

Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet

*Delbetänkande av Utredningen om
reglering av fiske i marina skyddade områden*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:66

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0510-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0511-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den svenska lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden. I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 2 december 2022, ska utredaren föreslå författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske.

Den 24 mars 2022 förordnades rådmannen Jonas Manole som särskild utredare. Utredningen antog namnet Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden (N 2022:01). Som experter att bistå utredningen förordnades fr.o.m. den 17 maj 2022 avdelningschefen Therese Börjesson, numera kanslirådet Staffan Danielsson, länsfiskekonsulenten Karl Gullberg, yrkesfiskesamordnaren Elin Gunve, marinbiologen Maria Kilnäs, ordföranden Tommy Lang, analytikern Caroline Lindeborg, regionchefen Markus Lundgren, sakkunniga Inger Melander, miljöhandläggaren Eva Ohlsson, ordföranden Peter Ronelöv Olsson, marinbiologen Malin Skog, ämnesrådet Jacob Wichmann, verksjuristen Märta Zetterberg och kanslirådet Björn Åsgård. Miljöhandläggaren Eva Ohlsson entledigades fr.o.m. den 7 juni 2022.

Juristen Magnus Petersson har fr.o.m. den 4 april 2022 varit utredningens sekreterare.

Härmed överlämnas delbetänkandet Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66). Utredningens arbete fortsätter.

Stockholm november 2022

Jonas Manole

/Magnus Petersson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	13
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	15
2 Uppdragets genomförande	17
2.1 Bakgrund	17
2.2 Uppdraget.....	18
2.3 Avgränsningar	19
3 Skydd av Natura 2000-områden enligt art- och habitatdirektivet	21
3.1 Artikel 6.2.....	21
3.2 Artikel 6.3.....	23
3.3 Förhållandet mellan artikel 6.2 och 6.3.....	26
3.4 Art- och habitatdirektivet ska tillämpas även inom den ekonomiska zonen	27
4 Det svenska genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet	29
4.1 Det svenska genomförandet.....	29
4.1.1 Bakgrund.....	29
4.1.2 Tillståndsförfarandet i miljöbalken	32

4.1.3	Bestämmelser om områdesskydd på förordningsnivå	32
4.2	Närmare om direktivets krav och det svenska genomförandet.....	33
4.3	Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om skydd av Natura 2000-områden i ekonomisk zon.....	37
4.4	Bemyndigande att meddela föreskrifter om områdesskydd.....	38
4.5	Bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske	39
4.6	Förhållandet mellan föreskrifter om områdesskydd och föreskrifter om fiske.....	40
5	Förutsättningar att tillämpa de bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet på fiske	43
5.1	Unionsrättsliga utgångspunkter	43
5.2	Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpas i unionens vatten.....	44
5.3	Medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske före antagandet av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.....	46
5.4	Medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske enligt förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken	49
5.4.1	Huvudregel om lika tillträde till unionens vatten.....	49
5.4.2	Medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 11	52
5.4.3	Medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 19	59
5.4.4	Medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 20	60

5.5	Medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske enligt förordningen om tekniska åtgärder	62
5.6	Slutsatser.....	65
6	Hur de bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet har tillämpats på fiske ...	67
6.1	Geografisk utbredning av svenska Natura 2000-områden i havet.....	67
6.2	Genomförande i praktiken	68
6.2.1	Nationella bestämmelser för fiske till skydd för Natura 2000-områden i havet	68
6.2.2	Unionsbestämmelser för fiske till skydd för Natura 2000-områden i havet	70
7	Hur andra medlemsstater har genomfört artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske	73
7.1	Danmark.....	73
7.2	Finland.....	74
7.3	Tyskland	75
7.4	Förenade kungariket	75
8	Överväganden och förslag	77
8.1	Behov av att anpassa det svenska genomförandet till unionsrättens utveckling.....	77
8.2	Anpassningar inom ramen för det befintliga systemet för skydd av Natura 2000-områden	79
8.3	Utredningens förslag och bedömningar	80
8.3.1	Ett tydligare ansvar för reglering av fiske i havet som kan påverka Natura 2000-områden	80
8.3.2	En ny bestämmelse om krav på att förhindra försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden i havet till följd av fiske	83

