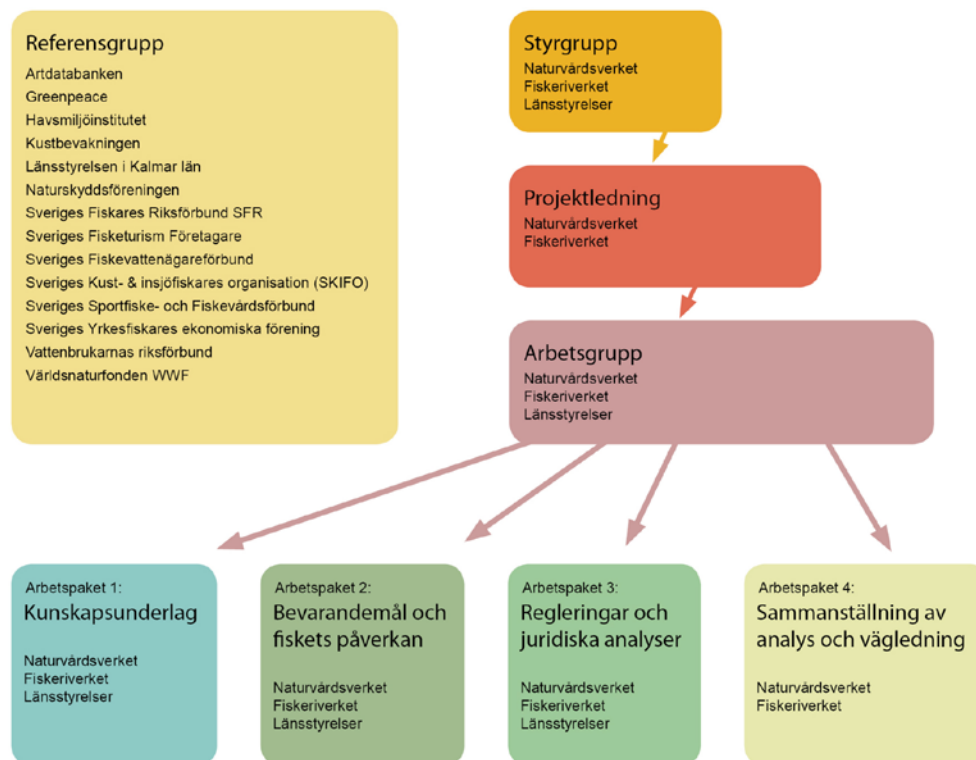
Länsstyrelsen inbjöds dessutom att delta med två representanter i styrgruppen tillsammans med en representant från Naturvårdsverket respektive Fiskeriverket. En arbetsgrupp tillsattes med kompetenser från båda myndigheterna och en till två personer från vardera av de fem pilotlänen. Även Artdatabanken har på uppdrag av Naturvårdsverket deltagit i arbetsgruppen.

För att effektivisera arbetet och använda rätt kompetenser vid rätt tillfälle delades arbetet upp i fyra arbetspaket (AP) som var och en utgjorde ett viktigt steg i arbetet. För varje arbetspaket utsågs en sammankallande från antingen Naturvårdsverket eller Fiskeriverket. Arbetspaketens indelning var enligt följande:

- **AP1:** Kunskapsunderlag. Sammanställning av bevarandevärden och fiskeinformation för pilotområdena.
- **AP2:** Utformning av bevarandemål och framtagande /revidering av bevarandeplaner / Reservatshandlingar i pilotområdena.
- **AP3:** Bedömning av hotbild samt behov och metoder för genomförande av fiskereglering i valda pilotområden.
- **AP4:** Sammanställning och analys av resultat och vägledande dokument.

## Referensgrupp

En referensgrupp bestående av intresse- och branschorganisationer, havsmiljöinstitutet och Artdatabanken knöts till projektet. Referensgruppens funktion var att ge råd och synpunkter på projektets frågeställningar och slutsatser samt ge förslag till ändringar. Gruppen sammankallades vid två tillfällen; en i samband med starten av analysarbetet och en i samband med slutprocessen av rapportskrivandet. Gruppens synpunkter är i största möjliga mån beaktade i denna rapport.



Figur 1: Organisationsschema för arbetets genomförande.

# Erfarenheter och omvärldsanalys

## Inom Sverige

### Reglering av fiske i befintliga skyddade havsområden

Det finns per sista februari 2011 en nationalpark, 22 naturreservat och 274 Natura 2000-områden med syfte att skydda marina livsmiljöer och arter. Totalt är 6 procent av territorialvattnet och 4 procent av Sveriges ekonomiska zon skyddad enligt miljöbalken. Huvuddelen av skyddet utgörs av Natura 2000-områden.

Tabell 1: Marina skyddade områden enligt Miljöbalken, Naturreservat, Nationalpark och Natura 2000-områden. Siffrorna avser skydd fram tom 28 februari 2011.

	Marina naturreservat		Marina Nationalparker		Natura 2000-områden		Totalt skyddat areal	
	Antal	% av marin areal	Antal	% av marin areal	Antal	% av marin areal	Areal (ha)	% av marin areal
<b>Territorial vatten</b>	22	2	1	0,5	269	6	513 490	6
<b>Ekonomisk zon</b>	0	0	0	0	5	4	265 270	4
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>274</b>	<b>5</b>	<b>778 760</b>	<b>5</b>

Fiskeregleringar med stöd i fiskelagen/miljöbalken och med syfte att skydda marina bevarandevärden har införts i Kosterhavets Nationalpark (fiskeregleringarna tillkom innan det blev nationalpark, var då Natura 2000) och i sju av de marina naturreservaten. Regleringar i form av fiskeförbud 4 nm kring Gotska Sandön har även införts i naturreservatet Kopparstenarna / Salvorev 2006. Syftet med detta var dock fiskbeståndsförvaltning och inte primärt för att skydda marina naturvärden. Erfarenheterna från detta tas upp under avsnittet ”Erfarenheter från arbete med införande av fiskefria områden”.

Regleringar av fiske med stöd av fiskelagen har införts i tre marina skyddade områden; Kungsbackafjorden, Gullmarsfjorden samt Kosterhavets nationalpark. I alla områden är regleringarna relativt omfattande med större fredningsområden och redskapsbegränsningar. Erfarenheterna från arbetet med Kungsbackafjorden, där läget under många år var låst, är ett bra exempel som visar att användande av fiskelagen kan vara en inkörsport för att starta en dialog med fisket. I både Kungsbackafjorden och Kosterhavets nationalpark medförde användande av fiskelagen sannolikt att fisket i större utsträckning kända sig delaktiga och bekväma i processen, vilket sannolikt ledd till ett positivt resultat. Vad gäller Kosterhavets Nationalpark är det viktigt att



komma ihåg att fiskeförbud på särskilda s.k. ”hotspots” var infört flera år innan bildande av nationalparken. Att fiske regleras med stöd i fiskelagen medför att en revidering av regleringarna i samråd med fisket är möjliga utan att behöva genomföra en revidering av nationalparksföreskrifterna, vilket i sig är en flerårig process. Detta kan å ena sidan innebära att ytterligare restriktioner införs snabbt vid behov, men å andra sidan kan det också medföra att restriktioner upphör att gälla med relativt kort varsel. Det är därför mycket viktigt att effekterna av regleringarna följs upp och utvärderas inom ramen för uppföljningen av skyddade områden.

**Tabell 2: Översikt över införda fiskeregleringar i marint skyddade områden. I tabellen avser reglering av fiske med syfte att skydda naturvärden att regleringen specifikt har kommit till stånd med bakgrund i av naturvärden specificerade naturvärden i samband med en skyddsprocess.**

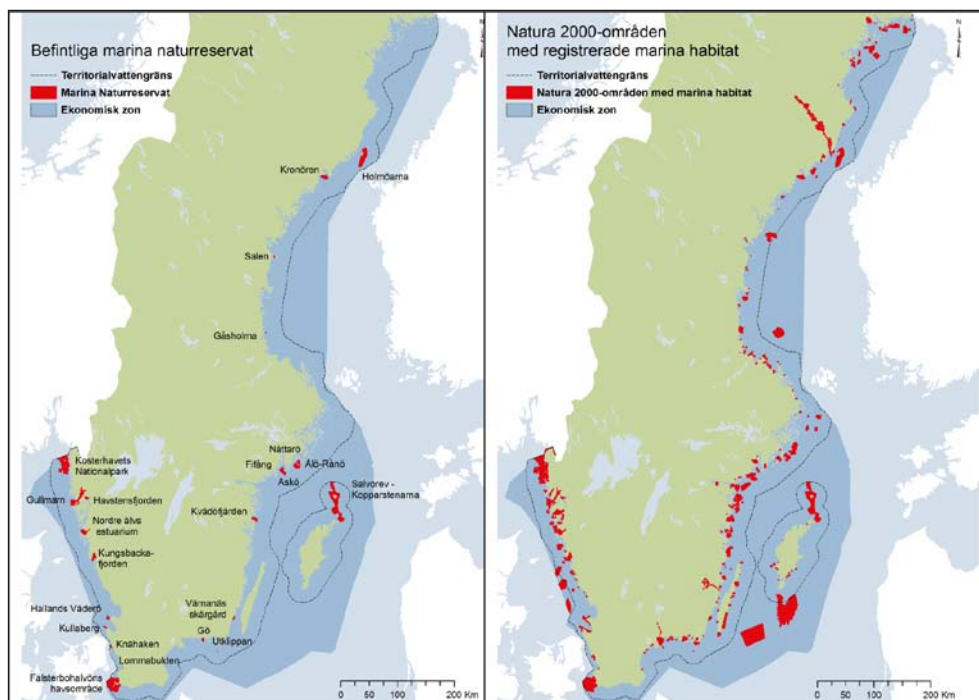
Naturresevat / Nationalpark	Län	Beslut år	Storlek	Innanför / utanför trålgränsen	Reglering av fiske med syfte att skydda naturvärden	Lagstiftning
Holmöarna	Västerbotten	1980	20600	Innanför	Nej	
Gullmarsfjorden	Västra Götaland	1983	11730	Innanför	Reglering av trålning – zoner, räktrålning enbart under 60 meter med speciella redskap. Förbud för trålfiske i zon 200m från känsliga hårdbottnar. Fiskefredningsområden. Reglering av fiske med vad och not – inre delen av fjorden. Förbud mot nätfiske djupare än 10 m – inre delen	FIFS
Kopparstenarna/ Salvorev	Gotland	1988	56050	Delvis	Fiskefritt område 4 nm mil kring Gotska Sandön. Syfte ej primärt områdesskydd	FIFS 2006:5 och 2004:36, Bilaga 7
Kullaberg	Skåne	1988	370	Innanför	Nej	
Falsterbohalvön/ Måkläppen	Skåne	1992	39880	Delvis	Nej	
Värnanäs skärgård	Kalmar	1997	1450	Innanför	Fiskeförbud med undantag för fritidsfiske med rörliga redskap (ej nät).	Miljöbalken
Hallands Väderö	Skåne	1998	1510	Innanför	Nej	
Knähaken	Skåne	2001	1360	Inom Öresunds trålförbudsområde	Nej	
Kronören	Västerbotten	2002	4490	Innanför	Nej	
Fifång	Stockholm	2005	1480	Innanför	Nej	

Fortsättning av Tabell 2.

Naturresevat / Nationalpark	Län	Beslut år	Storlek	Innanför / utanför trälgränsen	Reglering av fiske med syfte att skydda naturvärden	Lagstiftning
Kungsbacka-fjorden	Halland	2005	4740	Innanför	Fredningsområde med tids- och redskapsbegränsningar i två zoner. Fiskeförbud 1/10 – 31/3 med vissa undantag för när och handredskap.	FIFS 2004:36, 3 kap 3§
Nordre älvs estuarium	Västra Götaland	2005	5510	Innanför	Förbud för fiske med redskap som omlagrar eller skadar botten eller djur- och växtsamhällen med undantag för viss musselfångst.	Miljöbalken
Askö	Södermanland	2007	5230	Till större delen innanför	Nej	
Gåsholma	Gävleborg	2007	310	Innanför	Nej	
Kväddfjärden	Östergötland	2007	3270	Innanför	Totalt fiskeförbud i del av reservatet (Licknevarpefjärden).	Miljöbalken
Gö	Blekinge	2008	1440	Innanför	Nej	
Nåttarö	Stockholm	2008	5960	Innanför	Nej	
Salen	Väster-norrland	2008	520	Innanför	Fiskeförbud i del av området, med undantag för fritidsfiske med handredskap	Miljöbalken
Södra Lommabukten	Skåne	2008	200	Innanför	Beträdnadsförbud hela året i vattenområdet och större delen av land under sommarhalvåret.	Miljöbalken
Ålö – Rånö	Stockholm	2008	1770	Innanför	Nej	
Kosterhavets Nationalpark	Västra Götaland	2009	38900	Innanför	Reglering av trålning – zoner, räktrålning enbart under 60 meter med speciella redskap.	FIFS 2004:36
Havstensfjorden	Västra Götaland	2010	1930	Innanför	Redskapsbegränsningar. Förbud mot att fiska torsk, kolja och bleka. Fredningsområden.	
Utklippan	Blekinge	2011	1770	Innanför	Nej	

Regleringar av fiske med stöd i reservatsföreskrifter (miljöbalken) har införts i fem marina naturresevat. Samtliga är kustnära naturresevat med nationell rådighet över fisket. Flertalet av begränsningarna gäller relativt små områden och medför begränsningar i fisket med marginell betydelse för yrkesfisket, med undantag av Värnanäs skärgård där framförallt ålfisket var det mest lönsamma fisket. Detta fiske löstes in av Naturvårdsverket i kombination med införande av förbud mot fiske i området. 2008 togs beslut om reglering av

fiske i Licknevarpefjärden inom Kvädöfjärdens naturreservat. Fiskeförbudet var sedan tidigare reglerat i reservatet och infördes ursprungligen för att minska påverkan på havsörn i området. Havsörnen behöver i dagsläget inget särskilt skydd i området, däremot är ett av syftena med reservatet att bevara Licknevarpefjärden som ett så långt möjligt ostört referensområde varför Länsstyrelsen bedömde att regleringen av fiske väl passade in som reservatsföreskrift.



Figur 2: Kartan till vänster visar beslutade marina naturreservat och nationalparker tom 28 februari 2011. Kartan till höger visar Natura 2000-områden enligt habitatdirektivet som har rapporterade marina livsmiljöer. (Metria 2011)

### Arbete med vägledning för skyddsvärda marina områden

I oktober 2007 publicerade Naturvårdsverket rapporten ”Skydd av marina områden med höga naturvärden – en vägledning”<sup>11</sup>. Rapporten ger viss vägledning för reglering av fiske i skyddade områden men är främst tillämpbar på områden innanför trålgränsen.

Utgångspunkt för val av lagstiftning i vägledningen var miljömålspropositionen ”Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag”, som kom 2005. Där fastslog riksdagen principen att när det behövs ett permanent skydd mot alla former av störningar, bör detta ske genom t.ex. bildande av naturreservat med stöd av miljöbalken. När det behövs ett partiellt skydd i tid, eller beträffande redskap, främst av fiskevårdsskäl, bör Fiskelagen användas. Fiskets

<sup>11</sup> Naturvårdsverket Rapport 5793

resursförvaltning och fördelning av fiske mellan olika kategorier av fiskare regleras av fiskelagstiftningen.

Vägledningens konklusion var att såväl länsstyrelserna, kommunerna som Fiskeriverket kan meddela föreskrifter för fisket, men att det var svårt att dra upp några klara riktlinjer för vad som behövs för att uppnå syftet med ett reservat och i vilka fall fiskerilagstiftningen kan utgöra ett tillräckligt instrument. Frågan om val av lagstiftning borde bedömas från fall till fall och det ansågs att utgångspunkten vid reservatsbildande borde vara att inledningsvis överväga om inte samma resultat redan uppnås eller kan uppnås med fiskelagstiftningen. Samrådsskyldigheten i 25a § förordningen om områdesskydd (FOM) lyftes fram som ett viktigt instrument för att på ett tidigt stadium diskutera denna fråga med Fiskeriverket. Läs mer under avsnittet ”Juridiska förutsättningar för reglering av fiske i skyddade havsområden”.

### **Fiskefria områden**

I regeringsbeslut med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen samt den nationella havsmiljöskrivelsen fick Fiskeriverket 2005 i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna föreslå tre områden med permanent fiskeförbud, både kustnära och i utsjön, i vardera Östersjön och Västerhavet. Dessa områden skulle inrättas senast 2010 och effekterna utvärderas till 2015. I uppdraget ligger också att utvärdera de mer långtgående biologiska effekterna, bedöma fiskets påverkan och uppskatta de ekonomiska konsekvenserna. Fiskeriverket inledde arbetet med uppdraget under hösten 2006 med fem regionala informations- och diskussionsmöten. Syftet med mötena var att informera intressenter i olika regioner om uppdraget, att föra en diskussion kring arter/bestand som skulle gynnas genom fredningar samt att inhämta direkta förslag till fiskefria områden.

Den ledande principen för inrättandet av fiskefria områden var att lyfta fram arter och bestånd i behov av åtgärder där det finns god potential för att inrättandet av fiskefria områden kan bidra till att uppnå de fiskevårdande syften som regeringen angivit i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (proposition 2004/05:150). Dvs:

- att de skall bidra till att minska risken för beståndskollaps,
- att bygga upp fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning och en naturlig genetisk sammansättning,
- att skydda andra naturvärden
- att fungera som referensområden för forskning och förvaltning.

Fiskeriverkets tolkning av uppdraget var att de två första och fiskevårdande syftena är av överordnad betydelse då uppdraget var formulerat så att områdena skulle inrättas med stöd av fiskelagen (1993:787). Föreskrifterna med vilka områdena inrättades skulle således meddelas med hänsyn till fiskevården och fiskets bedrivande.

Områden som har inrättats och dess målarter är:

- Del av Kattegatt; skydd av torsk.
- Havstensfjord; skydd av torsk, piggvar och rödspotta.
- Buskär/Tanneskärsområdet; skydd av hummer och bottenfisk.
- Gålö i Stockholms skärgård; skydd av gös, abborre och gädda.

Ett tidigare uppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med Fiskeriverket inrätta ett fiskefritt område, redovisades i början av 2004. Detta område skulle ligga i ett skyddat marint område. Sammanfattningsvis bedömde Naturvårdsverket att ett försök med ett totalt fiskeförbud inom de föreslagna kustnära områdena inte kunde genomföras vid denna tidpunkt på grund av att det saknades stöd lokalt och regionalt.

Ett liknande uppdrag gavs i regleringsbrev avseende Fiskeriverket 2005 att efter samråd med berörd länsstyrelse och Naturvårdsverket inrätta ett fiskefritt område senast den 1 mars 2006. Fiskeriverket inrättade, med stöd av fiskelagen, ett fiskefritt område som omfattar vattnen runt Gotska Sandön ut till 4 nautiska mil från strandlinjen. Fiskeförbudet trädde i kraft 1 juni 2006 och är ett försök fram till 2010 som sedan ska utvärderas. (Förbudet kvarstår dock tillsvidare.) Införandet av fiskeförbud kunde snabbt genomföras, fram för allt p.g.a. att det förekom ett mycket begränsat yrkesfiske i området

Uppdraget att inrätta sex fiskefria områden har visat sig vara svårt. En orsak till svårigheterna är att det lagrum som anvisats är Fiskelagens föreskrifter. I den mån Fiskeriverket inte kan visa på fiskevårdsskäl är detta lagrum begränsande och tillåter inte att i enbart experimentellt syfte införa permanent fiskefria områden i svenska kustområden.

Inrättande av fiskefria utsjöområden kräver dessutom att Sverige, förutom det nationella behovet av en grund i fiskevårdsskäl, måste övertyga berörda länder om att fiskevårdsskäl är tillräckliga. Sverige har inte möjlighet att egenhändigt inrätta en fiskefri zon och kräva att förbudet efterlevs i dessa havsområden. För inrättande av det fiskefria området i Kattegatt krävdes alltså den svenska regeringens och Danmarks medverkan. Efter upprättandet av ett gemensamt underlag som understryker fiskevårdsskäl till inrättandet av ett fiskefritt område har ett gemensamt beslut fattats av de svenska och danska fiskeriministrarna. Beslutet har sedan implementerats i respektive lands lagstiftning för respektive lands fiskare. Det skall noteras att så skedde för att undvika att frågan hanterades i EU:s ministerråd där förutsättningarna för att konstruktivt beslut bedömdes vara dåliga. En konsekvens av detta är att besluten endast gäller svenska och danska fiskare i Kattegatt. Detta är dock ett marginellt problem eftersom nästan alla fiskekvoter i Kattegatt är svenska eller danska, men de facto bedriver fartyg registrerade i Tyskland fiske i en liten del av det fiskefria området som ligger i ekonomisk zon. Erfarenheterna från inrättandet av området i Kattegatt ger vid handen att en gemensam plattform vad gäller motiven till områdets inrättande är avgörande för om en överenskommelse mellan länder skall vara möjlig.

Andra områden och arter som varit under diskussion är torsk i södra Östersjön och strömming i Bottenhavet. Vad gäller torsk i Östersjön identifierades områden med stor risk för utkast av ung torsk. Dessa ligger på svenskt, danskt och polskt vatten. Frågan om skyddsområden skulle därför kräva att drivas internationellt genom regeringens försorg. Fiskeriverket gjorde också bedömningen att problematiken kring skydd av uppväxande torsk bättre löses med andra verktyg än ett fiskefritt område och föreslog att det fortsatta arbetet inriktas med andra metoder än ett fiskefritt område.

Inrättande av ett fiskefritt område i Bottenhavet förutsätter även det ett gemensamt beslut, här mellan Sverige och Finland. Finska ministeriet ställde sig negativa till det svenska förslaget med motiveringen att de med dagens kunskap inte kunde se behovet av ett fiskefritt område. Det Finska ministeriet ställde sig dock positiva till fortsatt forskningssamarbete kring de problem som observerats för strömmingsbeståndet. Fiskeriverket avser att ytterligare undersöka möjligheten att istället inrätta ytterligare ett fiskefritt område i något kustområde i Östersjön.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns tre centrala komponenter i den här processen:

1. Syfte. Måste vara väl definierat för att man tydligt ska kunna följa upp målet med det fiskefria området.
2. *Begränsningar i nuvarande lagstiftning*. Syftet med det fiskefria området måste rymmas inom ramen för Fiskelagen.
3. *Handlingutrymme med avseende på den gemensamma fiskeripolitiken och internationella avtal* (se avsnitt ”Juridiska förutsättningar för reglering av fiske i skyddade havsområden”).

### **Fiskelagsutredningen**

Fiskelagsutredningen kom i sitt betänkande ”Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag” i juni 2010<sup>12</sup> med förslag till ny fiskevårdslag. Fiskelagsutredningen diskuterade också förhållandet mellan Miljöbalken och Fiskelagen med hänsyn till reglering av fiske i marina skyddade områden, dock enbart innanför trälgränsen. En ny fiskevårdslag kan tidigast börja gälla 2012. En ny fiskevårdslag kan komma att ändra förutsättningarna för att använda fiskerilagstiftning som verktyg i det marina områdesskyddet. Vägledande material gällande reglering av fiske i skyddade områden kan därför komma att behöva revideras efter ett beslut om ny fiskerilagstiftning.

I fiskelagsutredningen diskuterades behovet av en lagvalsparagraf för att klargöra gränsen mellan fiskevårdslagen och miljöbalken. Utredningen lät miljörådet Anna-Lena Rosengården klargöra frågan. Hennes slutsats var att det inte bör införas någon ny lagvalsbestämmelse<sup>13</sup>. Hon menade att de nuvarande

---

<sup>12</sup> Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. SOU 2010:42

<sup>13</sup> Fiskelagen och miljöbalken i skyddade områden - Behovet av en lagvalsbestämmelse. Underlag till utredning om ny fiskevårdslag. Anna-Lena Rosengården.

bestämmelserna är väl balanserade för lämpliga intresseavvägningar mellan å ena sidan naturvårdsintresset och å andra sidan fiskeintresset inom områden som skyddas enligt miljöbalkens bestämmelser. Skyddsföreskrifter utfärdade med stöd av miljöbalken har företrädare framför fiskelagens regler om rätt till fiske, men gäller parallellt med fiskelagens skyddsbestämmelser. Detta föreslogs tydliggöras genom att 3 § första stycket fiskelagen omformuleras till följande:

*Utöver vad som följer av denna lag, kan rätt till fiske också begränsas genom bestämmelser utfärdade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.*

Utredaren anslöt sig till dessa slutsatser och föreslog därför inte någon lagvalsparagraf men att det föreslagna förtydligandet skulle införas.

