

Datum
2020-09-01
Utredare
Lena Tingström
Malin Wilhelmsson

Dnr
325-2020

Mottagare
Regeringen
Näringsdepartementet

Uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden

Redovisning av regeringsuppdrag N2020/00130/FJR

Havs- och vattenmyndigheten fick genom regeringens beslut den 23 januari 2020 i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I uppdraget ingår att sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten ska vidare redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Regeringen pekar i uppdraget på att det är viktigt att dessa båda delar i uppdraget, dvs. ett generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden och hur möjligheter till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplaner, tas fram och presenteras i ett sammanhang för regeringen. Uppdraget ska, efter samråd med berörda länsstyrelser och andra berörda aktörer som påverkas av ett stopp för bottentrålning, redovisas till regeringen (Näringsdepartementet).

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed redovisning av uppdraget i sin helhet, inklusive den del som skulle redovisas senast den 31 december 2020, samt bilagor.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredarna Malin Wilhelmsson och Lena Tingström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningscheferna Niclas Törnell och Mats Svensson, enhetscheferna Inger Dahlgren och Mia Olausson, utredarna Martin Rydgren och Gustav Blomqvist samt verksjuristen Märta Zetterberg.


Jakob Granit
Malin Wilhelmsson

Kopia till:
Miljödepartementet
Kustlänsstyrelserna
Jordbruksverket

Datum
2020-09-01
Utredare
Lena Tingström
Malin Wilhelmsson

Dnr
325-2020

Mottagare
Regeringen
Näringsdepartementet

Uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden

Redovisning av regeringsuppdrag N2020/00130/FJR

Havs- och vattenmyndigheten fick genom regeringens beslut den 23 januari 2020 i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I uppdraget ingår att sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten ska vidare redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Regeringen pekar i uppdraget på att det är viktigt att dessa båda delar i uppdraget, dvs. ett generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden och hur möjligheter till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplaner, tas fram och presenteras i ett sammanhang för regeringen. Uppdraget ska, efter samråd med berörda länsstyrelser och andra berörda aktörer som påverkas av ett stopp för bottentrålning, redovisas till regeringen (Näringsdepartementet).

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed redovisning av uppdraget i sin helhet, inklusive den del som skulle redovisas senast den 31 december 2020, samt bilagor.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredarna Malin Wilhelmsson och Lena Tingström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningscheferna Niclas Törnell och Mats Svensson, enhetscheferna Inger Dahlgren och Mia Olausson, utredarna Martin Rydgren och Gustav Blomqvist samt verksjuristen Märta Zetterberg.

Jakob Granit

Malin Wilhelmsson

Kopia till:
Miljödepartementet
Kustlänsstyrelserna
Jordbruksverket

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	5
1.1 Slutsatser	7
1.1.1 Generellt stopp mot bottentrålning och begränsade undantag	7
1.1.2 Pågående arbete med fiskereglering i marina skyddade områden	7
1.1.3 Generellt förbud mot bottentrålning i svenska skyddade områden – tillämpning även på utländska fartyg	8
1.1.4 Generellt stopp för bottentrålning och pågående arbete fiskereglering i marina skyddade områden	9
2. Uppdraget och dess beredning	9
2.1 Uppdragets frågeställningar och redovisning	10
2.2 Samråd	11
3. Förutsättningar för uppdragets beredning	12
3.1 Definitioner	12
3.1.1 Skyddade områden	12
3.1.2 Bottentrålning	13
3.1.3 Förvaltningsplaner	13
3.2 Bottentrålningens effekter	14
3.3 Havsmiljödirektivet	15
3.4 Förbud för trålning innanför trålgräns	15
4 Trålning innanför trålgränsen	15
4.1 Trålgränsen	15
4.1.1 Trålgränsernas historiska utveckling	15
4.1.2 Fiskeriverkets beslut om utflyttning av trålgränsen 2004	17
4.2 Bottentrålfiske innanför trålgränsen idag – beskrivning av undantag från det generella förbudet mot trålning innanför trålgränsen	18
4.2.1 Bottentrålfiske efter räka innanför trålgränsen	19
4.2.2 Bottentrålfiske i trålområden innanför trålgränsen	20
4.3 Beskrivning av fiske i inflyttningsområden	24
4.3.1 Kräftfisket	26
4.3.2 Räkfisket	26
4.3.3 Siklöjefisket	27
4.3.4 Sill-/strömmingfiske	28
4.4 Bottentrålfiske i marina skyddade områden innanför trålgränsen idag	28

4.4.1 Kosterhavets nationalpark, Kosterfjorden-Väderöfjordens Natura 2000-område, Väderöarnas naturreservat, Kosteröarnas naturreservat m.fl.	31
4.4.2 Gullmarns naturreservat (tidigare naturvårdsområde), Gullmarsfjordens Natura 2000-område.....	33
5 Författningsförslag gällande ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen	40
5.1 Författningsförslag	41
5.1.1 Författningskommentar	44
5.2 Bemyndigande 20 § fiskelagen – begränsningen ”avsevärt försvåras”	45
6 Generellt förbud mot bottentrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen – tillämpning även för utländska fartyg	49
6.1 Artikel 5 i grundförordningen	50
6.2 Artikel 11 och 18 i grundförordningen	51
6.3 Artikel 20 i grundförordningen	54
6.4 Artikel 12 om skydd av känsliga livsmiljöer och känsliga marina ekosystem i tekniska förordningen.....	56
6.5 Sammanfattande kommentarer – tillämpning även på utländska fiskefartyg	58

Separata bilagor enligt nedan:

Bilaga 1. Konsekvensutredning

Bilaga 2. Sammanställning av inkomna synpunkter

1. Sammanfattning

Av uppdraget framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska utreda och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. Myndigheten ska sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Det ska också redovisas hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Myndigheten har sammanställt och beskrivit alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet som finns i myndighetens föreskrifter, både i och utanför marina skyddade områden, innanför trålgränsen. Vad gäller bottentrålning innanför trålgränsen får detta bedrivas dels efter nordhavsräka i Skagerrak och Kattegatt på ett djup av minst 60 meter och dels på allmänt vatten inom de trålfiskeområden och enligt de villkor som anges i bilaga till föreskrifterna.

Vad gäller bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen pågår detta framför allt i Kosterfjorden och Gullmarsfjorden, samt delar av Balgö i Västerhavet. I Egentliga Östersjön pågår ingen bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. I Bottniska viken förekommer en begränsad bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen i Norrbotten (siklöjetrålning), dock med relativt liten omfattning. Bottentrålning kan bedrivas i dessa områden eftersom de antingen omfattas av undantag för trålning djupare än 60 meter (Västerhavet) eller av inflytningsområden.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar kontinuerligt med fiskereglering i marina skyddade områden inom ramen för den så kallade plattformen. Inom plattformen pågår ett omfattande arbete med att se över behov av fiskereglering i marina skyddade områden samt genomförande av nödvändiga bevarandeåtgärder. Detta arbete omfattar även åtgärder för att säkerställa att bottentrålning inte ska utgöra ett hot mot utpekade bevarandevärden i marina skyddade områden. Fiskeregleringar tas fram utifrån vetenskapliga underlag och i samrådsprocesser med berörda aktörer. Målsättningen med detta arbete är att allt fiske som behöver regleras för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden innanför trålgränsen, det vill säga även annat fiske än bottentrålning, ska vara omhändertaget till utgången av 2020. För de marina skyddade områden där även utländska fiskefartyg har tillträde, är målsättningen att initiera processer avseende fiskereglering med stöd av EU:s gemensamma

fiskeripolitik innan utgången av 2020 genom en begäran om uppdrag hos regeringen.

I denna redovisning framgår författningsförslag om hur det i fiskeförordningen skulle kunna införas ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Kopplat till detta finns ett förslag om systematik kring hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen (*skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument*). Myndigheten föreslår också ett bemyndigande i fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten får bevilja undantag från förbudet. Ett undantag får endast beviljas om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument att ett sådant undantag inte påverkar att syftet med skyddet uppnås.

Förslag är att beslutande myndighet; länsstyrelsen och kommun, i förvaltningsplanen, tydliggör om och i så fall hur bottentrålning kan bedrivas utan att bevarandevärdena, som området pekats ut för, riskerar att påverkas negativt. Det kan uttryckas som en zon där man gjort en miljökonsekvensbedömning eller liknande för att säkerställa att syftet med skyddet fortfarande kan uppnås, även om det förekommer bottentrålning i området.

Myndigheten redogör i rapporten för de förutsättningar som finns inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik för att kunna införa ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg. En genomgång av artiklar i den gemensamma fiskeripolitiken där möjligheter finns för att förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen, i kombination med det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden, samt myndighetens erfarenheter från arbete med dessa frågor, ger vid handen att lämpligast är att använda sig av ett förfarande enligt artiklarna 11 och 18. EU:s nya tekniska förordning ger genom artikel 12 utökad möjlighet att argumentera för att andra livsmiljöer än de som kopplas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas. Myndigheten beskriver att det finns ett krav att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att efterleva unionens miljölagstiftning. Slutresultatet är ofta beroende av förhandlingar mellan berörda medlemsstater och att definitivt redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i samtliga övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg i praktiken, är därmed inte möjligt att förutsäga med säkerhet.

I uppdraget framgår att samråd ska ske med berörda länsstyrelser och andra berörda aktörer som påverkas av ett stopp för bottentrålning. Liksom i allt övrigt arbete har covid-19 (coronavirus) påverkat möjlighet till samråd, men Havs- och vattenmyndigheten har genomfört samråd

kontinuerligt utifrån rådande situation. Uppdraget har engagerat såväl fiskets organisationer som miljöorganisationer samt berörda myndigheter. En sammanfattning av inkomna synpunkter bifogas denna rapport.

1.1 Slutsatser

1.1.1 Generellt stopp mot bottentrålning och begränsade undantag

Om regeringen inför ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen blir grundprincipen att bottentrålning inte ska förekomma i marina skyddade områden. Detta i kombination med att begränsade undantag ska kunna ges i förvaltningsplaner innebär att istället för att identifiera zoner där bottentrålning inte får pågå, kommer länsstyrelser och kommuner kunna behöva avgränsa zoner där bottentrålning kan pågå utan att bevarandevärden påverkas negativt så att syftet med skyddet inte kan uppnås. Utgångspunkten att *förbjuda* bottentrålning generellt i marina skyddade områden och istället *tillåta* sådant fiske när det kan visas att sådant fiske inte utgör ett hot mot utpekade bevarandevärden och är förenligt med syftet, innebär en omvänd systematik jämfört med idag.

Myndigheten kan se fördelar med ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden då detta innebär att det blir tydligt att redskapen med potentiellt störst bottenpåverkan särskilt ska beaktas i marina skyddade områden (se vidare under kap 3.2 om bottentrålningens effekter). Detta kommer att ställa krav på länsstyrelser och kommuner i deras arbete med att utveckla skötselplaner och bevarandeplaner för att ge utrymme för begränsade undantag där så anses nödvändigt. Även ytterligare arbete med att förtydliga syftesbeskrivningar för dessa skyddade områden kan behövas, så att det tydligt framgår hur skötselplanen bidrar till att nå syftet med det marina skyddade området. Det är viktigt att berörda myndigheter ges tid och resurser för detta arbete. Det kan annars finnas en risk att hållbart, småskaligt fiske förbjuds genom ett generellt förbud, om inte dessa dokument uppdaterats innan förbudet träder ikraft.

I bedömningen av länsstyrelser och kommuners förslag behöver Havs- och vattenmyndigheten göra avvägningar ur ett nationellt perspektiv och beakta ekologisk representativitet, konnektivitet och funktionalitet.

1.1.2 Pågående arbete med fiskereglering i marina skyddade områden

Det finns också fördelar med det befintliga arbetssättet inom ramen för plattformen där Havs- och vattenmyndigheten kontinuerligt arbetar med fiskereglering i marina skyddade områden. I detta pågående arbete med att se över behov av fiskereglering i marina skyddade områden tas fiskeregleringar fram utifrån vetenskapliga underlag och i

samrådsprocesser med berörda aktörer. Detta arbete omfattar även reglering av andra typer av fiske förutom bottentrålning, till exempel garnfiske för att minska risk för bifångst av marina däggdjur och sjöfågel. Fördelarna är att man tar ett helhetsperspektiv och utgår ifrån en ekosystemansats i varje enskilt marint skyddat område.

Arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden utgår i plattformsarbetet idag ifrån principen att de åtgärder som införs ska vara nödvändiga. Principen har varit att inte vidta mer kraftfulla åtgärder än vad som krävs för att uppnå syftet med det skyddade området. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse får inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Arbetet sker utifrån vetenskapliga underlag och utformats i samrådsprocesser med berörda aktörer. Dessa processer bygger på legitimitet och förtroende mellan berörda verksamhetsutövare, myndigheter och vetenskapliga institutioner. Det finns en risk att detta upparbetade förtroende kan påverkas negativt när man utgår från ett generellt förbud istället för att utgå ifrån respektive områdes förutsättningar.

Inom ramen för havsmiljödirektivet pågår arbete med att ta fram kvantitativa tröskelvärden för hur stor andel av olika habitattyper som ska vara opåverkade av fysisk störning. Sådana konkreta tröskelvärden kommer vara ett viktigt underlag och kan bidra till en tydlighet kring nödvändigheten av minskad bottentrålning som en bevarandeåtgärd i marina skyddade områden även utanför trålgräns.

1.1.3 Generellt förbud mot bottentrålning i svenska skyddade områden – tillämpning även på utländska fartyg

I den gemensamma fiskeripolitiken finns enligt artikel 11 och 18 ett mandat att införa nödvändiga bevarandeåtgärder för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning. Myndigheten ser att det är inom ramen för detta förfarande som Sverige kan arbeta för ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg. Artikel 12 i EU:s nya tekniska förordning skulle kunna bidra i detta sammanhang, då den ger utökad möjlighet att argumentera för att andra livsmiljöer än de som kopplas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas, såsom exempelvis djupa mjukbottnar. Det finns ett krav att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att efterleva unionens miljölagstiftning. I detta arbete är det därför viktigt att kunna presentera ett evidensbaserat underlag. I avsaknad av vetenskapligt underlag vill myndigheten också peka på försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen (artikel 4.8 i den gemensamma fiskeripolitiken).

Även om flera medlemsstater arbetar med att fram gemensamma rekommendationer för att införa nödvändiga fiskeregleringar i marina skyddade områden, är det få processer som nått i mål. Om medlemsstater inte kan komma överens, vill myndigheten peka på möjligheten i artikel 11 att genomföra åtgärder genom ordinarie lagstiftningsförfarande. Även detta förväntas vara en långdragen process, men det kan finnas en fördel i att lyfta processen och signalera behov av åtgärder. Det finns även en möjlighet i artikel 11 genom vilken kommissionen i brådska fall ska anta åtgärder för en period om högst tolv månader, vilken kan förlängas med en period om högst tolv månader.

1.1.4 Generellt stopp för bottentrålning och pågående arbete fiskereglering i marina skyddade områden

Havs- och vattenmyndigheten har ett uppdrag att identifiera ytterligare åtgärder avseende fiske för att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden till utgången av 2020. Ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innebär inte per automatik att bevarandemålen nås i dessa områden, då även annat fiske som kan påverka bevarandemålen negativt behöver omhändertas. Även efter 2020 kommer arbete med fiskereglering i marina skyddade områden att fortsätta, eftersom nya marina skyddade områden kommer inrättas. Myndigheten ser också att nya arealmål planeras för marint områdesskydd och att detta kan innebära att betydligt fler områden kan komma att skyddas till år 2030. Det generella arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden behöver fortgå och samordnas med ett generellt förbud mot bottentrålning.

2. Uppdraget och dess beredning

I beslut den 23 januari 2020 (N2020/00130/FJR) har regeringen gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I uppdraget ingår att sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten ska också redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Regeringen pekar i uppdraget på att det är viktigt att dessa båda delar i uppdraget, dvs. ett generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden och hur möjligheter till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplaner, tas fram och presenteras i ett sammanhang för regeringen.

Uppdraget ska samrådas med berörda länsstyrelser och andra berörda aktörer och redovisas senast den 1 september 2020 rörande förbud innanför trålgränsen och slutredovisas senast den 31 december 2020.

Uppdraget följer på januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet. I detta anges att det hållbara fisket ska utvecklas med åtgärder för att minska bottentrålning i känsliga områden i Sverige och EU, samt att ett generellt stopp för bottentrålning ska införas i skyddade områden. Möjlighet till begränsade undantag ska kunna ges i förvaltningsplanen.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar kontinuerligt med frågor rörande fiskereglering i marina skyddade områden och det pågår ett omfattande arbete med att se över behov av fiskereglering i marina skyddade områden kopplat till nödvändiga bevarandeåtgärder. Detta arbete omfattar även åtgärder för att säkerställa att bottentrålning inte ska utgöra ett hot mot utpekade bevarandevärden.

Havs- och vattenmyndigheten fick den 19 oktober 2017 ett regeringsuppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden, i vilket ytterligare åtgärder skulle identifieras i syfte att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden till 2020 med fokus på fiske. Myndigheten fick även i uppdrag att utreda bottentrålningens effekter, främst inom skyddade områden och inom trålgränsen samt vid behov föreslå åtgärder. Detta uppdrag avrapporterades i maj 2018.

Havs- och vattenmyndigheten föreslog då, baserat på samlade erfarenheter både vad gäller nationella och internationella processer kring bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden, att arbetet skulle bedrivas inom ramen för en plattform för samlade diskussioner och samråd mellan berörda länsstyrelser, fiske- och miljöorganisationer havsområdesvis. Arbetet bedrivs enligt plan och omfattar ett genomförande av nödvändiga fiskeregleringar i befintliga marina skyddade områden baserat på vetenskapligt underlag.

Nu föreliggande regeringsuppdrag handlar om att presentera ett kunskapsunderlag och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Det omfattar även systematiken kring begränsade undantag i förvaltningsplanen, samt hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

2.1 Uppdragets frågeställningar och redovisning

Utifrån uppdrag och de frågeställningar som regeringen ställer har Havs- och vattenmyndigheten arbetat utifrån följande delfrågor:

- Sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet, både i och utanför marina skyddade områden, innanför trålgränsen.
- Utredda och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, innanför trålgränsen - lämna författningsförslag.
- Se över systematik kring hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen.
- Redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.
- Lämna konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Havs- och vattenmyndigheten har valt att avgränsa arbetet till specifika frågeställningar i berört uppdrag. Frågan om ett generellt stopp för bottentrålning och därtill begränsade undantag i marina skyddade områden är dock en fråga som i stor utsträckning kopplar till pågående arbete som är relevanta för uppdraget bl.a. Agenda 2030, regeringens livsmedelsstrategi samt EU-kommissionens nya strategi för biologisk mångfald.

Havs- och vattenmyndighetens samordning med övriga uppdrag och processer inom myndigheten avser bland annat plattformen för fiskereglering i marina skyddade områden, uppdrag i regleringsbrevet för 2020 om Natura 2000 och fiske, regeringsuppdraget om effektivare fiskerikontroll, åtgärdsprogram för havsmiljödirektivet, samt utveckling av Havs- och vattenmyndighetens programområde för marint områdesskydd.

Myndighetens generella överväganden kring *kontroll* i skyddade områden omhändertas i regeringsuppdrag om effektivare fiskerikontroll.

Myndigheten har i regleringsbrevet för 2020 ett uppdrag om Natura 2000 och fiske, i vilket frågan om *tillståndsplikt* (Natura 2000-tillstånd) i relation till fiske kommer att analyseras.

2.2 Samråd

I uppdraget framgår att samråd ska ske med berörda länsstyrelser och andra berörda aktörer som påverkas av ett stopp för bottentrålning. Havs- och vattenmyndigheten har genomfört samråd kontinuerligt trots rådande situation med covid-19 (coronavirus). Uppdraget har engagerat såväl fiskets organisationer som miljöorganisationer samt berörda myndigheter. Samtliga aktörer har beretts möjlighet att i samråd framföra synpunkter på

aktuellt uppdrag samt komplettera dessa med skriftliga synpunkter. En sammanfattning av inkomna synpunkter finns i bilaga 2.

Den 13 maj 2020 hölls ett samråd med berörda länsstyrelser samt med Jordbruksverket. Havs- och vattenmyndigheten har upprättat minnesanteckningar från mötet samt möjliggjort för samtliga samrådsinstanser att inkomma med skriftliga synpunkter. Samråd har även skett med representanter för yrkesfiskets olika organisationer samt ett samråd med miljöorganisationer har ägt rum.