8.3.3	Begränsning av länsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter om områdesskydd.....	85
8.3.4	Fiskelagens bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen måste utvidgas	87
8.3.5	Tillsynsansvaret avseende verksamheter och åtgärder som kan påverka Natura 2000-områden	91
8.3.6	Ansvaret för prövning av frågor om tillstånd i Natura 2000-områden ändras inte.....	92
8.3.7	Kravet på tillstånd i Natura 2000-områden är tillämpligt på fiske när unionsrätten tillåter detta	93
9	Konsekvenser av förslagen	97
9.1	Allmänt om förslagen.....	97
9.1.1	Förslagets innebörd.....	97
9.1.2	Bakgrund till och syfte med förslagen	98
9.1.3	Alternativa lösningar och konsekvenser av om förslagen inte genomförs	99
9.1.4	Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	99
9.1.5	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	100
9.1.6	Uppgifter om vilka som berörs av förslagen	100
9.2	Konsekvenser för enskilda	100
9.2.1	Vilka berörs?.....	100
9.2.2	Kostnader och andra konsekvenser	102
9.3	Konsekvenser för det allmänna	102
10	Författningskommentar	105
10.1	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	105

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:22	107
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:128	119
Bilaga 3	Rådets direktiv 92/93/EEG.....	121

Sammanfattning

I en formell underrättelse från Europeiska kommissionen har Sverige kritiserats bl.a. för att inte ha införlivat artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (fortsättningsvis benämnt art- och habitatdirektivet) på ett korrekt sätt.

I sitt svar till kommissionen angav regeringen att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet har genomförts genom 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Av dessa bestämmelser följer att verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver tillstånd och att tillstånd bara kan lämnas om verksamheterna eller åtgärderna inte medför skada eller störningar på området och arterna i området. Regeringen angav vidare att kravet enligt artikel 6.2 på att förhindra sådana försämringar respektive störningar som inte omfattas av tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken, t.ex. naturliga försämringar, har genomförts genom 16 och 19 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Regeringen konstaterade i svaret till kommissionen att nämnda bestämmelser inte har kommit att tillämpas på fiske fullt ut.

Mot denna bakgrund gav regeringen utredningen i uppdrag att utreda vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa ett förbättrat genomförande av kraven i artikel 6.2 och 6.3. Det förbättrade genomförandet ska syfta till att kraven i artikel 6.2 och 6.3 ska kunna tillämpas fullt ut i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 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 (i fortsättningen kallad förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken).

Utredningen lämnar härmed förslag till författningsändringar enligt uppdrag. Förslagen har utformats på ett sätt som bedöms vara förenligt med de befogenheter som en enskild medlemsstat i Europeiska unionen har att i unionens vatten på egen hand vidta bevarandeåtgärder på fiskeområdet för att fullgöra sina skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet. Utredningen föreslår

- att det ska föreskrivas en uttrycklig skyldighet för ansvariga myndigheter, motsvarande innehållet i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, att förhindra att fiske i havet medför försämring av livsmiljöerna och habitatet i Natura 2000-områden och betydande störningar av de skyddade arterna i de områdena.
- att Havs- och vattenmyndigheten ska få ansvaret för skydd av Natura 2000-områden i fråga om att ta fram nationella regler för fiske och att ta initiativ till regler på unionsnivå.
- att bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen ska utvidgas för att, i de havsområden där Sverige enligt unionsrätten har skäl att anta nationella regler om bevarandeåtgärder som påverkar fisket, möjliggöra de föreskrifter som behövs för att uppfylla kraven i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Enligt utredningens bedömning innebär de ovan redovisade förslagen ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske.

Utredningen har bedömt att det inte finns tillräckliga skäl att ändra den bestämmelse om krav på tillstånd till verksamheter och åtgärder i Natura 2000-områden i miljöbalken som genomför artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 a §

Begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen gäller inte föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför

1. en försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna i sådana områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken, och

2. betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden som avses i 1.

