



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2024-01-18

Ärendenummer  
NV- 06307-23

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet  
li.remissvar@regeringskansliet.se

## Naturvårdsverkets yttrande över SOU 2023:20 Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, slutbetänkande LI2023/02507

### Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Vi bedömer att förslaget bidrar till att på ett effektivt sätt uppnå svenska miljömål, EU-mål och internationella åtaganden.

Naturvårdsverket är positivt till ett förtydligat svenskt införande av habitatdirektivets artikel 6.2, som handlar om att förhindra försämringar i Natura 2000, genom att införa en ny artikel 16 a i förordningen om områdesskydd. Förtydligandet bör gälla allt som omfattas av artikel 16, inte bara fiskereglering.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att utvidga möjligheterna till föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen genom en ny paragraf, 20 a §, i fiskelagen.

Naturvårdsverket instämmer även i förslaget att fiskelagstiftningen används för att reglera bottentrålning i marina skyddade områden. Naturvårdsverket anser att det inte bör finnas en undantagsmöjlighet från förbudet. Om undantag ändå ska kunna beviljas bör villkoren för det, och syftet med förbudet, beskrivas tydligare. Ett förslag från Naturvårdsverket är i så fall att Havs- och vattenmyndigheten bara ska kunna meddela undantag efter samtycke från den myndighet som har fattat beslut om aktuellt skyddat område. När det gäller nationalparker hamnar en sådan samtyckesrätt primärt på regeringen. Det kan också övervägas om undantag endast ska vara möjliga för enskilt vatten.

Naturvårdsverket anser att delbetänkandets förslag om att begränsa länsstyrelsernas rätt att använda ordningsföreskrifter med grund i miljöbalken för att begränsa fiske i marina naturreservat inte bör genomföras.

Naturvårdsverkets anser att ersättningsfrågan inte är tillräckligt väl utredd, och att förslagen i denna del i nuläget inte kan läggas till grund för lagstiftning. Vi saknar bland annat ställningstaganden avseende vilka skillnader som den nya lagstiftningen är tänkt att medföra jämfört med den nu rådande.

## Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

### Bra med reglering av bottentrålning i skyddade områden

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att fiskelagstiftningen används för att reglera bottentrålning i marina skyddade områden. Naturvårdsverket instämmer även i förslaget att utvidga möjligheterna till föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen genom en ny paragraf, 20 a §, i fiskelagen (1993:787). Vi bedömer att dessa förslag bidrar till att uppnå svenska miljömål, EU-mål och internationella åtaganden på ett effektivt sätt.

Naturvårdsverket vill också framhålla att för att få ett effektivt skydd för utpekade arter och naturtyper kan förbud mot bottentrålning eller andra fiskeregleringar behövas även utanför gränsen till berörda Natura 2000-områden eller andra skyddade områden, och även utanför trålgränsen. Det bör därför utredas vilka ytterligare arealer som behöver bottentrålningsförbud i syfte att ge ett tillräckligt skydd. Bottentrålning har inte bara direkta effekter på den trålade ytan, utan även indirekta effekter i omgivningen genom till exempel sedimenttransport och ekosystemeffekter. Sådana effekter kan sträcka sig flera kilometer från den bottentrålade ytan.<sup>1</sup>

### Ett tydligare nationellt införande av artikel 6.2 habitatdirektivet behövs

Utredningen föreslog redan i sitt delbetänkande 2022:66 ett förtydligat svenskt införande av artikel 6.2 i habitatdirektivet, som i korthet handlar om att förhindra relevanta försämringar i Natura 2000, genom att införa en ny artikel 16 a i förordningen om områdesskydd. Naturvårdsverket anser att det skulle bli en förbättring jämfört med nuläget men vill passa på att lägga till följande, som komplettering till vårt yttrande över delbetänkandet. Utredningen har haft ett avgränsat uppdrag och föreslår därför att den nya paragrafen ska gälla fiske i havet, men enligt Naturvårdsverkets mening bör den föreslagna 16 a § gälla alla slags åtgärder. Denna ändring bör enligt Naturvårdsverkets mening kunna göras oberoende av hur övriga förslag i utredningen genomförs eller inte.

