

Datum
2018-05-29
Utredare
Lena Tingström
Malin Wilhelmsson

Dnr
3199-2017

Mottagare
Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
Näringsdepartementet

Uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden

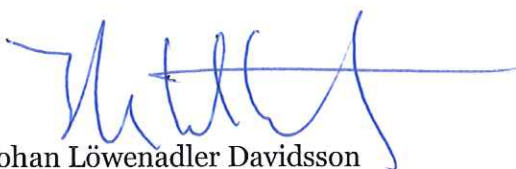
Redovisning av regeringsuppdrag M2017/02522/Nm

Havs- och vattenmyndigheten fick genom regeringens beslut den 19 oktober 2017 i uppdrag att identifiera ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen i samtliga skyddade marina områden till 2020 med fokus på fiske och utreda bottentrålningens effekter främst inom skyddade områden och inom trälgränsen samt vid behov föreslå åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten ska även se över och modernisera regelverket för det kustnära fisket i syfte att värna detta fiske. Av uppdragsbeskrivningen framgår också att myndigheten med beaktande av handlingsplanen för marint områdesskydd ska identifiera områden som kan utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan.

Inom ramen för uppdraget bör synpunkter på lämpligt sätt inhämtas från berörda parter, inklusive yrkesfiskets organisationer. Uppdraget ska genomföras i samarbete med länsstyrelserna och Statens jordbruksverk.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed redovisning av uppdraget inklusive bilagor.

Beslut i detta ärende har fattats av biträdande generaldirektören Johan Löwenadler Davidsson efter föredragning av utredarna Malin Wilhelmsson och Lena Tingström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningscheferna Ingemar Berglund och Björn Sjöberg, enhetschefen Fredrik Nordwall, utredarna Martin Rydgren, Qamer Chaudhry, samt verksjuristen Pontus Nilsson.



Johan Löwenadler Davidsson



Malin Wilhelmsson

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	5
2. Uppdraget och dess beredning	7
2.1 Uppdragets frågeställningar och redovisning	8
2.2 Kunskapsunderlag	9
2.2.1 Bottentrålningens effekter främst inom marina skyddade områden och innanför trålgränsen	9
2.2.2 Bevarandeåtgärder riktade till fiske i marina skyddade områden samt möjliga opåverkade områden	9
2.3 Samråd	10
3. Mål som särskilt beaktats vid uppdragets genomförande	10
3.1 Aichimål	11
3.2 Agenda 2030	11
3.3 EU:s gemensamma fiskeripolitik	11
3.4 EU:s strategi för biologisk mångfald	12
3.5 EU:s miljölagstiftning	12
3.6 Sveriges miljömål	12
3.7 Regeringens maritima strategi	12
3.8 Regeringens livsmedelsstrategi	13
3.9 Behov av en koordinerad havsförvaltning	13
3.9.1 Samordning med havsplanering, grön infrastruktur och nätverket av marina skyddade områden	13
4. Bottentrålningens effekter främst inom marina skyddade områden och innanför trålgränsen	15
4.1 Bottentrålningens påverkan	16
4.2 Andel skydd för olika habitat	17
4.3 Bottentrålningens effekter på ekosystemtjänster	19
4.3.1 Sammanfattning av rapporten från Havsmiljöinstitutet	19
4.4 Bottentrålning i marina skyddade områden	20
4.5 Beskrivning av tidigare arbete med utflyttning av trålgräns och skydd av hårbotten innanför trålgräns	29
4.6 Behov av åtgärder	34
5. Behov av ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen samt frågan om möjliga opåverkade områden	39
5. 1 Myndighetens arbete med bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden	40

5.1.1 EU:s gemensamma fiskeripolitik – bevarandeåtgärder vad avser fiske	40
5.1.2 Genomförda och pågående processer.....	41
5.2 Erfarenheter och möjligheter i arbetet med bevarandeåtgärder i marina skyddade områden	43
5.2.1 Erfarenheter.....	43
5.2.2 Havsområdesvis samordnat arbetssätt	45
5.3 Havsområdesvis redovisning	46
5.3.1 Västerhavet	46
5.3.2 Egentliga Östersjön	48
5.3.3 Bottniska viken.....	49
5.4 Opåverkade områden - process	50
5.4.1 Förutsättningar.....	51
5.4.2 Förslag till process för fortsatt arbete	53
5.4.3 Reglering av fiske inom opåverkade områden	55
6. Modernisering av regelverket för det kustnära fisket	57
6.1 Förslag på åtgärder.....	59
6.1.1 Digitalisering.....	60
6.1.2 Tillstånd.....	60
6.1.3 Kontroll.....	63
6.1.4 Övrigt.....	64

Separata bilagor enligt nedan:

Bilaga 1. Referat från referensgruppsmöte den 9 mars 2018 och minnesanteckningar från referensgruppsmöte den 27 april 2018.

Bilaga 2. SLU Aqua reports 2018:7 Bottentrålning – effekter på marina ekosystem och åtgärder för att minska bottenpåverkan.

Bilaga 3. Havsmiljöinstitutets underlagsrapport. Effekter av bottentrålning på ekosystemtjänster i svenska hav.

Bilaga 4. Sammanfattning av länsstyrelsernas underlag vad avser behov av ytterligare fiskereglering i marina skyddade områden.

1.Sammanfattning

För genomförande av uppdraget har olika mål som är relevanta beaktats i sammanhanget, bland annat Aichimålen, Agenda 2030, EU:s gemensamma fiskeripolitik, EU:s strategi för biologisk mångfald, EU:s miljölagstiftning, Sveriges Miljömål, regeringens maritima strategi och regeringens livsmedelsstrategi. I detta sammanhang uppmärksammar vi Havs- och vattenmyndighetens möjligheter till förstärkt koordinerad förvaltning av havsmiljön.

Av uppdraget framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska utreda bottentrålningens effekter främst inom skyddade områden och inom trålgränsen samt vid behov föreslå åtgärder.

Av vetenskapligt underlag som Havs- och vattenmyndigheten inhämtat framgår att bottentrålning påverkar miljön på flera olika sätt, både genom fysisk påverkan på habitaterna och biologiskt genom att biodiversiteten förändras. Underlaget visar att stora delar av habitaterna omfattas av formellt skydd mot bottentrålning, såväl inom som utanför marina skyddade områden. I Västerhavet nyttjas de områden där bottentrålning är tillåtet i hög utsträckning medan situationen är annorlunda i Östersjön, där de områden tillåtna för bottentrålning, nyttjas i lägre utsträckning. Eftersom bottentrålning i Västerhavet är mer intensiv än i Östersjön bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det framför allt är i detta område skyddet för vissa habitat kan behöva utvecklas. I Västerhavet är det de djupa lerbottenarna som har lägst andel skydd, detta kan behöva beaktas i arbetet med att reglera fiske i marina skyddade områden utanför trålgränsen.

I arbetet med havsmiljödirektivet saknas fortfarande kvantitativa värden för hur stor andel av olika habitattyper som bör vara opåverkade av fysisk störning. Sådana värden ska utvecklas de närmaste åren. När detta arbete har utförts, kommer Havs- och vattenmyndigheten se över behovet av åtgärder för att skydda havsbottnar mot bottentrålning. När det gäller åtgärder rörande bottentrålning i marina skyddade områden är dock bevarandemålen för områdena avgörande för vilka åtgärder som behövs. Detta utvecklas ytterligare i delen om bevarandeåtgärder i marina skyddade områden.

Bottentrålningens negativa effekter kan minskas, men inte helt tas bort, genom att redskapen utvecklas. Det är därför viktigt att utvecklingen av skonsamma fiskeredskap fortsatt prioriteras och att det finns tillräckliga resurser för detta. En utveckling i denna riktning bör drivas i EU-arbetet.

Underlaget visar att bottentrålning bedrivs i ett fåtal av de drygt trehundra marina skyddade områden som finns inom svenskt vatten.

Av uppdraget framgår också att Havs- och vattenmyndigheten ska identifiera ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden till 2020 med fokus på fiske. Myndigheten ska, med beaktande av handlingsplanen för marint områdesskydd, identifiera områden som kan utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan. I uppdraget ingår också att myndigheten ska ta fram en process för det fortsatta arbetet med opåverkade områden.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar både med nationella och internationella processer kring bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden. Myndigheten har samlat erfarenheter från detta arbete. Myndigheten vill uppmärksamma regeringen på att målet om att införa relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder i samtliga marina skyddade områden till 2020 kan vara svårt att nå. Myndigheten avser därför att införa ett utvecklat arbetssätt för att bidra till att öka takten i arbetet fram till 2020. Arbetet med införande av fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden planeras att ske havsområdesvis där myndigheten håller i samordningen av arbetet, inklusive samråd för att införa nödvändiga bevarandeåtgärder att nå målet till 2020. Myndigheten ser en möjlighet att utgöra en plattform för samlade diskussioner och samråd mellan berörda länsstyrelser, fiske- och miljöorganisationer havsområdesvis. Myndigheten anser att det är viktigt att fiskeregleringar i marina skyddade områden utformas på ett sådant sätt att de är möjliga att övervaka samt att metoderna för kontroll och analys utvecklas. Havs- och vattenmyndigheten avser att under de kommande åren prioritera dessa frågor. Allt eftersom ytterligare åtgärder för att reglera fiske i marina skyddade områden införs, kommer kontrollbetinget att utökas avsevärt. Myndigheten ser det därför som nödvändigt att regeringen ser över huruvida de samlade resurserna för kontroll är tillräckliga.

De områden som Havs- och vattenmyndigheten identifierat med stöd av länsstyrelserna som möjliga opåverkade områden som kan utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan med avseende på fiske är:

Västerhavet: Västra Bratten, Skånska Kattegatt

Egentliga Östersjön: Gotska Sandön – Salvorev – Kopparstenarna, Svenska Högarna, Utklippan, Ölands södra rev, Norra Midsjöbanken

Bottniska viken: Marakallen

När det gäller förslag till process för opåverkade områden (fiske), kan myndigheten konstatera att detta ännu är ett oprövat förfarande, både vad det gäller områden med nationell rådgivning och vad avser fiske och områden där fiske regleras med stöd av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Havs- och

vattenmyndigheten redovisar i denna leverans ett första förslag till process. Förslaget kommer analyseras och utvecklas närmare som svar på det regeringsuppdrag som har en bredare ansats kring opåverkade områden.

Uppdraget ger att Havs- och vattenmyndigheten ska se över och modernisera regelverket för det kustnära fisket i syfte att värna det kustnära svenska fisket.

Det kustnära fisket har många utmaningar och regelverk som påverkar dem. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket utför ett löpande arbete med att förbättra och revidera regelverket. Kustnära fiske definieras här som det fiske som inte anses vara storskaligt pelagiskt eller demersalt fiske där fiskeresor regelbundet sker flera dagar i följd. Fiskeresorna ska huvudsakligen vara endygnsresor och landningarna ska främst ske i Sverige. Inom ramen för detta uppdrag behandlas inte EU:s regelverk. Det har identifierats en rad möjliga åtgärder inom områdena digitalisering, tillstånd, kontroll och övrigt, som kan bidra till att värna det kustnära fisket genom att modernisera regelverket för detta fiske. I respektive ändringsförslag anger myndigheterna när man avser påbörja arbetet med åtgärderna. Om inget nämns, innebär det att arbetet med åtgärderna kommer prioriteras i det löpande arbetet. Genomförandet av förslag kommer i de flesta fall ske i form av sedvanligt beredningsarbete med samråd och remissförfarande men ibland i form av utvecklingsprojekt.

2. Uppdraget och dess beredning

I beslut den 19 oktober 2017 (M2017/02522/Nm) har regeringen gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att identifiera ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen i samtliga skyddade marina områden till 2020 med fokus på fiske och utreda bottentrålningens effekter främst inom skyddade områden och inom trålgränsen samt vid behov föreslå åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten ska även se över och modernisera regelverket för det kustnära fisket i syfte att värna detta fiske. Myndigheten ska, med beaktande av handlingsplanen för marint områdesskydd också identifiera områden som kan utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan.

Uppdraget har sin bakgrund i att regeringen vid FN:s havskonferens i juni 2017 gjorde ett frivilligt åtagande om bevarandeåtgärder avseende fiske i marina skyddade områden. Åtagandet innebär bland annat att Sverige avser att införa relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder vad avser fiske i syfte att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden senast år 2020.

2.1 Uppdragets frågeställningar och redovisning

Regeringen utvecklar uppdragets frågeställningar enligt följande.

- Identifiera ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden till 2020. "Åtagandet innebär att Sverige avser att införa relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder vad avser fiske i syfte att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden senast år 2020". Uppdraget omfattar även nytillkomna skyddade områden samt i handlingsplanen identifierade kunskapsluckor och brister i nätverkets representativitet, ekologiska sammanhang och funktionalitet även i tidigare beslutade områden.
- Utredda bottenstrålningens effekter främst inom skyddade områden och inom trålgränsen. I uppdraget ingår att göra en utvärdering och sammanställning av kunskapsläget kring biotisk och abiotisk miljöpåverkan av pågående trålning, främst inom skyddade områden och innanför trålgränsen, samt vid behov föreslå åtgärder.
- Se över och modernisera regelverket för det kustnära fisket i syfte att värna detta fiske. I denna del ingår att beskriva hur detta arbete bidrar till målet i den maritima strategin "konkurrenskraftiga, innovativa och hållbara maritima näringar som kan bidra till en ökad sysselsättning, minskad miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö".
- Identifiera områden som kan utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan. Uppdraget utgör ett första steg för att identifiera sådana områden och ska bland annat fokusera på områden som kan vara lämpliga att undanta från fiske. I uppdraget ingår att ta fram förslag till process för det fortsatta arbetet med sådana områden.

Regeringen påpekar i uppdraget att förslagen till bevarandeåtgärder tas fram utifrån vetenskapliga underlag och att fiskeregleringar utformas så långt möjligt i samråd med forskare, fiskerinäringen och miljöorganisationerna. I uppdraget bör synpunkter på lämpligt sätt inhämtas från berörda parter inklusive yrkesfiskets organisationer.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att uppdraget rymmer många olika aspekter som bland annat direkt berör fiskets verksamhet. Uppdraget ställer krav på omfattande samråd i många olika delar samt på inhämtande av vetenskapligt underlag på kort tid.

Då det är länsstyrelserna som ansvarar för att ta fram bevarandemål och bevarandeplaner, behöver Havs- och vattenmyndigheten få in underlag från länsstyrelserna när det rör behov av bevarandeåtgärder i marina skyddade områden. Innan åtgärder kan vidtas krävs en process med granskning,

inhämtande av kompletterande vetenskapliga underlag och samråd med intressenter innan slutliga förslag på åtgärder kan formuleras. Ibland krävs också förhandlingar med berörda länder. Dessa processer är tidskrävande och kräver omfattande vetenskapligt underlag.

Att i denna rapport redovisa samtliga specifika bevarandeåtgärder för enskilda marina skyddade områden är därför inte möjligt. Rapporten fokuserar på behoven av fiskereglering i marina skyddade områden och process med syftet att arbetet med fiskeregleringar i dessa områden ska nå så långt möjligt till 2020.

2.2 Kunskapsunderlag

2.2.1 Bottentrålningens effekter främst inom marina skyddade områden och innanför trålgränsen

Havs- och vattenmyndigheten har, som ett led i arbetet med att utreda bottentrålningens effekter låtit institutionen för akvatiska resurser vid SLU (SLU Aqua) göra en svensk sammanfattning av forskningsprojektet BENTHIS och ICES senaste rådgivning med avseende på påverkan på bottenmiljöer av bottentrålning. Rapporten fokuserar framförallt på den fysiska interaktionen mellan bottentrålfiske och havsbotten, men berör också indirekta effekter kopplade till näringsväven. SLU Aqua har också bidragit med ett kunskapsunderlag som särskilt fokuserar på hur mycket bottentrålning som bedrivs inom de marina skyddade områdena.

Havs- och vattenmyndigheten har vidare inhämtat ett kunskapsunderlag kring bottentrålningens effekter på ekosystemtjänster av Havsmiljöinstitutet (HMI). Rapporten från HMI fokuserar på information om hur bottentrålning påverkar olika ekosystemtjänster.

2.2.2 Bevarandeåtgärder riktade till fiske i marina skyddade områden samt möjliga opåverkade områden

I samband med ett regeringsuppdrag 2014 om identifiering av bevarandeåtgärder riktade till fiske i marina skyddade områden fick kustlänsstyrelserna i uppdrag att gå igenom deras marina skyddade områden och bedöma i vilka av dessa man såg behov av ytterligare fiskereglering. Havs- och vattenmyndigheten har i samband med nu aktuellt regeringsuppdraget gett kustlänsstyrelserna i uppdrag att komplettera detta med avseende på eventuella nya behov och nya marina skyddade områden. I sammanställningen ombads även kustlänsstyrelserna att lämna förslag på sådana opåverkade områden som efterfrågas i uppdraget, i första hand med avseende på fiske. Länsstyrelserna har inkommit med de efterfrågade kompletteringarna vilka har utgjort underlag till föreliggande rapport.

2.3 Samråd

I samband med det pressmeddelande som kom efter FN:s havskonferens i juni 2017, har Havs- och vattenmyndigheten informerat om regeringens frivilliga åtagande rörande bevarandeåtgärder i marina skyddade områden avseende fiske.

Till Havs- och vattenmyndighetens interna beredning har kopplats en extern referensgrupp med företrädare för Statens jordbruksverk, kustlänsstyrelser, forskare, fiskets organisationer och miljöorganisationer.

Regeringsuppdraget har presenterats och diskuterats vid två heldagar med referensgruppen, den 9 mars 2018 respektive den 27 april 2018. Inför dessa möten har underlag tillgängliggjorts. Inför mötet den 27 april 2018 delgavs bland annat det vetenskapliga underlag som inhämtats från SLU Aqua respektive HMI samt underlag från Havs- och vattenmyndigheten. Minnesanteckningar och referat från referensgruppsmötena finns samlade i bilaga 1.

I den del som rör modernisering av regelverket för det kustnära fisket har det hållits specifika samrådsmöten med fiskets organisationer såsom andra direkt berörda av denna del i uppdraget. Ett samrådsmöte hölls den 26 januari 2018. I denna del har också specifika avstämningar gjorts med Statens jordbruksverk samt med länsstyrelser.

Övergripande avstämning har gjorts med Statens jordbruksverk under arbetets gång och verket har som nämnts ovan också varit med i beredning av de förslag som tagits fram när det gäller den del som rör modernisering av regelverket för det kustnära fisket.

3. Mål som särskilt beaktats vid uppdragets genomförande

För genomförande av uppdraget har olika mål som är relevanta beaktats i sammanhanget. Aktuella mål är bland annat Aichimålen inom konventionen för biologisk mångfald, FN:s Hållbarhetsmål Agenda 2030, EU:s gemensamma fiskeripolitik, EU:s strategi för biologisk mångfald, EU:s miljölagstiftning, Sveriges Miljömål, regeringens maritima strategi, regeringens livsmedelsstrategi samt Havs- och vattenmyndighetens verksamhetsstrategi 2018-2020. Nedan kommenteras vissa av dessa mål och kopplingar till uppdraget.

3.1 Aichimål

Inom ramen för arbetet med den globala konventionen om biologisk mångfald enades världens länder 2010 om en strategisk plan, den så kallade Nagoya-planen, för att skydda biologisk mångfald och ekosystem. Planen, som kopplar till FN-konventionen om biologisk mångfald, omfattar 20 mål varav de flesta ska vara uppnådda till år 2020. Mål 11 beskriver skydd av områden. Relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder vad avser fiske bidrar till att nå detta mål. Även delar av mål 6 har relevans för detta uppdrag då det bland annat även omfattar fiskets negativa effekter på hotade arter och sårbara ekosystem.

