



Stockholm
1 juli 2020

Till Havs- och vattenmyndigheten

Naturskyddsföreningens yttrande gällande Havs- och vattenmyndighetens uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden (N2020/00130/FJR)

Övergripande kommentarer

Naturskyddsföreningen anser att bottentrålning i regel inte är förenligt med marint skydd, då det är den fiskemetod med störst inverkan på bottenmiljöer och biologisk mångfald i svenska hav. Därför ser vi gärna att detta uppdrag leder till ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden med just *begränsade* undantag, samt att förbudet gäller både befintliga samt framtida skyddade områden. Vi vill även påminna om Sveriges och svenska myndigheters skyldighet att uppnå god miljöstatus vad avser havsbottens integritet, biologisk mångfald och marina näringsvävar under havsmiljödirektivet, samt nå miljökvalitetsmålet "Hav balans" som innefattar att bevara och återställa livsmiljöer. Att minska bottentrålning ser Naturskyddsföreningen som en förutsättning för att uppfylla målen.

Nedan redogörs för olika alternativ som föreningen anser kan användas för att införa ett generellt bottentrålningförbud i skyddade områden med begränsade undantag, både innanför och utanför trålgränsen. Naturskyddsföreningen generella ståndpunkt är dock att allt fiske med risk för betydande påverkan ska genomgå en likvärdig bedömning som görs i en tillståndsprövning under 7 kap 28a § miljöbalken. Vidare anser Naturskyddsföreningen att miljöbalken är mest lämplig som lagrum för fiskeregleringar till syfte att bevara den marina miljön. Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Fiskelagen reglerar rätten till fiske och betraktar havet som en resurs. Denna lagstiftning innehåller huvudsakligen inga krav på miljöhänsyn. Dock kan vi förstå det resonemang Havs- och vattenmyndigheten (HaV) för gällande att fiskerilagstiftningen samlar alla föreskrifter på ett ställe samt är det lagrum som yrkesfiskare är vana vid¹. Därför har vi valt att även hänvisa till hur regleringar kan införas inom fiskerilagstiftningen, även om bedömningen om vilket fiske som kan tillåtas i ett skyddat område *alltid* ska baseras på kraven i rådande miljölagstiftning. Naturskyddsföreningen gör dock bedömningen att 20 § fiskelagen bör tas bort om fiskerilagstiftningen ska användas, då den kan vara försvårande för att genomföra uppdraget i sin helhet.

Vidare anser Naturskyddsföreningen att det även bör råda ett generellt förbud mot storskalig pelagisk trålning i skyddade områden. Från samråd med HaV 11 juni 2020 uppfattar vi det som att myndigheten inte avser att inkludera den pelagiska trålningen i uppdraget, då trålen inte

¹ Havs- och vattenmyndigheten. (2013). Vägledning: reglering av fiske i marina skyddade områden. *Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13*



dras i botten. Föreningen undrar dock hur HaV tänker utforma fiskekontrollen för att säkra att fiske med pelagisk trål i skyddade områden inte genomförs med bottenkontakt.

Specifika förslag och synpunkter

Innanför trålgränsen

En paragraf införs i förordningen (1994:17) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen som specifikt föreskriver att för bevarande av den marina miljön är trålning med släpande redskap innanför trålgränsen förbjuden i områden skyddade under 7 kap 2 §, 4 §, 11 §, 19 § och 27-28 §§ miljöbalken om inte annat *specificeras* av det skyddade områdets syfte. Givet att bottentrålning endast bedrivs i mindre utsträckning inom skyddade områden innanför trålgränsen² anser Naturskyddsföreningen att det enda begränsade undantaget som enligt denna logik kan medges är för fisket i Koster-Väderöfjorden, eftersom det är till vår kännedom det enda området vars syfte innefattar att bevara det traditionella fisket. Om länsstyrelserna anser att det finns andra områden där begränsade undantag bör införas får de uppdatera reservatsbesluten.