Utredningen föreslår också en förändring vad gäller möjligheten att reglera fisket med hänsyn till naturvårdens intressen. I nuvarande fiskelagens 20 § 1 stycket anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Utredningen föreslår att paragrafen ska vara kvar, men att begränsningen om att fisket inte avsevärt får försvåras upphävs. Skälet till detta är att denna begränsning inte stämmer överens med utredarens ambition att i ökad utsträckning miljöanpassa fisket. Utredningen föreslår därför en ny paragraf med följande lydelse:

*33 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Sådana föreskrifter får även meddelas för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.*

## **Havs- och vattenmyndigheten**

Från och med 1 juli 2011 kommer den nya Havs- och vattenmyndigheten att få ansvar för en stor del av verksamhetsområdet marint områdesskydd och fiskeförvaltning. Detta bör inte ha betydelse för lagstiftningarnas tillämpningsområden men har betydelse för processen vid genomförande av fiskeregleringar. Detta medför att beslut om vägledning för reglering av fiske marint skyddade områden bör beslutas av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

## **Utredning om havsplanering**

Havsplaneutredningen<sup>14</sup> ledd av Fiskeriverkets Generaldirektör presenterade i december 2010 sitt betänkande om förslag till nytt system för havsplanering i Sverige. Utredningen har i en särskilt bilaga till utredningen gjort en genomgång av folkrättsliga och europarättsliga möjligheter och begränsningar

---

<sup>14</sup> Planering på djupet – fysisk planering av havet. Betänkande av Havsplaneutredningen. SOU 2010:91. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/68/47/aef10360.pdf>

för det nationella handlingsutrymme i Sveriges ekonomiska zon<sup>15</sup> bl.a. med hänsyn till EU:s gemensamma Fiskeripolitik. I utredningen föreslås den nya Hav och vattenmyndigheten ansvara för den fysiska planeringen i svensk EEZ vilket skulle underlätta flera av de processer som beskrivs inom det här projektet. Utredningen föreslår även att tillfoga en ny paragraf i förordningen om Sveriges ekonomiska zon<sup>16</sup>. Förordningen ger med förslaget Havs- och vattenmyndigheten rätt att meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön enligt 2§ andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon.

### **Utveckling av naturvårdsarbetet**

Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelserna och andra relevanta myndigheter jobbar med ständiga förbättringar av riktlinjer och vägledande dokument för naturskydd i Sverige. Verket arbetar under 2010 och 2011 med att ta fram en reviderad handbok för bildande av naturreservat. Målsättningen är att slutsatserna från aktuell analys och huvuddelarna i vägledningen för reglering av fiske i marint skyddade områden kan arbetas in i handboken. Alternativt att handboken hänvisar till vägledningen i frågor som berör reglering av fiske i marina skyddade områden.

Naturvårdsverket har beslutat om nya riktlinjer för utformning av bevarandemål för naturtyper i skyddade områden<sup>17</sup>. De exempel på marina bevarandemål som har arbetats fram inom föreliggande projekt kan även användas som hjälp vid målformulering i marina naturtyper.

Naturvårdsverket planerar även en revidering av Handboken för förvaltning av Natura 2000-områden. Slutsatserna i analysen och vägledningen från föreliggande projekt kommer att utgöra viktiga underlag för denna revidering.

## **Inom EU**

### **GFP och fiskeregleringar i skyddade områden**

EU:s förordningar för tekniska regleringar innehåller bestämmelser som gäller redskapens utformning, tillåten fångstsammansättning för redskapen, minimistorlekar för vissa arter och skydd av vissa områden. För svenskt fiske är tekniska regleringar för Atlanten (inklusive Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt) och för Östersjön mest relevanta<sup>18</sup>. Förordningen för Östersjön reviderades 2005, medan den för Atlanten härrör från 1998. Kommissionen har vid ett flertal tillfällen sedan 2003 försökt uppnå en revidering av förordningen, men hittills har beslut om en ny förordning inte kunnat fattas. Under Sveriges

---

<sup>15</sup> Planering av Sveriges havsområden - de folkrättsliga och europarättsliga möjligheterna och begränsningarna, Said Mahmoudi & David Langlet, Bilaga 2 till Havsplaneutredningen.

<sup>16</sup> Förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon

<sup>17</sup> Nya riktlinjer för bevarandemål i naturreservat och Natura 2000- områden. PM 2010-06-10. Naturvårdsverket 2010.

<sup>18</sup> Rådets förordning (EG) nr 850/98, respektive Rådets förordning (EG) nr 2187/2005



ordförandeskap hösten 2009 lades stort arbete ner på att få till stånd en revidering av förordningen, det var ända tills slutskedet oklart om man skulle kunna enas om ett förenklat och moderniserat regelverk. Tyvärr kunde medlemsstaterna inte enas och revidering av regelverket sköts därför på framtiden och kommer enligt EU-kommissionen att återupptas i samband med revidering av EU:s grundförordning för fiske 2012.

I samband med revideringsarbetet av tekniska regleringar för Atlanten under hösten 2009 föreslogs två nya artiklar rörande fiskereglering i vissa områden och/eller under vissa perioder, samt procedur för införande av fiskeregleringar i Natura 2000-områden. Förslaget till den första artikeln innebär att EU-kommissionen skulle få anta, genom kommittologiförfarande i förvaltningskommitté, åtgärder baserade på vetenskaplig rådgivning som skulle begränsa fiskeåtgärder under vissa perioder och/eller i vissa områden. Åtgärderna skulle i första hand syfta till att skydda lek- och uppväxtområden, skydda höga ansamlingar av juveniler och lekande marina organismer samt undvika fångster av hotade arter, samt minska effekterna av fiske på marina ekosystem och icke-målarter.

Förslaget till den andra artikeln fastställde förfarandet för hur medlemsstaterna skulle gå till väga då de anser att tekniska regleringar för fiske är nödvändiga för att uppfylla deras åtaganden om Natura 2000-områden enligt Art- och habitatdirektivet<sup>19</sup> och fågeldirektivet<sup>20</sup>. Förslaget till reglering följde i princip de rekommendationer EU-kommissionen lämnar till medlemsstaterna i ett s.k. non-paper<sup>21</sup> om procedur för införande av fiskeregleringar i Natura 2000-områden.

Man kan säga att den första föreslagna artikeln innebär att de åtgärder som räknas upp i grundförordningen för fiske<sup>22</sup> som möjliga för rådet att anta i syfte att uppnå målen för EU:s fiskeripolitik, föreslogs kunna antas i kommittéförfarande istället för genom ordinarie lagstiftningsförfarande. Det gäller bland annat särskilda åtgärder för att minska fiskeverksamhetens inverkan på de marina ekosystemen och icke-målarter. En viktig fördel med att anta denna typ av genomförandebestämmelser i kommittéförfarande är att det i normalfallet går snabbare än det ordinarie lagstiftningsförfarandet i och med att rådet och parlamentet inte behöver enas om beslutet, vilket är en mer tidskrävande process. Flera medlemsstater var skeptiska till att ge kommissionen ökat inflytande över besluten. Sverige menade emellertid att de övergripande målen för i det här fallet tekniska regleringar skulle beslutas av rådet och parlamentet medan genomförandebestämmelser av mer teknisk natur bättre lämpade sig för beslut inom kommittologi både för att få en snabbare procedur och för att hanteras av teknisk expertis.

---

<sup>19</sup> Rådskdirektiv 92/43/EEC

<sup>20</sup> Rådskdirektiv 79/409/EEC

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index_en.htm)

<sup>22</sup> Artikel 4, Rådets förordning (EG) nr 2371/2002

Den andra artikeln som skulle fastställt förfarande för införande av fiskeregleringar i Natura 2000-områden skulle dels ha ökat fokus på att fiskeregleringar i Natura 2000-områden i större grad kan behövas, samt gett en rättslig grund för det förfarande som rekommenderas av EU-kommissionen. Dessutom föreslogs beslut fattas enligt kommittéförfarande med de fördelar för tekniska frågor som beskrivs ovan.

### **Revidering av EU:s gemensamma fiskeripolitik och införandet av EU:s marina strategi**

Revideringen av den gemensamma fiskeripolitiken och införandet av ramdirektivet om en marin strategi är två pågående processer som med stor sannolikhet kommer att påverka hur man arbetar inom EU med regleringar av fiske i skyddade områden. EU har inlett en översyn för att revidera den gemensamma fiskeripolitiken med syfte att förbättra de brister som i dag har identifierats<sup>23</sup>. Nya regler kommer därför att gälla tidigast från 2013. Det råder i dag osäkerhet kring Lissabonsfördragets betydelse för EU:s beslutsprocesser gällande fiskeregleringar i marina skyddade områden. Klarhet i detta förväntas också först 2013, men i väntan på nya regler menar EU-kommissionen att det finns utrymme att agera inom ramarna för den GFP som gäller i dag, bland annat när det gäller hur den gemensamma fiskeripolitiken ska vävas ihop med havspolitik för att skydda de marina ekosystemen. Sverige menar att det därigenom finns en ambition inom EU kommissionen att utveckla system för bl.a. införande av regleringar av fiske i marina skyddade områden och då särskilt Natura 2000-områden. I den senaste ombearbetningen av förordningen av tekniska regleringar (850/98) ingår det även förslag till tekniska regleringar bl.a. för hur den formella processen kring regleringar av fiske i Natura 2000-områden ska hanteras och vilken information som ska bifogas till kommissionen. Läs mer om EU:s fiskeripolitik under avsnittet ”Juridiska förutsättningar för reglering av fiske i skyddade havsområden”.

Marina direktivet<sup>24</sup> som har till syfte att uppnå god miljöstatus, hänvisar till att Art- och habitatdirektivet samt Fågeldirektivet är viktiga verktyg när det gäller att uppnå god miljöstatus. Direktivet hänvisar vidare till att åtgärder som reglerar fiskeriförvaltning kan vidtas inom GFP med syfte att nå direktivets mål. Detta inbegriper bl.a. möjligheten att helt stänga av vissa områden för fiske för att göra det möjligt att bevara eller återupprätta ekosystemens integritet?, struktur och funktion.

### **Skydd av djuphavskoraller**

Vetenskapliga uppgifter från ICES har pekat på att släpredskap har skadat känsliga habitat (seamounts) av gemenskapsintresse och därför har kommissionen beslutat om ett trålningsförbud dels i området runt Darwin Mounds

---

<sup>23</sup> Grönbok. Reform av den gemensamma fiskeripolitiken. KOM(2009)163

<sup>24</sup> Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2008/56/EG. Ramdirektiv om en marin strategi.

(SV om Skottland)<sup>25</sup>, dels i ett antal områden vid Madeira, Kanarieöarna och Azorerna<sup>26</sup>. Den främsta målarten för skyddet avser ögonkorallen *Lophelia pertusa*.

Seamounts är isolerade upphöjningar av geologiskt ursprung som reser sig 1 000 m eller mer från den omgivande havsbotten. Dessa områden karaktäriseras av mycket hög biologisk mångfald och hyser dessutom en stor andel endemiska arter. Artsammansättningen i dessa samhällen har studerats först på senare år och de är i allmänhet dåligt kända, eftersom de befinner sig på så stora djup. Gemensamt för alla seamounts är att de är områden för artbildning, refugier för sällsynta arter och utgör en språngbräda för spridning av sådana arter till nya områden. Dessa miljöer är speciellt känsliga för påverkan av trålning, både direkt (fysisk åverkan) och indirekt (igen slamning), mycket beroende på att ingående organismer har en känslig livshistoria. De är synnerligen långlivade, växer långsamt och har låg fruktsamhet.

### Danmark

I Danmark är det Fiskeridirektoratet som är ansvariga för att genomföra regler i Natura 2000-områden när det gäller fiske. Fiskeridirektoratet har utvecklat en handlingsplan som behandlar hur direktoratet kommer att lyfta förpliktelseerna på detta område. Handlingsplanen tar i första hand upp att Fiskeridirektoratet ska söka och insamla kunskap från Natura 2000-områdena, däribland insamlas kunskap löpande om vilka fiskerier som bedrivs i områdena. Det danska ansvariga departementet, Födevareministeriet, har inrättat ett forum för att skapa en dialog mellan regeringskansliet, fiskets organisationer, miljöorganisationer och andra relevanta institutioner.

### Tyskland - EMPAS

2004 nominerade Tyskland tio Natura 2000-områden i tysk ekonomisk zon i Östersjön och Nordsjön. För att utreda behovet av fiskeregleringar för att skydda naturvärdena i dessa områden uppdrog Tyskland åt ICES att starta en internationell arbetsgrupp med deltagare från de länder som fiskade i dessa vatten. Projektet förkortades EMPAS och resultaten publicerades i en ICES rapport 2009<sup>27</sup>. Projektet tog tre år för att sammanställa befintliga data på vilka typer av fiske som förekommer i områdena, vilka arter och habitat inklusive marina däggdjur, fågel och fisk som finns i områdena och när de uppehåller sig där. ICES gjorde också en konfliktanalys av var och när specifika fisken (baserade på redskapstyper) negativt påverkade de bevarandevärden som finns i områdena. Rapporten visar vilka data som behövs och vilka analyser som kan göras för denna typ av utsjöområden. Den ger också en bra överblick över de vanligaste typerna av störningar från fisket på bevarandevärdena för utsjöområdena och ger exempel på hur dessa kan hanteras.

---

<sup>25</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 602/2004

<sup>26</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 1568/2005

<sup>27</sup> ICES EMPAS REPORT 2009

Pedersen et al.<sup>28</sup> presenterar också EMPAS resultat när det gäller redskapstyper som fiskar i områdena, intensitet och vilka arter och habitat som sammanfaller med dessa fisken i N2000 områdena men konstaterar att mycket återstår att göra när det gäller konfliktanalysen och effekterna av olika redskap på den ekologiska statusen.

Under EMPAS projektet identifierades vissa frågor där det fanns olika synsätt och vi vill här peka på de viktigaste. I ICES rapporten från EMPAS drar man slutsatsen att hur stor andel av ett Natura 2000 område som måste ha god miljöstatus är ett politiskt beslut. Det faktum att bevarandemålen för områdena var preliminära och endast mycket översiktligt betonade ekosystemstruktur och funktion samt ej hade mätbara mål bidrog också till att EMPAS endast föreslog restriktioner för de största bom-trålarna och inte föreslog begränsningar för vanliga trålar (otter trålar). ICES tolkning ledde till att fiskerestriktioner i mycket små områden inom Natura 2000 området föreslogs. Tyskland har ännu ej gått vidare med föreslagna fiskerestriktioner i sina N2000 områden till EU.

EMPAS konstaterar också att den största störningen av ett habitat vid trålning uppträder efter de första 1-2 övertrålningarna av ett habitat och därefter stabiliseras habitatet med en ny artsammansättning där de känsliga arterna är borta eller decimerade. Detta ledde till slutsatsen att endast områden som tidigare var otrålade kom ifråga. Kunskapen om möjligheterna att restaurera tidigare trålade habitat är idag mycket låg vilket var en bidragande orsak till att man inte övervägde att begränsa fisket för alla rev inom N2000 områdena. Lika viktig var diskussionen om förflyttning av fiskeansträngning (displacement). Resonemanget baseras på det faktum att om man stänger ett område för fiske kommer fisket att flytta till andra områden och man gjorde då en bedömning av var fisket skulle flytta vid en reglering och vad den samlade miljöeffekten då blev av regleringen. Detta resonemanget försvårade införande av restriktioner i i EMPAS projektet.

## **Nederländerna**

### **FIMPAS**

I Nederländerna har man arbetat med ett projekt liknande det i Tyskland. ICES arbetar med de holländska myndigheterna med att ta fram planer för fiskeregleringar i Natura 2000-områden i EEZ i Nordsjön. Nederländernas vatten gränsar till tre andra länder och ca tio andra stater har rätt att fiska i deras vatten. Processen involverar icke-statliga organisationer (NGO), fiskeorganisationer i Europa och forskare. ICES uppgift är att i en trio av work shops komma fram till hur och vilka fiskeregleringar som behövs för att uppnå bevarandemålen i Natura 2000-områdena. Två workshops har genomförts på teman datainsamling och konfliktanalys, och den tredje som behandlar förvaltningsalternativ genomförs i januari 2011. Flera av Natura 2000-områdena

---

<sup>28</sup> Pedersen et al., 2009

är gemensamma mellan flera länder, varför processen också syftar till att få en gemensam syn på bevarandemål i områdena. Den holländska regeringens strategi är internationellt samarbete på ett tidigt stadium, inrätta en oberoende vetenskaplig regim genom ICES samt att ge intressenter möjligheten att delta i olika stadier av förvaltningsprocessen.

#### VOORDELTA

Natura 2000 området Voordelta har inrättats som skydd för habitat 1110 som förekommer i 93 % av området. Fiskeregleringar har införts i enlighet med artikel 9 i grundförordningen för fiske (2371/2002)<sup>29</sup>. Fiske sker framförallt av holländska fartyg men belgiska, tyska, franska och danska fartyg har också rätt att fiska i området. Samrådsförfarande som anges i artikel 8 och 9 har följts. Området har till del införts som en kompensationsåtgärd för en ny hamn som anlagts. Holland menar att man genom detta uppfyller ett av målen i artikel 9, nämligen att skydda marina ekosystem från fiskets negativa effekter.

Skyddet för Voordelta området är indelat i tre zoner; 1) Bottenskydd som inte sträcker sig utanför 3 nm, 2) födosöks och vilo-område inom botten-skyddszonen, och 3) andra områden, ligger fram för allt mellan 3-6 nm men en liten del sträcker sig mellan 6-12 nm. Den sistnämnda zonen täcker två tredjedelar av det totala skyddade området. Fiske som stör bottensubstratet är till största del förbjudet i zon 1. I zon två råder det striktaste förbudet med fiske tillåtet endast vissa perioder så fågel- och säl inte störs. Regleringar så som hastighetsbegränsningar för fritidsfartyg, friluftsliv och vattensport har också införts. I zon 3 tillståndsprövas fisket.

#### Irland

Irländska regeringen utpekade under 2006 fem områden väster om Irland som förslag till Natura 2000-områden. Irland lämnade under samma år en formell begäran till EU-kommissionen att förbjuda allt fiske i områdena i syfte att skydda de känsliga habitaterna, i första hand kallvattenkoraller. Grunden för val av områdena var väl dokumenterad med vetenskaplig information insamlad under ett antal år. EU-kommissionen föreslog under hösten 2006 att allt fiske skulle förbjudas inom de fyra irländska Natura 2000-områdena från och med 1 januari 2007. Förslaget accepterades inte av EU:s medlemsstater, varför ICES fick i uppdrag att granska all tillgänglig data under 2007, speciellt i syfte att;

- kartlägga fisket i områdena,
- utröna huruvida de föreslagna gränserna för områdena var tillräckliga för att skydda de identifierade habitaterna,
- bedöma huruvida det skulle vara nödvändigt att stänga allt fiske för att uppnå syftet med skyddet enligt Natura 2000.

---

<sup>29</sup> KOMMISSIONENS BESLUT av den 11 juni 2008 om godkännande av åtgärder som föreslagits av Nederländerna för bevarande av marina ekosystem i området Voordelta

Efter att ICES färdigställt sin rapport<sup>30</sup> föreslog EU-kommissionen under hösten 2007 ånyo att allt fiske skulle förbjudas i de fem områdena. EU:s ministerråd beslöt att från och med den 1 januari 2008 förbjuda fiske med vissa redskap inom områdena, nämligen fiske med bottentrål och fasta redskap, inbegripet bottenstående garn och långrev.

## Regionalt samarbete

### HELCOMs Aktionsplan för Östersjön (BSAP)

I HELCOM-samarbetet har behovet av fiskeriförvaltningsåtgärder i BSPA områden lyfts fram i Aktionsplanen för Östersjön<sup>31</sup>, där det anges att fiskeriförvaltningsåtgärder i BSPA områden i Östersjön bör genomföras i samarbete med Regional Advisory Committees, RAC, och i enlighet med GFP. I Sveriges åtgärdsplan för att uppnå aktionsplanen<sup>32</sup> har Sverige angett (Åtgärd B13) att Naturvårdsverket och Fiskeriverket fram till 2012 gemensamt kommer arbeta för att Sverige utvecklar lämplig förvaltning i både BSPA områden och övriga marina skyddade områden. Denna analys är ett viktigt led i detta åtagande.

### NEAFCs skydd av djuphavsområden

Inför NEAFCs (Nordostatlantiska fiskerikommissionen) årsmöte 2004 föreslog Norge förbud för all typ av trålning i sex områden längs Mittatlantiska ryggen som innehåller ”sea mounts” och/eller sub-områden av Mittatlantiska ryggen inom NEAFC-området. Andra fiskeaktiviteter och deras effekter i dessa områden föreslog man undersökas noggrant i syfte att öka kunskapen om ”sea mounts”. De skulle också fungera som referensområden.

Vid årsmötet 2004 enades NEAFC om att stänga de föreslagna områdena, förutom Hatton Bank där det vetenskapliga underlaget skulle kompletteras, för bottentrål och fasta redskap (innefattande bottensatta garn och långrevsfiske). Inget fiske bedrevs sedan tidigare i de aktuella områdena, med undantag av Hatton Bank. EU införde NEAFCs rekommendation i sin lagstiftning (GFP-EU:s gemensamma fiskeripolitik) med ikraftträdande 1 januari 2005<sup>33</sup>.

Områdena har sedan justerats av NEAFC under åren i och med att den vetenskapliga kunskapen ökat, och vid förhandlingar om områdenas utbredning. Idag finns elva stängda områden för känsliga marina ekosystem inom NEAFCs regleringsområde, i första hand för att skydda kallvattenkorall.

Vid ett extrainsatt möte i juli 2008 antogs omfattande rekommendationer för vad som ska gälla då ett nytt fiske påbörjas. Från och med den 1 januari 2009 betecknas allt fiske i nya fiskeområden inom NEAFCs regleringsområde

---

<sup>30</sup> Report of the Ad hoc Group for Western Irish Natura Sites (AGWINS). ICES AGWINS Report 2007.

<sup>31</sup> HELCOM Baltic Sea Action Plan 2007

<sup>32</sup> Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Förslag till nationell åtgärdsplan. Naturvårdsverket Rapport 5985. 2009.

<sup>33</sup> Rådets förordning (EG) nr 27/2005

som undersökande fiske och ska ske i enlighet med ett protokoll beslutat av NEAFC. Parterna kom överens om att speciellt vara varsamma när det gäller påverkan på känsliga marina ekosystem, i linje med försiktighetsprincipen. NEAFCs vetenskapliga kommitté uppdrogs dessutom att kartlägga känsliga marina ekosystem.

# Kunskapsunderlag

Länsstyrelserna har sammanställt naturvärden i sina respektive områden och Fiskeriverket har analyserat pågående fiske i pilotområdena. Se bilaga 1 till 4 för mer utförlig information.



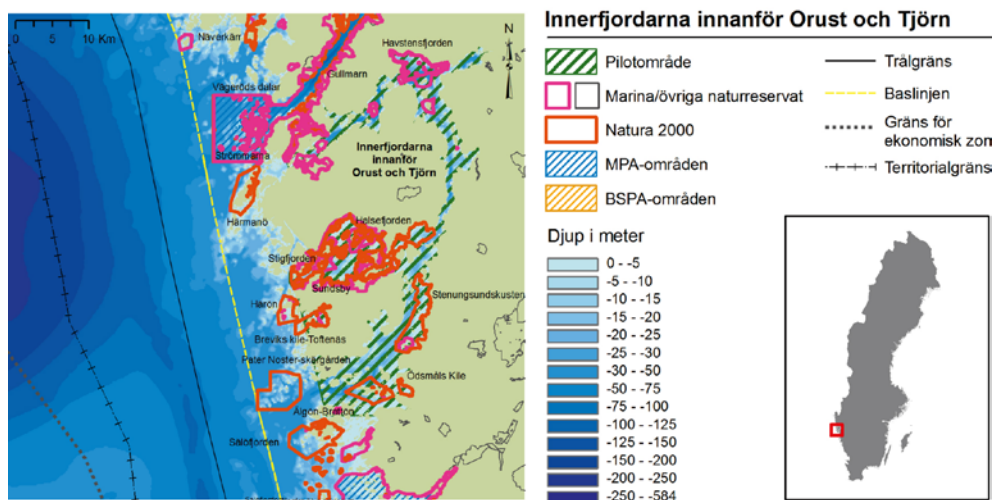
Figur 3: Kartan visar de sex pilotområden och hur de förhåller sig till gränserna för baslinjen, trälgränsen och gränserna för territorialhavet samt Sveriges ekonomiska zon.



## Beskrivning av pilotområden

Nedan följer en kort beskrivning av varje pilotområde. Mer utförlig beskrivning av marin biologiska underlag, skydd och utpekanden och juridiska förhållanden enligt miljöbalken och fiskelagen finns i bilaga 1.

INNERFJORDARNA INNANFÖR ORUST OCH TJÖRN; STIGFJORDEN,  
HAVSTENSFJORDEN OCH HALSEFJORDEN .M.FL.