3.2 Agenda 2030

FN:s globala agenda, Agenda 2030, med mål för såväl planetens som vårt välbefinnande, har tydliga kopplingar till uppdraget. Av 17 fastställda hållbarhetsmål handlar Mål 14 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling. Inom ramen för detta mål finns två delmål som särskilt träffar detta uppdrag:

- 14.2 om att senast 2020 förvalta och skydda marina och kustnära ekosystem på ett hållbart sätt för att undvika betydande negativa konsekvenser, bland annat genom att stärka deras motståndskraft, samt vidta åtgärder för att återställa dem i syfte att uppnå friska och produktiva hav
- 14.5 om att senast 2020 skydda minst 10 procent av kust- och havsområdena, i överensstämmelse med nationell och internationell rätt och på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga rön.

3.3 EU:s gemensamma fiskeripolitik

Av relevans för detta uppdrag framgår att den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och ska sträva efter att säkerställa att fiske inte leder till en försämring av den marina miljön. Andra delar som är relevanta för detta uppdrag är att medlemsstater ges befogenhet att vidta åtgärder för att uppfylla kraven i marina skyddade områden enligt relevanta miljödirektiv. Av vikt för detta uppdrag framgår vidare att den gemensamma fiskeripolitiken ska främja det kustnära fisket, varvid hänsyn ska tas till socioekonomiska aspekter.

I grundförordningen¹ framgår att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, tillämpa försiktighetsansatsen samt vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med havsmiljödirektivet, samt med unionens övriga politik.

3.4 EU:s strategi för biologisk mångfald

Strategin bygger på sex ömsesidigt kompletterande mål som är inriktade på de viktigaste orsakerna till förlust av biologisk mångfald och syftar till att minska de största påfrestningarna på natur och ekosystemtjänster i EU. Varje mål är uppdelat på ett antal tidsbegränsade åtgärder och andra kompletterande åtgärder.

3.5 EU:s miljölagstiftning

Havsmiljödirektivet², Fågeldirektivet³ och Art- och habitatdirektivet⁴ är de delar i unionens miljölagstiftning som kopplar till arbetet med bevarandeåtgärder i marina skyddade områden inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik. Havsmiljödirektivet syftar till att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i Europas hav senast 2020, där arbetet med marina skyddade områden är en viktig del för att bidra till att nå detta mål.

3.6 Sveriges miljömål

Det mål som har särskild relevans för det här regeringsuppdraget är Hav i balans samt levande kust och skärgård. Även miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv som Naturvårdsverket har det samordnande ansvaret för, är relevant för detta uppdrag.

3.7 Regeringens maritima strategi

Enligt uppdraget ska förslagen om modernisering av regelverket för det kustnära fisket i syfte att värna detta fiske, vara förenliga med visionen i den svenska maritima strategin. Inom ramen för strategin har följande

¹ Med grundförordningen avses Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

vision för det fortsatta arbetet lagts fram, konkurrenskraftiga, innovativa och hållbara maritima näringar som kan bidra till ökad sysselsättning, minskad miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö.

3.8 Regeringens livsmedelsstrategi

Av uppdraget framgår också att förslagen om modernisering av regelverket för det kustnära fisket, ska vara förenliga med livsmedelsstrategin. Strategin innehåller tre strategiska områden: regler och villkor, kunskap och innovation samt konsument och marknad. Relevant för uppdraget är bland annat en nationell satsning mot en ökad och hållbar produktion av livsmedel.

3.9 Behov av en koordinerad havsförvaltning

De politiska mål som fastställs omsätts i Havs- och vattenmyndighetens verksamhetsstrategi som ger övergripande mål för myndighetens verksamhet under 2018–2020. Den är baserad på vårt uppdrag och ansvar utifrån instruktion, relevant lagstiftning och politiken. Utifrån myndighetens uppdrag och baserat på strategin pågår arbete och processer som kopplar till detta regeringsuppdrag. Detta ställer krav på en koordinerad förvaltning för de processer och arbetsområden som Havs- och vattenmyndigheten förfogar över. Exempel på dessa processer och arbetsområden är bland annat arbetet med:

- åtgärdsprogram och fastställande av miljökvalitetsnormer i havsmiljödirektivet,
- handlingsplaner för marint områdesskydd,
- ekosystembaserad fiskförvaltning,
- havsplanering,
- grön infrastruktur, samt
- att genomföra, samverka och bidra till åtgärder för minskad klimatpåverkan, bättre klimatanpassning och ökad klimatkunskap.

3.9.1 Samordning med havsplanering, grön infrastruktur och nätverket av marina skyddade områden

Ett nätverk av marina skyddade områden är en samling enskilda marina skyddade områden som samverkar på olika nivåer och täcker en variation av skyddsnivåer utformade för att nå mål som enskilda marina skyddade områden inte kan uppnå. Bevarandemålen för nätverket kan sägas vara summan av de ingående målen för enskilda marina skyddade områden vilka sannolikt kopplas till arter och habitat listade enligt Natura 2000, Ospar och/eller Helcom. Mer övergripande mål för nätverk av marina

skyddade områden relaterar till mål kopplade till ekologisk representativitet, konnektivitet och effektiv förvaltning. Detta innebär i sin tur att nätverken av marina skyddade områden ska bidra till att nå mål för hela havsmiljön.

Nätverk av marina skyddade områden är, om de visar sig vara effektiva, ett av flertal möjliga åtgärder som kan bidra till en god status hos de marina ekosystemen. Dessa nätverk utgör en del av den gröna infrastrukturen som är utformad för att gynna bevarandet av den biologiska mångfalden och dess förmåga att förse oss med ekosystemtjänster. Grön infrastruktur, i sin tur, är en delmängd av havsmiljön och dess ekosystem. Havsplaneringen skulle, förenklat kunna förklaras som en process där man geografiskt analyserar och ger vägledning kring olika havsbaserade verksamheter i ett större sammanhang i den marina miljön för att nå miljömässiga-, sociala och hållbarhetsmål. Nationella- och regionala handlingsplaner för nätverk av marina skyddade områden och grön infrastruktur är ett centralt planeringsunderlag för havsplaneringen och den vägledning för hållbar användning av havet som ska presenteras i förslag till statliga havsplaner 2019.

För att öka kunskapen kring förvaltningsåtgärder som vidtas på olika nivåer, samt möjliggöra synergier mellan dessa, bör man sträva efter att försöka samordna förvaltningens ramverk mellan de olika nivåerna och så långt det är möjligt, använda/utveckla en harmoniserad terminologi och metodik. Det är också motiverat att tydliggöra styrning av samt samordna olika processer kring planering och förvaltning. För att uppnå ett mer effektivt arbetssätt samt få stöd för åtgärderna hos berörda intressenter är det också motiverat att tydliggöra och samordna de olika processerna kring planering och förvaltning.

4. Bottentrålningens effekter främst inom marina skyddade områden och innanför trålgränsen

Havs- och vattenmyndigheten ska utreda bottentrålningens effekter främst inom skyddade områden och inom trålgränsen samt vid behov föreslå åtgärder.

✧ Av de vetenskapliga underlag som Havs- och vattenmyndigheten inhämtat framgår att bottentrålning påverkar miljön på flera olika sätt, både genom fysisk påverkan på habitatet och biologiskt genom att biodiversiteten förändras.

✧ Stora delar av habitatet omfattas av formellt skydd mot bottentrålning, såväl inom som utanför marina skyddade områden.

✧ I Västerhavet nyttjas de områden där bottentrålning är tillåtet i hög utsträckning medan situationen är annorlunda i Östersjön där de områden tillåtna för bottentrålning nyttjas i lägre utsträckning.

✧ Eftersom bottentrålningen i Västerhavet är mer intensiv än i Östersjön bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det framför allt är i detta område skyddet för vissa habitat kan behöva utvecklas.

✧ I Västerhavet är det de djupa lerbottenarna som har lägst andel skydd, detta kan behöva beaktas i arbetet med att reglera fiske i marina skyddade områden utanför trålgränsen.

✧ I arbetet med havsmiljödirektivet saknas fortfarande kvantitativa värden för hur stor andel av olika habitattyper som bör vara opåverkade av fysisk störning. Sådana värden ska utvecklas de närmaste åren. När detta arbete har utförts kommer Havs- och vattenmyndigheten se över behovet att skydda havsbotten mot bottentrålning. När det gäller åtgärder rörande bottentrålning i marina skyddade områden är dock bevarandemålen för områdena avgörande för vilka åtgärder som behövs. Detta utvecklas ytterligare i delen om bevarandeåtgärder i marina skyddade områden.

✧ Bottentrålning bedrivs i ett fåtal av de drygt trehundra marina skyddade områden som finns inom svenskt vatten. Länsstyrelserna bedömer att regelverket för bottentrålning kan behöva ses över i ett tjugotal områden. Vad avser andra bevarandeåtgärder kring fiske i marina skyddade områden, utöver bottentrålning, tas dessa upp i kapitel 5 och bilaga 4.

✕ Bottentrålningens negativa effekter kan minskas, men inte helt tas bort, genom att redskapen utvecklas. Det är därför viktigt att utvecklingen av skonsamma fiskeredskap fortsatt prioriteras och att det finns tillräckliga resurser för detta. En utveckling i denna riktning bör drivas i EU-arbetet.

Av uppdraget framgår att Havs- och vattenmyndigheten skall utreda bottentrålningens effekter främst inom skyddade områden och inom trålgränsen. I uppdraget ingår att göra en utvärdering och sammanställning av kunskapsläget kring biotisk och abiotisk miljöpåverkan av pågående trålning, främst inom skyddade områden och innanför trålgränsen, samt vid behov föreslå åtgärder. I detta avsnitt sammanfattas de underlag Havs- och vattenmyndigheten har beställt från vetenskapliga institutioner, en beskrivning av tidigare arbete med att flytta ut trålgränsen samt behov av åtgärder.

4.1 Bottentrålningens påverkan

Havs- och vattenmyndigheten har, som ett led i arbetet med att utreda bottentrålningens effekter, 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. Rapporten från SLU Aqua finns i bilaga 2.

Havs- och vattenmyndigheten har vidare 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. Rapporten från HMI finns i bilaga 3.

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. Huvudindelningen för aktiva redskap som släpas efter havsbotten är bottentrålar, bomtrålar, snurrevadar och skrapor. I svenskt fiske och i svenska havsområden är bottentrål det helt dominerande redskapet av dessa.

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, det vill säga 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.

4.2 Andel skydd för olika habitat

I beställningen till SLU Aqua ingick också att ta fram en översikt av andelen skydd för olika habitatstyper i förhållande till skyddade områden och tillträdesbegränsningar, inklusive trålgränsen.

SLU Aquas rapport innehåller en översikt av andelen skydd för olika habitat i förhållande till trålgränsen och tillträdesbegränsningar utanför denna gräns i svensk ekonomisk zon. De skyddade områden som finns är en blandning av föreskrifter som fiskeregleringar i Natura 2000 områden och naturreservat, trålgränsen och regler för sjösäkerhet (Öresund). Alla områden som tagits med har det gemensamt att de innebär att bottentrålning är förbjudet under hela året.

I rapporten visas hur ICES sammanställningar kan användas för att uppskatta utbredningen av bottentrålningen men alla beräkningar som bygger på data aggregerade i rutor, så kallade gridceller, medför en överskattning av trålade ytor då gridcellerna är stora, ca 17 km². Detta innebär att de uppskattade ytorna inte ska tolkas i absoluta tal och att uppskattningarna av icke trålade ytor är ett minimiestimat. Beräkningarna gäller också endast för fartyg ≥ 12 m. Bottentrålningsaktiviteter för mindre fartyg bedöms påverka uppskattningarna marginellt då de huvudsakligen fiskar inom samma områden som större fartyg med VMS.

Denna analys av var trålfiske faktiskt bedrivs ger en annan bild än om man bara ser till det formella skyddet. I Västerhavet bottentrålas i stort sett hela den tillgängliga ytan. Utanför trålgränsen i Västerhavet inom svensk ekonomisk zon förekommer inte bottentrålning alls i 4 % av gridcellerna.

Inflyttningsområdena innanför trålgränsen och Koster – Väderöfjordens djupränna nyttjas till nära 100 %.

Situationen i Östersjön är den motsatta då bottentrålning endast förekommer i en mindre del av den tillgängliga ytan. Utanför trålgränsen förekommer inte bottentrålning i 79 % av gridcellerna. I inflyttningsområdena där trålning tillåts i Östersjön förekommer bottentrålning i 3 %.

I SLU Aquas rapport finns en tabell över ytor och fördelning av habitat i relation till regleringar av bottentrålfiske i både Västerhavet och Östersjön. Eftersom trålningen som nämnts ovan är mer intensiv i Västerhavet återges nedan en sammanfattning av tabellen i rapporten för detta område. Då lagstiftningen för att reglera bottentrålfiske skiljer sig åt beroende på om fisket sker innanför eller utanför trålgränsen återges hur stor andel av de olika habitaterna som är helt skyddade från bottentrålfiske innanför respektive utanför trålgränsen. Analysen visar en hög andel skydd, > 80 % för samtliga grunda habitat i Västerhavet. För djupa områden är andelen skyddad areal mindre för samtliga habitat. Det habitat med minst andel skydd är djupa lerbottnar där 14 % är skyddade från bottentrålning.

		Djup- intervall	Hård- botten	Sand, grus och sten	Finsand	Lera
Innanför trålgränsen	Andel av habitat	0-25 m	92,4%	84,2%	79,9%	85,4%
	Andel skydd	0-25 m	99,6%	99,7%	100,0%	99,7%
		>25 m	66,3%	51,4%	15,6%	15,1%
		>25 m	72,7%	64,7%	85,6%	36,0%
Utanför trålgränsen	Andel av habitat	0-25 m	7,6%	15,8%	20,1%	14,6%
	Andel skydd	0-25 m	0,0%	0,0%	2,2%	5,5%
		>25 m	33,7%	48,6%	84,4%	84,9%
		>25 m	0,3%	0,9%	42,2%	10,6%
Totalt Västerhavet	andel skydd	0-25 m	92,1%	83,9%	80,3%	86,0%
		>25	48,3%	33,7%	49,0%	14,4%

Tabell 1. Siffrorna i rött anger hur stor andel av de olika habitaterna som ligger grundare respektive djupare än 25 meter innanför och utanför trålgränsen. Siffrorna i grönt anger hur stor del av respektive habitatsandel som omfattas av formellt skydd mot bottentrålning.

4.3 Bottentrålningens effekter på ekosystemtjänster

Havs- och vattenmyndigheten har, som ett led i arbetet med att utreda bottentrålningens effekter, av Havsmiljöinstitutet (HMI) inhämtat ett kunskapsunderlag kring bottentrålningens effekter på ekosystemtjänster.

Ekosystemtjänster används som ett sätt att åskådliggöra de nyttor vi människor får från jordens ekosystem. Havets ekosystem ger oss exempelvis fisk och skaldjur som är en viktig proteinkälla, men även möjligheter till rekreation och återhämtning. Vårt nyttjande av naturens resurser påverkar samtidigt ekosystemen och därmed deras förmåga att tillhandahålla dessa nyttor. Förståelse för hur vårt nyttjande påverkar havets förmåga att tillhandahålla olika ekosystemtjänster kan vara ett verktyg för en ekosystembaserad havsförvaltning, genom att göra det möjligt att väga nyttan av olika aktiviteter mot kostnaden för förlust av andra nyttor från havet. HMI:s rapport utgår från tidigare vetenskaplig information och i rapporten görs en kategorisering i sex stödjande, sex producerande, fem reglerande och sex kulturella ekosystemtjänster.

Bottentrålning har en rad olika effekter på marina ekosystem och rapporten ger en översikt över dessa effekter. Av rapporten framgår att effekter av bottentrålning kan vara direkta (till exempel ändrade livsmiljöer) eller indirekta (till exempel förändring i födoväven).

Rapporten innehåller, förutom en sammanfattning av tillgänglig vetenskaplig information om de olika ekosystemtjänsterna, även förslag på övergripande åtgärder för att minska bottentrålningens effekter på ekosystemtjänster. Här nämns bland annat införande av fiskefria områden eller marina reservat, ersättning av aktiva mot passiva redskap samt redskapsutveckling.

4.3.1 Sammanfattning av rapporten från Havsmiljöinstitutet

- Bottentrålfiske kan ge omfattande effekter på marina ekosystem. Dessa effekter är dels kopplade till störning av bottenarna, dels till att bottentrålar är starkt selektiva på så sätt att fisk över en viss storlek fångas medan mindre fisk har möjlighet att simma igenom nätmaskorna.
- Bottentrålning kan innebära att flera ekosystemtjänster missgynnas. Exempel på ekosystemtjänster som kan påverkas negativt är biologisk mångfald, livsmiljöer på bottenarna, näringsvävar, produktion av livsmedel och rekreation.
- Studier från svenska hav visar att den pågående bottentrålningen kan minska den biologiska mångfalden och mångfalden av livsmiljöer i de trålade områdena. Trålningsbegränsningar i

skyddade områden kan därför få en positiv effekt på ekosystemtjänsterna biologisk mångfald och livsmiljöer.

- En del av det fiske som bedrivs i skyddade områden kan ha ett kulturhistoriskt värde.
- För vissa/flera ekosystemtjänster saknas den kunskap som skulle behövas för att bedöma hur mycket de påverkas av nuvarande trålning i skyddade områden och innanför trålgränsen.
- Det finns ett behov av ytterligare forskning för att kvantifiera effekten av bottentrålning på många av ekosystemtjänsterna. Speciellt behövs mera systematisk forskning och kunskapssynteser kring nyttjandet av svenska kustområden för att åstadkomma mer heltäckande utvärderingar av de kulturella ekosystemtjänsterna och hur de påverkas av exempelvis bottentrålning.

