

Vägledning

Reglering av fiske i marina skyddade områden



Vägledning

Reglering av fiske i marina skyddade områden

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13

Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2013-10-10

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
Omslagsfoto: Maja Kristin Nylander
ISBN 978-91-87025-38-9

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Förord

Fiskeriverket och Naturvårdsverket beslutade gemensamt 2009 att uppdra till sina respektive myndigheter ”att ta fram förslag till hur Sverige bör arbeta med reglering av fiske i marina skyddade områden¹”.

Detta gemensamma uppdrag utmynnade i en projektrapport *Reglering av fiske i skyddade havsområden, rapport 6416, mars 2011*. I

rekommendationerna från rapporten föreslås att Havs- och

vattenmyndigheten tar fram en vägledning som baseras på rapporten.

Syftet med denna vägledning är att praktiskt beskriva hur och när reglering av fiske i marina skyddade områden är aktuellt, vilken lagstiftning som bör användas samt hur man bör gå tillväga för att genomföra detta. Den ska vara ett stöd för länsstyrelserna och kommunerna vid arbete med marint områdesskydd och ge tydliga riktlinjer för hur myndigheterna bör arbeta för att minska negativ påverkan från fiske i värdefulla miljöer.

Vägledningen är ett komplement till övriga handböcker, processbeskrivningar och vägledningar inom verksamhetsområdet ”Områdesskydd”.

Fiskeregleringar ses i denna vägledning främst som ett verktyg för att minska den negativa inverkan som fiske, framförallt fiskeredskap, kan ha på arter och habitat snarare än ett verktyg för att begränsa fiskenäringens och fritidsfiskets nyttjande av havets resurser.

Det tål också att poängteras att samtliga aktörer ska verka för att det hållbara fisket utvecklas både inom och utanför skyddade områden.

Vägledningen är ett dokument som successivt kommer att revideras för att på bästa sätt tillgodose det behov av information och stöd som länsstyrelser och kommuner har. Detta är version 1, daterad 9 oktober 2013.

Vägledningen har tagits fram av en arbetsgrupp inom Havs- och vattenmyndigheten och stämts av med ett urval av kustlänsstyrelserna med Lena Tingström som samordnare.

Berätta gärna för oss hur vägledningen kan bli bättre. Mejla dina synpunkter till havochvatten@havochvatten.se. Vägledningen kan laddas ner på www.havochvatten.se.

Göteborg oktober 2013

Björn Sjöberg
Chef för Åtgärdsavdelningen

¹ Pressmed. 2012-05-27

Dokumenthistorik

Version	Datum	Ändrad av	Utförda ändringar
1.2	20141106	Lena Tingström	Justerad bild framsida, samt fotograf

INNEHÅLL

1.	INLEDNING OCH BAKGRUND	7
1.1	Bakgrund.....	7
1.2	Syfte.....	8
2.	OMRÅDESSKYDD ENLIGT MILJÖBALKEN SOM KAN ANVÄNDAS I MARINA MILJÖER.....	9
2.1	Nationalpark.....	10
2.2	Naturresevat	10
2.3	Natura-2000 område	12
2.4	Djur- och växtskyddsområde	14
2.5	BSPA och MPA-områden	15
2.6	Biotopskyddsområde.....	15
3	SKYDD AV OMRÅDEN ENLIGT FISKERILAGSTIFTNINGEN.....	16
3.1	Skydd av områden genom den gemensamma fiskeripolitiken	16
3.2	Svensk fiskerilagstiftning	17
3.3	Lekfredningsområden	18
3.4	Fiskefria områden	19
3.5	Områden med redskapsbegränsningar	20
3.6	Realtidsstängningar	20
4.	FÖRUTSÄTTNINGAR RELATERADE TILL VISSA ADMINISTRATIVA GRÄNSER 21	
4.1	Innanför trålgränsen	21
4.2	Från trålgränsen till territorialhavsgränsen.....	21
4.3	Ekonomisk zon.....	22
5.	ANALYS AV EFFEKTER FRÅN FISKET PÅ SKYDDSVÄRDA MARINA ARTER OCH HABITAT	23
5.1	Metod	23
5.2	Påverkan.....	24
5.2.1	Habitat.....	24
5.2.2	Bifångst.....	24
5.2.3	Ekosystemeffekter	25
6	ANSVARIGA MYNDIGHETER FÖR TILLSYN OCH KONTROLL	26
6.1	Planering av tillsyn och kontroll vid införande av fiskeregleringar i skyddade områden.....	26
6.2	Begrepp inom tillsyn och kontroll.....	27
6.3	Tillsyn och kontroll inom fiskelagstiftningens område.....	29

6.3.1	Fiskerikontroll.....	29
6.3.2	Fisketillsyn	30
6.4	Tillsyn inom miljöbalkens område.....	31
6.4.1	Operativt tillsynsansvar enligt miljöbalken.....	32
6.4.2	Samverkan och informationsskyldighet mellan myndigheter inom miljöbalkens område	33
6.4.3	Tillsynsvägledande myndigheter inom miljöbalkens område.....	34
7.	TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID REGLERING AV FISKE I SKYDDADE OMRÅDEN	34
7.1	Fiske innanför trålgränsen - både enskilt och allmänt vatten.....	34
7.1.1	Med vilken lagstiftning kan fisket regleras?	35
7.1.2	Genomförandeprocessen vid fiskereglering i skyddade områden innanför trålgränsen.....	36
7.1.3	Rekommendationer	37
7.2	Fiske från trålgränsen till territorialvattengränsen.....	38
7.2.1	Med vilken lagstiftning kan fisket regleras?	38
7.2.2	Genomförandeprocessen vid fiskereglering i skyddade områden från trålgränsen till territorialvattengränsen	40
7.2.3	Rekommendationer	41
7.3	Fiske i ekonomisk zon	42
7.3.1	Med vilken lagstiftning kan fisket regleras?	42
7.3.2	Genomförandeprocessen vid fiskereglering i skyddade områden i ekonomisk zon	43
7.3.3	Rekommendationer:	44
7.4	Samrådsorganisationer	44
8	BESLUTSUNDERLAG	46
8.1	Naturvärden	46
8.2	De olika administrativa gränserna	47
8.3	Pågående och presumtivt fiske i och i kring området inklusive fritidsfiske.....	47
8.4	Checklista	48
8.5	Vilken typ av reglering behövs?.....	49

1. Inledning och bakgrund

1.1 Bakgrund

Fiske kan ha stora effekter på marina ekosystem, främst på målarterna, dvs. den art man har för avsikt att fånga, men även på icke-målarter och habitat. Effekterna handlar om dödlighet hos målarter, icke-målarter, marina däggdjur, sjöfågel och bentiska organismer. Fiske kan också medföra en direkt eller indirekt störning på havsbotten som ett resultat av fiskeredskapets påverkan, vilket kan resultera i en skada hos bentiska habitat och organismer. De direkta effekterna av fiskeaktiviteter på bentiska ekosystem beror på deras utbredning och täthet samt känsligheten hos habitaterna och arterna som påverkas².

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

I internationella sammanhang kallar man ofta "*marine reserves*" de områden där man infört så kallade "*no-take zones*" där fiske är helt förbjudet. I dessa områden har man kunnat dokumentera en ökning av fisk i intilliggande områden³.

I Sverige finns i dag områden där vissa typer av fiskeredskap är förbjudna, områden där fångst av vissa arter är förbjuden och områden där fiske är förbjudet under vissa perioder av året beslutade med såväl fiskelagen som miljöbalken. Arbete pågår för att försöka få dessa områden synliga i VIC Natur, Naturvårdsverkets databas över skyddade områden. Detta bör underlätta för naturreservatshandläggare när de planerar nya naturreservat.

Behoven av att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden utanför trålgränsen har uppmärksamats de senaste åren, bl.a. genom EU-kommissionens förtydliganden kring medlemsstaternas ansvar att utvärdera behov av fiskeregleringar i Natura 2000-områden.

För att reglera fiske i marina skyddade områden kan såväl miljöbalken som fiskerilagstiftningen användas. Det finns dock avgränsningar i miljöbalkens tillämpningsområde och regleringsbemyndiganden som försvårar reglering av fisket med stöd av miljöbalken längre ut i havet.

² Effects of fishing on non-target species and habitats: identifying key nature conservation issues. M.L. Tasker, P.A. Knapman och D. Laffoley)

³ Benefits beyond boundaries: the fishery effects of marine reserves. F. R. Gell och C. M. Roberts

Effects of Marine Reserves on Adjacent Fisheries. C. M. Roberts, J. A. Bohnsack, F. Gell, J. P. Hawkins och R. Goodridge

Critical science gaps impede use of no-take fishery reserves. P.F. Sale m.fl.

Oavsett var i havet ett skydd behövs kan, vilket också framgår av EU:s havsmiljödirektiv, fiskereglering med stöd av fiskelagstiftningen vara ett verktyg såväl när det gäller efterlevnad av miljödirektiven som övrigt skydd av miljön mot skadlig fiskeverksamhet.

I den rapport som Naturvårdsverket och dåvarande Fiskeriverket tog fram; *Reglering av fiske i skyddade havsområden, rapport 6416, mars 2011* finns ett grundligt underlagsmaterial redovisat. Förutsättningarna för att reglera fiske enligt miljöbalken eller fiskelagen har sedan lång tid varit föremål för diskussioner och rapport 6416 har inte heller tydligt avgjort denna fråga. Det står dock klart att de verktyg som behövs för att reglera fisket finns tillgängliga. Det för närvarande pågående arbetet med revidering av såväl den svenska fiskerilagstiftningen som den gemensamma fiskeripolitiken kan komma att förändra förutsättningarna för reglering av fiske i skyddade områden. Vägledningen ska därför ses som ett levande dokument som kan komma att revideras utifrån dessa förändringar.

Det finns andra hot mot habitat och fiskbestånd än själva fisket som t.ex. exploateringstrycket i värdefulla marina områden. Strandskydd och annan typ av områdesskydd är viktiga instrument för att säkerställa att dessa miljöer inte exploateras.

Det är viktigt att reglering av verksamheter i skyddade områden utgår ifrån tydliga bevarandemål. Genom användande av måindikatorer kan man följa upp effekten av genomförda åtgärder. Bevarandemålen ska ange vad som är skyddsvärt och ska definiera gynnsamt tillstånd för det som avses skyddas. Gynnsamt tillstånd utgår från habitatens struktur, funktion och typiska arter.

Om det fiske som bedrivs innebär att syftet med skyddade området riskerar att inte uppfyllas så bör det fisket regleras.

Denna vägledning behandlar inte i detalj inrättande av s.k. fiskefria områden med avsikt att stärka olika fiskbestånd, även om delar av ett marint skyddat område kan omfattas av ett fiskeförbudsområde.

1.2 Syfte

Syftet med denna vägledning är att tydliggöra hur en ändamålsenlig reglering av fiske kan genomföras i marina skyddade områden för att minska fiskets miljöpåverkan. Vägledningen syftar också till att ge riktlinjer för bedömning av hur fiske påverkar olika skyddsvärda arter och habitat. Vägledningen har fokus på inrättande av regler om långsiktigt skydd och omfattar inte tillämpningen av reglerna i 7 kapitlet 27 och 28 §§ miljöbalken om tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. En särskild utredning har initierats av Havs- och vattenmyndigheten med syfte att klargöra denna fråga.

Syftet är alltså att praktiskt beskriva hur och när reglering av fiske i marina skyddade områden är aktuellt, vilken lagstiftning som bör användas samt hur man bör gå tillväga för att genomföra detta. Den ska vara ett stöd för länsstyrelserna och kommunerna vid arbete med marint områdesskydd och ge tydliga riktlinjer för hur myndigheterna bör arbeta för att minska negativ påverkan från fiske i värdefulla miljöer.

Med marina skyddade områden avses främst naturreservat, nationalparker och Natura 2000-områden, men vägledningen kan även tillämpas vid förvaltning av områden rapporterade till HELCOM (Helsinki Commission) som Baltic Sea Protected Areas (BSPA) och till OSPAR (The Convention for the Protection of the marine Environment of the North-East Atlantic) som Marine Protected Areas (MPA).

2. Områdesskydd enligt miljöbalken som kan användas i marina miljöer

Nedan anges sådana områden som kan anses ha ett långsiktigt och omfattande skydd av marina naturmiljöer och inom vilka det finns möjlighet att reglera fiskeverksamhet som har negativ påverkan på de intressen som området är inrättat för att skydda. Se vidare Naturvårdsverkets rapport 5739 *”Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – vägledning”*.

