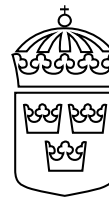


Regeringens proposition

2024/25:81



Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden

Prop.
2024/25:81

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 januari 2025

Ulf Kristersson

Andreas Carlson
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att bemyndigandet i fiskelagen (1993:787) att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske ska utvidgas på så sätt att föreskrifter om förbud mot bottentrålning ska få meddelas även om de är så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Detta ska gälla om föreskrifterna avser fiske i marina nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden eller Natura 2000-områden. Även vissa följdändringar föreslås.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bemyndigandet att föreskriva om naturvårdshänsyn vid fiske ska utvidgas.....	8
5	Ikraftträdande.....	16
6	Konsekvenser.....	16
6.1	Konsekvenser för enskilda	16
6.2	Konsekvenser för det allmänna	18
6.3	Konsekvenser för miljön	18
6.4	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten.....	18
7	Författningskommentar.....	18
7.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	18
7.2	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	19
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)	21
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	22
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	25
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 januari 2025	27

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2024/25:81

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 4, 9 och 15 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:24 *Föreslagen lydelse*

31 kap.

4 §¹

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller

8. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787).

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

9 §²

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket i skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket i skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i

¹ Senaste lydelse 2025:000.

² Senaste lydelse 2025:000.

20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

20 § tredje stycket / fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.

15 §³

Har ersättning enligt 4 § betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd eller dispens, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning ska väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Rätten att föra talan går annars förlorad.

Om anspråket grundas på ett beslut att upphäva sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787), ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har upphört att gälla och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Om anspråket grundas på ett beslut att upphäva sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket / fiskelagen (1993:787), ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har upphört att gälla och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

³ Senaste lydelse 2025:000.

2.2 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs att 20 och 20 a §§ fiskelagen (1993:787) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:24

Föreslagen lydelse

20 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Andra stycket gäller inte föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför

Andra stycket gäller inte

1. en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller

1. föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför

a) en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller

b) att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna, och

2. att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

2. föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i områden i havet som

a) har förklarats som nationalpark enligt 7 kap. 2 § miljöbalken,

b) har förklarats som naturreservat enligt 7 kap. 4 § miljöbalken,

c) utgör ett biotopskyddsområde enligt sådana föreskrifter eller beslut som avses i 7 kap. 11 § miljöbalken, eller

d) har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken. Prop. 2024/25:81

20 a §²

Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

² Senaste lydelse 2025:000.

3 Ärendet och dess beredning

Den 23 januari 2020 gav regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen (N2020/00130). Uppdraget redovisades till regeringen den 1 september 2020 (Havs- och vattenmyndighetens dnr 325-2020). I redovisningen gjorde myndigheten bedömningen att det fanns anledning att utreda förutsättningarna för att ändra 20 § fiskelagen (1993:787) så att bestämmelsen ska kunna tillämpas som bemyndigande till de föreslagna förordningsändringarna.

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden (dir. 2022:22). Uppdraget omfattade bl.a. att överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller genom andra författningsändringar. Denna del av uppdraget redovisades den 15 maj 2023 i slutbetänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI 2023/02507).

I denna proposition behandlas det lagförslag i betänkandet som innebär att bemyndigandet i 20 § fiskelagen utvidgas för att möjliggöra ett generellt förbud mot bottentrålning. Övriga lagförslag i betänkandet har behandlats i propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden (prop. 2024/25:24).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 december 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

4 Bemyndigandet att föreskriva om naturvårdshänsyn vid fiske ska utvidgas

Regeringens förslag: Bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske ska utvidgas på så sätt att föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten ska få meddelas även om de är så ingripande att fisket avsevärt

försvåras. Detta ska gälla om föreskrifterna avser fiske i marina nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden eller Natura 2000-områden.

Följdändringar ska göras i de bestämmelser om ersättning som har föreslagits i propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden (prop. 2024/25:24).

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att utvidgningen av bemyndigandet ska avse fiske med trålredskap som släpas i botten och att utvidgningen bara ska gälla i fråga om föreskrifter som meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Havs- och vattenmyndigheten*, *länsstyrelserna i Blekinge, Kalmar, Stockholms och Östergötlands län* och *Naturhistoriska riksmuseet*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. En något mindre grupp remissinstanser tillstyrker förslaget men har några synpunkter. Hit hör *Naturskyddsföreningen*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *länsstyrelserna i Gävleborgs och Skåne län* och *Tierps kommun*.