6 mars 2020	Sveriges Fiskares Producentorganisation (initierat av SFPO)
24 april 2020	Samförvaltningen Norra Bohuslän
24 april 2020	Havs- och kustfiskarnas Producentorganisation
13 maj 2020	Berörda länsstyrelser
11 juni 2020	Miljöorganisationer, NGOs

Havs- och vattenmyndigheten har kontinuerligt informerat om berört uppdrag i olika möten som till exempel möte med Naturskyddsföreningen (initierat av SNF) den 29 april 2020, möte med länsfiskekonsulenter den 25 maj 2020 och i möte med det pelagiska fisket den 14 maj 2020 respektive det demersala fisket den 3 juni 2020. Dokumentation från samråd med berörda länsstyrelser samt inkomna skriftliga synpunkter läggs ut på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

3. Förutsättningar för uppdragets beredning

3.1 Definitioner

I syfte att tydliggöra redovisningen av detta uppdrag har myndigheten sett behov av att definiera eller uttolka vad som menas med skyddade områden, förvaltningsplaner och bottenentrålning. Detta behov har även framförts vid en del av de samråds- och informationsmöten som genomförts i arbetet med uppdraget.

3.1.1 Skyddade områden

Uppdraget omfattar marina skyddade områden. För att tydliggöra vilka områden som avses görs i det följande en definition. Med formellt skydd avses nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden som anges i 7 kap. 2 §, 4 §, 11 § och 27 § första stycket 1 - 2

och 28 § miljöbalken (1998:808). Detta följer den anvisning som givits i samband med regeringsuppdraget om en fördjupad analys av formellt skyddade marina områden och att ta fram en handlingsplan för marint områdesskydd (M2015/771/Nm). Det är denna definition som legat som underlag i analysen om vilka områden som berörs av bottentrålning. Områden som inte avses är t.ex. fågel- och sälskyddsområden eller områden utpekade i enlighet med de regionala havsmiljökonventionerna Oskar och Helcom (MPA).

3.1.2 Bottentrålning

De redskap som ingår i begreppet bottentrålar är så kallade aktiva redskap som släpas på havsbotten: bottentrålar, bomtrålar, snurrevadar och skrapor. I svenskt fiske och i svenska havsområden är bottentrål det helt dominerande redskapet. Bomtrålning är förbjudet i Östersjön och Kattegatt och redskapet används inte i svenskt fiske. Snurrevad används endast marginellt av svenska fartyg. Skrapor användes tidigare i Sverige i begränsad omfattning i kustnära fiske efter blåmusslor och ostron men inga tillstånd har utfärdats de senaste åren.

Exempel på trålredskap som släpas i botten:

Bottentrål, redskapskod OTB

Bomtrål, redskapskod TBB

Snurrevad, redskapskod SDN, SSC

Skrapa, redskapskod DRB

För detta uppdrag avses med bottentrålning; fiske med trålredskap som släpas i botten. Redskapsutveckling sker kontinuerligt, nya redskap kan utvecklas och befintliga redskap kan justeras så att redskapets bottenpåverkan förändras. Det är därför nödvändigt att se till redskapets eventuella bottenpåverkan och att detta kan utvecklas över tid.

3.1.3 Förvaltningsplaner

I uppdraget framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska utreda och föreslå hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I detta sammanhang tolkar myndigheten det som att förvaltningsplaner motsvaras av skötselplaner för nationalparker och naturreservat och bevarandeplaner för Natura 2000-områden eller motsvarande dokument.

3.2 Bottentrålningens effekter

Havs- och vattenmyndigheten har i samband med regeringsuppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522/Nm) låtit institutionen för akvatiska resurser, SLU Aqua, göra en svensk sammanfattning av forskningsprojektet BENTHIS och ICES senaste rådgivning med avseende på påverkan på bottenmiljöer av bottentrålning. Rapporten från SLU Aqua fokuserar framförallt på den fysiska interaktionen mellan bottentrålfiske och havsbotten men berör också indirekta effekter kopplade till näringsväven.

Havs- och vattenmyndigheten har i samma uppdrag inhämtat ett kunskapsunderlag kring bottentrålningens effekter på ekosystemtjänster från Havsmiljöinstitutet (HMI). Rapporten från HMI fokuserar på att ta fram vetenskaplig information om hur bottentrålning påverkar olika ekosystemtjänster, men avser inte att ge en ingående beskrivning av all miljöpåverkan från bottentrålning.

Slutsatsen i rapporten från SLU Aqua visar på att den fysiska påverkan från fiskeredskap på havsbotten omfattar flera faktorer och mekanismer. Viktiga sådana är hur fiskeredskapet och de ingående delarna kommer i kontakt med habitatet och med vilken kraft detta sker. Egenskaperna som styr penetrationen av sedimentet ser därmed olika ut beroende på vilken typ av redskap som används vilket påverkar graden av dödlighet av botten djur som orsakas.

De biologiska effekterna av trålning beror på intensiteten av trålning, dödligheten som orsakas av varje trålpassage och återhämtningspotentialen för organismerna som påverkas. Den initiala påverkan, dvs. effekten av de första tillfällena som bottentrålningen sker bedöms också vara de som orsakar mest konsekvenser för biodiversiteten. Detta är en effekt av att de känsliga arterna försvinner först och att de toleranta finns kvar och påverkas i mindre utsträckning av upprepad trålning. Återhämtningstiden beror på tillväxten, rekrytering och invandring från kringliggande områden. Bottentrålningen kan därmed minska biomassan och antal arter i bentiska ekosystem samt förskjuta artsammansättningen mot kortlivade, mindre arter beroende på skillnader mellan organismer i direkt dödlighet och återhämtningsförmåga.

Rapporten från SLU Aqua innehåller förutom en sammanfattning av forskningsprojektet BENTHIS och ICES senaste rådgivning med avseende på påverkan på bottenmiljöer av bottentrålning också en beskrivning av effekter från studier i gradienter av bottentrålning samt effekter av resuspension.

3.3 Havsmiljödirektivet

I den senaste bedömning av bentiska livsmiljötyper enligt havsmiljöförordningen är det endast cirkalittorala lerbottnar i Bottniska viken som uppnår god miljöstatus. Tillförlitligheten i bedömningen är fortfarande moderat till låg, beroende på livsmiljötyp. I det fortsatta arbetet med havsmiljödirektivet utvecklas kvantitativa tröskelvärden och bättre metoder för bedömningen.

Det är främst bottentrålning som bedöms vara orsaken till fysisk störning i utsjön. I den senaste uppdateringen av föreskriften HVMFS 2012:18 har därför en indikator inkluderats som ska bidra till att följa upp miljö kvalitetsnorm C.3 (inkluderar biologisk mångfald och kommersiella fiskar och skaldjur). Målvärdet för indikatorer är att den ytan av bentiska livsmiljöer som påverkas av bottentrålning ska minska. Enligt preliminära resultat från bedömningen av denna indikator uppnås målvärde för indikatorn bara i förvaltningsområde Östersjön. Enligt havsmiljöförordningen och tillhörande föreskrifter finns därmed ett krav på att genomföra åtgärder för att minska arealen trålsvept yta i svenska hav och specifikt i förvaltningsområde Nordsjön.

3.4 Förbud för trålning innanför trålgräns

I detta uppdrag är det viktigt att tydliggöra att trålfiske innanför trålgränsen är förbjudet enligt 3 kap. 10 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. I föreskrifterna finns dock flera undantag från förbudet, se vidare kapitel 4 nedan.

4 Trålning innanför trålgränsen

Havs- och vattenmyndigheten har i nedanstående genomgång valt att inkludera delar av det kartunderlag samt den analys som gjordes i samband med redovisningen av uppdraget om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522/Nm), för att tydliggöra var trålfiske idag kan bedrivas innanför trålgräns.

4.1 Trålgränsen

4.1.1 Trålgränsernas historiska utveckling

Trålfisket är det dominerande fisket i Sverige. Jämfört med andra typer av fisken är det dock ett relativt nytt fiske. Det började bedrivas av svenska fiskare i början av 1900- talet, då ett antal s.k. ångtrålare anskaffades. Trålfisket har sedan dess alltmer effektiviserats både avseende fartygens tekniska utrustning och trålarnas konstruktion. Detta har inneburit att

större områden har kunnat nyttjas för trålfiske vilket i sin tur har medfört att tidigare naturliga skyddsområden för fisk minskat, samtidigt som känsliga bottenar har påverkats. Trålfisket har reglerats på flera olika sätt, sedan det påbörjades i Sverige, både vad gäller redskapens utformning och avseende var bottentrålning får bedrivas.

Enligt fiskestadgorna år 1900 och 1954 var fiske med trål förbjudet innanför territorialgränsen (4 nautiska mil utanför baslinjen). I de första kungörelserna om inflyttade områden rörande räka finns regler om storlek på trålen och minsta djup som man får fiska på. Under krigsåren på 1940-talet skedde de första temporära inflyttningarna av trålgränsen. I ett område mellan Vinga och Tistlarna tilläts det att under januari och februari bedriva ett fiske med trål utan s.k. bobbins. Motiveringen som framfördes till regeringen från västkustfiskarna för detta beslut var följande: "Att med det stora behov av fisk som nu råder inom landet, det måste anses väl motiverat att trålfiske måtte få bedrivas på detta fiskevatten för att därmed om möjligt bringa större fångster till landet. För fiskarnas del är det ju dessutom av utomordentlig vikt att de få fiska på de platser där skarpsillen uppträder, ty i annat fall kunna betydande värden gå till spillo".

Före år 1954 har undantag från eller jämkningar i detta förbud medgivits i några av Kung. Maj:t utfärdade författningar, bland annat kungörelsen den 13 juni 1930 (231) angående fiske med räktrål efter den s.k. is- eller nordhavsräkan vid rikets västra kust, kungörelse den 12 december 1952 (nr 752) angående fiske med räktrål efter djuphavsräka samt kungörelsen den 22 maj 1953 (nr 244) angående fiske med trål utan s.k. bobbins vid rikets västra kust.

Under 1960-talet kom i princip årliga kungörelser om undantag från förbud mot trålfiske vid rikets västra kust. I en omarbetning av föreskrifterna 1973 ändrades regleringen på så sätt att trålfiske fortfarande är förbjudet men här finns en passus "Om undantag från förbudet mot trålfiske inom vissa områden finns särskilda bestämmelser". Denna skrivning resulterade i en trålfiskeförordning (1979:484). I samband med att den nya fiskeriförordningen infördes (1982:126) ändrades trålfiskebestämmelsen på följande sätt "Trålfiske får bedrivas endast inom de områden på allmänt vatten och på de villkor i övrigt som anges i föreskrifter som meddelas av fiskeristyrelsen efter samråd med berörda myndigheter." I och med detta upphävdes trålfiskeförordningen och Fiskeriverket förde in de inflyttade områdena i verkets föreskrifter. Den senaste inflyttningen skedde 1984 i norra delen av Bohuslän (FIFS 1984:19).

Under 1950-talet utfördes i Fiskeriverkets regi en rad trålfiskeförsök längs ostkusten i syfte att modernisera fisket inom denna region. Utvecklingen under 1950-talet hade visat att trålfisket efter strömming på vissa områden kunde vara lönsam. Bottentrålfisket på ostkusten har sämre förutsättningar

än på västkusten och sydkusten eftersom bottenarna i allmänhet är mycket ojämna. Med hänsyn till detta flyttades trålgränsen in för att öka tillgången på trålbara bottenar vid ett lokalt trålfiske efter strömming för konsumtion.

4.1.2 Fiskeriverkets beslut om utflyttning av trålgränsen 2004

Regeringen uppdrog i 2003 års regleringsbrev åt Fiskeriverket att utreda betydelsen av bottentrålning för de marina ekosystemen inklusive skyddsvärda områden där bottentrålning bör förbjudas samt analysera effekterna av en ändrad trålgräns. Uppdraget grundade sig på de av Riksdagen år 2001 antagna delmålen och åtgärdsstrategierna för de svenska miljömålen. I detta sammanhang poängterades att havet i högre grad måste ses som ett ekosystem och att trålfisket bör bedrivas längre ut från kusten för att minska påverkan på lek- och uppväxtplatser.

Fiskeriverkets rapport till regeringen, men också den oroande situationen för flertalet fiskbestånd i svenska vatten, ledde fram till att verket beslöt att göra en översyn av trålgränserna. En analys gjordes av då gällande bestämmelser och omfattningen av trålfisket innanför de befintliga trålgränserna på västkusten och i Östersjön. Vidare analyserades bottenförhållandena i kustzonen och på de s.k. inflyttningsområdena på västkusten med hänsyn till känsligheten för mekanisk påverkan av trålning. Syftet var att presentera ett underlag som gjorde det möjligt att beräkna konsekvenserna för fiskerieringen och miljön av justeringar av gränserna för användningen av de mest effektiva fiskredskapen. Utgångspunkten var att kustvattensområdet, d.v.s. 4 nautiska mil utanför baslinjen, skulle vara gräns för sådant fiske i hela Sverige. Till följd av avtal med Danmark, som ger ömsesidig rätt att fiska in till 3 nautiska mil från kustlinjen i Kattegatt, blev denna gräns utgångspunkten där. Inflyttningsområdena för trålning skulle begränsas till sådana områden där det fanns starka fiskeriekonomiska skäl och där man med selektiva trålmetoder inte hotade kustnära fiskbestånd, naturvärden eller rekrytering och uppväxt av ungfisk.

De generella trålgränserna var när beslutet om en översyn togs på västkusten 2 nautiska mil utanför baslinjen på sträckan från norska gränsen till Tylögrund och 1 nautisk mil söder därom. I Öresund rådde sedan tidigare trålförbud och i Östersjön var trålgränsen 4 nautiska mil utanför baslinjen. På stora delar av kusten var emellertid trålgränserna i varierande utsträckning inflyttade, i flera fall långt innanför baslinjen.

Fiskeriverket remitterade ett förslag om utflyttad trålgräns i Skagerrak och Kattegatt på våren 2003. Förslaget föredrogs för styrelsen första gången i maj samma år. Frågan bordlades dock eftersom styrelsen ansåg att ytterligare samråd borde ske med intressenterna. I augusti beslöt styrelsen att trålgränsen skulle flyttas ut från 1 januari 2004. Beslutet innefattade att en bestämmelse om krav på artsortering rist i trålar för fiske efter

havskräfta innanför trålgränsen skulle tillämpas först när Fiskeriverket utfärdat mer specificerade bestämmelser om ristens utformning.

Synpunkter som inkom till verket efter beslutet om utflyttad trålgräns föranledde förnyade överväganden rörande avgränsningen av två trålfiskeområden i norra Bohuslän. Styrelsen beslutade i november 2003 att dessa områden, i avvaktan på resultatet av kompletterande bottenundersökningar, tills vidare skulle återfå sina tidigare gränser med en utökning ut mot den nya trålgränsen. Samtidigt infördes de tekniska specifikationer rörande den artselekerande risten som krävdes för att ristkravet skulle kunna börja gälla. Under våren 2004 var bottenundersökningarna i norra Bohuslän klara och efter remissbehandling av den slutliga utformningen av inflyttningsområdena togs beslut om dessa i augusti samma år.

Resultatet av översynen var att på västkusten flyttades trålgränsen ut från två till fyra nautiska mil utanför baslinjen från norska gränsen och ner till Vinga och söder om detta område till tre nautiska mil utanför en förenklad strandlinje. Detta innebar att utflyttningen skedde så långt ut som bedömdes möjligt med hänsyn till avtal om gemensamt fiske med andra länder. I ett antal inflyttningsområden innanför trålgränsen tilläts trålning med en artsorterande rist och med redskap utformade för att försvåra trålning på hårbotten.

Inga ändringar gjordes av trålgränsen i Östersjön. Där var gränsen sedan tidigare 4 nautiska mil utanför baslinjen och detta sammanfaller med gränsen för avtal om tillträde för andra länders fiske. Inte heller inflyttningsområdenas gränser ändrades, men för många områden ändrades tillträdet till dessa områden så att det i första hand skulle vara mindre lokala fartyg som kunde bedriva fiske där. Syftet var främst att minska fisketrycket på juvenil sill och strömming, som ännu inte hunnit bidra till beståndets reproduktion, samt att skydda ungfisk av andra arter i kustzonen från oselektivt fiske. Det utrymme som fanns för fiske, speciellt på vuxen strömming för konsumtion, beslutades i huvudsak att styras till fiskare med hemmahamn på ostkusten. Av kartorna nedan framgår inflyttningsområdena i Östersjön, figur 2-4.

4.2 Bottentrålfiske innanför trålgränsen idag – beskrivning av undantag från det generella förbudet mot trålning innanför trålgränsen

Av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön framgår att trålfiske inte får bedrivas innanför trålgränsen.

Trålgränsen utgörs i Skagerrak och Kattegatt av räta linjer utmed kusten mellan punkter i de positioner som anges i bilaga 4 till samma föreskrifter från gränsen mot Norge till latituden genom fyren Kullen och en nautisk mil utanför och parallellt med en rät linje från denna fyr i riktning mot fyren Nakkehoved på Själland och i Östersjön av gränsen mellan kustvattenområdet och yttre havsområdet.

Med kustvattenområdet avses inre vatten vid kusterna enligt 2 § lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner samt territorialhavet ut till en bredd av fyra nautiska mil från de baslinjer som anges i 4 § nämnda lag och bilaga 2 till lagen. Mot bakgrund av den nya lagen och koppling till de avtal som ligger till grund för utformningen av trålgränsen pågår ett arbete med trålgränsens exakta geografiska utformning på myndigheten.

Från det generella förbudet mot trålning finns vissa undantag. Vad gäller bottentrålning innanför trålgränsen får detta bedrivas dels efter nordhavsräka i Skagerrak och Kattegatt på ett djup av minst 60 meter och dels på allmänt vatten inom de trålfiskeområden och enligt de villkor som anges i bilaga 7 till föreskrifterna. Utöver dessa undantag har Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att ge dispens från det generella förbudet om det finns särskilda- eller vetenskapliga skäl. Till exempel pågår för närvarande ett utvecklingsprojekt där SLU Aqua undersöker möjligheterna att ersätta sålskadat garnfiske efter skrubbskädda med en mindre snurrevad.

4.2.1 Bottentrålfiske efter räka innanför trålgränsen

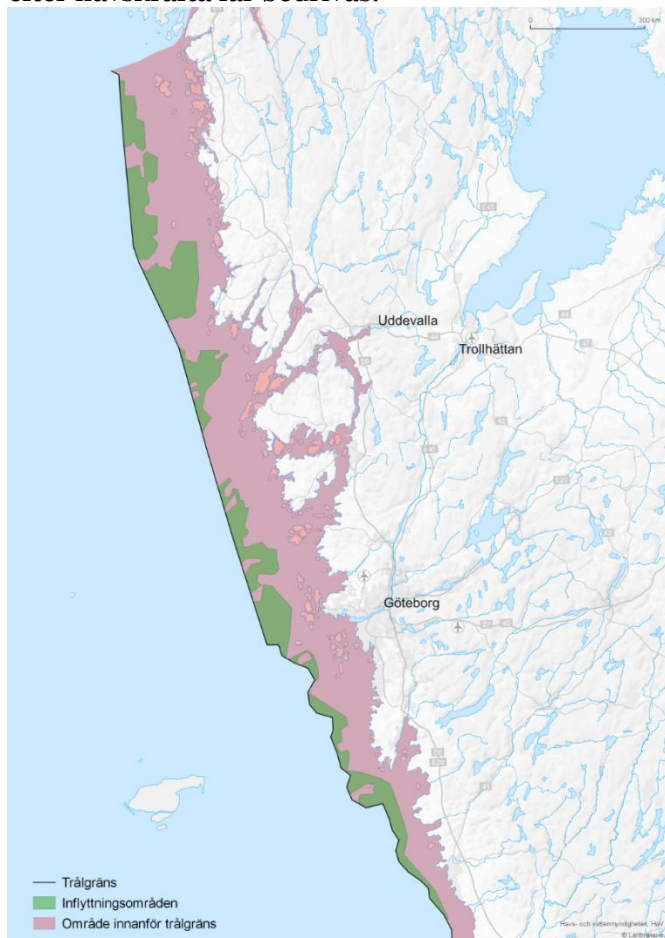
Vid trålfiske efter nordhavsräka innanför trålgränsen får respektive trålbord väga högst 350 kg och ha en yta om maximalt 2,7 m². Respektive trålbord ska vara tydligt märkt av tillverkaren med trålbordets vikt och yta. Trålen ska vara en enkelkopplad singeltrål och vara utrustad med en artsorterande rist. Trålen ska ha en maskstorlek om minst 35 millimeter och även trålens storlek är reglerad.