Med långsiktigt skyddade marina områden avses i miljökvalitetsmålet områden som omfattas av (definition):

- Områdesskydd i form av
 - o Nationalpark (7 kap. 2 § MB)
 - o Naturreservat (7 kap. 4 § MB)
 - o Biotopskydd (7 kap. 11 § MB)
- Natura 2000-områden med fastställd bevarandeplan (7 kap. 28 § MB)
- Naturvårdsavtal (7 kap 3§ jordabalken).
- Föreskrifter meddelade enligt 2 kap. 7 och 12 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen, om reglering av fiske undanröjer hotet mot områdets definierade bevarandevärden.

För dessa områden gäller att

- Skyddet ska ha ett marint syfte.
- De marina värdena ska beskrivas så fullständigt som möjligt.
- Föreskrifter/ bevarandeåtgärder som säkrar att områdets marina bevarandevärden skyddas ska finnas.
- Marin skötselplan/ bevarandeplan med marint skötselområde och marina uppföljningsbara bevarandemål ska upprättas.
- Uppföljning som anpassas till bevarandemålen ska utföras.

2.1 Nationalpark

Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får av regeringen förklaras som nationalpark (7 kap. 2 § miljöbalken (1998:808)). Syftet med en nationalpark är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd. Naturligtvis hindrar inget att flera olika landskapstyper förekommer i en stor nationalpark. Skyddet är kraftfullt genom att inskränkningarna sker genom föreskrifter. Naturvårdsverket får efter samråd med Länsstyrelsen, kommunen och Havs- och vattenmyndigheten meddela föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparken samt utse förvaltare för området (4 och 7 §§ nationalparksförordningen (1987:938)).

Föreskrifter om rätten för allmänheten att vistas inom nationalparker och om ordningen i övrigt kan meddelas (7 kap. 30 § miljöbalken). Föreskrifterna kan rikta sig mot såväl fastighetsägare och andra med särskild rätt till marken och allmänheten. Exempel på åtgärder som kan förbjudas är t.ex. att åka vattenskidor, ankra med båt, lägga ut bojar, lägga upp båt på land m.m.

Ett exempel på en marin nationalpark är Kosterhavets nationalpark som bildats i syfte att bevara ett särpräglad och artrikt havs- och skärgårdsområde samt angränsande landområden i väsentligen oförändrat skick⁴.

2.2 Naturreservat

En länsstyrelse eller kommun får förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Även ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får förklaras som naturreservat (7 kap. 4 § miljöbalken).

Det är ofta de naturmiljöer med störst skyddsbehov som blir naturreservat. Varje naturreservat är unikt och har därför egna föreskrifter. Skyddet är flexibelt och i syftet bör det framgå vilka prioriterade bevarandevärden som väger tyngst.

Generellt kan sägas att det måste föreligga ett starkt allmänt intresse för att inrätta ett naturreservat, vilket utvecklas närmare i förarbetena till miljöbalken⁵.

Den enskildes intresse skall vägas mot miljöhänsyn och andra allmänna intressen, om några sådana blir aktuella och proportionalitetsprincipen, som har kommit till uttryck i 7 kap. 25 § MB ska beaktas. I förarbetena till naturvårdslagen betonades att

⁴ Naturvårdsverkets föreskrifter för Kosterhavets Nationalpark NFS 2009:7

⁵ Prop 1997/98:45 s.71

instrumenten i naturvårdslagen får användas endast då det finns ett starkt allmänt intresse - som väger tyngre än motstående enskilda intressen - att skydda ett område. Ett starkt allmänt intresse kan t.ex. vara ett område som särskilt bör skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller annars märkliga beskaffenhet eller att området är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv.⁶

Naturreservat kan inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald. Med biologisk mångfald avses variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung. I detta innefattas landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Såväl mångfald inom arter, mellan arter som av ekosystem omfattas. Genom att bevarandet av biologisk mångfald lyfts fram som syfte för inrättande av naturreservat markeras att en helhetssyn bör präglade användningen av skyddsinstitutet. Vid bestämmandet av gränserna för naturreservatet bör beaktas att skyddsvärden med avseende på biologisk mångfald kan behöva en "buffertzona". Ett naturreservat bör därför kunna täcka en större yta än det område som är i omedelbart behov av skydd⁷.

Syftet med naturreservat kan också vara att tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Naturreservat kan inrättas för ett område som behövs för att särskild hänsyn ska tas till utrotningshotade arter, arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön, arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen är begränsad samt andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö såsom pekats ut genom t.ex. art- och habitatdirektivet⁸.

Enligt art- och habitatdirektivet ska medlemsländerna vidta de åtgärder som krävs för att bevara och återställa tillräckligt varierade livsmiljöer. I första hand ska åtgärderna omfatta avsättande av skyddade områden, skötsel inom och utanför dessa områden, återställande av förstörda biotoper samt nyskapande av biotoper. Som en naturlig del i arbetet med att bevara arter och livsmiljöer bör följaktligen beaktas återställande och nyskapande av lämpliga områden för att möjliggöra ett långsiktigt säkerställande av områden som har nyskapats eller återställts och som är viktiga för fauna och flora eller utgör värdefulla biotoper⁹.

Till skillnad från nationalparker kan naturreservat inrättas på fastigheter som ägs av kommuner eller enskilda. Detta gäller även om

⁶ 7 § naturvårdslagen (1964:822)

⁷ Prop. 1997/98:45 s. 71 f.

⁸ Direktiv 92/43/EEG senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG

⁹ Prop. 1997/98:45 s 72 f.

markägaren skulle motsätta sig bildandet. Markägaren har dock rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

I ett beslut att bilda ett naturreservat ska anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom t.ex. förbud att bedriva en viss typ av fiske. En inskränkning skulle kunna innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året (7 kap. 5 § miljöbalken). Förbudet får inte vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet men det måste samtidigt utformas så att skyddet blir effektivt.

Inskränkning av rätten till tillträde kan behöva meddelas bl.a. för att förhindra störning för djur, framför allt under särskilt känsliga perioder, t.ex. reproduktions- och häckningstid.

Föreskrifter kan vara förenade med en tillståndsplikt och verksamheten eller åtgärden provas då. Om verksamheten eller åtgärden inte strider mot naturreservatets syfte kan tillstånd meddelas. Är verksamheten eller åtgärden helt förbjuden enligt föreskrifterna för naturreservatet krävs en dispens för att få utföra åtgärden.

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat bör vara att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis bör avsteg från skyddet kunna göras. Innan beslut fattas av någon vikt ska Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ges tillfälle att yttra sig. Vidare ska det mellan länsstyrelse och kommun regelmässigt förekomma samråd när fråga om undantag kommer upp (25 a § och 26 § förordning (1998:1252) om områdesskydd).

Länsstyrelsen eller kommunen ska fastställa en skötselplan för ett naturreservats långsiktiga vård. En skötselplan ska ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat.

Marina naturreservat har definierats i Naturvårdsverkets vägledning *Skydd av marina miljöer med höga naturvärden, Rapport 5739*. Där anges att följande krav ska vara uppfyllda för att de ska anses vara marina naturreservat:

- Marint syfte och beskrivning av hur syftet ska nås
- Beskrivning av de marina värdena
- Marint anpassade föreskrifter
- Marina skötselområden med mätbara bevarandemål
- Uppföljning som anpassas till syfte och bevarandemålen
- Tillsyn

2.3 Natura-2000 område

Natura 2000-områden (7 kap. 27 och 28 §§ miljöbalken) utses med stöd av två EU-direktiv: fågeldirektivet (Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 nov 2009 om bevarande av vilda fåglar) och art- och habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter).

Syftet med Natura 2000 är att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden inom den europeiska gemenskapen genom att alla länderna tar ett ansvar för att säkerställa utpekade bevarandevärden. Skydd för ett Natura-2000 område inträder redan genom att området förtecknats av regeringen. På detta vis är utpekandet av ett särskilt skyddsområde eller ett särskilt bevarandeområde en skyddsform i sig. Som medlemsstat i EU har Sverige åtagit sig att säkerställa de utpekade bevarandevärdena med administrativa eller rättsliga åtgärder eller med hjälp av civilrättsliga avtal. För att ge områdena ett visst skydd mot skadliga åtgärder gäller för alla Natura 2000-områden ett förbud mot att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett område som har förtecknats av regeringen. Till detta kommer även att alla Natura 2000-områden i Sverige har status som områden av riksintresse med stöd av 4 kapitlet miljöbalken.

Vad som är en lämplig bevarandeåtgärd för att åstadkomma ett långsiktigt skydd för ett enskilt Natura 2000-område varierar i olika delar av landet och ser olika ut för skilda habitat. För skogslandskapet och i vattenmiljöer finns det oftare skäl att överväga ett mer formellt skydd, ofta i form av naturreservat – något som kan vara lämpligt för områdets förvaltning och som dessutom gör rättsläget lättare att förstå för allmänheten. Föreskrifter (7 kap. 5, 6 och 30 §§ miljöbalken) kan då användas för att precisera skyldigheter inom området i överensstämmelse med vad som gäller enligt direktiven. I många fall kan det vara anledning att skärpa reglerna om vad som får företas inom området utöver vad som framgår av de generella bestämmelserna om tillståndsplikt för vissa verksamheter i Natura 2000-områden. Dessa bestämmelser innebär ett förbud mot att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett område som har förtecknats av regeringen. Om det finns en sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd kan få betydande konsekvenser för ett sådant område, ska alltså den som avser att utöva verksamheten eller vidta åtgärden se till att den nödvändiga bedömningen görs. Tillstånd behövs dock inte för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av områdena (7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken). Myndigheter ska prioritera skyddsarbetet för de områden som har förtecknats och vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. Myndigheterna ska särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter. Särskild hänsyn ska tas till prioriterade arter och prioriterade livsmiljötyper (16 § förordning om områdesskydd). Länsstyrelserna ska, i fråga om de områden som har förtecknats, upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas i en bevarandeplan eller förvaltningsplan. Beskrivningarna ska vara ägnade att underlätta tillståndsprövningar. Beskrivningarna ska vara

tillgängliga för allmänheten och andra som är berörda eller har intresse av dem (17 § förordning om områdesskydd).

Bestämmelserna om Natura-2000 områden ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Om ett Natura-2000 område finns i den ekonomiska zonen, ska länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området vara ansvarig prövningsmyndighet (7 kap. 32 § miljöbalken).

2.4 Djur- och växtskyddsområde

Om det utöver bestämmelserna om artskydd i artskyddsförordningen eller fiskelagstiftningen behövs ett särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får länsstyrelsen eller kommunen med stöd av miljöbalken meddela föreskrifter som inskränker bl.a. rätten till fiske eller allmänhetens rätt att uppehålla sig inom området (7 kap. 12 § miljöbalken).

Genom möjligheten att bilda ett djur- och växtskyddsområde, skapas alternativa möjligheter och fler instrument för att på lämpligaste sätt genomföra det sammanhängande ekologiska nätverket Natura 2000. Bestämmelsen om djur- och växtskyddsområden ger möjlighet att begränsa dels fiskerätten utöver vad som är möjligt enligt fiskelagstiftningen, dels rätten att uppehålla sig i området. Föreskriften riktar sig på detta vis inte bara mot innehavare av särskild rätt utan också mot allmänheten, där den kan leda till inskränkningar i allemansrätten och rätten till fritt fiske. Förbud kan enligt bestämmelsen meddelas i förebyggande syfte, innan egentlig risk föreligger för arten i fråga.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela föreskrifter om förvaltningen av ett djur- och växtskyddsområde (10 § förordning om områdesskydd). Förvaltningen kan, såsom även framgår för naturreservat, genom beslut överlåtas till annan (21 § förordning om områdesskydd).

Någon rätt till ersättning föreligger inte vid beslut om djur- och växtskyddsområde, såsom gäller för nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområde (31 kap. 4 § miljöbalken). Detta kan sannolikt uppfattas så att beslutet inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras i berört område för t.ex. fiskerättshavaren. I så fall ska istället bildande av naturreservat övervägas. Det innebär bl.a. att bestämmelsen knappast kan användas för att inskränka fiskerättshavarens rätt beträffande en art som tidigare dominerat fisket på området. Att märka är dock att den inskränkning som redan följer av fiskelagstiftningen inte ska räknas med i sammanhanget.