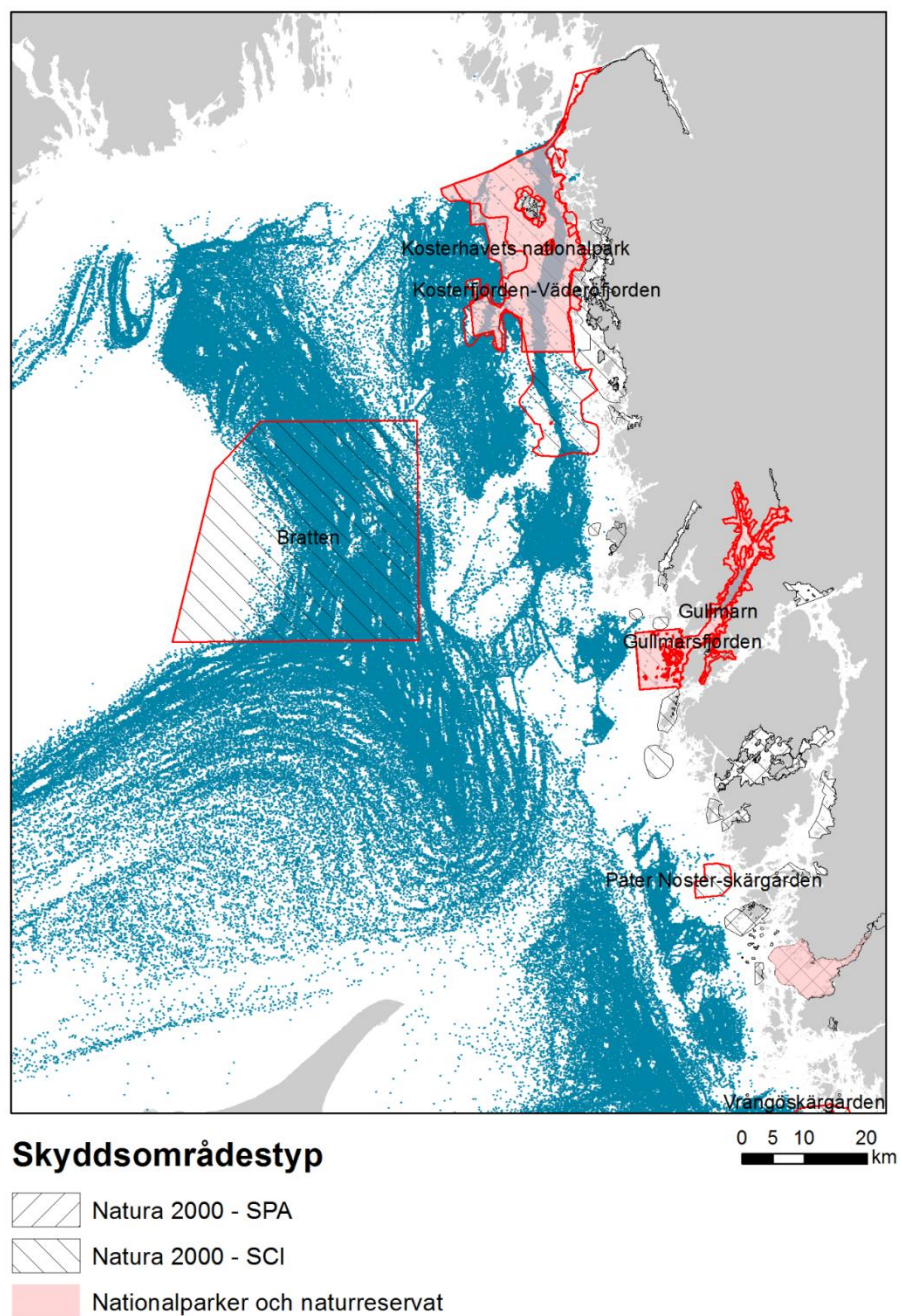
Havs- och vattenmyndigheten ser rapporten som ett kunskapsunderlag, men inga direkta åtgärder har i detta läge varit möjliga att koppla till bottentrålning då det saknas kvantitativ information för att göra en sådan bedömning. Myndigheten bedömer att underlagen från Havsmiljöinstitutet och SLU kan komplettera varandra och att de kan peka på vilken vetenskaplig information som saknas för att bedöma bottentrålningens effekter.

4.4 Bottentrålning i marina skyddade områden

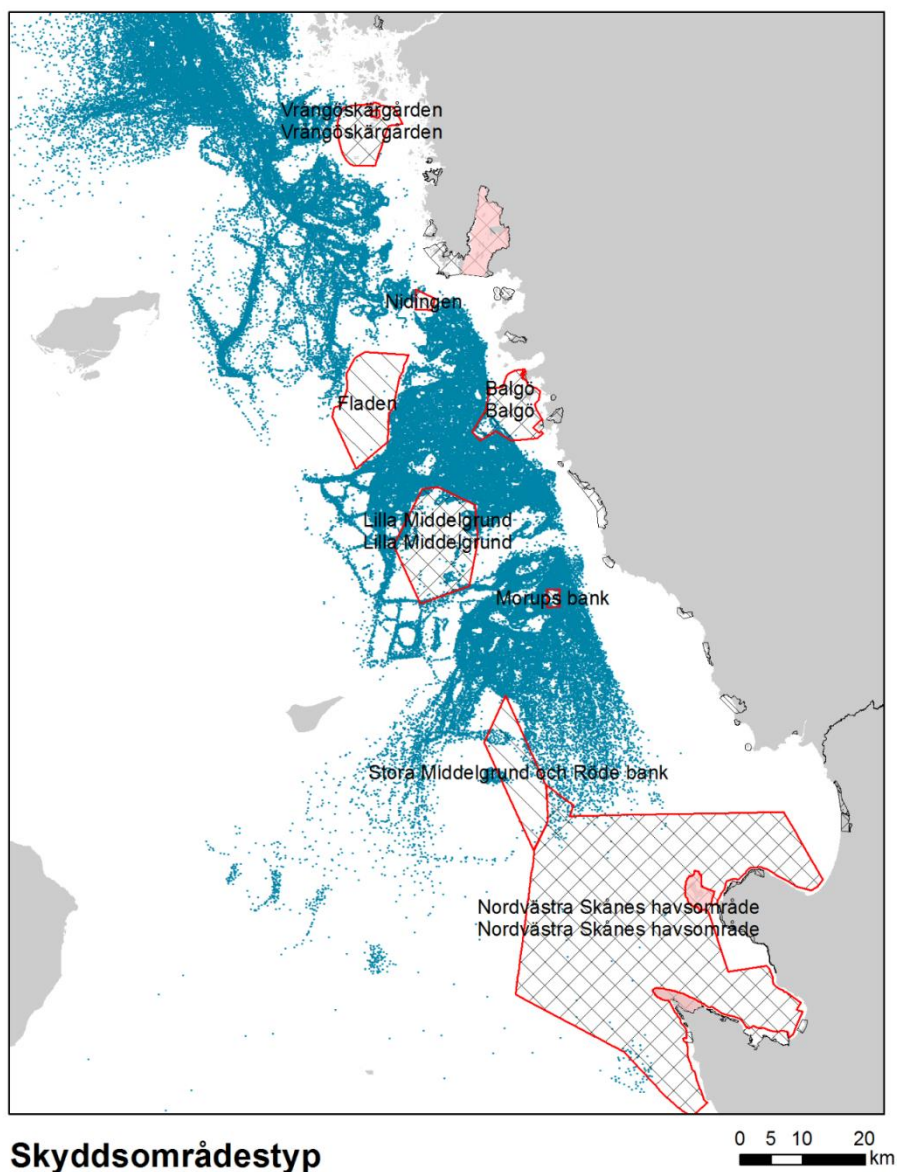
Havs- och vattenmyndigheten har låtit SLU Aqua ta fram ett underlag som beskriver hur mycket det bottentrålas i marina skyddade områden. Av underlaget framgår fördelningen av svenskt bottentrålfiske i relation till marina skyddsområden: Natura 2000-områden, nationalparker och naturreservat. I beräkningarna har positioner från VMS (Vessel Monitoring System) använts. Fartyg under 12 meter omfattas inte av krav på VMS vilket kan innebära en underskattning av totalt fisketryck men den relativa fördelningen mellan områden antas representeras väl av VMS-positionerna. VMS-positionerna visar inte heller andra länders fiske. En övervägande del av ansträngningarna inom bottentrålfisket täcks av VMS (95% – 65%). Fartygspositioner är fartfiltrerade till intervallet 0.5-3.5 knop, vilket vanligtvis är den hastighet man trålar i, men fartfiltrering kan leda till en viss felklassificering och man kan därför förvänta sig enstaka positioner inom områden som normalt inte fiskas.

Av figurerna nedan framgår VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017) samt marina skyddade områden i både Västerhavet och Östersjön. Områden inom vilket fiske förekommit har namngivits i kartan. I vissa områden överlappar olika skyddstyper, då ett

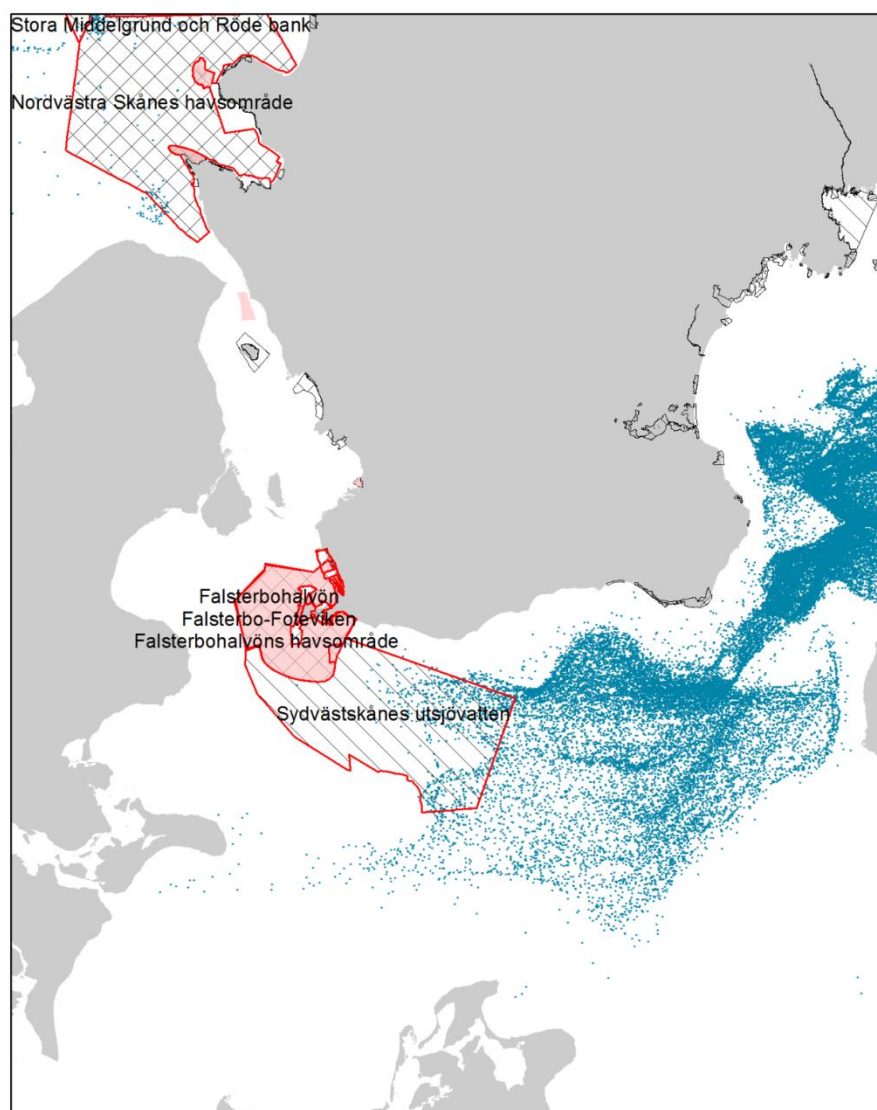
område kan vara till exempel både Natura 2000-område och marint naturreservat.



Figur 1: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



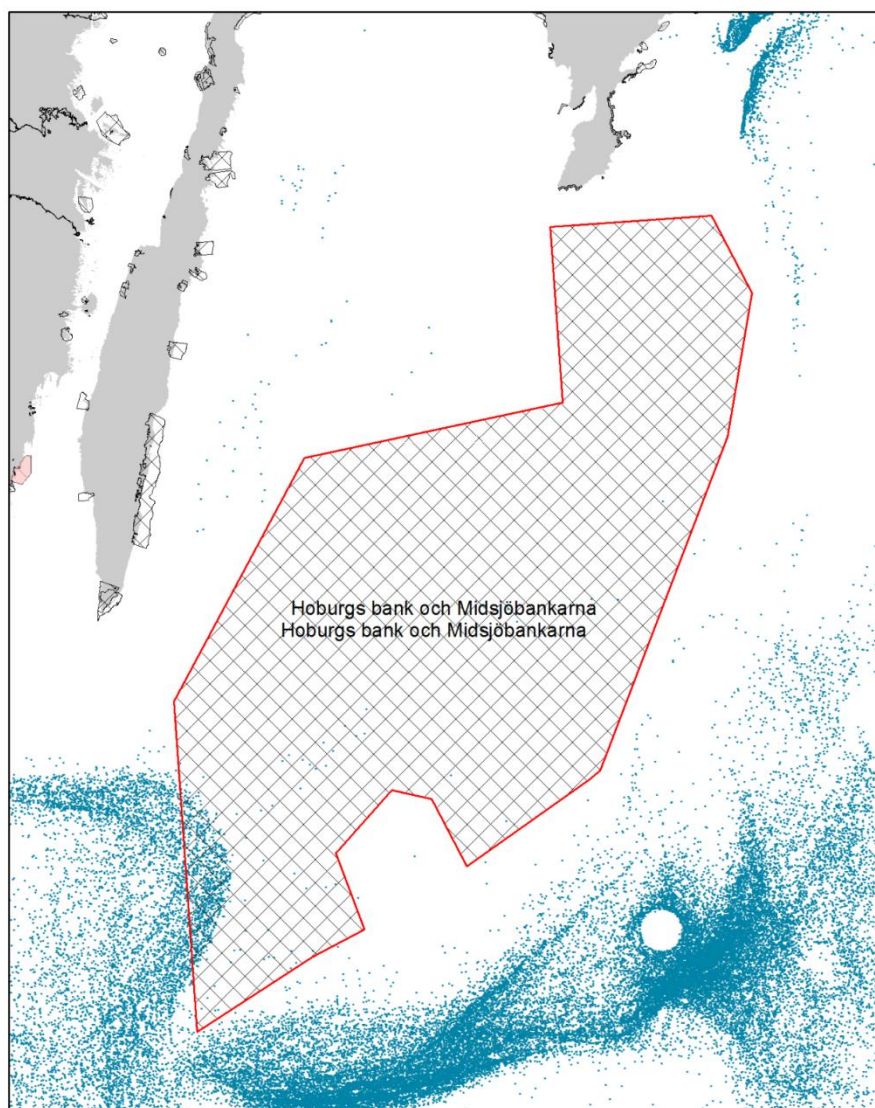
Figur 2: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



Skyddsområdestyp

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

Figur 3: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).

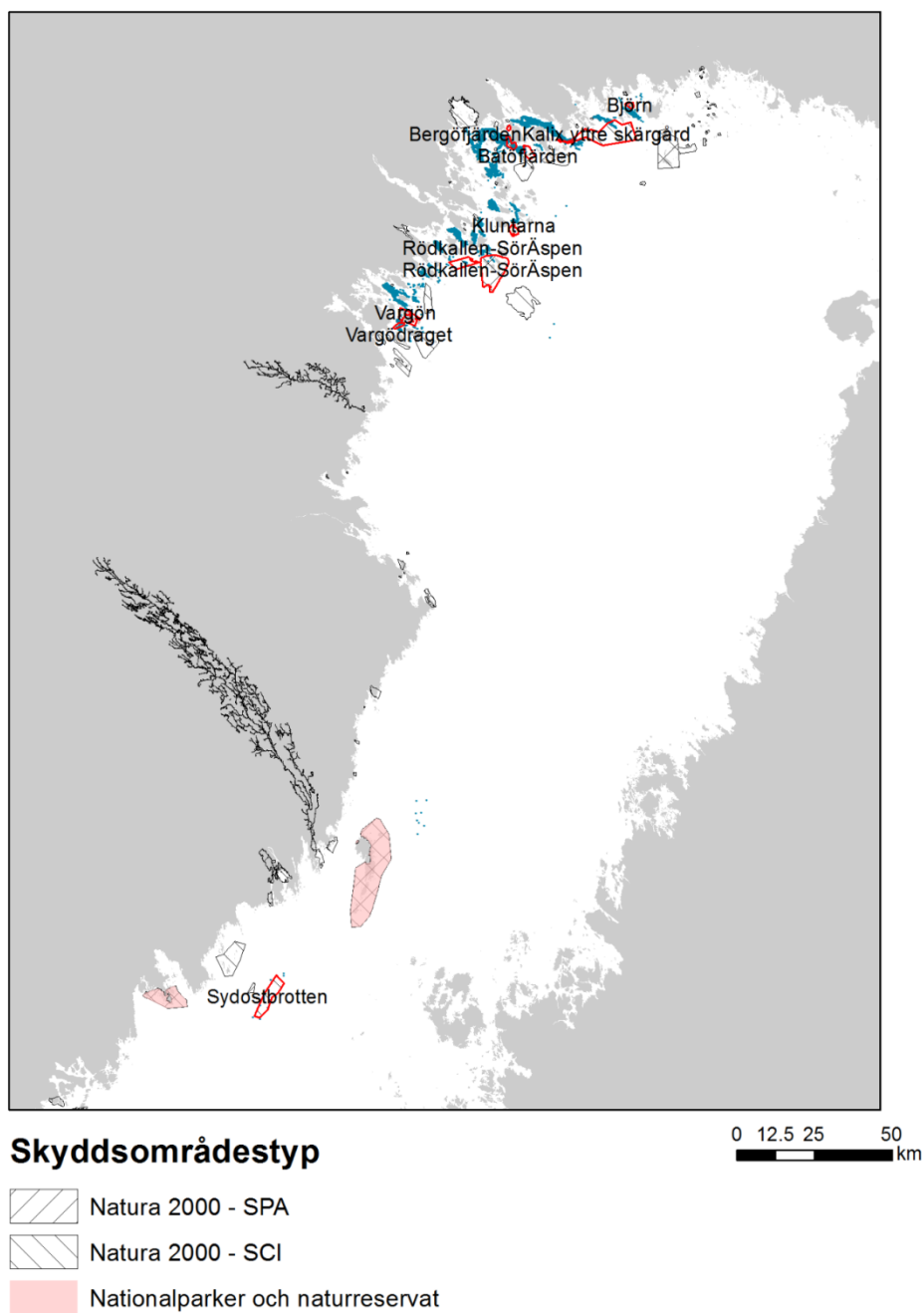


Skyddsområdestyp

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

0 5 10 20
km

Figur 4: Kartan visar de marina skyddade områdena, blå prickar är VMS-positioner i trålfart från resor där bottentrål använts (2013 – 2017).



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

I underlaget från SLU Aqua ingick en analys av hur mycket bottentrålning som förekommer i varje enskilt skyddat område samt vilka redskap som används. Av tabellen nedan framgår medeltråltimmar per skyddsområde och fiskerityp.