För att de här aktuella bestämmelserna ska få avsedd effekt borde de göras tillämpliga även i svensk ekonomisk zon. Utredningens tolkning är att reglerna inte kommer att bli tillämpliga i zonen. Om detta stämmer skulle det vara lämpligt med en ändring av 7 kap. 32 § miljöbalken, för att säkerställa ett korrekt genomförande av artikel 6.2 art- och habitatdirektivet.

### Generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden- en ny princip

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om ett generellt bottentrålningsförbud för samtliga marina skyddade områden. Naturvårdsverket vill poängtera att det bör vara ett undantagsfall att reglera verksamheter med sektorslagstiftning specifikt i skyddade områden men inte utanför. Vi menar att det finns en risk att det upparbetade förtroende som finns mellan aktörer avseende områdesskydd kan påverkas negativt om man utgår från ett generellt förbud i stället för att utgå från respektive områdes förutsättningar.

Dock anser vi att just när det gäller bottentrålning bör ett förbud vara positivt för naturvårderna i samtliga skyddade områden. Därför kan ett undantag från huvudprincipen vara motiverad i detta fall. Naturvårdsverket hade dock hellre

---

<sup>1</sup> Policy brief, Stockholm University Baltic Sea Centre, <https://www.su.se/stockholm-university-baltic-sea-centre/policy-analysis/policy-briefs-and-fact-sheets/bottom-trawling-threatens-european-marine-ecosystems-1.590195>

sett att det generella förbudet skulle gälla för ett större gränsbestämt område där bottentrålning bedömts skadligt för naturvärdena, såväl utanför som innanför skyddade områden.

#### **Generellt förbud mot bottentrålning ska gälla även i framtida skyddade områden**

Naturvårdsverket ställer sig positiv till att det generella förbudet ska gälla även för framtida skyddade områden. Naturvårdsverket anser dock att konsekvenserna av att det generella bottentrålningsförbudet ska gälla även i framtida skyddade områden bör tydliggöras. Exempelvis kan det uppstå problem när gränsen mellan enskilt och allmänt vatten inte är tillräckligt utredd.

#### **Möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela undantag**

Naturvårdsverket föreslår i första hand att ett generellt förbud utan undantagsmöjlighet införs. Även om undantag skulle införas i relativt få fall skulle det administrativa arbetet kunna bli omfattande. Havs- och vattenmyndigheten skulle behöva utreda behovet av undantag, och samråda med beslutsmyndigheter. Om undantagsmöjligheter ändå införs vill Naturvårdsverket framföra att Havs- och vattenmyndigheten bör vara den myndighet som får bemyndiganderätt att meddela undantag för trålfiskeförbudet i marina skyddade områden. Det bör dock tydliggöras att undantag inte får beviljas om beslutsmyndigheten för områdesskyddet är emot det. Naturvårdsverket vill vidare framföra att det bör förtydligas att syftet med förbudet mot bottentrålning både är att skydda befintliga naturvärden och att bidra till att öka naturvärden i det berörda området och dess omgivning, och att undantag inte ska medges om bottentrålningen riskerar att äventyra detta syfte eller syftet med något skyddat område. Om bottentrålningen riskerar att påverka ett Natura 2000-område negativt bör undantag bara kunna meddelas efter att tillstånd meddelats i enlighet med 7 kap. 28 b § eller 29 § miljöbalken. Det kan även övervägas om möjligheten att medge undantag, om det införs, endast ska gälla för enskilt vatten, eftersom fiskebegränsningar där i betydligt högre grad än på allmänt vatten riskerar att inskränka någon enskilds berättigade intresse eller påverka pågående markanvändning. Slutligen anser Naturvårdsverket att eventuella undantag från förbudet mot bottentrålning normalt ska behandlas som myndighetsbeslut för enskilda fall, som också blir överklagningsbara. Om regeringen ändå överväger utredningens förslag att i föreskriftsform generellt tillåta avsteg från trålningsförbudet vill Naturvårdsverket påpeka att detta kan utgöra en sådan plan som i sig behöver tillståndsprövas enligt artikel 6.3 art- och habitatdirektivet. Trots vad utredningen skriver kan antagandet av sådana föreskrifter därmed inte frikopplas från tillståndsreglerna för Natura 2000.<sup>2</sup> Därmed behövs troligen också en överklaganderätt för miljöorganisationer införas som kan tillämpas vid antagande av sådana föreskrifter som generella undantag.