Utöver dessa generella bestämmelser finns det särskilda regler i området innanför trålgränsen, norr om latituden 58 31,50 N till gränsen mot Norge som syftar till att säkerställa de bevarandevärden som pekats ut i bland annat Kosterhavets nationalpark. Det finns även bestämmelser avseende räktrålningen i Gullmarsfjorden. Detta beskrivs mer detaljerat i texten om undantag i marina skyddade områden innanför trålgränsen.

4.2.2 Bottentrålfiske i trålområden innanför trålgränsen

I bilaga 7 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön framgår de trålfiskeområden, också kallade inflyttningsområden, där trålfiske är tillåtet innanför trålgränsen.

I Skagerrak och Kattegatt finns åtta stycken områden där bottentrålfiske efter havskräfta får bedrivas.



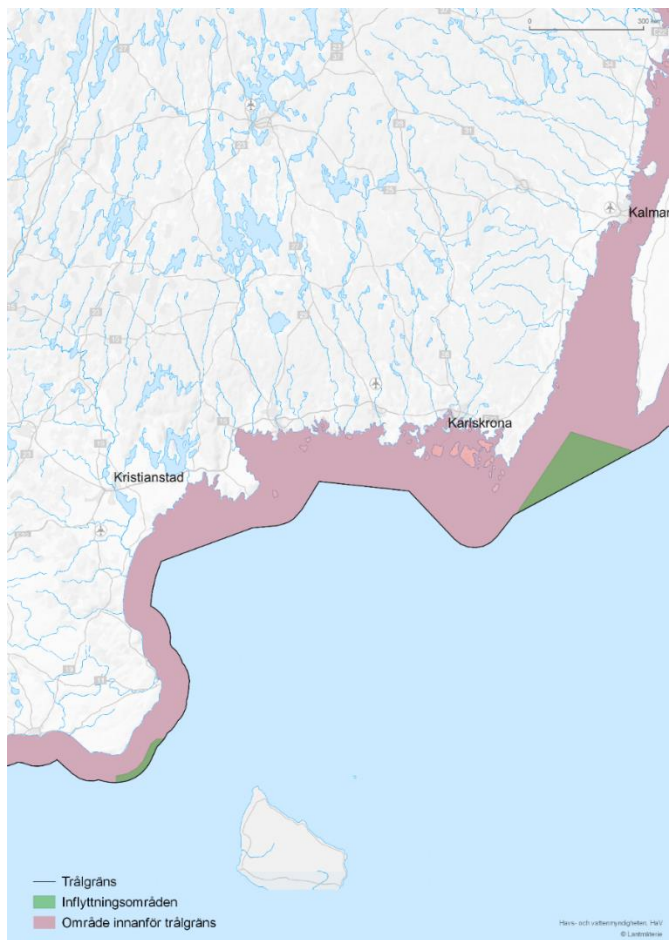
Figur 1. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena där kräfttrålning med artsortande rist är tillåtet.

Trålfiske i områdena får endast bedrivas efter havskräfta. Redskapet ska utgöras av en singeltrål, byxtrål eller tvillingtrål. Varje strut i redskapet ska vara försedd med en artsortande rist enligt de specifikationer som anges i bilaga 9 till föreskrifterna. Minst åtta meter av tråls bakersta förlängningsstycke och lyft ska bestå av nät med fyrkantsmaska med en minsta maskstorlek om 70 millimeter, maximalt 100 öppna maskor i omkrets och en enkeltrådig maximal trådtjocklek om tre millimeter eller

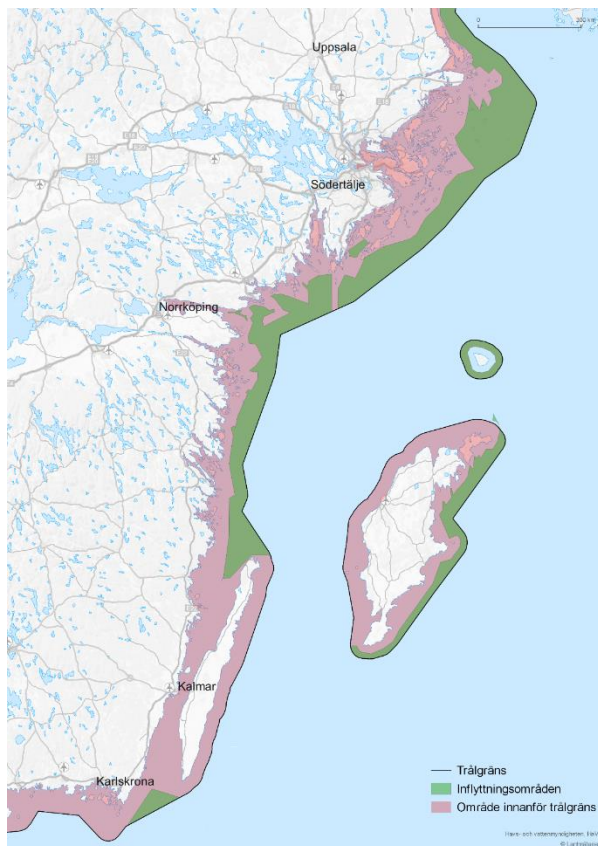
utgöras av en Seltra-trål enligt bilaga 11. Nätet får inte på något sätt blockeras eller snörpas så att maskornas öppning minskas vid fiske. Skyddslyft får dock användas om detta i sin omkrets har minst 40 nätmaskor vars storlek är minst 240 millimeter. Rullar eller motsvarande anordning avsedd att möjliggöra trålning på hårda bottenar får ha en diameter om högst 20 centimeter

I Östersjön finns 8 stycken trålfiskeområden innanför trålgränsen där trålfiske efter sill/strömning får bedrivas. Bifångster av skarpsill får dock behållas. I dessa områden får normalt endast en minsta maskstorlek i trålnätet av 32 millimeter användas och fartygens längd (loa) skall understiga 24 meter och maskinstyrkan ska vara mindre än 450 KW. Detta för att det i första hand ska vara mindre lokala fartyg som kan bedriva fiske i dessa områden. I en del av området 2. *Blå Jungfrun - Häradsö - Hävringsö - Landsort* kan Havs- och vattenmyndigheten, om det kan tillåtas från fiskevårdssynpunkt, i särskilda fall medge tillstånd även för större fartyg och också att använda 16 mm maska i trålen. I område 1. *Östra Gotland* kan undantag ges för maskstorleken i trålen men inte för fartygens längd. I två av områdena, 3. *Yttre Bråviken* och 4. *Örngrund - södra Mysingen*, krävs särskilt tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten för att få bedriva trålfiske.

Fisket efter sill/strömning i trålfiskeområdena får bedrivas med såväl flyt- som bottentrål. Normalt används dock pelagiska trålar i detta fiske. Det finns dock ett mindre lokalt fiske efter strömning med bottentrål utanför Sundsvall samt vid Gotland.



Figur 2. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflytningsområdena

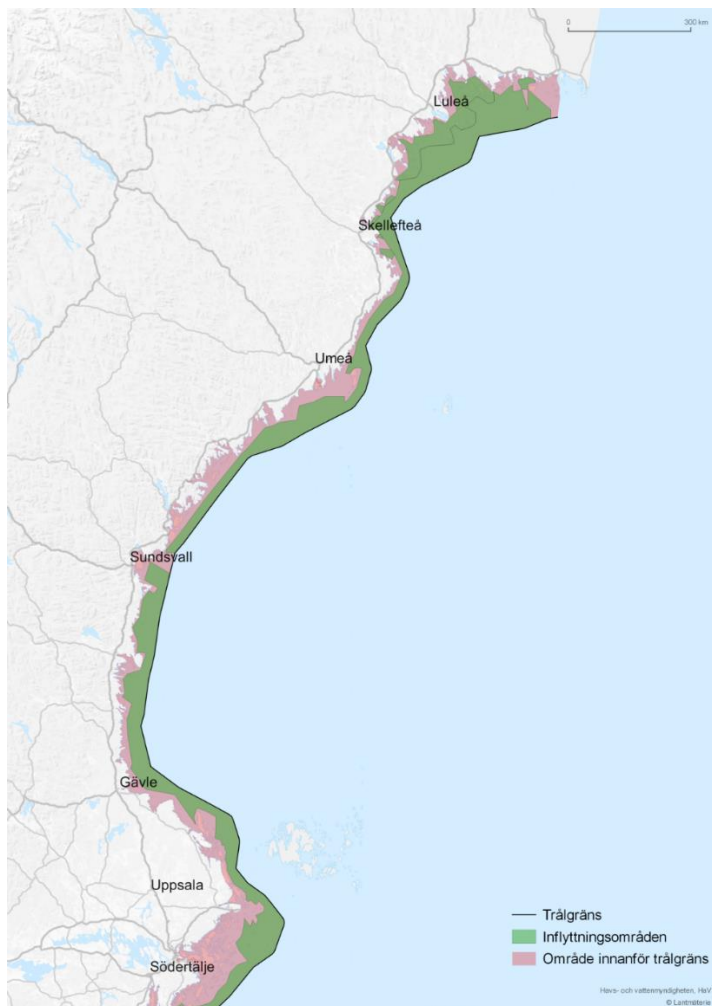


Figur 3. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena

Utöver trålområdena för sill/strömming så finns också 7 stycken mindre områden i Bottenviken innanför trålgränsen där bottentrålfiske efter siklöja får bedrivas. För att få bedriva sådant fiske krävs tillstånd från Havs- och vattenmyndigheten, maximalt får 40 stycken tillstånd beviljas och för närvarande har Havs- och vattenmyndigheten valt att endast bevilja 35 stycken tillstånd. Tillstånd lämnas för högst tre år åt gången och med giltighet endast under de tider och på de särskilda villkor som anges i tillståndet. Fisket får inte bedrivas i enskilt vatten och inte heller närmare land, ö eller skär eller utsatt fast fiskeredskap än 400 meter. Vid fisket är endast fartyg med en maximal längd av 14 meter tillåtet. Fisket får endast bedrivas som partrålning. I trålen får inte finnas maskor med mindre maskstorlek än 26 millimeter och trålen ska vara försedd med selektionspaneler.

Utöver de bestämmelser som framgår av föreskrifterna så regleras fisket efter siklöja också med områdes-, redskap- och tidsbegränsningar. Dessa regleringar läggs som villkor i tillstånden varje år efter samråd med fiskets organisation inom ramen för en samförvaltning. Varje år sker en dialog

mellan Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation (NKFPO), SLU Aqua och Havs- och vattenmyndigheten efter att den biologiska rådgivningen har levererats. Mot bakgrund av rådgivningen diskuteras vilka anpassningar som behöver vidtas på kort och lång sikt utifrån beståndsutvecklingen. Som exempel kan nämnas att ett antal områden stängts för trålfiske, krav på rist har införts samt att det 2019 beslöts om ett infiskningstak om 700 ton som villkor i tillstånden.



Figur 4. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena

4.3 Beskrivning av fiske i inflyttningsområden

Fisket som sker i inflyttningsområden med bottentrål sker efter främst fyra målarter: kräfta, räka, siklöja samt sill. Fisket efter kräfta och räka sker på västkusten medan sillfisket och siklöjefisket sker i Östersjön.

För att enklare beskriva fisket efter de olika arterna delas fisket in i olika segment beroende på fiskemönster, dvs. var de fiskar och efter vilken art. Om landningsvärdet från en specifik art överstiger 50 procent av fartygets totala infiskade värde kategoriseras fartyget som fiskare efter den specifika arten, t.ex. kräftfiskare.

Vidare delas även fisket in efter var man mestadels har fiskat; i inflyttningsområden, Koster-Väderöfjorden eller utanför trålgränsen. Dessa två indelningar möjliggör en analys av de yrkesfiskare som är beroende av de specifika målarter, både innanför och utanför trålgränsen samt i Koster-Väderöfjorden. Övrigt fiske beskrivs endast i tabell 1 och exkluderas i senare delar av denna beskrivning.

Referensår 2018 har använts då detta är det senaste året med fullständig ekonomisk statistik.

Landningsvärdet av kräfta uppgick till totalt 116,8 miljoner kronor 2018 varav 96,5 miljoner kronor kom från fiskare som kategoriserats som kräftfiskare. Totalt är det 70 fartyg som fiskar efter kräfta och som har kräfta som sin främsta målart (>50% av totalt landningsvärde).

Landningsvärdet från räkfisket uppgick till totalt 103,2 miljoner kronor 2018 där 29 fartyg stod för 77 procent av värdet. Fisket efter siklöja sker enbart av fartyg som kategoriserats som siklöjefiskare. Detta fiske har ett totalt landningsvärde på cirka 60 miljoner kronor. Sillfisket med bottentrål landar sill till ett värde av cirka 9,8 miljoner kronor. Även här är det nästan uteslutande de som kategoriserats som sillfiskare som står för omsättningen från sillfiske med bottentrål.

	Kräfta	Räka	Siklöja	Sill
Målartsfiske	96,5 (70)	79 (29)	60,4 (29)	9,8 (11)
Övrigt fiske	20,2 (66)	24,2 (107)	0 (73)	0,7 (91)
Totalt	116,8 (136)	103,2 (136)	60,5 (102)	10,5 (102)

Tabell 1 - Omsättning per målart och fiske 2018 (mkr), antal inom parentes

Nedan följer en beskrivning av dessa fyra fisken där endast målartsfisket beskrivs i detalj. Detta fiske delas upp i olika geografiska områden beroende på var majoriteten av deras fiske har skett. Dessa områden är "blandat innanför/utanför", "innanför trålgränsen", "utanför trålgränsen" samt "Koster-Väderöfjorden".

Utöver dessa områden finns det även ett litet men betydande fiske efter räka i Gullmarsfjorden. Här har fyra fartyg tillstånd att fiska varav endast ett fartyg definieras som fiskare i Gullmarsfjorden enligt ovan definition. På grund av sekretesskäl gällande den ekonomiska statistiken kan inte uppgifter för Gullmarsfjorden redovisas separat som ett eget geografiskt område. Detta fartyg har istället grupperats i kategorin "blandat innanför/utanför".

4.3.1 Kräddfisket

Kräddfisket sker både innanför och utanför trålgränsen. Det är 18 fartyg som har majoriteten av sitt landningsvärde från fångster i ett inflyttningsområde medan 35 fartyg har majoriteten av sitt landningsvärde från fångster utanför trålgränsen. 17 fartyg fiskar mycket kräfta men gör så både i inflyttningsområden och utanför trålgränsen.

De 18 fartyg som har majoriteten av sitt fiske innanför trålgränsen i inflyttningsområden omsätter 22,6 miljoner kronor där 18,1 miljoner kronor kommer från landningar av kräfta. Dessa fartyg fiskar således kräfta i stor utsträckning och är ekonomiskt beroende av kräddfisket. Dessa fartyg förädlar cirka 11,5 miljoner kronor och anställer 24 personer, vilket motsvarar 18 heltidstjänster. Fartygen som mestadels fiskar kräfta innanför trålgränsen står för cirka 19 procent av omsättningen i svenskt kräddfiske.

	Blandat innanför/utanför	Innanför trålgränsen	Utanför trålgränsen	Andel innanför
Antal	17	18	35	26%
Infiskad vikt (ton)	503	246	1 087	13%
Infiskat värde (mkr)	38,4	22,6	74,7	17%
Infiskat värde kräfta (mkr)	26,2	18,1	52,2	19%
Förädlingsvärde (mkr)	17,2	11,5	36,2	18%
Bruttoresultat (mkr)	8,3	5,0	20,3	15%
Antal anställda	26	24	83	18%
Heltidsekvivalenter	25	18	62	17%
Förädlingsvärde/Heltidsekvivalent	686 858	636 971	583 730	N/A

Tabell 2 - Ekonomiska indikatorer kräddfiske 2018

4.3.2 Räkfisket

Räkfisket sker även det både innanför och utanför trålgränsen. Sex fartyg har majoriteten av sitt landningsvärde från det skyddade området Koster-Väderöfjorden och 12 fartyg får majoriteten av sitt landningsvärde från fiske utanför trålgränsen; för 11 fartyg finns inte en klar majoritet var deras fiske sker.

De fartyg som bedriver största delen av sitt fiske i Koster-Väderöfjorden omsätter tillsammans cirka 12 miljoner kronor varav 9 miljoner kronor kommer från landningar av räka. Dessa fartyg fiskar räka i Koster-Väderöfjorden i stor omfattning och är således i hög grad beroende av detta fiske. De fartyg som tilldelats segmentet "Blandat innanför/utanför" har även de ett betydande fiske i Koster-Väderöfjorden dock har de lägre andel av deras infiskade värde från området.

	Blandat innanför/utanför	Koster- Väderöfjorden	Utanför trålgränsen	Andel i Koster
Antal fartyg	11	6	12	21%
Infiskad vikt (ton)	364	112	833	9%
Infiskat värde (mkr)	35	12	65	10%
Infiskat värde räka (mkr)	23	9	47	12%
Förädlingsvärde (mkr)	16	6	18	15%
Bruttoresultat (mkr)	10	3	10	15%
Antal anställda	26	12	43	15%
Heltidsekvivalenter	24	8	43	11%
Förädlingsvärde/Heltidsekvivalent	670 421	773 136	420 413	N/A

Tabell 3 - Ekonomiska indikatorer räkfiske 2018

Fartyg inom segmentet Koster-Väderöfjorden har tillsammans ett förädlingsvärde på 9 miljoner kronor och sysselsätter 12 arbetande, vilket motsvarar cirka 8 heltidstjänster. Förädlingsvärdet per heltidsanställd ligger på cirka 773 000 kronor vilket indikerar att fisket är väldigt lönsamt. Fartygen som mestadels fiskar räka i Koster-Väderöfjorden står för cirka 12 procent av omsättningen i svenskt räkfiske.

Fisket i Gullmarsfjorden som utgörs av fyra fartyg har de senaste tre åren omsatt cirka 2 miljoner kronor årligen.

4.3.3 Siklöjefisket

Fisket efter siklöja med bottentrål sker uteslutande innanför trålgränsen i inflyttningsområden. 35 fartyg fiskar efter siklöja och värdet av dessa fångster uppgår till cirka 63 miljoner kronor. Observera att den landade vikten även innehåller övriga arter som fartygen fiskar resterande del av året. Denna del är dock en bråkdel av vikt och värde från siklöjefisket. Fisket förädlar en stor andel av omsättningen, cirka 75 procent, vilket motsvarar ett förädlingsvärde på 45 miljoner kronor. Fisket sysselsätter cirka 39 personer vilket motsvarar 11 heltidsekvivalenter. Förädlingsvärdet per heltidstjänst är extremt högt på över 4 miljoner kronor. Detta fiske är det mest lönsamma fisket i Sverige.

	Innanför trålgränsen
Antal	35
Infiskad vikt (ton)	1 740
Infiskat värde (mkr)	62,8
Infiskat värde siklöja (mkr)	60,4
Förädlingsvärde (mkr)	44,8
Bruttoresultat (mkr)	30,3

Antal anställda	39
Heltidsekvivalenter	11
Förädlingsvärde/Heltidsekvivalent	4 073 764

Tabell 4 - Ekonomiska indikatorer siklöjefiske 2018

4.3.4 Sill-/strömmingfiske

Det finns även ett litet fiske efter sill/strömming med bottentrål i Östersjön som sker innanför trålgränsen. Detta är dock väldigt litet i relation till övrigt fiske efter sill-/strömming. Fisket sker vid Gotland samt utanför Sundsvall.

Fisket efter sill med bottentrål är inte vanligt, då detta fiske mestadels sker med pelagisk trål. Totalt sett så har 11 fartyg bottentrålat efter sill varav 5 stycken innanför trålgränsen i något inflytningsområde.

	Innanför trålgränsen	Utanför trålgränsen	Andel innanför
Antal	5	6	45%
Infiskad vikt (ton)	1 247	3 498	26%
Infiskat värde (mkr)	3,2	8,2	28%
Infiskat värde sill (mkr)	2,7	7,1	28%
Förädlingsvärde (mkr)	1,5	3,5	30%
Bruttoresultat (mkr)	0,7	2,4	21%
Antal anställda	9	10	47%
Heltidsekvivalenter	5	6	45%
Förädlingsvärde/Heltidsekvivalent	294 475	581 274	N/A

Tabell 5 - Ekonomiska indikatorer sillfiske 2018

Fisket efter sill med bottentrål omsätter cirka 11 miljoner kronor varav 3 miljoner härrör från fiske innanför trålgränsen. Fartygen som mestadels fiskar innanför trålgränsen sysselsätter 9 anställda vilket motsvarar 5 heltidstjänster. Detta fiske förädlar cirka 1 miljon kronor.