<i>Havsområde</i>	<i>Skyddsområde</i>	<i>Fiskeri</i>	<i>Medel 2013 - 2017</i>	
			timmar	%
Skagerrak	Utanför	Kräft- och fisktrålar	25 945	36.9%
		Räktrålar	24 822	35.3%
		Totalt	50 767	72.3%
	Bratten N2000	Kräft- och fisktrålar	461	0.7%
		Räktrålar	8 470	12.1%
		Totalt	8 931	12.7%
	Koster Nationalpark och N2000	Kräft- och fisktrålar	39	0.1%
		Räktrålar	7 640	10.9%
		Totalt	7 678	10.9%
	Koster N2000	Kräft- och fisktrålar	125	0.2%
		Räktrålar	2 328	3.3%
		Totalt	2 453	3.5%
	Koster Nationalpark	Kräft- och fisktrålar	57	0.1%
		Räktrålar	137	0.2%
		Totalt	194	0.3%
	Gullmaren reservat och N2000	Räktrålar	229	0.3%
	Vrångöskärgården N2000	Kräft- och fisktrålar	2	<0.1%
	Pater Noster N2000	Kräft- och fisktrålar	1	<0.1%
Kattegatt	Utanför skyddsområde	Kräft- och fisktrålar	19 581	97.6%
	Lilla Middelgrund N2000	Kräft- och fisktrålar	260	1.3%
	Balgö N2000	Kräft- och fisktrålar	117	0.6%
	Stora Middelgrund och Röde bank N2000	Kräft- och fisktrålar	47	0.2%
	Nordvästra Skånes havsområde N2000	Kräft- och fisktrålar	29	0.1%
	Morups bank N2000	Kräft- och fisktrålar	16	0.1%
	Nidingen N2000	Kräft- och fisktrålar	3	0.0%
	Fladen N2000	Kräft- och fisktrålar	1	0.0%
Östersjön	Utanför skyddsområde	Torskrål	19422	83.9%
		Sillbottentrål	3361	14.5%
		Totalt	22783	98.4%

Hoburgs bank och Midsjöbankarna N2000		Torskrål	206	0.9%
		Sillbottentrål	1	0.0%
		Totalt	207	0.9%
Sydvästkånes utsjövatten N2000		Torskrål	157	0.7%
		Sillbottentrål	1	<0.1%
		Totalt	158	0.7%
Nordvästra Skånes havsområde N2000		Torskrål	5	<0.1%
Falsterbohalvöns havsområde reservat och Sydvästkånes utsjövatten N2000		Torskrål	<1	
Falsterbohalvöns havsområde reservat och Falsterbo - Foteviken /Falsterboviken N2000		Torskrål	<1	
Bottniska viken	Utanför skyddsområde	Sillbottentrål	1687	57.1%
		Siklöjetrål	1206	40.8%
		Totalt	2893	97.9%
	Kalix yttre skärgård N2000	Siklöjetrål	20	0.7%
	Bergöfjärden N2000	Sillbottentrål	1	0.0%
		Siklöjetrål	26	0.9%
		Totalt	26	0.9%
	Vargödraget N2000	Siklöjetrål	4	0.1%
	Båtöfjärden N2000	Siklöjetrål	5	0.2%
	Rödkallen-SörÅspen N2000	Siklöjetrål	2	0.1%
	Bådan N2000	Siklöjetrål	2	0.1%
	Vargön N2000	Siklöjetrål	2	0.1%
	Björn N2000	Siklöjetrål	<1	
	Kluntarna N2000	Siklöjetrål	<1	
	Sydostbrotten N2000	Sillbottentrål	<1	
	Holsterörarna N2000	Siklöjetrål	<1	

Tabell 2. Medeltråltimmar per skyddsområde och fiskerityp. Estimerat från VMS-timmar filtrerat i trålfart. Fartyg med längd ≥ 12 m

Bottentrålning bedrivs i ett fåtal av de drygt trehundra marina skyddade områden som finns inom svenskt vatten. I Västerhavet bedrivs bottentrålning i framförallt "Kosterfjorden" (nationalpark och Natura 2000-område) samt "Bratten" (Natura 2000 område) där en relativt stor andel av det svenska räkfisket 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", Natura 2000-områdena "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". Inom övriga områden är endast enstaka tråltimmar noterade.

I Östersjön sker viss torsktrålning inom "Hoburgs bank och Midsjöbankarna" (Natura 2000) men också "Sydvästskaenes utsjövatten" (Natura 2000). 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.

För att kunna göra en lägesbedömning av hur omfattande åtgärder som krävs för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden ombads länsstyrelserna att bedöma behoven av ytterligare bevarandeåtgärder med avseende på fiske. De områden där länsstyrelserna bedömt att bottentrålning behöver ses över är följande:

Västra Götaland: Vinga – Fotöskärgården, Marstrand, Marstrandsskärgården och Klåverön, delar av Sälöfjärden och Vrångöskärgården.

Halland: Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank, Morups bank, Nidingen och Balgö.

Skåne: Falsterbohalvöns havsområde, Nordvästra Skånes havsområde

Östergötland : Bråviken och Bråviken yttre

Norrbottnen: Rödkallen – Sörespen, Kalix yttre skärgård, Stor-Räbben och Vargön.

I områdena i Västra Götalands län bedrivs det idag i princip inget bottentrålfiske, endast ett fåtal bottentråltimmar efter havskräfta finns registrerat.

I områdena i Halland bedrivs framför allt bottentrålfiske efter havskräfta. Arbete med införande av fiskereglering pågår genom förhandlingar med berörda medlemsländer för de marina skyddade områdena Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank samt Morups bank. För dessa områden föreslås att delar av områdena ska vara fiskefria och andra delar får en begränsning för de fiskeredskap som påverkar havsbotten och de som riskerar bifångst av sjöfågel och tumlare. I Balgö bedrivs endast svenskt fiske efter havskräfta och här behövs ingen internationell process utan här kan fisket regleras med nationell lagstiftning.

I områdena i Skåne förekommer bottentrålfiske efter havskräfta i mycket begränsad omfattning och i områdena i Östergötland finns inget bottentrålfiske registrerat de senaste fem åren.

I områdena i Norrbotten är det bottentrålfiske som bedrivs ett fiske efter siklöja. Här har länsstyrelsen bedömt att regleringen kan komma att behöva ses över men att ytterligare kunskap behövs för att kunna göra denna bedömning.

I flera av de områden som länsstyrelserna bedömt att reglerna för bottentrålning behöver ses över bedrivs inget eller mycket lite bottentrålfiske. Detta ska dock inte tolkas som att regleringen inte behöver ses över. Områdena syftar till att ge ett långsiktigt hållbart skydd och att garantera att bevarandemålen inte påverkas negativt varken på lång eller kort sikt. Utveckling av redskap eller förändrade fiskemönster kan innebära att det är befogat att reglera även fiske som inte bedrivs i dagsläget. I sammanhanget är det också viktigt att påpeka att i tabellen ovan återges endast svenskt bottentrålfiske och att det i vissa områden kan förekomma utländskt fiske.

4.5 Beskrivning av tidigare arbete med utflyttning av trålgräns och skydd av hårbottenar innanför trålgräns

För att skydda lokala kustlevande populationer av framför allt torsk och för att skydda känsliga hårbottenar beslutade Fiskeriverket 2004 att flytta ut den svenska trålgränsen på västkusten från två till fyra nautiska mil utanför baslinjen. Detta innebar att utflyttning skedde så långt som det är möjligt utan att komma i konflikt med gällande avtal med Danmark och Norge om gemensamt fiske i Kattegatt och Skagerrak. I ett antal områden där trålning inte bedömdes skada skyddsvärda bottenar tilläts trålning, men endast med kräfttrål med artsorteringar för att skydda lokala bottenfiskbestånd i kustzonen.

De två övergripande syftena med beslutet var att minska fisketrycket med oselektiva redskap på bottenfiskbestånden i kustzonen och att öka skyddet för mekanisk påverkan på känsliga bottenar.

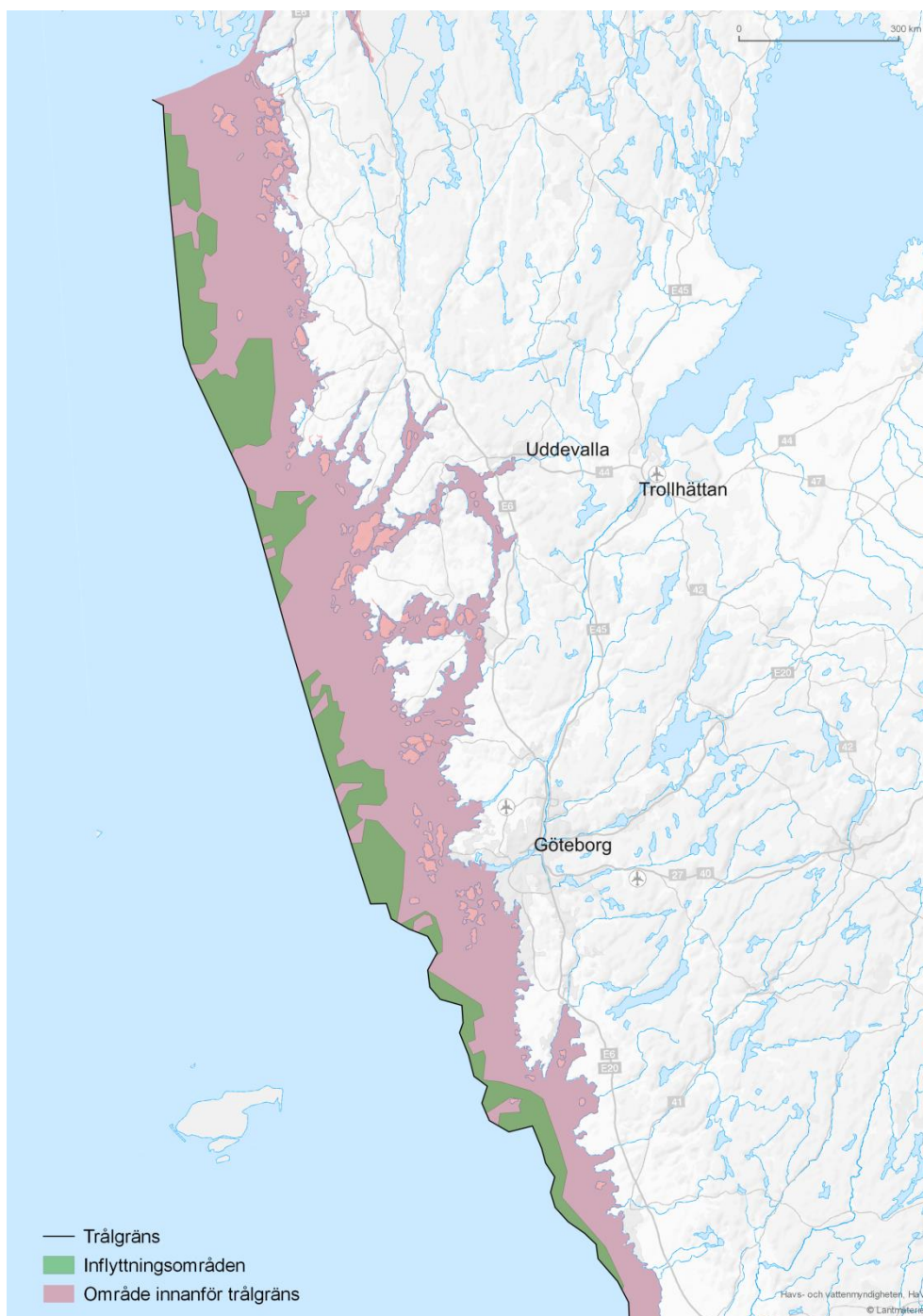
Beslutet hade föregåtts av en utredning av betydelsen av bottentrålning för de marina ekosystemen och en analys av effekterna av en ändrad trålgräns. Det grundläggande förslaget blev att all trålning skulle förbjudas på hela det område längs västkusten där endast svenska fiskare har tillträde. Det innebar att trålgränsen sattes vid 4 nautiska mil utanför baslinjen i Skagerrak och 3 nautiska mil utanför en förenklad strandlinje i Kattegatt.

Det trålfiske som traditionellt bedrivits innanför denna gräns var mycket omfattande. Sammanlagt gjordes cirka 23 000 tråltimmar/år, fördelat ungefär lika mellan bottentrålning efter fisk och efter havskräfta eller räka.

Trålning innanför den nya trålgränsen hade relativt sett störst ekonomisk betydelsen för havskräfta, motsvarande cirka 30 milj. kr/år. Eftersom beståndet av havskräfta bedömdes ligga inom biologiskt säkra gränser beslöts att sådan trålning skulle kunna fortsätta på så kallade inflyttningsområden med i huvudsak sammanhängande mjukbottnar. Ett viktigt krav var då att trålen skulle vara försedd med utrustning för att selektera bort fisk och vara utformad så att den inte kunde föras fram på ojämna bottnar. Detta innebar att det infördes ett krav på att en rist ska vara monterad i trålen som sorterar bort större fisk men släpper igenom räkor samt att storleken på rullarna på trålen reglerades så att det inte är möjligt att tråla på de skyddsvärda hårbottnarna.

Arbetet med att ta fram gränserna för inflyttningsområdena tog sin utgångspunkt i en sammanvägning av nya, detaljerade bottenkarteringar och de registrerade tråldrag som ställdes till förfogande av berörda fiskare och i en omfattande samrådsprocess arbetades ett konsensusförslag fram.

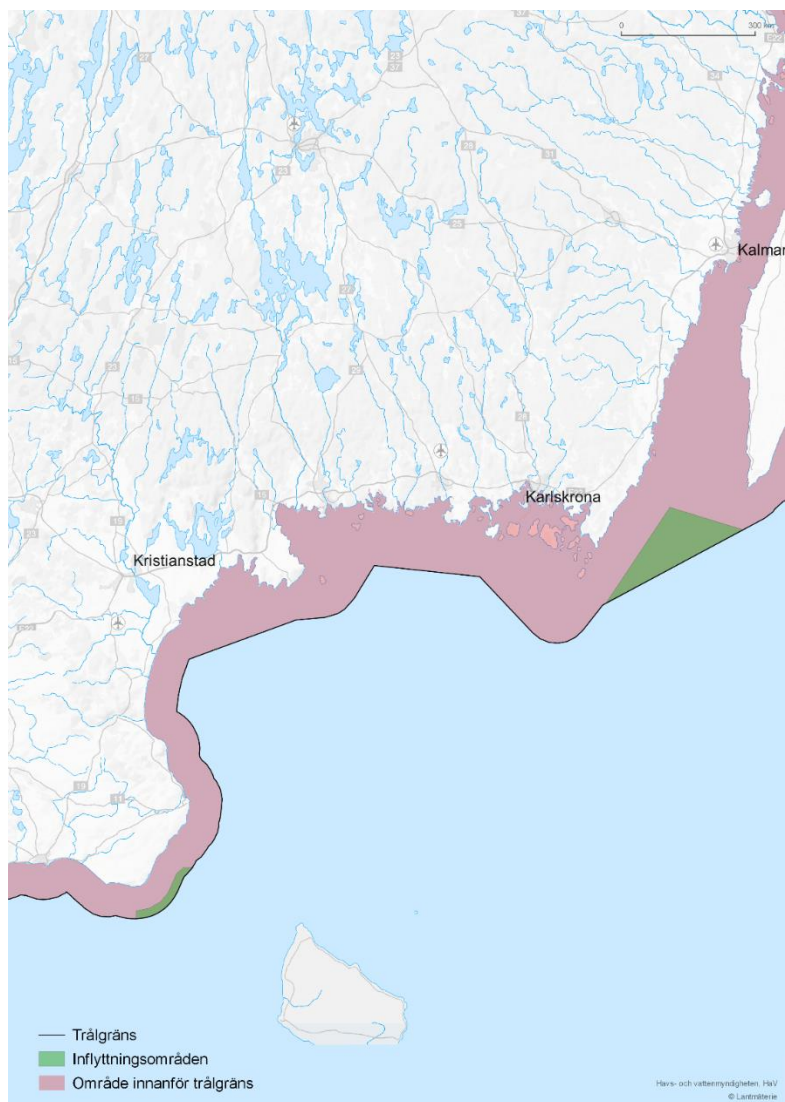
Av kartan nedan framgår de områden innanför trålgränsen där bottentrålfiske efter havskräfta med särskilda redskap är tillåtet.



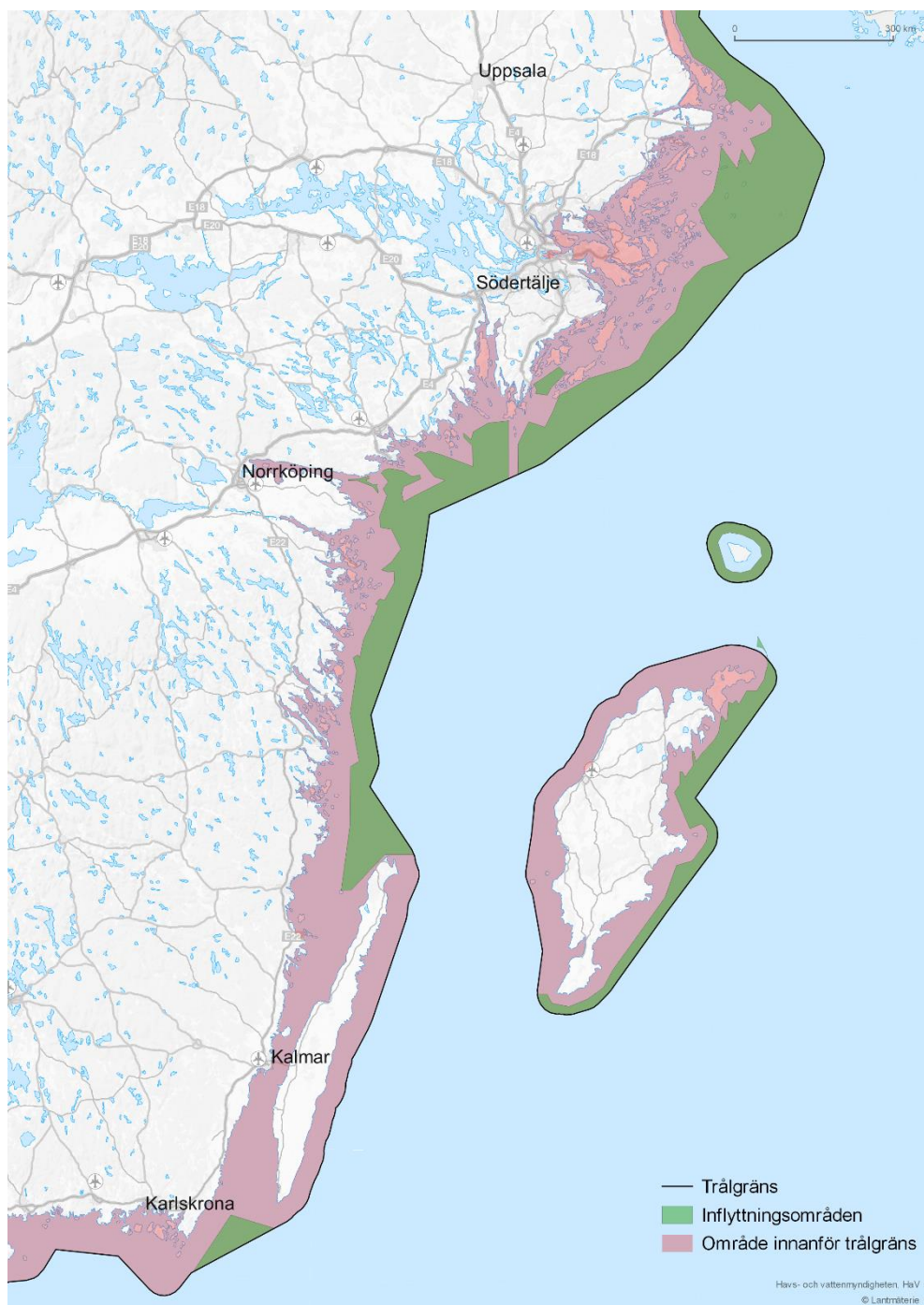
Figur 6. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena där kräfttrålning med artsortande rist är tillåtet.