För naturreservat och nationalpark kan beslut fattas om tillåten bottentrålning i zoner i områdena om skyddssyftet innefattar att bevara ett traditionellt och hållbart (trål)fiske. Exempelvis skulle trålningen i Koster-Väderöfjorden kunna medges i en specifik zon som inte bara är relaterad till djupet. Vi anser att utökade buffertzoner runt Lophelia-reven bör inrättas samt att trålningen begränsas till den yta i rännen där trålningen är som mest intensiv. Gonzalez-Mirelis, Lindegarth och Sköld³ har en intressant studie om hur trålningen kan minskas utan att det nämnvärt påverkar fiskets fångster. Naturskyddsföreningen respekterar att sådana förslag måste diskuteras i samförvaltningsgruppen, men anser ändå att de behöver tas upp. Naturskyddsföreningen ser helst att tillåten bottentrålning ges som zoner i naturreservats- och NP-föreskrifter, men ser dock en möjlighet att sådana införs i HaVs föreskrifter för fisket⁴ och att reservatsföreskrifterna hänvisar till dessa.

För Natura 2000 ser Naturskyddsföreningen det inte som möjligt att i en bevarandeplan ange att syftet med skyddet är att bottentrålning ska bedrivas i området – Natura 2000 är till för skydd, inte för andra socio-ekonomiska aspekter. Enligt en strikt tolkning av Natura 2000-reglerna så ska all verksamhet (eller plan/projekt enligt art- och habitatdirektivet) med risk för att skada *naturmiljön* vara förbjudna tills dess att det bevisas att de kan bedrivas i området utan att det underminerar att utpekade arter och habitat kan uppnå gynnsam status. Fiske, framförallt bottentrålning, är en sådan verksamhet eller plan/projekt och bottentrålning anses alltid skada *naturmiljön* och behöver därför alltid tillståndsprövas⁵. Dessutom kan inte en bevarandeplan användas för att införa föreskrifter annat än gällande tillträde.

Utanför trålgränsen

Naturskyddsföreningen anser att ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden utanför trålgränsen bör införas som en åtgärd i havsmiljödirektivets åtgärdsprogram för 2021 för att bl.a. uppnå miljö kvalitetsnormer kopplade till fysisk och biologisk störning

² Havs- och vattenmyndigheten. (2018a). Uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden. Redovisning av regeringsuppdrag M2017/02522/Nm. Dnr: 3199-2017

³ Gonzalez-Mirelis, G., Lindegarth, M., & Sköld, M. (2014). Using vessel monitoring system data to improve systematic conservation planning of a multiple-use marine protected area, the Kosterhavet National Park (Sweden). *Ambio*, 43(2), 162-174.

⁴ *Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön*, i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling (HVMFS).

⁵ Christiernsson, Michanek och Nilsson (2014). Havs- och vattenmyndighetens rapport (2014:7)



(framförallt miljö kvalitetsnormer D.1, D.2, C.3 och C.4) samt den övergripande målsättningen om god miljöstatus. God miljöstatus uppnås inte⁶ och bottentrålning är en bidragande faktor till upprepad störning av botten samt påverkar både näringsväv och artsammansättning, framförallt i utsjöområdena i Västerhavet⁷. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen för havsplanerna står bottentrålning för hälften av den kumulativa påverkan⁸, enligt nya rödlistan är bottentrålning fortfarande ett av de största hoten mot hotade arter och livsmiljöer i svenska hav och större sammanhängande områden som skyddar mot bottentrålning framhålls som en viktig åtgärd⁹. Att minska bottentrålning borde således vara en *nödvändig* åtgärd för att uppnå god miljöstatus. Föreningen anser därför att det borde finnas stöd för att införa en sådan åtgärd inom ramarna för **artikel 11 i Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 (hädanefter GFP) med hänvisning till måluppfyllelse av artikel 13.4 havsmiljödirektivet**. Vidare anser föreningen att även de Helcom/Ospar MPA-områden som inte överlappas av Natura 2000 borde inkluderas i åtgärden, eftersom artikel 13.4 havsmiljödirektivet även hänvisar till skydd inom regionala konventioner och att fiskeregleringarna därför faller inom ramarna för bemyndigandet i artikel 11 GFP. Vi ser även möjligheter att **införa åtgärden med stöd av artikel 12.2 eller 12.3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019** (hädanefter tekniska förordningen) då tekniska regleringar för skydd av livsmiljöer kan införas till syfte att uppnå god miljöstatus (se korshänvisningen under artikel 12.4 och 4.1(c) tekniska förordningen till artikel 2.5(j) GFP).