4.4 Bottentrålfiske i marina skyddade områden innanför trålgränsen idag

De marina skyddade områden där fiske med bottentrål bedrivs innanför trålgränsen är

Kosterhavets nationalpark, inklusive Natura - 2000 områdena Kosterfjorden – Väderöfjorden och Koster	Västra Götaland	Räktrålar Kräft- och fisktrålar	7640 h 461 h
--	-----------------	------------------------------------	-----------------

Gullmarns naturreservat inklusive Natura 2000- området Gullmarsfjorden	Västra Götaland	Räktrålar	229 h
Naturreservatet Vrångöskärgården inklusive Natura 2000- området Vrångöskärgården	Västra Götaland	Kräft- och fisktrålar	2 h
Naturreservatet Pater Noster inklusive Natura 2000- området Pater Noster	Västra Götaland	Kräft- och fisktrålar	1 h
Natura 2000- området Nidingen	Halland	Kräft- och fisktrålar	3 h
Natura 2000- området Balgö (delvis innanför trålgränsen)	Halland	Kräft- och fisktrålar	117 h
Falsterbohalvöns havsområde inklusive Falsterbo Foteviken	Skåne	Torsktrål	< 1 h
Naturreservatet och Natura 2000- området Kalix yttre skärgård	Norrbottn	Siklöjetrål	20 h
Naturreservatet och Natura 2000- området Bergöfjärden	Norrbottn	Siklöjetrål Sillbottentrål	26 h 1 h
Naturreservatet och Natura 2000- området Vargödraget	Norrbottn	Siklöjetrål	4 h
Naturreservatet och Natura 2000- området Båtöfjärden	Norrbottn	Siklöjetrål	5 h
Naturreservatet och Natura 2000- området Rödkallen SörÅspen	Norrbottn	Siklöjetrål	2 h

Naturreservatet och Natura 2000-området Bådan	Norrbotten	Siklöjetrål	2 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Vargön	Norrbotten	Siklöjetrål	2 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Björn	Norrbotten	Siklöjetrål	< 1 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Kluntarna	Norrbotten	Siklöjetrål	< 1 h
Naturreservatet och Natura 2000-området Holsteröarna	Norrbotten	Siklöjetrål	< 1 h
Natura 2000-området Sydostbotten (del av naturreservatet Örefjärden Snöanskärgården)	Västerbotten	Sillbottentrål	< 1 h

Tabell 6. Medeltråltimmar per skyddsområde och fiskerityp. Estimerat från VMS-timmar per år (2013-2017) filtrerat i trålfart. Fartyg med längd ≥ 12 m

Som framgår av tabellen ovan är det i praktiken tre marina skyddade områden innanför trålgränsen där bottentrålning bedrivs i någon större omfattning i Västerhavet.

I Egentliga Östersjön bedrivs ingen bottentrålning i de marina skyddade områdena innanför trålgränsen.

För de marina skyddade områdena i Bottniska viken är det endast i två områden där medeltråltimmarna överskrider fem timmar per år.

Utanför trålgränsen bedrivs bottentrålning av svenska fartyg i följande marina skyddade områden:

- Bratten
- Fladen
- Lilla Middelgrund
- Stora Middelgrund och Röde bank

- Morups bank
- Balgö (delvis utanför trålgränsen)
- Nordvästra Skånes havsområde
- Sydvästskaånes utsjövatten
- Hoburys bank och Midsjöbankarna

Bottentrålning bedrivs alltså i ett fåtal av de drygt trehundra marina skyddade områden som finns inom svenskt vatten. I Västerhavet bedrivs bottentrålning i framförallt Kosterhavets nationalpark och det överlappande Natura 2000-området Kosterfjorden-Väderöfjorden samt i Bratten, ett Natura 2000 område, som ligger utanför trålgränsen, där en relativt stor andel av det svenska räkfiske äger rum. Här har ett arbete med att reglera fisket genomförts och länsstyrelsens bedömning är att med denna reglering kan det trålfiske som nu bedrivs fortgå, utan att riskera att områdenas bevarandemål inte kan uppnås. Bottentrålning efter räka och havskräfta äger också regelbundet rum i Gullmarsfjorden, Balgö samt vid utsjöbankarna Lilla Middelgrund och Stora Middelgrund och Röde bank. Visst torskfiske sker också på gränsen mellan Kattegatt och Öresund inom Nordvästra Skånes havsområde, dock utanför trålgränsen. Inom övriga områden är endast enstaka tråltimmar noterade.

I Östersjön sker viss torsktrålning inom Hoburys bank och Midsjöbankarna men också Sydvästskaånes utsjövatten, båda dessa områden ligger dock utanför trålgränsen. Inom övriga områden är endast enstaka VMS-positioner noterade.

I Bottniska viken är det i princip endast siklöjefiske som sker inom skyddade områden (både sillfiske och siklöjefiske bedrivs dock i en viss utsträckning med mindre fartyg <12 m). Natura 2000-områdena Kalix yttre skärgård och Bergöfjärden är de områden, av ett flertal mindre områden i Bottenviken, med flest tråltimmar noterade.

4.4.1 Kosterhavets nationalpark, Kosterfjorden-Väderöfjordens Natura 2000-område, Väderöarnas naturreservat, Kosteröarnas naturreservat m.fl.

Eftersom vissa delar av det skyddade området innanför trålgränsen är djupare än 60 meter omfattas dessa av undantaget från det generella förbudet mot trålning innanför trålgränsen. Dock finns ytterligare restriktioner avseende bottentrålfiske efter nordhavsräka för att säkerställa att de bevarandevärden som området skyddats för inte ska påverkas negativt. Därför gäller att i detta område får trålfiske efter nordhavsräka endast bedrivas med fisketillstånd från Havs- och vattenmyndigheten.

Tillstånd får endast beviljas en fiskelicenshavare, eller behörig företrädare för denne, som deltagit i Havs- och vattenmyndighetens introduktionsutbildning om naturvärdena i Koster- och Väderöområdet. Kravet på deltagande i introduktionsutbildningen gäller även den som för befäl ombord vid bedrivande av trålfisket. Den som tidigare inte följt regler och villkor vid fiske kan nekas fisketillstånd. Fisketillståndet kan återkallas om det har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan, om brott mot eller allvarlig överträdelse av fiske- eller miljölagstiftningen har begåtts inom ramen för fiskets bedrivande, eller om villkoren för tillståndet inte följs. Om tillståndet återkallats på grund av brott eller allvarlig överträdelse får ett nytt tillstånd inte beviljas under de två följande förvaltningsperioderna. Fisketillståndet också kan förenas med ytterligare villkor.

Trålfiske får endast bedrivas med fartyg som har ett fungerande automatiskt identifieringssystem (AIS) ombord och som ska vara påslagen under hela fiskeresan och i detta område finns elva stycken mindre områden i Koster-Väderöfjorden där allt trålfiske efter räka är förbjudet.

I det arbete som pågår med fiskereglering i marina skyddade områden, i enlighet med redovisningen av regeringsuppdraget om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522/Nm), har länsstyrelsen inte framställt behov av ytterligare reglering av bottentrålfisket i dessa marina skyddade områdena.

Kosterhavet - Sveriges enda marina nationalpark

Kosterhavets nationalpark invigdes den 9 september 2009. Området var sedan tidigare Natura 2000-område och delar av området var naturreservat. I samband med att området pekades ut som Natura 2000-område startade dialogen om hur man skulle skydda de livsmiljöer som listats enligt art- och habitatdirektivet och fokus gavs till områden där revmiljöer identifierats. Ett omfattande samarbete mellan länsstyrelsen, kommunerna, lokala fiskare och den marinbiologiska stationen på Tjärnö utvecklades. Tillsammans byggde man upp kunskap om området och ett förtroende och respekt för varandras kompetenser. Detta resulterade i vad som blev känt som Koster-Väderöfjordsöverenskommelsen. Tillsammans hade myndigheter, fiskare och forskare utvecklat en överenskommelse om hur fisket skulle kunna fortsätta i området utan att skada de unika naturvärdena som fanns där. Koster-Väderöfjordsöverenskommelsen och samarbetet hyllades och uppmärksammades som ett framgångsrikt exempel på hur nyttjande och bevarande skulle kunna fortsätta hand i hand.

Samarbetet har fortsatt under årens lopp genom Samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslän.

När arbetet med nationalparken påbörjades var fisket en viktig del i sammanhanget. För de båda berörda kommunerna, Strömstad och Tanum, utgjorde det lokala, småskaliga yrkesfisket en stor del av det levande kustsamhället och det var uppenbart att ett fortsatt hållbart fiske i området var en förutsättning för att nationalparken skulle kunna komma på plats. I nationalparkens syfte nämns yrkesfisket: Syftet med Kosterhavets nationalpark är att bevara ett särpräglad och artrikt havs- och skärgårdsområde samt angränsande landområden i väsentligen oförändrat. Syftet tryggas bland annat genom att yrkesfisket och fritidsfisket bedrivs enligt fiskerilagstiftningen. Trålning efter räka bedrivs i enlighet med den så kallade Koster/Väderöfjordsmodellen (överenskommelse daterad 2000-10-26), och är förenligt med nationalparkens syfte.

I samband med en marinbiologisk undersökning i de områden som pekats ut som särskilt skyddsvärda och därmed även omfattats av förbud mot räktrålning upptäcktes trålspår som indikerade att överträdelser skett. Frågan togs upp inom Samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslän och detta ledde fram till att Havs- och vattenmyndigheten skärpte bestämmelserna kring räktrålningen i området. Detta resulterade i att det nu krävs ett särskilt tillstånd för att få tråla räka i området, att ytterligare områden stängts för räktrålning, krav på AIS hos fartygen samt att en kort introduktionsutbildning om naturvärdena och regelverket krävs för att få tillstånd att tråla räka i området. Tillståndet är ettårigt och vid eventuella överträdelser kan tillståndet dras tillbaka och nya tillstånd kan nekas. Med stöd av kravet på AIS för samtliga fartyg som trålar i området har myndigheten sett att regelefterlevnaden ökat och att man i princip inte ser några överträdelser i området idag.

Genom möjligheten att förändra regleringen av fisket när ny kunskap framkommer möjliggörs en adaptiv förvaltning. Underlaget för beslut tas fram med stöd av vetenskapliga institutioner i en nära dialog med verksamhetsutövare och förvaltare med målet att fortsätta ett långsiktigt, småskaligt och lokalt yrkesfiske utan att skada de unika naturvärden som finns i området.

4.4.2 Gullmarsns naturreservat (tidigare naturvårdsområde), Gullmarsfjordens Natura 2000-område

Gullmarsfjorden är det andra marina skyddade området i Västra Götalands län innanför trålgränsen där bottentrålning bedrivs i större omfattning. På samma sätt som i Kosterfjorden så är trålning tillåten eftersom delar av området innanför trålgränsen är djupare än 60 meter.

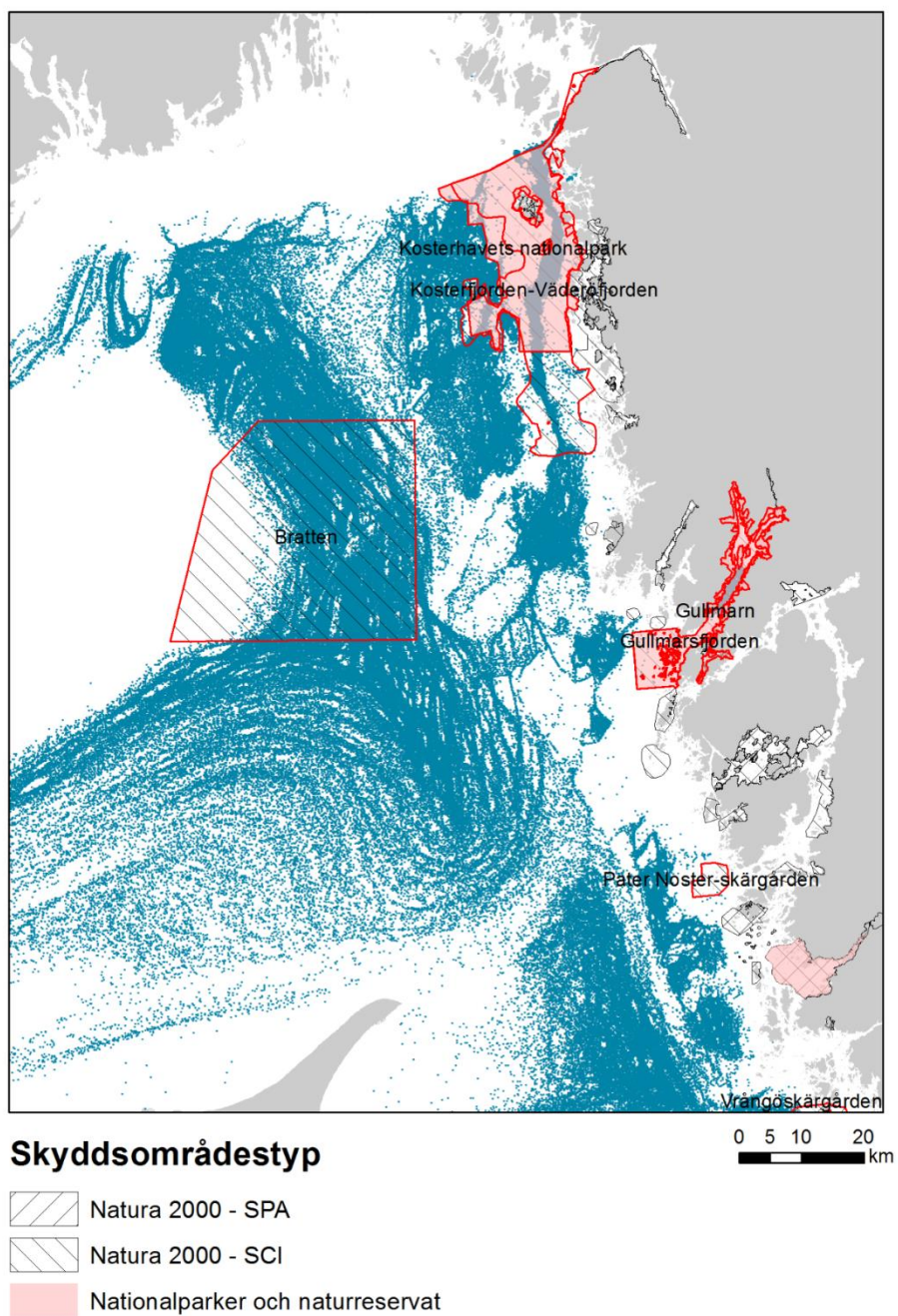
Även i Gullmarsfjorden finns det särskilda bestämmelser utöver de generella. Trålfiske får endast bedrivas inom ett område som i söder begränsas av en linje vid Finnsbo genom latituden 58 18,05 N och i norr av en linje vid Ormestad genom latituden 58 21,70 N. Mellan Hällebäcks

brygga och Ormestad får fisket inte bedrivas närmare land än 200 meter. Fisket får inte heller bedrivas närmare Hällebäcksgrundet än 100 meter.

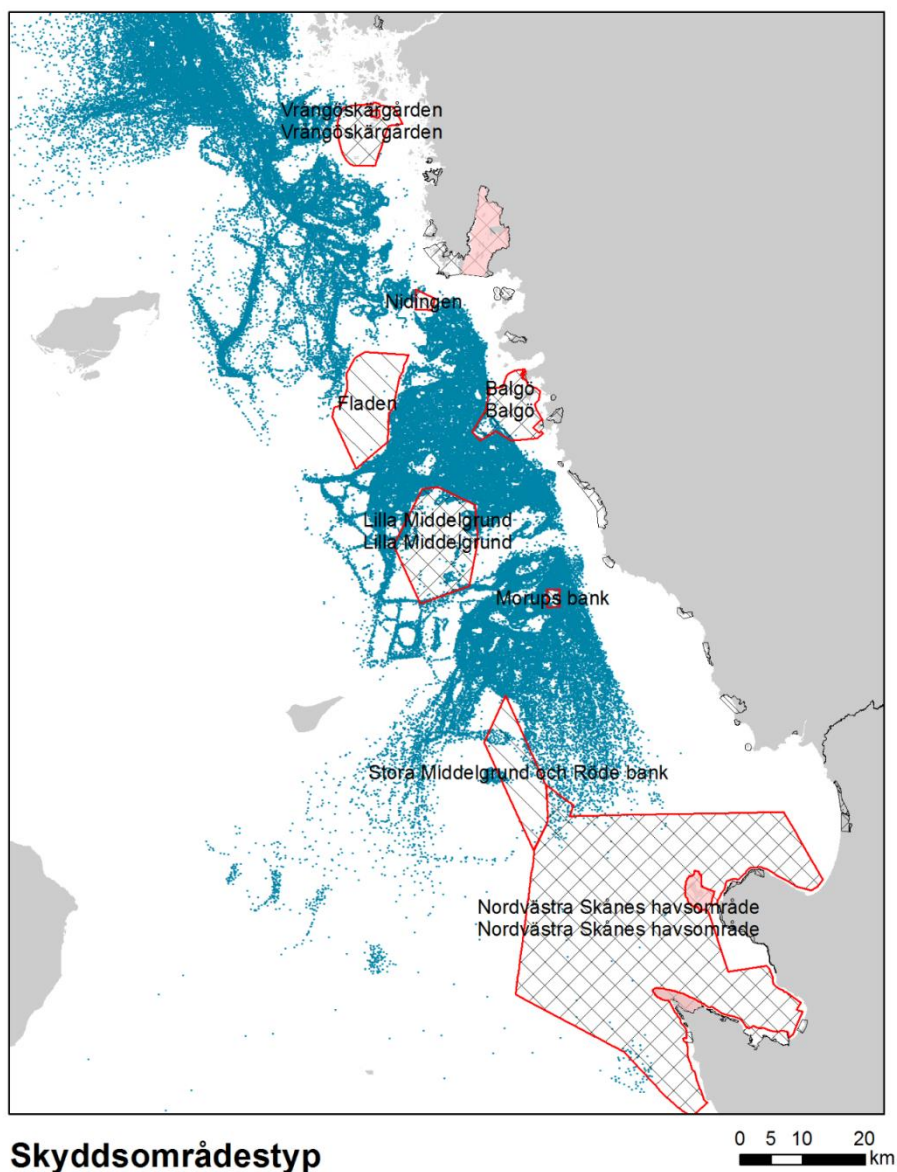
Trålfiske får bedrivas endast efter särskilt tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten. Tillstånd lämnas för högst ett år åt gången och med giltighet endast under de tider och på de särskilda villkor som anges i tillståndet. Antalet samtidigt gällande tillstånd får avse högst fyra fartyg. Trålfiske i Gullmarsfjorden får varje kalenderår bedrivas under högst 80 dagar sammanlagt för de fartyg som bedriver sådant fiske. Havs- och vattenmyndigheten meddelar i särskilda föreskrifter när trålfisket ska upphöra. Tillstånden är bland annat villkorade så att om bifångster av arterna torsk, kolja eller bleka under en dag överstiger 11 stycken individer per art och tråltimme får trålfiske inte bedrivas under de följande 14 dagarna.

Trålarna som får användas i Gullmarsfjorden är mindre än de som tillåts utanför. Vardera av de trålbord som används vid trålfiske i Gullmarsfjorden får väga högst 185 kg och ha en yta om maximalt 1,3 m². Respektive trålbord ska vara tydligt märkt av tillverkaren med trålbordets vikt och yta. Trålens överteln får vara högst 10 meter och dess underteln högst 20 meter mellan armarnas yttre ändar.