Även trålgränsen i Östersjön sågs över i samband med Fiskeriverkets översyn 2004. Beslutet för inflyttningsområdena i Östersjön innebar ingen geografisk ändring av trålgränsen i Östersjön utan avsåg endast

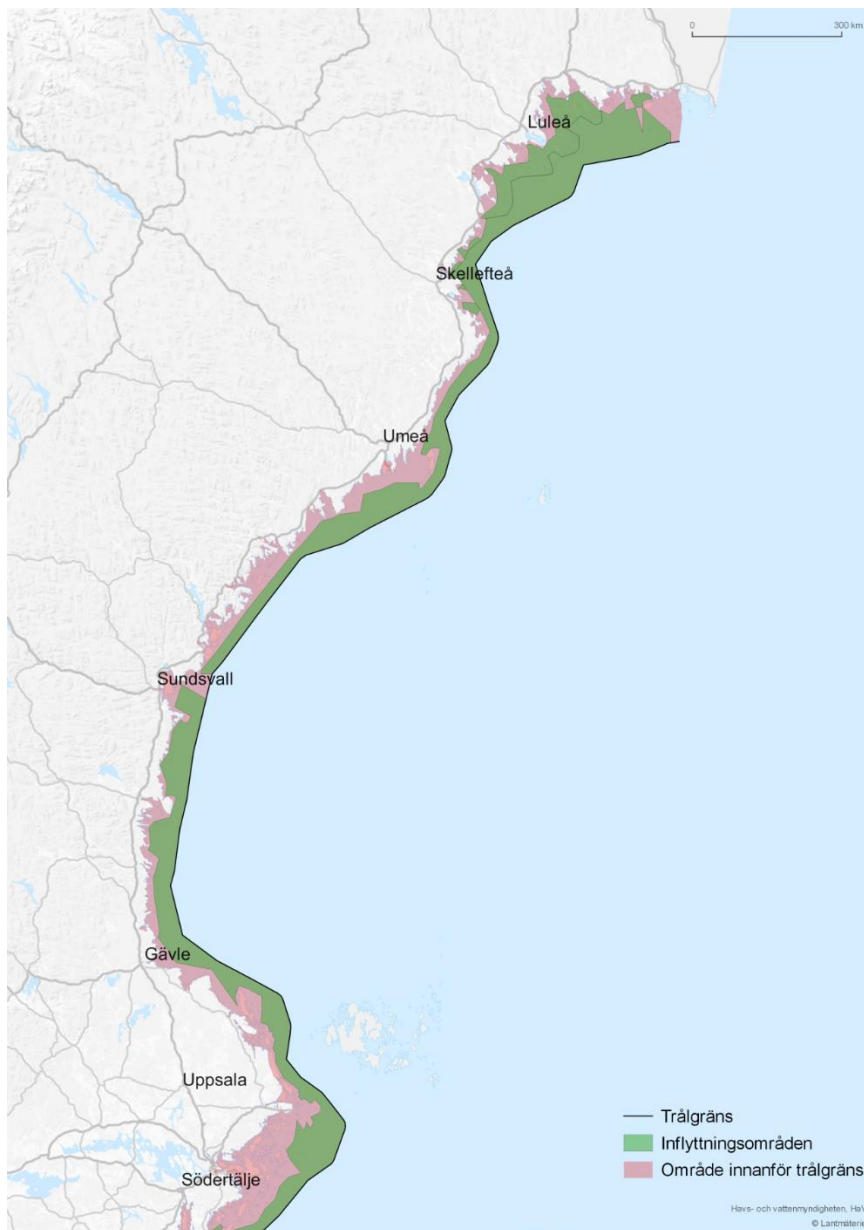
tillträdesreglerna för fiske innanför gränsen. Syftet var främst att minska fisketrycket på juvenil sill och strömming, som ännu inte hunnit bidra till beståndets reproduktion, samt att skydda ungfisk av andra arter i kustzonen från oselektivt fiske. Det utrymme som fanns för fiske, speciellt på vuxen strömming för konsumtion, beslutades i huvudsak att styras till fiskare med hemmahamn på ostkusten. Av kartorna nedan framgår inflyttningsområdena i Östersjön.



Figur 7. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena



Figur 8. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena



Figur 9. Kartan beskriver havsområdet innanför trålgränsen och de så kallade inflyttningsområdena

4.6 Behov av åtgärder

Av SLU Aquas rapport framgår att den fysiska interaktionen mellan fiskeredskap och havsbotten är komplex. Graden av direkt påverkan beror på redskapstyp och hur detta har riggats samt med vilken kraft redskapet dras över botten och hur bottenstrukturer är sammansatt. Effekten blir att sedimentet komprimeras, omblandas och förflyttas eller resuspenderas.

Vissa delar av redskapet som trålbord, klumpar och tyngande kättingar kan penetrera och störa havsbotten till djup av fem centimeter eller mer, medan andra redskapskomponenter sveper eller rullar över bottensubstratet. Effekten blir att komplexiteten av bottenhabitatet minskar genom att botten slätas ut och att strukturer som orsakats av naturliga eller biologiska processer, till exempel av grävande djur reduceras. Organismer som är förankrade i sedimentet kan ryckas upp och större stenar som bidrar till komplexiteten välts, flyttas eller fiskas upp. Biogena strukturer och döda skal kan slås sönder vilket kan resultera i en reduktion av substratet för fastsittande arter försvinner. Känsligheten för olika habitat för fysisk störning varierar. Till exempel kan habitat med organismer som naturligt utsätts för kraftig påverkan genom vindinducerad vågbildning där substratet naturligt omblandas vara tåligare för bottentrålning än fysiskt stabila livsmiljöer, till exempel biogena rev i djupa havsområden som aldrig eller mycket sällan utsätts för naturlig fysisk störning.

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.

I SLU Aquas rapport redovisas också studier där kontrollerad experimentell bottentrålning genomförts och effekter i bentiska ekosystem studerats samt sammanställningar av dessa. Studierna har gett viktiga insikter om den momentana dödligheten hos bottenlevande organismer som svar på direkt fysisk kontakt med fiskeredskap. Effekter som dokumenterats är reduktion av biomassa, abundans och antal arter. Stora känsliga habitatbildande organismer som koraller och svampdjurssamhällen tål i inte fysisk störning från trålning alls då de är stora, uppstickande från substratet eller arter som består av sköra revstrukturer som byggts upp under lång tid och har mycket lång återhämtningstid. Andra delar av faunan, som grävande arter som lever helt eller delvis i sedimentet är mindre känsliga för den direkta fysiska påverkan eftersom de delvis skyddas genom sitt beteende.

Det har visats att filtrerande organismer som till exempel svampdjur och musslor minskar i bottentrålade områden och att depositions- och asätare som till exempel sjöborrar, snäckor och krabbor ökar. Filtrerande organismer bidrar med att transportera organiskt kol till näringsväven i sedimentbottarna och därmed med att öka depositions- och omsättningen av organiskt kol. Andra arter som till exempel grävande sjöborrar bidrar med att blanda om sedimentet och på så sätt syresätta sedimentet, processa organiskt kol och påverka närsaltsomsättningen i bottensedimentet. Förändrad artsammansättning på grund av bottentrålning kan därmed innebära konsekvenser för de ekosystemtjänster som bottenlevande organismer bidrar med.

Havs- och vattenmyndigheten kan med utgångspunkt i de bifogade vetenskapliga underlagen konstatera att bottentrålningens negativa effekter på havsbottenarna är av sådan karaktär att det är viktigt att det finns områden som inte trålas inom alla olika habitattyper. I nuläget saknas kvantitativa värden för hur stor andel av olika habitattyper det är som bör vara opåverkade av fysisk störning.

Enligt havsmiljöförordningen ska Havs- och vattenmyndigheten föreskriva dels om vad som kännetecknar god miljöstatus, dels ta fram miljökvalitetsnormer med indikatorer så att god miljöstatus kan nås.

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat förslag till föreskrifter för att ändra definitionerna av god miljöstatus och miljökvalitetsnormer för Västerhavet och Östersjön. För Västerhavet finns ett förslag till en indikator, men eftersom kvantitativa tröskelvärden för negativa effekter av fysisk störning och referenstillstånd per livsmiljötyp ännu inte finns ska det utvecklas de närmaste åren. I Östersjön saknas fortfarande en definition av vad som kännetecknar god miljöstatus och även en bedömning av belastning från fysisk påverkan på huvudsakliga livsmiljötyperna.

Det finns i idag två miljökvalitetsnormer som relaterar till fysisk störning. D.1, som handlar om att den av mänsklig verksamhet opåverkade havsbottenarealen, ska ha en omfattning som ger förutsättningar för att upprätthålla bottenarnas struktur och funktion för respektive livsmiljötyp och D.2 som rör arealen av biogena substrat som ska bibehållas eller öka. Utifrån försiktighetsprincipen föreslås i de remitterade föreskrifterna för normen D.1 indikatorer med syftet att (1) koncentrera det område som trålas till en mindre areal, dvs. minska trålningen i områden där det sällan trålas och (2) att arealen av vissa känsliga livsmiljötyper ska bibehållas eller öka.

Arbetet inom havsmiljödirektivet med hur stor andel av olika habitattyper som behöver skyddas från bottentrålning behöver fortsätta både för att beskriva vad som kännetecknar god miljöstatus och för att en säker och kvantitativ bedömning ska kunna göras senast 2024. Indikatorer behöver också vidareutvecklas för att avgöra om miljökvalitetsnormerna följs, och därmed avgöra om det finns behov av åtgärder. När detta arbete, enligt förvaltningscykeln som ges i havsmiljöförordningen, har utförts kommer Havs- och vattenmyndigheten se över behovet av åtgärder för att skydda havsbottenar mot bottentrålning. När det gäller åtgärder i marina skyddade områden är dock bevarandemålen för områdena avgörande för vilka åtgärder som behövs.

Även om det idag inte finns fastställda miljökvalitetsnormer som anger mer precist hur stor andel av olika habitat som helt behöver skyddas från bottentrålningens negativa effekter avser myndigheten att i enlighet med artikel 2.3 i den gemensamma fiskeripolitiken, fortsätta arbetet med att

minimera denna påverkan inom ramen för det löpande arbetet med att genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och att sträva efter att säkerställa att fiske inte leder till en försämring av den marina miljön.

Bland annat genom Fiskeriverkets tidigare arbete med att flytta ut trålgränsen för att skydda hårbottenar på västkusten är påverkan från bottentrålning på detta habitat i Västerhavet mycket låg. I Västerhavet totalt är över 90 % av hårbottenarna grundare än 25 meter skyddade från trålning och de djupare hårbottenarna är skyddade till närmare 50 %. Det habitat som har lägst andel skydd i Västerhavet är djupare lerbottenar där 14 % av habitatet är skyddat från bottentrålning.

I Västerhavet är förutsättningarna för att reglera bottentrålningens effekter olika beroende på om fisket sker innanför eller utanför trålgränsen som ligger 3 respektive 4 nautiska mil utanför baslinjen. Utanför denna gräns krävs att bottentrålningen regleras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Eftersom djupa lerbottenar är det habitat som har minst andel formellt skydd i Västerhavet behöver detta beaktas vid arbetet med att reglera bottentrålfiske i marina skyddade områden samt vid inrättandet av opåverkade områden.

Innanför trålgränsen fiskar endast svenska fiskare och här finns ett nationellt utrymme att reglera fisket. Huvudregeln är att medlemsländerna har utrymme att vidta icke-diskriminerande åtgärder för att bevara och förvalta fiskeresurserna inom 12 nautiska mil från kusten. Åtgärderna får dock inte vara mindre stränga än EU:s. Om det finns avtal med andra länder måste dock samråd ske med respektive land samt EU-kommissionen. Sverige har ingått sådana avtal. I Skagerrak och Kattegatt har Sverige ingått avtal med Danmark. Avtalet avser sträckan 4–12 nautiska mil från kusten (i Kattegatt avses området 3–12 nautiska mil från kusten). För Skagerrak måste vidare bland annat hänsyn tas till avtal mellan Norge och EU. Det betyder att Sverige har nationellt handlingsutrymme att reglera fiske för kustremsan upp till tre eller fyra nautiska mil från kusten, det vill säga innanför trålgränsen.

I detta område är det framför allt bottentrålfiske efter havskräfta i de ovan beskrivna inflyttningsområdena som påverkar de djupa lerbottenarna. Även om skyddet för detta habitat är relativt högt (36 %) pekar SLU Aquas rapport på att det här kan finnas möjlighet att ersätta bottentrålfisket med ett burfiske som har liten bottenpåverkan. Sedan trålgränsen flyttades ut 2004 har fisket efter burfångad havskräfta ökat och det har införts krav på särskilt tillstånd för sådant fiske då ökningen har medfört utrymmesbrist i detta fiske.

Burfisket har också andra miljömässiga fördelar i jämförelse med trålfisket eftersom till exempel bifångster av andra arter kan vara lägre och därmed också utkast av oönskade fångster. Havs- och vattenmyndigheten har sedan tidigare initierat en fördjupad analys av fisket i inflyttningsområdena, bland annat mot bakgrund av åtgärdsprogrammet för havsmiljön⁵, ÅPH 5, som syftar till att införa nya fiskebestämmelser innanför trålgränsen för att fisket ska bedrivas mer artselektivt i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Detta arbete kommer att kräva ytterligare vetenskapliga underlag och det kommer också krävas omfattande samråd med fiskerinäringen, bland annat för att bedöma vilka bottenar i dessa områden som det faktiskt går att bedriva ett burfiske på.

SLU Aquas rapport pekar också generellt på möjliga åtgärder för att minska bottentrålningens fysiska påverkan på havsbotten genom redskapsutveckling. Även om redskapsutveckling inte idag kan ta bort all negativ påverkan från bottentrålningen är det viktigt att detta arbete prioriteras. Näringen har vid samrådsmötena inom ramen för regeringsuppdraget framfört att detta är viktigt. De tekniska lösningar som beskrivits kan alla i olika grad reducera bottentrålningens påverkan på havsbotten. Det är dock samtidigt viktigt att beakta att om en åtgärd för att minska bottenpåverkan vid bottentrålning samtidigt minskar fångsteffektiviteten hos trålen, kan en sådan åtgärd även få motsatt effekt genom att fartyget får stanna ute längre och tråla över en större yta för att få ihop sin fångst, vilket i sin tur kan leda till större bottenpåverkan.

Regeringen har under 2014 – 2018 avsatt medel för att utveckla selektivt och skonsamt fiske. Syftet är i första hand att underlätta omställning till den landningsskyldighet som började införas den 1 januari 2015 och som ska vara fullt införd 2019. Inom ramen för detta uppdrag tydliggörs det att en fortsatt satsning på redskapsutveckling med fokus på skonsamma redskap är viktig. Sverige bör också fortsätta i EU-förhandlingar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken driva frågan om att skapa incitament för skonsamma redskap.

I de marina skyddade områden som det har konstaterats behov av att se över regelverket i bedömer Havs- och vattenmyndigheten att underlagen från SLU Aqua vad avser såväl bottentrålningens effekter som bottentrålningens omfattning kommer att vara viktiga underlag i den fortsatta processen med att inrätta åtgärder för att nå bevarandemålen i samtliga skyddade marina områden till 2020. I denna process kommer naturligtvis påverkan även från annat fiske än bottentrålfiske att beaktas och även utländskt fiske i de fall områdena ligger utanför trålgränsen.

⁵ God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:30

5. Behov av ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen samt frågan om möjliga opåverkade områden

Havs- och vattenmyndigheten ska identifiera ytterligare åtgärder i syfte att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden till 2020 med fokus på fiske.

Myndigheten ska, med beaktande av handlingsplanen för marint områdesskydd, identifiera områden som kan utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan.

I uppdraget ingår också att myndigheten ska ta fram en process för det fortsatta arbetet med opåverkade områden.

✧ Baserat på myndighetens erfarenheter med arbete med fiskereglering i marina skyddade områden, vill myndigheten uppmärksamma regeringen på att målet om att införa relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder i samtliga marina skyddade områden till 2020 kan vara svårt att nå. Myndigheten avser att införa ett utvecklat arbetssätt för att bidra till att öka takten i arbetet fram till 2020. Arbetet med införande av fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden sker havsområdesvis där myndigheten håller i samordningen av arbetet, inklusive samråd för att införa nödvändiga bevarandeåtgärder att nå målet till 2020. Myndigheten ser en möjlighet att utgöra en plattform för samlade diskussioner och samråd mellan berörda länsstyrelser, fiske- och miljöorganisationer havsområdesvis.

✧ De områden som Havs- och vattenmyndigheten identifierat med stöd av länsstyrelserna som möjliga opåverkade områden som kan utgöra marina skyddade områden och ska ha ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan med avseende på fiske är:

Västerhavet: Västra Bratten, Skånska Kattegatt

Egentliga Östersjön: Gotska Sandön – Salvorev – Kopparstenarna, Svenska Högarna, Utklippan, Ölands södra rev, Norra Midsjöbanken

Bottniska viken: Marakallen

✧ När det gäller förslag till process för fortsatt arbete med områden som på ett representativt sätt täcker de huvudsakliga marina livsmiljöerna, som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan med avseende på fiske och som kan utgöra en referens i ett i övrigt påverkat havsområde, kan myndigheten konstatera att detta ännu är ett oprövat förfarande, både vad det gäller områden med nationell rådgivning vad avser fiske och områden där fiske regleras med stöd av EU:s gemensamma fiskeripolitik. I denna leverans redovisas preliminära möjliga vägar för att inrätta denna typ av skyddade områden opåverkade från fiske. I nästa skede, vid rapportering enligt uppdrag i myndighetens regleringsbrev, ska ansatsen breddas och då ska områden identifieras som är lämpliga som opåverkade från all mänsklig verksamhet. Den process som redogörs för i detta uppdrag behöver då kompletteras med beaktande av andra påverkansfaktorer.

5. 1 Myndighetens arbete med bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden

I samband med regeringsuppdrag 2014 om fiskereglering i marina skyddade områden, fick frågan om att identifiera och vidta fiskereglerande åtgärder för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden, ett ökat fokus. Havs- och vattenmyndighetens rapport⁶ innehöll en lägesbeskrivning och en tidsplan för arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden.

Havs- och vattenmyndigheten redovisade i uppdraget att det fanns behov av fiskereglering i cirka 30 marina skyddade områden av totalt drygt 300. Detta byggde på ett underlag som länsstyrelserna redovisat utifrån en bedömning baserat på uppgifter om vilken typ av fiske som bedrivits de senaste tre åren i respektive marint skyddat område i relation till deras bevarandemål. Olika länsstyrelser gjorde olika bedömningar av hur fiske påverkar bevarandemålen, därför bestämde sig Havs- och vattenmyndigheten för att följa upp uppdraget med regionala workshops där länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten samt representanter från SLU Aqua deltog. I samband med dessa möten, uppmanades berörda länsstyrelser att inkomma till Havs- och vattenmyndigheten med specifika hemställande om införande av fiskereglering i marina skyddade områden. Havs- och vattenmyndigheten tog under 2013 också fram en vägledning för fiskereglering i marina skyddade områden⁷.

I rapporten till regeringen klargjorde Havs- och vattenmyndigheten att det i sex av de cirka 30 områdena krävdes förhandling med andra medlemsstater inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken rörande införande av fiskereglering. I den tidsplan som redovisades i uppdraget framgick att de områden där fiske regleras med nationell lagstiftning skulle vara åtgärdade senast 2015 och att de områden som kräver förhandlingar med berörda medlemsländer inom EU:s gemensamma fiskeripolitik skulle vara åtgärdade senast 2017. Havs- och vattenmyndigheten arbetar både med nationella åtgärder och med förhandlingar med berörda medlemsländer inom EU utifrån den tidsplanering som lämnades 2014, men tidsplaneringen har förskjutits.

5.1.1 EU:s gemensamma fiskeripolitik – bevarandeåtgärder vad avser fiske

Medlemsstaterna har getts befogenhet att begränsa tillträdet för andra medlemsstaters fiskefartyg till det område, under medlemsstatens

⁶ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-11-07, Rapport Regeringsuppdrag 2014 Åtgärder för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden – fokus fiske

⁷ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13, Vägledning - Reglering av fiske i marina skyddade områden

överhöghet eller jurisdiktion, som sträcker sig 12-nautiska mil från baslinjerna. Sveriges möjlighet att begränsa tillträde styrs dock av de mellanstatliga avtal som ingåtts med bland annat Danmark.