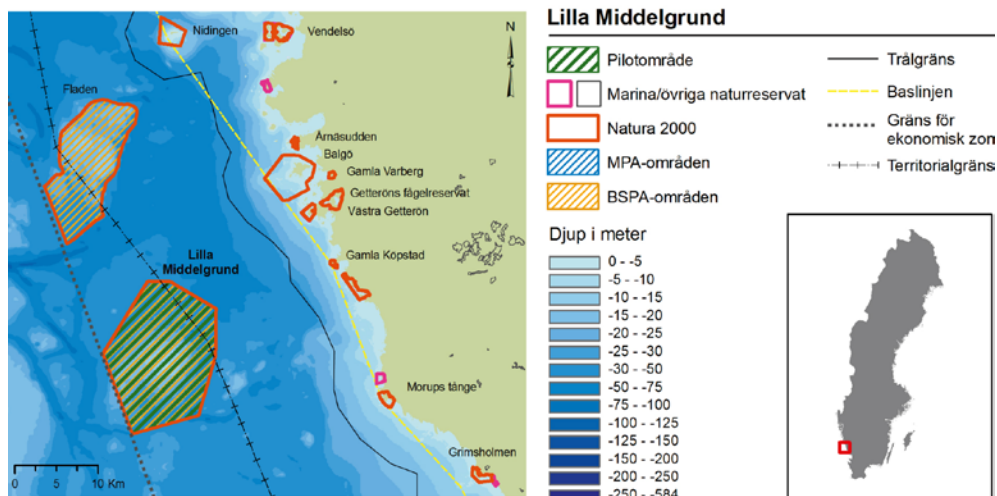


Pilotområdet ligger i Västra Götlands län och är knappt 170 km<sup>2</sup>. Flera naturreservat (NR)/naturvårdsområden (NVO) ingår helt eller delvis i området, varav Stigfjordens NRO med angränsande NR är det största. En översyn av Stigfjordens NRO har påbörjats för att göra detta till ett marint naturreservat. Havstensfjordens marina naturreservat vann laga kraft hösten 2010 efter beslut av Regeringen. Det finns tre stora Natura 2000-områden som i stort sett ligger helt inom området; Stigfjorden, Halsefjorden och Havstensfjorden – Svälte kile. Stigfjorden och Halsefjorden (område med 0-6 m djup) är utpekade som RAMSAR-område enligt Våtmarkskonventionen<sup>34</sup>.

Syftet med området är att bevara ett relativt lågexploaterat större innerfjordsområde med stora sammanhängande grundområden med rika uppväxtplatser för fisk och ryggradslösa djur och med stor betydelse för fågellivet. Juridisk zon och ägarförhållande (enskilt/ allmänt vatten): Området ligger innanför trälgränsen. Det finns både enskilt och allmänt vatten, men det enda som fiskerättsinnehavaren förfogar över och som inte allmänheten har tillgång till är fiske efter ostron.

<sup>34</sup> <http://swenviro.naturvardsverket.se/dokument/epi/ramsar/omraden/stigfj.htm>

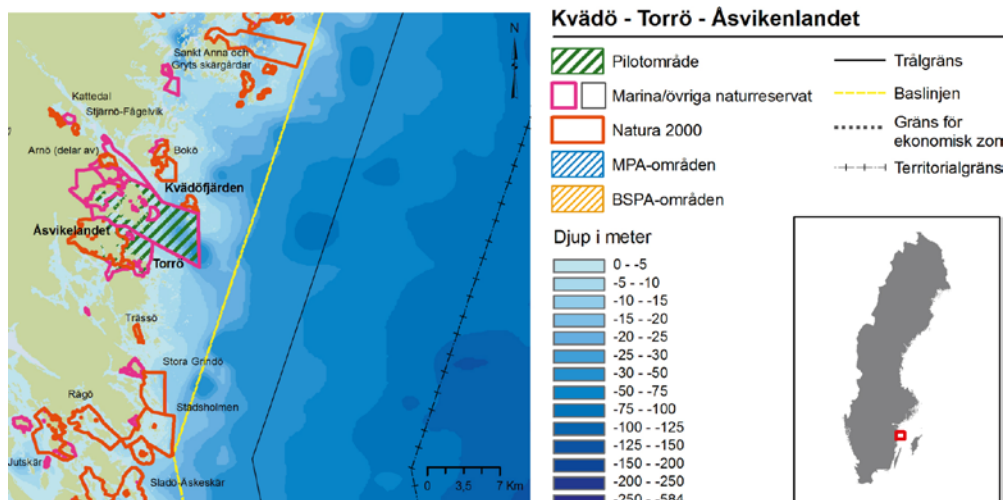
## LILLA MIDDELGRUND



Lilla Middelgrund ligger i Hallands län och är 17864 ha. Området är Natura 2000 område och enligt bevarandeplanens bevarandeåtgärd ska området säkerställas som naturreservat. Området är både rapporterad som BSPA område till HELCOM och MPA område till OSPAR.

Det främsta syftet i detta område är att bevara de marina naturtyperna i ett stort område av unik havsmiljö, som erbjuder livsbetingelser för en mycket speciell och artrik fauna och flora. Områdets samlade värde i form av dess representativitet i kombination med förekomsten av sällsynta arter ska bevaras. Områdets betydelse som lek, uppväxt- och födosökområde för fisk samt övervintringsområde för sjöfågel skall skyddas och stärkas. Vidare är ett av syftena att området ska kunna utgöra en spridningskälla för känsliga arter ffa evertebrater, till omkringliggande idag störda bottnar, vilka i en framtid ej är lika hårt belastade av mänsklig aktivitet.

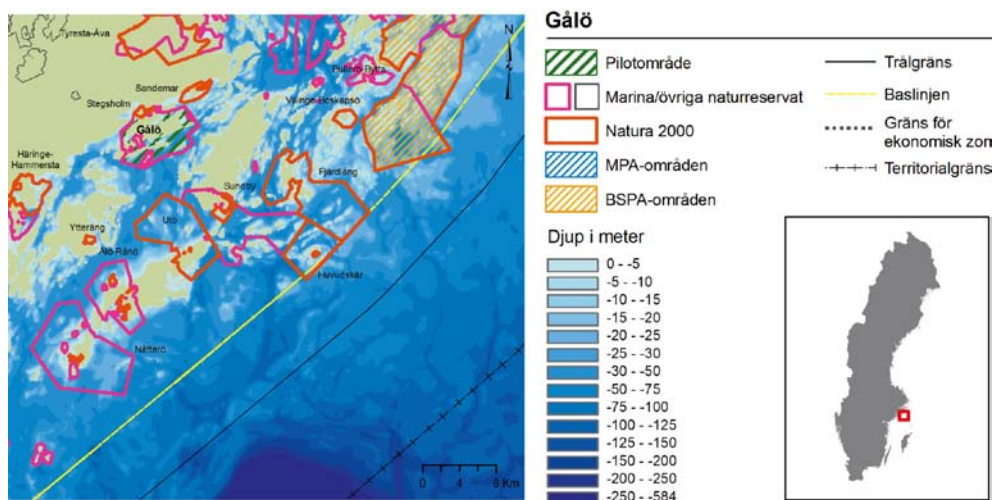
## KVÄDÖFJÄRDEN



Kväddfjärden ligger i Östergötlands län och är 7255 ha. Området består av tre befintliga naturreservat, Kvädöfjärden, Torrö och Åsvikelandet. De två förstnämnda är s.k. marina naturreservat. Kvädöfjärden och Åsvikelandet utgör tillsammans ett Natura 2000 område med en fastställd bevarandeplan. Området ligger inom riksintresse enligt 3 kap miljöbalken samt är riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 4 kap miljöbalken. Området är rapporterat som BSPA område till HELCOM

Syftet med området är att bevara och vårda ett område med för landet värdefull kust- och skärgårdsnatur med mycket rika och omväxlande marina miljöer präglade av landhöjningskust och ytterskärgård samt stora arealer äldre kustbarrskogar och inslag av äldre kulturlandskap innefattande en rik och varierad biologisk mångfald. Variationen av vattenbiotoper, från grunda skyddade vikar till exponerade miljöer av ytterskärgårdskaraktär. De marina biotoperna skall skyddas och förstärkas för att gynna den biologiska mångfalden samt användas som ett viktigt referensområde för marin forskning och miljöövervakning. Områdets betydelse som reproduktions- och uppväxtområde för marina djurarter skall skyddas och förstärkas.

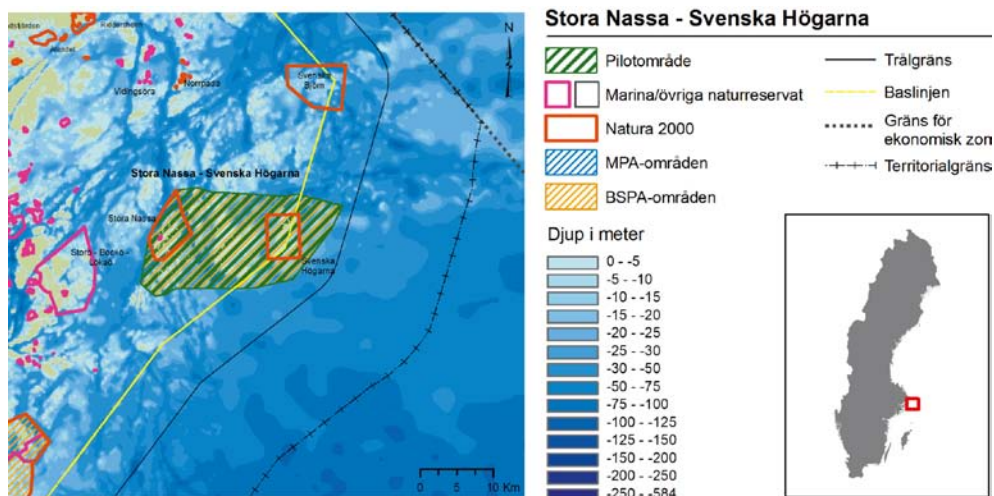
## GÅLÖ



Gålö ligger i Stockholms län och omfattar totalt ca 4300 ha. Naturreservatet omfattar 3834. Natura 2000 utgör 109 ha varav merparten strandängar som gränsar mot fiskeförbudsområdet. Fiskeförbudsområdet som ligger i viken nordväst om reservatet (se bilaga x) inklusive fredningsområdena är ca 350 ha stort. Gålö omfattas av naturreservat för de terrestra värdena. En del omfattas även av Natura 2000 (Stegsholm). En revidering av reservatet för att även omfatta de marina värdena är planerad. I samband med en sådan bör en utvidgning till att omfatta även fiskeförbudsområdet övervägas.

Syfte för hela området saknas. Syftet med naturreservatet är i huvudsak att bevara terrestra värden och rörlig friluftsliv.

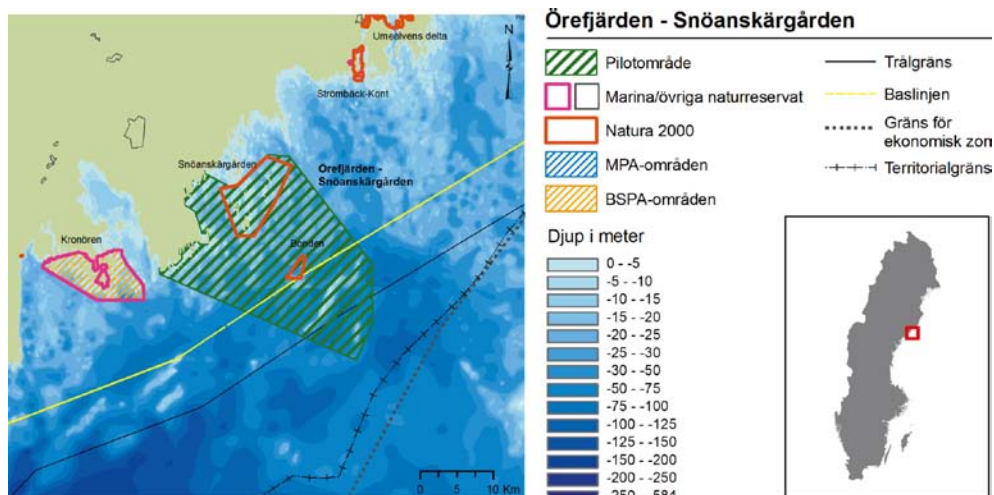
## BSPA OMRÅDET STORA NASSA - SVENSKA HÖGARNA



Stora Nassa – Svenska Högarne ligger i Stockholms län i Stockholms ytter-skärgård. Området är 29 852 hektar varav 19 procent utgörs av redan skyddad miljö i form av två naturreservat, Stora Nassa och Svenska Högarne, tillika Natura 2000-områden. Befintligt/ planerad miljöbalksskydd: Två befintliga naturreservat tillika Natura 2000 Revidering av skötselplanerna att även gälla de akvatiska miljöerna pågår. Inom reservaten finns även fågel-skyddsområden. Stora Nassa omfattas av ett hänsynsområde. Hela området är rapporterat som BSPA område till HELCOM. Ca hälften av området är RAMSAR område.

I den samverkansplan som upprättats gällande BSPA området har det övergripande målet med området formulerats som ”att bevara områdets unika karaktär och dess natur-, kultur och friluftsvärden knutna till orördhet i balans med hållbart brukande och hänsynsfullt nyttjande.”

## ÖREFJÄRDEN – SNÖANSKÄRGÅRDEN



Örefjärden – Snöanskärgården ligger i Västerbottens län och omfattar 47 000 ha. En reservatsbildningsprocess pågår i pilotområdet sedan 2007. Två befintliga naturreservat tillika Natura 2000-områden, Snöanskärgården och Bonden ligger inom det planerade marina naturreservatet.

Det övergripande syftet med naturreservatet är att bevara ett kust- och skärgårdslandskap med för Västerbotten mycket låg påverkansgrad som en opåverkad helhetsmiljö med dess värdefulla natur- och kulturmiljö. Områdets kontinuitet av rika och omväxlande marina miljöer och landmiljöer från inner- till ytterskärgård och dess prägel av landhöjningen ska bevaras. De livsmiljöer som förekommer skall bevaras i ett så naturligt och ostört tillstånd att djur och växter kan fortleva med minimal påverkan av mänsklig aktivitet. Områdets betydelse för häckande kustfåglar skall skyddas och stärkas. Vattendragen som mynnar i området har troligen stor betydelse för rekryteringen inte bara av älvvandrare som sik, öring och harr utan även för kustarter som abborre, gädda och lake.

## Information om yrkesfiske

### Metod för analysen

För sammanställningen har data från yrkesfiskets loggböcker och kustfiskejournaler samt fiskerikontrollens satellitövervakning för åren 2007 till 2009 använts. I fiskeloggböckerna finns information om redskap, totalfångst och fångst av specifika arter för varje sättposition. Detta möjliggör relativt detaljerade rumsliga analyser av hur olika fisken bedrivs. Loggbok förs av alla befälhavare till fartyg över 10 m (8 m i södra Östersjön, ICES område 22–28 ) samt alla fartyg som fiskar med trål-, vad- och notredskap oberoende av båtens längd eller om fartyget har torsk ombord i norra Östersjön (ICES område 29–32). Fiskare som inte uppfyller kriterierna ovan, för i stället kustfiskejournal.

I kustfiskejournalen anges inte sättpositionen för varje enskild fiskeansträngning utan centrumunkten för fiske med varje redskap per redovisningsperiod (månad). I vissa fall anges hemmahamn. Positioneringen för kustfiskejournalen är därmed inte lika noggrann som för loggboksangivelser. Eftersom kustfiskejournalerna redovisas per månad utgör detta ansträngningsmått, medan för loggböckerna är ansträngningen dag.

För fartyg överstigande 15 meter har analysen av loggboksdata kompletterats med information från satellitövervakningssystemet VMS (Vessel Monitoring System). Via satellitlänk får man fiskefartygens position en gång i timmen och med hjälp av fartygets hastighet kan man beräkna när fartyget fiskar. Vid en hastighet på 3,5 knop eller mindre antas fartyget utföra fiske. Genom att koppla samman information från loggboken med VMS kan man därmed separera olika fiskerier. Positionsdata i VMS-databasen är kopplad

till loggboken via det så kallade resnumret. En fiskeresor är den följd av fiskeansträngningar som avslutas med en landning av fångst. Ett resnummer kan alltså innehålla flera trålhal, vadmast och eventuellt garnsättningar. Det innebär för närvarande att varje enskild punkt/ansträngning i loggboken inte kan kopplas till en specifik del av VMS-data för en viss resa. Positionsdata finns också från fiskerifartyg från övriga EU-länder samt Norge. Positionsdata saknar i detta fall koppling till fångst eller fartygsinformation.

De fiskerier/redskap som behandlas i denna rapport är; finmaskig (<70 mm) bottentrål med och utan rist, grovmaskig bottentrål med och utan rist, finmaskig (<70 mm) flyttrål, grovmaskig flyttrål, bottengarn, burar, drivlina, dörj, garn, grimgarn, landvad/not, lysfiske, långlina, skrapor, snurrevad och snörpar.

**Tabell 3: Analyserade arter och i vilka naturtyper dessa räknas som karaktärsarter för Natura 2000 habitat enligt utkast till naturtypsvisa vägledningar för Natura 2000, under utarbetande, ej publicerade)**

Art/Habitat	Sandbankar	Estuarier	Blottade ler- och sandbottnar	Laguner	Vikar och sund	Rev
Abborre		X		X	X	
Gädda		X		X	X	
Piggvar	X		X	X	X	
Rödspotta	X		X	X	X	
Siklöja		X				
Sill/Strömming	X					X
Skarpsill	X					
Skrubbskädda/ Flundra	X	X	X	X	X	
Torsk	X				X	X
Ål	X				X	
Öring		X			X	

### Resultat för Pilotområdena

I tabell 2 visas de fiskerier som företagits inom pilotområdena med antal ansträngningar och totalfångst för dessa. Resultaten presenteras dels per år och dels som ett medel per år. Fisketrycket inom pilotområdena var generellt lågt med en något högre aktivitet i områdena på västkusten. De klart vanligaste fiskerierna i Tjörn-Orust området uttryckt som antalet ansträngningar var garn (sill och skarpsill vanligaste fångsterna) och burfiske (havskräfta, ål och hummer vanligaste arterna). Även skrapor var ett relativt frekvent fiskeri. Fångstmässigt dominerade lysfisket som för perioden 2007–2009 stod för ungefär 50 % av totalfångsten följt av skrapor. Trålfiske är inte tillåtet inom områdesgränsen för Tjörn-Orustområdet och de fiskerier som i loggboken

noterats där (tabell x) är antagligen felpositioneringar. Inom områdesgränsen för Lilla Middelgrund domineras både totalfångsten och antalet ansträngningar av grovmaskiga (>70 mm) bottentrålar (havskräfta och fjärsing vanligaste fångsterna). Även ett visst garn- och dörjfske förekommer inom området.

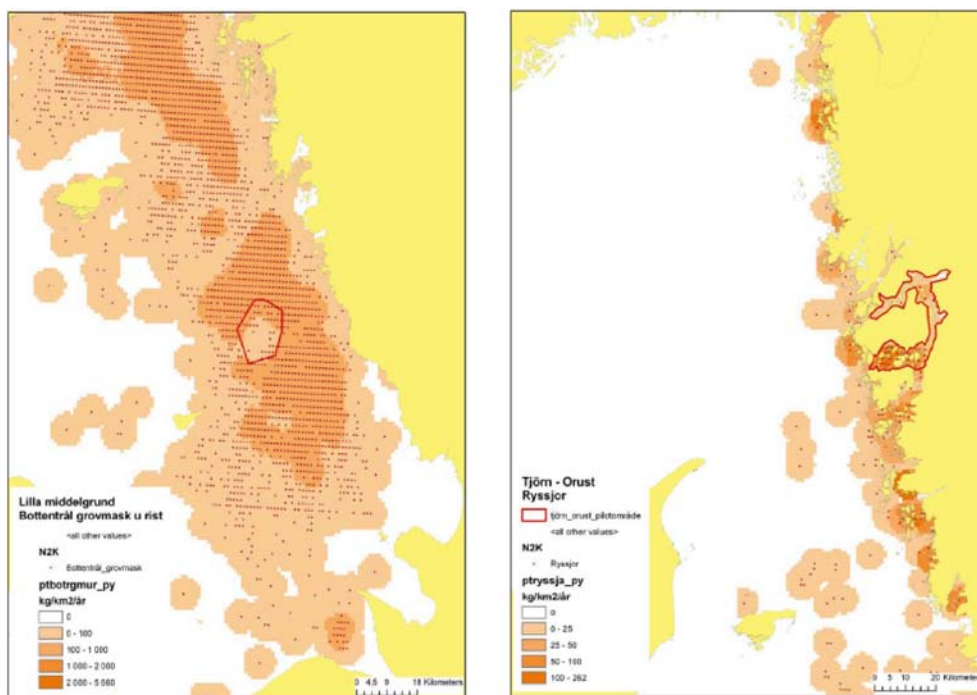
För områdena i Östersjön var fisketrycket under perioden lågt. För Kvädöfjärden och Örefjärden identifierades inget fiske inom områdesgränserna men enligt Länsstyrelsen i Östergötland finns det två personer som fiskar yrkesmässigt i mindre skala. Under 2008 fiskades totalt ungefär 8 ton ål, 1 ton flundra, 300 kg abborre, 500 kg av vardera sik och abborre. Av gädda och abborre är det sannolikt att fritidsfisket står för betydligt större årliga fångster än yrkesfiskarna. I Gålö och Stora Nassa-Svenska Högarna-området identifierades två fiskerier; garn (sik, flundra och abborre vanligaste arterna) och finmaskig (<70 mm) flyttrål. Dock är det registrerade flyttrålsfisket fråga om felpositioneringar, eftersom satellitsignalerna för samma fiskefartyg visar på aktivitet i ett annat område under dessa fiskeresor.

Rasterkartorna som visar fiskerier som identifierats i och/eller i närområdet av pilotområdena visas i bilaga 2. Kartorna för de olika fiskerierna visar att det bedrivs en hel del fiske i närområdet kring områdena på västkusten. Kring Lilla Middelgrund dominerar trålfisket och speciellt den grovmaskiga varianten verkar vara vanlig i området. I pilotområdet kring Tjörn och Orust indikerar kartorna att det pågår en betydande fiskeriaktivitet med både mer kustnära fiskerier som, ryssjor, garn och burar, men även längre ut till havs förekommer en omfattande aktivitet i form av olika former av trålning.

Tabell 4: Identifierade fiskerier inom pilotområdena. Totalfångst och antal ansträngningar (antal resor i loggboken) anges dels per år och dels som medel för 2007 till 2009. Uppgiftern gällande flytträ i St Nassa - Svenska Högarne är sannolikt ett resultat av felpositionering i loggboken.

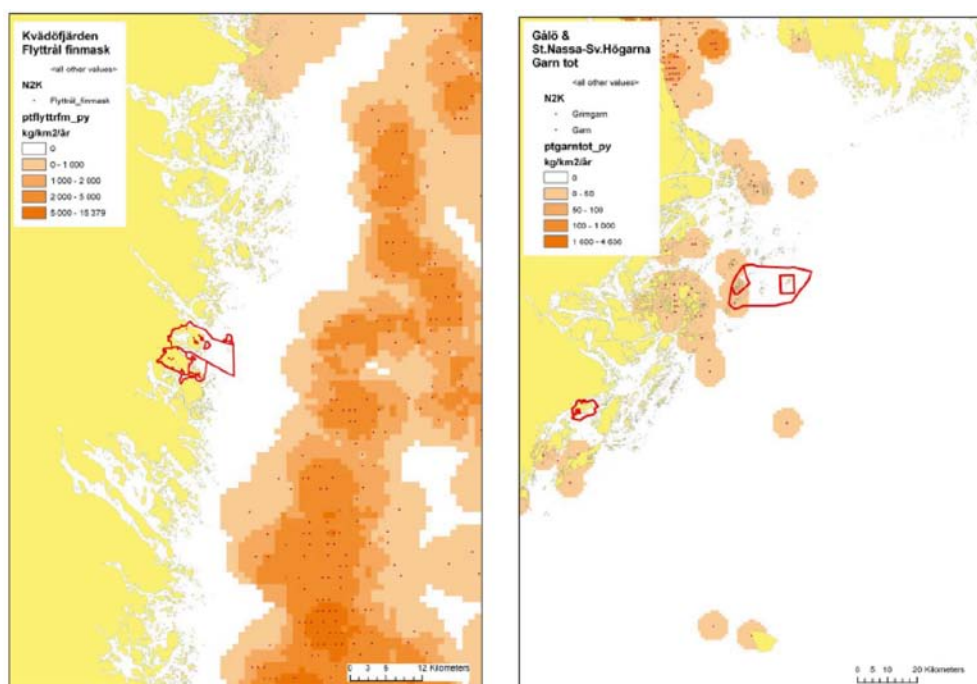
Område	Fiskerif	2007		2008		2009		Freakvens	Anstr.07-09		Fångst 07-09		Fångst 07-09 kg/km2
		Anstr	Fångst (kg)	Anstr	Fångst (kg)	Anstr	Fångst (kg)		medel	medel	medel	medel	
Tjörn-Orust	Bottentrål_finnmask	-	-	1	375	-	-	1	0,3	125	1	1	
	Bottentrål_finnmask_rist	8	1 472	-	-	1	81	2	3,0	518	3	3	
	Bottentrål_grovmask	4	576	-	-	1	113	2	1,7	230	1	1	
	Bottentrål_grovmask_rist	4	355	1	16	2	218	3	2,3	196	1	1	
	Burar	2	10	5	526	10	866	3	5,7	467	3	3	
	Dörj	1	10	2	42	-	-	2	1,0	17	0,1	0,1	
	Garn	19	8 675	50	16 972	11	3 259	3	26,7	9 635	55	55	
	Lysfiske	7	117 500	9	92 450	5	27 450	3	7,0	79 133	455	455	
	Ryssjor	51	28 362	84	26 129	54	20 541	3	63,0	25 011	144	144	
	Skrapor	19	60 043	13	25 401	12	20 685	3	14,7	35 376	203	203	
Snörpar	3	19 000	-	-	-	-	1	1,0	6 333	36	36		
	Σ	118	236 003	165	161 911	96	73 213	3	126,3	157 042	903	903	
Lilla Middlegrund	Bottentrål_grovmask	118	23 418	65	12 238	83	14 878	3	88,7	16 845	94	94	
	Bottentrål_grovmask_rist	2	121	33	3 268	30	2 437	3	21,7	1 942	11	11	
	Burar	3	90	-	-	-	-	1	1,0	30	0,2	0,2	
	Dörj	5	3 044	2	440	-	-	2	2,3	1 161	7	7	
	Garn	24	6 764	6	1 011	9	2 330	3	13,0	3 368	19	19	
	Σ	152	33 437	106	16 957	122	19 645	3	126,7	23 346	131	131	
Kvadofjärden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Gålb	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
St.Nassa - Sv.Högarne	Flytträ_finnmask	2	100 000	-	-	-	-	1	0,7	33 333	114	114	
	Garn	17	592	12	316	11	225	3	13,3	378	1	1	
	Σ	19	100 592	12	316	11	225	3	14,0	33 711	115	115	
Örefjärden - Snöbans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	





Figur 4: Kartan till vänster visar fiske med grovmaskig bottentrål utan rist i pilotområdet Lilla Middelgrund medan kartan till höger visar fångst med ryssjor i pilotområde Tjörn-Orust. Totalfångst av redskap i kg per kvadratkilometer och år beräknat som ett medel för data mellan 2007 och 2009. Punkter visar sättningspositioner för aktuellt fiskeri. Samtliga kartor finns i Bilaga 2.