I territorialhavet anser Naturskyddsföreningen att **möjligheterna att använda artikel 20 GFP bör utredas**. Om det inte redan har gjorts, föreslår vi att HaV rådfrågar EU-kommissionen om tolkningen av det föreskrivna samrådet i artikel 20, huruvida artikeln kräver konsensus eller inte, samt om införlivandet av tillträdesavtal i bilaga 1 GFP innebär att regler inom GFP är överordnat dessa avtal eller inte.

Föreningen ser också **en möjlighet att ta stöd i artikel 6.2 art- och habitatdirektivet (AHD) för att införa generellt förbud**, eftersom en sådan åtgärd skulle minska försämring av livsmiljöer och störning av arter och därför kunna anses vara en *nödvändig* åtgärd för att uppnå skyldigheterna i artikel 6 AHD och då vara förenligt med kraven i artikel 11 GFP. EU-domstolens mål C-683/16 ger visst stöd för detta, även om domen också tydligt visar att art 11.2-3 GFP inte kan kringgå vad avser andra länders fiske. Enligt uppgift från legal services på DG ENV har de medlemsländer som delar fiskerättigheter inom ett Natura 2000-område dessutom en *gemensam skyldighet* att uppfylla artikel 6.1 och 6.2 AHD i området. Skulle ett medlemsland motsätta sig en gemensam rekommendation under artikel 11 GFP, baserat på regleringar som bedöms vara nödvändiga för att uppnå artikel 6.1 och 6.2, kan det vara en överträdelse av den gemensamma skyldigheten och principen av lojalt samarbete¹⁰

Naturskyddsföreningen vill även framhålla att det vetenskapliga stödet för att införa ett förbud mot bottentrålning i områden som avser att skydda tumlare, främst Östersjötumlaren, har

⁶ Havs- och vattenmyndigheten. (2019a). Hav i balans samt levande kust och skärgård: Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019. *Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:3*

⁷ <https://www.havochvatten.se/download/18.73800df2167072a23ab85aca/1542893558027/faktablad-6-3-a-utstrackning-fysisk-storning-bentiska-livsmiljoer.pdf>

⁸ Havs- och vattenmyndigheten. (2019b). Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till havsplaner för Sverige – Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. *Granskningshandling*. Dnr 666-219

⁹ Eide, W. m.fl. (red.) 2020. Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020. SLU Artdatabanken rapporterar 24. SLU Artdatabanken, Uppsala.

¹⁰ Doc Nadeq 19-11-06-2 [https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/7419e103-7213-45c4-905a-a788683b491d/Doc%20NADEG%2019-11-06-2%20Discussion%20Paper%20-%20Shared%20Responsibility%20Art.%206-1%20and%206-2%20HD%20\(4\).docx](https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/7419e103-7213-45c4-905a-a788683b491d/Doc%20NADEG%2019-11-06-2%20Discussion%20Paper%20-%20Shared%20Responsibility%20Art.%206-1%20and%206-2%20HD%20(4).docx)



stärkts gällande risken för bifångst. Enligt Ices specialråd om nödgärder för Östersjötumblaren¹¹ anges att nästintill allt fiske¹² bör stängas i Norra Midsjöbanken för att minska risken för bifångst. Vi har även fått information att Ices WGBYC-apport som släpps i augusti kommer att innehålla information om bifångst av tumlare i bottentrål i Ices-område 24¹³.