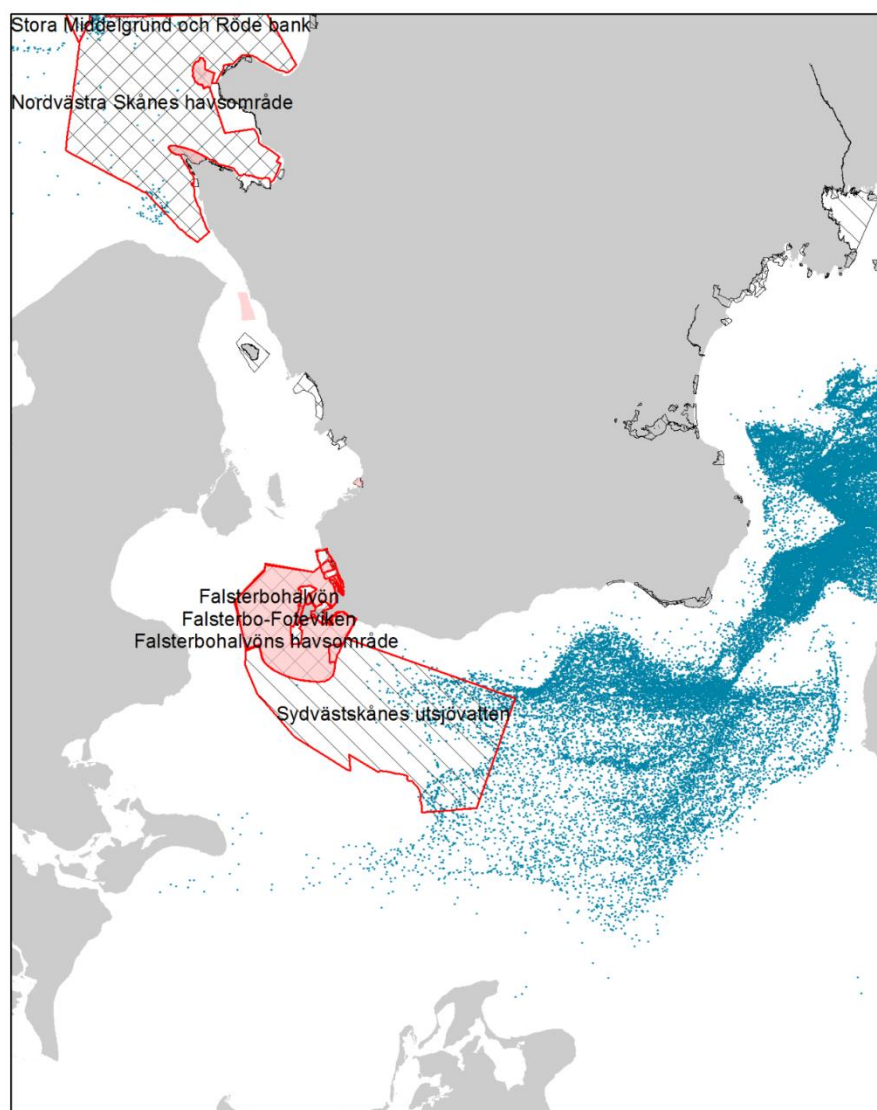
I det arbete som pågår med fiskereglering i marina skyddade områden, i enlighet med redovisningen av regeringsuppdraget om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522/Nm), har länsstyrelsen inte framställt behov av ytterligare reglering av bottentrålfisket i detta marina skyddade området.



Figur 5: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



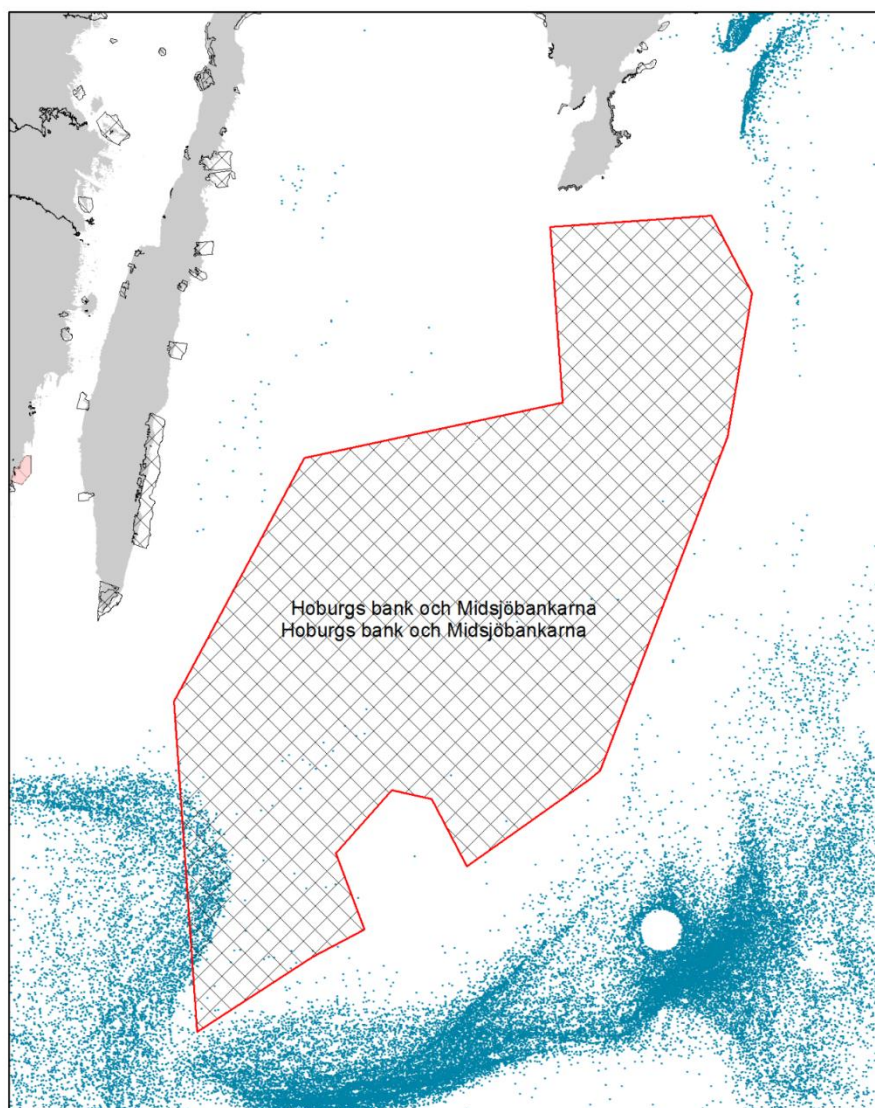
Figur 6: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



Skyddsområdestyp

-  Natura 2000 - SPA
-  Natura 2000 - SCI
-  Nationalparker och naturreservat

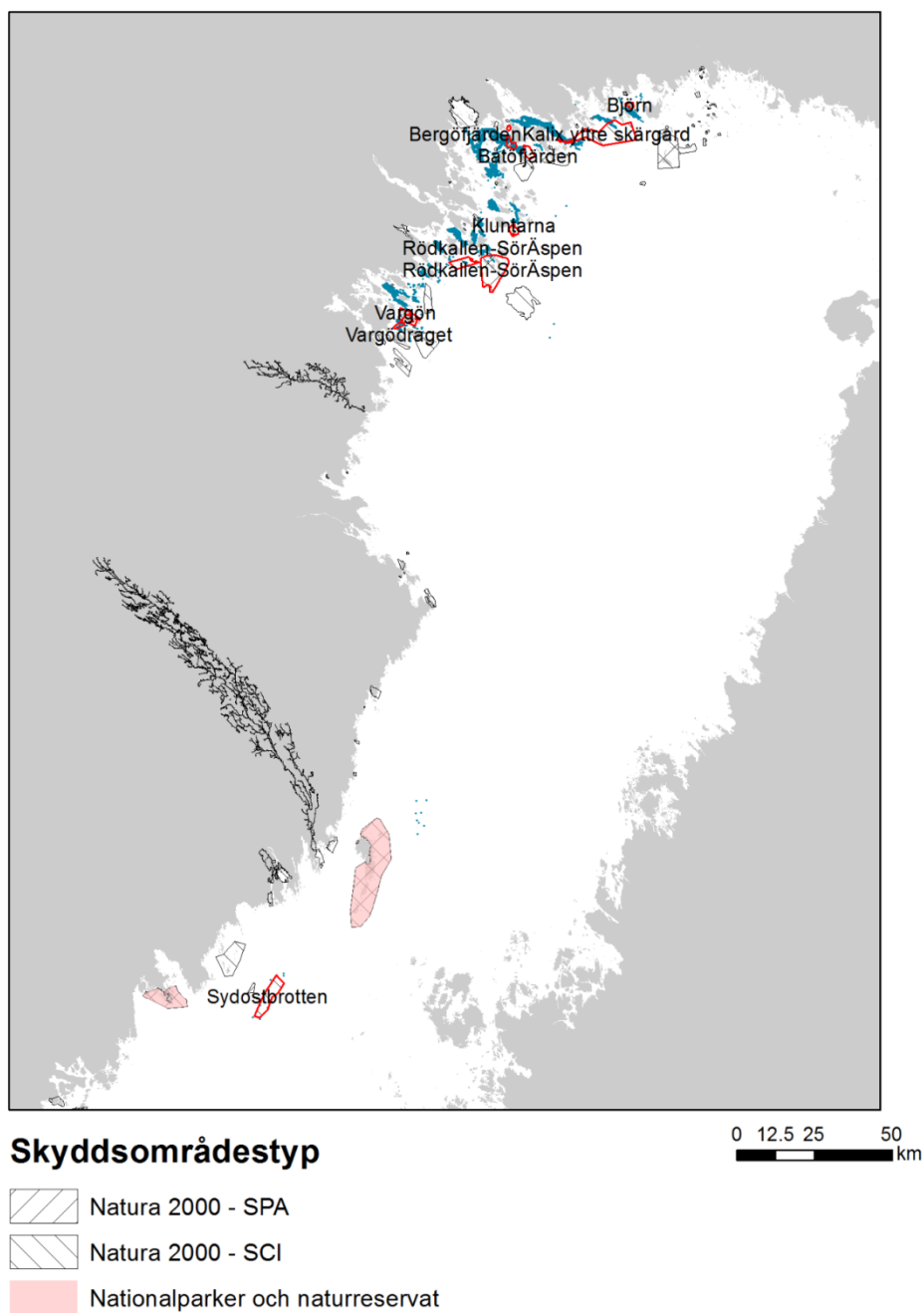
Figur 7: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



Skyddsområdestyp

-  Natura 2000 - SPA
-  Natura 2000 - SCI
-  Nationalparker och naturreservat

Figur 8: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



Figur 9: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).

5 Författningsförslag gällande ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen

Utifrån uppdraget tolkar myndigheten det som att den grundläggande principen i samtliga marina skyddade områden ska vara att bottentrålning inte ska förekomma. Dock ska myndigheten utreda och föreslå hur begränsade undantag ska kunna ges i förvaltningsplanen.

Då det är länsstyrelser och kommuner som tar fram skötselplaner och bevarandeplaner är det hos dessa myndigheter som ansvaret för att bedöma om och i så fall hur denna typ av begränsade undantag ska kunna ges. Utgångspunkten bör, vid denna bedömning, vara att bottentrålning inte ska ha en negativ påverkan på de bevarandevärden som området avser att skydda. Detta framgår av syftet som anges i beslutsdokumentet för det skyddade området. De områden som, i så fall skulle omfattas av ett begränsat undantag, bör tydligt markeras i en zon-indelning i skötselplan eller bevarandeplan. Utformningen av dessa zoner bör göras så att det blir enkelt att kontrollera regelefterlevnad och de bör även följa rådgivning från ICES avseende buffertzoner för att minska risk för skada.

Frågan om hur ett generellt förbud mot bottentrålning skulle kunna införas i svenska marina skyddade områden och tillämpas på utländska fiskefartyg i de områden de har tillträde till fiske (utanför trålgränsen) omhändertas nedan under avsnitt 6. Generellt förbud mot bottentrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen – tillämpning även för utländska fartyg.

Nedan följer författningsförslag för ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden samt författningskommentar. Förbudet föreslås införas i 2 kap. fiskeförordningen mot bakgrund av systematiken med förbudsbestämmelser införda i det kapitlet. Förbudet föreslås gälla i de marina skyddade områden där utländska fartyg inte har tillträde till fiske, dvs. innanför 3-4 nautiska mil från kustlinjen respektive baslinjen i Kattegatt/Skagerrak och 4 nautiska mil från baslinjen i Östersjön, en gräns som idag sammanfaller med trålgränsen. Författningsförslaget omfattar därmed *svenska* fiskefartyg.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår också att en bestämmelse införs om att myndigheten får föreskriftsrätt för att meddela de undantag som kan bli aktuella utifrån länsstyrelsernas eller kommunernas bedömning i skötsel- och bevarandeplaner eller motsvarande dokument. Enligt myndighetens

föreskrifter, Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön, är trålfiske förbjudet, innanför trålgränsen enligt 3 kap. 10 § och undantag till förbudet t.ex. inflyttningsområden, anges i 3 kap. 11 §. Myndigheten avser att vidare utreda internt hur dessa föreskrifter behöver justeras efter en eventuell förordningsändring och hur eventuella undantag från ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden bör föras in i myndighetens föreskrifter.

För att införa en bestämmelse om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen krävs stöd i fiskelagen (1993:787). Det krävs också stöd för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om undantag.

5.1 Författningsförslag

2 kap. Fisket och vattenbruket

[...]

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
2 kap. 6 a §	
	Föreskrifter för fisket [...] 6 a § Fiske med trålfiske som släpas i botten är förbjudet i de marina skyddade områden som anges i 7 kap. 2 §, 4 §, 11 §, 27 § första stycket 1-2 och 28 § miljöbalken (1998:808) i vatten innanför 12 nautiska mil från baslinjen i de områden fiskefartyg från andra medlemsstater inom Europeiska unionen inte har tillträde till fiske enligt 13 § a fiskelagen. Första stycket gäller inte om något annat sägs i föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten meddelat med stöd av 12 § fjärde stycket.

--	--

2 kap. 12 §	
<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Hänsyn till naturvården 12 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. I ärenden enligt fiskelagen (1993:787) får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättande av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig över en sådan analys. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen får besluta att den som ska använda metoden eller sätta ut fiskarten ska göra och bekosta analysen. När en analys görs av någon av myndigheterna, får denna besluta att den som ska använda den nya metoden eller sätta ut fisken ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaderna för analysen. Vid bedömningen av om den enskilde ska svara för kostnaderna för analysen ska hänsyn tas till omfattningen av dennes verksamhet.	Hänsyn till naturvården 12 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. I ärenden enligt fiskelagen (1993:787) får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättande av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig över en sådan analys. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen får besluta att den som ska använda metoden eller sätta ut fiskarten ska göra och bekosta analysen. När en analys görs av någon av myndigheterna, får denna besluta att den som ska använda den nya metoden eller sätta ut fisken ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaderna för analysen. Vid bedömningen av om den enskilde ska svara för kostnaderna för analysen ska hänsyn tas till omfattningen av dennes verksamhet. <i>Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om</i>

	<i>undantag från förbudet i 6 a § första stycket om länsstyrelsen eller kommunen begär det.</i> <i>Ett sådant undantag får endast beviljas om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås.</i>
--	--

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
2 kap. 21 §	
Dispenser	Dispenser
21 § Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från 5 och 6 §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det. Om undantaget avser endast 5 och 6 §§ prövas frågan i stället av länsstyrelsen. Havs- och vattenmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från 9 a § första stycket andra och tredje meningarna fiskelagen när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet. Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om eller i det enskilda fallet besluta om undantag från 2, 4-6 §§, 11 § första och andra styckena och 16 §, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.	21 § Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från 5, 6 och 6 a §§ samt 9 a § första stycket fiskelagen (1993:787) om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det. Om undantaget avser endast 5 och 6 §§ prövas frågan i stället av länsstyrelsen. Havs- och vattenmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från 9 a § första stycket andra och tredje meningarna fiskelagen när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet. Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om eller i det enskilda fallet besluta om undantag från 2, 4-6 §§, 11 § första och andra styckena och 16 §, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.

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

5.1.1 Författningskommentar

2 kap. 6 a §

Den föreslagna bestämmelsen är ny och innehåller ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden och avses omfatta såväl befintliga marina skyddade områden som nya när bestämmelsen trätt i kraft. Paragrafen placeras efter andra förbudsbestämmelser i 2 kap. i fiskeförordningen under avsnittet *Föreskrifter för fisket*. Innan förbudet träder i kraft behöver länsstyrelser och kommuner tid att se över eventuella begränsade undantag i befintliga marina skyddade områden och föreslå dessa undantag till Havs- och vattenmyndigheten. Efter Havs- och vattenmyndighetens bedömning förs undantagen in i myndighetens föreskrifter.

I bestämmelsen föreslås den formulering som används i 13 a § fiskelagen för att beskriva vilket område som omfattas av förbudet, dvs. de områden där andra medlemsstaters fiskefartyg inte har tillträde (innanför trålgränsen).

I författningsförslaget definieras bottentrålning förbud mot "fiske med trålredskap som släpas i botten" (se mer i avsnitt 3.3 Definitioner). "Marina skyddade områden" specificeras med hänvisning till relevanta bestämmelser i miljöbalken (se mer i avsnitt 3.3 Definitioner).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen enligt 20 § fiskelagen. Havs- och vattenmyndigheten får meddela dessa föreskrifter (2 kap. 12 § fiskeförordningen). Enligt 20 § fiskelagen får inte föreskrifterna vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Eftersom ett generellt förbud skulle kunna medföra att fisket avsevärt försvåras föreslår Havs- och vattenmyndigheten att det utreds om begränsningen i 20 § fiskelagen bör tas bort för att kunna tillämpas som bemyndigande till förbudet. Se mer om detta i avsnitt 5.2 20 § fiskelagen – begränsningen "avsevärt försvåras".

2 kap. 12 §

2 kap. 12 § första stycket fiskeförordningen ger Havs- och vattenmyndigheten rätt att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen. I 2 kap. 12 § fiskeförordningen föreslås ett nytt fjärde stycke om att Havs- och vattenmyndigheten får bevilja undantag från förbudet under förutsättning att det framgår av bevarandeplan, skötselplan eller eventuellt motsvarande dokument att bottentrålning i ett område inte påverkar syftet med skyddet. I paragrafen anges "motsvarande dokument" för att täcka in eventuellt annat dokument som kan vara relevant för länsstyrelsen, eller om en kommun inrättar ett reservat (7 kap. 4 § miljöbalken). Länsstyrelsen och kommunen får ge in ett förslag till Havs- och vattenmyndigheten om att ett område beviljas undantag för bottentrålning under denna förutsättning. Havs- och vattenmyndigheten gör en bedömning och meddelar därefter föreskrifter om undantag från förbudet med stöd av 2 kap. 12 § fjärde stycket fiskeförordningen. I föreskrifterna bör framgå geografiska positioner och andra krav som kan vara relevanta för respektive område, till exempel AIS-krav för kontroll som kan införas med stöd av bland annat 2 kap. 7 § fiskeförordningen.

2 kap. 21 §

2 kap. 21 § fiskeförordningen behandlar dispenser och undantag från fiskelagen och fiskeförordningen bl.a. om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl. I denna bestämmelse föreslås föras in i första stycket att Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från förbudet i 6 a § fiskeförordningen för vetenskaplig forskning eller andra särskilda skäl. Då Havs- och vattenmyndigheten normalt är den myndighet som beslutar om liknande undantag för vetenskapliga undersökningar i andra områden bedömer myndigheten att det är lämpligt att även dessa dispenser och undantag beslutas av myndigheten.

5.2 Bemyndigande 20 § fiskelagen – begränsningen "avsevärt försvåras"

För att införa en bestämmelse om ett generellt förbud för bottentrålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen krävs stöd i fiskelagen. Bemyndiganden som är relevanta här återfinns i 19-20 §§ fiskelagen. 19 § första stycket ger stöd för att meddela de bestämmelser som behövs för fiskevården och för fiskets bedrivande. Den anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar 1) fisket med avseende på vilken fisk som får fångas, 2) användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, 3) fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål, och 4) användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom. Havs- och vattenmyndigheten

bemyndigas i 2 kap. 7 § fiskeförordningen att meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket med stöd av 19 §.

Av 20 § första stycket fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid reglering av fisket. Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Detta bemyndigande avser därmed skydd av naturen från fiskets påverkan till skillnad från de fiskebeståndsvårdande åtgärder som avses i 19 §. Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas i 2 kap. 12 § första stycket fiskeförordningen att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen. Föreskrifter som meddelas med stöd av 20 § får dock inte vara så ingripande att fisket *avsevärt försvåras* och utgör därmed en begränsning. Författningsförslaget innebär att regeringen inför ett förbud i fiskeförordningen mot bottentrålning i marina skyddade områden. Detta förbud skulle kunna innebära att fisket avsevärt försvåras. Nedan redogörs för begränsningen i 20 § fiskelagen och att bestämmelsen kan behöva utredas.

Av förarbetena framgår att syftet med införandet av 20 § fiskelagen var att, inom ramen för fiskerilagstiftningen, skapa möjligheter att skydda känslig natur och att harmonisera bestämmelserna på fiskets område med övrig lagstiftning för areella näringar, genom att införa en motsvarande bestämmelse i fiskelagen.¹ Liknande bestämmelser finns bland annat i skogsvårdslagen (1979:429) och rennäringslagen (1971:437), där regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid utövande av respektive näring. Dessa bemyndiganden medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

I förarbetena anges vidare att bestämmelser som införs med stöd av bemyndigandet för föreskrifter om naturvårdshänsyn enligt 20 § fiskelagen, inte ska vara mer ingripande än att ett rationellt fiske kan utövas i normal omfattning på platsen. Exempel på fiske som kan begränsas med stöd av 20 § är bomtrålning, där det finns risk för att känsliga vattenområden skadas i sådana avseenden som inte direkt har med fiskevården att göra. Om avsikten med att inskränka fisket på en plats är att skydda ett fiskbestånd bör dock 19 § som ger stöd för införandet om föreskrifter för fiskevården, tillämpas.²

¹ Prop. 1992/93:232 s. 44 f, s. 68.