#### **Hantering av samråd om undantagsmöjlighet införs**

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att undantag från trålfiskeförbudet enligt fiskelagen endast får meddelas efter samråd med den myndighet som har fattat beslut om aktuellt skyddat område, med förtydligandet enligt ovan.

Naturvårdsverket bedömer att ett förtydligande även behövs angående på vilken myndighet samrådsplikten ska gälla. Det behöver förtydligas för de

---

<sup>2</sup> jfr s. 62–63

skyddsformer som beslutats av regeringen, det vill säga Natura 2000-områden och nationalparker. När det gäller Natura 2000-områden är Naturvårdsverkets bedömning att samrådet helst bör ske med den länsstyrelse som är ansvarig för bevarandeplan och tillsyn av respektive område. Beträffande nationalparker föreslår vi att samrådet sker med Naturvårdsverket. Förtydligande behövs även beträffande naturreservat och biotopskyddsområden som beslutats av kommun. Där anser Naturvårdsverket att samråd som genomförs med berörd kommun är en möjlig lösning.

#### **Ett utvidgat bemyndigande i fiskelagen 20 a §**

Utredningen tog upp sitt förslag till ny paragraf, 20 a §, i delbetänkandet, men då det först nu går att se detta i ett sammanhang vill Naturvårdsverket framföra följande. Genom föreslagna paragraf 20 a § i fiskelagen ska bemyndigandet i 20 § första stycket att meddela föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen utvidgas, genom att möjliggöra regleringar för att nå bevarandemål i Natura 2000 även om sådana skulle innebära att fisket avsevärt försvåras.

Naturvårdsverket ser förslaget som ett steg i rätt riktning men konstaterar att det bara täcker de behov som finns för att möta bevarandemål för Natura 2000-områden och inte skulle gå att använda för marina skyddade områden som inte är utpekade till Natura 2000. En ytterligare utökning av bemyndigandet till att omfatta även marina skyddade områden som inte är Natura 2000-områden förefaller lämpligt. Förslag med den innebörden finns i Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83) och frågan torde vara uppe inom den pågående översynen av fiskelagen (dir. 2022:92). Om det av naturvårdsskäl behövs en tidsbegränsad fiskereglering i till exempel ett naturreservat för att det ska uppfylla syftet kan beslut med grund i fiskelagen enligt Naturvårdsverkets uppfattning vara mer rationellt än att ändra reservatsbeslutets föreskrifter.

#### **Ett utvidgat bemyndigande i fiskelagen 20 b §**

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om ett utvidgat bemyndigande i fiskelagen 20 b § om att meddela föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen som även omfattar förbud mot bottentrålning när fiske avsevärt försvåras.

#### **Ersättning till följd av ett trålningsförbud**

Naturvårdsverket anser att ersättningsfrågan inte är tillräckligt väl utredd, och att bestämmelserna i denna del i nuläget inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Naturvårdsverket saknar en tydlig redovisning om varför den nuvarande punkten 6 i 31 kap. 4 § miljöbalken om ersättning för skydd av Natura 2000-områden är otillräcklig för att uppnå det syfte som utredningen avser. Vi saknar även en beskrivning av vad som ska ersättas enligt punkten 6 och den nya punkten 8, d.v.s. vad skillnaden är mellan punkterna. Eftersom fiskeverksamhet i Natura 2000 kan vara tillståndspliktigt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken är detta en viktig skiljelinje. På samma sätt kan förbud enligt föreskrifter meddelade med stöd av 20 b § fiskelagen leda till ersättningskrav enligt nuvarande punkten 6, även om utredningen anser att någon ny ersättningsbestämmelse inte behövs. Även om ingen ny ersättningsbestämmelse införs som kopplar till bottentrålning kan fiskerättsinnehavare eventuellt vilja stämma staten baserat på befintliga bestämmelser i 31 kap. miljöbalken. Särskilt mot bakgrund av befintliga oklarheter kring gränserna mellan enskilt och allmänt vatten finns det osäkerhet kring hur långt en sådan ersättningsrätt skulle sträcka sig.