Begränsade undantag

Begränsade undantag från ett generellt förbud mot bottentrålning skulle kunna ges utifrån en typ av tillståndprocess (se nedan). Dock gör Naturskyddsföreningen bedömningen att 20 § fiskelagen kan behöva skrivas om eller tas bort om fiskerilagstiftningen sedan ska användas som rättslig grund för att införa ett generellt förbud mot bottentrålning utanför trålgränsen istället för miljöbalken, eftersom ett generellt förbud i skyddade områden i framförallt Skagerack kan anses vara försvårande för fisket

Alternativt eller komplement till ovanstående förslag – en förenklad tillståndprocess baserad på Natura-bestämmelserna

Ett alternativ eller komplement till ovanstående förslag är att införa en tillståndprocess för allt fiske i skyddade områden som baseras på bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.3 AHD. Bottentrålning blir den metod som först genomgår en sådan bedömningsprocess. Fiske är enligt vår¹⁴ och andras bedömning^{2,15} en sådan verksamhet som faller under 7 kap. 28a-b §§ miljöbalkens tillståndsplikt eller kravet på en lämplig bedömning enligt art. 6.3 AHD, framförallt när det finns risk för skada på *naturmiljön*. Bottentrålning medför alltid skada på naturmiljön, eftersom trålning påverkar marina näringsvävar genom stort upptag av fisk och skaldjur, fysiskt omstrukturerar bottenhabitat samt orsakar förhöjd sedimentation på omkringliggande livsmiljöer, t.ex. korallrev¹⁶. Mot bakgrund av detta borde *åtminstone* bottentrålning tillståndsprövas inom samtliga marina Natura 2000-områden om europeisk och svensk lagstiftning ska tillämpas korrekt. **Naturskyddsföreningen anser dock att allt fiske med risk för betydande påverkan ska genomgå en sådan bedömning för att lagstiftningen ska tillämpas korrekt, samt att bevisbördan bör ligga på att visa att fiske *inte* har negativ påverkan och att detta ska ställas utom rimligt vetenskapligt tvivel¹⁷. Råder osäkerhet ska försiktighetsprincipen styra. Vår uppfattning är att bevisbördan idag är den omvända.**

En matrismodell

Naturskyddsföreningen anser att en matrismodell kan användas som riskanalys av allt fiske i skyddade områden, likt den matris som används av Storbritannien. Matrisen togs fram som en del av Storbritanniens "revised approach" av förvaltning av yrkesfiske i marina skyddade områden. Matrisen utgör en riskanalys av olika habitats känslighet för påverkan av olika fiskeredskap, där **Röd** innebär direkt reglering/stängning av fisket; **Orange** innebär att fisket

¹¹ <https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2020/2020/eu.2020.04.pdf>

¹² Enda undantaget är fiske med passiva redskap med som bevisat inte medför risk för bifångst.

¹³ Sara Königson, pers. kom.

¹⁴ https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/pdf/Naturskyddsforeningen_rapport_skydd_pa_riktigt_20-03-06.pdf

¹⁵ Christiernsson, A. Michanek, G. Nilsson P. 2015. Marine Natura 2000 and fishery – the case of Sweden. Journal for European Environment and Planning Law. 12. 22-49

¹⁶ Sköld, M., Nilsson, H.C., Jonsson, P. 2018. Bottentrålning - effekter på marina ekosystem och åtgärder för att minska bottenpåverkan. Aqua reports 2018:7. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för akvatiska resurser, Öregrund Drottningholm Lysekil. 62 s

¹⁷ EU-domstolens mål C 258/11, Sweetman



kan påverka bevarandevärden och därför ska en grundlig bedömning av möjlig påverkan göras i enlighet med art- och habitatdirektivets krav på en lämplig bedömning under artikel 6.3 AHD, och utifrån denna införa lämpliga regleringar; **Grön** innebär att fisket inte har negativ påverkan på bevarandevärden och därför kan tillåtas utan reglering, om det inte finns risk för kumulativa effekter i kombination med påverkan från andra verksamheter i området; **Blå** fisket interagerar inte med habitatet. Vidare ska en buffertzona på 4 gånger djupet införas kring de zoner där fisket regleras.