² Prop. 1992/93:232 s. 44 f.

Det har argumenterats för att uttrycket ”avsevärt försvårande” inrymmer mer betydande ingripanden med hänsyn till att de faktiska förhållandena vid fiske är helt andra än vid exempelvis jord- och skogsbruk, där markanvändningen är knuten till ett visst avgränsat geografiskt område. Inom yrkesfisket är det tvärtom vanligt att fartygen rör sig över relativt stora arealer, varför skydd för en viss del av ett stort allmänt vattenområde skulle kunna ses som ett ganska litet intrång och inte som ”avsevärt försvårande”.³

I Havs- och vattenmyndighetens vägledning för reglering av fiske i marina skyddade områden ges exempel på avsevärt försvårande av fisket.⁴

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 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 inga uttryckliga möjligheter till ersättning för intrång på grund av begränsningar i fiskemöjligheter. Det anges inte i fiskelagen eller dess förarbeten om ersättningen för aktuella rådighetsinskränkningar i fisket som kan göras av naturvårdsintressen eller i övrigt.

Fiskeriverket föreslog i samband med prop. 2002/03:41⁵ att begränsningen i fiskelagen, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, bör tas bort. Regeringen konstaterade då att syftet med begränsningsregeln är att ”markera att

³ Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:1, Anna Christiernsson och Gabriel Michanek, s. 14 f.

⁴ Vägledning - reglering av fiske i marina skyddade områden 2013:13, 10 oktober 2013, s. 18.

⁵ s. 12 f.

föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning och att regleringen är i enlighet med den systematik som valts också för annan lagstiftning om de areella näringarna.” Vidare angavs att ”Systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna. Det saknas anledning att välja någon annan ordning på fiskets område. En begränsningsbestämmelse bör följaktligen finnas kvar, men det kan finnas skäl att i lämpligt sammanhang överväga om bestämmelsen bör få en annan utformning.”

I Havs- och vattenmyndighetens tidigare regeringsuppdrag ”Uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden”⁶ föreslår myndigheten att förutsättningarna för att ta bort begränsningen ”avsevärt försvårande” bör utredas. Avsnittet handlar om opåverkade områden och ett totalt fiskeförbud.

Vid reglering av svenskt fiske av naturvårdsskäl innebär begränsningen i fiskelagens 20 §, att fisket inte avsevärt får försvåras, en osäkerhet. För att skydda opåverkade områden kan det bli fråga om ett totalt fiskeförbud inom området. Även om stora delar av områdena idag fiskas i liten omfattning så kan det finnas delar av områdena där fiske bedrivs, eller skulle kunna bedrivs. Reglering som innebär ett avsevärt försvårande kan inte uteslutas. För att stärka Havs- och vattenmyndighetens förutsättningar att hantera påverkan från fiske samlat per havsområde, samt göra begränsningarna i föreskriftsrätten lika de som finns i miljöbalken, bör förutsättningarna att ta bort begränsningen vad avser avsevärt försvårande utredas.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det i enlighet med tidigare framförda synpunkter fortsatt finns anledning att utreda förutsättningarna att ta bort begränsningen ”avsevärt försvårande” med hänsyn till fiskeregleringen generellt. I förevarande uppdrag, skulle ett generellt förbud för bottentrålning kunna innebära att fisket avsevärt försvåras. Eftersom föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras bedömer myndigheten att det finns anledning att utreda om begränsningen i 20 § fiskelagen bör tas bort för att bestämmelsen ska kunna tillämpas som bemyndigande till det föreslagna förbudet i fiskeförordningen.

⁶ 2018-05-29, dnr 3199-2017, Avsnitt 5.4.3, s. 55.

Det noteras att Naturvårdsverket i en utredning 2011⁷ föreslagit att begränsningen i 20 § fiskelagen om att fisket inte avsevärt får försvåras upphävs. Skälet till förslaget var att denna begränsning inte stämmer överens med ambitionen att i ökad utsträckning miljöanpassa fisket.

6 Generellt förbud mot bottentrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen – tillämpning även för utländska fartyg

För uppdragets frågeställning om generellt förbud mot bottentrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen och dess tillämpning även för utländska fartyg krävs en analys av möjliga förfaranden inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik.

I grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken ges medlemsstater befogenhet att anta nödvändiga bevarandeåtgärder för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning (artikel 11). Kopplat till ett regionaliseringsförfarande (artikel 18) finns också möjlighet att innefatta utländska fartyg i åtgärderna.

Det finns även andra möjligheter för medlemsstater att vidta åtgärder för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen som omfattar en annan medlemsstats fiskefartyg genom artikel 20.

I maj 2018 publicerade EU-kommissionen ett arbetsdokument om fiskereglering i marina skyddade områden inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken⁸. I detta behandlas åtgärder och förfaranden i huvudsak kopplat till artikel 11 och 18 i den gemensamma fiskeripolitiken.

I juni 2019 antog Europaparlamentet och rådet en förordning om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder (tekniska förordningen). Artikel 12 handlar om skydd av känsliga livsmiljöer och känsliga marina ekosystem och hänvisning görs till förfarande i artikel 11 i grundförordningen.

Artikel 8 i grundförordningen rör inrättande av återhämtningsområden för fiskbestånd. Myndigheten känner inte till att denna artikel tillämpats när det gäller fiskereglering i marina skyddade områden. Denna artikel nämns

⁷ Naturvårdsverket, Reglering av fiske i skyddade havsområden. Projektrapport. Rapport 6416, mars 2011, s. 31.

⁸ Commission Staff Working Document on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purpose [SWD \(2018\) 288 final, Brussels, 24.5.2018.](#)

inte heller i EU-kommissionens arbetsdokument om fiskereglering i marina skyddade områden. Artikel 5 berörs inte i EU:s nya tekniska förordning kopplat till skydd av känsliga livsmiljöer och känsliga marina ekosystem.

Nedan görs en analys av de artiklar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken som är relevanta för att Sverige skulle kunna arbeta för att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även för utländska fartyg. Genomgången avslutas med ett avsnitt om sammanfattande kommentarer.

Inledningsvis finns en genomgång om allmänna regler för tillträde till vatten (artikel 5 i grundförordningen).

6.1 Artikel 5 i grundförordningen

Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken omfattas av EU:s exklusiva befogenhet⁹. När fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter.¹⁰ I övrigt fiskeri, utöver havets marina biologiska resurser, råder delade befogenheter mellan EU och medlemsstaterna.¹¹

I grundförordningen för fiske anges grunddragen i den gemensamma fiskeripolitiken. När det gäller tillträde till fiskevatten är huvudregeln i grundförordningen att unionsfiskefartyg ska ha lika tillträde till unionens vatten enligt artikel 5.1. Medlemsstaterna har emellertid genom artikel 5.2 getts befogenhet att i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjen som är under dess överhöghet eller jurisdiktion begränsa tillträdet för andra medlemsstaters fiskefartyg, utan att det påverkar tillämpningen av befintliga grannavtal. Medlemsstaternas tillträdesrätt enligt artikel 5.2 framgår av bilaga I till grundförordningen. Sverige har begränsat tillträdet på så vis att det endast är Danmark och Finland av medlemsstaterna som tillåts bedriva fiske inom del av detta havsområde. Danmark har förenklat uttryckt rätt till tillträde i Kattegatt in till 3 nautiska mil från kustlinjen och i Skagerrak 4 nautiska mil från baslinjen. Danmark och Finland har tillträde till fiske in till 4 nautiska mil från baslinjen i Östersjön. Sverige har motsvarande rätt att fiska på danskt och finskt vatten. Dessa tillträden till fiske enligt artikel 5.2 har förts in i bilaga I, punkten 12, till grundförordningen. I 13 a § fiskelagen (1993:787) tydliggörs att utländska

⁹ Artikel 3.1.d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁰ Artikel 2.1 a.a.

¹¹ Se artikel 4.2.d a.a.

fiskares tillträde till svenskt vatten innanför tolv milsgränsen för fiske på egen kvot endast medges för fartyg som har en sådan rätt enligt bilaga I till grundförordningen. I tillägg till de tillträden som framgår av grundförordningen har EU och Norge ett avtal som anger att norska fiskefartyg har tillträde in till 4 nautiska mil från den svenska och danska baslinjen i Skagerrak, och tvärtom¹².

När dessa länders fartyg fiskar på svenskt vatten innanför 12 nautiska mil styr respektive mellanstatliga avtal vilka regler som de har att följa. Avtalet med Finland¹³ respektive avtalet med Norge och Danmark om fiske i Skagerrak föreskriver kuststatsjurisdiktion, dvs. att respektive lands fiskare ska följa kuststatens regler. Detta förutsatt att Sverige antagit regler i enlighet med EU:s regelverk. Avtalet med Danmark¹⁴ om fiske i Kattegatt och Östersjön stadgar flaggstatsjurisdiktion vilket innebär att de danska fiskarna i relevanta områden, utöver EU-regelverket, ska följa sina nationella regler.

Sverige har därmed nationellt handlingsutrymme att reglera fiske upp till tre eller fyra nautiska mil från kustlinjen/baslinjen, dvs. i de områden utländska fiskefartyg inte har tillträde.¹⁵

Ramarna för den nationella regleringen ges i fiskelagen (1993:787) och Havs- och vattenmyndighetens mandat att införa föreskrifter m.m. regleras i fiskeförordningen.

6.2 Artikel 11 och 18 i grundförordningen

I artikel 11.1 ges medlemsstaterna befogenhet att anta bevarandeåtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg som är *nödvändiga* för att kunna efterleva de skyldigheter som följer av artikel 6 i art- och habitatdirektivet, artikel 4 i fågeldirektivet eller artikel 13.4 i havsmiljödirektivet. Förutsättningen är att dessa åtgärder är förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i grundförordningen, uppnår målen med

¹² Avtal mellan Europeiska unionen och Konungariket Norge om ömsesidigt tillträde till fisket i Skagerrak för fartyg som för dansk, norsk och svensk flagg, OJ L 224, 30.7.2014, p. 3. Fiske får bedrivas om inte annat följer av de relevanta bestämmelserna i 1980 års avtal och i enlighet med tilldelningar som parterna kommit överens om enligt artikel 2.

¹³ Ministeriell notväxling med Finland om ömsesidiga fiskerättigheter i de svenska och finska fiskezonerna i Östersjön, Helsingfors den 24 november 1975. SÖ 1975:57.

¹⁴ Konventionen den 31 december 1932 mellan Sverige och Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen, SÖ 1933:13. Avtalet är införlivat i svensk rätt genom 2 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

¹⁵ Se vidare i avsnitt 5.1.1 i Regeringsuppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden.

den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra, och är åtminstone lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. Om en medlemsstat anser att åtgärder behöver antas för att fullgöra de skyldigheter som avses i artikel 11.1 och fiskefartyg från andra medlemsstater berörs, möjliggör artikel 11.2 i grundförordningen ett *förfarande* för införandet av nödvändiga bevarandeåtgärder som omfattar fiskefartyg även från andra medlemsstater.¹⁶ Andra medlemsstaters fiske får därmed inte inskränkas genom införande av nationell reglering enligt artikel 11.

De medlemsstater som avses enligt artikel 11.2-3 är andra medlemsstater som har direkt förvaltningsintresse¹⁷ i det fiske som kommer att beröras av åtgärderna. Genom förfarandet i artikel 11 tillsammans med artikel 18 i grundförordningen, införs en regionaliserad process som innebär att berörda medlemsstater ska samarbeta för att ta fram gemensamma rekommendationer om fiskeregleringar, vilka på begäran ska antas av EU-kommissionen genom delegerade akter (direktverkande förordningar) under förutsättning att medlemsstaterna är överens. Den initiativtagande medlemsstaten ska till kommissionen och de andra medlemsstater som har direkt förvaltningsintresse, tillhandahålla relevant information om de begärda åtgärderna, inbegripet skälen för dessa, vetenskapliga belägg som stöd och detaljer om hur de ska genomföras och verkställas i praktiken. Den initiativtagande medlemsstaten och de andra medlemsstater som har ett direkt förvaltningsintresse får lägga fram en gemensam rekommendation, som avses i artikel 18.1, inom sex månader från det att tillräcklig information tillhandahålls. Kommissionen ska anta åtgärderna med beaktande av all tillgänglig vetenskaplig rådgivning inom tre månader efter det att en fullständig begäran mottagits.¹⁸

Om inte alla medlemsstaterna kan enas om en gemensam rekommendation som ska lämnas till kommissionen i enlighet med de uppställda kraven inom den fastställda tidsfristen, eller om den gemensamma rekommendationen inte anses vara förenlig med de krav som uppställs i

¹⁶ Av EU-domstolens mål C-683/16 bekräftas att artikel 11.1 i grundförordningen ska tolkas så att en medlemsstat inte får anta åtgärder avseende vatten som ligger under dess överhöghet eller jurisdiktion vilka är nödvändiga för att medlemsstaten ska kunna efterleva sina skyldigheter enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet, då sådana åtgärder berör fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg. Domstolens dom (tredje avdelningen) av den 13 juni 2018 *Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV mot Bundesrepublik Deutschland*. Begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Köln, punkt 56.

¹⁷ Direkt förvaltningsintresse definieras i artikel 4.22 i grundförordningen.

¹⁸ Artikel 11.3 i grundförordningen.

artikel 11.1, får kommissionen lägga fram ett förslag genom ordinarie lagstiftningsförfarande.¹⁹

I avsaknad av en gemensam rekommendation, ska kommissionen i brådskande fall anta åtgärderna. De åtgärder som ska antas i brådskande fall ska begränsas till åtgärder utan vilka man skulle äventyra uppnåendet av de mål som kan kopplas till antagandet av bevarandeåtgärderna, i enlighet med unionens miljödirektiv som anges i artikel 11.1 och medlemsstaternas avsikter.²⁰ Dessa åtgärder ska tillämpas som längst för en period om tolv månader, vilken kan förlängas med en period om högst tolv månader under förutsättning att villkoren fortfarande är uppfyllda. I det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden nämns denna bestämmelse om brådskande fall.

Tillämpning av förfarandet i artikel 11 och 18 skulle mot bakgrund av ovanstående kunna utgöra en möjlighet för att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i de marina skyddade områden där utländska fiskefartyg har tillträde under förutsättning att det handlar om bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att kunna efterleva unionens miljölagstiftning. Vilket resultat som kan uppnås är dock beroende av förhandlingar mellan berörda medlemsstater och att medlemsstaterna kommer överens om en gemensam rekommendation. Det finns inga krav i grundförordningen om att medlemsstater *måste* enas om en gemensam rekommendation angående artikel 11. Dock har DG Environment²¹ i ett utlåtande från november 2019 angående förfarandet i artikel 11 angett att de medlemsstater som har direkt förvaltningsintresse i det fiske som berörs av åtgärderna inom ett Natura 2000-område har en gemensam skyldighet att uppfylla artikel 6.1 och 6.2 i art- och habitatdirektivet i relevant område så väl som att följa principen om lojalt samarbete i fördraget om Europeiska unionen²².

It has been considered by the Commission services that the obligations under Article 6(1) and (2) of Habitats Directive would not be limited only to the Member State hosting a site (terrestrial or marine) but would be a shared responsibility among the Member States that have fishing rights in the

¹⁹ Artikel 11.3 andra stycket i grundförordningen

²⁰ Artikel 11.4 i grundförordningen.

²¹ DG Environment Expert group on the birds and habitats directives ("NADEG") Doc NadeG 19 - 11 - 06 – 2. [https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/7419e103-7213-45c4-905aa788683b491d/Doc%20NADEG%2019-11-06-2%20Discussion%20Paper%20-%20Shared%20Responsibility%20Art.%2061%20and%206-2%20HD%20\(4\).docx](https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/7419e103-7213-45c4-905aa788683b491d/Doc%20NADEG%2019-11-06-2%20Discussion%20Paper%20-%20Shared%20Responsibility%20Art.%2061%20and%206-2%20HD%20(4).docx)

²² Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. (Artikel 4.3).

concerned sites. This interpretation is based on the wording of the aforementioned provisions and the supra-national objective of Natura 2000, which is to maintain or restore, at favourable conservation status, species and habitats of Community interest across their natural range, as well as by the duty of sincere cooperation under the Treaty.

I utlåtandet framgår vidare att när förfarandet enligt artikel 11 i grundförordningen har inletts är medlemsstaterna inte skyldiga att komma överens om gemensam rekommendation. Under vissa omständigheter skulle emellertid en medlemsstat som motsätter sig en sådan rekommendation kunna utgöra en överträdelse av den ovan nämnda gemensamma skyldigheten och principen om lojalt samarbete med hänsyn till åsidosättande av skyldigheterna i artikel 6.1 och 6.2 i art- och habitatdirektivet. Vilka specifika omständigheter det skulle kunna röra sig om framgår inte av utlåtandet.

6.3 Artikel 20 i grundförordningen

Inom den gemensamma fiskeripolitiken finns möjlighet att införa åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånd i enlighet med artikel 20 i grundförordningen. Artikel 20.1 anger att en medlemsstat får vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på tolv nautiska mil från dess baslinjer, förutsatt att unionen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område eller åtgärder som specifikt avser det problem som identifierats av den berörda medlemsstaten. Medlemsstatens åtgärder ska vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i grundförordningen och ska vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

Artikel 20 har ett bredare tillämpningsområde än artikel 11 i grundförordningen. Artikel 11 uppställer krav på att införa nödvändiga bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, dvs. i marina skyddade områden. Artikel 20 ger möjlighet att vidta icke-diskriminerande åtgärder för ”bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen.” Det uppställs därmed inga krav i artikel 20 om att åtgärderna ska uppnå de skyldigheter som ställs i unionens miljödirektiv och artikeln kan även tillämpas för åtgärder utanför marina skyddade områden.

Om de bevarande- och förvaltningsåtgärder, som en medlemsstat avser att anta kan påverka en annan medlemsstats fiskefartyg får åtgärderna endast antas efter de kriterier som anges i artikel 20.2. Som angetts tidigare inskränks Sveriges möjlighet att begränsa tillträde till fiske inom tolv

nautiska mil från baslinjen mot bakgrund av de mellanstatliga avtal som ingåtts med bl.a. Danmark och Finland. Bevarandeåtgärder i detta område kan därmed påverka till exempel danska och finska fiskefartyg. Åtgärder enligt artikel 20.2 får endast antas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna, om ett utkast till åtgärder, vilket ska åtföljas av en motivering som bland annat visar att åtgärderna inte är diskriminerande. Med icke-diskriminerande åtgärder avses troligen att det, till exempel, inte får utgöra åtgärder som innebär att det utländska fisket missgynnas.

Artikel 20.2 uppställer inte några krav på en gemensam rekommendation såsom i artikel 11 där kommissionen ges befogenhet att på begäran anta sådana åtgärder genom delegerade akter i enlighet med artikel 46 och artikel 18. Artikel 6.4 i grundförordningen anger att medlemsstaterna ska samordna med varandra innan nationella åtgärder antas enligt artikel 20.2. Förfarandet måste därmed syfta på att åtgärderna ska regleras genom nationell lagstiftning. Det anges också i artikelns sista punkt att "Om kommissionen anser att en åtgärd som antas enligt denna artikel inte överensstämmer med villkoren i punkt 1, får den, med angivande av relevanta skäl, begära att den berörda medlemsstaten ändrar eller upphäver åtgärden i fråga", vilket också indikerar att nationell lagstiftning åsyftas.

Förfarandet enligt artikel 20.2 beskrivs inte mer detaljerat än så. I det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden ges inte heller någon vägledning och det förekommer endast en upplysning om artikel 20 i dokumentet:

"Without prejudice to the above, where the conservation measures apply exclusively within the 12 nautical miles zone, Member States may also adopt them pursuant to Article 20."

Av meningen framgår därmed att medlemsstater inom tolv nautiska mil får anta bevarandeåtgärder i enlighet med artikel 20. Av artikel 20.2 framgår att (de nationella) åtgärderna endast får antas efter *samråd* med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna, om ett utkast till åtgärder [...]. Varken i artikeln eller i grundförordningen i övrigt anges vad som avses med "samråd" eller "samordna med varandra innan nationella åtgärder antas" (artikel 6.4).