2.5 BSPA och MPA-områden

Sverige har även förbundit sig att skydda de marina områden som har pekats ut inom ramen för HELCOM-konventionen¹⁰ för Östersjön, så kallade BSPA-områden och områden enligt OSPAR-konventionen¹¹, så kallade MPA-områden för Nordostatlanten. Skyddet avser att skydda ekologiska processer och förvaltningsplaner ska utarbetas. Områdena i sig har inte något rättsligt skydd. Sverige har dock vid inrättandet av sådana områden valt områden som samtidigt utgör Natura 2000-områden, för att områdena ska skyddas. En bevarandeplan enligt Natura2000 regelverket har godkänts som ett tillräckligt skydd(17 § förordningen om områdesskydd (1998:1252)).

2.6 Biotopskyddsområde

I fråga om små vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda är det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden. En myndighet eller kommun får i det enskilda fallet besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde. Biotopskyddsområden kan således tillkomma genom både normbeslut, såsom föreskrift av regeringen, och genom myndighets förvaltningsbeslut. Länsstyrelsen får inrätta biotopskyddsområden för att skydda t.ex. ålgräsängar, rev av ögonkorall, grunda havsvikar och biogena rev (6 och 7 §§ förordningen om områdesskydd, bilaga 3). Inom ett biotopskyddsområde får en verksamhet eller en åtgärd inte vidtas som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet.

Enligt praxis är det möjligt att bilda biotopskyddsområden som omfattar upp till cirka 20 hektar¹².

I samband med ett beslut i det enskilda fallet om att bilda ett biotopskyddsområde prövas även om fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning på grund av att pågående användning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Med hänsyn till att det då prövas hur rådighetsinskränkningen inverkar på användningen inom det avgränsade område som omfattas av biotopskydd, bör behovet av att ge en dispens i ett senare skede normalt vara begränsat i ett sådant fall. Det kan dock finnas särskilda skäl för en dispens med hänsyn till ett

¹⁰ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area

¹¹ Convention for the Protection of the marine environment of the North-East Atlantic

¹² Prop. 2004/05:150, s. 158

angeläget allmänt intresse. I undantagsfall bör en dispens även kunna ges på grund av ett enskilt intresse¹³.

Bestämmelsen innebär att vissa naturområden – biotoper – kan särskilt skyddas mot skadliga arbetsföretag eller liknande och få särskild vård.

Förhållningsregler kan också meddelas med stöd av ordningsföreskrifter för allmänheten (7 kap. 30 § miljöbalken).

3 Skydd av områden enligt fiskerilagstiftningen

Inom ett skyddat område enligt 7 kap. miljöbalken, såsom till exempel en nationalpark, ett naturreservat eller ett Natura 2000-område kan områden som är skyddade enligt fiskerilagstiftningen ingå som ett verktyg för att uppnå syftet med det skyddade området. Hela eller delar av det skyddade området skulle kunna omfattas av fiskeregleringar och utgöra en typ av zoner. På samma sätt skulle områdesskydd enligt miljöbalken kunna användas som komplement till regleringar enligt fiskerilagstiftningen.

3.1 Skydd av områden genom den gemensamma fiskeripolitiken

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP:n) har medlemsstaterna överlämnat en exklusiv kompetens till EU att reglera fiske i havet. Medlemsstaterna får endast införa fiskeregleringar där beslutsbefogenheter har återlämnats genom bemyndigande i EU:s rättsakter. Sådan nationell lagstiftning får enbart innebära en skärpning eller komplettering av sådant som EU redan lagstiftat om. Inom ramen för den reformerade gemensamma fiskeripolitiken finns möjlighet för EU att införa fiskeregleringar bl.a. för att säkerställa att fiskets effekter på marina ekosystem minimeras och för att bidra till överensstämmelse med krav under miljölagstiftningen.

Förvaltningsåtgärder 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, tekniska regleringar som t.ex. kan innebära förbud mot eller användningsbegränsningar av vissa redskap samt andra särskilda åtgärder för att minska fiskeverksamhetens inverkan på de marina ekosystemen, på icke-målarter och i särskilt skyddsvärda områden.

¹³ Prop. 2008/09:214 sida 134

Enligt grundförordningen¹⁴ kan både kommissionen och medlemsstaterna dessutom anta nödgärder om det finns tecken på ett allvarligt hot mot bevarandet av levande akvatiska resurser eller det marina ekosystemet på grund av fiskeverksamheten och detta kräver omedelbara åtgärder. Kommissionen ska fatta beslut efter mottagen begäran från ett medlemsland, eller efter eget initiativ. Medlemsstater och regionala rådgivande nämnder, s.k. RAC:ar (Regional Advisory Councils) ska konsulteras enligt särskilt förfarande. Möjligheten att anta nödgärder har dock använts sparsamt. Då sådana åtgärder faktiskt fastställts har detta dock skett både av beståndsvårdande skäl och av miljövårdsskäl.

Den gemensamma fiskeripolitiken genomgår en omfattande reform vilken är inne i en slutfas där parlamentet och rådet har nått en politisk överenskommelse om en ny grundförordning som avses träda i kraft den 1 januari 2014. Grundförordningen kommer att innehålla såväl övergripande målsättningar om att fiskeripolitiken ska integreras med miljölagstiftningen (art 2) som att åtgärder ska vidtas för att uppfylla kraven i särskilda skyddsvärda områden enligt bl.a. art- och habitatdirektivet (art 12). Detta pekar tydligare än den nuvarande förordningen på hur fisket ska regleras i t.ex. Natura 2000-områden. Medlemsstaterna bemyndigas att själva vidta sådana fiskbegränsande åtgärder som behövs för att uppfylla kraven i havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Om åtgärderna påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg bygger lagstiftningsförfarandet dock på en regionaliserad process som innebär att berörda medlemsländer ska samarbeta för att ta fram rekommendationer om lämpliga fiskereglerande åtgärder vilka av EU-kommissionen ska antas som direktverkande EU-förordningar under förutsättning att medlemsländerna är överens. Detta förfarande kommer troligtvis att innebära en snabbare process för att anta åtgärder än det ordinarie lagstiftningsförfarande, som krävs i dag, där rådet och parlamentet måste besluta gemensamt. I de fall medlemsländerna inte kan komma överens om rekommendationer blir det nödvändigt att genomföra åtgärder genom det ordinarie lagstiftningsförfarande. Möjligheten att anta nödgärder kvarstår också i den reformerade grundförordningen.

3.2 Svensk fiskerilagstiftning

Den svenska fiskerilagstiftningen anger i hög utsträckning förutsättningarna för fiskets bedrivande såväl på enskilt som på allmänt vatten. När det gäller skydd av beståndsvårdande skäl är dessa ofta inte specifika för ett område utan av mer generell fiskevårdande karaktär.

¹⁴ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 dec 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

I fiskelagen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen (20 § fiskelagen (1993:787)). Detta bemyndigande avser således annat skydd av naturen från fiskets påverkan än beståndsvårdande åtgärder. I sådana fall får föreskrifterna dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Ett exempel på när fiskeverksamhet avsevärt försvåras kan vara när utövarens möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område. Så kan vara fallet avseende visst fiske inom en fastighet med stöd av enskild rätt, eller då man skyddar ett mycket stort område från mänsklig påverkan. När det gäller fiske med stöd av enskild rätt varierar möjligheten att flytta sitt fiske på olika kuststräckor. På väst- och sydkusten är den enskilda fiskerätten, med vissa undantag inte exklusiv eftersom alla fått tillträde till fiske med alla redskap och efter alla arter. Det går därför vanligen inte att uppnå ekonomisk vinning av fiskerätten genom att arrendera ut nyttjanderätt. En fiskerättsägare har i dessa områden heller inget företräde till fiske på sin egen fastighet. Denne har dock samma möjlighet som andra att flytta sitt fiske till angränsande fastighet. Även i områden med starkare enskild fiskerätt, som på södra ostkusten, bör inskränkningar i fastighetsanvändningen få tålas om dessa är nödvändiga naturvårdsåtgärder. Fiskelagen erbjuder dock inga möjligheter till ersättning för intrång på grund av begränsningar i fiskemöjligheter.

Det finns olika typer av fredningsområden som kan utgöra instrument för att stärka och bevara fiskbestånd. Hittills har fredningsområden främst nyttjats som ett sätt att förvalta fisken som en resurs. Syftet med att inrätta områdesvisa begränsningar i fisket kan dock även vara bevarande av biodiversitet. Syftet med att inrätta områden med fiskeförbud kan bland annat vara att bidra till att minska risken för beståndskollaps, att bygga upp fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning och en naturlig genetisk sammansättning eller att skydda andra naturvärden. Fisksamhällen som är helt skyddade från fiske kan påverka övriga delar av ekosystemet på ett annat sätt än exploaterade bestånd och bidrar till att skapa orörda ekosystem. Områden där fiske inte är tillåtet kan ha positiva effekter både på bestånden av kommersiell nyttjade arter och på övriga delar av ekosystemet.¹⁵

3.3 Lekfredningsområden

Fredning av områden under delar av året genomförs nästan uteslutande under lekperioden för målarterna. Arterna är då extra

¹⁵ Finfo 2007:2 Effekter av fredningsområden på fisk och kräftdjur i svenska vatten

känsliga för fiske genom att de ansamlas på mindre områden. Den här typen av tidsbegränsande fredningar innebär att beståndet som skyddas kan utsättas för ett högt fisketryck under andra delar av året. Det finns över 200 lekfredningsområden för uppvandrande lax och öring kring å- och älvmynningar. För de områden där det finns data har man kunnat konstatera en klart positiv effekt på produktionen av lax- och öringungar.

I fall där fredningen inte minskar den totala fiskeridödligheten utan enbart medför att man fiskar på andra platser eller tider på året är effekten av lekfredningsområden starkt begränsade eller obefintliga. De tidigare torskfredningsområdena i Östersjön är exempel på detta.¹⁶

3.4 Fiskefria områden

Dåvarande Fiskeriverket fick i uppdrag av regeringen att senast 2010 införa sex fiskefria områden. Syftena med de fiskefria områdena var:

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

Innan regeringsuppdraget 2005 till dåvarande Fiskeriverket hade fiskefria områden inte använts som en förvaltningsåtgärd i svenska vatten. De få områden som i praktiken tidigare varit fiskefria har inrättats av andra skäl.¹⁷

Helt fredade områden kan ha klart positiva effekter på bestånd av fiskade arter inom områdena. Alla studerade områden uppvisar både tätare bestånd och mer storvuxna individer. Man kan även se effekter på individtillväxten för vissa arter, något som bör beaktas vid beräkningar av hur fiskefria områden påverkar bestånden som helhet. Både hos fisk och kräddjur producerar större honor i allmänhet mer rom och dessutom större romkorn.¹⁸

Hittills införda fiskefria områden i svenska marina vatten är

- Gotska Sandön (2006)
- Södra Kattegatt (2009)
- Gålö (2010)
- Havstensfjorden (2010)
- Vinga (2010)
- Storjungfrun/Kalvhararna (2011)

¹⁶ Finfo 2007:2 Effekter av fredningsområden på fisk och kräddjur i svenska vatten

¹⁷ Finfo 2008:1 Möjligheter till och konsekvenser av fiskefria områden. Delrapport till regeringen 20080301

¹⁸ Finfo 2007:2 Effekter av fredningsområden på fisk och kräddjur i svenska vatten

3.5 Områden med redskapsbegränsningar

Trålförbud har rått längs både väst- och ostkusten sedan 1900. Från början var trålfiske förbjudet närmare kusten än 4 nautiska mil ut från baslinjerna. Efterhand har inflyttningar av trålgränsen gjorts både i Östersjön och på västkusten, men den trålfria zonen har hela tiden utgjort det klart största fredningsområdet i svenska vatten. Syftet med det kustnära trålförbudet har varit att undvika bifångster av ungfisk och skador på känsliga habitat, samt att skydda lokala kustbestånd från kustbestånd från överexploatering.

Innanför trålgränsen i Kattegatt och Skagerrak är det förbjudet att tråla med undantag för räktrål med rist och kräfttrål med rist och fyrkantsmaska. Regleringen innebär att ingen trålning efter fisk förekommer. Målsättningen är att undvika bifångst av fisk vid kräft- och räktrålning samt att inom svenskt nationellt vatten skydda vissa hårdare bottenar som kan vara känsliga för trålning.

Fredningsområden med redskapsbegränsningar är ett ofta använt verktyg för att skydda fisken som resurs. Med redskapsbegränsningar året om får man ofta liknande effekter som med fiskefria områden, dvs framförallt en ökad förekomst av stora individer av fiskade arter och därmed en ökad reproduktionspotential. Öresund utgör ett mycket talande exempel när det gäller vad som kan åstadkommas genom redskapsbegränsningar i större områden.