Förslagsvis ges SLU tillsammans med Stockholms universitet och Göteborgs universitet eller Havsmiljöinstitutet i uppdrag att utveckla en matris över påverkan av inte bara bottentrålning, utan även andra redskap, på livsmiljöer och arter. Matrisen kan baseras på de matriser som redan har tagits fram¹⁸ men, likt Storbritanniens matris, utökas så att livsmiljöer och arter är representativa för den svenska havsmiljön och inte enbart begränsas till bevarandevärden under Natura 2000 och Helcom/Ospar. Matrisen används för bedömning av risk för betydande påverkan. I interaktioner mellan redskap och livsmiljö/art som bedöms rött så stängs fisket helt, i andra, osäkra fall (orange) görs en grundlig bedömning. I Storbritannien började de att stänga alla områden med "röd interaktion" inom en ett-årsperiod (ibland hela områden, men oftast zoner inom MPAs). Arbetet med att införa regleringar inom orange är fortfarande pågående, men ska baseras på bedömningar som är likvärdiga med det som föreskrivs av art 6.3 AHD. Skillnaden i angreppssätt var att Storbritannien gick från att se fiske som en pågående verksamhet och att enbart reglera det i de fall där det fanns tydliga bevis på påverkan, till att visa att fiske *inte* har betydande påverkan för att det ska tillåtas i ett område. Dock finns brister vad avser påverkan på ekosystemens struktur och funktion, framförallt gällande fiskens viktiga roll i ekosystemet¹⁹. **Detta behöver adresseras av en svensk matris.**

I 12 § förordningen (1994:17) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen gällande hänsyn till naturvärden finns det redan stöd för att en sådan analys genomförs av Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen. Det finns även stöd för att HaV eller länsstyrelsen beslutar om analysen ska genomföras och bekostas av den som avser använda fiskemetoden. Myndigheten kan även utkräva en avgift som täcker hela eller delar av kostnaden för analysen om myndigheten själv utför den. Naturskyddsföreningen anser att fisket bör bekosta en sådan analys om inte statliga medel räcker för ändamålet. Exempelvis skulle producentorganisationerna kunna betala för analyser för de områden som är viktiga för sina medlemmar.

Bedömningens tillvägagångssätt

Naturskyddsföreningen ser att det finns möjlighet för att en bedömning av fiskets påverkan i skyddade områden görs av antingen länsstyrelserna eller HaV, utifrån bästa tillgängliga data. Dock ser vi fördelar med att den myndighet som har inrättat skyddet, har störst lokal kunskap och är tillsynsmyndighet gör bedömningen. Vi föreslår att bedömningen görs utifrån det fiske som vid tillfället bedrivs i ett område – antal båtar, fiskemönster, effort, fångst, potentiell bifångst – men att varje enskild fiskare inte själv behövt ansöka om tillstånd. Däremot skulle en anmälningsplikt kunna utkrävas för nytt fiske som kanske kräver en ny bedömning, eller att en ny bedömning görs var 6:e år eller då ny information om fisketryck eller

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten. (2013). Vägledning: reglering av fiske i marina skyddade områden. *Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13*

¹⁹ Solandt, J. L., Mullier, T., Elliott, S., & Sheehan, E. (2020). Managing marine protected areas in Europe: moving from 'feature-based' to 'whole-site' management of sites. In *Marine Protected Areas* (pp. 157-181). Elsevier.