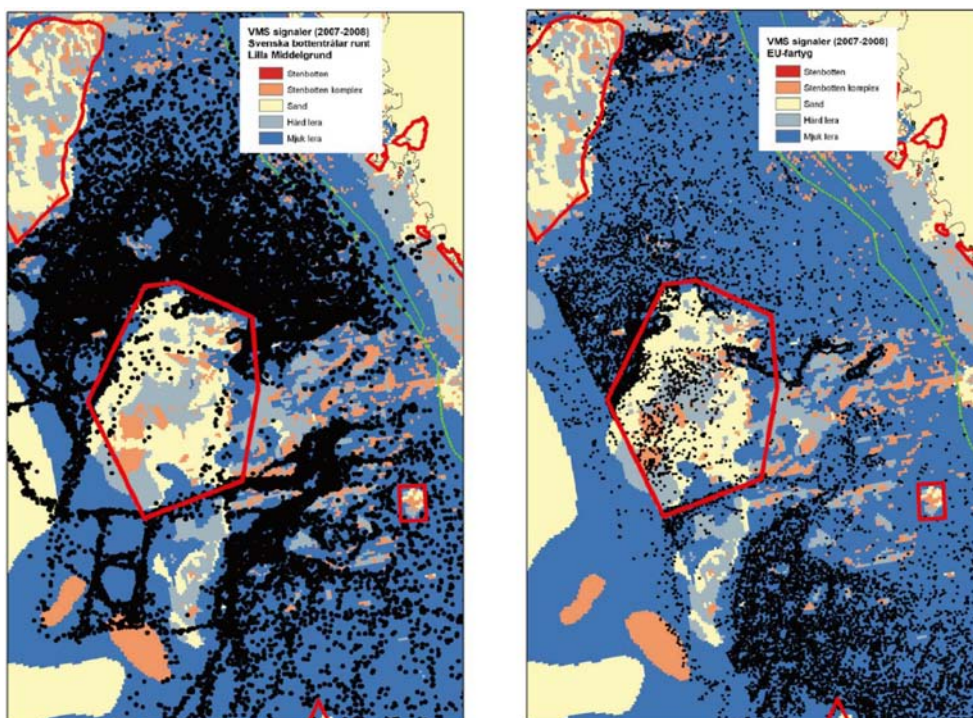
I Östersjön var aktiviteten lägre. Trålning med finmaskig flyttrål var omfattande i de öppna vattenmassorna utanför Kvädöfjärden och Stora Nassa-Svenska Högarna. Vid Stora Nassa-Svenska Högarna visar resultaten att fiske med flyttrål förekommer ganska nära områdesgränsen. Mer kustnära var garnfiske det mest frekventa fisket kring alla tre områdena i Östersjön, men det förekom även ett visst fiske med bland annat ryssjor och bottengarn. Kring Örefjärden var burar ett redskap som använts i högre utsträckning jämfört med de andra områdena i Östersjön.



Figur 5: Kartan till vänster visar fiske, med finmaskig flyttrål utanför pilotområde Kväddfjärden. Kartan till höger visar fiske med garn vid pilotområdena Gålö och St.Nassa-Sv.Högarna- Totalfångst av redskap i kg per kvadratkilometer och år beräknat som ett medel för data mellan 2007 och 2009. Punkter visar sättpositioner för aktuellt fiskeri. Samtliga kartor finns i Bilaga 2

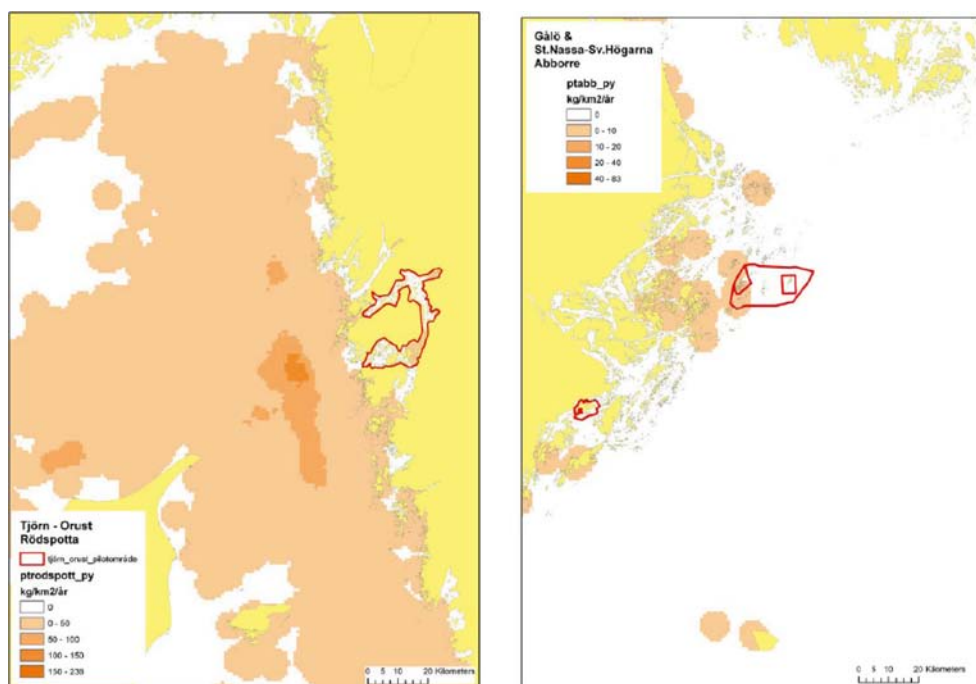
VMS-analysen bekräftar att det finns fiskeaktivitet inom områdesgränsen för Lilla Middelgrund. I övriga områden saknas VMS-signaler, undantaget ett antal snörpvsbåtar i Orust/Tjörn-området.

Vänstra kartan i figur 6 visar sättpositioner för svenska båtar som använt sig av bottentrålar i området kring Lilla Middelgrund (inklusive fiske med rist). Enstaka positioner från flyttrålfiske och dörj finns på Lilla Middelgrund men visas inte. Den högre kartan visar sättpositioner från utländska fartyg. För närvarande kan det inte klargöras vilka redskap dessa båtar använt, men det visar ändå att det råder en ganska omfattande aktivitet från utländska båtar, framförallt danska fartyg, i området. Detta indikerar i sin tur att det finns ett stort mörkertal vad gäller fångsterna som redovisas för Lilla Middelgrund i denna rapport då dessa endast bygger på data från svenska fartyg. Detta problem gäller generellt för allt fiske utanför 4nm i Skagerrak och Östersjön och 3nm i Kattegatt där andra nationer har tillträde. Dock kan vi endast se andra nationers VMS-data (d.v.s. fartyg större än 15 meter), inte landningar och journalföring.



Figur 6: Kartan till vänster visar sättningspositioner från svenska fartyg med VMS-system som fiskat med bottentrål i området kring Lilla middelgrund under perioden 2007-2009. Kartan till höger visar sättningspositioner från utländska fartyg med VMS-system som fiskat i området kring Lilla middelgrund under perioden 2007-2009. Kartunderlaget med substratinformation är framtaget inom BALANCE-projektet.

Rasterkartorna som visar fångster av karaktärsarter som identifierats i och/eller i närområdet av pilotområdena visas i bilaga 3. Information om utbredningen av habitattyper inom de skyddade områdena saknas eller är ofullständig för de flesta aktuella pilotområdena och det är därmed svårt att göra en högupplöst rumslig analys av fångster av karaktärsarter inom de specifika habitaterna. I dessa fall kan en mer översiktlig genomgång på skyddsområdesnivå göras av vilka habitattyper som utpekats och omfattningen av fiske på karaktärsarter inom de skyddade områdena.



Figur 7: Kartan till vänster visar fångst av karaktärsarten rödspotta i pilotområde Tjörn-Orust. Kartan till höger visar fångst av abborre i pilotområden Gålö och St.Nassa-Sv.Högarna.Abborre. Fångst av art i kg per kvadratkilometer och år beräknat som ett medel för data mellan 2007 och 2009. Samtliga kartor finns i Bilaga 3.

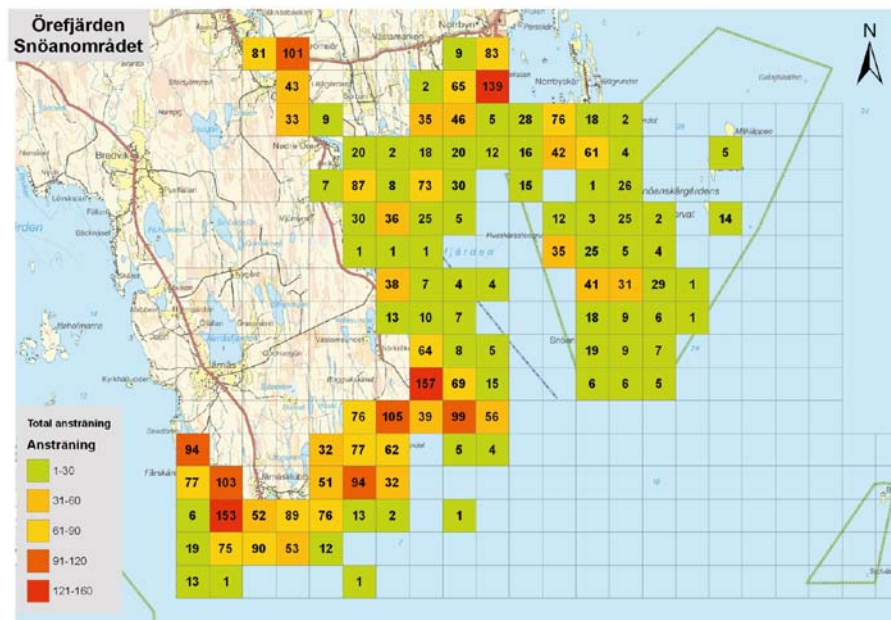
## Information om fritidsfiske

Det var betydligt svårare att få samlad information om fritidsfiske i pilotområdena. Fiskeriverket genomför bl.a. regelbundet en enkät för att kartlägga svenskarnas fiskevanor. Dock är skalan på enkäten inte tillräcklig för att ge detaljerad information om fritidsfiske i särskilda områden. Den nationella enkäten kan ge en indikation på huruvida fisketrycket är stort eller inte i ett visst område, men utöver denna typ av information behöver detaljerad information tas vid behov. I vissa kustnära områden kan fritidsfisket stå för en stor del fångsterna av vissa arter, vilket även är fallet i flertalet av de pilotområden som ingick i projektet som t.ex. Kvädöfjärden och Örefjärden – Snöanskärgården. Länsstyrelserna som var med i projektet hade en uppfattning om omfattningen av fiske i området, men förutom för Snöanskärgården, där en enkätundersökning var genomförd, fanns ingen sammanställd information om fritidsfiske.

**Exempel på resultat av fiskeenkät - Örefjärden – snöanskärgården**

Under 2007 utfördes på uppdrag av Länsstyrelsen en enkätstudie i pilotområdet. Sammanfattande resultat finns i rapporten "Fiske i skyddsvärd marin natur" meddelande 2009:5 Länsstyrelsen i Uppsala län. Rapporten finns tillgänglig på Länsstyrelsens hemsida:

Ett aktivt husbehovs- och fritidsfiske förekommer inom området, framför allt inriktat mot sik, siklöja, strömming, abborre och gädda. Fiskeenkäten riktades till boende i kustområdet mellan Nordmaling och Hörnefors. Av 938 enkäter besvarades 731. Bland dem som svarade fanns en aktiv yrkesfiskare. Denne fiskade uteslutande med nät, mest siklöja (1,2 ton) och i övrigt abborre (ca 200 kg). 13 personer såg sig som binäringsfiskare. Dessa tog mest sik (i genomsnitt 56 kg/år) och strömming (55 kg/år). 90 personer uppgav sig vara husbehovsfiskare. Även de var inriktade på sik (22 kg/år) och strömming (16 kg/år). Tre av dem fångade också flodnejonöga i Öreälven, totalt omkring 12 700 per år.



Figuren visar Rumslig fördelning av den totala fiske ansträngningen per år i pilotområdet baserat på enkätstudien.

Konklusion: Resultaten från fiskeenkäten visar hur mycket man fiskar, med vilka metoder och var man fiskar och ger en god bild av yrkes- och fritidsfiske i området. Det som saknas är en heltäckande bild av var man fiskar med vilka metoder och när man fiskar med vilka metoder. Enkäten ger värdefull information till grund för att identifiera möjliga konflikter med bevarandevärden. I kustnära områden med mycket fritidsfiske och småskaligt yrkesfiske så utgör enkäten ett närapå nödvändigt underlagsmaterial.

Utöver detta utförde Fiskeriverket hösten 2003 en intervjustudie med yrkesfiskare har utförts av (Kartläggning av lekområden för kommersiella fiskarter längs den svenska ostkusten, - en intervjustudie). Intervjuerna innefattade frågor om lekplatser för gös, sik, strömming, flundra, siklöja och piggvar. Arbetet finns tillgängligt för Länsstyrelserna och publiceras nu i Fiskeriverkets publikationsserie FINFOn. För Västerbottens del ger materialet en överblick över potentiella lekområden för sik, siklöja och strömming.

## Diskussion och slutsatser att föra vidare till vägledningen

För samtliga pilotområden bedöms underlaget gällande marina naturvärden vara tillräckligt för att kunna formulera syften och övergripande bevarandemål för områdena. Dock saknas ofta tillräcklig högupplösta utbredningskartor för de olika habitaterna vilket försvårar bedömningen av effekten av olika pågående fisken i områdena.

För pilotområden kunde oftast data om yrkesfisket tas fram, även om väldigt lite yrkesfiske pågår i flertalet av dessa områden. VMS-data för båtar över 15 meter ger god information för att kunna bedöma fiskets påverkan på olika habitat, under förutsättning att habitatkartor finns tillgängliga. VMS-data kan fås fram för alla nationer som fiskar i svenska vatten, men det är svårt att få tillgång till fångststatistik från andra nationers fiskare.

För båtar under 15 meter måste data tas från loggböcker och kustjournaler. I fiskeloggböckerna finns information om redskap, totalfångst och fångst av specifika arter för varje sättposition. Detta möjliggör relativt detaljerade rumsliga analyser av hur olika fisken bedrivs. I kustfiskejournalen anges enbart centrumunkten för fiske med varje redskap per redovisningsperiod (månad). Dessa datakällor ger inte lika bra noggrannhet som VMS-data men vi bedömer att informationen från loggböckerna ger en indikation på var och hur fiske bedrivs i anslutning till naturvärden. I vissa fall kan informationen behöva kompletteras, t.ex. med enkätundersökningar och inventeringar av fiskeredskap i kustnära områden. Normalt krävs ett samråd med fisket och en kartläggning av fisket för att se om det påverkar bevarandevärdena negativt. Konsekvenser av regleringar som t.ex. förflyttning av fiskeansträngning till andra områden mm bör också beaktas.

Kunskapen om fisk utifrån perspektivet bevarande är ofta bristfällig, och därför kan det behövas kompletterande inventeringar inför bildande av ett skyddat område. I områden med äldre inventeringar uppstår problemet att det inte finns tillräckligt bra information för att kunna följa upp skyddet. De senare åren har dock mer pengar skjutits till genomförandet av fiskinventeringar. Det inkluderar t.ex. de senaste utsjöbanksinventeringarna, varav pilotområdet Lilla Middelgrund var ett område. Projektet bedömer att Havs- och vattenmyndigheten ytterligare kommer förbättra förutsättningarna för att öka kunskapen gällande fisk och fiske i skyddade områden.

Länsstyrelserna bör i det tidiga samrådet med Fiskeriverket (senare Havs- och vattenmyndigheten) efterfråga vilken information som finns att tillgå gällande yrkesfiske för området. Havs- och vattenmyndigheten bör ansvara för att tillhandahålla sådan information till länsstyrelser och kommuner.

Projektet konstaterar att det är svårt är att få fram tillräckligt detaljerad information om fritidsfiske, bl.a. eftersom detta inte omfattas av någon rapportskyldighet. I kustnära områden kan fritidsfiske (hundredskapsfiske och husbehovsfiske) stå för betydande fångster. På utsjöbankar och i djupområden kan det pågå ett riktat fritidsfiske efter vissa arter som potentiellt skulle kunna

påverka beståndsstruktur och delar av ett habitat. Projektet anser att i de fall där en länsstyrelse eller kommun avser att införa ett marint områdesskydd och bedömer att förekomsten av fisk är viktig för att upprätthålla bevarandevärdet, bör en sammanställning av fritidsfisket göras. Länsstyrelsen eller kommunen ansvarar för detta, men bör genomföra undersökningen i samråd med Havs- och vattenmyndigheten. Den sistnämnda myndigheten bör ansvara för att tillhandahålla information om var undersökningar av fritidsfiske har genomförts och resultaten av sådana. En sådan kommunikation förebygger dubbelarbete och möjliggör att tidigare undersökningar används som referensmaterial.

**FÖRSLAG:**

- Arbetet med inventering av fisk och fiske i skyddsvärda områden förstärks ytterligare.
- Havs- och vattenmyndigheten tillhandahåller, genom samrådsprocessen vid områdesskydd, tillgänglig information gällande yrkesfiske till länsstyrelser och kommuner.
- Länsstyrelsen eller kommunen ansvarar för att ta fram kompletterande information om fritidsfiske. Detta bör genomföras i samråd med Havs- och vattenmyndigheten.

# Analys av effekter från fisket på skyddsvärda marina arter och habitat

Vissa fiskemetoder kan påverka skyddsvärda arter och habitat negativt. För att kunna analysera detta sammanställdes en matris med syfte att belysa vilka fiskemetoder som påverkar olika hotade, eller på annat sätt skyddsvärda, naturtyper och arter. Detta ger en överblick och är tänkt som en hjälp för länsstyrelser och kommuner att avgöra när fiskeregleringar bör övervägas.

En lista över olika fiskemetoder sammanställdes och ambitionen var att göra listan kort, men ändå så detaljerad att det går att utläsa skillnader i effekt av olika fiskemetoder. Listan anpassades även till de kategorier fisken som anges i yrkesfiskets loggböcker.

De skyddsvärda naturtyperna, som togs med i matrisen, representerar samtliga marina Natura 2000 habitat där fiske kan ske. Listan kompletterades med ett antal habitat som är upptagna på OSPARs ”rödlista”<sup>35</sup>. Motsvarande habitat inom HELCOMs ”rödlista”<sup>36</sup>, som är under revidering, bedömdes täckas ganska väl in av Natura 2000- och OSPAR-habitaten. Dock kan det finnas behov efter det att revideringen är slutförd att lägga till någon habitattyp. De skyddsvärda arterna i matrisen representeras av de marina arter som kan tänkas komma i kontakt med fiske och som finns förtecknade antingen i Art- och Habitatdirektivet eller i Fågeldirektivet. Även här kompletterades artlistorna med ytterligare arter enligt OSPARs rödlista. Inga ytterligare arter enligt HELCOM lista bedömdes relevanta, men även här kan kompletteringar komma att behövas när revideringen är slutförd. För fåglarna kompletterades artlistan med ytterligare ett antal ”ansvarsarter” där fiske bedöms kunna påverka populationerna.

Projektet tog fram en bedömningsskala för potentiell påverkan från fiske. Bedömningen utgår ifrån påverkan på gynnsamt tillstånd och förmågan till återhämtning. Vid påverkan på gynnsamt tillstånd bedöms fiskets påverkan på habitatets funktion, struktur eller typiska arter. För bedömning av arter utgår den från påverkan på populationerna.

Målsättningen är att länsstyrelsen eller kommunen, med utgångspunkt i bevarandemålen för området, identifierar skyddsvärda arter och habitat samt inhämtar tillgänglig information om pågående fisken i området. Utifrån denna information ger matrisen ett stöd att värdera potentiell påverkan från fiske och avgöra om regleringar av fisket behövs.

---

<sup>35</sup> OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats (Reference Number: 2008-6)

<sup>36</sup> HELCOM lists of threatened and/ or Declining Species and Habitats. Baltic Sea Environment Proceedings No.113



Ingen eller försumbar påverkan.	Oberoende av intensitet, tidpunkt eller geografiskt område påverkas inte gynnsamt tillstånd varken för areal, typiska arter, struktur eller funktion. (Ingen reglering behövs)
Måttlig påverkan	Påverkan på gynnsamt tillstånd är måttligt genom att en eller ett par av kriterierna för areal, typiska arter, struktur eller funktion påverkas, beroende på intensitet, tidpunkt eller geografiskt område. God återhämtningsförmåga. (Reglering kan behövas)
Stor påverkan	Påverkan på gynnsamt tillstånd är stor genom att flera av kriterierna för areal, typiska arter, struktur eller funktion påverkas. Måttlig eller dålig återhämtningsförmåga vid frånvaro av aktivitet. (Reglering bör genomföras)
Mycket stor påverkan	Påverkan på gynnsamt tillstånd är mycket stor. Irreversibla effekter. (Reglering måste införas för att uppnå syftet med skyddet)

Figur 8: Skala för bedömning av påverkan från fiske på marina habitat.

Bedömningsskalan och klassningen av återhämtningsförmåga är en förenkling av den skala för återhämtningsförmåga som togs fram inom forskningsprogrammet MARBIPP<sup>37</sup>.

ÅTERHÄMTNINGSFÖRMÅGA	DEFINITION
God	Återhämtning inom ett år (d.v.s nästa års lek, vegetation etc. påverkas inte)
Måttlig	Återhämtning inom 1-5 år
Dålig	Återhämtning inom 5-10 år
Mycket dålig	Återhämtning tar mer än 10 år och irreversibla skador uppstår

Figur 9: Skala för bedömning av återhämtningsförmåga.

Bedömningen utgår från ”worst case scenario” dvs. vad är påverkan på arten eller habitatet vid ett betydande fiske?. Det medför att bedömningen av länsstyrelsen eller kommunen måste kompletteras med lokal information om intensiteten av pågående fiske samt potentiellt fiske i framtiden, för att göra en slutgiltig bedömning av behovet att införa fiskeregleringar.

<sup>37</sup> www.marbipp.se

REDSKAPSGRUPP	REDSKAPSTYPER	HABITAT ENLIGT HABITATDIREKTIVET	
		Sandbankar 1110	Estuarier 1130
<b>Trål</b>	Flyttrål Finmaskig	Yellow	Green
	Flyttrål Grovmaskig	Yellow	Green
	Bottentrål Finmaskig (<70mm)	Red	Green
	Bottentrål Finmaskig (<70mm) med rist	Red	Green
	Bottentrål Grovmaskig (>70mm)	Red	Green
	Bottentrål Grovmaskig med rist (>70mm)	Red	Green
<b>Vad</b>	Landvad/Not	Green	Orange
	Snurrevad	Orange	Green
	Snörpar	Orange	Green
	Lysfiske med Vad/snörpar)	Red	Green
<b>Garn</b>	Garn	Yellow	Yellow
	Drivgarn	Yellow	Yellow
<b>Ryssjor och tinor</b>	Bottengarn	Yellow	Orange
	Ryssjor	Yellow	Yellow
	Burar	Yellow	Yellow
<b>Krokredskap</b>	Långlina	Yellow	Yellow
	Dörj	Yellow	Yellow
	Handredskapsfiske	Yellow	Yellow

Figur 10: Exempel på del av matrisen

Det har gjorts en hel del forskning som rör fiskets påverkan på marina arter och livsmiljöer, och de generella effekterna är relativt välkända. Effekterna kan grovt delas in i tre kategorier: påverkan på bottenmiljöer, bifångster samt påverkan på ekosystemfunktioner. För vissa av bedömningarna finns det bra vetenskapligt underlag, medan bedömningen i andra fall bygger på expertkunskap och antaganden. Där bedömningen är osäker utgår den från försiktighetsprincipen, vilket medför att en högre klassning valts. Matrisen föreslås bifogas vägledningen där det för varje bedömning även anges vetenskapliga referenser, om sådana finns, eller på vilket annat sätt bedömningen har utförts. Referenslistan gör inte anspråk på att vara komplett, men är ett urval av vad som bedöms vara mest relevant.