Påverkas pågående markanvändning?

Även om utredningen kan ha rätt i att det sällan bör vara tal om pågående markanvändning i de skyddade områden där trålningsförbud nu blir aktuella (jfr SOU 2023:20 s. 68), kan dessa rättsliga oklarheter bidra till långdragna processer i domstol. Det förefaller också vara en brist i sammanhanget att utredningen inte närmare har analyserat vad pågående markanvändning inkluderar avseende fiske. Att en verksamhet inte i nuläget bedrivs på ett visst sätt innebär enligt praxis inte ensamt ett hinder mot att det ändå kan betraktas som pågående markanvändning (jfr. NJA 2015 s. 323). Utredningen tycks dock ha utgått enbart från en nulägesanalys och inte en rättslig analys. Genom en inskränkning av nuvarande punkten 6 hade problemet i viss mån hanterats men det hade då krävts en analys om det är förenligt med 2 kap. 15 § regeringsformen att göra en sådan inskränkning.

Finns det retroaktivitet i ersättningsrätten?

Naturvårdsverket anser att det hade varit önskvärt om utredningen redogjort för hur frågor om retroaktivitet kopplat till enskilda ersättningsrätt ska hanteras av staten. Uppstår en möjlighet att stämma staten genom införandet av föreskrifter enligt 20 b §? Gäller det även om trålningsförbud redan gäller i ett skyddat område och möjligheten att väcka talan mot staten med anledning av det har reglerats eller preskriberats? Även för områden där bottentrålning inte uttryckligen har förbjudits kan frågan ha övervägts på andra sätt eller reglerats indirekt.

Kan det bli ett otillåtet statligt stöd?

Vad gäller frågan om otillåtet statligt stöd har utredningen inte redovisat på vilka grunder förslaget är förenligt med EU-domstolens senaste praxis på området. Det är därför oklart om den frågan i sig är tillräckligt väl utredd för att ersättningsförslaget ska kunna ligga till grund för lagstiftning.

Havs- och vattenmyndigheten bör vägleda i ersättningsfrågor

Naturvårdsverket anser att ersättningsfrågor i enskilda fall som gäller fiskerätt bör utredas av Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten bör också vara ansvarig för vägledning till länsstyrelserna i denna fråga. I synnerhet eftersom ersättningsrätten uppkommer genom ett beslut med stöd av fiskelagen och att Havs- och vattenmyndigheten har kompetensen att bedöma värdet på begränsningar av fiske.

### **Viktigt att länsstyrelsen har kvar full rådighet vid inrättande av nya marina naturreservat och vid komplettering av föreskrifter för befintliga dito**

Naturvårdsverket vill också framhålla att det är centralt att länsstyrelsernas arbete med att skydda marina miljöer genom skyddsinstrumentet naturreservat kan fortsätta som tidigare. Marina naturreservat utgörs ofta av stora helhetsmiljöer med både akvatiska och terrestra delar. Där kan det finnas behov av att, genom ett skyddsbeslut, permanent säkerställa både att negativ påverkan på denna helhetsmiljö hindras, och möjligheten för förvaltaren att utföra nödvändiga skötsel- och restaureringsåtgärder. Detta kan också vara det lämpligaste sättet att säkerställa värdena inom Natura 2000-områden. För att ett fullständigt skydd för dessa områden ska kunna införas bör länsstyrelserna därför även fortsättningsvis kunna använda samtliga föreskriftsmöjligheter som finns i miljöbalken idag, även i de fall då de berör fiske med olika metoder. Beslut om fiskebegränsningar med grund i fiskelagen är enklare att ändra än

reservatsbeslut och passar därför enligt Naturvårdsverkets mening bättre för regleringar som kan behöva justeras. Det är av den anledningen lämpligt att både ha kvar möjligheten till fiskeregleringar enligt miljöbalken och öka möjligheten till fiskeregleringar av miljöskäl med grund i fiskelagen. Därför menar Naturvårdsverket att förslaget i delbetänkandet om att i vissa fall begränsa länsstyrelsernas rätt att använda förbud enligt 7 kap 30 § miljöbalken inte bör införas.