Naturskyddsföreningen anser att den föreslagna utvidgningen egentligen är för begränsad. Föreningen ser inte några principiella hinder mot att reglera bottentrålning i marina skyddade områden i hela territorialhavet. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att även andra fiskemetoder kan behöva regleras och att det därför skulle vara mer ändamålsenligt att helt ta bort hindret mot att meddela föreskrifter som avsevärt försvårar fisket. Även *Tierps kommun* anser att hindret bör tas bort.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att det är oklart vilken typ av redskap som avses med uttrycket trålredskap som släpas i botten. Enligt länsstyrelsens mening bör ett förtydligande göras i linje med definitionerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005 (i det följande kallad den tekniska förordningen). Länsstyrelsen påpekar att alla trålar, snurrevadar, skrapredskap och liknande redskap som flyttas aktivt i vattnet är släpredskap i förordningens mening och att dessa redskap bör omfattas av förslaget i de fall de släpas i botten.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det finns fall där redskap som är ämnade för pelagisk trålning, dvs. trålning i den fria vattenmassan, används på ett sådant sätt att de kan komma i kontakt med botten och efterfrågar ett förtydligande av om sådant fiske ska kunna regleras med stöd av undantaget från begränsningsregeln om redskapen är i kontakt med botten.

Länsstyrelserna i Gotlands och Västra Götalands län, *Strömstads*, *Tanums* och *Uddevalla kommuner*, *Fiskekommunerna*, *Samförvaltning Norra Bohuslän*, *Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation (HKPO)*,

Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation (NKFPO), Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO) och Swedish Pelagic Federation Producentorganisation (SPF) avstyrker förslaget. Länsstyrelsen i Gotlands län anser att införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning skulle strida mot den för områdesskyddsarbetet centrala principen att inte vidta mer kraftfulla åtgärder än vad som krävs för att uppnå syftet med det skyddade området. Arbetet med fiskeregleringar i marina skyddade områden utgår i dag från att endast nödvändiga åtgärder vidtas för att uppnå syftet med skyddet. Länsstyrelsen anser att det är ett bra arbetssätt som skapar en större acceptans och en mer ändamålsenlig reglering av fisket. Liknande synpunkter förs fram av *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Samförvaltning Norra Bohuslän, Strömstads och Tanums kommuner, SPF* och *SFPO*. *SFPO* och *HKPO* anser att ett generellt förbud mot bottentrålning skulle leda till att en stor del av det svenska demersala fisket upphör. *SFPO* framhåller också att bottentrålning rymmer många olika former av fiske, alltifrån bomtrålning som kan vara skadlig för botten, till fiske med selektiva och skonsamma trålar. Även *HKPO* och *NKFPO* för fram att bottentrålning kan bedrivas på ett hållbart sätt.

Hovrätten för Västra Sverige för fram att den som bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av bl.a. 20 § första stycket fiskelagen (1993:787) döms till böter eller fängelse i högst två år (se 40 § fiskelagen). Om överträdelse av föreskrifter som har meddelats med stöd av den utvidgade föreskriftsrätten, vilken i förslaget placerats i en ny 20 b §, också ska vara straffsanktionerade bör detta, enligt hovrätten, komma till klart uttryck. En liknande synpunkt förs fram av *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*.

Skälen för regeringens förslag

Bottentrålning bör som utgångspunkt vara förbjuden i marina skyddade områden

Så kallad bottentrålning, dvs. fiske med aktiva redskap såsom bottentrålar, bomtrålar, snurrevadar och skrapor som släpas på havsbotten, påverkar miljön på flera olika sätt. Utöver de effekter som verksamheten har på faunasamhället när fisk och skaldjur fångas har bottentrålning dels direkta effekter på botten och bottenlevande organismer, dels effekter i form av minskat siktdjup och ökad sedimentering över fastsittande flora och fauna när bottensediment sprids i vattenmassan. Att skydda miljön från bottentrålningens effekter är särskilt angeläget i marina skyddade områden. Regeringen anser därför, i motsats till bl.a. *Länsstyrelsen i Gotlands län, SPF* och *SFPO*, att utgångspunkten bör vara att bottentrålning ska vara förbjuden i sådana områden. Vissa undantagsmöjligheter bör dock finnas. Som utredningen konstaterat är det centralt för områdesskyddsarbetet att endast de åtgärder vidtas som behövs för att uppnå syftet med skyddet av ett område. Om bottentrålning i någon form kan bedrivas utan att det motverkar syftet med områdesskyddet i ett visst område bör därför undantag kunna göras. Undantag bör också kunna göras om det i något fall annars är angeläget att metoden får användas.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att ett generellt förbud mot bottentrålning står i strid med principen att inte vidta mer kraftfulla åtgärder än vad som krävs för att uppnå syftet med det skyddade området.