Arter som torsk, kolja och vitling uppvisar lokala kustbestånd, som genom att de är stationära reagerar positivt på fredning av mindre områden.¹⁹

3.6 Realtidsstängningar

Enligt kontrollförordningen (artikel 53 i rådets förordning (EG) nr. 1224/2009) ska en kustmedlemsstat besluta om realtidsstängning av fiske när andelen ungfisk överstiger ett tröskelvärde. Åtgärden genomförs för att skydda ungfisk av torsk, kolja, sej och vitling i Skagerrak och Nordsjön. Stängningen införs, inom 12 timmar, om en medlemsstat vid kontroll upptäcker att kvantiteten ungfisk av ovan nämnda arter i ett tråldrag är 10 procent eller mer. Om fångsten består av mer än 75 procent torsk införs stoppet om ungfisken utgör mer än 7,5 procent av totala fångsten.

Fisket stängs, med undantag för vissa redskap, under 21 dagar inom ett område som ska vara 50 kvadrantnautiska mil (ca 170 km²).

¹⁹ Finfo 2007:2 Effekter av fredningsområden på fisk och kräftdjur i svenska vatten

4. Förutsättningar relaterade till vissa administrativa gränser

EU-rättslig och nationell befogenhetsfördelning får till följd att förutsättningarna för reglering av fiske i skyddade marina områden varierar i tre administrativa zoner; innanför trålgränsen, området mellan trålgränsen och territorialhavsgränsen samt i ekonomisk zon. Dessa administrativa gränser finns länsvis illustrerade i en bilaga 1 till denna vägledning.

I de tre zonerna skiljer sig handlingsutrymmet för att använda olika lagstiftning. Det är inte fullständigt utrett hur miljöbalken förhåller sig till den gemensamma fiskeripolitiken i ekonomisk zon. Klart står dock att det finns tekniska möjligheter att reglera fisket och att EU-kommissionen tagit fram en beskrivning²⁰ över hur man ska gå tillväga för att reglera fiske i Natura 2000-områden. I arbetet med framtagandet av en ny gemensam fiskeripolitik kommer detta ytterligare att förtydligas.

4.1 Innanför trålgränsen

Trålgränsen går normalt ca fyra nautiska mil (1 nautisk mil motsvarar 1852 meter) utanför baslinjerna men i Kattegatt tre nautiska mil utanför kustlinjen. Trålgränsen har dragits så att den i det närmaste överensstämmer med yttre gränsen för det område längs våra kuster där inga andra nationer har tillträde för yrkesmässigt fiske. Innanför trålgränsen kan fiske regleras med föreskrifter enligt fiskerilagstiftningen eller med stöd av miljöbalkens områdesskyddsbestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten har befogenhet att utfärda föreskrifter med stöd av fiskelagen medan länsstyrelserna och kommunerna har befogenhet att utfärda föreskrifter för naturreservat. Det finns alltså 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.

4.2 Från trålgränsen till territorialhavsgränsen

I den del av territorialhavet som ligger utanför trålgränsen gäller samma lagvalsmöjligheter som innanför trålgränsen. Möjligheten att nationellt införa en skyddsåtgärd begränsas dock av de långtgående samrådskrav som ställs i EU:s grundförordning om fiske. Detta beror

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish_measures.pdf

på att en sådan åtgärd även kan påverka det fiske som bedrivs av andra nationer och som enligt avtal har tillträde till dessa vatten. Numera har dessa tillträdesavtal införlivats i EU:s rättsakter. Om nödvändigt samrådsförfarande med EU-kommissionen och berörda medlemsstater inte får ett positivt utfall kan det bli nödvändigt att begära att regleringarna beslutas av EU. Se vidare nedan under rubriken Ekonomisk zon.

4.3 Ekonomisk zon

I den ekonomiska zonen har unionen i princip exklusiv kompetens att vidta åtgärder för att förvalta havets levande resurser. Regeringen kan inrätta Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen, men det finns för närvarande inte möjlighet att säkerställa skyddet genom inrättande av naturreservat med stöd av miljöbalken. Tillståndsprövningsreglerna gäller dock även i ekonomisk zon. I Natura 2000-områdena har medlemsstaterna såväl en rättighet som 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. Hur detta ska jämkas samman med unionens exklusiva rätt att styra förvaltningen av de levande akvatiska resurserna är en svårlöst fråga. Förutom att den gemensamma fiskeripolitiken anger fiskets bedrivande så gäller lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I dess 4 § anges att i fråga om fiske i den ekonomiska zonen gäller fiskelagen.

Även om det råder en diskussion om huruvida nationell miljölagstiftning eller den gemensamma fiskeripolitiken har företräde att reglera fisket i ekonomisk zon så finns arbetsgången kring hur man bör gå tillväga i dokumentet - *Fisheries Measures For Marine Natura 2000 Sites - A consistent approach to requests for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy*. Detta dokument är ett s.k. non-paper, som tagits fram av EU-kommissionen, (DG MARE, generaldirektoratet för havsfrågor och fiske och DG ENV, generaldirektoratet för miljö). Det är inte lagligt bindande och är tänkt att uppdateras regelbundet. I den nya grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken som väntas träda i kraft den 1 januari 2014 införs dock förfarandebestämmelser i linje med tidigare rekommendationer.

5. 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 i samband med rapporten *Reglering av fiske i skyddade havsområden*²¹ en matris med syfte att belysa vilka fiskemetoder som påverkar olika hotade, eller på annat sätt skyddsvärda, naturtyper och arter. Den var tänkt att ge en överblick och hjälpa länsstyrelser och kommuner att avgöra när fiskeregleringar bör övervägas.

5.1 Metod

En lista över olika fiskemetoder sammanställdes och ambitionen var att göra listan kort, men ändå så detaljerad att det gick att utläsa skillnader i effekt av olika fiskemetoder. Listan anpassades även till de kategorier av fiske 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”. Motsvarande habitat inom HELCOMs ”rödlista”, som är under revidering, bedömdes täckas ganska väl in av Natura 2000- och OSPAR-habitaten.

Matrisen som togs fram skulle utgöra ett underlag i vägledningen kring fiskeregleringar i marina skyddade områden för att länsstyrelsen och kommunen skulle kunna avgöra när fiskereglering är lämpligt. Den behövde dock granskas vetenskapligt innan den publicerades. Samtidigt har arbete med ett antal liknande underlagsmaterial påbörjats på flera håll, bl.a. framtagande av ett s.k. *generic tool*, inom HELCOM:s projekt BALT FIMPA samt i projektet BENTHIS *Benthic Ecosystem Fisheries Impact Study*. Det visade sig att granskningen av matrisen innebar ett relativt omfattande arbete. Havs- och vattenmyndigheten har därför i denna vägledning valt att förenkla matrisen till en tabell som ger en indikation på när och om fiske behöver regleras och istället hänvisa till det pågående arbetet.

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

²¹ Reglering av fiske i skyddade havsområden, Projektrapport. Naturvårdsverket rapport 6416

området. Utifrån denna information ger tabellen ett visst stöd för att värdera potentiell påverkan från fiske och avgöra om regleringar av fisket behövs.

5.2 Påverkan

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 följande kategorier:

- Direkta fysiska effekter på habitat
- Bifångst
- Effekter på målarter
- Indirekta effekter på ekosystemet, t.ex. habitat, processer och populationer. Resuspensions- och grumlingseffekter med koppling till näringsberikning och påverkad syrehalt är exempel på fysikaliskt/kemiska förändringar som kan orsakas av påverkan från fiske.

För vissa av bedömningarna finns det bra vetenskapligt underlag, medan bedömningen i andra fall bygger på expertkunskap och antaganden.

5.2.1 Habitat

När det gäller skador på livsmiljöer så har olika typer av bottentrålar störst effekt, genom att bottenlevande 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.

5.2.2 Bifångst

De generella problemen med bifångster av juvenil fisk och icke-målarter, fågel, däggdjur mm är välkända. Dock är bifångstproblematiken på icke-målarter i Östersjön och Västerhavet relativt dåligt kartlagd. Dåvarande Fiskeriverket bedömde att bifångster av säl inte är ett hot mot sälpopulationerna. Det är främst nätfiske samt fasta redskap som t.ex. laxfällor, bottengarn och ryssjor som fångar flest sälar.

Bifångster av tumlare däremot anses från vissa håll ha en betydande påverkan på bestånden, som är minskande och hotas. De redskap som står för flest bifångster av tumlare är nät och trål.

I Östersjön är nätfiske den fiskemetod där flest fåglar oavsiktligt fångas. 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.

Risken för bifångst av annan fisk än målarter ökar vid lysfiske. Vid användande av rist på trål minskar bifångsten, även fiskeredskapets maskstorlek och andra anpassningar av maskorna i redskapet gör att bifångster kan minska.

5.2.3 Ekosystemeffekter

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. 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 och trådalgstillväxt på kusten.

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 och att man därmed kan återställa ekosystemfunktioner, vilket till exempel kan leda till att man återfår habitatbildande vegetation.

Eftersom rovfiskar har en viktig strukturerande roll i svenska kustekosystem, samtidigt som det visat sig att ett flertal fiskar gynnas av fiskefria områden, så kan begränsningar av fiske vara en åtgärd som förbättrar bevarandestatusen för vissa habitat och arter även i svenska marina skyddade områden.

När ny kunskap kring fiskets påverkan på arter och habitat framkommer som t.ex. från de pågående projekten inom BALT FIMPA och BENTHIS kommer denna information infogas i vägledningen.

Den förenklade tabellen är en tolkning av den matris som togs fram i projektet kring rapporten *Reglering av fiske i skyddade havsområden* och ska ses som en indikation på när fiske bör regleras.

I bilaga 3 till vägledningen finns en tabell som indikerar när fiskeredskapen kan utgöra en risk för habitatet. De olika färgerna ska ge en uppfattning om hur stor risken är för skada på habitatet.

Inte tillämpligt	Fiskeredskapet används normalt inte i habitatet/naturtypen
------------------	--

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 måttlig 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)

6 Ansvariga myndigheter för tillsyn och kontroll

6.1 Planering av tillsyn och kontroll vid införande av fiskeregleringar i skyddade områden

Tillsyns- och kontrollfrågorna bör komma in tidigt i samrådsprocessen då regleringar ska införas. Det bidrar till att skapa förutsättningar för planering och prioritering av tillgängliga resurser. Resurser för tillsyn/kontroll är begränsade och genom samrådsprocessen skapas underlag för att prioritera hur resurserna ska fördelas och planeras i förhållande till att nya regleringar införs. Därför är det viktigt att de som är ansvariga för att organisera tillsyn och kontroll involveras på ett tidigt stadium.

Utgångspunkter för prioritering och planering av tillsyn kan vara det skyddade områdets areal, områdets geografiska komplexitet, komplexiteten i lagstiftning och antalet regler. Den biologiska risken behöver också vägas in och bedömas genom fiskets omfattning, fiskets

diversitet, förekomst av fiske efter arter med högt marknadspris eller högriskarter samt implementering och information om nya föreskrifter genom förstärkt operativ tillsyn och kontroll.

För att regleringar av fiske ska vara effektiva är det viktigt att de respekteras och uppfattas som rimliga av de som bedriver den verksamhet som regleras. Tillsyn och kontroll spelar en avgörande roll i det sammanhanget. Dels för att följa upp att reglerna följs men också för att bidra med information som tydliggör och förklarar syftet med regleringarna.

Att reglerna inte görs alltför komplicerade är också viktigt samt att reglerna är överskådliga och lätt tillgängliga både för allmänhet och yrkesfiskare. Havs- och vattenmyndigheten är därför tillsammans med länsstyrelserna engagerad i ett informationsprojekt kallat Svenska Fiskeregler med syfte att ta fram överskådlig och lättillgänglig webbinformation om vilka fiskeregler som gäller för främst fritidsfisket i olika områden.

Genom att löpande följa upp sina tillsyns- och kontrollinsatser skapar man ett underlag som gör det möjligt att utvärdera de genomförda regleringarna i förhållande till fastställda mål. På så vis bidrar tillsyn och kontroll också med värdefull information för utvärdering av vidtagna förvaltningsåtgärder.

För fiskeriförvaltningen gäller generellt att en uppföljning kräver information om fiskets omfattning. Inför man exempelvis ett fiskeförbud i ett område som en del av ett åtgärdsprogram för att återuppbygga ett fiskbestånd eller som en del av ett områdesskydd behöver man för den biologiska uppföljningen åtminstone i någon mening ha kännedom om i vilken utsträckning förbudet följs eller leder till ett förändrat beteende hos de som fiskar i området. Det är logiskt eftersom man utgår från att det som regleras har en effekt på det regleringen avser att skydda.