När det gäller skador på livsmiljöer så har olika typer av bottentrålar störst effekt, genom att ylevande organismer och biogena strukturer förstörs. Även andra redskap som rör bottenarna, som t ex nät och snörpvad, har i viss

mån negativa effekter. Påverkan på bottenmiljöer är välbeskrivna<sup>38</sup>. Även de generella problemen med bifångster av juvenil fisk och icke-målarter, fågel, däggdjur mm är välkända<sup>39</sup>. Dock är bifångstproblematiken på icke målarter i Östersjön och Västerhavet relativt dåligt kartlagd<sup>40</sup>. Fiskeriverket<sup>41</sup> bedömer att bifångster av säl inte är ett hot mot sälpopulationerna, medan bifångster av tumlare däremot anses från vissa håll<sup>42</sup> ha en betydande påverkan på bestånden, som är minskande och hotas.

I Östersjön är nätfiske den fiskemetod som bifångar flest fåglar. Storskarv var den vanligaste loggboksrapporterade bifångade fågelarten. Andra vanliga rapporterade bifångade arter är ejder, sillgrissla och alfågel som mest fastnar i torsk- och laxnät men även tordmule, smålom, tobisgrissla, vigg, knipa och storlom samt svärta kan fångas i betydande omfattning i förhållande till populationsstorlek som bifångst<sup>43</sup>.

De senaste åren har vi fått mer kunskap om vilka effekter fisket har på ekosystemen genom att man minskar bestånden av målarterna. Fisket är ofta inriktat mot stora rovfiskar och det har visat sig att man kan få dramatiska förändringar av ekosystemens funktion när man fiskar ner dessa bestånd.<sup>44</sup> De senaste åren har det också kommit flera svenska studier som visar på hur stora rovfiskar kan påverka ekosystemfunktion och bland annat reglera planktonblomningar i utsjön<sup>45</sup> och trådalgstillväxt på kusten<sup>46</sup>. Att predatorer på det här sättet, genom så kallade trofiska kaskader, indirekt kan påverka ekosystemfunktioner innebär att goda fiskbestånd kan vara en förutsättning för att man ska kunna uppnå bevarandemål för vissa naturtyper inom marina skyddade områden. I områden där man förbjudit fiske har man kunnat konstatera att fisken vanligen återkommer relativt snabbt<sup>47</sup> och att man därmed kan återställa ekosystemfunktioner, vilket till exempel kan leda till att man återfår habitatbildande vegetation<sup>48</sup>. Eftersom rovfiskar har en viktig strukturerande roll i svenska kustekosystem, samtidigt som det visat sig att ett flertal fiskar gynnas av fiskefria områden<sup>49</sup>, så kan begränsningar av fiske vara en åtgärd som förbättrar bevarandestatusen för vissa habitat och arter även i svenska marina skyddade områden.

När matrisen väl publiceras ställs myndigheterna inför frågan om uppdatering, både vad gäller aktuella skyddsvärda habitat och arter, likväl som forskning kring fiskeredskaps påverkan på miljön. Vem som har ansvaret för detta bör definieras innan publiceringen av matrisen och vägledningen.

---

<sup>38</sup> Jennings och Kaiser, Kaiser och de Groot 2000, Thrush och Dayton 2002

<sup>39</sup> Alverson et al 1994, Hall 1996, Hall och Mainprize 2005

<sup>40</sup> Österblom 2002

<sup>41</sup> Lunneryd et al 2004

<sup>42</sup> Berggren et al. 2002

<sup>43</sup> Lunneryd et al 2004, Österblom 2002, Österblom et al 2002

<sup>44</sup> Pauly m.fl. 1998, Jackson m.fl. 2001, Myers och Worm 2003, Heithaus m.fl. 2008

<sup>45</sup> Casini m.fl. 2008

<sup>46</sup> Moksnes m.fl. 2008, Eriksson m.fl. 2009

<sup>47</sup> Halpern och Warner 2002

<sup>48</sup> Shears och Babcock 2002

<sup>49</sup> Bergström m.fl. 2007

## Utformning av bevarandemål

Bevarandemålen anger vad som är skyddsvärt och definierar gynnsamt tillstånd för ett skyddat objekt. Gynnsamt tillstånd utgår från habitatets struktur, funktion och typiska arter. Bevarandemålen utgör därför grunden för att värdera om fiskeregleringar behövs i ett område eller inte. Erfarenheter från EMPAS projektet i Tyskland och arbete med skydd av Natura 2000-områden i Irländska sjön visar på att utformningen av bevarandemålen är avgörande för bedömning av behov av regleringar för fiske. En central uppgift i projektet var därför att utarbeta förslag på marina bevarandemål.

För Natura 2000 nätverket ska gynnsam bevarandestatus nås på så kallad biogeografisk nivå. Det vill säga att statusen på nätverket av olika habitat och arter utvärderas samlat i biogeografiska regioner. Svenska havsområden indelas i två marina biogeografiska regioner. Skagerrak ingår i den Atlantisk regionen medan övriga områden ingår i Baltiska regionen. Det medför att de enskilda havsområdenas status bedöms gemensamt med andra områden. Därför kan skyddsåtgärder behöva vidtas i ett enskilt område där kanske inte får så stor effekt, men genomförda i flera områden kan utgöra ett effektivt skydd.

Pilotlänen tog gemensamt fram förslag till marina bevarandemål för två av pilotområdena, ett kustnära och ett utsjöområde. För båda områdena finns ett bra marinbiologiskt underlag och det pågår processer med att inrätta skydd eller revidering av bevarandeplan. Bevarandemålen utformades utifrån Naturvårdsverkets nya riktlinjer<sup>50</sup> enligt en tredelad, hierarkisk struktur:

- **Syfte/bevarandesyfte** - Preciserar syftet med det skyddade området utifrån bevarandevärdena där. Syftet bör också ange den övergripande inriktningen för förvaltningen.
- **Bevarandemål** - Preciserar ytterligare syftet med reservatet /Natura 2000 området för respektive naturtyp och art. Ska ge en tydlig bild av hur det ska se ut när gynnsamt tillstånd råder.
- **Målindikatorer** - Utgörs av uppföljningsbara och tröskelnivåsatta indikatorer kopplade till bevarandemål för specifika naturtyper, arter eller friluftslivsaspekter.

Som underlag för att sätta bevarandemål innehållande struktur, funktion och typiska arter för de olika habitaterna användes utkast till naturtypsvisa vägledning för Natura 2000 habitat som är framtagna av Artdatabanken. Riktlinjerna för utformning av bevarandemål gäller dock både för Natura 2000-områden och naturreservat även om det finns skillnader i frihetsgraden att utforma bevarandemålen. Är det i Natura 2000 kan inte målen vara mer

---

<sup>50</sup> Nya riktlinjer för bevarandemål i naturreservat och Natura 2000-områden Naturvårdsverket PM 2010-06-10.

omfattande än vad definitionen av habitatet medger. I ett naturreservat kan man formulera målen fritt så länge som de omfattas av syftet med skyddet.

Förslagen till bevarandemål har stämts av mot Naturvårdsverkets nya riktlinjer. Förslagen till marina bevarandemål som har utarbetats i projektet bör utvecklas vidare av HaV i kommande vägledning, samt läggas ut på Naturvårdsverkets och HaVs hemsidor som exempel på marina bevarandemål.

#### **Exempel på bevarandemål för ett kustområde**

##### **Syfte med naturreservatet**

Det övergripande syftet med naturreservatet är att bevara ett kust- och skärgårdslandskap med för Västerbotten mycket låg påverkansgrad som en opåverkad helhetsmiljö med dess värdefulla natur- och kulturmiljö. Områdets rika och omväxlande marina miljöer och landmiljöer som präglas av landhöjning ska bevaras i ett närmast naturligt och ostört tillstånd så att förutsättningarna för en naturlig flora och fauna tryggas. Områdets betydelse för skyddsvärda arter exempelvis häckande kustfåglar skall bevaras och stärkas. De i området ingående Natura 2000- naturtyperna och arterna ska ha en gynnsam bevarandestatus

##### **Bevarandemål**

###### **1150 Laguner**

Lagunerna ska präglas av god vattenkvalité, naturlig vattenomsättning med en variation i salthalt och temperatur i tid och rum samt en artrik undervattensvegetation. Lagunernas betydelse som reproduktions- och uppväxtområde för fisk t.ex. gädda och abborre samt födosöksområde för vadare och änder ska bevaras och stärkas. Förekomsten av typiska arter av kransalger och kärlväxter ska följa en naturlig successionsordning. Den helt övervägande delen av arealen, motsvarande 35 ha laguner, ska vara opåverkade från fysiska skador, antropogen belastning och främmande arter.

###### **1170 Rev**

Reven skall präglas av en naturlig zonerings med förekomst av fastsittande alger och filterande fauna samt en naturlig förekomst av predatorisk fisk. Det skall inte förekomma någon påtaglig minskning av utbredningen hos de typiska arterna gaffeltång, blåstång och blåmussla. Revens betydelse som reproduktions- och uppväxtområde för djurarter t.ex. sik, strömning och blåmussla skall skyddas och stärkas. Den helt övervägande delen av arealen motsvarande 5 200 ha rev ska vara opåverkade från fysiska skador och onaturlig grumling. Vattenkvaliteten ska vara god.

### Exempel på bevarandemål för ett utsjöområde

#### Bevarandesyfte

Syftet med Natura 2000-området är att de naturtyper som finns i området ska bevaras långsiktigt. Varje naturtyp ska bidra till att upprätthålla gynnsam bevarandestatus inom sin biogeografiska region. Det här området utgör därför en viktig del i det ekologiska nätverk av områden som Natura 2000 bygger på. Det främsta syftet i detta område är att bevara de marina naturtyperna i ett stort område av unik havsmiljö, som erbjuder livsbe-  
tingelser för en mycket speciell och artrik fauna och flora.

#### 1110 Sublittoral sandbankar

Sandbankarna ska präglas av god vattenkvalité, naturlig vattenomsättning och naturlig variation av substrat samt en artrik och varierad vegetation och fauna. Sandbankar i utsjöområdena ska kunna fungera som refuger för marina arter som trängts bort från mer kustnära områden.

Där sjögräsängar eller maerlbottnar förekommer ska arealen, djuputbredningen och kvaliteten på dessa inte försämrats. Sandbankarnas betydelse som reproduktions- och uppväxtområde för fisk, t.ex. olika arter av plattfisk, ska bevaras och stärkas.

Artsammansättningen och storleksfördelningen hos fisk eller andra organismer ska vara naturlig. Främmande arter eller populationer ska inte inverka negativt på artsammansättningen hos de naturligt förekommande arterna. De typiska arter som förekommer i området ska inte minska i antal eller i populationsstorlek.

Den antropogena belastningen i form av utsläpp och läckage av övergödande näringsämnen, olja och kemikalier ska vara försumbar. Vattenutbytet och strömförhållanden ska vara naturliga. Konstgjorda livsmiljöer ska inte skapas. Endast naturlig grumling, sedimentation eller resuspension ska förekomma. Fysiska skador från t.ex. trålspar, muddertippning och dikning för anläggning av kabel och rör ska inte förekomma.

## Diskussion och slutsatser att föra vidare till vägledningen

Följande frågeställningar i relation till utformning av marina bevarandemål, har framförallt diskuterats:

- Kan bevarandemålen ange ett önskat tillstånd eller måste vi förhålla oss till det tillstånd som råder?
- Utformning av bevarandemål när kunskapen om habitat, arter och funktioner är ofullständig?
- Hur hantera effekten av mänsklig påverkan i bevarandemålen? Är t.ex. ”frånvaro av trålspar” ett bevarandemål, en målindikator eller en påverkansfaktor som enbart ska beskrivas i bevarandeplanen men inte i målen?
- Hur hantera naturliga beståndsvariationer och processer?
- Behovet av att inkludera bevarandemål gällande fiskars strukturerande funktion i marina system och likaså fiskars beroende av specifika habitattyper

- Hur bör / kan vi hantera förvaltning av fiske på olika skalor för t.ex. pelagiska och rörliga bestånd jämfört med stationära bestånd, i förhållande till bevarandebestånden i skyddade områden.

#### KAN BEVARANDEMÅLEN ANGE ETT ÖNSKAT TILLSTÅND?

Bevarandemålet ska beskriva ett gynnsamt tillstånd samt förutsättningarna för att gynnsamt tillstånd skall kunna infinna sig. Detta medför att för habitatets naturligt förekommande funktioner, strukturer och typiska arter, måste finnas. Finns inte förutsättningarna för gynnsamt tillstånd kan därför området behöva återställas. Det kan vara genom att pågående verksamhet behöver regleras, t.ex. trålning eller annan form av fiske som påverkar en revstruktur eller andra känsliga marina livsmiljöer eller strukturer. I synnerhet kan detta vara nödvändigt om det handlar om habitat som är under stor påfrestning i hela den marina regionen och att det därmed inte finns tillräcklig med livsmiljöer som uppnår gynnsamt tillstånd för att gynnsam bevarandestatus kan nås på bioregional nivå. Det är dock inte enligt direktivet tillåtet att reglera verksamhet för att skapa ett habitat som inte finns i området.

#### UTFORMNING AV BEVARANDEMÅL NÄR KUNSKAPEN OM HABITAT OCH ARTER ÄR OFULLSTÄNDIG

Ofta är informationen om habitat och arters utbredning, förekomst och status begränsad. Det medför att det kan vara svårt både att sätta bevarandemål, målindikatorer samt att utförligt bedöma behovet av regleringar.

För utbredning av areal är lösningen relativt enkel eftersom arealen habitat inte får minska jämfört med arealen vid utpekandet (artikel 6.2). Är det en stor osäkerhet om arealens utbredning kan därför ett mått jämfört med året för utpekande sättas. Det är dock svårare med mål för struktur, funktion och typiska arter. T.ex. kan det vara svårt att bedöma huruvida stor rovfisk har en strukturerande funktion i ett habitat eller i vilken utsträckning ett garnfiske påverkar sammansättningen av typiska arter eller vilken sammansättning av typiska arter som ska eftersträvas för att gynnsamt tillstånd kan anses nås.

De nya riktlinjerna för bevarandemål underlättar dock detta arbete genom att bevarandemålen nu mer övergripande ska beskriva också förutsättningarna för gynnsamt tillstånd. Målet kompletteras sedan med uppföljningsbara målindikatorer. Indikatorerna kommer att kunna revideras och uppdateras allteftersom det tas fram bättre kunskap om områdena. Generellt bör försiktighetsprincipen beaktas.

För marina skyddade områden bör det normalt även tas fram indikatorer gällande fisk eftersom fisk kan ha en strukturerande funktion, utgöra en typisk art eller ett mått på områdets tillstånd. Det blev tydligt i arbetet att det rådde en stor brist på relevanta indikatorer för fisk och några förslag som togs fram inom projektet och föreslås redovisas i vägledningen. Marina indikatorer och särskilt för fisk kommer troligen behöver utvecklas. Detta sker framförallt inom Naturvårdsverkets projekt för uppföljning av skyddad natur.

Det kan i vissa fall vara lite svårt att avgöra om en målformulering ska ingå i bevarandemålet eller anges som målindikator, t.ex. vid hantering av antropogen påverkan. Ett exempel som togs upp i arbetet var om formuleringen ”Frånvaro av trålsår på subblitorala sandbankar” är del av bevarandemålet som beskrivning av struktur eller om det ska utgöra en målindikator som mäter påverkan. I det aktuella exemplet anses sannolikt formuleringen utgöra en indikator eftersom det finns en tydlig koppling mellan aktivitet och påverkan som lätt kan följas upp. Det kan dock hävdas att formuleringen ”botten-trålning får ej förekomma ” kan ingå i bevarandemålet om detta är en viktig förutsättning för att för gynnsamt tillstånd nås, dvs. en beskrivning av gynnsamt tillstånd. Troligen är det mer ändamålsenligt med mer generella skrivingar som t.ex. ”naturliga bottnar med obetydlig fysisk påverkan”.

#### NATURLIGA BESTÅNDSVARIATIONER OCH NATURLIGA PROCESSER I BEVARANDEMÅLEN.

Flertalet fiskbestånd har naturliga beståndsvariationer som för en del arter kan vara stora. Oftast beror de naturliga beståndsvariationerna på faktorer som inte kan regleras eller påverkas inom ett enskilt skyddat område. I skyddade områden med kustnära och mer stationära bestånd kan dock fiske i området eller annan lokal påverkan ha betydelse för beståndet, varför bevarandemål eller målindikatorer på fiskpopulationer kan vara relevant. Om det ingår i bevarandemålet att området ska hysa en naturlig populationsstruktur eller att populationen av en viss fiskart inte får minska är det viktigt med tillräcklig kunskap för att kunna sätta målindikatorer som visar när en population fluktuerar utanför sin normala variation. Relevanta indikatorer kan t.ex. vara en lägsta nivå för beståndet, mått på storlekssammansättning, andel stora rovfiskar eller reproduktion.

Kustnära livsmiljöer som t.ex. laguner, estuarier och grunda vikar och sund är i många områden i en naturlig succession. Det är viktigt att detta klargörs i bevarandemålet så att målet inte medför att t.ex. muddringar måste till för att gynnsamt tillstånd ska råda. Det är viktigt att värdera detta när typiska arter anges så att bevarandemålet inte låses till arter av t.ex. vandrande fisk, som naturligt kommer att försvinna från habitatet på lång sikt. En möjlig formulering för en lagun är t.ex. ”Förekomsten av typiska arter av kransalger och kärnväxter ska följa en naturlig successionsordning” tillsammans med mål om att området ska vara opåverkat av fysiska skador och antropogen påverkan.

#### FISKARS STRUKTURERANDE FUNKTION

Det är i beskrivningen av habitatets struktur och funktion som det framgår hur områdets karaktär och miljöförutsättningar ska vara för att gynnsamt tillstånd kan nås. Exempel på strukturer är t.ex. zoner av bentiska växtsamhällen, naturliga halter sedimentation eller en naturlig artsammansättning. Fisk kan utgöra en strukturerande faktor. Exempel på detta är att stor rovfisk kan påverka påväxt på bentiska växtsamhället eller tätheten av sjöborrar som



betar ner tångsamhället. Bevarandemålet ska även beskriva funktion. En funktion är t.ex. habitatets betydelse som reproduktion och uppväxtområde för fisk, rast- och födosöksområde för fågel, dvs. vad området bidrar med.

Fisksamhället, inklusive predatorer, kan oavsett bestånd behöva beredas förbättrade förutsättningar för att fullgott kunna utöva en strukturerande roll i skyddsområde. För att skydd skall vara befogat i det senare fallet bör det motiveras utifrån ett behov, dvs. att det finns en beskrivning och bedömning av områdets status som kopplar till den strukturerande påverkan fisksamhället har. Bedöms fisk vara en viktig strukturerande faktor för värdet i ett skyddat område, måste det dock övervägas om det är rimligt att förvalta fiskbeståndet på ett sådant sätt att den strukturerande funktionen kan nås, genom fiskereglering enbart i det skyddade området. Vid sådana överväganden måste fiskartens lokala biologiska förutsättningar beaktas för att avgöra om reglering av fiske på den aktuella geografiska skalan kan få något effekt på beståndet i fråga. För vandrande och pelagiska arter kan förvaltning på en större skala, i och kring ett nätverk av skyddade områden, ha betydelse för beståndets storlek och struktur. Det kan alltså finnas behov av att reglera fisk både i och i närheten av det skyddade områden för att säkerställa fiskarters strukturerande roll. I sammanhanget är det även viktigt att värdera effekten av en förflyttning av fiskeansträngning (displacement) och hur detta påverkar fiskbestånden och omkringliggande områden. Det kan därför behövas en reglering över större områden eller större delar av bestånd för att motverka påtagliga effekter av förflyttning av fiskeansträngning. Projektet har dock inte utvecklat bevarandemål och förvaltningsstrategier gällande fisk för marina nätverk, men detta är något som behöver utvecklas vidare framöver.

Det är viktigt att komma ihåg att bevarandemålen i detta sammanhang syftar till att uppnå gynnsamt tillstånd för ett naturvärde i form av livsmiljöer och arter och inte att förvalta fisk. Däremot är fiskförvaltningen beroende av livsmiljöer och ekosystem i gynnsamt tillstånd för fiskens reproduktion och tillväxt, på samma sätt som fiskförvaltningen kan påverka möjligheterna att uppnå gynnsamt tillstånd för en livsmiljö eller art.

#### BEVARANDEMÅL FÖR INTERNATIONELLT LISTADE ARTER OCH HABITAT

Både HELCOM<sup>51</sup> och OSPAR<sup>52</sup> har listor över hotade arter och habitat som Sverige åtagit sig att skydda. Ofta sammanfaller dessa arter och habitat med EU:s direktiv, men särskilt OSPAR har ett antal ytterligare habitat som t.ex. mjukbottnar med sjöpenor och grävande megafauna. Vid skydd av marina områden är det viktigt att se till att även bevarandemål utformas för sådana livsmiljöer och arter. Se vidare under avsnittet ”Diskussion och rekommendationer för vidare arbete”.

---

<sup>51</sup> HELCOM lists of threatened and/ or Declining Species and Habitats. Baltic Sea Environment Proceedings No.113

<sup>52</sup> OSPAR List OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats (Reference Number: 2008-6)

#### UTFORMNING AV BEVARANDEMÅL BEROENDE PÅ LAGSTIFTNING

Projektet har inte tagit fram konkreta exempel på i vilken grad utformning av bevarandemålen kan komma att påverka vilken lagstiftning som är bäst lämpad för att reglera fiske för att uppnå bevarandesyfte. Viss analys av detta finns under avsnittet ”Diskussion och rekommendationer för vidare arbete. Förslaget är att detta utvecklas ytterligare i den kommande vägledningen.

##### FÖRSLAG:

- Exempel på marina bevarandemål från projektet läggs ut på Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens hemsidor.
- Fisk som strukturerande faktor, och hur detta kan beskrivas i bevarandemålen, exemplifieras ytterligare i kommande vägledning.
- Målindikatorer för uppföljning av fisk i skyddade områden bör utvecklas ytterligare.
- Bevarandemål och förvaltningsstrategier för nätverk av marina skyddsområden bör tas fram.

# Juridiska förutsättningar för reglering av fiske i skyddade havsområden

## Inledning

### Syfte och frågeställningar

Syftet med detta avsnitt är att göra en analys gällande möjligheterna att reglera fiske i marina skyddade områden bl.a. Natura 2000, med stöd av miljöbalken och fiskerilagstiftningen samt hur nationell lagstiftning förhåller sig till EU:s rättsakter och då särskilt den gemensamma fiskeripolitiken. Analysen ska ligga till grund för ställningstaganden och vidare vägledning. Den väsentliga frågan i arbetet har varit vilken lagstiftning som kan och lämpligen bör användas för att reglera fiske inom marina skyddade områden inom Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon (EEZ). En karta som illustrerar de olika zonerna återfinns i början av avsnittet ”Kunskapsunderlag”.

### Rättsakter som är av betydelse för analysen

De rättsakter som diskuteras i analysen är fördraget om Europeiska unionens funktionssätt EUF-fördraget (som är en del av Lissabon fördraget), rådets förordning EG nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, som är EU:s grundförordning på fiskets område, nedan kallat GFP, EU:s direktiv 92/43/EG om bevarande av livsmiljöer och levande djur och växter det s.k. art- och habitatdirektivet, samt EU:s direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar<sup>53</sup>, s.k. fågeldirektivet. Annan lagstiftning som behandlas är miljöbalken, fiskerilagstiftningen och lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Tabell 5: Översikt över EU och nationell lagstiftning som berör marint områdesskydd.

EU lagstiftning	Nationell lagstiftning
EUF- fördraget	Miljöbalken
Grundförordningen, GFP	Fiskelagen
Art& habitatdirektivet	Lagen om Sveriges EEZ
Fågel direktivet	
Marina direktivet	

<sup>53</sup> Har ersatt direktiv 79/409/EG om bevarande av vilda fåglar

## Generella utgångspunkter

### Exklusiv och delad kompetens inom EU:s rättsområde

På de områden där EU har exklusiv befogenhet får endast EU lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna får göra detta endast efter bemyndigande från EU eller för att genomföra akter som har antagits av EU. Genom Lissabonfördraget fastslås att EU skall ha exklusiv befogenhet på vissa områden, bl.a. ”bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken”, se artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt<sup>54</sup>. Någon närmare diskussion om hur citatet ovan skall tolkas verkar inte ha skett vare sig nationellt eller i EU-arbetet. Lissabonfördraget förefaller dock inte avses innebära någon ändring i förhållande till tidigare praxis när det gäller omfattningen av den exklusiva kompetensen. Beslutsbefogenheterna när det gäller reglering av fiske framgår av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, som är EU:s grundförordning på fiskets område. I denna förordning återlämnas beslutsbefogenhet till medlemsstaterna i viss utsträckning.

På några områden föreskriver EU- fördraget inte någon gemensam heltäckande politik utan endast ett gemensamt handlande i vissa mer eller mindre avgränsade frågor. Inom sådana områden har EU och medlemsstaterna en delad kompetens, dvs. i den utsträckning som gemensamma åtgärder inte är möjliga eller ännu inte har vidtagits ligger rätten att besluta om regler kvar hos medlemsstaterna. Detta gäller bl. a miljöpolitiken. Enligt EU-rätten ska EU-förordningar gälla direkt som svensk lag utan att de behöver införlivas genom nationella bestämmelser. EU-direktiv ska genomföras genom nationella bestämmelser. Eftersom art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet är EU-direktiv har de genomförts genom nationell lagstiftning bl.a. genom bestämmelser i miljöbalken.