Enligt regeringens mening kan dock en ordning där bottentrålning som utgångspunkt är förbjuden, men där undantag kan göras när bottentrålning inte motverkar syftet med områdesskyddet i ett visst område, inte anses oförenlig med denna princip. Genom undantagsmöjligheten kan det nämligen säkerställas att förbudet gäller endast när det behövs för att uppnå syftet med skyddet av ett område. Exakt vilken påverkan ett generellt förbud mot bottentrålning kommer att få på fisket kan inte sägas förrän det har avgjorts vilka undantag från förbudet som kan göras. Det går alltså inte att, som *SFPO* och *HKPO* gör gällande, slå fast att ett generellt förbud mot bottentrålning skulle leda till att en stor del av det svenska demersala fisket upphör. Vid bedömningen av om undantag kan göras kommer sådana faktorer som bl.a. *SFPO* har pekat på, dvs. att alla former av bottentrålning inte har samma effekter, att kunna beaktas.

Regler om ett generellt förbud mot bottentrålning bör meddelas inom ramen för fiskelagstiftningen

Regler om nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden finns i 7 kap. miljöbalken och i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Balkens bestämmelser är tillämpliga på fiske, och fiske kan regleras genom föreskrifter som meddelas med stöd av balken. I fall där fiske behöver regleras för att skydda ett marint skyddat område använder svenska myndigheter i dag dock inte miljölagstiftningen i första hand, utan fiskelagstiftningen. En stor fördel med detta är att regler som avser fiske i havet så långt som möjligt hålls samman i fiskelagstiftningen, oavsett om de gäller fiske i eller utanför skyddade områden, vilket underlättar för såväl enskilda som myndigheter. Regeringen anser därför, i likhet med vad utredningen har föreslagit, att regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden och om undantag från ett sådant förbud bör meddelas inom ramen för fiskelagstiftningen.

Bemyndigandet i 20 § fiskelagen bör utvidgas i fråga om föreskrifter om förbud mot bottentrålning

Bestämmelser som förbjuder användningen av ett visst fiskeredskap i ett visst område utgör typiskt sett sådana tekniska och detaljerade föreskrifter som ofta behöver ändras och som därför i regel inte meddelas i lag. Fiskelagen innehåller i princip inte några generella regler om förbud mot användningen av vissa redskap eller om förbud mot användningen av vissa redskap i vissa områden, utan sådana regler finns i allt väsentligt dels i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen), dels i myndighetsföreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen. Det bör inte göras något avsteg från denna ordning när det gäller regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. Sådana regler bör alltså meddelas på lägre nivå än lag.

Syftet med att begränsa användningen av bottentrålning är att skydda och bevara känsliga områden i havet. Regler som syftar till att skydda känslig natur kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Detta bemyndigande är dock begränsat på så sätt att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket

avsevärt försvåras (den s.k. begränsningsregeln). I propositionen Om fiskelag, m.m. angav regeringen att bemyndigandet inte är avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen (prop. 1992/93:232 s. 45).

I den rättsvetenskapliga litteraturen har det argumenterats för att skydd av en viss del av ett stort allmänt vattenområde skulle kunna ses som ett ganska litet intrång och inte som avsevärt försvårande när det gäller yrkesfisket, där fartygen vanligtvis rör sig över relativt stora arealer (se Christiernsson och Michanek, Miljöbalken och fisket, Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:1, s. 14). Havs- och vattenmyndigheten har i sin vägledning för reglering av fiske i marina skyddade områden angett att ett exempel på när fiskeverksamhet avsevärt försvåras kan vara när utövarens möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område (se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13 s. 18).

När det gäller den bottentrålning som bedrivs i dag konstaterar regeringen att möjligheterna att byta till andra redskap varierar. Samma sak gäller möjligheterna att flytta fisket. Som utredningen konstaterat är många av de fartyg som bedriver bottentrålning i marina skyddade områden inte utrustade eller tillräckligt sjösäkra för att kunna flytta sitt fiske. I den mån dessa fartyg inte kan byta till andra redskap skulle alltså införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning medföra ett avsevärt försvårande av fisket, så länge som det inte är fråga om en situation där ett undantag från förbudet kan göras. Till detta kommer att det inte går att säga hur ett generellt förbud mot bottentrålning skulle påverka fisket när det i framtiden inrättas nya marina skyddade områden. Regeringen konstaterar mot denna bakgrund att ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden inte kan införas med stöd av det befintliga bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen. För att göra det möjligt att införa regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden behöver alltså bemyndigandet utvidgas på så sätt att det görs ett undantag från begränsningsregeln för föreskrifter om förbud mot sådant fiske. En sådan förändring är en förutsättning för att regeringen ska kunna gå vidare med utredningens förslag om att föra in bestämmelser om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför den s.k. trålgränsen i fiskeförordningen, i enlighet med det som regeringen har aviserat i propositionen Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske (se prop. 2023/24:156 s. 66).