6.2 Begrepp inom tillsyn och kontroll

Begreppen tillsyn och kontroll används ofta på ett sådant sätt att det inte alltid klart framgår vad som menas. Det kan bl.a. medföra att det är oklart vem som är ansvarig för att utöva tillsyn och vem som är målgrupp för olika tillsynsåtgärder. Vad tillsyn innebär inom miljöbalkens område finns beskrivet i balken och i förordningar tillhörande den. Dessa begrepp framgår emellertid inte lika tydligt i lagstiftningen kring fisket. Här används både kontroll och tillsyn. Det är ytterligare en anledning till att man på ett tidigt stadium i samrådet behöver klargöra vilken eller vilka myndigheter det är som har ansvar

för att utföra tillsyn och/eller kontroll i det skyddade området då man planerar att inkludera bestämmelser om fiske.

Det är också viktigt att den tillsyn och kontroll som krävs för att upprätthålla skyddet och områdets syfte samordnas, särskilt då olika lagstiftningar kombineras vid utformandet av områdesskyddet.

Tabell: Ansvarsområden för tillsyn, kontroll och övervakning i skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken och i skyddade områden reglerade enligt fiskelagstiftningen.

Ansvarig*	Ansvarsområden för tillsyn, kontroll och övervakning		
	Operativ tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken över skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken	Enbart straffrättslig övervakning av överträdelser enligt 29 kap. miljöbalken i skyddade område enligt 7 kap. miljöbalken	Tillsyn och kontroll enligt 34 § fiskelagen i skyddade områden reglerade genom fiskelagen
Kommun	Tillsyn över områdeskydd beslutat av kommun eller genom överlåtelse av länsstyrelse.		
Länsstyrelse	Tillsyn över områdeskydd beslutat av länsstyrelse.		Förordnar fisketillsynsmän enligt 5 kap 2 § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen Se fisketillsynsman.
Naturvårdsvakt (ex. inom länsstyrelse eller kommuns regi)	Tillsyn över områdeskydd beslutade av kommun eller länsstyrelse. Naturvårdsvaktens befogenheter framgår av 26 kap. 23-24 §§ miljöbalken.		
Fisketillsynsman med uppdrag - av ett fiskevårdsområde eller - en länsstyrelse			Tillsyn i fält. Befogenheter i överensstämmelse med personligt förordnande enligt fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsynsmän.
Havs- och vattenmyndigheten			Landningskontroll och administrativ kontroll bl.a. av fångst och fångstområden.

Kustbevakningen		Övervakning med hjälp av fartyg, flygplan och andra tekniska hjälpmedel. Viss polisiär befogenhet med stöd av LKP**.	Kontroll till sjöss, övervakning med hjälp av fartyg, flygplan och andra tekniska hjälpmedel. Viss polisiär befogenhet med stöd av LKP**.
------------------------	--	---	--

* Generalläkaren ansvarar alltid för tillsynen enligt miljöbalken så snart försvaret utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

** Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

6.3 Tillsyn och kontroll inom fiskelagstiftningens område

Av 5 kap. förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår vem som kan utöva tillsyn enligt gällande bestämmelser om fiske. Havs- och vattenmyndigheten utövar inom sitt verksamhetsområde enligt 4 § tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om fiske. Havs- och vattenmyndighetens tillsyn innefattar kontroll av efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk. Kustbevakningen ska enligt 5 §, inom sitt verksamhetsområde kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Av 2 § framgår att det är länsstyrelserna som förordnar fisketillsynsmän. Närmare bestämmelser om förordnande av fisketillsynsmän framgår av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsynsmän.

Dessutom får, enligt 33 § fiskelagen (1993:787), särskilt utpekade utländska myndigheter kontrollera svenskt fiskes efterlevnad av internationella överenskommelser om fiskvård och fiskets bedrivande vid havsfiske utanför svenskt sjöterritorium.

6.3.1 Fiskerikontroll

Kontrollförordningen (artikel 53 i rådets förordning (EG) nr. 1224/2009), utgör grunden för kontrollsystemen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). Tillämpningsföreskrifter för kontrollförordningen finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Det är Havs- och vattenmyndigheten som har det övergripande ansvaret för svenskt genomförande av EU:s fiskerikontroll i Sverige. Det innebär ett operativt ansvar för att kontrollera den fisk som fångas, landas,

transporteras och säljs i Sverige. Fiskerikontrollen omfattar också delar av regelverket kring import och export då Sverige är avsändar- eller införselland. Fiskerikontrollen riktas i allt väsentligt främst mot yrkesfiske. Detta sker bl. a genom uppföljning av kvoter och fisketid (effort), dokument-, landnings- och transportkontroll samt beslut om fiskestopp. Det övergripande nationella ansvaret innebär också ett strategiskt ansvar för fiskerikontrollens utveckling. Verksamheten genomförs i nära samarbete med Kustbevakningen som ansvarar för att genomföra fiskerikontroll till sjöss. Samverkan sker också med Tullverket, Transportstyrelsen, Polisen och länsstyrelserna. Kontrollsystemet gör det möjligt att i realtid följa fiskefartygens rörelser och i kombination med dokumentkontrollen också deras aktiviteter i olika områden.

Fiskerikontrollen genomförs också i samverkan med andra länder genom gemensamma kontrollinsatser. Fiskerikontrollen styrs genom årliga tillsynsplaner som omfattar samtliga insatser på fiskerikontrollens område. Havs- och vattenmyndigheten kan besluta om kompletterande föreskrifter för kontrollens genomförande. I fiskelagstiftningen ges det möjligheter för Havs- och vattenmyndigheten att delegera visst ansvar för fiskerikontroll till annan myndighet.

6.3.2 Fisketillsyn

Grunderna för fisketillsyn utgår från 34 § fiskelagen (1993:787). Där framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse fisketillsynsmän. Där framgår också vilka befogenheter en fisketillsynsman har och att polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

Enligt förordningen (1994:1716) om fisket vattenbruket och fiskerinäringen kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde bestämmelser om fiske. Kustbevakningens tillsyn bedrivs främst till sjöss. I förordningen 1994:1716 anges också att det är länsstyrelserna som förordnar fisketillsynsmän. Länsstyrelserna kan också fördela statliga medel för fisketillsynens bedrivande i de områden där Havs- och vattenmyndigheten lämnar föreskrifter för fiske.

En fisketillsynsman ska inom sitt tjänstgöringsområde övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske och fiskevård i fiskelagen, i författningar som har meddelats med stöd av fiskelagen och i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, vilket framgår av 1 § i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsyningsmän. Det finns olika typer av fisketillsynsförordnanden beroende på om de omfattar tillsyn på allmänt vatten eller tillsyn på enskilt vatten.

Det finns dock inget uttalat ansvar för länsstyrelserna att själva bedriva eller samordna fisketillsyn. Därför uppvisar den tillsyn som bedrivs stora regionala skillnader både vad gäller omfattning och hur den bedrivs.

I enlighet med sitt allmänna och generella ansvar för fiske och fiskevård har länsstyrelserna i stor utsträckning påtagit sig ett ansvar för fisketillsyn. I länsstyrelsernas regleringsbrev finns ett årligt återrapporteringskrav till Havs- och vattenmyndigheten om genomförd fisketillsyn. Den tillsyn som ska redovisas gäller främst bestämmelser i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om fiske.

Den som äger rätten till fiske har också ett ansvar för fisketillsynen. Det gäller merparten av sötvattensområdets sjöar och vattendrag där det ofta finns förvaltningsorganisationer i sammanslutningar av fiskerättsinnehavare, t.ex. fiskevårdsområdesföreningar. Sådana förvaltningsorganisationer finns också i vissa kust- och skärgårdsområden.

Den fisketillsyn som bedrivs av fisketillsynsmän, och polis gäller i allt väsentligt småskaligt yrkesmässigt kustnära fiske och fritidsfiske eller på fritidsfiske baserad besöksnäring. Kustbevakningen bedriver också i sådan tillsyn. Tillsynen handlar om efterlevnad av fredningsområden, fredningstider, redskapsbegränsningar och redskapsmärkning eller utmärkning, fångstförbud, fångstbegränsningar, minimimått och motsvarighet till försäljningsförbud. Tillsynen är till skillnad från fiskerikontrollen helt operativ och fysisk. Någon motsvarighet till den administrativa uppföljningen som utförs inom fiskerikontrollen finns inte.

6.4 Tillsyn inom miljöbalkens område

Tillsyn inom miljöbalkens område utgår från balkens 26 kapitel och ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av den (jmf 26 kap. 1 § miljöbalken).

Tillsynen över skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken handlar därför om att se till att bestämmelser i miljöbalken och föreskrifter för dessa områden följs. Den kan därigenom bidra till att uppnå syftet med områdesskyddet och de miljökvalitetsmål som eftersträvas.

Vilka myndigheter som ska utöva tillsyn och hur denna skyldighet är fördelad mellan olika myndigheter regleras främst i 26 kap. 3 § miljöbalken samt miljötillsynsförordningen (2011:13). Nedan ges en

översiktlig beskrivning av olika myndigheters ansvarsfördelning främst gällande tillsyn i marina skyddade områden, t.ex. nationalparker, naturreservat samt Natura-2000 områden. Även Kustbevakningens roll i dessa områden berörs delvis.

Mer information om tillsyn inom miljöbalkens område

I följande handböcker och rapport från Naturvårdsverket behandlas tillsynen mer ingående:

- Operativ tillsyn, handbok 2001:4
- Natura 2000 i Sverige, handbok med allmänna råd, handbok 2003:9
- Bättre tillsyn i skyddade områden, rapport 5685

6.4.1 Operativt tillsynsansvar enligt miljöbalken

Den som ska bedriva operativ tillsyn i ett skyddat område måste antingen vara anställd av ansvarig tillsynsmyndighet eller vara förordnad naturvårdsvakt. Med operativ tillsyn menas tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd (jmf 1 kap. 3 § miljötillsynsförordning). En förvaltares genomförande av vad som står i t.ex. en skötselplan för ett naturreservat är däremot inte att betrakta som operativ tillsyn (Naturvårdsverkets handbok 2001:4 och rapport 5685).

Ansvarig myndighet för operativ tillsyn avseende 7 kap. miljöbalken i frågor om områdesskydd regleras huvudsakligen i 2 kap. 7–10 §§ miljötillsynsförordningen. Generalläkaren ansvarar emellertid alltid för tillsynen så snart försvaret är den som utför en verksamhet eller vidtar en åtgärd (jmf 2 kap. 4 och 5 §§ miljötillsynsförordningen).

Av 2 kap. 7 och 8 §§ miljötillsynsförordningen framgår det att länsstyrelsen bland annat har operativt tillsynsansvar i fråga om

1. nationalparker,
2. naturreservat som har beslutats av länsstyrelsen samt
3. biotopskyddsområden
4. djur- och växtskyddsområden
5. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken (Natura 2000-områden), dock inte det som omfattas av kommunens ansvar enligt 2 kap. 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 2 kap. 10 § denna förordning.

Operativt ansvar för tillsyn i bland annat naturreservat, biotopskyddsområden och djur- och växtskyddsområden beslutade av

en kommun ligger dock på den kommunen (jmf 2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen).

Länsstyrelsen kan även i de fall som framgår av 2 kap. 8 § miljötillsynsförordningen överlåta uppgiften att utöva tillsyn åt en kommunal nämnd, men bara om kommunfullmäktige begär det (jmf 2 kap. 8 § och 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen).

Det är länsstyrelsen som utser naturvårdsvakter (jmf 26 kap. 23 § miljöbalken, 1 kap. 23 § miljötillsynsförordningen). I fråga om skyddade områden där en kommunal nämnd har ansvar för tillsynen, får länsstyrelsen emellertid endast utnämna naturvårdsvakter om den nämnden begär det. De befogenheter en naturvårdsvakt har anges i 26 kap. 23-24 §§ miljöbalken. Exempel på verksamma naturvårdsvakter finns i Kosterhavets nationalpark.

6.4.2 Samverkan och informationsskyldighet mellan myndigheter inom miljöbalkens område

I ett skyddat område kan flera tillsynsmyndigheter med tillsynsansvar över olika områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken vara verksamma. Annat tillsynsansvar inom miljöbalkens område, t.ex. för vattenverksamhet enligt 11 kap., kan medföra att ytterligare tillsynsmyndigheter är aktiva inom det skyddade området. I dessa situationer är det viktigt att tillsynsfrågor identifieras korrekt så att rätt myndighet agerar för att åstadkomma rättelse. En tillsynsmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan föranleda tillsynsåtgärder som faller under annan myndighets ansvarsområde ska dock anmäla denna omständighet till den ansvariga tillsynsmyndigheten (jmf 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen).