Vad gäller möjligheter att införa bevarandeåtgärder i marina skyddade områden som begränsar fiske, har det i den nya gemensamma fiskeripolitiken tillkommit ett viktigt verktyg i artikel 11 som möjliggör nödvändiga bevarandeåtgärder och omfattar fiskefartyg även från andra medlemsstater. Genom förfarandet i artikel 11 tillsammans med artikel 18, införs en regionaliserad process som innebär att berörda medlemsländer ska samarbeta för att ta fram gemensamma rekommendationer om fiskeregleringar, vilka ska antas av EU-kommissionen som direktverkande förordningar under förutsättning att medlemsstaterna är överens. Processen kan användas för att införa bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att kunna efterleva de skyldigheter som följer av art- och habitatdirektivets artikel 6, fågeldirektivets artikel 4 samt havsmiljödirektivets artikel 13.4.

Flera medlemsstater inom unionen arbetar med att ta fram gemensamma rekommendationer under artikel 11 och 18. Till dags datum är det ännu relativt få processer som har nått sitt mål. Sverige har genomfört en process fullt ut (*Bratten – se vidare nedan*). Inom ramen för denna process 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- och Helcom-områden och deras utpekade bevarandevärden kan skyddas från negativ påverkan av fiske på samma sätt som bevarandevärden i Natura 2000-områden. Sverige fick acceptans för detta, vilket bland annat innebär att livsmiljöer och arter som inte listats inom Natura 2000-systemet som skyddsvärda kan erhålla skydd för att nå god miljöstatus i havsmiljön.

Förfarandet enligt artikel 11 innebär en snabbare process för att anta åtgärder än det ordinarie lagstiftningsförfarande där rådet och parlamentet måste besluta gemensamt. Om skyddsåtgärderna enbart omfattar egna fartyg krävs inget samråd med andra medlemsstater. I de fall medlemsländerna inte kan komma överens om gemensamma rekommendationer blir det nödvändigt att genomföra åtgärder genom ordinarie lagstiftningsförfarande.

5.1.2 Genomförda och pågående processer

Nationella processer

Kosterhavets nationalpark, inklusive Natura 2000-området Kosterfjorden-Väderöfjorden samt det marina naturreservatet Väderöarna i Skagerrak

Havs- och vattenmyndigheten har infört krav på ett särskilt tillstånd för att få tråla efter nordhavsräka. För att erhålla tillstånd krävs att man dels måste ha AIS (automatic identification system) ombord som ska vara fungerande och påslagen och dels genomgå en kort utbildning om bevarandevärdena i området samt om det regelverk som råder. Till de särskilda tillstånden finns ett antal villkor som säkerställer möjligheten att justera åtgärder om behov uppstår och därmed även möjliggöra en adaptiv förvaltning. Tillstånden är årliga vilket gör att Havs- och vattenmyndigheten kan neka tillstånd på grund av eventuella överträdelser. Utöver krav på tillstånd har ytterligare ett antal områden stängts för trålning efter nordhavsräka.

Bratten

Havs- och vattenmyndigheten bedömde vid framtagande av förslag om reglering av yrkesfiske i området (*se nedan*) att fritidsfisket lämpligast borde regleras genom nationell lagstiftning. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett förslag som innebär att även fritidsfisket kommer att omfattas av krav på AIS samt att fritidsfiske förbjuds i de mest skyddsvärda delarna av området. Förslaget är färdigberett och myndigheten kommer att fatta beslut om fritidsfiskets bedrivande i närtid.

Processer inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

Bratten

Bratten är ett Natura 2000-område och Oskar MPA i utsjön i Skagerrak. Länsstyrelsen i Västra Götaland höll omfattande samråd med fiskets organisationer, både på svensk och dansk sida och tog fram ett antal områden där man ansåg att det fanns behov att inrätta fiskereglering. Länsstyrelsen lämnade under 2014 en hemställan till Havs- och vattenmyndigheten om att införa berörda fiskeregleringar. Efter att den nya gemensamma fiskeripolitiken trätt i kraft (den 1 januari 2014) skickade Havs- och vattenmyndigheten en begäran till Näringsdepartementet om att få i uppdrag att ta fram en gemensam rekommendation om fiskeregleringar tillsammans med berörda medlemsländer. Havs- och vattenmyndigheten fick därefter i uppdrag att ta fram en gemensam rekommendation om bevarandeåtgärder i Bratten. Förhandlingar fördes med Danmark och Tyskland, vilket resulterade i en gemensam rekommendation och därefter till en delegerad förordning under 2016⁸.

⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank, Morups bank och Nidingen

Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank, Morups bank och Nidingen är marina skyddade områden i Kattegatt varav flera har överlappande skyddsförordnanden som till exempel Natura 2000-område, Oskar och Helcom MPA samt naturreservat. Länsstyrelsen i Hallands län lämnade i april 2017 en hemställan till Havs- och vattenmyndigheten om att införa fiskeregleringar i dessa områden. Länsstyrelsen hade innan dess hållit samråd med fiske – och miljöorganisationer om åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten skickade efter att myndigheten sänt sina förslag på remiss, en begäran till Näringsdepartementet om att ta fram en gemensam rekommendation om fiskeregleringar tillsammans med berörda medlemsländer. Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en gemensam rekommendation för Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank samt Morups bank till den 1 oktober 2018. Förhandlingar om att införa fiskereglering pågår med Danmark och Tyskland. Nidingen kommer att regleras med nationell lagstiftning.

5.2 Erfarenheter och möjligheter i arbetet med bevarandeåtgärder i marina skyddade områden

Utifrån de erfarenheter myndigheten redovisar nedan om arbete med fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden, vill myndigheten uppmärksamma regeringen på att målet om att införa relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder i samtliga marina skyddade områden till 2020 kan vara svårt att nå.

Myndigheten avser att införa ett utvecklat arbetssätt bland annat för att bidra till att öka takten i arbetet fram till 2020 samt troligtvis även till ökad kostnadseffektivitet. Detta utvecklas i avsnitt *Havsområdesvis samordnat arbetssätt*.

5.2.1 Erfarenheter

I enlighet med Havs- och vattenmyndighetens vägledning för arbete med fiskereglering i marina skyddade områden, får Havs- och vattenmyndigheten in underlag från länsstyrelserna när det rör behov av bevarandeåtgärder i marina skyddade områden. Bedömningarna i dessa underlag kan variera vad avser behov av fiskereglering. Olika länsstyrelser gör olika bedömningar och vad som av en länsstyrelse kan uppfattas som ett hot, kan av andra länsstyrelser bedömas på ett annat sätt. Efter att dessa underlag inkommit till Havs- och vattenmyndigheten krävs en process för bland annat analys, samråd och samordning med angränsande län. Underlag behöver även gås igenom vetenskapligt. Dessa processer är ofta

resurs- och tidskrävande. När det rör till exempel samråd blir följden av Havs- och vattenmyndighetens vägledning att detta sker i två led, initialt hos länsstyrelsen och därefter i remiss från myndigheten.

En viktig del när det rör effekter av bevarandeåtgärder i marina skyddade områden är möjligheten att övervaka områdena. Havs- och vattenmyndigheten svarar för delar som rör kontroll. Kontroll och tillsyn av marina skyddade områden genomförs på flera olika sätt. Kustbevakningen övervakar med flyg och till sjöss. Havs- och vattenmyndigheten övervakar och kontrollerar, i realtid, fiskefartygs rörelser genom enheten för fiskerikontroll, FMC (Fisheries Monitoring Center), som är bemannad dygnet runt. Data om fartygsrörelser kommer in till FMC genom fartygens VMS som är ett satellitbaserat övervakningssystem och via AIS där överföringen av data sker via radiosignal. Denna information analyseras i efterhand och ligger till grund för eventuella rättsliga åtgärder.

Myndighetens preliminära erfarenheter kring övervakning av marina skyddade områden, bland annat vad det gäller Bratten, visar att den utformning som gjorts av skyddet med flera små områden med korridorer för fiske mellan områden innebär utmaningar när det gäller övervakning.

Från de samråd som hållits med referensgruppen för detta uppdrag, och även i tidigare samråd, har det från delar av fiskets organisationer efterfrågats en helhetsbild när det gäller dels reglering av fiske i marina skyddade områden, men även rörande kopplingen till andra processer som rör fiske, såsom till exempel Havs- och vattenmyndighetens arbete med havsplanering.

När det gäller erfarenhet från förhandlingar med andra medlemsländer inom ramen för artikel 11 och 18 i den gemensamma fiskeripolitiken, finns en samlad syn bland medlemsländer att det rör sig om mycket tidskrävande processer. Dels finns det stora krav på samråd, dels är processen förhållandevis ny, och EU-kommissionen har ännu inte tagit fram riktlinjer för detta arbete som aviserats.

I de områden som ligger utanför trålgräns vill myndigheten uppmärksamma regeringen på att det trots pågående insatser som syftar att nå relevanta och ändamålsenliga bevarandeåtgärder i samtliga marina skyddade områden till 2020, kan bli förseningar i förhandlingar med andra medlemsländer som kan ha en annan syn på vilka fiskeregleringar som är nödvändiga i ett område med pågående fiske. Förhandlingar med andra medlemsländer kan även ha påverkan på slutresultatet om det visar sig att de åtgärder som Sverige anser nödvändiga inte accepteras av andra medlemsländer. Detta kan få olika följder, antingen ett möjligt försämrat skydd i den gemensamma rekommendation eller att Sverige väljer att låta kommissionen lägga fram förslag enligt ordinarie lagstiftningsförfarande.

Det sista alternativet innebär troligen en än mer tidskrävande och osäker process vad gäller uppnådda resultat.

5.2.2 Havsområdesvis samordnat arbetssätt

Utifrån ovanstående erfarenheter ser Havs- och vattenmyndigheten en möjlighet att utveckla arbetet med fiskereglerande åtgärder havsområdesvis där myndigheten håller i samordningen av arbetet, inklusive samråd för att införa nödvändiga bevarandeåtgärder att nå målet till 2020. Myndigheten ser en möjlighet att utgöra en plattform för samlade diskussioner och samråd mellan berörda länsstyrelser, fiske- och miljöorganisationer havsområdesvis. Denna plattform skulle kunna vara en utveckling av det dialogforum som redan etablerats av myndigheten, där även berörda länsstyrelser skulle ha en avgörande roll genom sin unika kompetens och kännedom om de bevarandemål som ska uppnås.

Det underlag som inkommit från länsstyrelserna i detta uppdrag utgör en komplettering av underlaget i regeringsuppdraget från 2014 om fiskereglering i marina skyddade områden, som länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten redan idag arbetar utifrån. De regionala plattformar som myndigheten avser att införa i form av ett samarbetsorgan innebär en möjlighet att införa bevarandeåtgärder i marina skyddade områden i en mer samordnad form, då flera områden kan åtgärdas vid ett och samma tillfälle. I ett sådant scenario finns en större potential att råda över tidsplan fram till 2020.

När det gäller övervakning av fiskeverksamhet ser Havs- och vattenmyndigheten en möjlighet att genom ett samordnat havsområdesvis arbetssätt, kunna föra in delar om övervakning i förslag om bevarandeåtgärder när de utarbetas och samråda om helheten i ett sammanhang. Myndigheten framhåller att det är viktigt att reglerna utformas på ett sådant sätt att de är möjliga att övervaka samt att metoderna för kontroll och analys utvecklas. Därmed kommer erfarenheterna från tidigare processer även bidra till en mer ändamålsenlig avgränsning av de skyddsområden, till exempel vad det gäller zoneringsområden som införs. Havs- och vattenmyndigheten avser att under de kommande åren prioritera dessa frågor. Allt eftersom ytterligare åtgärder för att reglera fiske i marina skyddade områden införs, kommer kontrollbetinget att utökas avsevärt. Myndigheten ser det därför som nödvändigt att regeringen ser över huruvida de samlade resurserna för kontroll är tillräckliga.

Myndigheten ser med ett havsområdesvis samordnat arbetssätt en möjlighet att svara upp mot förväntningarna när det gäller en koordinerad förvaltning för införande av fiskereglering i marina skyddade områden samt en tydligare koordinering med det arbete som pågår kring framtagande av regionala handlingsplaner för marint områdesskydd med syfte att etablera

ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av marina skyddade områden per havsområde.

5.3 Havsområdesvis redovisning

För att kunna göra en lägesbedömning av hur omfattande åtgärder som krävs för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden ombads länsstyrelserna att bedöma behoven av ytterligare bevarandeåtgärder med avseende på fiskereglering. En sammanställning av denna bedömning finns som en bilaga till denna rapport, se bilaga 4.

Att i denna rapport redovisa samtliga specifika bevarandeåtgärder för enskilda marina skyddade områden är som tidigare nämnts inte möjligt. I nedanstående avsnitt redogörs för de marina skyddade områden där länsstyrelserna har identifierat behov av fiskereglering i marina skyddade områden. Dessa kan ses som en lägesbeskrivning för omfattningen av betinget vad avser arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden.

I samma enkät ombads länsstyrelserna också föreslå områden som skulle kunna utgöra marina skyddade områden som har ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan. Dessa redovisas nedan under varje havsområde under rubriken *Förslag på möjliga opåverkade områden*.

5.3.1 Västerhavet

Sammanfattning – vad har gjorts och vad kvarstår

Flera av de mest prioriterade åtgärderna vad avser fiskereglering i marina skyddade områden har redan vidtagits i Västerhavet. Det gäller åtgärder som berör bland annat Kosterhavets nationalpark, Väderöarnas marina naturreservat, Natura 2000-områdena Kosterfjorden – Väderöfjorden och Bratten. Arbeta med införande av fiskereglering pågår genom förhandlingar med berörda medlemsländer för de marina skyddade områdena Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank samt Morups bank. För dessa områden föreslås att delar av områdena ska vara fiskefria och andra delar får en begränsning för de fiskeredskap som påverkar havsbotten och de som riskerar bifångst av sjöfågel och tumlare.

De åtgärder som länsstyrelserna bedömt som lämpliga att införa framöver är bland annat att förstärka skyddet i de områden som är stängda för trålning efter nordhavsräka i Kosterfjorden-Väderöfjorden så att även annat fiske som kan påverka bevarandevärdena negativt, till exempel burfiske regleras. I Bratten pekar man på att fritidsfiske i form av handredskapsfiske behöver regleras i vissa av de för yrkesfiske stängda områdena.

I Skåne län har länsstyrelsen skickat in förslag till Havs- och vattenmyndigheten på förändringar av fiskeregler i marina skyddade

områden för att nå bevarandemålen. Dessa förslag har diskuterats på länsstyrelsens samrådsmöte.

Behov av fiskereglerande bevarandeåtgärder

I länsstyrelsernas underlag finns ett tjugotal marina skyddade områden där länsstyrelserna anser att fiskereglering kan bli aktuellt, se bilaga 4. Vad det gäller skydd av tumlare bland annat i de nya Natura 2000-områdena, påtalar länsstyrelsen i Skåne län att det finns behov av att inrätta samverkansgrupper med representanter från vetenskapliga institutioner, förvaltningsmyndigheter och från fisket, där de fiskereglerande åtgärderna i första hand ska tas fram genom arbete i dessa samverkansgrupper. Först om det inte går att hitta frivilliga lösningar, som alla kan enas kring, bör regelgivning bli aktuell. Därför finns inga förslag på fiskeregleringar vid redovisningen av behov av fiskereglerande bevarandeåtgärder för dessa områden. Man påtalar vikten av att denna typ av samverkansgrupper får en långsiktighet och finansiering och att åtgärder för att skydda tumlare även sträcker sig utanför ett enskilt marint skyddat område.

Förslag på möjliga opåverkade områden

I Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för marint områdesskydd föreslogs att hela eller delar av det fiskefria området i Kattegatt skulle kunna utgöra ett av de opåverkade områdena i Västerhavet. I enkätsvar för nu aktuellt regeringsuppdrag föreslogs Västra Bratten, som utgör en del av det marina skyddade området Bratten i Skagerrak där fiske redan reglerats med stöd av den gemensamma fiskeripolitiken. I Kattegatt föreslogs Fladen, Lilla Middelgrund och Skånska Kattegatt. För Skånska Kattegatt pågår arbete med inrättande av ett marint naturreservat som delvis omfattas av det fiskefria området i Kattegatt.

Förslag på åtgärder – Havs- och vattenmyndighetens bedömning

I de tjugotalet marina skyddade områden som länsstyrelserna har identifierat behov av fiskereglering bedömer Havs- och vattenmyndigheten att vissa av områdena har en högre prioritet. Genom införande av ett arbetssätt som innebär att myndigheten tar ett större ansvar för införande av bevarandeåtgärder vad avser fiskereglering kan dessa prioriteringar stämmas av med såväl berörda länsstyrelser som intresseorganisationer.

Vad avser de opåverkade områdena som länsstyrelserna föreslagit anser Havs- och vattenmyndigheten att det är lämpligt att gå vidare med Västra Bratten och Skånska Kattegatt. Däremot, anser Havs- och vattenmyndigheten att det inte är lämpligt att gå vidare med de marina skyddade områdena Fladen och Lilla Middelgrund, då det skulle innebära en förändring av de föreslagna bevarandeåtgärderna som är föremål för förhandling med berörda medlemsländer. Vad avser samverkansgrupper för tumlare menar Havs- och myndigheten att förslagen tjänar på att

samordnas i dessa grupper, men att införandet av regler ska ske i förhandling med andra medlemsländer där det finns en process inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken som måste följas.

5.3.2 Egentliga Östersjön

Sammanfattning – vad har gjorts och vad kvarstår

Havs- och vattenmyndigheten har fått en begäran om fiskereglering i Östergötland vad avser trälgränsen och behov av att flytta den.

Skåne läns länsstyrelse har skickat in förslag till Havs- och vattenmyndigheten på förändringar av fiskeregler i marina skyddade områden för att nå bevarandemålen. Dessa förslag har diskuterats på länsstyrelsens samrådsmöte. Vid den workshop som hölls som en uppföljning efter redovisningen av regeringsuppdraget om fiskereglering i marina skyddade områden under 2014 diskuterades möjligheten att införa generella åtgärder över större områden både för att nå bevarandemålen i de marina skyddade områdena men även för att gynna kustnära rovfiskbestånd. Detta har utmynnat i ett särskilt åtgärdsprojekt: ReFisk där länsstyrelserna i Gävleborgs-, Uppsala-, Stockholms-, Södermanlands- och Östergötlands län tillsammans med andra aktörer som högskolor, intresseorganisationer med mera kommer att ta fram ett förslag till åtgärds paket för en hållbar fiskeförvaltning längs mellersta ostkusten och föreslå fiskeregler. I detta arbete kommer man även inkludera de behov som finns vad gäller fiskereglering i marina skyddade områden.

Behov av fiskereglerande bevarandeåtgärder

I länsstyrelsernas underlag finns ett trettiotal marina skyddade områden där länsstyrelserna anser att fiskereglering kan bli aktuellt, se bilaga 4. Vad det gäller skydd av tumlare, bland annat i de nya Natura 2000-områdena, påtalar länsstyrelsen att det finns behov av att inrätta samverkansgrupper med representanter från vetenskapliga institutioner, förvaltningsmyndigheter och från fisket, där de fiskereglerande åtgärderna i första hand ska tas fram genom arbete i dessa samverkansgrupper. Först om det inte går att hitta frivilliga lösningar, som alla kan enas kring, bör regelgivning bli aktuell. Därför finns inga förslag på fiskeregleringar vid redovisningen av behov av fiskereglerande bevarandeåtgärder för dessa områden. Man påtalar vikten av att denna typ av samverkansgrupper får en långsiktighet och finansiering och att åtgärder för att skydda tumlare även sträcker sig utanför ett enskilt marint skyddat område.