Undantaget från begränsningsregeln bör omfatta fiske med redskap som släpas i botten i marina nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden

Utredningen har i sitt förslag till lagtext formulerat undantaget från begränsningsregeln på så sätt att det ska omfatta fiske med trålredskap som släpas i botten. Länsstyrelsen i Skåne län anser att det bör förtydligas vilka redskap som omfattas och att förtydligandet bör ligga i linje med definitionerna i den tekniska förordningen. Som nämnts avses med uttrycket bottentrålning fiske med aktiva redskap som släpas på havsbotten. I svenska vatten är bottentrål det helt dominerande redskapet, men bottentrålning kan även bedrivas med exempelvis snurrevadar och

skrapor (Havs- och vattenmyndighetens redovisning den 1 september 2020 av regeringens uppdrag om generell stopp för bottentrålning i skyddade områden, dnr 325-2020 s. 13). Sådana redskap omfattas inte av den definition av begreppet trål som finns i artikel 6.11 i den tekniska förordningen, utan utgör, som Länsstyrelsen i Skåne län påpekar, släp-redskap i förordningens mening. Eftersom uttrycket trålredskap skulle kunna uppfattas som att det enbart omfattar trålar i den tekniska förordningens mening och avsikten är att undantaget inte bara ska gälla i fråga om sådana redskap bör en annan formulering väljas. Enligt regeringens mening bör bestämmelsen utformas så att undantaget gäller redskap som släpas i botten.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län för fram att det finns fall där redskap som är ämnade för pelagisk trålning används på ett sådant sätt att de kan komma i kontakt med botten och efterfrågar ett förtydligande av om sådant fiske ska kunna regleras med stöd av undantaget från begränsningsregeln om de är i kontakt med botten. Regeringen konstaterar att en felaktig användning av en flyttrål, dvs. av ett redskap som inte är avsett att släpas i botten, visserligen skulle kunna orsaka skador, men att det inte för den skull kan anses handla om bottentrålning. Undantaget är alltså endast avsett att omfatta sådana redskap som är konstruerade för att släpas i botten.

Utredningen har gjort bedömningen att ett generellt förbud mot botten-trålning i marina skyddade områden bör gälla i marina nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Regeringen instämmer i denna bedömning, eftersom det i allt väsentligt är dessa former av områdesskydd som tillämpas för att skydda marina miljöer. Undantaget från begränsningsregeln bör därför gälla i fråga om föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i sådana områden i havet som har förklarats som nationalpark eller naturreservat, utgör biotopskyddsområde eller har förtecknats enligt bestämmelserna i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

Undantaget från begränsningsregeln bör placeras i 20 § fiskelagen

I propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden (prop. 2024/25:24) föreslår regeringen ett undantag från begränsningsregeln som syftar till att skydda Natura 2000-områden från påverkan av fiske i havet. Enligt förslaget ska undantaget föras in i 20 § fiskelagen, där såväl bemyndigandet att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske som själva begränsningsregeln finns. Även det nu aktuella undantaget från begränsningsregeln bör placeras i 20 § fiskelagen. I samma proposition föreslås justeringar i straffbestämmelserna i 40 § fiskelagen. Förslaget innebär att det, i enlighet med det som efterfrågats av bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, tydligt framgår att brott mot föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske är straffsanktionerade, oavsett om de meddelats med stöd av en bestämmelse om undantag från begränsningsregeln eller inte.

Utvidgningen av bemyndigandet i 20 § fiskelagen bör inte begränsas till de delar av havet där endast svenska fartyg har rätt att fiska

Europeiska unionen (EU) har exklusiv befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter i fråga om bevarandet av havets biologiska resurser

inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (se artiklarna 2.1 och 3.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Detta innebär att möjligheten att använda bemyndigandet i 20 § fiskelagen för att i nationell rätt förbjuda bottentrålning endast kan användas om det finns ett bemyndigande från unionen eller om det krävs för att genomföra en unionsrättsakt. Bemyndiganden för medlemsstaterna att vidta förvaltnings- och bevarandeåtgärder finns i 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. Sådana bemyndiganden finns också i den tekniska förordningen.