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 2023.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs¹

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 16 a och 22 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturrestat, Skogsstyrelsen det centrala ansvaret för biotopskyddsområden enligt 6 § och Havs- och vattenmyndigheten det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten.

Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet.

Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om och Skogsstyrelsen ansvarar i länet för biotopskyddsområden enligt 6 §.

Trots det som sägs i första och andra stycket ska Havs- och vattenmyndigheten ansvara för skydd av områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 i fråga om

1. att meddela föreskrifter som rör fiske i havet, och

2. att underrätta regeringen när det finns behov av att inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken begära att Europeiska kom-

¹ Jfr rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 31992L0043), ändrat genom direktiv 97/62/EG (EGT L 305, 8.11.1997, s. 42, Celex 31997L0062), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EGT L 284, 31.10.2003, s. 1, Celex 32003R1882), Rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006 (EGT L 363, 20.12.2006, Celex 32006L0105) och Rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 10.6.2013, Celex 32013L0017).

missionen antar lagstiftning om bevarandeåtgärder.

Länsstyrelsen ska bistå med de upplysningar som Havs- och vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sitt ansvar enligt tredje stycket.

16 a §

Åtgärder enligt 16 § första stycket ska innefatta att förhindra att fiske i havet medför.

1. en försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna i sådana områden som avses i 15 § andra stycket 1–3, och

2. betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden som avses i 1.

22 a §

Föreskrifter enligt 22 § första stycket om skydd av sådana områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 får inte avse begränsningar av fiske i havet.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter för fiskevården och om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen finns i 2 kap. 7 och 12 §§ första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Uppdragets genomförande

2.1 Bakgrund

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse daterad den 2 juli 2020 (överträdelenummer 2020/4037, KOM:s ref. C(2020) 4393 final) gjort gällande bl.a. dels att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet genom att inte vidta lämpliga åtgärder avseende fiske för att förhindra betydande störning av tumlare i Natura 2000-områden som utsetts för att skydda arten, dels att Sverige inte har införlivat artikel 6.2 på ett korrekt sätt. Kritiken avseende det bristande införlivandet av artikel 6.2 grundar sig på iakttagelsen att varken bestämmelserna i miljöbalken eller bestämmelserna i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. uttryckligen hänvisar till kravet i artikel 6.2 på att ”förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts”. Underrättelsen rör i övrigt brister i tillämpningen av både artikel 6.2 och artikel 12.4 avseende skyddet av arten tumlare (*Phocoena phocoena*) i de marina vatten där Sverige har jurisdiktion i Östersjön och i de marina vattnen i västra Östersjön, Bälthavet och Kattegatt. Vidare kritiserar införlivandet av artikel 12.4 i svensk rätt.

I ett svar på den formella underrättelsen daterat den 2 oktober 2020 (N2020/01882) konstaterade regeringen att tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken inte har kommit att tillämpas i fråga om fiske och att det förefaller som att de övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte kommit att tillämpas på fiske fullt ut. I svaret förklarade regeringen att den omedelbart avsåg att påbörja ett arbete för att förbättra genomförandet av artikel 6.2 i syfte att säkerställa att kraven i artikeln tillämpas. Regeringen bedömde vid den tiden att ett förslag till förbättrat genomförande skulle kunna redovisas till kommissionen före utgången av 2021. I ett kompletterande svar på

den formella underrättelsen daterat den 22 december 2021 (N2021/01882) informerade regeringen om att frågans komplexitet medförde att den ursprungliga tidsplanen behövde revideras och att ett förslag om ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 bedömdes kunna redovisas först i oktober 2022.

Mot den angivna bakgrunden beslutade regeringen att tillsätta en utredning som skulle se över frågan och lämna ett förslag på förbättrat genomförande av artikel 6.2. Eftersom de befintliga svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet även genomför artikel 6.3 i direktivet, konstaterade regeringen i utredningsdirektivet (dir. 2022:22) att införlivandet av de båda artiklarna behöver ses över samlat. I utredningen skulle också ingå att föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan utformas samt ta ställning till om det kan innebära att enskilda ska beviljas ersättning och, i så fall förslag om på vilket sätt det ska ske.