### Den gemensamma fiskeripolitikens räckvidd

Enligt EU:s regelverk inom den gemensamma fiskeripolitiken finns möjlighet för EU, genom rådet och parlamentet, att införa fiskeregleringar för att skydda marina ekosystem<sup>55</sup>. De åtgärder som enligt grundförordningen kan antas omfattar bland annat beslut om zoner eller perioder inom vilka fiskeaktiviteter är förbjudna eller begränsade, inklusive för att skydda lek- och uppväxtområden, samt särskilda åtgärder för att minska fiskeverksamhetens inverkan på de marina ekosystemen och icke-målarter. De åtgärder som beskrivs ovan beslutas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande<sup>56</sup>, vilket i korthet innebär att rådet och parlamentet i medbeslutande antar en rättsakt.

---

<sup>54</sup> EUF- fördraget, konsoliderad version av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>55</sup> Artikel 4 i EU:s grundförordning för fiske (Rådets förordning (EG) nr 2371/02)

<sup>56</sup> Artikel 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

Enligt EU:s grundförordning för fiske<sup>57</sup> kan både kommissionen och medlemsstaterna dessutom anta nödåtgärder om det finns tecken på ett allvarligt hot mot bevarandet av levande akvatiska resurser eller det marina ekosystemet på grund av fiskeverksamhet och detta kräver omedelbara åtgärder. Kommissionen får fatta beslut som gäller i sex månader och som kan förlängas med ytterligare sex månader. Medlemsstaterna får fatta beslut som gäller i tre månader. Medlemsstater och RACs ska konsulteras, enligt särskilt förfarande. Av förklarliga skäl är ställtiderna för konsultationsprocessen korta då kommissionen ska fatta beslut inom 15 arbetsdagar efter mottagen begäran, eller efter eget initiativ, om att införa nödåtgärder. Det är ytterst sällsynt att nödåtgärder fastställs. Medlemsstaterna får dessutom vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeriresurserna och för att minimera fiskets inverkan på bevarandet av de marina ekosystemen inom en gräns på 12 sjömil från dess baslinjer, förutsatt att gemenskapen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område. Medlemsstatens åtgärder ska vara förenliga med de mål som fastställs i EU:s grundförordning för fiske och får inte vara mindre stränga än gällande gemenskapslagstiftning. Om åtgärderna som införs kan påverka en annan medlemsstats fartyg får de inte vidtas förrän efter samråd med kommissionen, medlemsstaterna och de berörda regionala rådgivande nämnderna (RACs).

I tillägg till åtgärder inom en medlemsstats tolvmilgräns får medlemsstaterna enligt EU:s förordningar för tekniska regleringar vidta åtgärder som endast gäller fiskefartyg som för deras flagg, även utanför tolvmilgränsen, bland annat när det gäller villkor eller särskilda arrangemang för att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder<sup>58</sup>. Fiskeriverket kan till exempel införa redskapsbestämmelser för svenska fartyg som fiskar i Nordsjön, men liksom för de regleringar som införs av medlemsstaten enligt EU:s grundförordning för fiske får de inte vara mindre stränga än gemenskapslagstiftningen. Av förordningen för tekniska regleringar i Östersjön framgår att åtgärder även får införas i syfte att minska effekterna av fisket på det marina ekosystemet<sup>59</sup>.

I EU:s grundförordning för fiske (EG) nr 2371/2002 har det angivits ett antal åtgärdstyper, inklusive åtgärder för att skydda miljön och ekosystemen från fiske, för vilka EU som huvudregel förbehållit sig rätten att införa. Medlemsstaterna ges dock i viss omfattning rätt att använda samma åtgärdstyper för att komplettera och skärpa EU:s fiskeregler. Om syftet med att reglera fisket är att skydda naturmiljöer, t.ex. förbud mot trålning för att skydda värdefulla koraller, faller detta då inom det som enligt den gemensamma fiskeripolitiken skall beslutas på EU-nivå eller inom medlemsstaternas handlingsutrymme?

Den första frågan för att ringa in handlingsutrymmet borde vara att titta på tillämpningsområdet med grundförordningen. I artikel 1 anges den gemen-

---

<sup>57</sup> Rådets förordning (EG) nr 2371/2002

<sup>58</sup> Artikel 46 i Rådets förordning (EG) nr 850/98

<sup>59</sup> Artikel 26 i Rådets förordning (EG) nr 2187/05

samma fiskeripolitikens räckvidd 60. Den ska omfatta bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser, vattenbruk samt beredning och avsättning av fiskeri och vattenbruksprodukter. Vad avses då med detta? I artikel 3 i grundförordningen finns ett antal definitioner. Av stor betydelse är att levande akvatiska resurser definieras som tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras marina liv.

**EU:s förordning (EG) nr 2371/2002**

*Artikel 1.1*

Den gemensamma fiskeripolitiken skall omfatta bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser när sådana verksamheter bedrivs inom medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fiskefartyg.

*Artikel 1.2*

Den gemensamma fiskeripolitiken skall tillhandahålla samordnade åtgärder för

- c. bevarande, förvaltning och utnyttjande av de levande akvatiska resurserna
- d. begränsning av fiskets inverkan på miljön

*Artikel 3b och e*

*levande akvatiska resurser:* tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras marina liv.

*hållbart utnyttjande:* utnyttjande av ett bestånd på ett sådant sätt att det framtida utnyttjandet av beståndet inte kommer att hotas och inte får en negativ inverkan på de marina ekosystemen.

I artikel 1 och målsättningsbestämmelsen i artikel 2 kan man således utläsa tillämpningsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken. Den gemensamma fiskeripolitiken ska omfatta såväl bevarande och förvaltning som utnyttjande. Syftet är att säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Den begränsning som finns ligger dock i begreppet ”levande akvatiska resurser”. Detta begrepp omfattar inte skydd av livsmiljöer/naturmiljöer och ekosystem. Däremot definieras hållbart utnyttjande i artikel 3 som ”utnyttjandet av ett bestånd på ett sådant sätt att det framtida utnyttjandet av beståndet inte kommer att hotas och inte får en negativ inverkan på de marina ekosystemen.”

En av målsättningarna med den gemensamma fiskeripolitiken är att tillhandahålla samordnade åtgärder för begränsning av fiskets inverkan på miljön. Vad ingår då i detta begrepp? Ledning i frågan kan hämtas ur Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

---

<sup>60</sup> Jämför preambel punkt 2 och artikel 1.1

**Marina direktivet:**

*Ingresspunkt 39*

Åtgärder som reglerar fiskeriförvaltning kan vidtas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, såsom anges i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (2), på grundval av vetenskaplig rådgivning och i syfte att stödja uppnåendet av de mål som behandlas i detta direktiv, inbegripet att helt stänga av vissa områden för fiske för att göra det möjligt att bevara eller återupprätta ekosystemens integritet, struktur och funktion och, i förekommande fall, för att skydda, bland annat, lekområden, uppväxtområden samt födosöksområden.

*Artikel 15 Rekommenderade gemenskapsåtgärder*

1. Om en medlemsstat identifierar ett problem som påverkar miljötillståndet i dess marina vatten och som inte kan lösas med åtgärder på nationell nivå, eller som har samband med annan gemenskapspolitik eller annat internationellt avtal, ska den informera kommissionen om detta och lämna in underlag för att motivera ståndpunkten.

Kommissionen ska svara inom sex månader.

2. När gemenskapens institutioner måste agera, ska medlemsstaterna lämna lämpliga rekommendationer till kommissionen och rådet till åtgärder avseende de problem som avses i punkt 1. Om inte annat anges i relevant gemenskapslagstiftning ska kommissionen reagera på varje sådan rekommendation inom sex månader och ska, på lämpligt sätt, beakta rekommendationerna vid framläggandet av därmed sammanhängande förslag för Europaparlamentet och rådet.

Således är det i en EU-rättsakt fastslaget att annat miljöskydd än bevarande av fiskeresurserna kan ske inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Vid införandet av sådana skyddsåtgärder skall de beslutsbehörigheter och procedurer iakttas som anges i förordning (EG) nr 2371/2002.

### **Internationella avtal**

EU:s medlemsstater har fritt tillträde till EU:s vatten in till 12 sjömil från baslinjerna utanför andra medlemsstaters kuster. Därutöver har de flesta medlemsstater med kuststräcka inom unionen tillträdesavtal sinsemellan för att bibehålla fiske på traditionella fiskevatten. Dessa avtal förvaltas nu av EU och är när det gäller tillträdesregler införlivade i EU:s gemensamma fiskeripolitik, se bilagan till grundförordningen<sup>61</sup>. När det gäller svenska vatten har Danmark och Norge tillträde in till 4 sjömil från baslinjen i Skagerrak; Danmark in till 3 sjömil från kustlinjen i Kattegatt; samt Danmark och Finland in till 4 sjömil från baslinjen i Östersjön. Enligt de tillträdesavtal som Sverige har med Danmark, Norge, och Finland får den fiskande staten bedriva fiske enligt sina egna regler, dvs. flaggstatens regler.

---

<sup>61</sup> Rådets förordning (EG) nr 2371/2002

I Kattegatt regleras det reciproka tillträdet för danska respektive svenska fiskare av ett avtal från 1932<sup>62</sup>. Enligt avtalet mellan Sverige och Danmark har danska fiskare rätt till vidare fiske i Öresund samt vidare rätt till sillfiske.

Även i Östersjön gäller att Danmark och Finland<sup>63</sup> får fiska in till 4 sjömil från baslinjen från svensk kust enligt sina egna regler.

### **Genomförande av artikel 6 Habitatdirektivet i svensk rätt**

Enligt artikel 6.1 Art.- och habitatdirektivet finns ett krav på att medlemsstaterna ska vidta de bevarandeåtgärder som behövs för att skydda områdena (artikel 6.1) och att konsekvensbedöma och pröva tillåtligheten av de planer och projekt som kan påverka områdena (artikel 6.3-4). Enligt artikel 6.2 ska medlemsstaterna 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 direktivet. Art- och habitatdirektivet är dock ett EU-direktiv och gäller genom svenska bestämmelser. Artikel 6.1 har genomförts genom de svenska bestämmelserna om bevarandeplaner i 17 § förordningen om områdesskydd. Artikel 6.2 har däremot inte genomförts genom någon särskild bestämmelse i miljöbalken utan det finns ett antal bestämmelser som genomför bestämmelsen, bl. a. omprövningsbestämmelserna i 24 kap 5 § miljöbalken. Artikel 6.3-4 är genomförd genom 7 kap 28a – 29b §§ och genom 7 kap 32 § Miljöbalken stadfästs att dessa även gäller i Sveriges ekonomiska zon.<sup>64</sup>

### **Miljöbalkens tillämpningsområde**

Miljöbalken är parallellt tillämplig med annan lag. Det följer av 1 kap 3 § miljöbalken.

*1 kap. 3 § miljöbalken:*

I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan

Miljöbalken gäller för verksamheter som kan påverka miljön mer än obetydligt. Fiskeverksamheter är inte undantaget från miljöbalkens tillämpningsområde. Genom att miljöbalken är tillämplig inom hela territorialvattnet och gäller för verksamheter som kan påverka miljön kan följaktligen fiskeverksamheter också kan regleras med miljöbalken. Så har också skett i ett antal naturreservat. Detta gäller dock med vissa begränsningar<sup>65</sup>:

<sup>62</sup> SÖ nr 13, 1933

<sup>63</sup> SÖ 1978:15-16

<sup>64</sup> Prop. 2007/08:154

<sup>65</sup> Detta utvecklas mer i avsnittet Reglering av fiske i naturreservat



Prop. 1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m anger följande:  
”Reglerna i miljöbalken ska enligt huvudregel gälla för miljöpåverkande verksamheter även om dessa omfattas av annan lagstiftning. Miljöbalken och de andra lagarna gäller alltså parallellt i den bemärkelsen att reglerna om vad som ska iakttas vid utövandet av en verksamhet kan finnas både i miljöbalken och andra lagar. Det förhållandet att lagarna gäller parallellt kan i några enstaka fall leda till att bestämmelser i miljöbalken kan komma i konflikt med miljöregler i de nyss nämnda lagarna. En bedömning måste då göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i allmänna lagvalsprinciper.”<sup>66</sup> ”Vissa bestämmelser i miljöbalken är av sådan art att de ska iakttas, oavsett vad som regleras i den andra lagen. Detta gäller t.ex. föreskrifter för skyddade områden, meddelade med stöd av 7 kap miljöbalken.”<sup>67</sup>

### Fiskelagstiftningen

Nästan samtliga svenska detaljbestämmelser om fiske har meddelats av Fiskeriverket med stöd av bemyndiganden i fiskeförordningen. Fiskeriverket kan meddela de föreskrifter som behövs för fiskets vård och bedrivande (19 § fiskelagen) samt om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen (20 § fiskelagen). Fiskeriverket har rätt att meddela föreskrifter för fiske i havet och längs kusterna med angränsande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret samt i Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshinder.

I Fiskelagsutredningen sammanfattade miljörådet Anna Lena Rosengardten gränsdragningen mellan miljöbalken och fiskelagen.

”Fiskelagen reglerar både rättigheter och skyldigheter eller begränsningar, medan miljöbalkens 7 kap. nästan enbart innebär skyldigheter och begränsningar. I den mån fiskelagen ger rättigheter till fiske, måste de kunna utsläckas genom bestämmelser utfärdade med stöd av 7 kap. miljöbalken. Även om det generellt finns en rätt att fiska en viss fiskart under vissa tider eller med vissa metoder, måste alltså rätten kunna begränsas inom ett område som skyddas enligt miljöbalkens bestämmelser. I den situationen måste miljöbalkens regler ges företräde framför fiskelagens. Samtidigt måste de skyldigheter och begränsningar som gäller enligt fiskelagstiftningen gälla parallellt med bestämmelser utfärdade enligt miljöbalken. Om fiskelagens bestämmelser begränsar fisket så att bara vissa tider för fiske eller fiskemetoder godtas, måste dessa regler gälla även inom områden som skyddats enligt miljöbalkens regler. Rätten till fiske måste således kunna upphävas genom föreskrifter om skyddade områden enligt miljöbalken, lika väl som genom föreskrifter meddelade till skydd för fisket och naturmiljön enligt fiskelagen.”<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Prop. 1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. s 148 f.f

<sup>67</sup> Prop. 1997/98:90; Följdlagstiftning till miljöbalken m.m, s 149.

<sup>68</sup> SOU 2010:42 s 764

## Reglering av fiske i naturreservat

Ett reservat får sitt innehåll genom de föreskrifter som myndigheten beslutar ska gälla för området. Miljöbalkens 7 kapitel ger möjlighet för myndigheterna att besluta om föreskrifter för ett naturreservat enligt tre olika lagbestämmelser; 7 kap 5,6 och 30§§. Syftet med reservatsföreskrifterna är att säkra att reservatssyftet uppnås. Möjligheten att reglera fiske i ett naturreservat gäller med tre begränsningar.

1. En föreskrift i ett naturreservat får inte reglera exakt samma sak som följer av annan lag., t.ex. föreskriften får inte reglera det som redan följer av fiskelagen eller internationella avtal.
2. Mer långtgående föreskrifter än vad som behövs för att uppnå syftet får inte meddelas. En bedömning av vad som ryms inom syftet måste göras från fall till fall
3. Samrådsskyldigheten i grundförordningen artikel 8.3-6 är tillämplig när man vill reglera annat än nationellt fiske.

Dubbelreglering är inte tillåten, dvs. att i reservatsföreskrifter reglera exakt samma innehåll som i andra lagar, förordningar eller andra myndigheters föreskrifter<sup>69</sup>. Det är däremot möjligt att i reservatsföreskrifter komplettera eller utvidga det som gäller enligt föreskrifter i andra författningar. Internationella avtal kan begränsa möjligheterna att införa vissa bestämmelser i naturreservaten. T.ex. gäller ett trålfiskeförbud i större delen av Öresund enligt konvention år 1932 med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen. Det är därför inte möjligt att reglera samma sak med en naturreservatsföreskrift med stöd av miljöbalken.

Föreskrifterna får inte heller vara mer ingripande än som behövs för att syftet med skyddet ska kunna nås (7 kap 25 §). Myndigheterna måste därför noga överväga om de föreslagna föreskrifterna verkligen behövs för att syftet med skyddet ska kunna uppnås.

Det finns bestämmelser i grundförordningen och internationella avtal som dock måste följas om en myndighet överväger en reglering av fiske i ett reservat. Grundförordningen är en EU-förordning och gäller som svensk lag. Det innebär att en behörig myndighet som överväger att reglera fisket i ett naturreservat som påverkar andra länders rätt att fiska måste man följa den samrådsprocess med kommissionen som följer av artikel 8.3-6 i grundförordningen eller alternativt begära att EU beslutar. Kommissionen har antagit riktlinjer som behandlar gränsdragningen mellan nationella åtgärder och gemenskapsåtgärder. Förarbeten pågår också till rättsakter på fiskets område som reglerar förfarandet i sådana fall. Se vidare avsnitt ”Samrådsskyldighet”.

---

<sup>69</sup> Jfr. Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter, handbok i författningsskrivning, avsnitt 7.1.1.

## Reglering av fiske innanför trålgränsen

Trålgränsen, som normalt går ca fyra nautiska mil utanför baslinjen men i Kattegatt tre nautiska mil utanför kustlinjen, överensstämmer med den gräns i Sveriges territorialhav utanför vilken även utländska fiskare har tillträde i varierande utsträckning.

Innanför trålgränsen kan fiske regleras dels med föreskrifter enligt fiskelagstiftningen (19-20 §§ fiskelagen) eller med stöd av miljöbalkens områdesskyddsbestämmelser (7 kap. miljöbalken). Såväl Fiskeriverket som länsstyrelserna och kommunerna kan meddela sådana föreskrifter. Fiskeriverket genom sina föreskrifter samt länsstyrelserna och kommunerna genom föreskrifter för reservat.

### Befintlig vägledning

En första vägledning för reglering av fiske i marint skyddade områden finns i rapporten ”Skydd av marina områden med höga naturvärden – Vägledning”<sup>70</sup> från 2007. Utgångspunkten för val av lämplig lagstiftning i vägledningen var miljömålspropositionen ”Svenska miljömål – Ett gemensamt uppdrag” (2004/2005:150). Där fastslog riksdagen principen att när det behövs ett permanent skydd mot alla former av störningar, bör detta ske genom t.ex. bildande av naturreservat med stöd av miljöbalken. När det behövs ett partiellt skydd i tid, eller beträffande redskap, främst av fiskevårdsskäl, bör fiskelagen användas. Fiskets resursförvaltning och fördelning av fiske mellan olika kategorier av fiskare regleras av fiskelagstiftningen.

Vägledningens konklusion var att det var svårt att dra upp några klara riktlinjer för vad som behövs för att uppnå syftet med ett reservat och i vilka fall fiskerilagstiftningen kan utgöra ett tillräckligt instrument. Frågan om val av lagstiftning borde bedömas från fall till fall och det ansågs att utgångspunkten vid reservatsbildande borde vara att inledningsvis överväga om inte samma resultat redan uppnås eller kan uppnås med fiskelagstiftningen. Samrådsskyldigheten i 25a § förordningen om områdesskydd (FOM) lyftes fram som ett viktigt instrument för att på ett tidigt stadium diskutera denna fråga med Fiskeriverket.

Vägledningen ansåg att fördelarna med att använda fiskelagen främst ligger i att den är adaptiv och anpassad till fiskets verksamhet samt att den är enkel att kommunicera med fiskare. I naturreservat där fisket kan behöva anpassas och ändras med t.ex. olika fredningsområden och/eller redskapsbegränsningar, kan fiskelagen vara bättre lämpad än miljöbalken. Bestämmelser meddelade med stöd av fiskelagen medför heller inga krav på ersättningar till enskilda fiskerättsägare för inskränkning av pågående fiske.

I naturreservat där det behövs mer ingripande begränsningar av fiske för att uppnå bevarandesyftet, kan det i vissa fall vara lämpligt att reglera fisket med miljöbalken. Exempel är t.ex. vid skydd av livsmiljöer som är känsliga

---

<sup>70</sup> Skydd av marina områden med höga naturvärden – Vägledning. Naturvårdsverket 2007. Rapport 5739.

för fiskets utövande och/eller där syftet är att bevara marina områden helt fria från störningar.

Om det behövs för att uppnå ett angeläget syfte i fall där motsvarande föreskrifter inte meddelas med stöd av fiskerilagstiftningen, kan miljöbalken tillämpas för att säkerställa syftet, även om detta i och för sig kan tillgodoses genom tillämpning av fiskelagen. Dessutom kan myndigheten meddela föreskrifter för ett naturreservat som inskränker fisket och som går längre än de föreskrifter som har meddelats med fiskelagen, om det är motiverat för att syftet ska kunna uppnås.

**Utdrag ur "Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – Vägledning, 2007.**

Reglering av fiske inom skyddade områden bör ske med stöd i den lagstiftning som bäst uppfyller syftet med skyddet. Samrådsskyldigheten enligt 25a § Förordningen om områdesskyddet är mycket viktigt i detta avseende.

Det bör i första hand bedömas om syftet kan uppnås med stöd i fiskelagen.

Skäl för detta är bl.a.:

- Sektorsansvaret för resursförvaltning av alla fiskarter (inklusive skaldjur och blötdjur) ligger på Fiskeriverket och genomförs med stöd i fiskelagen.
- Fiskeriverket har bäst kunskap om reglering av fiske och utvecklade samrådsformer med fisket och dess organisationer.
- Fiskelagen är anpassad till en adaptiv förvaltning där ändring i föreskrifterna kan ske mot bakgrund i resultat från uppföljning och ändrade behov av skydd och förvaltning.
- Det underlättar för fiskets utövning och kontroll att regleringar som rör fisket återfinns i Fiskeriverkets föreskrifter.

Fisket bör lämpligen regleras med stöd i miljöbalken t.ex. när:

- Skyddet syftar till att bevara livsmiljöer eller arter och de regleringar av fisket som genomförs med stöd av fiskelagen inte räcker för att bevara värdena
- Skyddet syftar till att långsiktigt bevara marina områden fria från alla eller vissa verksamheter.

## Reglering av fiske inom området från trålgränsen och ut till territorialvattengränsen

Även i territorialhavet utanför trålgränsen, men innanför gränsen till ekonomisk zon kan fiske regleras på samma sätt som innanför trålgränsen. Artikel 9 i grundförordningen möjliggör att medlemsstaterna kan välja att reglera fisket inom 12 nm med de verktyg man anser vara lämpliga. I Sverige är det två verktyg som finns 19-20 §§ fiskelagen och 7 kap miljöbalken.

Om sådana bestämmelser också skall omfatta andra än svenska fiskare måste de samrådsbestämmelser som anges i grundförordningen tillämpas. För Sveriges del är flera avtal baserade på s.k. flaggstatsjurisdiktion. Detta innebär att det krävs att samtliga berörda länder inför samma regleringar i sin nationella lagstiftning för att de ska gälla på svenskt vatten för det utländska

fartyget. Samrådsbestämmelsen i artikel 8.3-6 blir därför av central betydelse för vilka möjligheter som finns att reglera fisket för alla fiskande nationer utanför trålgränsen. Om samrådsförfarandet inte leder till att ömsesidiga nationella föreskrifter införs, kan processen drivas inom ramen för GFP:n och regleringar införs i EU:s förordning om tekniska regleringar<sup>71</sup>.

### Handlingsutrymme

I artikel 9 i grundförordningen regleras vilket handlingsutrymme medlemsstaterna har att anta rättsakter för bevarande och förvaltning av fiskeriresurserna och för att minimera fiskets inverkan på bevarandet av de marina ekosystemen inom en gräns på 12 sjömil.

#### EU:s förordning (EG) nr 2371/2002

##### *Artikel 9.1; Medlemsstaternas åtgärder inom tolv milsgränsen*

En medlemsstat får vidta icke diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeriresurserna och för att minimera fiskets inverkan på bevarandet av de marina ekosystemen inom en gräns på 12 sjömil från dess baslinjer, förutsatt att gemenskapen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område. Medlemsstatens åtgärder skall vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 och får inte vara mindre stränga än gällande gemenskapslagstiftning.

Inom 12 mils-gränsen har således medlemsstaterna nationell jurisdiktion att vidta sådana åtgärder om de inte är mindre stränga än gemenskapslagstiftningen. Artikel 9 i grundförordningen möjliggör att medlemsstaterna kan välja att reglera fisket inom 12 nm med de verktyg man anser vara lämpliga så länge svenska och utländska fiskare behandlas lika och att den samrådsprocess följs som grundförordningen föreskriver. Det innebär för svensk del att en reglering av fiske inom 4 nm-12 nm kan ske antingen med stöd av fiskelagstiftningen eller med stöd av miljöbalken i ett skyddat område. Grundförordningen ställer dock upp krav vad sådana föreskrifter får omfatta (jfr icke diskrimineringskravet) och hur detta får gå till (jämför artikel 8.3-6 samrådskravet).