Vi vill påpeka att det finns en viss bristande logik i förslaget att inskränka länsstyrelsen rätt att meddela fiskeföreskrifter i marina skyddade områden och att samtidigt koppla detta till en inskränkning av 7 kap. 30 § miljöbalken. Detta beror på att Natura 2000-områden ofta överlappar med naturreservat eller nationalpark, och att beslut om inskränkningar av fiske normalt inte tas enbart med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken. Utredningen har sett sig förhindrade att meddela ändringar i andra bestämmelser som gäller föreskriftsrätt (SOU 2022:66 s. 87). Den situation som utredningen förhåller sig till är därmed inte fullt ut den tillämpning som råder i praktiken, vilket kan medföra stora oklarheter vid ett genomförande av förslaget. Ovanstående om rådigheten utgör en ändring av vårt tidigare remissvar över utredningens tidigare delbetänkande, SOU 2022:66. Det är dock först nu när vi ser helheten i utredningens förslag som vi har kunnat göra en fullständig bedömning av förslagets effekter.

#### **Ökade administrativa kostnader**

Naturvårdsverket vill framhålla att utredningens förslag inte innehåller någon beräkning av förväntade administrativa kostnader för staten. Naturvårdsverket ser dock en risk att det kan bli betydande belopp.

Ett generellt förbud med potentiell ersättningsrätt innebär att samtliga fiskerättighetsinnehavare, åtminstone vad beträffar enskilt vatten, bör beredas tillfälle att göra anspråk på ersättning som en följd av den föreslagna ändringen av MB 31 kap 4 §. Att utreda vilka fiskerättsägare som berörs av ett sådant beslut innebär ett stort och tidskrävande arbete som i dagsläget utförs av Lantmäteriet. Även om utredningen bedömer att ersättningsnivåerna är låga så kan förslaget medföra många fastighets- och arkivutredningar. Det kan även medföra fastighetsbestämningsförrättningar av skiljelinjen mellan enskilt vatten och allmänt vatten då detta inte är utrett i stora delar av landet. Dessutom tillkommer uppgiften att informera dessa markägare om deras eventuella rätt till ersättning, vilket enligt utredningens förslag är länsstyrelsernas ansvar. Efter inkomna ansökningar tillkommer ett omfattande arbete för Naturvårdsverket alternativt Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna att utreda ersättningsrätt och att värdera ersättningsbelopp.

Vi anser vidare att det är otydligt hur förslaget förhåller sig till 31 kap 13 § miljöbalken om att den som vill göra anspråk på ersättning ska göra det till mark- och miljödomstolen inom ett år. Det är inte helt klarlagt när beslut till följd av fiskelagen ska anses ha vunnit laga kraft, och vilken roll ett eventuellt avslag på dispensansökan spelar i det sammanhanget. Relevanta förhållanden kring gränser mellan enskilt och allmänt vatten, samt vilka som innehar fiskerätten i vilka områden, är ofta komplicerade. Om eventuell ersättningstalan ska väckas mot staten inom ett år lägger detta en omfattande utredningsbörda på myndigheterna. Det kan påverka de enskilda fiskerättsinnehavarna negativt eftersom de kan gå miste om sin rätt till ersättning ifall de inte själva bevakar sin rätt. Vidare saknar vi en analys av hur ersättningsrätt ska hanteras i områden som redan är skyddade enligt miljöbalken.

**Viktigt att information om regleringarna blir lättillgänglig**

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att information om var till exempel bottentrålningsförbud gäller delas mellan myndigheter så att informationen når fram till de som är mest berörda, oavsett om regleringen beslutats med grund i fiskelagen eller i miljöbalken.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, handläggarna Mikael Lindberg, Joar Ekenstaf, Conny Jacobson, Olof Ekström och Erik Stigell.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.fjr@regeringskansliet.se

kn.registrator@regeringskansliet.se