En närmare redogörelse för innehållet i bemyndigandena finns i propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden (prop. 2024/25:24 s. 16–18). Sammanfattningsvis ger bemyndigandena medlemsstaterna ett förhållandevis stort utrymme att föreskriva om bevarandeåtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg. När det gäller bevarandeåtgärder som rör även andra medlemsstaters fiskefartyg är medlemsstaternas möjligheter att själva föreskriva om bevarandeåtgärder mer begränsade. Om en medlemsstat anser att sådana åtgärder behöver vidtas i ett område som står under dess överhöghet eller jurisdiktion finns dock möjligheter för medlemsstaten att ta initiativ till att berörda medlemsstater lämnar en gemensam rekommendation till Europeiska kommissionen. Därefter kan kommissionen anta åtgärderna i en delegerad akt.

Utredningen har föreslagit att undantaget från begränsningsregeln bara ska gälla i fråga om föreskrifter som meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Detta område består av området innanför fyra nautiska mil från baslinjen i Skagerrak och Östersjön samt området innanför tre nautiska mil från kustlinjen i Kattegatt – för Öresund gäller dock särskilda regler. Tanken är alltså att det bara ska vara möjligt att meddela föreskrifter med stöd av det utvidgade bemyndigandet i fråga om svenska fiskefartyg. Enligt utredningens mening bör undantaget inte vara mer omfattande än så eftersom gränsdragningen mellan unionsrätten och den svenska lagstiftningen på fiske- och miljöområdet är otydlig, samtidigt som Sverige som medlemsstat är skyldig att säkerställa att den svenska lagstiftningen inte står i konflikt med direkt tillämplig unionsrätt.

Naturskyddsföreningen anser att det föreslagna undantaget är för begränsat och anger att föreningen inte ser några principiella hinder mot att reglera bottentrålning i marina skyddade områden i hela territorialhavet. Regeringen konstaterar att det i och för sig inte alltid är en enkel uppgift att bedöma om en planerad nationell åtgärd rymms inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har enligt EU-rätten. Detta är dock, enligt regeringens mening, inte ett tillräckligt skäl för att begränsa undantaget från begränsningsregeln i enlighet med utredningens förslag. Några liknande begränsningar i bemyndigandena i fiskelagen finns inte i dag, utan det är en uppgift för regeringen, eller den myndighet till vilken föreskriftsrätten har vidaredelegerats, att beakta de befogenheter som Sverige har enligt EU-rätten vid utövande av sin föreskriftsrätt. När åtgärder behöver

riktas mot såväl svenska som andra medlemsstaters fiskefartyg är unionslagstiftning visserligen att föredra. Det kan dock tänkas uppstå situationer där det ändå är lämpligt att vidta nationella åtgärder, t.ex. om det är brådskande att få åtgärden på plats samtidigt som motsvarande unionslagstiftning inte kan förväntas antas i rimlig tid. Sammanfattningsvis anser regeringen att undantaget från begränsningsregeln inte ska begränsas på det sätt som utredningen har föreslagit.

En mer omfattande utvidgning av bemyndigandet kräver ytterligare utredning

Sveriges lantbruksuniversitet och Tierps kommun anser att hindret mot att meddela föreskrifter som avsevärt försvårar fisket bör tas bort helt. Som regeringen konstaterat i propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden behöver frågan utredas närmare innan det kan bli aktuellt att föreslå ytterligare undantag från, eller ett borttagande av, begränsningsregeln i 20 § fiskelagen (prop. 2024/25:24 s. 24).

Följändringar behöver göras i de regler om ersättning som föreslagits i propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden

I samband med att regeringen, i propositionen Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden, föreslog undantag från begränsningsregeln i 20 § första stycket fiskelagen i fråga om föreskrifter som behövs för att skydda Natura 2000-områden från påverkan av fiske i havet föreslogs även bestämmelser om ersättning i fall då föreskrifterna innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. De föreslagna bestämmelserna rör den som fiskar på enskilt vatten med stöd av enskild rätt. Förslagen om ersättning motiverades av att fiske på enskilt vatten med stöd av enskild rätt omfattas av bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och att de inskränkningar i rätten att bedriva fiske på enskilt vatten som möjliggörs genom förslaget om undantag från begränsningsregeln bedömdes vara av det slag som enligt bestämmelserna i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen kräver att den enskilde tillförsäkras ersättning.