2.2 Uppdraget

Uppdraget (dir. 2022:22) återfinns i sin helhet i bilaga 1. Enligt uppdraget ska utredaren i ett delbetänkande

- analysera förutsättningarna att tillämpa befintliga bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i nationell rätt på fiske,
- analysera och kartlägga om och i så fall hur kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet och nuvarande bestämmelser i nationell rätt hittills har tillämpats i förhållande till fiske,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i grundförordningen,
- föreslå eventuella övriga åtgärder som bedöms nödvändiga, och
- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

I ett tilläggsdirektiv (dir. 2022:128) framgår att tiden för redovisning av delbetänkandet har flyttats fram, från den 28 oktober 2022 till den 2 december 2022. Tilläggsdirektivet återfinns i sin helhet i bilaga 2.

2.3 Avgränsningar

Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå författningsändringar för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet kan tillämpas fullt ut på fiske, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionens kritik gällande bristande genomförande avser dock artikel 6.2 som helhet. Att kritiken framförts i ett ärende som avser åtgärder för att skydda tumlare i Natura 2000-områden i havet innebär enligt utredningens bedömning inte att kritiken för den skull har begränsats till att avse genomförandet i fråga om enbart fiske. Utredningen har dock med hänsyn till nämnda avgränsning i utredningsdirektivet och efter avstämning med uppdragsgivaren valt att bara lämna författningsförslag som berör fiske, trots att detta inte innebär någon fullständig lösning på problemet utifrån den kritik som kommissionen framfört avseende genomförandet av artikel 6.2.

Vidare framgår det inte av utredningsdirektivet om uppdraget att föreslå författningsändringar är begränsat till fiske i havet eller om det även ska omfatta fiske i inlandsvatten, dvs. vattenområden på land (sjöar och vattendrag). Rubriken på utredningsuppdraget ger dock en tydlig fingervisning om att det rör sig om fiske i marina skyddade områden, dvs. fiske i skyddade områden i havet. Vid avstämning med uppdragsgivaren har det framgått att den problematik som föranlett behov av en utredning har uppstått i skyddade områden i havet och att det därför är författningsändringar som rör fiske i skyddade områden i havet som efterlyses. Utredningen har därför valt att avgränsa uppdraget på sådant sätt att inga författningsändringar som rör fiske i inlandsvatten föreslås.

I utredningsdirektivet används begreppet marina skyddade områden utan att dess innebörd förklaras. Som konstaterats ovan syftar

ordet marina förstås på att det handlar om skyddade områden i havet. Eftersom utredningens uppdrag inför redovisningen av delbetänkandet är begränsat till att utreda hur artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet kan genomföras fullt ut på fisket, blir det endast aktuellt att granska sådana skyddade områden i havet som omfattas av nämnda punkter i den artikeln. Såsom ska visas utförligare i avsnitt 3.1 och 3.2 nedan reglerar artikel 6.2 och 6.3 åtgärder för skydd av särskilda bevarandehavensområden enligt direktivets definition, och särskilda skyddsområden enligt definitionen i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, numera upphävt och ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Både de särskilda bevarandehavensområdena och de särskilda skyddsområdena ska ingå i ett nät av bevarandehavensområden under beteckningen Natura 2000 och skyddas genom art- och habitatdirektivet. Mot denna bakgrund berör utredningen tills vidare endast reglering av fiske i svenska Natura 2000-områden i havet, trots att andra skyddsområden i vissa fall geografiskt sammanfaller med Natura 2000-områden. Det faller således utanför utredningens uppdrag att behandla frågan om fiskereglering i andra områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken och områden som skyddas genom bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet), Konventionen om skydd av den marina miljön i Nordöstra Atlanten från 1992 (Oslo-Pariskonventionen) eller Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö från 1992 (Den reviderade Helsingforskonventionen).