Enligt det mellanstatliga avtal som Sverige ingått med Danmark tillämpas flaggstatsjurisdiktion för danskt och svenskt fiske i berörda områden, varmed danska fiskefartyg bedriver fiske på danska regler i de svenska vatten som berörs av avtalet. Det innebär att även om bevarandeåtgärder, såsom ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, skulle införas i svensk lagstiftning med stöd av artikel 20, och åtgärderna samrättas

och inte tillämpas diskriminerande, är danska fiskefartyg ändå inte bundna av ett sådant förbud i de geografiska områden som avtalet omfattar. För att få en överenskommelse som kan tillämpas skulle det istället krävas att Danmark inför motsvarande nationella åtgärder, såsom till exempel överenskommit om i det så kallade torskfredningsområdet i sydöstra Kattegatt.

6.4 Artikel 12 om skydd av känsliga livsmiljöer och känsliga marina ekosystem i tekniska förordningen

I juni 2019 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder (tekniska förordningen). Förordningen är ett ramverk för när, var och hur fiske får bedrivas med möjlighet att vidta regionala åtgärder. Nedan resoneras kring hur artikel 12 kan användas i arbete med att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning utanför trålgräns och tillämpas även på utländska fiskefartyg. Såvitt myndigheten känner till, har inte någon medlemsstat ännu tillämpat artikel 12.

I artikel 12 i tekniska förordningen finns förbud mot användning av fiskeredskap som specificeras i bilaga II²³ till förordningen för skydd av känsliga livsmiljöer och känsliga marina ekosystem. Artikel 12 anger att en medlemsstat får inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda de livsmiljöer som avses i artikeln, enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i grundförordningen.

I artikel 12.1 anges att det är förbjudet att använda specificerade fiskeredskap inom de områden som anges bilaga II till förordningen. I artikel 12.2 ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att ändra i bilaga II när bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning rekommenderar en ändring (i enlighet med artikel 29 i tekniska förordningen och enligt förfarandet i artikel 11.2 - 11.3 i grundförordningen). I artikel 12.3 anges att en medlemsstat, i vatten under en medlemsstats överhöghet eller jurisdiktion, får inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda de livsmiljöer som avses i punkt 1 eller andra känsliga livsmiljöer, inbegripet känsliga marina ekosystem, enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i grundförordningen. De åtgärder som antas enligt artikel 12.2-3 ska syfta till att säkerställa att fiskeverksamhetens miljöpåverkan på livsmiljöer på havsbotten är i linje med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att

²³ Bilaga II Stängda områden för skydd av känsliga livsmiljöer.

uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med artikel 1.1 i havsmiljödirektivet samt med unionens övriga politik.²⁴

Artikel 12.3 omfattar skydd av de livsmiljöer som avses i punkten 1 *eller andra känsliga livsmiljöer, inbegripet känsliga marina ekosystem*. Enligt definitionen i artikel 6.7 i tekniska förordningen²⁵ ingår i ”känsliga livsmiljöer” i synnerhet, livsmiljöer som förtecknas i bilagorna till EU:s miljödirektiv och livsmiljöer som måste skyddas för att nå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Beteckningen ”andra känsliga livsmiljöer” bör därmed förstås som sådana livsmiljöer som (bland annat) inte förtecknas i angivna bilagor till miljödirektiven enligt definitionen i artikel 6.7. Därmed skulle till exempel skydd av djupare mjukbottnar kunna omfattas. Artikel 12 ger därmed stöd för att argumentera för att även andra känsliga livsmiljöer än de som kopplas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas.

Inom ramen för artikel 11-processen i det marina skyddade området Bratten drev Sverige, med beaktande av att även kraven i havsmiljödirektivet på att nå god miljöstatus kan ligga till grund för att reglera fiske med stöd i den gemensamma fiskeripolitiken, att även Oskar -områden och deras utpekade bevarandevärden kan skyddas från negativ påverkan av fiske på samma sätt som Natura 2000-habitat. Sverige fick acceptans för detta, vilket bland annat innebär att livsmiljöer och arter som inte listats inom Natura 2000-systemet som skyddsvärda kunde erhålla skydd för att nå god miljöstatus i havsmiljön²⁶. Införandet av artikel 12 innebär ett utökad stöd för att fortsatt argumentera för skydd av andra livsmiljöer än de som kopplas till Natura-2000 nätverket.

Artikel 12 ger således förutsättningar för en medlemsstat att vidta bevarandeåtgärder för skydd av de livsmiljöer som omfattas av artikeln, som ska syfta till att säkerställa att fiskeverksamhetens miljöpåverkan på livsmiljöer på havsbotten är i linje med (bland annat) målet om att uppnå en god miljöstatus. En medlemsstat får inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda sådana livsmiljöer enligt det *förfarande* som föreskrivs i artikel 11 i grundförordningen. (Se om förfarandet i avsnitt 6.2 Artikel 11 och 18 i grundförordningen). Enligt förfarandet får den initiativtagande medlemsstaten och de andra medlemsstater som har ett direkt förvaltningsintresse i berört fiske lägga

²⁴ Artikel 12.4 med hänvisning till artikel 4.1 c som hänvisar till artikel 2.5 j i grundförordningen.

²⁵ ”I synnerhet, livsmiljöer som förtecknas i bilaga I och livsmiljöer för arter som förtecknas i bilaga II till direktiv 92/43/EEG, livsmiljöer för arter som förtecknas i bilaga I till direktiv 2009/147/EG, livsmiljöer som måste skyddas för att god miljöstatus enligt direktiv 2008/56/EG ska kunna uppnås samt känsliga marina ekosystem enligt definitionen i artikel 2 b i rådets förordning (EG) nr 734/2008.” (Artikel 6.7 i tekniska förordningen).

²⁶ Kommissionens förordning (EU) 2017/118.

fram en gemensam rekommendation till kommissionen. För att vidta bevarandeåtgärder enligt artikel 12 i tekniska förordningen krävs därmed, i enlighet med artikel 11, att medlemsstaterna är överens om en gemensam rekommendation.

Systematiken för tillämpningen av artikel 11 i grundförordningen gentemot artikel 12 i tekniska förordningen förefaller inte helt given. I artikel 11 ges kommissionen befogenhet att på begäran av berörda medlemsstater anta nödvändiga bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljödirektiv. Artikel 12 innefattar livsmiljöer som omfattas av miljödirektiven, enligt definitionen i artikel 6.7, och andra känsliga livsmiljöer. Införandet av bevarandeåtgärder för efterlevnad av skyldigheterna enligt miljödirektiven omhändertas idag genom artikel 11-förfarandet. Eftersom inrättandet av stängda områden eller vidtagandet av andra bevarandeåtgärder enligt artikel 12 kopplar direkt till och ska ske enligt förfarandet i artikel 11, kan det argumenteras för att relevanta livsmiljöer, som beskrivits ovan, bör inkluderas i ett artikel 11-förfarande. Den logiska strukturen är inte helt tydlig, och det vore en fördel om EU-kommissionens arbetsdokument om fiskereglering i marina skyddade områden inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken kunde uppdateras med avseende på artikel 12 i tekniska förordningen.

6.5 Sammanfattande kommentarer – tillämpning även på utländska fiskefartyg

I den gemensamma fiskeripolitiken finns enligt artikel 11 och 18 ett mandat att införa nödvändiga bevarandeåtgärder för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning. Myndigheten ser att det är inom ramen för detta förfarande som Sverige kan arbeta för ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg. Artikel 12 i EU:s nya tekniska förordning skulle kunna bidra i detta sammanhang, då den ger utökad möjlighet att argumentera för att andra livsmiljöer än de som kopplas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas, såsom exempelvis djupa mjukbottenar. Det finns ett krav att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att efterleva unionens miljölagstiftning. I detta arbete är det därför viktigt att kunna presentera ett evidensbaserat underlag. I avsaknad av vetenskapligt underlag vill myndigheten också peka på försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen (artikel 4.8 i den gemensamma fiskeripolitiken).

Även om flera medlemsstater arbetar med att ta fram gemensamma rekommendationer för att införa nödvändiga fiskeregleringar i marina skyddade områden enligt artikel 11 och 18, är det få processer som nått i mål. Det finns kritik mot att arbetet går för långsamt och slutresultatet är

ofta beroende av förhandlingar mellan berörda medlemsstater. Om medlemsstater inte kan komma överens, vill myndigheten peka på möjligheten i artikel 11 att genomföra åtgärder genom ordinarie lagstiftningsförfarande. Även detta förväntas vara en långdragen process, men det kan finnas en fördel i att lyfta processen och signalera behov av åtgärder om den regionaliserade processen blir alltför långdragen. Det har dessutom förflutit ett antal år sedan 2014, då det genom den gemensamma fiskeripolitiken infördes möjlighet att införa nödvändiga bevarandeåtgärder för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning i ett regionaliserat förfarande. Myndigheten har inte noterat att någon medlemsstat prövat att ta åtgärder vidare till ett ordinarie lagstiftningsförfarande. Det finns även en möjlighet i artikel 11 genom vilken kommissionen i brådskande fall ska anta åtgärderna för en period om högst tolv månader, vilken kan förlängas med en period om högst tolv månader.

Bland annat miljövårdsorganisationer har pekat på alternativa vägar för att Sverige ska kunna arbeta för ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg, såsom att använda sig av artikel 20 i grundförordningen. Tillämpningen av artikel 20 har vidare fått i det närmaste obetydligt utrymme i kommissionens arbetsdokument som koncentreras till förfarandet enligt artikel 11 och 18. Myndigheten noterar att det i artikel 20 rör sig om nationella åtgärder. I flera av de svenska marina skyddade områdena utanför trålgränsen där ett förbud för bottentrålning skulle införas bedrivs ett danskt fiske. Enligt det mellanstatliga avtal som Sverige ingått med Danmark tillämpas flaggstatsjurisdiktion för danskt och svenskt fiske i främst Kattegatt. Det innebär att danska fiskefartyg bedriver fiske på danska regler i de svenska vatten som omfattas av avtalet.

Sammanfattningsvis har en genomgång av artiklar i den gemensamma fiskeripolitiken där möjligheter finns för att förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen, i kombination med det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden, samt myndighetens erfarenheter från arbete med dessa frågor, visat att det lämpligast är att använda sig av ett förfarande enligt artiklarna 11 och 18.

Bilaga 1

Konsekvensutredning

1. Uppdragsbeskrivning

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I uppdraget ingår att sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten ska vidare redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Förslagen ska utformas så att begränsade undantag kan medges förutsatt att det är förenligt med EU-rätten.

Uppdraget ska, efter samråd med berörda länsstyrelser och andra berörda aktörer som påverkas av ett stopp för bottentrålning, redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 1 september 2020 avseende förbud innanför trålgränsen och slutredovisas senast den 31 december 2020. I uppdraget ligger även att lämna författningsförslag och en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I denna redovisning framgår författningsförslag om hur det i fiskeförordningen skulle kunna införas ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Kopplat till detta finns ett förslag om systematik kring hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. Myndigheten föreslår också ett bemyndigande i fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten får bevilja undantag från förbudet. Länsstyrelserna eller kommunerna föreslås kunna begära hos Havs- och vattenmyndigheten att undantag från det generella förbudet kan ges, om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument, att detta inte påverkar att syftet med skyddet uppnås.

Då förslaget omfattar administrativa förändringar hos beslutande myndigheter kring hur arbetet med reglering av bottentrålfiske får bedrivas i marina skyddade områden, omfattar denna konsekvensutredning inte de följd effekter rörande de förändringar som förslaget kan ge upphov till vad

gäller fiskets bedrivande. De mer direkta effekterna för fisket får istället bedömas i de fall arbetet leder fram till faktiska förändringar för fisket. Den totala omfattningen av fisket med bottentrål innanför trålgränsen, såväl inom som utanför marina skyddade områden, framgår i tabell 1-6 i redovisningen av uppdraget.

2. Alternativa förslag och effekter av om någon ändring inte kommer till stånd

Förslaget har tagits fram i enlighet med uppdraget under en process som involverat samråd med berörda intressenter.

Ett alternativ till att införa ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden skulle vara att fortsätta i befintligt arbetssätt inom ramen för plattformen för fiskereglering där Havs- och vattenmyndigheten kontinuerligt arbetar med fiskereglering i marina skyddade områden. Det pågår ett omfattande arbete med att se över behov av fiskereglering i marina skyddade områden samt att genomföra nödvändiga bevarandeåtgärder. Fiskeregleringar tas fram utifrån vetenskapliga underlag och i samrådsprocesser med berörda aktörer. Detta arbete omfattar även åtgärder för att säkerställa att bottentrålning inte ska utgöra ett hot mot utpekade bevarandevärden i marina skyddade områden.

Myndigheten kan se fördelar med ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden då detta innebär att det blir tydligt att redskapen med potentiellt störst bottenpåverkan särskilt ska beaktas i marina skyddade områden. Samtidigt ställer det ytterligare krav på länsstyrelser och kommuner i deras arbete med att utveckla skötselplaner och bevarandeplaner för att ge utrymme för begränsade undantag där så anses nödvändigt. Även arbete med att förtydliga syftesbeskrivningar för dessa skyddade områden kan behövas, så att det tydligt framgår hur skötselplanen bidrar till att nå syftet med det marina skyddade området.

3. Vilka berörs av förslaget

Myndigheter som berörs av förslaget är Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser och kommuner. Förslaget innebär i detta skede inga direkta effekter på yrkesfisket och övriga företag. I ett senare skede kommer yrkesfiskare som bedriver bottentrålning i marina skyddade områden att omfattas av de förändringar förslaget kan komma att leda till.

4. Kostnader och andra konsekvenser

Förslaget inom ramen för detta regeringsuppdrag ger upphov till ökade kostnader som är av administrativ karaktär. Dessa kostnader är kopplade främst till Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna och i viss mån även kommunerna. Förslaget kan innebära ökade administrativa kostnader i samband med bedömningar om begränsade undantag i såväl nya som

befintliga marina skyddade områden, vilket främst berör länsstyrelserna och kommunerna. Likaså kan Havs- och vattenmyndigheten få ökade kostnader i beredningen av förslag.

Förslaget kan även medföra krav på ytterligare eller fördjupade biologiska undersökningar. Vidare är det högst troligt att fler samråd med fisket och miljöorganisationer kommer att krävas.

Betinget för Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten för övervakning och kontroll kan komma att öka på grund av krav på att följa upp trålförbud med begränsade undantag i alla marina skyddade områden innanför trålgränsen. I arbetet med marina skyddade områden utvecklas nya arealmål för marint områdesskydd vilket kan innebära att betydligt fler marina skyddade områden kan komma att inrättas till 2030. Det är viktigt att resurser finns till detta arbete, både vad gäller att utforma reglering på sådant sätt att kontrollerbarheten blir så god som möjligt likväl för den löpande övervakningen och kontrollen av hur regleringen efterföljs.

I samråden med länsstyrelserna har frågan lyfts om konsekvenser för det framtida områdesskyddsarbetet. Länsstyrelserna har påpekat att det kan finnas en risk att det vid urvalet av nya marina skyddade områden kan innebära att man i högre grad undviker att välja att skydda områden där bottentrålning bedrivs.

5. Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslaget bedöms vara förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

6. Ikraftträdande och informationsinsatser m.m.

I det fall regeringen beslutar att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen krävs ett förberedande arbete hos länsstyrelser och kommuner för att undersöka och bedöma om eventuella undantag ska begäras hos Havs- och vattenmyndigheten.

Detta arbete behöver länsstyrelserna och kommunerna göra i samband med arbete med att inrätta nya marina skyddade område och frågan om eventuella undantag behöver utredas innan beslut om att inrätta ett nytt område fattas. För de områden som redan är beslutade behövs däremot en övergångsperiod så att detta arbete kan utföras innan ett generellt förbud träder i kraft. Detta innebär att det är viktigt att ansvariga myndigheter har de resurser som krävs för att se över redan beslutade områden i enlighet med den nya systematiken.

Under denna övergångsperiod finns det behov av informationsinsatser till berörda myndigheter och verksamhetsutövare. Detta kan handla om vägledningar om bottentrålningens effekter på olika livsmiljöer och arter, formulering av syfte i beslut om marina skyddade områden, arbete med skötselplaner och bevarandeplaner för att underlätta arbetet med begränsade undantag. I samband med att ett generellt förbud mot bottentrålning träder ikraft är det viktigt med riktade informationsinsatser till verksamhetsutövare som bedriver bottentrålfiske i de områden där undantag inte föreslås.

Det är viktigt att uppdaterad information om marina skyddade områdens geografiska utbredning är lätt tillgängligt för verksamhetsutövarna.

7. Berörda företag: antal, storlek och bransch

Förslaget innebär i detta skede inga direkta effekter på yrkesfisket och övriga företag. Ytterligare konsekvensutredningar behöver göras i ett senare skede för att konkretisera effekter för berörda företag om ett eventuellt genomfört lagförslag.

8. Tidsåtgång och företagens administrativa kostnader

De berörda företagen kommer inte i detta skede att påverkas gällande administrativa kostnader, då inga ytterligare krav eller ändrade krav på rapportering eller annat kommer att införas.

Vid utformning av begränsade undantag är det viktigt att fisket deltar med kunskapsunderlag. Detta innebär att näringen kommer att behöva avsätta tid för samråd.

9. Andra kostnader och förändringar till följd av regleringen

Förslaget förväntas inte medföra några extra kostnader för berörda företag.

10. Påverkan på konkurrensförhållanden

Initialt innebär förslaget ingen påverkan på konkurrensförhållanden, varken nationellt eller internationellt.

11. Övrig påverkan på företagen

Initialt innebär förslaget ingen övrig påverkan på företagen.

12. Särskild hänsyn till små företag

I det kommande arbetet gällande marina skyddade områden så kommer särskild hänsyn tas för små företag enligt EU-kommissionens definition av

företagsstrukturer. Om samtliga fiskeföretag som omfattas av förslaget är mikroföretag eller små företag enligt ovan definition behöver det inte tas någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

13. Konsekvenser för miljön och människors hälsa

Eftersom förslaget är av sådan karaktär att det inte innebär någon reell ändring av yrkesfiskets aktivitet initialt, utan en ändrad systematik och process gällande bedömning av skyddade områden, bedöms konsekvenserna för miljön och människors hälsa vara små på kort sikt. Däremot finns det anledning att tro att förslaget innebär ökad tydlighet och bättre förvaltningsplaner vilket har positiva effekter på lång sikt. Marina skyddade områden bidrar till bevarande av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och en god havsmiljö.

Bilaga 2

Sammanfattning av inkomna synpunkter

Inkomna synpunkter finns i sin helhet på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

Generella synpunkter

Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen ser mycket positivt på arbetet för att minska arealen som bottentrålas i det svenska havsområdet, detta är i linje med havsmiljödirektivet och deskriptor 11 – havsbottens integritet samt miljökvalitetsmålet Hav i balans och levande kust och skärgård. Det är positivt även ur ett klimatperspektiv. Detta är även i enlighet med strategin för skydd och förvaltning av marina miljöer och arter i Västerhavet (Länsstyrelserna i Skåne, Halland och Västra Götaland).

Vidare pekar Länsstyrelsen på oklara skrivningar i uppdraget, att det är viktigt att klargöra vilka skydd som åsyftas med termen ”skyddade områden” samt om reglerna skall omfatta både gamla och nytillkommande områden. Utöver detta påpekas att termen förvaltningsplan är otydlig.

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

Länsstyrelsen Södermanland

Länsstyrelsen ser positivt på att ett generellt förbud införs i marina skyddade områden. Länsstyrelsen önskar GIS-skikt på inflyttningszoner och trålgräns (4 nm) för att lättare kunna identifiera vilka områden som berörs av det generella förbudet.

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

Utifrån frågeställningar som HaV framförde i samband med samråds- och informationsmötet:

1. Vilka kan förutsättningarna vara för begränsade undantag från ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden? Vad kan ingå i begreppet förvaltningsplan?

Länsstyrelsen Skåne

Undantag skulle kunna medges i de fall bottentrålning inte utgör ett direkt och primärt hot mot ett områdes bevarandevärden och som avses skyddas med stöd av 7 kap miljöbalken. Länsstyrelsen önskar att den areal som inte bottentrålas ökas nationellt samt att ett större helhetsgrepp tas på förvaltningen av marina bevarandevärden.

Vid införande av begränsade undantag ställs högre krav på kunskap om marina naturvärden än vad som finns i dagsläget, detta gäller t.ex. bottenbeskaffenhet, djup, larvspridning osv. Man nämner även att det behövs ta höjd för de pågående klimatförändringarna med den påverkan dessa kan ha på ekosystemet vilket i sin tur har konsekvenser för resursnyttjandet. Generell hänsyn borde i högre grad än idag möjliggöras och genomsyra fiskerilagstiftningen. Länsstyrelsen välkomnar en förenklad juridisk hantering.