Bottentrålning är inte en sådan typ av fiske som bedrivs med stöd av enskild rätt i enskilt vatten utan fisket bedrivs längre ut till havs, dvs. på allmänt vatten, där varje svensk medborgare får fiska och där även utländska fysiska och juridiska personer i viss utsträckning får fiska på samma villkor som svenska fysiska och juridiska personer (se 8, 13 och 13 a §§ fiskelagen). Möjligheten att bedriva sådant fiske omfattas därmed inte av egendomsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen. Någon skyldighet att införa en rätt till ersättning i fall där föreskrifter om förbud mot bottentrålning meddelas med stöd av det nu föreslagna undantaget från begränsningsregeln finns därför inte. För att göra det tydligt att rätten till ersättning inte gäller i dessa fall bör vissa följändringar göras i de regler om ersättning som föreslogs i propositionen.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2025.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att den bestämmelse genom vilken bemyndigandet i 20 § fiskelagen (1993:787) utvidgas ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans för fram någon synpunkt på utredningens förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Innebörden av utredningens förslag är att den bestämmelse som innebär att bemyndigandet i 20 § fiskelagen utvidgas ska träda i kraft först efter förhållandevis lång tid. Enligt förslaget ska bestämmelsen träda i kraft samtidigt som de ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen som utredningen har föreslagit för att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. När det gäller förordningsändringarna har utredningen angett att de yrkesfiskare som berörs av förbudet behöver ha god tid på sig att anpassa sig till de nya förutsättningarna och att myndigheterna behöver hinna göra bedömningar av vilka undantag som ska bli aktuella. Enligt regeringens mening behöver dessa aspekter beaktas när tidpunkten för ikraftträdande av de kommande reglerna om förbud mot bottentrålning beslutas. Det finns däremot inte anledning att ta särskild hänsyn till dem när det gäller tidpunkten för ikraftträdande av bestämmelsen om en utvidgning av bemyndigandet i 20 § fiskelagen och övriga nu aktuella lagändringar. Ett lämpligt datum för ikraftträdande är, enligt regeringens mening, den 1 juni 2025.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget att utvidga bemyndigandet att meddela föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i marina nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden berör de yrkesfiskare som i dag bedriver sådant fiske i sådana områden. Förslaget innebär att det blir möjligt att, inom ramen för fiskelagstiftningen, meddela föreskrifter om förbud mot det aktuella fisket, även om föreskrifterna är så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Konsekvenserna för enskilda yrkesfiskare beror på hur det utvidgade bemyndigandet används, dvs. i vilka områden ett förbud införs och vilka undantag som görs från förbudet, och får alltså bedömas närmare inför att föreskrifterna meddelas. Övergripande kan dock följande sägas.

Det utvidgade bemyndigandet omfattar fiske med redskap som släpas i botten. I svenskt fiske och i svenska havsområden är bottentrål det helt dominerande redskapet av detta slag. Fiske med bomtrål är förbjudet i Östersjön och Kattegatt, och redskapet används inte i svenskt fiske. Snurrevad används endast marginellt av svenska fartyg. Skrapor användes

tidigare i begränsad omfattning i kustnära fiske efter blåmusslor och ostron, men inga tillstånd har utfärdats de senaste åren.

När åtgärder behöver riktas mot såväl svenska som andra medlemsstaters fiskefartyg är unionslagstiftning att föredra, och regeringen bedriver därför ett aktivt arbete för att bottentrålning i skyddade områden i de delar av territorialhavet där även andra medlemsstaters fartyg får fiska och i Sveriges ekonomiska zon regleras på detta sätt. Reglering i nationella föreskrifter bör därför i första hand bara vara aktuell i de områden där endast svenska fiskefartyg har rätt att fiska. Dessa områden utgörs av området innanför fyra nautiska mil från baslinjen inom Sveriges sjöterritorium (tre nautiska mil från kustlinjen i Kattegatt).

Ett förbud mot bottentrålning skulle påverka konkurrensförhållandena mellan bottentrålande fiskefartyg som berörs av förbudet och bottentrålande fiskefartyg som inte berörs av förbudet. Bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen bedrivs för närvarande i huvudsak dels i fisket efter räka och havskräfta i Kosterfjorden och Gullmarsfjorden, dels i fisket efter siklöja i Kalix yttre skärgård och Bergöfjärden i Bottenviken.

Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten var det 146 fiskefartyg som helt eller delvis fiskade med bottentrål i marina skyddade områden innanför trålgränsen under år 2021. De flesta av dessa fartyg kan på grund av sin storlek och motorstyrka inte flytta sitt fiske någon annanstans. De är inte heller utrustade för fiske med passiva redskap. I räkfisket finns vidare i dagsläget inte något kommersiellt gångbart alternativ till bottentrål. Om det föreslagna bemyndigandet nyttjas fullt ut i de vatten där endast svenska fiskefartyg har tillträde och utan att undantag medges kan många av dessa fartyg alltså behöva upphöra med sitt fiske.