### Samrådsskyldighet

I artikel 9.1 finns ett antal formella krav som ska vara uppfyllda för att en medlemsstat ensidigt ska få reglera fiskeverksamheter. Om de åtgärder som en medlemsstat skall vidta kan påverka en annan medlemsstats fartyg får de inte vidtas förrän efter samråd med kommissionen, medlemsstaterna och de berörda RAC:er om ett utkast till åtgärderna tillsammans med en motivering<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeriresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer

<sup>72</sup> Jämför artikel 9.2 grundförordningen

Åtgärder som gäller fiskefartyg från andra medlemsstater får kommenteras av kommissionen. Den ska godkänna, upphäva eller ändra åtgärden. De berörda medlemsstaterna får hänskjuta kommissionens beslut till rådet vilket med kvalificerad majoritet får fatta ett annat beslut. Hur den här proceduren kan gå till har kommissionen gett vägledning om i ett non-paper<sup>73</sup>. Denna procedur måste även följas när en myndighet överväger att reglera fisket med stöd av miljöbalken.

## Reglering av fiske i EEZ

### Bakgrund

I projektet finns ett exempel på ett område; Lilla Middelgrund i Hallands län, som ligger i den ekonomiska zonen och som också utgör Natura 2000 bl.a. på grund av de känsliga bottenmiljöer som finns i området. Här finns ett behov av att reglera fisket inom området vilket också är också ett krav enligt art- och habitatdirektivet om fisket bedöms påverka gynnsam bevarandestatus. Frågan om vem som kan vidta nödvändiga bevarandeåtgärder har nyligen aktualiserats i frågan om Greenpeace dumpning av sten på Lilla Middelgrund. Däremot har frågan om vilken lagstiftning som ska användas när det gäller att reglera fiske i området inte varit uppe till prövning.

### Habitatdirektivet

Medlemsstaternas handlingsutrymme enligt artikel 9 i grundförordningen gäller endast inom 12 mils zonen. Det innebär att i den ekonomiska zonen är det EU som har kompetens att införa fiskebestämmelser som reglerar även annat än medlemsstatens egna fiske. Enligt ett rättsfall<sup>74</sup> från EU-domstolen gäller dock Art- och habitatdirektivets krav även i den ekonomiska zonen. Det innebär att om ett fiske kan hota gynnsam bevarandestatus för de livsmiljöer och arter för vilka Natura 2000 området har utpekats måste detta regleras. Frågan är om det ska ske inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken eller genom medlemsstaternas nationella lagstiftning i deras genomförande av Art- och habitatdirektivet? Även i detta fall är frågan om EU har exklusiv kompetens att reglera fisket eller om medlemsstaterna i sitt genomförande av Art- och habitatdirektivet har kompetens eftersom syftet är att skydda livsmiljöer. I en analys av frågan i rapporten Interaction between the EU common

---

<sup>73</sup> FISHERIES MEASURES FOR MARINE NATURA 2000 SITES. A consistent approach to requests for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy. [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish\\_measures.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish_measures.pdf)

<sup>74</sup> Dom i mål C-6/04

fisheries policy and the Habitats and Birds directive<sup>75</sup> landar advokaten Daniel Owen inte heller i någon klagörande slutsats. Han konstaterar avslutningsvis att rättsläget är oklart och att det saknas vägledande rättsfall.<sup>76</sup>

**Interaction between the EU common fisheries policy and the Habitats and Birds directive, Institute of European Environmental Policy, Daniel Owen, Fenner Chambers, April 2004 s 22**

“Member States are bound to implement their obligations under the Habitats and Birds directive and potentially face censure by the Court for failure to do so. However faced with a need to protect a marine SAC or SPA against the damaging effects of fishing vessels, the Member States must decide how to act.

...Regarding action within the CFP, it has been noted that the current case law of the Court does not clearly indicate whether Article 37 EC is an appropriate legal basis for measures restricting the activities of fishing vessels with the primary or sole purpose of nature conservation. Even if the Court were to hold that Article 37 EC was indeed an appropriate legal basis for such measures, it does not necessarily follow that the EC should have exclusive jurisdiction in this regard.”

Även juristerna Said Mahmoudi och David Langlet kommer till motsvarande slutsats i en bilaga som skrevs som underlag till Havspaneringsutredningen<sup>77</sup>.

”En påtaglig komplikation i sammanhanget är att samtidigt som unionen i princip har exklusiv kompetens att vidta åtgärder för att förvalta havets levande resurser så har medlemsstaterna såväl en rättighet som, i många fall, en skyldighet enligt EU-rätten att vidta effektiva åtgärder för att skydda hotade arter och ekosystem. Detta följer dels av att det råder så kallad delad kompetens på miljöområdet, det vill säga EU och de individuella medlemsstaterna är samtidigt kompetenta att vidta åtgärder till skydd för miljön, inklusive den biologiska mångfalden. Även när EU lagstiftat om en specifik fråga på miljöskyddsområdet behåller medlemsstaterna normalt rätten att vidta längre gående skyddsåtgärder i nationell rätt. Det följer även av att specifika EU-regler förpliktar medlemsstaterna att vidta skyddsåtgärder. Så är bl.a. fallet med livsmiljödirektivet (direktiv 92/43/EEG). Som konstaterats ovan ska det tillämpas i den ekonomiska zonen. Medlemsstater kan således vara skyldiga att inrätta skyddsområden för att bevara särskilda arter eller ekosystem i zonen. Hur detta ska sammanjämkas med unionens exklusiva rätt att styra förvaltningen av de levande akvatiska resurserna är en svårlöst fråga<sup>78</sup>.”

<sup>75</sup> Interaction between the EU common fisheries policy and the Habitats and Birds directive, Institute of European Environmental Policy, Daniel Owen, Fenner Chambers April 2004. [www.vliz.be/imisdocs/publications/64608.pdf](http://www.vliz.be/imisdocs/publications/64608.pdf)

<sup>76</sup> Anförut arbete s 23

<sup>77</sup> Planering på djupet – fysisk planering av havet. Betänkande av Havspaneutredningen. SOU 2010:91.

<sup>78</sup> Planering av Sveriges havsområden - de folkrättsliga och europarättsliga möjligheterna och begränsningarna, Said Mahmoudi & David Langlet, Bilaga 2 till Havspaneutredningen. s 449

Problemet behandlas för närvarande på EU-nivå i arbetet med revidering av den gemensamma fiskeripolitiken men har redan tidigare uppmärksammats i vissa styrdokument. Av kommissionens promemoria, sk ”non-paper”, FISHERIES MEASURES FOR MARINE NATURA 2000 SITES framgår att skyddsåtgärder kan vidtas både på medlemsstatsnivå och på EU-nivå, det senare i vatten där medlemsstaterna inte har formell möjlighet att stoppa andra medlemsstaters fiske<sup>79</sup>. Frågan tas även upp i Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives<sup>80</sup>.

I Kommissionens arbetspapper med utkast till en ny förordning som avses ersätta fiskeregleringarna i förordning (EG) nr 850/98 fullföljs dessa tankgångar genom att EU erbjuder medlemsstaterna en möjlighet att komma tillrätta med de svårigheter som finns med nationell reglering i främst den ekonomiska zonen men även i vatten därinnanför där flera nationer får fiska. De avsedda bestämmelserna innebär att medlemsstaterna själva skall besluta om reglering av fiske i Natura 2000-områden i vatten där enbart den egna nationen får fiska medan i de fall regleringen avser vatten där även andra nationer får fiska skall bestämmelserna beslutas på EU-nivå, efter ansökan hos kommissionen av den aktuella medlemsstaten.

#### SVENSK TILLÄMPNING

Enligt artikel 6.1 Art.- och habitatdirektivet finns ett krav på att medlemsstaterna ska vidta de bevarandeåtgärder som behövs för att skydda områdena (artikel 6.1).

När det gäller frågan om att reglera fiske i Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen är inte miljöbalken tillämplig förutom att 7 kap 32 § föreskriver att tillståndsplikten i 7 kap 28 a § miljöbalken är tillämplig i ekonomisk zon, frågan är dock om den kan gälla för fiskeverksamheter i den ekonomiska zonen. Se vidare avsnitt ”Tillstånd enligt 7 kap 28a § för fiskeverksamheter?” gällande vidare analys av tillståndsplikten.

Det finns dock ett bemyndigande i 2 § lagen om ekonomisk zon att agera genom föreskrifter för att skydda den marina miljön i den ekonomiska zonen, men det saknas bemyndigande för någon myndighet att meddela sådana föreskrifter. Möjligheten att meddela föreskrifter för naturvården i den ekonomiska zonen är därför i nuläget förbehållen regeringen. Lämplig nationell myndighet eller länsstyrelsen kan vända sig med en sådan begäran till regeringen men det finns således inget uttryckligt bemyndigande för detta i lagen om ekonomisk zon vilket är en brist. Detta har projektet pekat på i diskussionsavsnittet som en fråga som bör lyftas till regeringen.

---

<sup>79</sup> FISHERIES MEASURES FOR MARINE NATURA 2000 SITES. A consistent approach to requests for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy.

<sup>80</sup> Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives.



EU-kommissionen är av tradition av den uppfattningen att alla åtgärder som direkt berör fisket faller inom den gemensamma fiskeripolitiken och således ligger utanför de enskilda medlemsstaternas kontroll. EU-domstolen har inte tagit tydlig ställning i frågan om hur den gemensamma fiskeripolitiken och Art.- och habitatdirektivet, liksom andra relevanta rättsakter på miljöskyddsområdet, förhåller sig till varandra. Domstolen har emellertid tidigare ställt sig bakom idén om att även bevarandeåtgärder, inklusive sådana som syftar till att skydda andra arter än de på vilka fiske bedrivs, kan betraktas som en del av fiskeripolitiken så länge det huvudsakligen handlar om att reglera fiskeriverksamhet<sup>81</sup>. Detta är även i enlighet med den så kallade integrationsprincipen enligt vilken miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet (FEUF, artikel 11). Dock bör det omvända också vara möjligt, det vill säga att i någon utsträckning inkludera regler som begränsar fisket i en lagstiftningsåtgärd – t.ex. en som genomför Art.- och habitatdirektivet i nationell rätt – så länge tyngdpunkten ligger på miljöskydd och bevarande av biologisk mångfald. Hur en sådan åtgärd ska vara utformad för att godkännas av EU-domstolen i händelse av en tvist är dock, i brist på klargörande föreskrifter eller praxis, oklart<sup>82</sup>.

## Tillstånd enligt 7 kap 28 a § för fiskeverksamheter

Frågan har väckts av projektets referensgrupp om inte även tillståndsplikten för Natura 2000-områden kan ses som ett verktyg att skydda områdena därför har projektet valt att även titta på denna fråga även om den inte faller inom syftet med projektet.

Den första frågan att besvara är om tillståndsplikten i 7 kap 28 a § miljöbalken kan tillämpas även för fiskeverksamheter? Detta har ännu inte prövats i svensk domstol. EU-domstolen har i ett mål om förhandsavgörande<sup>83</sup>, det sk. Waddenzeemålet, slagit fast att en fiskeverksamhet, mekaniserat hjärtmussel-fiske utgör ett sådant projekt som avses i artikel 6.3 habitatdirektivet.<sup>84</sup>

I svensk rätt utgår tillståndsplikten från begreppet ”verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön på ett betydande sätt” i ett Natura 2000 område. Begreppet verksamheter och åtgärder är ett vitt begrepp som tar sikte på att omfatta alla verksamheter och åtgärder som kan få en betydande påverkan på Natura 2000-områden oavsett om dessa regleras genom miljöbalken eller annan lag. Av betydelse för tillståndskravet är inte var verksamheten eller åtgärden bedrivs, avgörande är i stället den effekt, påverkan den får på natura 2000 områdets värden. Tillståndskravet aktualiseras när det finns

---

<sup>81</sup> Mål-405/92, ECR 1993, s. I-06133.

<sup>82</sup> Planering av Sveriges havsområden - de folkrättsliga och europarättsliga möjligheterna och begränsningarna, Said Mahmoudi & David Langlet, Bilaga 2 till Havsplaneutredningen. s 449

<sup>83</sup> Mål C-127/02

<sup>84</sup> Punkten 25-27 i mål C 127/02

en risk att en verksamhet eller åtgärd på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000 område. Av förarbetena följer att om det finns en sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd kan få betydande konsekvenser för ett Natura 2000 område ska den som avser att utöva verksamheten eller vidta åtgärden se till att den nödvändiga bedömningen görs och få den prövad.<sup>85</sup> Det vidare begreppet miljön innefattar inte bara förtecknade naturtyper och arter utan även miljön i en vidare bemärkelse naturmiljön. Det är såldes fråga om en mer allmän riskbedömning av verksamheten typiskt sett, innan verksamhetsutövaren och myndigheten utvärderat de exakta effekterna på de arter och livsmiljöer som avses skyddad och vilka anpassningar av verksamheten som kan krävas för att minska sådana effekter.<sup>86</sup> Även fiskeverksamheter som kan påverka miljön på ett betydande sätt i ett Natura 2000 område borde därför kunna vara en tillståndspliktig verksamhet enligt 7 kap 28 a § miljöbalken.

Enligt övergångsbestämmelserna till 7 kap 28 a - 29 §§ miljöbalken krävs inte tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001. I Waddenzeedomen var det fråga om ett hjärtmusselfiske som bedrivits i området ifråga under flera år och där licens beviljats varje år vilket innebar att en ny utvärdering gjorts varje år. EG-domstolen uttalade att detta inte hindrade att verksamheten vid varje ansökan om tillstånd anses utgöra en enskild plan eller ett enskilt projekt i den mening som avses i habitatdirektivet.<sup>87</sup> Frågan är vad detta innebär för fiskeverksamheter som har bedrivits i ett Natura 2000 område innan området bildats? Frågan har inte prövats i svensk domstol. Rättsläget är här oklart även om viss vägledning går att få från Waddenzeedomen.

## Diskussion och rekommendationer för vidare arbete

Utgångspunkten för diskussionsavsnittet är de ramar som den juridiska analysen ger. Den utgör underlag för projektets slutsatser om vad som kan behövas av ytterligare insatser. Några av dessa kan kanske lösas på myndighetsnivå medan andra behöver lösas av regeringen. I det senare fallet kommer dessa frågeställningar att lyftas särskilt i en skrivelse till regeringen. Denna diskussion utgör också ett underlag till den kommande vägledningen.

Rekommendationerna i den vägledning som togs fram 2007<sup>88</sup> står fast och ligger till grund för denna analys, men det finns ett behov av ytterligare förtydliganden och exemplifiering, i synnerhet gällande reglering av fiske i territorialvattenzonen utanför trålgränsen. Utifrån de givna förutsättningarna resonerar vi här kring hur de olika relevanta rättsakterna kan samverka på bästa sätt.

---

<sup>85</sup> Jfr s 68 prop 2000/01:111, Skyddet för vissa djur och växtarter och deras livsmiljöer

<sup>86</sup> Jfr Miljööverdomstolens dom imål om Hallandsås, M 1894-03, s 24

<sup>87</sup> Mål C-127/02, punkt 28

<sup>88</sup> Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – vägledning. Rapport 5739. Naturvårdsverket 2007.

Den juridiska analysen visar att det fortfarande är oklart vad som kan tolkas in i artikel 1 punkt 2 i grundförordningen (EG nr 2371/2002) gällande att EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) ska tillhandahålla samordnade åtgärder för bevarande, förvaltning och utnyttjande av de levande akvatiska resurserna samt begränsning av fiskets inverkan på miljön. Rättsläget är således oklart rörande var gränserna för den exklusiva kompetensen går. Den bilaga som tagits fram som underlag för havsplaneringsutredningens betänkande kommer till samma slutsats. Det är dock tydligt att kommissionen och rådet ser GFP som ett viktigt verktyg för att säkerställa att fiskets inverkan på miljön minimeras. Stöd för detta finns i flera EU-rättsakter och andra dokument framförallt i marina direktivet<sup>89</sup> och i EU:s vägledning för Marina Natura 2000-områden<sup>90</sup>. Grundförordningen anger inte särskilt habitatdirektivet eller fågeldirektivet utan har en generell ansats gällande levande akvatiska resurser och fiskets inverkan på miljön. Projektet har klargjort att det finns en öppning via artikel 9 i grundförordningen att nationellt reglera fisket såväl med miljölagstiftningen som fiskelagstiftningen inom territorialhavet så länge grundförordningen samrådskrav följs.

Sammanfattningsvis finns ett nationellt handlingsutrymme att innanför trålgränsen använda antingen miljöbalken eller fiskelagstiftningen. Mellan trålgränsen och territorialhavsgrensens finns samma handlingsutrymme men med ett långtgående samrådskrav eftersom regleringarna även påverkar andra nationers fiske. I den ekonomiska zonen är rättsläget delvis oklart gällande hur habitatdirektivet förhåller sig till den gemensamma fiskeripolitiken? Här har projektet inte någon tydlig vägledning att ge men vår bedömning är att eftersom det i dag saknas tillräckliga bestämmelser för att med stöd av miljöbalken införa regleringar inom denna zon är den gemensamma fiskeripolitiken det bästa instrument som finns tillgängligt. Projektet kommer dock att tillskriva regeringen om problematiken.

### **Innanför 3–4 nm (trålgränsen)**

Det största problemet som projektet har kunnat identifiera innanför trålgränsen är att det funnits en osäkerhet kring hur man kan och bör reglera fiske i skyddade områden och när i processen ett samråd med Fiskeriverket bör ske. Ett tidigt samråd är viktigt både för att diskutera hur fisket kan regleras på bästa sätt i det skyddsvärda området och för att få information om pågående fiske samt gällande föreskrifter för fiske i området. Det senare är mycket viktigt eftersom dubbelreglering inte bör förekomma. Exempel på dubbelreglering är reservatsföreskrifter gällande trålning innanför trålgränsen eller införande av säsongsfredningar för lax och havsöring som överlappar med befintliga fredningsföreskrifter enligt FIFS. Samråd på ett tidigt stadium

---

<sup>89</sup> Ingresspunkter 39 och 40 marina strategi direktivet.

<sup>90</sup> Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. aApplication of the Habitats and Birds directive. EG may 2007.

i beredningsprocessen är också nödvändigt för att klargöra vilken lagstiftning som bör användas för genomförande av aktuella skyddsåtgärder.

Fiskeregleringar i ett naturreservat eller i en nationalpark går att genomföra med stöd både i miljöbalken och i fiskerilagstiftningen. Fördelarna med att använda fiskerilagstiftningen är främst att den är adaptiv och anpassad till fiskets verksamhet och är enkel att kommunicera med fiskare eftersom de är vana att ta del av den här typen av föreskrifter och håller sig uppdaterade. I naturreservat där fisket kan behöva anpassas och ändras med t.ex. nya fredningsområden och/eller redskapsbegränsningar, är fiskerilagstiftningen bättre lämpad än miljöbalken.

Bestämmelser meddelade med stöd av fiskerilagstiftningen medför till skillnad från miljöbalken inga krav på värdering av intrångsersättning till enskilda fiskerättsägare för inskränkning av pågående fiske. I de fall det i samrådsförfarandet framkommer att ersättning borde komma ifråga kan detta vara indikation på att Miljöbalken skall användas eller att reglering i fiskerilagstiftningen bör kompletteras med inlösningsåtgärder. Det sistnämnda är dock inte vanligt förekommande och normalt aktuellt bara om fiske totalförbjuds under mycket lång tid eller syftet med fiskeregleringar är annat skydd av miljön än att skydda fiskbestånden. Dessutom är frågan om inlösen eller ersättning mest aktuell för kuststräckan på södra ostkusten och i de stora sjöarna eftersom på väst- och sydkusten samt när det gäller annat än laxfiske på norrlandskusten det i huvudsak inte finns något markandsvärde i fiskerätten. På sistnämnda kuststräckor får alla, med vissa undantag, fiska efter alla arter med alla redskap. Ett exempel på fall där ersättning kan komma ifråga är om ostronfiske förbjuds i annat syfte än att skydda ostronen.

Det är viktigt att säkerställa att alla t.ex. fritidsfiskare, har tillgång till information om gällande regleringar i det skyddade området varför användande av fiskerilagstiftningen medför behov av hänvisningsparagrafer i besluten för naturreservat och nationalparker. Exempel där reglering av fiske via FIFS har genomförts för att skydda värdefulla marina områden är t.ex. Kungsbackafjordens naturreservat och Kosterhavets nationalpark. I Kosterhavets nationalpark ger användande av fiskelagstiftningen större möjligheter att snabbt anpassa regleringarna t.ex. om nya hotspots med värdefulla korallområden upptäcks.

I vissa fall är det mer lämpligt att reglera fisket med stöd av miljöbalken, t.ex. vid skydd av livsmiljöer som är särskilt känsliga för fiskets utövande och/eller där syftet är att bevara marina områden helt fria från störningar under lång tid. Fiskerilagstiftningen kan dock mycket väl användas även här t.ex. genom att trålgränsen flyttas eller att trålförbud införs som t.ex. på korallreven i Kosterhavets nationalpark. I Värnanäs skärgård löste staten in fiskerätten i samband med reservatsbildning, för att kunna förbjuda fiske och därmed skydda knobbsälbeståndet. I det här fallet ledde fiskeregleringar med stöd i miljöbalken förmodligen till en större acceptans än om fiskelagen hade tillämpats. Ett annat exempel är Kvädöfjärden naturreservat som år 2008 ombildades till ett marint naturreservat och där reservatsföreskriften gällande

fiskeförbud i Licknevarpefjärden behövs som en reservatsföreskrift. Denna tillkom ursprungligen för att undvika störningar på häckande havsörn, men har nu till syfte att skydda Licknevarpefjärden som ett relativt orört referensområde. Även i Södra Lommabukten har fiske begränsats genom beträdnadsförbud både på land och vatten i delar av området. Detta är regleringar som liksom fågelskyddsområden inte direkt riktar sig till fiske, men som påverkar möjligheten att fiska.

Behovsanalys av fiskeregleringar och diskussion om införande av dessa, har normalt för Natura 2000-områden i Sveriges territorialvatten, genomförts som en del i en reservatsbildningsprocess. Det är dock inget hinder för länsstyrelsen, att i samråd med Fiskeriverket (from 1 juli Havs- och vattenmyndigheten) ta fram regleringar enligt FIFS eller GFP för att säkerställa att de i bevarandeplanen specificerade bevarandemålen nås. Ett sådant förfarande är aktuellt där fiske bedöms som en viktig påverkansfaktor i området eller om påverkan från fiske bedöms akut påverka bevarandevärdena där. Exempel på detta kan vara områden viktiga för sjöfågel (ex sillgrissla eller alfågel) där bifångst bedöms ha stor påverkan på populationerna. Ett annat exempel kan vara utsjöområden där bottentrålning anses vara den enskilda största påverkansfaktorn med direkt påverkan på arter och artsammansättning samt strukturer på korallrev eller bubbelrev.

De båda nationella lagstiftningarna fyller delvis olika funktioner men tillsammans ger de ett gott skydd för utpekade värdefulla marina miljöer och arter. Eftersom det är länsstyrelserna eller kommunerna som bildar reservat med stöd av miljöbalken och fiskeregleringar kan komma att behövas med stöd av fiskerilagstiftningen, är det viktigt med samråd så tidigt som möjligt i processen. Även i arbetet med bevarandeplaner för Natura 2000-områden bör ett samråd ske om fiskeregleringar bedöms som en aktuell fråga. Det är viktigt att påpeka att det från fall till fall måste avgöras vilken typ av reglering som är bäst lämpad för att säkerställa bevarandemålen i det skyddade området.

### **Mellan 3–4 nm (trålgränsen) och 12 nm**

Vad avser reglering av fiske i zonen innanför 12-milsgränsen framträder flera tänkbara scenarier. Artikel 9 i grundförordningen öppnar för nationell reglering men anger inte med vilken typ av lagstiftning som en nationell reglering bör ske. Det innebär för svensk del att en reglering av fiske i denna zon kan ske antingen med stöd av fiskelagstiftningen eller med stöd av miljöbalken i ett naturreservat eller i en nationalpark.

Eftersom Sverige har avtal med andra nationer inom denna zon behöver Sverige antingen komma överens med dessa om att införa likalydande regleringar för fisket i respektive nationella lagstiftningar (jämför torskfredningsområdet i Kattegatt) eller införa regleringen i förordningen om tekniska regleringar. Det medför att processen att införa regleringar för fiske introducerar nya aktörer och beslutssteg jämfört med innanför trålgränsen då ett samråd måste ske med såväl berörda medlemsstater, RAC:arna och kommis-

sionen. Vi föreslår att en tydlig processbeskrivning presenteras i det framtida arbetet med vägledning.

Reglering av fisket i naturvårdande syfte kan alltså ske med miljöbalken som föreskrifter för naturreservat eller nationalparker eller med nationella fiskeregleringar. På samma sätt som för marina skyddade områden innanför trålgränsen måste detta avgöras från fall till fall i ett tidigt samråd mellan länsstyrelsen/kommunen och Fiskeriverket (från 1 juli Havs- och vattenmyndigheten). Projektets bedömning är att det är fiskerilagstiftningen som i första hand bör övervägas i denna zon. Förutom de skäl som presenterades i rutan i avsnittet "Befintlig vägledning" i den juridiska analysen och som diskuteras i avsnittet ovan, finns ytterligare skäl för detta:

- Genomförande av fiskeregleringar utanför trålgränsen är en internationell process. Regeringen utser ombud och representanter för sådana förhandlingar. Sannolikt kommer processen att drivas av Fiskeriverket (från 1 juni Havs- och vattenmyndigheten), men i nära samarbete med länsstyrelserna som fortsatt ansvarar för arbetet med områdesskyddet.
- Det internationella samrådsförfarandet sker med aktörer som är vana att hantera och förstå fiskerilagstiftning som t.ex. andra länders fiskemyndigheter och RACarna.
- Flertalet befintligt skyddade områden utanför trålgränsen är i dagsläget Natura 2000-områden, där miljöbalksföreskrifter inte kan införas utan att naturreservat bildas.
- Kommissionen har uttryckt önskemål om att få samlade förslag om fiskeregleringar i skyddade områden per region. Detta kan underlättas av att förslagen är baserad på samma lagstiftning.