Vidare ska tillsynsmyndigheter, om det är ändamålsenligt och möjligt, samordna tillsynen. Dessutom ska länsstyrelsen, i syfte att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott, verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken (jmf 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen).

Att en tillsynsmyndighet är skyldig att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten vid misstanke om brott framgår av 26 kap. 2 § miljöbalken. Det kan i detta avseende bland annat gälla brott eller förseelser mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken och otillåten miljöverksamhet i särskilda naturområden (Natura 2000 områden) i enlighet med vad som framgår av 29 kap. 4 § samma lag.

Kustbevakningen har enligt miljötillsynsförordningen inte något tillsynsansvar över skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken. De har däremot befogenhet att, med stöd av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP), övervaka och ingripa mot vissa överträdelser enligt 29 kap. miljöbalken. Deras roll är i denna del är att övervaka och förebygga miljöbrott till sjöss. Övervakningen sker med hjälp av fartyg, flygplan och andra tekniska hjälpmedel.

6.4.3 Tillsynsvägledande myndigheter inom miljöbalkens område

Tillsynsvägledning innebär utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter (jmf 1 kap. 3 § miljötillsynsförordning).

Tillsynsvägledande myndighet för skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken är Naturvårdsverket utom i de fall där Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynsvägledningen enligt 3 kap. 10 § miljötillsynsförordningen.

Tillsynsvägledande myndighet för fiske med koppling till miljöbalken är Havs- och vattenmyndigheten (jmf 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen).

7. Tillvägagångssätt vid reglering av fiske i skyddade områden

7.1 Fiske innanför trålgränsen - både enskilt och allmänt vatten

Området innanför trålgränsen sträcker sig ut till fyra nautiska mil från baslinjerna i Östersjön och Skagerrak och tre nautiska mil från kustlinjen i Kattegatt. Trålgränsen har dragits så att den i det närmaste överensstämmer med yttre gränsen för det område längs våra kuster där inga andra nationer har tillträde för yrkesmässigt fiske. Utländska medborgare har möjlighet att bedriva yrkesmässigt fiske i området endast om de beviljats yrkesfiskelicens. Det icke yrkesmässiga fisket är främst förbehållet svenska medborgare medan utländska medborgare endast får fiska med handredskap. Utländska medborgare med

stadigvarande bostad i landet jämnställs dock med svenska medborgare.

7.1.1 Med vilken lagstiftning kan fisket regleras?

Innanför trålgränsen kan fiske regleras antingen med föreskrifter meddelade av Havs- och vattenmyndigheten med stöd av 19-20 §§ fiskelagen (1993:787) eller med stöd av miljöbalkens områdesskyddsbestämmelser i 7 kap. i form av föreskrifter för ett naturreservat eller en nationalpark. Ordningsföreskrifter kan även införas i biotopskyddsområde och djur- och växtskyddsområde av länsstyrelsen eller kommunen eller av Naturvårdsverket inom nationalparker. Inom Natura 2000-områdena gäller även enligt 7 kapitlet 27 och 28 §§ miljöbalken ett förbud mot att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Det innebär att tillståndsplikt kan gälla för visst fiske inom Natura 2000-områden. Havs- och vattenmyndigheten har initierat en särskild utredning för att kunna göra ett välgrundat ställningstagande till frågan om Natura 2000-tillstånd och fiske och därmed kunna vägleda länsstyrelserna i frågan. Hela eller delar av ett område skyddat med områdesskydd enligt miljöbalken kan samtidigt omfattas av föreskrifter enligt Havs- och vattenmyndighetens författningssamling för att bidra till att uppfylla syftet med det skyddade området.

Myndighet	Skyddsform	Typ av föreskrift
Länsstyrelsen	Naturreservat	A- eller C-föreskrift
	Natura 2000-område	C-föreskrift (om det inte är naturreservat*)
	Biotopskyddsområde	C-föreskrift
	Djur- och växtskyddsområde	C-föreskrift
	OSPAR MPA	C-föreskrift (om det inte är naturreservat*)
	HELCOM BSPA	C-föreskrift (om det inte är naturreservat*)
Kommunen	Naturreservat	A- eller C-föreskrift
	Biotopskyddsområde	C-föreskrift
Naturvårdsverket	Nationalpark	A- eller C-föreskrift
Havs- och vattenmyndigheten	T.ex. fredningsområde	Föreskrift fastställd av Havs- och vattenmyndigheten

*Vanligtvis benämns de föreskrifter som riktar sig till markägare eller ägare av särskild rätt som s.k. A-föreskrifter (5 § 7 kap. miljöbalken). Ordningsföreskrifter benämns ofta C-föreskrifter (22 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken mm) och de och gäller såväl allmänhet som markägare eller ägare av särskild rätt.
Länsstyrelsen kan införa ordningsföreskrifter i Natura 2000-områden även om området ännu inte inrättats som naturreservat.

7.1.2 Genomförandeprocessen vid fiskereglering i skyddade områden innanför trälgränsen

Frågan om vilken myndighet som har skyldighet att initiera ett områdesskydd och ansvara för dess genomförande får olika svar beroende på utgångspunkt och skyddsform: Natura 2000-område, MPA enligt OSPAR, BSPA enligt HELCOM, naturreservat, nationalpark, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde eller strandskyddsområde.

När områdesskydd enligt miljöbalken aktualiseras bör följande beredningsåtgärder genomföras i syfte att införa fiskeregleringar. En schematisk bild för denna process finns som bilaga 2.

1. Länsstyrelsen/Kommunen gör en första analys med avseende på områdets arter och habitat och pågående fiske för att bedöma om fiskereglering behövs för att uppnå syften och bevarandemål i ett planerat eller befintligt skyddat område. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen
2. Länsstyrelsen kontaktar Havs- och vattenmyndigheten för ett tidigt samråd enligt § 25 förordningen (SFS 1998:1252) om områdesskydd. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen
Följande underlag bör tas fram:
 - a. En fördjupad analys som utförs i samråd med Havs- och vattenmyndigheten över pågående och potentiellt fiske som förekommer i området. Analysen bör omfatta såväl geografisk utbredning av fisket, vilka redskap som används samt vilka arter och hur mycket som fiskas i området samt relevanta äganderättsliga förhållanden i området. – Underlag tas fram av Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med länsstyrelsen/kommunen.
 - b. Vilka arter och habitat som förekommer i området och dess geografiska utbredning om det är relevant. – Underlag tas fram av länsstyrelsen/kommunen
 - c. Vilka befintliga fiskeregleringar enligt fiskerilagstiftningen som finns i området. – Underlag begärs in från Havs- och vattenmyndigheten
3. En analys görs av om de arter och livsmiljöer som finns i området påverkas av det fiske som förekommer. En initial dialog med företrädare för fisket inleds. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

4. Om arter och habitat inte bedöms påverkas av förekommande fiske bör fisket inte regleras. Det är dock viktigt att målindikatorerna²² följs upp för att utreda om fisket i området är den faktor som påverkar målindikatorn negativt. I så fall får man åter undersöka om fiskereglering är ett sätt att uppnå syfte och bevarandemål. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

5. Om arter och habitat bedöms påverkas negativt av förekommande fiske bör en fördjupad dialog upprättas med Havs- och vattenmyndigheten och övriga berörda intressenter, så som fiskeorganisationer, myndigheter som ansvarar för tillsyn och kontroll berörda miljöorganisationer och eventuella fiskerättsägare.. Länsstyrelsen/kommunen tar ställning, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten om vilken lagstiftning som är mest lämplig för att reglera den negativa påverkan fisket har på arter och habitat i området. Ett förslag på formulering av föreskrifter och zonerings bör därefter tas fram. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

Samrådsförfarandet som beskrivs ovan bör resultera i en samsyn om vilken lagstiftning som ska tillämpas. I detta tidiga samrådsförfarande är det även viktigt att identifiera och engagera de myndigheter som är ansvariga för tillsyn, kontroll och övervakning. Det slutliga genomförandet bör ske enligt följande:

6. Om länsstyrelsen/kommunen föreslår att fisket regleras genom en föreskrift enligt fiskelagen bör en begäran om detta skickas till Havs- och vattenmyndigheten. Begäran bör innehålla uppgifter som beskrivs i checklistan, *bilaga 4*.

7. Om fisket föreslås regleras enligt miljöbalken bör länsstyrelsen/kommunen föra in skyddsbestämmelser genom en ordningsföreskrift enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Om man gör bedömningen att intrångsersättning bör utgå till vattenägare ska denna föreskrift även läggas in med stöd av 7 kap 5 § miljöbalken. I underlaget bör de uppgifter som beskrivs i checklistan, *bilaga 4*, ingå. Är fiskeregleringar aktuella inom enskilt vatten med stöd av bestämmelserna om naturreservat i miljöbalken ska i förekommande fall en värdering av intrånget göras och förhandling om intrångsersättning göras i enlighet med den vägledning som ges i Naturvårdsverkets processbeskrivning för bildande av naturreservat.

7.1.3 Rekommendationer

Val av lämpligaste lagstiftning bör bedömas i varje enskilt fall. Det finns dock fördelar med att i första hand överväga att använda

²² Manual för uppföljning av marina skyddade områden, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket

fiskerilagstiftningen eftersom man samlar likartade föreskrifter på samma ställe och får en liknande utformning av föreskrifterna vilket gör det lättare för såväl fiskare och tillsyn och kontroll. Fiskerilagstiftningen bör användas då syftet är att gynna fiskevården, till exempel då man ska skydda fiskbestånd under lek. Fiskerilagstiftningen bör även användas för annan naturvård än fiskevård om åtgärderna inte är så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Ett avsevärt försvårande av fiske får anses föreligga endast vid mycket omfattande begränsningar av fiskets verksamheter. Miljöbalken bör användas då syftet är att bevara livsmiljöer eller arter och de regleringar av fiske som genomförs med stöd av fiskelagen inte räcker för att bevara värdena eller då syftet är att bevara marina områden huvudsakligen fria från alla typer av verksamheter. Om ett områdesskydd enligt miljöbalken inrättas för att reglera andra miljöpåverkande verksamheter parallellt med en fiskereglering med stöd av fiskelagen bör det anges i beslutet om naturreservat att fisket regleras i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter samt innebörden av denna reglering.

7.2 Fiske från trålgränsen till territorialvattengränsen

7.2.1 Med vilken lagstiftning kan fisket regleras?

Även i området mellan trålgränsen och territorialhavsgrensens kan fiske regleras antingen med stöd av föreskrifter meddelade av Havs- och vattenmyndigheten med stöd av fiskelagen (19-20 §§) eller med stöd av miljöbalkens områdesskyddsbestämmelser (7 kap. miljöbalken) som en föreskrift för ett naturreservat eller en nationalpark.

Ordningsföreskrifter kan även införas i biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde av länsstyrelsen eller kommunen eller av Naturvårdsverket inom nationalparker. Då krävs ett samrådsförfarande som resulterar i att andra nationers fiske kan regleras i nationella föreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten kan även införa nationella föreskrifter enligt fiskelagen samtidigt som övriga nationer inför motsvarande föreskrifter i sin nationella lagstiftning. Inom Natura 2000-områdena gäller även enligt 7 kapitlet 27 och 28 §§ miljöbalken ett förbud mot att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Det innebär att tillståndsplikt kan gälla för visst fiske inom Natura 2000-områden.

Som tidigare beskrivits är möjligheterna att reglera fisket nationellt med verkan på andra nationer som fiskar i området begränsade. Av

EU:s vägledningsdokument²³ framgår att det kan bli nödvändigt att, efter en framställan till kommissionen, införa bindande EU-bestämmelser. I den reformerade fiskeripolitik, som kommer att träda i kraft den 1 januari 2014, tydliggörs och beskrivs närmare hur åtgärder kan föreslås regionalt av de medlemsländer som har ett direkt intresse av fiske i det aktuella området. Om berörda medlemsländer är överens kommer EU-kommissionen att ha rätt att besluta om sådana åtgärder. Ett alternativ inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken kommer fortfarande att vara att två eller flera medlemsstater inför likalydande bestämmelser i sina respektive nationella lagstiftningar. En överenskommelse om sådana ömsesidiga åtgärder bör ha större möjlighet att få önskad effekt eftersom färre nationer är berörda av åtgärderna än i ekonomisk zon.