3 Skydd av Natura 2000-områden enligt art- och habitatdirektivet

I detta avsnitt ges en översikt över innehållet i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet och hur dessa punkter förhåller sig till varandra.

3.1 Artikel 6.2

Enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet ska medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet.

Orden ”förhindra” och ”kan ha betydande konsekvenser” betonar åtgärdernas föregripande natur (jfr Kommissionens tillkännagivande om förvaltning av Natura 2000-områden, C[2018]7621 final s. 26). Det är inte godtagbart att vänta tills försämringar eller störningar inträffar innan åtgärder vidtas (se EU-domstolens dom i mål C-418/04, *Kommissionen mot Irland*, EU:C:2007:780). Åtgärder behöver således vidtas för att säkerställa att det inte uppstår någon försämring eller betydande störning. Enligt den svenska ordalydelsen av artikel 6.2 avses åtgärder i de särskilda bevarandeområdena. Åtgärderna måste dock inte, trots den svenska ordalydelsen, vidtas i området utan ska riktas mot arter och livsmiljöer i området. För att förhindra försämring i området kan åtgärder behöva vidtas utanför området (se Kommissionens tillkännagivande om förvaltningen av Natura 2000-områden C[2018]7621 final s. 27 f.). Detta framgår tydligare av andra språkversioner av artikeln, t.ex. i den engelska: ”Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation,

the deterioration [...]” (för denna slutsats, se även prop. 2000/01:111 s. 40).

Skyldigheten enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet att förhindra att det uppstår försämring eller betydande störningar i ett Natura 2000-område ska tillämpas på alla pågående verksamheter som kan ge upphov till försämring eller störningar (se Kommissionens tillkännagivande om förvaltning av Natura 2000-områden, C[2018]7621 final s. 26). Domstolen har också slagit fast att en medlemsstat underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i habitatdirektivet (mål C-241/08, punkt 76) genom att generellt föreskriva att viss verksamhet som bedrivs på de villkor och inom de områden som är tillåtna enligt de lagar och bestämmelser som är i kraft inte utgör någon verksamhet som stör eller har sådan verkan (se Kommissionens tillkännagivande om förvaltning av Natura 2000-områden, C[2018]7621 final s. 27). Flera rättsfall vid domstolen har förtydligat vilken typ av rättslig skyddsordning som måste införas i enlighet med syftena i artikel 6.2 i habitatdirektivet. De betonar särskilt att den rättsliga ordningen måste vara specifik, sammanhängande och fullständig och kunna garantera en hållbar förvaltning och ett effektivt skydd av de berörda områdena (mål C-293/07, punkterna 26–29).

Som konstaterades inledningsvis avser skyldigheten i artikel 6.2 särskilda bevarandeåtgärder. Med särskilt bevarandeområde avses enligt artikel 1 i art- och habitatdirektivet ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts. Enligt artikel 3.1 i art- och habitatdirektivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden inrättas under beteckningen Natura 2000. Det europeiska nätverket av Natura 2000-områden ska enligt artikel 3.1 även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med fågeldirektivet. Av artikel 7 i art- och habitatdirektivet framgår att bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i art- och habitatdirektivet ska ersätta motsvarande bestämmelser i fågeldirektivet och gälla för sådana särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med det direktivet.

3.2 Artikel 6.3

Enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet ska alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från konsekvensbedömningen av konsekvenserna för området ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt. I artikel 6.4 anges dock att planer och projekt med negativ påverkan på området får genomföras om det saknas alternativa lösningar och det finns ett väsentligt allmänintresse. Artikel 6.3 syftar alltså till att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer och projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis gäller kravet i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet att det ska göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser, under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att påverka det berörda området på ett betydande sätt. Att påverkan på området är betydande behöver inte vara klarlagt. Med hänsyn särskilt till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga om det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt kommer att påverka det berörda området på ett betydande sätt (se EU-domstolens domar i målen Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 39–45, Kommissionen mot Förenade kungariket C-6/04, EU:C:2005:372, punkterna 42 och 54, och Kommissionen mot Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 226).