En fördel med att använda miljöbalken för att reglera fisket kan bestå i att miljöbalken ger ett mer långsiktigt skydd och en tydlig koppling mellan bevarandemål, påverkan och reglering eftersom reservatsbeslut är kopplat till skötselplan, där naturvärden och påverkansfaktorer lyfts fram. För att säkerställa denna kopplingen även vid användande av fiskelagen är därför viktigt att i underlagen för det skyddade området och i skötselplanen redovisa analyser över fiskets påverkan och behov av regleringar för att bevarandemålen ska nås, oberoende av vilken lagstiftning som används. Det är även viktigt, oberoende av lagstiftning, att i uppföljningen av bevarandemålen analysera effekten av fiskeregleringarna för att på lång sikt kunna motivera dessa.. Det är dessutom viktigt att i reservatsföreskrifterna kunna utläsa alla de regleringar som gäller för området. Detta åstadkommas genom en tydlig beskrivning i reservatsbeslutet en såkallad hänvisningsparagraf.

Trots att rekommendationen är att i första hand värdera om fiskerilagstiftningen kan användas för att uppnå syftet med skyddet, så är det viktigt att komma ihåg att det inte föreligger formella hinder att använda miljöbalken.

Bedömer Länsstyrelsen att syftet bättre uppnås med miljöbalken kan regleringar införas under förutsättning att de följer grundförordningen artiklarna 9 och 8.3-6. Eftersom länsstyrelsen inte kan ingå avtal med andra länder eller förhandla för Sveriges räkning måste då ett samråd ske med regeringskansliet. Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet reglerar frågan. Enligt 20 § ska regeringskansliet utse Sveriges ombud och andra representanter vid förhandlingar med annan stat eller vid förhandlingar med och möten inom internationella organisationer. Det borde innebära att länsstyrelsen inte kan gå in i en sådan förhandling utan att ha mandat av regeringen att agera för Sveriges räkning. Det bör dock beaktas att regeringen i 6 kap. 1 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen har föreskrivit att Fiskeriverket, om inte annat följer av andra föreskrifter, skall utföra de uppgifter som enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Mot bakgrund av detta är en slutsats av projektet att en beskrivning av hur Sverige ska arbeta med processen vid förhandling av fiskeregleringar som innefattar internationella avtal och den gemensamma fiskeripolitiken tas fram och att det tydlig bör klargöras vilket mandat och befogenheter länsstyrelserna och den nya Havs- och vattenmyndigheten har. Ett utkast till process kommer att tas fram av projektet som underlag för vidare arbetet med vägledning.

### **Sveriges ekonomiska zon (EEZ)**

#### HABITATDIREKTIVET

När det gäller frågan om att reglera fiske i Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen finns det inga nationella bestämmelser i Miljöbalken som medger rätt att införa föreskrifter. Möjligheten att meddela föreskrifter för naturvården i den ekonomiska zonen är förbehållen regeringen enligt lagen om ekonomisk zon.

Enligt den gemensamma fiskeripolitiken finns i EEZ ingen möjlighet att reglera fiske med nationella föreskrifter om dessa skall omfatta även andra länders fiske. Detta hindrar dock inte att de medlemsländer som bedriver fiske i ett område kan komma överens om att införa reciproka regleringar. Redan nu finns också möjlighet för en medlemsstat att begära beslut på EU-nivå. Denna möjlighet avser kommissionen tydliggöra genom kommande rättsakter på fiskets område.

Frågan kvarstår om det trots den gemensamma fiskeripolitiken är möjligt att införa nationella bestämmelser i syfte att genomföra artikel 6.1 habitatdirektivet. Här finns ju ett krav på att nödvändiga bevarandeåtgärder ska vidtas för Natura 2000-områden. Då är vi återigen tillbaka till frågan om gränserna för den exklusiva kompetensen när det gäller GFPn. Rättsläget är oklart när det gäller hur den gemensamma fiskeripolitiken och art- och habitatdirektivet förhåller sig till varandra. Sverige bör arbeta för att i samband med revideringen av GFPn få till ett förtydligande av hur de två politikområdena förhåller sig till varandra. Få erfarenheter finns på området och en prövning av ett fall skulle vara till stor nytta och vägledning. Från projektets sida

kommer vi att lyfta upp den här frågeställningen till regeringen som en viktig slutsats från projektet.

Frågan är då om tillståndsplikten i 7 kap 28 a § miljöbalken är tillräcklig för att reglera fiske i Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen.? Någon analys av det saknas i förarbetena. Däremot har EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande<sup>91</sup>, det sk. Waddenzeemålet, slagit fast att fiskeverksamheter kan utgöra ett sådant projekt som avses i artikel 6.3 habitatdirektivet.<sup>92</sup> Frågan har inte prövats i svensk domstol. Rättsläget är här oklart även om viss vägledning går att få från Waddenzeedomen. Projektet vill därför lyfta vikten av vidare utredning av denna fråga.

#### SKYDD AV ÖVRIGA MARINA VÄRDEN

Det finns även behov av att skydda områden i EEZ utöver rev, sublitorala sandbankar och bubbelrev, vilka är de enda naturtyper som är förtecknade i habitatdirektivet som förekommer i Sveriges ekonomiska zon. Bl.a har OSPAR antagit en lista över hotade marina habitat och arter<sup>93</sup> där t.ex. djupa mjukbottnar med grävande megafauna och maerlbottnar är exempel på två viktiga skyddsvärda habitat, vilka både är mycket känsliga för bl.a. botten-trålning. Även HELCOM arbetar med uppdatering av sin rödlista över hotade marina arter och habitat vilket kan komma att påvisa skyddsbehov utöver EU direktiven. Sådana habitat kan förekomma inom Natura 2000-områden men omfattas då inte av tillståndsprövningen enligt 7 kap 28 a-b §§ Miljöbalken. I dagsläget skyddas dessa habitat enbart genom reservatsföreskrifter, vilket betyder att de inte är skyddade i den ekonomiska zonen.

I EU:s vägledning för Marina Natura 2000-områden<sup>94</sup> framgår tolkningen att befintlig GFP tillåter regleringar av fiske för skydd av arter och habitat som inte direkt faller in under Habitatdirektivet eller fågeldirektivet och ger som exempel att fiskeregleringar med stöd i GFP kan införas för att:

- skydda arter, habitat och funktioner (features) som inte är listade i bilagan till habitatdirektivet.
- skydda arter, habitat och funktioner (features) som är listade i bilagan men som ligger utanför nationell jurisdiktion (bör i detta fall tolkas som områden i EEZ för Sveriges del)
- skydda arter, habitat och funktioner (features) som är listade i bilagan, lokaliserade i områden med nationell jurisdiktion, men inte inkluderat i utpekade Natura 2000-områden

---

<sup>91</sup> Mål C-127/02

<sup>92</sup> Punkten 25-27 i mål C 127/02

<sup>93</sup> OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats (Reference Number: 2008-6)

<sup>94</sup> Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds directive. EG May 2007.



Det framgår även av ingresspunkterna i marina direktivet att kommissionen ser EU:s gemensamma fiskeripolitik som ett viktigt verktyg för att nå direktivets mål om god ekologisk status.

Utifrån projektets tolkning bör regleringar med stöd i GFP kunna genomföras med ett mycket bredare syfte inom områdesskyddet än enbart att skydda arter och habitat upptagna i EU direktiven. Projektet har därför tolkat att regleringar med stöd i GFP för att skydda t.ex. OSPAR och HELCOM habitat (t.ex. maerlbottnar och djupa mjukbottnar med grävande megafauna) från fiskeaktiviteter kan genomföras.

Sverige har försökt få bekräftat denna tolkning från Kommissionen, men har inte fått klartecken än. Det är viktigt att Sverige fortsätter att trycka på för att tydliggöra och bredda ansatsen i tolkningen av möjligheterna för fiske-regleringar med GFP.

#### TILLÄMPNING AV LAGEN OM EKONOMISK ZON

I Havsplaneutredningens bilaga 2 som sammanställer de folkrättsliga och europarättsliga möjligheter och begränsningar i EEZ<sup>95</sup>, är konklusionen att kuststater har goda möjligheter att inrätta skyddade områden i EEZ, där de strikt förbjuder eller begränsar utnyttjande av naturtillgångar, både levande och icke levande. I Sverige finns denna möjlighet genom Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 2 och 3§§. Enligt 2§ får Regeringen eller den myndighet som Regeringen bestämmer meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön. Både länsstyrelser och Naturvårdsverket har i flera år efterlyst en diskussion om och prövning av hur paragraf 2 kan tillämpas för att ge ett ändamålsenligt skydd till arter och habitat särskilt förtecknat av OSPAR och HELCOM i Sveriges ekonomiska zon. Frågan har varit särskilt aktuell i Hallands län gällande skydd av fladen och Lilla Middelgrund<sup>96</sup>.

Havsplaneutredningen har även uppmärksammat problemställningen i sitt betänkande. Utredningen föreslår en lösning genom att tillfoga en ny paragraf i förordningen om Sveriges ekonomiska zon<sup>97</sup> (Förordning 1992:1226). Förordningen ger med förslaget Havs- och vattenmyndigheten rätt att meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön enligt 2§ andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon. Projektet bedömer att havsplaneutredningens förslag tillmötesgår de behov som projektet definierat.

Dock bör det påpekas i sammanhanget att fiskerilagstiftningen och GFPn kan tillämpas i denna zon för att reglera fiske i nämnda områden, oavsett möjligheten att införa kompletterande föreskrifter enligt Lag om Sveriges ekonomiska zon.

---

<sup>95</sup> Planering av Sveriges havsområden - de folkrättsliga och europarättsliga möjligheterna och begränsningarna, Said Mahmoudi & David Langlet, Bilaga 2 till Havsplaneutredningen..

<sup>96</sup> Länsstyrelsen i Halland. Dnr 511-26545-09

<sup>97</sup> Förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon

## SLUTSATSER

I Sveriges ekonomiska zon (EEZ) är Miljöbalkens handlingsutrymme begränsat och medger inte beslut om naturreservat. Fiske i EEZ är även totalharmoniserat. Reglering av fiske i Natura 2000-områden, eller andra av OSPAR och HELCOM särskilt skyddsvärda områden, bör därför ske genom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Frågan var gränserna för tillståndsplikten i 7 kap 28 a § när det gäller prövning av fiskeverksamheter i den ekonomiska zonen har ännu inte prövats i rättspraxis. Här vill projektet peka på behovet att detta prövas i enskilda fall och att vägledning kring gränsdragningen av 7 kap 28 a § och fiskeverksamheter tas fram. Ett kvarstående problem att Sverige inte tillämpar lagen om Ekonomisk zon 2§ så att kompletterande skydd kan införas för arter och habitat utöver EU direktiven. Detta är en fråga som projektet kommer att lyfta till regeringen.

### **Uppföljning av förvaltningsåtgärder**

Efter att regleringar av fiske har införts i skyddade områden är det viktigt att tillse att regleringarna efterlevs (tillsyn), följa upp att bevarandemålen nås både i det enskilda området och för den marina regionen (uppföljning) och utvärdera om regleringarna är tillräckliga eller kanske onödiga (utvärdering och anpassning). Projektet har inte arbetat med att analysera behov av eller ansvar för förvaltning men vill tydiggöra att detta är mycket viktiga frågeställningar att arbeta vidare med.

### Rekommendationer för vidare arbete

Projektet har definierat följande frågeställningar, faktorer och brister som bör lyftas fram inför vidare arbete.

- Befintligt rättsläge och rättspraxis ger inte tillräckliga möjligheter att införa skydd för den marina miljön i ekonomisk zon. Projektet bedömer att havsplaneringsutredningens förslag att ge Havs- och vattenmyndigheten föreskriftsrätt, enligt 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, tillmötesgår de behov som projektet har definierat.
- Rättsläget är oklart när det gäller hur den gemensamma fiskeripolitiken och Art- och habitatdirektivet förhåller sig till varandra. Sverige bör arbeta för att i samband med reformen av GFP få till ett förtydligande.
- Det är viktigt att Sverige under reformen av GFP arbetar för en förenklad process för medlemsländerna för att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden.
- Det är viktigt att Sverige fortsätter att understryka behovet av att tydliggöra och bredda ansatsen i tolkningen av möjligheterna för fiskeregleringar med GFP, även för skyddsvärda arter och habitat som inte är listade i Art- och habitatdirektivet.
- Frågan om fiske är tillståndspliktigt, enligt 7 kap 28 a § miljöbalken, har inte prövats i domstol. Rättsläget är oklart och projektet vill visa behovet av att vägledning kring gränsdragningen av 7 kap 28 a § och fiskeverksamheter tas fram. Havs- och vattenmyndigheten föreslås utvärdera frågan vidare.
- Möjligheten att inom territorialvattenområdet införa regleringar för fiske i Natura 2000-områden med stöd i fiskerilagstiftningen, utan att med nödvändighet komplettera med reservatsbildning bör tydligare lyftas fram, även i kommande vägledningsarbete.
- Projektet föreslår att det är Havs- och vattenmyndigheten, i samarbete med länsstyrelserna, som ansvarar för processen av införande av fiskeregleringar i skyddade områden i EEZ. Länsstyrelserna ansvarar för bevarandeplanerna och bör därför vara med och ta fram förslag till lämpliga föreskrifter och regleringar.
- Det bör vara Havs- och vattenmyndigheten som genomför samråd enligt EU:s grundförordning för fiske, vad avser fiskeregleringar i skyddade områden i EEZ och i de fall inom territorialvattenzonen där Sverige har internationella fiskeavtal som kräver sådant samråd.

# Referenser

## Litteratur

- Alverson DL, Freeberg MH, Pope JG and Murawski SA 1994. A global assessment of fisheries bycatch and discards. FAO Fisheries Technical Paper 339.
- Berggren, P., Wadep, P.R., Carlström, J., Readc, A.J., 2002. Potential limits to anthropogenic mortality for harbour porpoises in the Baltic region. *Biological Conservation* 103 (2002) 313–322.
- Bergström U, Ask L, Degerman E, Svedäng H, Svenson A, och Ulmestrand M 2007. Effekter av fredningsområden på fisk och kräftdjur i svenska vatten. *Finfo* 2007:2.
- Casini M et al. 2008. Multi-level trophic cascades in a heavily exploited open marine ecosystem. *Proc R Soc London B Biol Sci* 275:1793–1801.
- de Groot SJ 1984. The impact of bottom trawling on benthic fauna of the North Sea. *Ocean Manag.* 9:177-90.
- Departementsskrivelse 1998. Myndigheternas föreskrifter, handbok i författningsskrivning, avsnitt 7.1.1. Ds 1998:43.
- Eriksson BK, Ljunggren L, Sandström A, Johansson G, Mattila J, Rubach A, Råberg S, and Snickars M 2009. Declines in predatory fish promote bloom-forming macroalgae. *Ecological Applications* 19:1975-1988.
- EU 2007. Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds directive.
- EU 2008. Fisheries measures for Marine Natura 2000 sites. A consistent Approach to request for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy. DG MARE och DG ENV 2008.
- EU 2009. Grönbok. Reform av den gemensamma fiskeripolitiken. KOM(2009)163.
- Hall MA 1996. On bycatches. *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 6: 319–352.
- Hall SJ and Mainprize BM 2005. Managing by-catch and discards: how much progress are we making and how can we do better? *Fish and Fisheries* 6: 34–155.
- Halpern BS, Lester SE, McLeod KL 2010. Placing marine protected areas onto the ecosystem-based management seascape. *Proceedings of the National Academy of Science* 107: 18312-18317.
- Halpern BS and Warner RR 2002. Marine reserves have rapid and lasting effects. *Ecology Letters* 5:361–366.
- Heithaus M R, Frid A, Wirsing AJ and Worm B 2008. Predicting ecological consequences of marine top predator declines. *Trends in Ecology & Evolution* 23: 202–210.

- HELCOM 2007. Baltic Sea Action Plan.  
Report of the Ad hoc Group for Western Irish Natura Sites (AGWINS). ICES AGWINS Report 2007. ICES Committee on Ecosystems ICES CM 2007/ACE:06.
- HELCOM 2007: HELCOM lists of threatened and/or declining species and biotopes/habitats in the Baltic Sea area. Baltic Sea Environmental Proceedings, No. 113.
- ICES AGWINS Report 2007. Report of the Ad hoc Group for Western Irish Natura Sites (AGWINS). ICES Committee on Ecosystems ICES CM 2007/ACE:06.
- ICES EMPAS REPORT 2009. Report of the EMPAS project (Environmentally Sound Fishery Management in Protected Areas) 2006-2008 An ICES-BfN project.
- Jackson JBC et al. 2001. Historical overfishing and the recent collapse of coastal ecosystems. *Science* 293: 629–638.
- Jennings S, Kaiser MJ 1998. The effects of fishing on marine ecosystems. *Adv. Mar. Biol.* 34: 203-314.
- Kaiser MJ, de Groot SJ, eds. 2000. *The Effects of Fishing on Non-Target Species and Habitats*. Oxford: Blackwell Sci. 416 pp.
- Lunneryd S-G, Königson S, Sjöberg NB 2004. Bifångster av säl, tumlare och fåglar i det svenska yrkesfisket. *Finfo* 2004:8, 20 s.
- Länsstyrelsen i Halland 2009. Dnr 511-26545-09.
- Länsstyrelsen i Uppsala län. 2009. Fiske i skyddsvärd marin natur. *Meddelande* 2009:5.
- Mahmoudi, S. & Langet, 2010. D. Planering av Sveriges havsområden - de folkrättsliga och europarättsliga möjligheterna och begränsningarna. Bilaga 2 till SOU 2010:91.
- Moksnes P-O, Gullstrom M, Tryman K, and Baden S 2008. Trophic cascades in a temperate seagrass community. *Oikos* 117:763-777.
- Myers RA and Worm B 2003. Rapid worldwide depletion of predatory fish communities. *Nature* 423: 280–283.
- Naturvårdsverket 2007. Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – Vägledning. Rapport 5793.
- Naturvårdsverket 2009. Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Förslag till nationell åtgärdsplan. Rapport 5985.
- Naturvårdsverket 2010. Nya riktlinjer för bevarandemål i naturreservat och Natura 2000- områden. PM 2010-06-10.
- Nilsson P, Mangi S, Austen M, Bergström U, Sörensen TK, Vestergaard O 2009. Marine protected areas as a tool for conservation and fisheries management - A joint report from the EMPAFISH and PROTECT projects. Report to DG Mare.

- OSPAR 2008. OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats. Reference Number: 2008-6.
- Owen, D. 2004. Interaction between the EU common fisheries policy and the Habitats and Birds directive, Institute of European Environmental Policy, Daniel Owen, Fenner Chambers April 2004.
- Owen, D. 2009. Fisheries managed and the Natura 2000 under a reformed CFP: scope and feasibility of delegated powers for Member States to manage fishing activities affecting Natura 2000 sites – A briefing for Greenpeace European Unit, Fenner Chambers 2009.
- Pedersen, S.A., Fock H., Krause, J., Pusch, C., Sell, A.L., Böttcher, U., Rogers, S.I., Sköld, M., Skov, H., Podolska, M., Piet, G.J., and Rice, J.C. 2009. Natura 2000 sites and fisheries in German offshore waters. – ICES Journal of Marine Science, 66:155-169.
- Pauly D, Christensen V, Dalsgaard J, Froese R & Torres F Jr 1998. Fishing down marine food webs. Science 279: 860–863.
- Pedersen, S.A., Fock, H., Krause, J., Pusch, C., Sell, A.L., Böttcher, U., Rogers, S.I., Sköld, M., Skov, H., Podolska, M., Piet, G.J., and Rice, J.C. 2009. Natura 2000 sites and fisheries in German offshore waters.–ICES Journal of Marine Science, 66: 155–169.
- Regeringens proposition 1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.
- Regeringens proposition 2000/01:111. Skyddet för vissa djur och växtarter och deras livsmiljöer.
- Regeringens proposition 2004/2005:150. Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.
- Regeringens proposition 2007/08:154. Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon.
- Rosengarten, A.L. 2010. Fiskelagen och miljöbalken i skyddade områden - Behovet av en lagvalsbestämmelse. Bilaga 3 till SOU 2010:42.
- Shears NT and Babcock RC 2002. Marine reserves demonstrate top-down control of community structure on temperate reefs. *Oecologia* 132, 131–142.
- SOU 2010:42. Slutbetänkande av fiskelagsutredningen. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag.
- SOU 2010:91. Betänkande av havsplaneringsutredningen. Planering på djupet – fysisk planering av havet.
- Thrush SF Dayton PK 2010. What can ecology contribute to ecosystem-based management? *Annu Rev Mar Sci* 2: 419–441.
- Žydėlis R, Bellebaum J, Österblom H, Vetemaa M, Schirmermeister B, Stipniece A, Dagys M, van Eerden M, Garthe S 2009. Bycatches in gillnet fisheries – An overlooked threat to waterbird populations. *Biological Conservation* 14(2009):1269-1281.

Österblom H (2002). Bifångster i fiskeredskap av fågel, säl och tumlare i Östersjön. Naturhistoriska riksmuseet, Stockholm. 25 s.

Österblom H, Fransson T, Olsson O 2002. Bycatches of common guillemot (*Uria aalge*) in the Baltic Sea gillnet fishery. *Biological conservation* 105(2002):309-319.

### **Rättsakter och direktiv**

EUF- fördraget, konsoliderad version av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (Fågeldirektivet).

Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Habitatdirektivet).

Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

Rådets förordning (EG) nr 850/98 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer.

Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (Grundförordning för fiske)

Rådets förordning (EG) nr 602/2004 om ändring av förordning (EG) nr 850/98 vad gäller skydd av djuphavskorallrev mot effekterna av trålning i ett område nordväst om Skottland

Rådets förordning (EG) nr 1568/2005 om ändring av förordning (EG) nr 850/98 vad gäller skydd av djuphavskorallrev mot effekterna av fiske i vissa områden i Atlanten.

Rådets förordning (EG) nr 2187/2005 om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Öresund.

Rådets förordning (EG) nr 1941/2006 om fastställande för år 2007 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön.

Kommissionens beslut av den 11 juni 2008 om godkännande av åtgärder som föreslagits av Nederländerna för bevarande av marina ekosystem i området Voordelta [delgivet med nr K(2008) 2415] (2008/914/EG)

Dom i mål C-6/04: Europeiska gemenskapernas kommission mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. (Fördragsbrott — Direktiv 92/43/EEG — Bevarande av livsmiljöer -Vilda djur och växter)

Dom i mål C-127/02 Begäran om förhandsavgörande enligt beslut av Raad van State i Nederländerna av den 27 mars 2002 i målet mellan de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee.

Mål-405/92, ECR 1993, s. I-06133.

Överenskommelse av den 19 december 1966 mellan Sverige, Norge och Danmark om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak och Kattegatt, SÖ 1967:13.  
Konvention med Danmark av den 31 december 1932 angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen, SÖ1933:13  
Avtal av den 24 november 1975 angående ömsesidigt tillträde för Sverige och Finland på respektive lands territorialvatten i Östersjön, SÖ 1975:57.  
Förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon  
Miljööverdomstolens dom i mål om Hallandsåsen, M 1894-03



## Bilagor

Samtliga bilagor finns att ladda ner på Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets hemsidor.

Bilaga 1: Beskrivning av pilotområden

Bilaga 2: Rasterkartor per fiskeri

Bilaga 3: Rasterkartor för karaktärsarter

Bilaga 4: Kartor över VMS-data

Bilaga 5: Fiske i Natura 2000-områden i utsjön

# Reglering av fiske i skyddade havsområden

RAPPORT 6416

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 978-91-620-6416-7  
ISSN 0282-7298

## Projektrapport

Det har funnits en osäkerhet i hur fiske kan och bör regleras inom skyddade havsområden. Tidigare vägledning för reglering av fiske i skyddade havsområden belyser inte alla frågeställningar på ett tillfredsställande sätt. Nya förutsättningar har också tillkommit som t.ex. EU-kommissionens förtydliganden kring ländernas ansvar att utvärdera behov av fiskeregleringar i Natura 2000-områden.

Denna rapport innehåller underlag, genomförda analyser och rekommendationer av betydelse för vidare arbete med reglering av fiske i skyddade havsområden. Särskilt vikt har lagts vid gränsdragning mellan miljöbalansen och fiskelagstiftningen likaväl som fördjupade analyser av hur lagstiftningarna kan samverka på bästa sätt.

Dokumentet riktar sig till myndigheter, intresse- och branschorganisationer och andra som har behov eller intresse av att bättre förstå förutsättningarna och möjligheterna för införande av fiskeregleringar i skyddade havsområden.

Arbetet med rapporten har varit gemensamt mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket på uppdrag av myndigheternas generaldirektörer.