förändringar i miljön uppkommer. **Modellen skulle kunna appliceras på bottentrålning för detta uppdrag och i framtiden användas för de marina skyddade områden som nyinrättas och successivt gå igenom befintligt fiske i befintliga områden för att avgöra om det är förenligt med modellen och kraven i AHD.** Viktigt är att bedömningen görs av en blandning av personer med fiskbiologiskt, marinekologiskt/biologiskt samt juridisk kunskap. Antingen att HaV tillsammans med olika forskare på SLU och externa jurister eller verksjurister gör en sådan bedömning. Eller om bedömning görs av länsstyrelser så görs den gemensamt av marina handläggare och jurister. Resultatet av bedömningen kan sedan skrivas in som regleringar i reservatsföreskrifter eller HaVs föreskrifter för fisket.

För områden i ekonomisk zon där regleringar omfattar andra länders fiske framhålls att bedömningen har gjorts med art 6.3 AHD som grund och att bedömningen visar vilka regleringar som anses *nödvändiga* för att uppfylla kraven i art 6 AHD och/eller art 4 fågeldirektivet (eftersom principerna i 6.3. AHD även är applicerbara på områden under fågeldirektivet) och då vara förenliga med kraven i artikel 11 GFP. Som ovan nämnt anser Naturskyddsföreningen att artikel 20 GFP bör användas som rättslig grund för regleringar som påverkar grannländers fiske i territorialhavet.

Fördelar med en gemensam bedömningsmodell

Naturskyddsföreningen delar HaVs uppfattning²⁰ att bedömning av olika fiskeredskaps påverkan inom skyddade områden skiljer sig mellan olika länsstyrelser. Vi saknar ett ramverk för likvärdig bedömning som är förenligt med kraven i miljöbalken och AHD. Föreningen anser att det saknas transparens kring varför olika bedömningar görs, varför exempelvis vissa länsstyrelser anser att bottentrålning är förenligt med skydd och andra inte, att bedömning av bottentrålningens indirekta effekter av sedimentation och påverkan på näringsväv bedöms olika. Ett gemensamt ramverk för bedömning skulle kunna vara en lösning på detta.

Naturskyddsföreningen ser fördelar i en gemensam, förenklad bedömningsmodell, som ändå uppfyller kraven i svensk och europeisk miljölagstiftning. Vi anser att det kan underlätta det svenska arbetet för att uppfylla kraven i EU:s nya strategi för biologisk mångfald om utökat områdesskydd till 30 procent av europeiska hav samt mål om fiskeregleringar i samtliga skyddade områden till 2030. Om bedömningar görs med jämna mellanrum finns även utrymme för ett adaptivt angreppssätt, vilket i vissa fall kan leda till utökade regleringar eller i andra fall kan medge fiske som tidigare varit förbjudet om förändringar i miljön eller utveckling av redskap tillåter det.

Vidare läsning om Storbritanniens modell och "revised approach"

<https://www.gov.uk/government/publications/revised-approach-to-the-management-of-commercial-fisheries-in-european-marine-sites-overarching-policy-and-delivery>

<https://www.gov.uk/government/collections/managing-fisheries-in-marine-protected-areas>

<https://www.gov.uk/government/publications/fisheries-in-european-marine-sites-matrix>

<https://www.gov.uk/guidance/marine-conservation-byelaws#byelaw>

²⁰ Havs- och vattenmyndigheten. (2018b). Uppdrag om redovisning av arbetet med att stärka det marina områdesskyddet. *Redovisning av uppdrag i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2018 M2017/03180/S*. Dnr: 1-18



Naturskyddsföreningen

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/640427/The_MMO_MPA_Fisheries_Assessment_Methodology.pdf

<http://data.jncc.gov.uk/data/e94680ee-de2e-4ea0-8e65-b86b12893ae0/MCZs-and-fisheries-2011.pdf>

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310814/cefass_matrix_review.pdf

För Naturskyddsföreningen

Therese Jacobson

Avdelningschef för Hav, vatten och miljögifter

Johanna Källén Fox

Sakkunnig marint områdesskydd

Rebecca Nordenstam

Miljöjurist