När det gäller geografisk omfattning begränsas bestämmelserna i artikel 6.3 inte till planer och projekt som enbart förekommer i eller täcker ett skyddat område. De är också inriktade på planer och projekt som ligger utanför området men som kan ha en betydande inverkan på det, oberoende av avståndet från området i fråga (målen

Kommissionen mot Tyskland, C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 51, och C-418/04, punkterna 232 och 233).

Är fiske att betrakta som en plan eller ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3? Någon definition av uttrycket ”planer eller projekt” finns inte i art- och habitatdirektivet. EU-domstolen har därför i flera fall för att avgöra vad som är en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet gjort analogier med definitionen av ”projekt” i artikel 1.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det s.k. MKB-direktivet (se bl.a. EU-domstolens domar i mål C-127/02 och i mål Stadt Papenburg mot Tyskland, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 38 och där angiven rättspraxis). I artikel 1.2 a i MKB-direktivet föreskrivs att ”projekt” innebär:

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

I *Waddensee* (mål C-127/02) ansåg EU-domstolen att mekaniserat hjärtmusselfiske – som hade bedrivits under flera år, men för vilken en tidsbegränsad licens i princip beviljades varje år, vilket innebar att en ny utvärdering gjordes varje gång av möjligheterna att bedriva verksamheten och av de delar av området inom vilka den kan bedrivas – utgjorde ett projekt enligt artikel 1.2 a i MKB-direktivet. Eftersom MKB-direktivet, liksom art- och habitatdirektivet, syftar till att undvika att verksamheter som kan skada miljön godkänns utan föregående bedömning av deras effekter på miljön menade domstolen med utgångspunkt i att tolkningen att hjärtmusselfisket var ett ”projekt” enligt artikel 1.2 a i MKB-direktivet att fiskeverksamheten också omfattades av uttrycket ”planer och projekt” i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet (se punkterna 25–29 i domen).

Domen i *Waddensee* besvarar frågan om huruvida en flerårig fiskeverksamhet som licensprövats årligen kan anses som en plan eller projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. EU-domstolen har därtill mera nyligen gjort uttalanden till stöd för att uttrycket ”planer eller projekt” är bredare än vad som följer av definitionen i MKB-direktivet. I EU-domstolens dom i de förenade

målen C-293/17 och C-294/17 konstaterade domstolen att det följer av domstolens praxis att, om en verksamhet anses vara ett ”projekt” enligt MKB-direktivet, ska den även anses vara ett ”projekt” enligt art- och habitatdirektivet. Dessutom framgår det av domen att även en verksamhet som *inte* kan kvalificeras som ”projekt” enligt MKB-direktivet för att den inte utgör ett fysiskt ingrepp i den naturliga omgivningen ändå kan anses vara ett ”projekt” i den mening som avses i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Avgörande för bedömningen av om verksamheten var att betrakta som ett ”projekt” i artikel 6.3-mening var enligt domstolens resonemang om verksamheten kunde påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. (se punkterna 66–70 i domen) Vad som avses med ”planer” berördes inte specifikt i domen. Begreppet ”planer eller projekt” behandlades i ett och samma sammanhang.

Utifrån EU-domstolens praxis får det, enligt utredningens mening, anses klarlagt att ett enskilt, återkommande fiske som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt – oavsett om fisket bedrivs med stöd av fiskelicens eller om det rör sig om fritidsfiske – kan ses som ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet som måste föregås av en konsekvensbedömning innan det kan tillåtas. Frågan om huruvida det har någon betydelse att ett sådant återkommande fiske var tillåtet enligt nationell rätt redan innan art- och habitatdirektivet trädde i kraft och artikel 6.3 blev tillämpligt på området besvarades av EU-domstolen i de förut nämnda förenade målen C-293/17 och C-294/17. Domstolen konstaterade där att det var möjligt att betrakta en sådan återkommande verksamhet som ett och samma projekt i den mening som avses i artikel 6.3, som är undantagen från ett nytt tillståndsförfarande. Förutsättningen för detta är att det rör sig om en enskild åtgärd med ett gemensamt ändamål som utförs kontinuerligt och på exakt samma sätt, bland annat vad gäller plats och villkor för genomförandet. Enligt utredningens uppfattning visar detta att varje enskild fiskeverksamhet som sett till utförandet, platsen för utförandet och villkoren för utförandet skiljer sig från en annan fiskeverksamhet, även om den är återkommande och tillåten enligt nationell fiskelagstiftning, ska uppfattas som en enskild plan eller ett projekt vars konsekvenser enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet ska bedömas innan det kan tillåtas.