Länsstyrelsen Västra Götaland

Begreppet förvaltningsplan bör för naturreservat och nationalparker motsvaras av områdets beslut och skötselplan. För Natura 2000-områden bör det motsvaras av områdets bevarandeplan. Syftet med skyddet måste alltid avgöra vilka regler som krävs för att skydda ett område.

I områden där bottentrålning inte påverkar de utpekade bevarandevärdena negativt och där reglering inte behövs för att uppnå syftet med skyddet, bör sådant fiske kunna undantas från det generella förbudet, t.ex. i Natura 2000-områden som är utpekade för att skydda tumlare.

Befintliga skyddade områden där bottentrålning redan är reglerat för att uppnå syftet med skyddet, bör inte heller omfattas av det generella förbudet. Detta bör dock inte hindra förvaltaren från att vid behov föreslå nya/utökade fiskeregleringar, till exempel efter att ha fått ny kunskap om var bevarandevärden finns eller att statusen på dessa har försämrats (adaptiv förvaltning).

Undantag bör också kunna göras för nya skyddade områden, om det framgår av beslutet alternativt bevarandeplanen att bottentrålningen ska regleras i området.

Om inte bottentrålningen har reglerats inom 6 år efter att beslutet togs, kan det generella förbudet träda in automatiskt. (Jämför nya Natura 2000-områden där vi har 6 år på oss att införa nödvändiga bevarandeåtgärder.)

Länsstyrelsen Norrbotten

För att det generella bottentrålningsförbudet ska ha betydelse, bör undantag beviljas då man kan påvisa att fisket inte utgör någon negativ påverkan. Det vill säga, undantag ska inte beviljas på grund av att man har otillräckliga bakgrundsdata utan snarare då fisket inte inverkar på reservatets syfte eller Natura 2000-områdets arter och/eller naturtyper.

Regeringsuppdraget nämner att det hållbara småskaliga fiskets konkurrenskraft ska värnas. Om siklöjefiske räknas som ett hållbart småskaligt fiske bör då dess existens anses vara tillräcklig grund att ge undantag för. Frågan blir då hur den bedömningen ska ske? I Norrbottens län finns ett stort antal områden som kan komma att påverkas av det generella bottentrålningsförbudet. Särskilt i Piteå kommun finns flera stora områden med stora havsarealer, där förbud mot bottentrålning kan slå hårt mot siklöjefisket.

2. Om det ska ges undantag från ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden, vem ska göra bedömningen? Var och hur ska det anges?

Länsstyrelsen Skåne

Utgångspunkten bör vara att den myndighet som inrättar skyddet i beslutshandlingar eller bevarandeplan beskriver och bedömer om bottentrålning utgör ett hot eller inte för att uppnå syftet med skyddet. Om så bedöms vara fallet ska fisket (förbud mot bottentrålning) regleras i fiskerilagstiftningen.

Länsstyrelsen Västra Götaland

Länsstyrelsen (eller kommunen) i egenskap av den beslutande/förvaltande myndigheten för det skyddade området, bör göra den bedömningen. I nya marina skyddade områden bör det framgå av beslutet/bevarandeplanen om bottentrålningen behöver regleras för att uppnå syftet eller inte.

Vilka befintliga skyddade marina områden som Länsstyrelsen har bedömt ska vara undantagna från förbudet mot bottentrålning, skulle kunna framgå av Havs- och Vattenmyndighetens föreskrifter.

Länsstyrelsen Norrbotten

Länsstyrelsen i respektive län bör göra bedömningen. Det skulle dock vara önskvärt att få nationella riktlinjer så att bedömningar för undantag görs på liknande sätt över landet. Generella riktlinjer för exempelvis vilka Natura 2000-naturtyper/arter och/eller marina bevarandevärden som man kan ge undantag för och vilka som man inte kan ge undantag för.

3. Ser ni behov av förändringar jämfört med hur arbetet kring fiskereglering i marina skyddade områden bedrivs idag?

Länsstyrelsen Skåne

Det råder fortfarande kunskapsbrist om samtliga marina naturvärden och klimatförändringarnas påverkan på ekosystemen. Det är viktigt med en ökad satsning på att åtgärda dessa kunskapsluckor, både genom inventering samt forskning. Länsstyrelsen önskar att det inrättas samverkansgrupper med deltagare från myndigheter och forskare.

Länsstyrelsen Västra Götaland

Det är viktigt med en tidig dialog med fiskare när fiskeregleringar ska inrättas. När fisket ska regleras i ett skyddat område bör det bildas en arbetsgrupp med representanter för samtliga fiskare som nyttjar området, länsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och SLU Aqua.

Det är också viktigt att det även i fortsättningen finns förutsättningar för en adaptiv förvaltning.

Länsstyrelsen Norrbotten

Inventeringar i den marina miljön i Norrbottens län är begränsade, särskilt i den mellersta och yttre delen av Norrbottens skärgård. Även inom marina skyddade områden är kunskapen begränsad. Ofta vet man att ett område troligtvis har höga naturvärden och att naturvärdena eventuellt kan påverkas negativt av fiske, men man har inte tillräckligt med inventeringar för att styrka detta. Arbetet med fiskereglering kan därmed bli eftersatt. Ett generellt bottentrålningsförbud skulle därmed skydda dessa områden direkt. Samtidigt vet vi att avgränsningar för äldre skyddade områden inte alltid är baserat på naturvärden i den marina miljön. Detta innebär då att stora områden som skulle kunna nyttjas av fiskare blir försatta med bottentrålningsförbud. Om områdets marina naturvärden inte skadas av bottentrålning skulle kanske undantag kunna beviljas. Frågan är då hur den bedömningen ska göras och av vem.

4. Ser ni förändringar i arbetet med inrättande av nya marina skyddade områden vid ett generellt stopp för bottentrålning i dessa områden?

Länsstyrelsen Skåne

Det finns en risk för att acceptansen för att inrätta områdesskydd minskar om ett generellt stopp för bottentrålning införs. Detta kan leda till att arbetet med att skydda andra naturvärden än bottenhabitat försvåras. Länsstyrelsen pekar på t.ex. Natura 2000-områden för tumlare där bottentrålning inte är det primära hotet. Man menar också att det kan innebära svårigheter att skydda stora områden och att områdesskyddsarbetet styrs till områden som inte bottentrålas.

Länsstyrelsen Västra Götaland

Länsstyrelsen utgår från de värden som finns i området. Detta kan innebära skydd av ett större område med flera kärnområden. Det finns en risk att ett generellt förbud mot bottentrålning styr avgränsningen av nya skyddade områden. Områden där inte bottentrålning är det primära hotet riskerar att inte skyddas alls. Det kommer också att bli svårare att få igenom skydd av större områden, där inte bottentrålningen är ett hot i hela området.

Länsstyrelsen anser att ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden kommer få en mycket begränsad effekt då det är en liten andel av de skyddade områdena där bottentrålning bedrivs. Ett generellt förbud riskerar att försvåra arbetet med att skydda områden. Flera av länets planerade skyddade områden kommer ligga både innanför och utanför trålgränsen. Effekten kan också bli att det kan bli svårare att få igenom en reglering av bottentrålning utanför trålgränsen. Länsstyrelsen menar också att ett generellt förbud kommer att försvåra reservatsbildning utanför trålgränsen.

Länsstyrelsen Norrbotten

Ett generellt förbud kan innebära förändringar, beroende på vem som ska göra bedömningen av undantagen samt var och hur dessa ska anges. Exempelvis, om bottentrålningen förbjuds i alla nya och befintligt skyddade områden och om förbudet måste skrivas in i beslut/skötselplaner/bevarandeplaner kommer ett stort arbete att krävas. Vad gäller arbete med nya reservat kan det dessutom bli svårare att få igenom ett beslut, framför allt i områden där man fiskar siklöja. Det generella bottentrålningsförbudet kommer ju innebära stora inskränkningar och acceptansen för marina skyddade områden kan därmed blir lägre. I andra områden, exempelvis där fisket har mindre betydelse, blir förändringarna kanske inte lika stora.

5. Övriga frågor som länsstyrelsen vill lyfta inför rapportering av uppdraget

Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen ser ett behov av ökade resurser för utveckling av redskap för att minska påverkan. Man ser också ett behov av att skärpa reglerna för vilka redskap som får användas generellt – av alla berörda fiskerier – där bottentrålning är tillåtet.

Länsstyrelsen efterlyser att man pekar ut områden där bottentrålning med skonsammare och selektiva redskap får ske. Man pekar också på att bottentrålning är en koldioxidintensiv fiskemetod och att detta möjliggörs pga. bränslesubventioner.

Länsstyrelsen Västra Götaland

Länsstyrelsen önskar ett bättre underlag om var olika typer av fiske bedrivs, inklusive årliga uppdateringar över trålspår för att bedöma om bottentrålning kan behöva regleras i nya skyddade områden. Man önskar också mer högupplöst fiskedata.

Länsstyrelsen Norrbotten

I Norrbottens län finns ett marint reservat och 32 Natura 2000-områden med marina naturtyper. Det finns dock fler Natura 2000-områden med marin miljö (utan utpekade marina naturtyper) och skärgårdsreservat (ej klassade som ”marina reservat”). Vi har fått uppfattningen om att dessa områden inte kommer påverkas av det generella bottentrålningsförbudet, stämmer det?

Hur ska undantagen ges? Kommer det finnas riktlinjer för detta?

Vad gäller bottentrålning inom Natura 2000-områden, är det bara naturtyperna som kommer vara ”skyddade” och resterande delar fria att göra undantag för?

Om naturtypernas utbredning behöver uppdateras, hur blir det med eventuella undantag?

I Norrbotten finns flera Natura 2000-områden med marin miljö utan utpekade marina naturtyper, dessa områden kommer förmodligen uppdateras och kompletteras med naturtyper. Om det tillkommer områden med marina naturtyper, ska även dessa områden inkluderas med generellt bottentrålningsförbud?

Samförvaltningen Norra Bohuslän

Samförvaltningen Norra Bohuslän anser att det framgångsrika arbetet som bedrivits de senaste tjugo åren måste få fortsätta. Detta arbete har lett fram till lokalt förankrade lösningar, där skyddet av de biologiska värdena inte hamnat i motsatsförhållande till ett långsiktigt hållbart fiske, inte minst vad gäller bottentrålning efter räka.

Samförvaltningen involverar yrkesfisket, forskningen, myndigheter och kommuner där dialog, förtroende och respekt för varandras kunskap är grunden. Den samlade kunskap och kompetens som byggts upp måste användas fullt ut även framåt.

Förvaltningsmodellen ”Samförvaltningen Norra Bohuslän” borde kunna bli en förebild och efterliknas inom andra geografiska områden.

Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation (HKPO)

Ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen skulle vara dödsstöten för det lokala kustnära fisket och det skulle strida mot det löfte om en ”brukarpark” som lämnades när Kosterhavets nationalpark bildades.

HKPO menar att förslaget om trålförbud i marina skyddade områden har sin bakgrund i antaganden om att bottentrålningen har allvarliga skadliga effekter på den marina miljön. Man menar att bottentrålningen har pågått mycket länge utan att sådana allvarliga skadliga effekter kan påvisas. Den trålning som sker i dag i skyddade områden sker med mycket skonsamma metoder.

I ett område finns redan idag en gemensam fiskeförvaltning med myndigheter och fiskare som deltagare. Det gäller Koster-Väderöfjorden där fisket i Koster- Väderöfjorden har en särskild organisation Samförvaltning Norra Bohuslän. Frågor av vikt hanteras där av det lokala samförvaltningsinitiativet som består av lokal expertis (yrkesfiskare, forskare och kommunala tjänstemän) samt tjänstemän från länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Samförvaltningen organiserar utbildningar i yrkesfiske/fiskeriteknik för forskare, förvaltare och politiker, samt marinekologi för yrkesfiskare.

HKPO pekar på att det länge har funnits en vilja hos många av de kustnära fiskarna att utveckla redskap för hållbara fiskemetoder. Redan i slutet av 90-talet började man utveckla selektiva fiskeredskap. Det har i norra Bohuslän lett till att bottentrålning numer sker med artskiljande rist så att endast den fångst man vill fånga tas upp. Det kustnära trålfisket sker efter havskräfta eller räka och bifångsterna av fisk är försumbart små. I Kosterhavets nationalpark ställs dessutom

krav på lätta trålbord och begränsat stora trålar. Förstärkt områdesskydd infördes 2015 efter initiativ från fiskare och nationalparken/länsstyrelsen.

HKPO har svårt att se hur ett totalt förbud mot bottentrålning skulle kunna innebära betydande ytterligare fördelar för den marina miljön i området. Ett förbud skulle däremot leda till stora samhällsekonomiska skador. En stor del av den befintliga kustnära fiskeflottan skulle läggas ned. De båtar som i dag landar sin fångst dagligen i en lokalhamn skulle tvingas till fiske längre ut i Nordsjön eller lägga ned sitt fiske.

Man pekar också på att arbetet med att utvärdera system för demersala fiskerättigheter kan innebära stora förändringar och att det är viktigt att detta beaktas.

HKPO redogör också i sina yttranden hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden på ett omfattande sätt skulle påverka medlemmarna, inte bara vad gäller bottentrålningen i sig utan också annat fiske. Påverkan skulle också bli stor på kommuner och turismnäring.

Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO)

SFPO beskriver hur uppdraget väckt stor oro hos fiskarna. Man framför att förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden är en ödesfråga för det svenska demersala fisket, om ett sådant förbud blir verklighet kommer lejondelen av svenskt demersalt fiske att upphöra och en svensk basnäring går i graven. Man gör kopplingar till livsmedelsstrategin och påpekar att fiskarna är småföretagare som levererar förstklassiga marina livsmedel och bidrar positivt till turism och upplevelser. Man jämför sig med andra nationers bottentrålfiske och påtalar att man har mindre negativa miljöeffekter än många andra. Man har en progressiv syn på möjligheterna att minska yrkesfiskets negativa påverkan.

SFPO framför också att om ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden realiserats kommer samtliga som fiskar och har sin försörjning i kräftfisket att påverkas mycket negativt. De kvarvarande fiskarna skulle tvingas fiska längre ut från land, vilket skulle göra dem mer utsatta för vädret och annan fartygstrafik.

BirdLife Sverige

BirdLife Sveriges ståndpunkt är att utgångspunkten måste vara att bottentrålning inte ska få skada naturvärden inom skyddade områden. Undantag från trålningsförbudet inom skyddade områden får bara ges om det kan garanteras att de värden som skyddsområdet är utpekade för

inte påverkas av trålningen. För BirdLife Sveriges del handlar det främst om att bevara bottenar för musslor och musselätande änder samt att bevara fiskpopulationer som underlag för fiskätande fåglar. Man påpekar att Sverige nyligen fått ett ”letter of formal notice” från EU-kommissionen med anledning av Sveriges tillkortakommanden att implementera Natura 2000-nätverket. Kommissionen pekade särskilt på bristerna när det gäller marina skyddsområden. Därvid handlar det inte bara om att peka ut nya skyddsområden, utan givetvis även att stärka skyddet inom redan befintliga – t.ex. genom att minska skadligt fiske samt den störning och risk för utsläpp som trålfisket utgör. Man anser att det är Havs- och vattenmyndighetens skyldighet att verka för att skyddet inom marina skyddsområden blir mer verksamt än idag.

Naturskyddsföreningen

Naturskyddsföreningen anser att bottentrålning inte är förenligt med marint skydd. Man önskar att detta uppdrag leder till ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden med just begränsade undantag samt att detta ska gälla för både befintliga och framtida skyddade områden. Vilket kopplar an till havsmiljödirektivets krav på god miljöstatus och havsbottens integritet, biologisk mångfald och marina näringsvävar. Att minska bottentrålning är en förutsättning för att uppfylla målen.

Naturskyddsföreningen har ett resonemang om lämpliga lagrum för reglering av fiske i skyddade områden och framför att man anser att det även bör råda ett generellt förbud mot storskalig pelagisk trålning i skyddade områden.

Naturskyddsföreningen anser att det enda begränsade undantaget som kan medges är för fisket i Koster-Väderöfjorden, då det framgår av syftet för det skyddade området. Man anser också att om det finns andra områden där begränsade undantag bör medges får reservatsbesluten uppdateras för att möjliggöra detta.

Man ser möjligheter att införa särskilda zoner där bottentrålning kan tillåtas och att dessa skulle kunna införas i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter för fisket och att man i reservatsföreskrifterna hänvisar till dessa.

Man ser annorlunda på hur man i en bevarandeplan för ett Natura 2000-område skulle kunna få bedriva ett bottentrålfiske; Naturskyddsföreningen anser istället att det är en sådan verksamhet som kan skada naturmiljön och därför alltid behöver tillståndsprövas.

För att kunna förbjuda bottentrålning i marina skyddade områden utanför trålgränsen anser man att detta bör införas som en åtgärd i

havsmiljödirektivets åtgärdsprogram för att uppnå miljökvalitetsnormer kopplade till fysisk och biologisk störning och att stöd för att införa en sådan åtgärd borde finnas inom ramen för artikel 11 i EUs gemensamma fiskeripolitik (GFP). Man beskriver också andra lagrum i GFP:n och art- och habitatdirektivet som man anser tillämpliga för att införa förbud mot bottentrålning utanför trålgränsen.

Vad gäller begränsade undantag från ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden påpekar Naturskyddsföreningen att skrivningen om försvårande för fisket behöver skrivas om eller tas bort i 20 § fiskelagen för att möjliggöra att fiskerilagstiftningen kan omhänderta ett generellt förbud mot bottentrålning.

Naturskyddsföreningen ger i sin skrivelse även ett förslag på en förenklad tillståndprocess baserad på Natura-bestämmelserna, utifrån en metodik framtagen av Storbritannien. I förslaget beskriver man en bedömningsprocess baserad på en riskanalys om olika livsmiljöers känslighet för påverkan av olika fiskeredskap. Naturskyddsföreningen påpekar att en sådan matris redan tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten, men efterfrågar en utökad sådan för att inkludera fler bevarandevärden utöver de som finns inom Natura 2000 och Helcom/Ospar. Riskanalysen föreslås genomföras av Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, alternativt att utövarna, dvs. fisket genomför och bekostar analysen.

Bedömningen om fiskets påverkan i skyddade områden föreslås göras av länsstyrelserna utifrån bästa tillgängliga data. Om ett nytt fiske tillkommer skulle en ny bedömning behöva göras. Även regelbundet återkommande bedömningar, t.ex. vart sjätte år föreslås, eller då ny information tillkommit. Man anser att det är viktigt att bedömningen görs med samlad kompetens vad avser fiskeribiologi, marinbiologi och juridik. Naturskyddsföreningen anser att denna process är tillämplig även utanför trålgränsen då dessa åtgärder anses nödvändiga och uppfyller kraven för artikel 11 i GFP:n.

Man pekar på att ett gemensamt ramverk är lösningen på problematiken att olika länsstyrelser gör olika bedömningar om olika fiskemetoders risk för skada i skyddade områden.

Världsnaturfonden (WWF)

WWF påpekar att krisen för den biologiska mångfalden är lika stor som klimatkrisen och att det krävs ett systemskifte för att uppnå god miljöstatus i svenska hav. De kraftfulla åtgärder som krävs för att återskapa balansen i havsekosystemen är beroende av ett sektorsansvar och att all potentiellt skadlig verksamhet behöver

tillståndsprövas i alla marina skyddade områden samt i övriga ekologiskt känsliga områden. Miljökonsekvensbeskrivningar skulle kunna göras på redskapsnivå och bevisbördan bör ändras från, som man uppfattar det idag, att skadligt fiske ska förbjudas, till att endast fiske utan negativ påverkan ska vara tillåtet.

Man påpekar att det är viktigt att titta på alla juridiska möjligheter för att införa ett generellt bottentrålningsförbud, även utanför trålgränsen.

WWF anser att en skrivning bör införas i 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen gällande bestämmelser om att en särskild tillståndsprövning krävs för fiske i Natura 2000-områden enligt 7 kap. 28 a-29 b §§ miljöbalken med tillhörande MKB. 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen hänvisar redan till en analys gällande vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen. WWF anser att detta behöver förtydligas och kors-hänvisas till Natura-bestämmelserna i miljöbalken. Liknande hänvisningar finns redan under 16 § i förordningen (1994:1716), varför WWF inte ser att det skulle finnas hinder att införa liknande skrivning under 12 § förordningen (1994:1716). Vidare anser WWF att det borde åligga verksamhetsutövaren att bekosta MKB:n, vilket det även finns stöd för i 12 § förordningen (1994:1716). Enligt denna paragraf får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen kräva hela eller delar av kostnaden för en analys av fiskets påverkan på miljön.

WWF pekar också på försiktighetsprincipen i de fall kunskapen är otillräcklig samt att man efterfrågar ett helhetsperspektiv för en ekosystembaserad fiskförvaltning.