Förslag på möjliga opåverkade områden

Länsstyrelserna föreslår fem områden som lämpliga som opåverkade områden: Gotska Sandön-Salvoren-Kopparstenarna, Svenska Högarna, Utklippan, Norra Midsjöbanken och Ölands södra rev. Av dessa områden sammanfaller Gotska Sandön-Salvoren-Kopparstenarna med det förslag som Havs- och vattenmyndigheten gav i handlingsplanen för marint områdesskydd. Svenska Högarna och Utklippan planeras att utvidgas och Ölands södra rev är ett planerat marint naturreservat. Norra Midsjöbanken är ett Helcom MPA i det nyligen beslutade Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna.

Förslag på åtgärder – Havs- och vattenmyndighetens bedömning

Vad det gäller de trettioalet marina skyddade områden som länsstyrelserna har identifierat behov av fiskereglering bedömer Havs- och vattenmyndigheten att vissa av områdena har en högre prioritet. Genom införande av ett arbetssätt som innebär att myndigheten tar ett större ansvar för införande av bevarandeåtgärder vad avser fiskereglering kan dessa prioriteringar stämmas av med såväl berörda länsstyrelser som intresseorganisationer. Vad gäller de opåverkade områdena anser myndigheten att det sedan tidigare fiskefria området Gotska Sandön-Salvoren är lämpligt att identifiera som ett opåverkat område. För de övriga områdena behöver dessa införlivas med arbetet som pågår kring framtagande av en regional handlingsplan för marint områdesskydd i Egentliga Östersjön.

5.3.3 Bottniska viken

Sammanfattning – vad har gjorts och vad kvarstår

Bottniska viken är ett havsområde med relativt liten påverkan vad gäller fiske i marina skyddade områden. Inga specifika bevarandeåtgärder har införts i de marina skyddade områdena av Havs- och vattenmyndigheten för att nå bevarandemålen.

Behov av fiskereglerande bevarandeåtgärder

Länsstyrelserna framhåller i många områden att man behöver utreda ytterligare om fiske behöver regleras, det gäller bland annat siklöjetrålningen i vissa av de marina skyddade områdena. För fyra områden påpekar man att fiskereglering är nödvändig för att nå bevarandemålen och då rör det sig främst om begränsning av garnfiske.

Förslag på möjliga opåverkade områden

I Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för marint områdesskydd fanns inget konkret förslag på opåverkat område men i länsstyrelsens underlag föreslogs Marakallen som ett opåverkat område.

Förslag på åtgärder – Havs- och vattenmyndighetens bedömning

Vad det gäller de marina skyddade områden som länsstyrelserna har identifierat behov av fiskereglering uppfattar Havs- och vattenmyndigheten att det finns en osäkerhet vad gäller kunskapen om det fiske som bedrivs. Genom införande av ett arbetssätt som innebär att myndigheten tar ett större ansvar för införande av bevarandeåtgärder vad avser fiskereglering kan ytterligare uppgifter om fiskets bedrivande stämmas av med såväl berörda länsstyrelser som intresseorganisationer. Marakallen bedöms av myndigheten som ett möjligt lämpligt opåverkat område. Vad det gäller identifiering av ytterligare opåverkade områden utöver Marakallen behöver dessa stämmas av med arbetet som pågår kring framtagande av en regional handlingsplan för marint områdesskydd i Bottniska viken.

5.4 Opåverkade områden - process

I arbetet med att identifiera opåverkade områden finns bland annat ett syfte att dessa ska utgöra framtida referens i ett övrigt påverkat havsområde och kunskapen ska kunna öka om kumulativa effekter av lokal mänsklig påverkan i en föränderlig miljö och i synnerhet med hänsyn till klimatförändringar. I Havs- och vattenmyndighetens klimatstrategi framgår att vi arbetar med klimatanpassning bland annat genom att främja åtgärder som bidrar till klimatanpassning genom att öka ekosystemens motståndskraft (resiliens). Effekterna av klimatförändring och havets försurning innebär att vi behöver ta ännu större krafttag för att minska lokala källor till miljöbelastningen. Ett led i arbetet med att öka ekosystemens resiliens är bland annat genom att inrätta opåverkade områden. I havsplaneringen har ett antal skyddade områden identifierats som klimatrefugier, vilket understryker vikten av dessa.

I uppdraget ingår att ta fram förslag till process för fortsatt arbete med områden som på ett representativt sätt täcker de huvudsakliga marina livsmiljöerna, som ska ha ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan och som kan utgöra en referens i ett i övrigt påverkat havsområde. Uppdraget ska fokusera på områden som helt eller delvis är skyddade, men där ett förstärkt skydd kan vara lämpligt men det kan även handla om helt nya områden. Havs- och vattenmyndigheten ska i ett första skede identifiera områden lämpliga att undanta från fiske och ta fram ett förslag till process för det fortsatta arbetet med sådana områden.

I ett regeringsuppdrag med redovisningsdatum den 31 oktober 2018, ska Havs- och vattenmyndigheten identifiera områden som kan utgöra marina skyddade områden med ett starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan. I detta uppdrag ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram förslag till process för det fortsatta arbetet med sådana områden i ett bredare perspektiv än fiske. Havs- och vattenmyndigheten redovisar här ett första förslag till fortsatt process. Förslaget kommer analyseras och utvecklas närmare som svar på det regeringsuppdrag som har en bredare ansats kring opåverkade områden.

5.4.1 Förutsättningar

För att det opåverkade marina skyddade området ska kunna utgöra en referens för framtida jämförelse, är en grundförutsättning att bevarande av biologisk mångfald sker samt att områdets värdefulla naturmiljöer vårdas och bevaras. Att skydda ett område enbart med syftet att det ska vara ett referensområde bedöms inte möjligt med de verktyg som finns i miljöbalken eller fiskelagen. Inte heller den gemensamma fiskeripolitiken möjliggör bevarandeåtgärder med det syftet i artikel 11 eller 20. Syftet med skyddet måste istället primärt vara att skydda och bevara naturvärden, vilket också är det syfte som måste framgå av ett beslut att bilda till exempel ett naturreservat, även om området också ska kunna användas som referens i till exempel forskningssammanhang⁹. I ett beslut om reservatsbildning ska även skälen anges samt hur syftet ska uppnås. I skälen är det viktigt att tydligt beskriva det eller de prioriterade bevarandevärden som motiverar ett skydd. Här bör anges vilka de prioriterade bevarandevärdena är och vilka hot som finns mot dem, samt eventuella behov av åtgärder¹⁰. Formulering av syfte och skäl för beslut är avgörande för att kunna reglera verksamheter som påverkar området. Det är därför viktigt att tydliggöra att syftet med området är att bevara biologisk mångfald i ett ursprungligt skick och ge utrymme för detta i syfte och skäl¹¹.

Skyddsformer enligt 7 kap miljöbalken som kan vara möjliga att använda för att skapa eller stärka opåverkade områden är nationalparker, naturreservat, eller särskilda skyddade områden enligt 7 kap 27 § miljöbalken. Särskilda skyddade områden är Natura 2000-, Ramsar-, Ospar-, Helcom-, Världsarvskonventions- och Unescos biosfärsområden

⁹ Se Naturvårdsverkets vägledning Processbeskrivning bildande av naturreservat beslutets innehåll och utformning juni 2015.

¹⁰ Naturvårdsverkets vägledning Processbeskrivning bildande av naturreservat beslutets innehåll och utformning juni 2015 sidan 14 f.

¹¹ De restriktioner som införs ska passera en intresseavvägning enligt 7 kap 25 § miljöbalken. Motsvarande tillämpning av en proportionalitetsprincip sker då föreskrifter med stöd av fiskelagen meddelas och fiskereglering i form av en delegerad akt beslutas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

samt områden som utses till följd av nationella mål. Nationalparker, naturreservat och särskilda skyddade områden kan användas på svenskt territorium. I ekonomisk zon är enbart särskilda skyddade områden enligt 7 kap. 27 § miljöbalken aktuella.

I den ekonomiska zonen har Sverige jurisdiktion i enlighet med havsrättskonventionens regler, detta omfattar rätt att vidta åtgärder för att skydda och bevara den marina miljön. Sverige har också skyldigheter att uppfylla EU:s regler om skydd för miljön, vilket också gäller i den ekonomiska zonen. Inom både territorialhavet och i svensk ekonomisk zon kan Natura 2000-områden eller marina skyddade områden enligt regionala havsmiljökonventioner eller nationella mål inrättas efter beslut eller förslag av regeringen. En förteckning över områden ska föras av Naturvårdsverket och det ska framgå vad som motiverat att området tagits upp på förteckningen och enligt vilket direktiv, internationellt åtagande eller nationellt mål förtecknandet har skett.

Regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av 4 kap 10 § andra stycket miljöbalken om sådana förbud och begränsningar som i fråga om verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen. Det ska vara fråga om föreskrifter som behövs för att uppnå planens syfte. Vidare får förstås att dessa föreskrifter enbart ska användas när andra befintliga regleringsverktyg inte räcker till¹². Havspanerna ska bland annat bidra till att god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls vilket är det övergripande målet inom havsmiljöförvaltningen.

I ekonomisk zon är det regeringen som inrättar skyddade områden. Regeringen eller länsstyrelsen får meddela ordningsföreskrifter enligt 7 kap 30 § miljöbalken (C-föreskrifter), även i ekonomisk zon¹³. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön i ekonomisk zon¹⁴. Havs- och vattenmyndigheten kan meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen med stöd av 12 § i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Bemyndigandet kan användas när regleringen inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg. För det fall andra medlemsstaters fartyg omfattas kan fisket regleras genom att en gemensam rekommendation tas fram tillsammans med berörda medlemsstater och antas som en delegerad förordning av EU-kommissionen.

¹² I Prop. 2013/14:186 s 21.

¹³ Se lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 3 § punkten 2.

¹⁴ Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 2 § andra stycket.

Inom havsmiljöförvaltningen finns krav på att åtgärdsprogram som antas ska innehålla *geografiska skyddsåtgärder* för att bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden som har tillräcklig mångfald i ekosystemen som ska bidra till att nå god miljöstatus.

Ett väl beskrivet syfte är en förutsättning för att nödvändiga bevarandeåtgärder ska kunna antas. Mot bakgrund av ansatsen att området ska vara opåverkat är det särskilt viktigt att det framgår tydligt att det, för att nå syftet med det skyddade området, handlar om att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, dvs artikel 13.4 i direktiv 2008/56/EG, artikel 4 i direktiv 2009/147/EG eller i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG. För att, i samarbete med andra medlemsländer, lyckas nå en gemensam rekommendation om bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i den gemensamma fiskeripolitiken är det nödvändigt att kunna visa på tydliga kopplingar till relevanta delar av unionens miljölagstiftning. Om denna koppling inte är tydlig kan det innebära att åtgärden bedöms vara oproportionell.

5.4.2 Förslag till process för fortsatt arbete

1. *identifiera områden lämpliga som opåverkade områden*
I handlingsplanen för marint områdesskydd föreslog Havs- och vattenmyndigheten att minst ett sådant opåverkat område skulle utses per havsområde; Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken. I detta regeringsuppdrag har länsstyrelserna föreslagit ett antal områden som lämpliga för att utgöra opåverkade områden. Havs- och vattenmyndigheten har gjort en första bedömning av dessa områden och identifierat ett antal som kan vara lämpliga att gå vidare med. Detta arbete behöver koordineras med pågående arbete inom ramen för de regionala handlingsplanerna för marint områdesskydd.
2. *området förs in i naturvårdsregistret efter regeringens beslut*
För att öka tydligheten i skyddsarbetet och visa regeringens ambition att inrätta opåverkade områden som ska bevaras bör dessa förtecknas i naturvårdsregistret som nationella mål med stöd av 7 kap 27 § 3 punkten miljöbalken, oavsett om områdena finns i ekonomisk zon eller i territorialhavet. På detta sätt ges områdena geografisk avgränsning och ambitionen om att dessa ska förbli opåverkade uttrycks även om utpekandet i sig inte innebär skydd. De områden som identifierats i detta uppdrag har redan någon form av skydd som på detta sätt kompletteras, även om förtecknandet i sig inte innebär någon skärpning. Däremot ska myndigheterna och kommunerna inom ramen för sina ansvarsområden och befogenheter vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med

hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att skyddsområdet förtecknats. Skyddsarbete innebär skydd i vidare bemärkelse än endast i form av områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken.

3. *identifiera behov av bevarandeåtgärder*

Dessa områden som på ett representativt sätt täcker de huvudsakliga marina livsmiljöerna bör lämpligen hanteras var för sig för att behovet av skydd ska kunna motiveras i det enskilda fallet. Det är dock nödvändigt att de begränsningar som införs medför att samtliga områden skyddas på ett likartat sätt så de blir jämförbara vad gäller mänsklig påverkan.

4. *Samarbete mellan myndigheter och samråd*

För det fall flera olika typer av verksamheter behöver regleras skulle detta med fördel göras samlat på uppdrag av regeringen, detsamma om ett befintligt områdesskydd behöver kompletteras för att ge fullgott skydd. Om till exempel sjöfart och fiske utgör hot mot områdets opåverkade karaktär borde ett samlat grepp tas av samtliga ansvariga myndigheter. Det förefaller fördelaktigt att arbetet samordnas. I detta arbete är Havs- och vattenmyndigheten ett lämpligt nav för samordning eftersom myndigheten redan ansvarar för att bland annat ta fram förslag till havsplaner med tillhörande föreskrifter, reglera fiske, vägleda inom marint områdesskydd och ansvara för genomförandet av havsmiljöförvaltningen. I denna del av arbetet bör synpunkter inhämtas från intressenter. Kretsen av berörda blir troligtvis vid eftersom alla typer av verksamheter kan bli föremål för reglering.

a. *Beslut om områdesskydd*

Om det under arbetet konstateras att områden i territorialhavet som inte är naturreservat men där ansvarig länsstyrelse bedömer att bildande av naturreservat är motiverat bör en sådan process initieras. Syftet med naturreservatet och dess reservatsföreskrifter bör så långt möjligt sträva efter att området behåller sin opåverkade karaktär och ett starkt skydd för biologisk mångfald i ursprungligt skick.

b. *Införande av reglering/bevarandeåtgärder som ej omfattas av beslut om områdesskydd*

Om annan reglering behövs för att skydda områdets opåverkade karaktär, såsom fiskereglering eller reglering av sjöfart, bör ansvariga myndigheter arbeta för detta och att regleringen beslutas. Uppmärksammas behov av regeringens beslut för att införa havsplanföreskrifter bör förslag till sådana tas fram.

5. Kan det, under arbetet under punkt 4 konstateras att ansvariga myndigheter inte har rådighet över den reglering som behövs eller inte gemensamt kan hantera skyddsbehovet eller att detta är lämpligt bör ärendet överlämnas till regeringen med utförligt

underlag och dokumentation av de synpunkter som kommit in. Regeringen kan i detta läge besluta om föreskrifter, med stöd av havsplaneringsförordningen eller lag om ekonomisk zon och hantera påverkan samlat. Visar det sig behov av en ny rättslig form av områdesskydd eller andra åtgärder kan regeringen ta initiativ till detta.

5.4.3 Reglering av fiske inom opåverkade områden

Reglering av fiske som görs av Havs- och vattenmyndigheten kan antingen ske med stöd av de bemyndiganden som finns i fiskerilagstiftningen eller, på uppdrag av regeringen, genom ett s.k. Artikel 11-förfarande där EU-kommissionen, efter en gemensam rekommendation, antar en delegerad förordning. Om andra medlemsstaters fiskefartyg omfattas av regleringen kan enbart EU-förfaranden användas.

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.

Grunderna för att införa fiskeregleringar enligt artikel 11 är att dessa är *nödvändiga* för att uppfylla skyldigheter enligt fågeldirektivet artikel 4, art- och habitatdirektivet artikel 6 eller havsmiljödirektivet artikel 13.4. Inga andra grunder för reglering kan åberopas för tillämpning av artikel 11. De åtgärder som införs ska bidra till att nå målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra. För att införa fiskestopp i ett opåverkat område måste detta gå att motivera med de skyldigheter som följer för medlemsstaterna enligt nämnda artiklar. Om havsmiljödirektivet artikel 13.4 läggs till grund måste fiskeregleringen vara nödvändig för att bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden som har tillräcklig mångfald i ekosystemen. När det gäller skydd av Natura 2000-områden hänvisas till hela artikeln 6, som även inbegriper att skapa ett förvaltningssystem som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljöer och arter som skyddas i områdena genom bland annat lagar eller andra författningar, artikel 6.1, samt hindra försämring eller störning, artikel 6.2 och 6.3. Enligt EU-kommissionens

vägledning¹⁵ är faktorer som ska beaktas för bedömning om en livsmiljö försämrats inte enbart habitatens storlek utan även *”den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer finnas under en överskådlig framtid”* samt *”att bevarandestatusen för livsmiljöns typiska arter är gynnsam”*. Av detta bör reglering av fiske med stöd av artikel 11-förfarandet kunna täcka större delar av ett Natura 2000-område än enbart dess skyddade livsmiljöer om detta behövs för långsiktigt bevarande.

Synen på vad som är nödvändiga åtgärder kan skilja mellan medlemsstater, vilket innebär en utmaning i de förhandlingar som föregår en gemensam rekommendation. Vid införandet av fiskereglering i Bratten ingick även ett större havsområde i fiskeregleringen, område 14, som nu även föreslås som ett opåverkat område. I område 14 bedrevs lite eller ingen fiskeaktivitet. Området föreslogs ändå ingå i fiskeregleringen med en ansats om bevarande från framtida påverkan. EU-kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté (STECF) noterade detta i sin utvärdering och konstaterade att skyddet baserades på försiktighetsansatsen men accepterade det gemensamma förslag som utarbetats av de berörda medlemsstaterna Danmark, Tyskland och Sverige¹⁶. Erfarenheterna från Brattenprocessen visar att det finns möjlighet att även hantera risker för framtida påverkan från fiske inom ramen för den reglering som anses nödvändig för att nå målen inom havsmiljöförvaltningen.

¹⁵ Skötsel och förvaltning av natura 2000-områden, Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG avsnitt 3.6.

¹⁶ Se Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – 52nd plenary meeting report (PLEN-16-02)

Plenary meeting, 04-08 July 2016, Brussel, s 65.

6. Modernisering av regelverket för det kustnära fisket

Havs- och vattenmyndigheten ska se över och modernisera regelverket för det kustnära fisket i syfte att värna det kustnära svenska fisket.

✧ I detta regeringsuppdrag definieras kustnära fiske som det fiske som inte anses vara storskaligt pelagiskt eller demersalt fiske där fiskeresor regelbundet sker flera dagar i följd. För att räknas som kustnära fiske ska fiskeresorna huvudsakligen vara endygnsresor och landningarna främst ske i Sverige.

✧ Det har identifierats en rad möjliga åtgärder inom områdena digitalisering, tillstånd, kontroll och övrigt, som kan bidra till att värna det kustnära fisket genom att modernisera regelverket för detta fiske.