Enligt den officiella statistiken uppgick landningsvärdet, dvs. värdet på försäljningen av fångsten i första handelsledet för hela den svenska havsfiskeflottan (936 fiskefartyg), till en miljard kronor under 2023 (Havs- och vattenmyndighetens statistiska meddelande om det yrkesmässiga fisket i havet 2023, JO 55 SM 2401). År 2020 uppskattades landningsvärdet från yrkesfisket i marina skyddade områden innanför trålgränsen till drygt 45 miljoner kronor och förädlingsvärdet från motsvarande fiskeaktivitet till drygt 22 miljoner kronor. Mätt i antal anställda motsvarade fisket i skyddade områden innanför trålgränsen uppskattningsvis 87 personer eller 42 heltidsekvivalenter.

Den största påverkan av ett generellt förbud mot bottentrålning skulle vara på det lokala fisket i Koster-Väderöfjorden och Gullmarsfjorden. De fartyg som bedriver största delen av sitt fiske i Koster-Väderöfjorden omsätter tillsammans cirka tolv miljoner kronor varav nio miljoner kronor kommer från landningar av räka. Fiske efter räka i Koster-Väderöfjorden sysselsätter tolv arbetande, vilket motsvarar cirka åtta heltidstjänster. Förädlingsvärdet per heltidsanställd ligger på cirka 773 000 kronor vilket indikerar att fisket är väldigt lönsamt. Fartygen som mestadels fiskar räka i Koster-Väderöfjorden står för omkring tolv procent av omsättningen i svenskt räkfiske. Fisket i Gullmarsfjorden, som utgörs av fyra fartyg, har de senaste tre åren omsatt cirka två miljoner kronor årligen.

6.2 Konsekvenser för det allmänna

Förslaget att utvidga bemyndigandet får inga direkta konsekvenser för det allmänna. Konsekvenserna för det allmänna av de föreskrifter som meddelas med stöd av det utvidgade bemyndigandet får bedömas inför att sådana föreskrifter meddelas.

6.3 Konsekvenser för miljön

Förslaget att utvidga bemyndigandet ger ökade möjligheter att säkerställa att känsliga områden blir helt fredade från skadliga effekter från bottenrålning. Konsekvenserna för miljön bedöms därför vara positiva.

6.4 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslaget om ett utvidgat bemyndigande innehåller inte någon materiell reglering och bedöms därför i sig vara förenligt med EU-rätten. Det är en uppgift för regeringen eller den myndighet till vilken föreskriftsrätten eventuellt vidaredelegeras att säkerställa att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet är förenliga med EU-rätten.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

31 kap.

4 § Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,
2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,
3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,
7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller
8. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastighetsägares rätt till ersättning när det allmänna meddelar vissa särskilt angivna beslut som medför att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

I *första stycket* 8 görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i 20 § tredje stycket fiskelagen (1993:787) ändras och redigeras om.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

9 § Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. 11 § andra stycket, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429), beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.

Paragrafen innehåller den s.k. ackumuleringsregeln.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i 20 § tredje stycket fiskelagen ändras och redigeras om.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

15 § Har ersättning enligt 4 § betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran och upphävs föreskrifterna helt eller delvis eller ges tillstånd eller dispens, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

Talan om återbetalning ska väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Rätten att föra talan går annars förlorad.

Om anspråket grundas på ett beslut att upphäva sådana föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787), ska talan i stället väckas inom ett år från det att föreskrifterna har upphört att gälla och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalning av ersättning.

I *tredje stycket* görs en följdändring med anledning av att bestämmelsen i 20 § tredje stycket fiskelagen ändras och redigeras om.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

7.2 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

20 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Andra stycket gäller inte

1. föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför

a) en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller

b) att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna, och

2. föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i områden i havet som

a) har förklarats som nationalpark enligt 7 kap. 2 § miljöbalken,

b) har förklarats som naturreservat enligt 7 kap. 4 § miljöbalken,

c) utgör ett biotopskyddsområde enligt sådana föreskrifter eller beslut som avses i 7 kap. 11 § miljöbalken, eller

d) har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

Tredje stycket ändras på så sätt att *andra punkten* får ett nytt innehåll. Det införs ett nytt undantag från regeln om att föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Genom det nya undantaget blir det möjligt att införa ett generellt förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i de typer av marina skyddade områden som räknas upp i punkt 2 a–d. Med uttrycket ”redskap som släpas i botten” avses sådana aktiva redskap som är avsedda att släpas i havsbotten, såsom bottentrålar, bomtrålar, skrapor och snurrevadar.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

20 a § Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse och ändras till följd av att bestämmelsen i 20 § tredje stycket ändras och redigeras om.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

Sammanfattning av betänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20)

Prop. 2024/25:81
Bilaga 1

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden med möjligheter till begränsade undantag kan genomföras innanför den s.k. trålgränsen. I uppdraget har också ingått att ta ställning till om de inskränkningar av fisket som kan bli följden av dels förbudet mot bottentrålning, dels det utökade skyddet av Natura 2000-områden i havet som utredningen föreslog i sitt delbetänkande Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66) kan medföra att enskilda har rätt till ersättning.