Myndighet	Skyddsform	Typ av föreskrift
Länsstyrelsen	Naturreservat	A- eller C-föreskrift
	Natura 2000-område	C-föreskrift (om det inte är naturreservat*)
	Biotopskyddsområde	C-föreskrift
	Djur- och växtskyddsområde	C-föreskrift
	OSPAR MPA	C-föreskrift (om det inte är naturreservat*)
	HELCOM BSPA	C-föreskrift (om det inte är naturreservat*)
Kommunen	Naturreservat	A- eller C-föreskrift
	Biotopskyddsområde	C-föreskrift
Naturvårdsverket	Nationalpark	A- eller C-föreskrift
Havs- och vattenmyndigheten	T.ex. fredningsområde	Föreskrift enligt Havs- och vattenmyndighetens författningssamling
EU	Box eller annan teknisk reglering	EU-rättsakt i form av beslut eller förordning

Vanligtvis benämns de föreskrifter som riktar sig till markägare eller ägare av särskild rätt som s.k. A-föreskrifter (5 § 7 kap. miljöbalken). Ordningsföreskrifter benämns ofta C-föreskrifter (22 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken mm) och de och gäller såväl allmänhet som markägare eller ägare av särskild rätt. Om man väljer att reglera med nationell lagstiftning riskerar man att föreskrifterna endast kommer gälla den egna nationens fiskare.

²³ 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

**Länsstyrelsen kan införa ordningsföreskrifter i Natura 2000-områden även om området ännu inte inrättats som naturreservat.*

*** Detta gäller endast i de OSPAR MPA och HELCOM BSPA som har överlapp med Natura 2000-område eller andra förordnanden om områdesskydd.*

7.2.2 Genomförandeprocessen vid fiskereglering i skyddade områden från trålgränsen till territorialvattengränsen

Frågan om vilken myndighet som har skyldighet att initiera ett områdesskydd och ansvara för dess genomförande får olika svar beroende på utgångspunkt och skyddsform: Natura 2000-område, MPA enligt OSPAR, BSPA enligt HELCOM, naturreservat, nationalpark, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde.

När områdesskydd enligt miljöbalken aktualiseras bör följande beredningsåtgärder genomföras i syfte att införa fiskeregleringar. En schematisk bild för denna process finns som bilaga 2.

1. Länsstyrelsen/kommunen gör en första analys med avseende på områdets arter och habitat och pågående fiske för att bedöma om fiskereglering behövs för att uppnå syften och bevarandemål i ett planerat eller befintligt skyddat område. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen
2. Länsstyrelsen kontakter Havs- och vattenmyndigheten för ett tidigt samråd enligt 25 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen
Följande underlag bör tas fram:
 - a. En fördjupad analys som utförs i samråd med Havs- och vattenmyndigheten av pågående och potentiellt fiske som förekommer i området. Analysen bör omfatta geografisk utbredning av fisket, vilka redskap som används samt vilka arter och hur mycket som fiskas i området. – Underlaget kommer från Havs- och vattenmyndigheten som även begär in uppgifter om utländskt fiske.
 - b. Vilka arter och habitat som förekommer i området och dess geografiska utbredning om det är relevant. – Underlag från länsstyrelsen/kommunen
 - a. Vilka befintliga regleringar som finns i området. – Underlag från Havs- och vattenmyndigheten
3. En analys görs om de arter och livsmiljöer som finns i området påverkas av det fiske som förekommer. En initial dialog med företrädare för fisket inleds. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

4. Om arter och habitat inte bedöms påverkas av förekommande fiske bör fisket inte regleras. Det är dock viktigt att målindikatorerna²⁴ följs upp för att utreda om fisket i området är den faktor som påverkar målindikatorn negativt. I så fall får man åter undersöka om fiskereglering är ett sätt att uppnå syfte och bevarandemål. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

5. Om arter och habitat bedöms påverkas negativt av förekommande fiske bör en fördjupad dialog upprättas med Havs- och vattenmyndigheten, berörda fiskeorganisationer, myndigheter som ansvarar för tillsyn och kontroll samt berörda miljöorganisationer. Länsstyrelsen/kommunen tar ställning, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten om vilken lagstiftning som är mest lämplig för att reglera den negativa påverkan fisket har på arter och habitat i området. Ett förslag på formulering av föreskrifter och zoner ska tas fram. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

Samrådsförfarandet som beskrivs ovan bör resultera i en samsyn om vilken lagstiftning som ska tillämpas. I detta tidiga samrådsförfarande är det även viktigt att identifiera och engagera de myndigheter som är ansvariga för tillsyn, kontroll och övervakning. Det slutliga genomförandet bör ske enligt följande:

6. Om länsstyrelsen/kommunen föreslår att fisket regleras genom en föreskrift enligt fiskelagen bör en begäran om detta skickas till Havs- och vattenmyndigheten. Begäran bör innehålla uppgifter som beskrivs i checklistan, *bilaga 4*. – Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

7. Havs- och vattenmyndigheten initierar dialogen med andra berörda nationer och/eller EU-kommissionen. Enligt EU:s riktlinjer ska även Regional Advisory Councils (RAC) involveras. – Ansvarig: Havs- och vattenmyndigheten

8. Om fisket föreslås regleras enligt miljöbalken kan länsstyrelsen/kommunen införa skyddsbestämmelser i form av en ordningsföreskrift enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.- Ansvarig: länsstyrelsen/kommunen

7.2.3 Rekommendationer

Eftersom flera nationer kan fiska i området krävs att Havs- och vattenmyndigheten driver frågan om regleringen antingen direkt med de nationer man har avtal med eller genom EU-kommissionen enligt kommissionens riktlinjer.

²⁴ Manual för uppföljning av marina skyddade områden, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket

7.3 Fiske i ekonomisk zon

Den ekonomiska zonen utgörs av området från territorialhavsgränsen, dvs. 12 nautiska mil från baslinjerna, ut till gränsen för grannländernas ekonomiska zoner. Samtliga EU:s medlemsstater har i princip tillträde till fiske i den ekonomiska zonen, dock med en mycket varierande rätt till resursuttag, d.v.s. olika medlemsstater får fiska olika mycket. I Sveriges ekonomiska zon finns ett antal Natura 2000-områden.

7.3.1 Med vilken lagstiftning kan fisket regleras?

EU:s exklusiva kompetens att reglera fiske innebär att medlemsstaterna inte har möjlighet att reglera andra nationers fiske i den ekonomiska zonen.

I denna zon har beslutsbefogenheter återförts till medlemsstaterna så att dessa kan införa fiskeregleringar endast för den egna medlemsstatens fiskefartyg. Den exklusiva kompetensen får även till följd att fördelningen av beslutsbefogenheter i EU:s fiskerättsakter gäller även vid reglering av fiskeverksamhet i syfte att skydda miljön av andra än fiskevårdsskäl.

EU:s exklusiva kompetens på fiskets område kan dock komma i konflikt med medlemsstaternas skyldighet att genomföra miljödirektiven. Genom art- och habitatdirektivet, rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, har Sverige ansvar för genomförandet av skyddsåtgärder i ett antal utpekade Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen. Detta innebär att om fiskeverksamhet bedöms hota gynnsam bevarandestatus för de livsmiljöer och arter för vilka Natura 2000-området har utpekats bör fisket regleras. EU-lagstiftningens uppbyggnad gör det dock nödvändigt att en medlemsstat, som vill reglera andra nationers fiske i skyddade områden inom den ekonomiska zonen, begär att EU beslutar om regleringen.

Myndighet	Skyddsform	Typ av föreskrift
Länsstyrelsen	Natura 2000-område	C-föreskrift
	OSPAR MPA	C-föreskrift*
	HELCOM BSPA	C-föreskrift*
Havs- och vattenmyndigheten	T.ex. fredningsområde	Föreskrift enligt Havs- och vattenmyndighetens författningssamling
EU	Box eller annan teknisk reglering	EU-rättsakt i form av beslut eller förordning

Ordningsföreskrifter benämns ofta C-föreskrifter (22 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken mm) och de och gäller såväl allmänhet som markägare eller ägare av särskild rätt.

Om man väljer att reglera med nationell lagstiftning riskerar man att föreskrifterna endast kommer gälla den egna nationens fiskare.

** Detta gäller endast i de OSPAR MPA och HELCOM BSPA som har överlapp med Natura 2000-område.*

7.3.2 Genomförandeprocessen vid fiskereglering i skyddade områden i ekonomisk zon

När områdesskydd enligt miljöbalken aktualiseras bör följande beredningsåtgärder genomföras i syfte att införa fiskeregleringar. En schematisk bild för denna process finns som bilaga 2.

1. Länsstyrelsen bedömer att fiskereglering behövs för att uppnå syften och bevarandemål i ett Natura 2000-område. – Ansvarig: länsstyrelsen
2. Länsstyrelsen kontakter Havs- och vattenmyndigheten för ett tidigt samråd. – Ansvarig: länsstyrelsen
Följande underlag bör tas fram:
 - a. En analys som utförs av Havs- och vattenmyndigheten över pågående och potentiellt fiske som förekommer i området. Analysen bör omfatta såväl geografisk utbredning av fisket samt vilka arter och hur mycket som fiskas i området. – Underlaget kommer från Havs- och vattenmyndigheten som även begär in uppgifter om utländskt fiske.
 - b. Vilka arter och habitat förekommer i området?
 - c. Vilka befintliga regleringar finns i området?
3. En analys bör göras om de arter och livsmiljöer som finns i området påverkas av det fiske som förekommer. En initial dialog med företrädare för fisket inleds. – Ansvarig: länsstyrelsen
4. Om arter och habitat inte bedöms påverkas av förekommande fiske bör fisket inte regleras. Det är dock viktigt att målindikatorerna följs upp för att utreda om fisket i området är den faktor som påverkar målindikatorn negativt. I så fall får man åter undersöka om fiskereglering är ett sätt att uppnå syfte och bevarandemål. – Ansvarig: länsstyrelsen.
5. Om arter och habitat bedöms påverkas negativt av förekommande fiske ska en fördjupad dialog upprättas med Havs- och vattenmyndigheten, berörda fiskeorganisationer, myndigheter som ansvarar för tillsyn och kontroll samt berörda miljöorganisationer. Länsstyrelsen/kommunen tar ställning, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten om vilken lagstiftning som är mest lämplig för att reglera den negativa påverkan fisket har på arter och habitat i området. Eftersom fiskare från andra länder också kan ha möjlighet att fiska i detta område är det viktigt att undersöka deras påverkan på naturvärdena i området. Samrådet bör även inkludera ansvarig

myndighet för tillsyn, kontroll och övervakning - Ansvarig: länsstyrelsen

6. I ekonomisk zon ska fiske regleras genom den gemensamma fiskeripolitiken. I detta skede bör Havs- och vattenmyndigheten initiera dialogen med EU-kommissionen och RAC (Regional Advisory Councils). – Ansvarig: Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen

7. Havs- och vattenmyndigheten lägger fram en formell begäran hos EU-kommissionen (DG MARE) att reglera fiske inom ett eller flera Natura 2000-områden i ekonomisk zon. Det är positivt om begäran om fiskereglering kommer in för flera områden samtidig och samordnat med angränsande nationer. – Ansvarig: Havs- och vattenmyndigheten

8. En vetenskaplig granskning av föreslagna regleringar och det underlagsmateriel som redovisats i begäran till EU-kommissionen (DG MARE) beställs. – Ansvarig: EU-kommissionen

9. Ett förslag till reglering tas fram som följer de fyra principer för fiskeriförvaltning; samråd, proportionalitet, icke-diskriminering och effektiv kontroll. – Ansvarig: EU-kommissionen.

10. Fiskereglering införs i GFP. – Ansvarig: EU-kommissionen.

7.3.3 Rekommendationer:

Inom den ekonomiska zonen är det för närvarande inte möjligt att bilda naturreservat, däremot kan regeringen inrätta Natura 2000-områden. Även OSPAR MPA och HELCOM BSPA kan inrättas, dessa har dock hittills inrättats helt eller delvis i befintliga Natura 2000-områden. I arbetet med att ta fram en bevarandeplan eller förvaltningsplan bör de påverkansfaktorer som skulle kunna innebära att gynnsam bevarandestatus inte uppfylls uppmärksammas. I bevarandeplanen/förvaltningsplanen bör länsstyrelsen utreda behoven av fiskereglering och föreslå lämpliga åtgärder.

Eftersom flera nationer kan fiska i området krävs att Havs- och vattenmyndigheten med stöd av länsstyrelsen driver frågan om regleringen antingen direkt med de nationer man har avtal med eller genom EU-kommissionen enligt kommissionens riktlinjer.