3.3 Förhållandet mellan artikel 6.2 och 6.3

Såväl artikel 6.2 som artikel 6.3 avser att förhindra negativa effekter i ett Natura 2000-område. I fråga om artikel 6.2 är avsikten att undvika försämring eller betydande störningar. När det gäller artikel 6.3 är syftet att undvika tillstånd för planer eller projekt som skulle kunna ”påverka området på ett betydande sätt”. Målen är därför i stort sett desamma. Bestämmelserna i artikel 6.2 är dock alltid tillämpliga på området, medan bestämmelserna i artikel 6.3 blir tillämpliga endast om en plan eller ett projekt föreslås som kan ha betydande effekter på området. Kommissionen konstaterar i sitt tillkännagivande om förvaltning av Natura 2000-områden (C[2018]7621 final s. 35) att eftersom båda punkterna tjänar samma övergripande syfte är det logiskt att dra slutsatsen att alla planer eller projekt som godkänts i enlighet med artikel 6.3 också kommer att vara förenliga med bestämmelserna i artikel 6.2, om planerna eller projekten inte senare sannolikt kommer att försämra livsmiljön och/eller störa de arter för vilka området har utsetts. Detta bekräftades också av EU-domstolen i *Waddenzee* (mål C-127/02, punkterna 35–37). Det omvända förhållandet att ett område skyddas mot försämring eller betydande störningar enligt artikel 6.2 genom föreskrifter utesluter emellertid inte att det kan bli aktuellt att enligt artikel 6.3 tillståndspröva planer eller projekt som påverkar området. Visserligen kan förekomsten av planer eller projekt med betydande påverkan på området antas vara liten, men enligt utredningens mening är det svårt att genom föreskrifter förutse och effektivt reglera alla möjliga situationer. En del medlemsstater har i föreskrifter angett att vissa planer eller projekt ska vara undantagna prövning enligt artikel 6.3. Av EU-domstolens praxis framgår att sådana undantag endast under mycket speciella omständigheter kan anses tillåtna. I en dom den 4 mars 2010 slog domstolen fast att det inte är förenligt med artikel 6.2 att generellt föreskriva att bl.a. fiske inte utgör en störande verksamhet eller får störande konsekvenser för ett berört område. Anledningen till detta var, enligt domstolens resonemang, att ett sådant undantag inte säkerställer att dessa verksamheter inte har en negativ inverkan på det skyddade området (se EU-domstolens dom i *Kommissionen mot Frankrike*, mål C-241/08, EU:C:2010:114, punkterna 31–39). I en senare dom den 7 november 2018 i de förenade målen C-293/17 och C-294/17 konstaterade EU-domstolen däremot att det är förenligt med artikel 6.3 att en med-

lemsstat utfärdar nationella regler som generellt befriar vissa typer av planer och projekt från skyldigheten att underkastas en lämplig bedömning av deras verkningar på det berörda området, om det på objektiva grunder och med säkerhet kan uteslutas att planerna eller projekten, enskilt eller tillsammans med andra planer eller projekt, inte kan påverka området på ett betydande sätt (se EU-domstolens dom i de förenade målen C-293/17 och C-294/17, punkterna 109 och 120; för ett liknande resonemang, se EU-domstolens dom den 26 maj 2011 i *Kommissionen mot Belgien*, mål C-538/09, EU:C:2011:349, punkterna 41–43). Det innebär att medlemsstaten måste kunna visa att bedömningen enligt den föreskriften, som genomförts på förhand, uppfyller kraven på att det inte föreligger några rimliga vetenskapliga tvivel om att de undantagna planerna eller projekten inte kommer att ha några skadliga inverknings på det berörda området (se nämnda dom, punkt 112). Enligt utredningens uppfattning förutsätter ett undantag från tillståndskravet enligt artikel 6.3 genom föreskrifter meddelade med stöd av artikel 6.2 att det tydligt specificeras på förhand vad för slags plan eller projekt som ska undantas och att det kan visas vetenskapligt att de undantagna planerna eller projekten inte kommer att ha några skadliga inverknings på området.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att enbart den omständigheten att åtgärder i ett område vidtas enligt artikel 6.2 inte utesluter att artikel 6.3 kan behöva tillämpas i området. Utrymmet för att genom föreskrifter som syftar till att förhindra försämring och betydande störningar i ett skyddat område undanta viss verksamhet från att prövas enligt artikel 6.3 får därtill anses vara mycket begränsat.