I detta betänkande lämnar utredningen förslag till författningsändringar för att möjliggöra ett förbud mot bottentrålning i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, fortsättningsvis benämnd fiskeförordningen. Förbudet ska gälla i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

För att förbudet ska kunna införas i fiskeförordningen har utredningen föreslagit en utvidgning av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen (1993:787) att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Utvidgningen ska ske genom att det i en ny paragraf, 20 b §, ska anges att begränsningen i 20 § första stycket andra meningen inte ska gälla föreskrifter om förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i områden i havet. Det innebär att hindret mot att meddela föreskrifter som är så ingripande att fisket avsevärt försvåras tas bort för att möjliggöra ett förbud mot bottentrålning.

Vidare har utredningen föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om undantag från förbudet mot bottentrålning, om undantaget inte motverkar syftet med skyddet av det område som undantaget avser. Myndigheten föreslås också få rätt att i enskilda fall besluta om undantag från förbudet om det finns vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl.

Till följd av den utvidgning av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen som utredningen föreslog i sitt delbetänkande genom införande av en ny paragraf, 20 a §, har utredningen föreslagit en utvidgning av 31 kap. 4 § miljöbalken som innebär att den vars fiske i enskilt vatten avsevärt försvåras till följd av föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen har rätt till ersättning. Utredningen har däremot bedömt att det inte behöver införas någon rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken för dem som berörs av bottentrålningsförbudet.

Utredningen har också bedömt att det i nuläget inte finns skäl att föreslå en nationell stödordning för att ekonomiskt kompensera de yrkesfiskare som genom förbudet mot bottentrålning förhindras att bedriva fiske. Det blir regeringens ansvar att, i ett senare skede när det blir klart vilka undantag från förbudet som Havs- och vattenmyndigheten har medgett, göra en ny bedömning av stödbehovet.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

4 §¹

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller

8. föreskrifter enligt 20 a § fiskelagen (1993:787) om skydd av Natura 2000-områden som medför inskränkningar av rätten till fiske i enskilt vatten.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

Prop. 2024/25:81
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 20 b §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:66

Föreslagen lydelse

3 a §

I 31 kap. 4 § miljöbalken finns det en bestämmelse om att en fastighetsägare under vissa förutsättningar har rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter enligt 20 a §.

20 b §

Begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen gäller inte föreskrifter om förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i områden i havet som avses i 7 kap. 2, 4, och 11 §§ samt 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken.

Föreskrifter som avses i första stycket får endast meddelas för fiske i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra av Europeiska unionens medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024 i fråga om 3 a § och i övrigt den 1 juli 2025.

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av BirdLife Sverige, Förvaltningsrätten i Göteborg, Göteborgs kommun, Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation, Havs- och vattenmyndigheten, Helsingborgs kommun, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Hudiksvalls kommun, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens, Väster-norrlands, Västra Götalands och Östergötlands län, Malmö kommun, Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation, Orust kommun, Piteå kommun, Polismyndigheten, Regelrådet, Sportfiskarna, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Strömstads kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveriges Fiskares Producentorganisation, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Swedish Pelagic Federation Producentorganisation, Tanums kommun, Tierps kommun, Tjörns kommun, Trelleborgs kommun, Uddevalla kommun, Uddevalla tingsrätt, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Åklagarmyndigheten.

Riksdagens ombudsmän, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Sveriges Kommuner och Regioner och Vellinge kommun har avstått från att yttra sig.

Svar har inte kommit in från Båstads kommun, Greenpeace, Haparanda kommun, Havsmiljöinstitutet, Höganäs kommun, Kalix kommun, Kävlinge kommun, Landskrona kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Lomma kommun, Lysekils kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län, Munkedals kommun, Nordmalings kommun, Norrtälje kommun, Nyköpings kommun, Producentorganisationen Kustfiskarna Bottenhavet, Stiftelsen Rättsfonden, Svenska Ekomodernisterna, Umeå kommun, Varbergs kommun, Världsnaturfonden och Övertorneå kommun.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har yttrande kommit in från Fiskekommunerna, Fältbiologerna och Samförvaltning Norra Bohuslän.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-12-16

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Sten Andersson samt justitierådet Marie Jönsson

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden

Enligt en lagrådsremiss den 12 december 2024 har regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Linnea Svenander.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 januari 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Malmer Stenergard, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Carlson

Regeringen beslutar proposition Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden