

Bilaga 5

Tillstånd i Natura 2000

För den som vill bedriva verksamhet eller genomföra en åtgärd med påverkan på ett Natura 2000-område krävs tillstånd från länsstyrelsen om verksamheten eller åtgärden på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Detta framgår av 7 kap 28 a § miljöbalken. Även fiske omfattas av detta lagrum, vilket det påminns om i fiskelagens (1993:787) 1 kap 3 § fjärde stycke. Ännu finns det emellertid inte närmare definierat vad denna hänvisning konkret kan eller ska innebära för vare sig länsstyrelserna eller fiskarna.

Till den ovannämnda bestämmelsen om tillståndskrav för verksamheter i Natura 2000-område finns det en övergångsbestämmelse (2001:437) som anger att "Natura-2000-tillstånd" inte krävs för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001.

Syftet var, enligt förarbetena till denna övergångsbestämmelse, inte att tillståndskravet skulle medföra att varje verksamhet som redan pågick när bestämmelsen infördes skulle behöva underkastas en ny tillståndsprövning. Det angavs dock att miljöbalken lägger ett stort ansvar på den som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder som kan påverka miljön. Den som avser att vidta en åtgärd, starta en verksamhet eller ändra den måste tänka efter och förvissa sig om att den tänkta verksamheten eller åtgärden är förenlig med de olika miljöskyddsbestämmelserna.

När det gäller miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap eller vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken har en praxis kring vad som kan ses som pågående verksamhet vuxit fram och likaså vad som innebär en förändring eller ny verksamhet som ska tillståndsprövas enligt 7 kap 28 a §. Frågan om vad som ska anses utgöra pågående verksamhet i samband med fiske har väckts i samband med frågan om "Natura 2000-tillstånd", men då detta rör en verksamhet som i övrigt till övervägande del faller under annan lagstiftning är frågan inte okomplicerad och det finns inte någon etablerad praxis.

Det är inte självklart på vilket sätt en miljörättslig bestämmelse som den här aktuella ska förhålla sig till en verksamhet som fiske som i sin övriga tillståndsprövning inte har någon generell anknytning till miljöbalken och dess kringregleringar.

Till skillnad från de flesta tillstånd för verksamheter eller åtgärder meddelade med stöd av miljöbalken bedrivs yrkesfiske med stöd av tillstånd som är tidsbegränsade och som regelbundet behöver förnyas. En möjlig slutsats är att

det inte har bedrivits fiske med stöd av ett och samma tillstånd från den tidpunkt då Natura 2000-bestämmelserna trädde i kraft. Likartat fiske kan dock ha bedrivits, men med stöd av olika tillstånd som kan ha varit likartade, men även kan ha haft åtminstone delvis olika omfattning avseende var och med vilken typ av redskap man har rätt att fiska och vad som får fiskas.

Kan man se ett visst slag av fiske på en viss plats, exempelvis trålning i Nordsjön, som en pågående verksamhet? Eftersom fisket kontinuerligt är utsatt för olika former av inskränkningar i form av kvoter, redskapsinskränkningar, stängning av områden etc. finns det anledning att anta att dess påverkan på vissa områden förändras med tiden. Samtidigt kan det vara svårt att koppla dessa förändringar till den enskilde fiskeutövaren. Däremot kan det tillkomma fiskesätt som tidigare inte förekommit som det kan finnas anledning att betrakta på annat sätt.

Frågan om miljöbalkens och fiskelagens koppling till varandra har diskuterats i ett antal utredningar, vari har konstaterats att miljöbalkens generella bestämmelser som exempelvis hänsynsreglerna i 2 kap bör anses omfatta alla verksamheter som kan antas orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken, jfr 1 kap 3 § miljöbalken, d.v.s. även verksamheter som inte i övrigt omfattas av prövning enligt miljöbalken. Det är dock svårare att se på vilket konkret sätt detta ska ske.

I rapporten *Reglering av fiske i skyddade havsområden, rapport 6416*, som togs fram av Naturvårdsverket och Fiskeriverket resonerar man kring frågan om tillståndsplikt i Natura 2000-områden. Rapportens slutsats var att frågan om tillståndsplikten i 7 kap 28 a § miljöbalken kan tillämpas även för fiskeverksamheter ännu inte har prövats i svensk domstol. EU-domstolens slutsats i mål om förhandsavgörande, det s.k. Waddenzeemålet, där domstolen fastslog att en fiskeverksamhet, mekaniserat hjärtmusselfiske utgjorde ett sådant projekt som avses i artikel 6.3 habitatdirektivet kan dock anses ge viss vägledning. Detta ansågs även kunna ge vägledning för fiskeverksamheter som har bedrivits i ett Natura 2000 område innan området bildats.

I rapporten konstaterades vidare att rättsläget i den ekonomiska zonen delvis är oklart gällande habitatdirektivets förhållande till den gemensamma fiskeripolitiken. Här hade projektet inte någon tydlig vägledning att ge men bedömningen var att den gemensamma fiskeripolitiken var det bästa tillgängliga instrumentet eftersom det i dag saknas tillräckliga bestämmelser för att med stöd av miljöbalken införa regleringar inom denna zon är. En av rapportens slutsatser var också att det fanns ett behov av att pröva gränserna för tillståndsplikten i 7 kap 28 a § för fiskeriverksamhet i svensk ekonomisk zon och att vägledning kring gränsdragningen av 7 kap 28 a § och fiskeverksamheter tas fram.

Miljöminister Lena Ek har i ett interpellationssvar den 28 oktober 2011 diskuterat frågan om tillståndsplikt i Natura 2000-områden. Miljöministern säger bland annat:

”Fiske med redskap som skadar bottnarna anges som exempel i bevarandeplanerna för Natura 2000-områdena Fladen och Lilla Middelgrund på verksamheter eller åtgärder vilka kan skada områdenas naturvärden. Enligt miljöbalken måste sådana verksamheter eller åtgärder tillståndsprövas. Art- och habitatdirektivet reglerar inte förvaltning av fiske. Detta sker i stället inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, där arbete med en ny förordning pågår. Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram förslag till riktlinjer för hur processen kring reglering av fisket i marina skyddade områden ska se ut. Om nya uppgifter visar att skyddet av de marina Natura 2000-områdena är bristfälligt, vill jag försäkra att regeringen har för avsikt att åtgärda dessa. ”

Engagemanget i frågan kring tillståndsplikt för fiske i Natura 2000-områden resulterade den 10 maj 2012 i ett brev till samtliga kustlänsstyrelser där Miljöminister Lena Ek tillfrågar länsstyrelserna om tillämpningen av miljöbalken. Länsstyrelserna skulle i brevet svara på:

- hur de informerar om tillståndsgivningen för bottentrålning i Natura 2000-områden
- hur många tillstånd som är sökta och beviljade, och
- hur tillsynen sker i dessa områden.

Sammanfattningsvis kan man säga att länsstyrelserna generellt framfört att de anser att det är viktigt att skydda marina områden och att det är prioriterat att lösa den komplexa frågan om hur fiske ska regleras i marina skyddade områden.

Det är ingen länsstyrelse som hittills genomfört någon prövning av tillstånd för trålning i marina Natura 2000-områden och de bedriver heller ingen operativ tillsyn här. Flera länsstyrelser uppger att man har tolkat fiske som en pågående verksamhet enligt övergångsregeln i 7 kapitlet 28 § miljöbalken och bedömt att fiske därmed inte kräver tillstånd. Man påtalar även svårigheter att utöva tillsyn i dessa områden och att en sådan tillsyn behöver samordnas av kustbevakningen samt att det behövs utökade resurser för en sådan tillsyn.

Flera länsstyrelser anser att det är olämpligt att använda tillståndsplikten för att reglera fiske i Natura 2000-områden. De har vidare ansett att det istället är mer effektivt och ger större nytta ur naturvårdssynpunkt att reglera fisket genom föreskrifter, i första hand genom föreskrifter i fiskerilagstiftningen.