Genomförandeprocessen för fiskereglering i skyddade områden i ekonomisk zon kommer dock att ändras när en ny grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken har trätt i kraft (se även avsnitt 3.1).

7.4 Samrådsorganisationer

I samband med inrättande av områdesskydd finns utförliga bestämmelser om samråd i förordningen om områdesskydd (1998:1252).

Nedan listas förslag på organisationer som, utöver det formella samrådet enligt förordningen om områdesskydd, kan vara lämpliga att samråda med i processen kring fiskereglering i skyddade områden:

Myndigheter:

Havs- och vattenmyndigheten
Kommunen
Länsstyrelsen
Kustbevakningen

Nationella organisationer eller föreningar:

Sveriges Fiskares Riksförbund
Sveriges Fiskevattenägareförbund
Sportfiskarna
WWF
Naturskyddsföreningen
Svenska Turistföreningen

Sveriges Organiserade Fiskeguider

Regionala organisationer eller föreningar:

Regionala yrkesfiskeföreningar som t.ex. Svenska kustfiskarföreningen väst
Skärgårdsstiftelsen
Samförvaltning Norra Bohuslän
Förvaltare av s.k. fiskeområden som t.ex. Fiskefrämjandet i Stockholms skärgård
Kustvattenråd
Vattenråd
Vattenförbund

Fiskets producentorganisationer kan också vara lämpliga att samråda med. Exempel på detta är:

Hallandsfiskarnas producentorganisation
Producentorganisationen Gävlefisk
Sveriges Fiskares producentorganisation
Swedish Pelagic Federation Producers Organisation
Torskfiskarnas producentorganisation

Vid fiskereglering utanför trålgräns finns ett antal regionala rådgivande nämnd; RAC. De finns fördelade enligt följande:

Nordsjön; NSRAC
Pelagiskt fiske; PELRAC
Östersjön; BSRAC

8 Beslutsunderlag

8.1 Naturvärden

De naturvärden som bör bedömas som grund för eventuella regleringar av fisket är de marina växt- och djursamhällen, ekologiska processer samt arter som finns utpekade i bevarandemål för området i fråga och som har identifierats som särskilt skyddsvärda eller känsliga. Underlag för att peka ut naturvärden/bevarandemål utgörs exempelvis av:

- Inventeringar av bottenfauna och bottenvegetation. Nationell datavärd är SMHI. Databas SHARK²⁵.
- Batymetriska kartor med djupinformation (Sjöfartsverket djupdatabas. Naturvårdsverkets Miljödataportal²⁶ och t.ex. Hydrografica).
- Natura 2000 klassificering. Data om tolkade naturtyper finns i NNK²⁷.
- Modellerade naturtyps/habitatkartor, ex. enligt EUNIS. Pågående arbete med att ta fram detta pågår länsvis.
- SAKU data med information om exponering och djupförhållanden (Naturvårdsverkets Miljödataportal).
- Påverkansfaktorer som t.ex. exploateringsnivå, förekomst av bryggor, sjöfart etc. (Naturvårdsverkets Miljödataportal).
- SGU pågående kartering över bottenstrukturer som komplement till ovanstående kartor och inventeringar.
- Däggdjursinventeringar samt annan information om både uppväxtområden och övervintringsplatser (Nationell miljöövervakningsdata samt lokala/regionala uppgifter).
- Lokala och nationella fågelinventeringar samt annan information om häck- och övervintringslokaler samt eventuellt betydelsefulla rast/sträcklokaler (Nationell miljöövervakningsdata, Artportalen, Länsstyrelsen, NRM, lokala föreningar).
- Inventeringar av fiskpopulationer i området samt eventuellt modellerade kartor av lek- och uppväxtområden (ex. Fiskeriverkets BALANCE modeller). Provfisken från nationell eller regional miljöövervakning kan ge bra underlag för att hitta trender i fisksamhället. Med hjälp av provfisken kan målnivåer sättas och målindikatorer följas upp. Annan viktig information kan fås från yrkesfiskets landningar via fiskeriverkets loggböcker.
- Artportalen
- Rödlistan

²⁵ http://produkter.smhi.se/shark_web/content/index.html

²⁶ www.miljodataportalen.naturvardsverket.se

²⁷ databasdelmängd av VicNatur

- Utsjöbanksinventeringarna

8.2 De olika administrativa gränserna

Målet är att trälgräns, territorialgräns och den exklusiva ekonomiska zonen ska finnas i VIC Natur (Naturvårdsverkets databas och digitala karthanteringssystem för skyddade områden) såväl som andra föreskrifter enligt fiskelagen som t.ex. fredningsområden. Om det råder osäkerhet hos länsstyrelser eller kommuner inom vilket geografiskt område det skyddade området finns i kan besked lämnas av Havs- och vattenmyndigheten.

För ytterligare vägledning vid regleringar i skyddade områden, se bl.a. Naturvårdsverkets vägledning Skydd av marina miljöer med höga naturvärden (rapport 5739, 2007) eller den vägledning som ges i Naturvårdsverkets processbeskrivning för bildande av naturreservat²⁸.

8.3 Pågående och presumtivt fiske i och i kring området inklusive fritidsfiske

För att kunna bedöma fiskets möjliga påverkan på naturvärdena bör den geografiska utbredningen av naturvärden/bevarandemål respektive påverkan från fisket jämföras. De underlag avseende fiske som kan vara aktuella är bl.a:

- Kartor över fiskets bedrivande i form av vilka redskap som nyttjas, i vilken omfattning och fiskets geografiska utbredning, såväl avseende yrkes- som fritidsfiske. Underlagen kan vara baserade på intervjustudier eller enkätundersökningar riktade mot både yrkes- och fritidsfisket och/ eller inventeringar av fiskeredskap. Underlagen kan också bestå av loggboksinformation och satellitpositionering av större fiskefartyg²⁹ (VMS) som Havs- och vattenmyndigheten tillhandahåller.
- För att få ett bra och rättvisande underlag är det även betydelsefullt att inhämta lokal kunskap från eventuella vatten- och fiskerättsägare samt intresseorganisationerna, ex. sportfiskarna, sportfiskeguiderna m.fl.
- I detta sammanhang är det också nödvändigt att ha full överblick av befintliga fiskeregleringar i området enligt Havs- och vattenmyndighetens och tidigare Fiskeriverkets föreskrifter (HVMFS och FiFS), t.ex. zoner med fiskeförbud och redskapsbegränsningar och andra tekniska regleringar som minimimått. Svenska regleringar finns

²⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturreservat/>.

²⁹ Inom EU är alla 12 m eller större utrustade med VMS. Uppdatering av positioner sker med 1-2 timmars mellanrum.

samlade i Fiskeriverkets föreskrifter (FiFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön³⁰.

8.4 Checklista

Det finns en lista framtagen som beskriver det vetenskapliga och tekniska underlag som begäran om fiskereglering måste innehålla för att regleringarna ska kunna införas i den gemensamma fiskeripolitiken, GFP:n. Denna lista kan också utgöra en grund för reglering av fiske inom alla de olika geografiska områdena. Denna checklista finns även redovisad i bilaga 4.

Uppgifter:

1. Utförlig beskrivning av naturvärdena och deras utbredning i området – länsstyrelsen/kommunen
2. Grund för att området valts ut. Syftet med det skyddade området. Om det är ett Natura 2000-område så ska skälen överensstämma med de uppgifter som finns i Natura 2000 dataformuläret – länsstyrelsen/kommunen
3. Beskrivning av bevarandemål – länsstyrelsen/kommunen
4. Grund för den geografiska utbredningen av gränserna baserat på bevarandeskäl- länsstyrelsen/kommunen
5. Hot mot arter och habitat från olika typer av fiskeredskap. Uppgifter om andra mänskliga aktiviteter i området som skulle kunna skada habitaterna – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten
6. Fiskeflottans aktivitet i området och i regionen, utbredning av flottan med avseende på nation, omfattning av fritids/sportfiske, redskap och arter samt information om målarter och bifångstarter, allt redovisat för de tre senaste åren – Länsstyrelsen/Kommunen begär denna uppgift från Havs- och vattenmyndigheten som tar fram uppgifterna (SLU Aqua)
7. Säsongsbetonade trender hos fisket de senaste tre åren – Havs- och vattenmyndigheten (SLU Aqua)
8. Förslag på fiskerireglerande åtgärder för att behålla arter och habitat i gynnsam bevarandestatus. Är åtgärderna väl avpassade och möjliga att verkställa? Ge exempel på andra bevarandeåtgärder som är aktuella för området – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten
9. Är intrångsersättning aktuell i området? – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket
10. Hur ska kontrollen utövas i området? Möjliga ekologiska och kontroll-buffertzoner för att försäkras om skyddet för området

³⁰ <https://www.fiskeriverket.se/download/18.28d9b61d126d6846f29800010577/2004-36-keu-100401.pdf>

och/eller effektiv kontroll och övervaknings åtgärder –

länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten

11. Åtgärder för att övervaka och säkerställa att naturvärdena i området behålls och/eller återställs – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten

12. Hur koordineras arbetet med grannländerna (om det är aktuellt för området)? – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten

13. Utvärdering av möjlig effortförflyttning, d.v.s. kommer fiskeansträngningen flyttas till andra områden och hur tror man att de nya områdena kommer påverkas av ett ökat fiske. – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten

14. Konsekvensanalys av fiskeregleringen. Hur kommer en fiskereglering att påverka t.ex yrkesfisket, sportfisket och övriga intressenter som fisketurism-entreprenörer och liknande. – länsstyrelsen/kommunen och Havs- och vattenmyndigheten.

8.5 Vilken typ av reglering behövs?

Regleringarna ska ge områdesskyddet ett innehåll så att syftet med reservatet och uppställda bevarandemål uppnås. I miljöbalken anges också att föreskrifterna inte får vara mer omfattande än vad som behövs för syftet med skyddet, d.v.s. regleringarna ska prövas noga av myndigheterna. Motsvarande gäller även för fiskelagen.

Föreskrifterna enligt miljöbalken kan utformas som förbud (som kan utföras efter dispens om det finns särskilda skäl), begränsningar eller med tillståndsplikt. Eventuella undantag bör också skrivas in i föreskrifterna. Reglering av fiske enligt miljöbalken förs in under ordningsföreskrifter, s.k. C-föreskrifter (7 kap. 30 § miljöbalken). Om man överväger att reglera fiske på enskilt vatten finns möjligheten till intrångsersättning endast om man beslutar om föreskrifter enligt 7 kap. 5 § miljöbalken. Det är dock viktigt att samtidigt även reglera fisket med s.k. C-föreskrifter för att reglera fisket för alla.

Föreskrifter enligt miljöbalken eller fiskelagen kan förbjuda eller begränsa verksamheter/åtgärder, t.ex.:

- Fiske avseende vilken fisk som får fångas, dvs arter och storlekar
- Användningen av fiskefartyg, -metoder eller -redskap, ex. maskstorlek, rist, fasta redskap, trålningsförbud eller annan teknisk reglering
- Fiske inom vissa områden eller under vissa perioder, ex. fiskeförbudszoner, fredningsområden eller andra tidsbegränsade stängningar.
- Fiske för vissa ändamål, ex yrkesmässigt fiske, husbehovsfiske eller sportfiske
- Fredningstider i syfte att skydda vandrande eller lekande fisk.

Exempel på föreskrifter enligt miljöbalken och Fiskeriverkets resp. Havs- och vattenmyndighetens författningssamling finns i bilaga 6.

Litteratur/Hänvisningar

Vägledning: Skydd av marina miljöer med höga naturvärden
Naturvårdsverkets rapport 5739, 2007

Reglering av fiske i skyddade havsområden, *Naturvårdsverkets rapport 6416, 2011*

Manual för uppföljning av marina skyddade områden, *Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket rapport 2012*

Effekter av fredningsområden på fisk och kräftdjur i svenska vatten. *Finfo 2007:2*

Möjligheter till och konsekvenser av fiskefria områden. Delrapport till regeringen. *Finfo 2008:1*

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

Effect of fishing on non-target species and habitats, identifying key nature conservation issues. *M.L. Tasker, P.A. Knapman och D. Laffoley*

Benefits beyond boundaries: the fishery effects of marine reserves. *F. R. Gell och C. M. Roberts*

Effects of marine reserves on adjacent fisheries. *C. M. Roberts, J. A. Bohnsack, F. Gell, J. P. Hawkins och R. Goodridge*

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturreservat/>

<https://www.fiskeriverket.se/download/18.28d9b61d126d6846f29800010577/2004-36-keu-100401.pdf>