✧ Inom området ”digitalisering” är fokus på att förenkla ärendehanteringens så att handläggningstiderna kan kortas. En ökad grad av digitalisering leder även till att kvaliteten på inkomna ansökningar blir bättre, att transparensen ökar för sökanden genom bättre möjligheter att följa sitt ärende genom hela handläggningen samt att onödiga ”flaskhalsar” i dagens analoga flöde tas bort.

✧ Inom området ”tillstånd” införs bland annat lägre krav på sökanden vid ansökan om förlängning av fiskelicens vilket kommer minska den administrativa bördan för yrkesfisket.

✧ Inom området ”kontroll” regleras större delen av regelverket genom EU-bestämmelser, som inte tas upp i detta uppdrag. EU:s kontrollförfordning är föremål för översyn och hanteras i särskild ordning. Havs- och vattenmyndigheten föreslår emellertid ändringar vad gäller kustfiskejournalen samt den elektroniska loggboken.

✧ Inom området ”övrigt” tas det bland annat upp att Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och fiskets producentorganisationer har regelbundna samrådsmöten om olika frågor. Minst en gång per år, från år 2019, ska en särskild återkommande punkt på dagordningen vara om hur man kan se över och modernisera regelverket för det kustnära fisket.

✧ I respektive ändringsförslag anger myndigheterna när man avser påbörja arbetet med åtgärderna. Om inget nämns, innebär det att

arbetet med åtgärderna kommer prioriteras i det löpande arbetet. Genomförandet av förslag kommer i de flesta fall ske i form av sedvanligt beredningsarbete med samråd och remissförfarande men ibland i form av utvecklingsprojekt.

Det kustnära yrkesfisket är viktigt för Sverige och för detta regeringsuppdrag definieras kustnära fiske som det fiske som inte anses vara storskaligt pelagiskt eller demersalt fiske där fiskeresor regelbundet sker flera dagar i följd. För att räknas som kustnära fiske ska fiskeresorna huvudsakligen vara endygnsresor och landningarna främst ske i Sverige. Insjöfisket ingår inte i begreppet kustnära fiske i detta sammanhang. Vad gäller uttrycket modernisering så görs tolkningen att det handlar om att se över vad som går att förbättra och förenkla i gällande regelverk samt vad som kan göras för att öka förståelsen för det.

Det kustnära fisket har många utmaningar och regelverk som påverkar dem. Regleringar finns på EU-nivå, nationell, regional och lokal nivå. Fiskerinäringen upplever generellt sett reglerna som omfattande och ibland som krångliga och svåra att förstå. Det är EU:s och Havs- och vattenmyndighetens regelverk som reglerar yrkesfisket men även Jordbruksverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Livsmedelsverket har regelverk som påverkar. De ökande säl- och skarvpopulationerna längs Sveriges kust har skapat en växande konflikt med det kustnära fisket. Företrädare för fisket påpekar ofta att säl- och skarvpopulationerna måste minska, annars finns det snart inget kustnära fiske med garn och nät kvar. Åtgärder kring denna frågeställning tas emellertid inte upp i detta regeringsuppdrag.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket utför ett löpande arbete med att förbättra och revidera EU:s regelverk genom deltagande på olika nivåer inom EU:s institutioner samt genom att förse Regeringskansliet med underlag inför olika förhandlingar m.m. För närvarande pågår en särskild översyn av EU:s kontrollförordning¹⁷ som reglerar stora delar av fisket. Detta uppdrag omfattar därför inte de delar där en översyn av EU:s regelverk pågår, då det sker i särskild ordning.

Inom ramen för uppdraget följer det att de förslag som tas fram ska vara förenliga med visionen i den svenska maritima strategin samt relevanta mål i livsmedelsstrategin (prop. 2016/17:104). Visionen i den maritima strategin är att det ska finnas konkurrenskraftiga, innovativa och hållbara maritima näringar som kan bidra till ökad sysselsättning, minskad

¹⁷ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö. Livsmedelsstrategin innehåller tre strategiska områden: regler och villkor, kunskap och innovation samt konsument och marknad. Hänsyn har tagits till både den maritima strategin och relevanta mål i livsmedelsstrategin när åtgärder har tagits fram. Särskild hänsyn har också tagits till strategin om svenskt yrkesfiske 2020.

Det har identifierats en rad möjliga åtgärder som kan bidra till att värna det kustnära fisket genom att modernisera regelverket för detta fiske.

Målsättningen är att åtgärderna ska leda till att regelverket blir enklare och tydligare för yrkesfisket. Är spelreglerna lätta att uppfatta för samtliga leder det till ökad effektivitet för myndigheterna och yrkesfisket. Det är även viktigt att de föreslagna åtgärderna kan uppmuntra till fortsatt utveckling av svenskt fiske som både gynnar sysselsättning och minskar miljöbelastning.

6.1 Förslag på åtgärder

Förenklingar i regelverket på alla nivåer som underlättar för den enskilda fiskaren att göra rätt är eftersträvarsvärda. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket arbetar löpande med att förenkla regelverket för yrkesfisket. Havs- och vattenmyndigheten har en policy för hur arbete med regelförenkling ska ske i verksamheten och Jordbruksverket har en särskild ”färdplan” i sin verksamhet där ett av fokusområdena är förenkling.

Inom ramen för detta uppdrag har det inkommit flera förslag på åtgärder på hur regelverket för det kustnära fisket kan moderniseras i syfte att värna detta fiske. Förslag har inkommit från både myndigheter och länsstyrelser samt yrkesfiskets producentorganisationer. Samtliga förslag redovisas inte här utan endast de som bedömts kunna leda till åtgärder. Exempelvis har det inkommit flertalet förslag om att vissa EU-regleringar behöver tas bort men eftersom EU-regleringar hanteras i särskild ordning tas sådana förslag inte upp i denna rapport.

Det är inom följande fyra områden som ändringsförslagen har identifierats:

- Digitalisering
- Tillstånd
- Kontroll
- Övrigt

Av regeringsuppdraget följer det att de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av ändringsförslagen ska redovisas och det görs nedan i de fall det har varit möjligt och är relevant.

6.1.1 Digitalisering

Ärendehantering

Offentliga och privata aktörer går alltmer mot att digitalisera ärendehantering och såväl privatpersoner som yrkesaktiva förväntar sig att kunna utföra ärenden på internet. Det har exempelvis framkommit synpunkter på att handläggningen av olika ärenden i vissa fall är långsam. För att långsiktigt korta handläggningstiderna ska verksamheten utvecklas mot ökad digitalisering. En ökad grad av digitalisering leder till att kvaliteten på inkomna ansökningar blir bättre, att transparensen ökar för sökanden genom bättre möjligheter att följa sitt ärende genom hela handläggningen samt att onödiga "flaskhalsar" i dagens analoga flöde tas bort. Detta bidrar sammantaget till kortare handläggningstider. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket avser också införa att beslut i enklare ärenden ska kunna fattas automatiskt och elektroniskt, på så sätt minskas handläggningstiden ytterligare. Detta förutsätter dock att extra resurser för digitalisering av verksamheten avsätts till myndigheterna.

Utveckling av hemsidor

För att öka förståelsen för regelverket kommer myndigheterna vidareutveckla och uppdatera sina hemsidor med information löpande. Det ska vara lätt för yrkesfisket att kunna ta del av den information som gäller dem själva och förstå den eller att snabbt få svar på frågor som de kan tänkas ha. Ju fler svar som de kan få genom hemsidor, desto mindre tid kommer användas för att på andra sätt kontakta myndigheterna.

Tydligare instruktioner för blanketter/förbättra vägledningar

I syfte att förenkla för yrkesfisket kommer myndigheterna ta fram bättre instruktioner för hur olika blanketter ska fyllas i. Likaså avser myndigheterna se över befintliga vägledningar och manualer och ta fram nya för specifika delar inom yrkesfisket. Informationen ska vara tydlig och enkel att förstå. Myndigheterna har också som målsättning att webb-baserade utbildningar ska införas vid större förändringar inom fisket. Genom att utveckla blanketter, vägledningar och manualer samt införa elektroniska utbildningar kan förståelsen för regelverket öka vilket bör leda till kortare handläggningstider och ökad regelefterlevnad.

6.1.2 Tillstånd

Mindre krav vid ansökan om förlängning av fiskelicens

För yrkesmässigt fiske i havet krävs fiskelicens. Vid ansökan om förlängning av fiskelicens behöver sökanden skicka in deklARATIONER för de tre senaste åren. För att minska administrationen för yrkesfisket avser Havs- och vattenmyndigheten att endast begära in deklARATIONER vid behov.

Varje år inkommer det drygt 220 ansökningar om förlängningar av fiskelicens.

Ändring av särskilda tillstånd

Utöver fiskelicens krävs ofta särskilt tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet. Syftet med de särskilda tillstånden är att fördela fiskemöjligheter mellan fiskelicensinnehavare och styra användningen av redskap. Havs- och vattenmyndigheten ser hela tiden över möjligheten att förenkla för fisket genom att exempelvis införa särskilda tillstånd för vissa arter/redskap så att de inte behöver ansöka om dispenser årligen eller att ta bort särskilda tillstånd om behovet inte föreligger längre. För att ytterligare minska administrationen för yrkesfisket kommer myndigheten 2019 utreda om det finns behov av att de särskilda tillstånden fortsatt ska gälla ett år eller om det finns möjlighet att kunna ha längre tidsperioder för några av dem. Inom detta arbete kommer också frågan utredas om tillståndshavare ska behöva ansöka om tillstånd årligen, vilket de redan idag inte behöver göra för flertalet tillstånd då myndigheten skickar ut förnyade tillstånd om vissa krav är uppfyllda, samt om det ska finnas krav på att tillståndshavaren ska vara befälhavare på ett fiskefartyg när fiske bedrivs.

Alternativa möjligheter vid bedömning av tillgången på fiske

Det har framkommit synpunkter om att tillämpningen av reglerna kring resurstillträdet kan utvecklas och anpassas mer till lokala förutsättningar. Vid tillträdesfrågor ska tillgången på fisk bedömas och då används som underlag biologisk rådgivning från SLU Aqua. Den utgår vanligtvis från större geografiska områden vilket innebär att om en sökande vill fiska i ett mindre geografiskt område, där beståndssituationen av en viss art är god, så kan sökanden få avslag på sin ansökan om fiskelicens eftersom den biologiska rådgivningen för den arten grundar sig på ett mycket större geografiskt område där beståndssituationen kan ses som mindre bra.

För att fisket ska vara långsiktigt hållbart är det viktigt med en god vetenskaplig rådgivning. För att förbättra denna ska Havs- och vattenmyndigheten och SLU Aqua 2018 inleda ett arbete som syftar till att förbättra den geografiska upplösningen i den biologiska rådgivningen. Havs- och vattenmyndigheten kommer vidare utreda hur detta kan tillämpas i tillträdeshanteringen.

Utförsel av fiskekapacitet

För att motverka en kapacitetsökning inom den svenska fiskeflottan tillämpas genom EU:s bestämmelser regler för in- och utförsel av fiskekapacitet, d.v.s. bruttoton (mått på ett fartygs storlek och lastförmåga) och kilowatt (motorstyrka). Bestämmelserna om in- och utförsel av fiskekapacitet har varit oförändrade under lång tid och det finns därför behov av att se över detta regelverk så att det blir enklare att nyetablera sig

inom fisket och för yrkesfiskare att modernisera sina fartyg under förutsättning att beståndssituationen medger detta. En översyn av regelverket har påbörjats där särskilt fokus kommer att ligga på att se över utförselkraven för fiskekapaciteten.

Utteckling av system att fördela fiskemöjligheter inom demersalt fiske

Den nu gällande grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik trädde i kraft den 1 januari 2014. En grundläggande förändring i förvaltningen är att en skyldighet att landa fångst av alla kvoterade arter införs gradvis fram till år 2019. Införandet av landningsskyldigheten ställde krav på ett nytt system för att fördela fiskemöjligheterna i det svenska demersala fisket eftersom det gjordes en övergång från en landningsbaserad till en fångstbaserad förvaltning. Ett nytt system för fördelning av fiskemöjligheter infördes därför den 1 januari 2017 som huvudsakligen bygger på årsvisa individuellt fördelade fiskemöjligheter. Detta innebar en modernisering av regelverket för det kustnära fisket i många led. I syfte att värna det kustnära fisket i Östersjön har en regional extratilldelning av torsk införts för de 21 fiskelicensinnehavare som endast bedriver trålfiske i Östersjön. Vid utformningen av det nya systemet togs också särskild hänsyn till det småskaliga fisket med passiva redskap som fiskar inom kustkvoter som inte är fördelade på individuell nivå. Tidigare veckoransoner på kustkvoten togs bort och fisket kan istället ske utan fångstbegränsningar efter nästan samtliga arter (undantaget torsk och makrill i Västerhavet). För tillfället genomför Havs- och vattenmyndigheten en utvärdering av det första året med det nya systemet för fördelning av demersala fiskemöjligheter. Utvärderingen och förslag på eventuella justeringar av systemet har av tidsmässiga skäl inte kunnat hanteras inom ramen för detta uppdrag. Eventuella behov av förändringar inför 2019 kommer, efter samråd med intressenter, att remitteras hösten 2018.

Kustkvoter

Det har framkommit synpunkter på att det finns oklarheter kring det småskaliga kustnära fiskets tillgång till Sveriges fiskekvoter. Kustkvoterna är främst tillgängliga för mindre fartyg som bedriver fiske med vissa passiva redskap. Dessa fartyg omfattas inte av det ovanbeskrivna demersala systemet eller lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter att fiskerättigheter ("Pelagiska systemet" som går in i en ny period 2020. Dessa oklarheter anses leda till en osäkerhet för denna del av yrkesfisket då de mellan åren inte vet hur stor andel av kvoterna de kommer att få tillgång till. Därför avser Havs- och vattenmyndigheten utreda om det finns möjlighet att införa som målsättning att kustkvoterna ska vara tillräckligt stora för att myndigheten ska ha goda möjligheter att kunna tillgodose regionala och småskaliga fiskeintressen samtidigt som tilldelningen till det fiske som bedrivs utanför kustkvoten inte får bli för låg. Detta arbete

kommer att ske inom ramen för utveckling av de demersala och pelagiska systemen.

6.1.3 Kontroll

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att kontrollera den fisk som fångas, landas, importeras, exporteras, transporteras och säljs i Sverige. Detta sker bland annat genom att följa upp fångster och kvoter samt utföra dokument-, landnings-, transport- och handelskontroller. Större delen av regelverket som omfattar kontroll av det svenska yrkesfisket regleras genom EU-bestämmelser och såsom nämnts tidigare tas EU-bestämmelser inte upp inom denna del av uppdraget. Sverige har dock möjlighet att införa stramare regelverk än vad EU kräver genom att införa nationella regler, vilket skett i några fall.

Utveckling av den elektroniska loggboken (e-loggbok)

Fiskets rapportering av fångst är grundläggande för uppföljningen av svenska fiskekvoter. Alla fartyg över 12 meter ska vara utrustade med elektronisk fiskeloggbok och idag är det drygt 150 fiskelicensinnehavare som rapporterar i e-loggbok. Det nuvarande elektroniska rapporteringssystemet, vCatch, har använts av myndigheten sedan år 2010 och levereras av en extern leverantör. Många förbättrings- och utvecklingsåtgärder har framförts genom åren av både användarna av systemet och av de som administrerar och förvaltar systemet på myndigheten. Mot bakgrund av de gemensamma behoven har myndigheten beslutat att, i nära samarbete med näringen, utveckla ett eget elektroniskt rapporteringssystem som ska ersätta det nuvarande systemet. Arbetet med detta kommer att påbörjas under år 2018. Syftet är att utveckla ett mer flexibelt och användarvänligt system som gör det lättare för fiskaren att rapportera rätt. Detta ger också ett bättre underlag för kvotavräkning och bidrar till ökad regelefterlevnad och förbättrad säkerhet. Ett egenutvecklat system ger också större möjligheter till att anpassa systemet.

Kustfiskejournal

Fartyg under 10 meters längd som fiskar med passiva redskap ska i normalfallet redovisa sina fångster i en så kallad kustfiskejournal. Det har inkommit synpunkter på att kustfiskejournalen, där rapportering sker per post en gång varje månad, borde ersättas med elektronisk rapportering för att undvika felrapportering och införa lika villkor för samtliga yrkesfiskare. I det pågående arbetet med översyn av EU:s kontrollförfordning har Havs- och vattenmyndigheten uttryckt önskemål till EU-kommissionen om att all fångstrapportering bör ske elektroniskt. Arbetet med kontrollförfordningen förväntas inte vara slutfört inom den närmaste tiden och myndigheten har därför nyligen infört i de nationella föreskrifterna att befälhavare som för kustfiskejournal ska registrera och rapportera sina fångster av makrill

elektroniskt inom 48 timmar efter det att redskapen har vittjas på samma sätt som redan sker för lax. För att konkurrensförhållandena ska vara lika för samtliga yrkesfiskare och säkerställa en effektiv kvotavräkning på kustkvoten så har detta regelverk införts. Myndigheten kommer se över om liknande rapportering ska införas i ytterligare fisken.

6.1.4 Övrigt

Genomgång av äldre föreskrifter

För att yrkesfisket ska förstå regelverket är det viktigt att reglerna är enkla och begripliga. Havs- och vattenmyndigheten har därför redan år 2015 påbörjat ett omfattande arbete med att gå igenom de föreskrifter på fiskets område som gällt under lång tid. Detta är föreskrifter som det inte har gjorts någon mer övergripande genomgång av på flera år och då föreskrifterna med tiden har blivit allt mer svårlästa, på grund av många mindre justeringar, finns ett stort behov av att se över dagens regler. Utöver granskningen av föreskrifterna ur ett klarspråksperspektiv, ingår det i översynen att granska reglerna ur ett regelförenklingsperspektiv avseende fiskets bördor. Den fortsatta genomgången av föreskrifterna kan förväntas leda till att olika regelverk förenklas och på så sätt underlättar för yrkesfisket.

EHFF - ansökningsförfarande

Det har framkommit synpunkter om att regelverket för att ansöka om stöd genom EHFF (Europeiska havs- och fiskerifonden) kan upplevas som administrativt betungande eller att handläggningstiden är lång. Jordbruksverket arbetar emellertid med en ny rutin för rimlighetsbedömning som ska ge mindre arbete med kompletteringar för sökande. Handläggningstiden kommer på detta sätt att minskas.

Utveckling av selektiva och skonsamma redskap

Inom ramen för genomförandet av landningsskyldigheten är det nödvändigt att de oönskade fångsterna inom fisket minskar. Regeringen har under åren 2014 – 2018 avsatt medel för utveckling av selektiva och skonsamma redskap. Arbetet med detta har till stor del skett i samarbete mellan yrkesfisket och SLU Aqua. Havs- och vattenmyndigheten och Statens jordbruksverk har även deltagit i prioritering och finansiering av projekt. Det har genomförts drygt 30 projekt. Satsningar har gjorts inom både demersalt fiske i Östersjön och Västerhavet och i pelagiskt fiske. Sedan år 1994 har också Program Sälar och Fiske (ett råd bestående av representanter från Havs- och vattenmyndigheten, SLU, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, länsstyrelser och yrkesfiskare) arbetat med att utveckla sälsäkra redskap och forskat om relationen mellan det kustnära fisket och marina däggdjur och fåglar. För att minska bottenpåverkan, öka selektiviteten

och minska konflikten med marina däggdjur är det angeläget med en fortsatt finansiering av utveckling av selektiva och skonsamma redskap.