3.4 Art- och habitatdirektivet ska tillämpas även inom den ekonomiska zonen

I EU-domstolens dom i *Kommissionen mot Förenade kungariket* (mål C-6/04) slogs det fast att eftersom Förenade kungariket utövar suveräna rättigheter inom sin exklusiva ekonomiska zon och på kontinentalsockeln i de frågor som art- och habitatdirektivet omfattar är direktivet tillämpligt inte bara på medlemsstaternas territorium utan också i medlemsstaternas ekonomiska zon och på kontinentalsockeln.

4 Det svenska genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet

4.1 Det svenska genomförandet

4.1.1 Bakgrund

Genomförandet av art- och habitatdirektivet skedde i flera etapper före miljöbalkens tillkomst och inleddes redan före Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I regeringens proposition 1994/95:117 Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter m.m. finns en genomgång av Sveriges förpliktelser enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. I propositionen föreslogs nya bestämmelser – 19 a, 19 b och 19 c §§ – i 1965 års naturvårdslag (som upphörde att gälla den 1 januari 1999) om att ett område i Sverige som av Europeiska gemenskapen utpekats som område av intresse för gemenskapen av regeringen skulle förklaras som särskilt bevarandeområde. Bestämmelserna var avsedda att genomföra ett sådant skyddssystem som krävs enligt direktiven (prop. 1994/95:117 s. 55). Vidare konstaterades att art- och habitatdirektivets krav på bedömning av planers och projekts påverkan på skyddade områden gick att uppfylla genom den svenska lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar (a. prop. s. 58). I det nämnda lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att det kunde förutsättas att de flesta områden som har ett så stort skyddsintresse att de är intressanta för EG redan hade erhållit erforderligt skydd enligt naturvårdslagen men att frågan om sådant skydd för övriga fall borde avgöras innan EG:s direktivbestämmelser blev tillämpliga på området (a. prop. s. 74).

Genomförandet av art- och habitatdirektivet genom proposition 1994/95:117 var inte fullständigt. Med motiveringen att det tydligare

skulle framgå hur fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet hade genomförts i svensk rätt föreslogs ett par år senare vissa ytterligare lagändringar (prop. 1996/97:75 s. 20). I detta lagstiftningsärende konstaterades att fridlysningsbestämmelserna i 1965 års naturvårdslag – efter en mindre ändring – tillsammans med fredandebestämmelserna i jaktlagen (1987:259) och den i propositionen föreslagna lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter skapade, eller möjliggjorde för regeringen och myndigheterna att skapa, ett sådant system för skydd av arter som föreskrivs i direktiven (prop. 1996/97:75 s. 79). Något år därefter fördes dessa bestämmelser med vissa anpassningar över till miljöbalken (se prop. 1997/98:45 s. 308 ff.)

Kommissionen meddelade emellertid Sverige i en formell under rättelse daterad den 28 oktober 1999 (Regeringskansliets diarienummer EUM1999/2734/R+Na) att nämnda lagstiftningsåtgärder inte gav tillräckliga garantier för att direktiven genomfördes fullt ut. Kommissionen påpekade att det förhållandet att ett område förtecknats på en lista över naturområden som bör beredas skydd inte i sig medför de rättsliga konsekvenser som ska följa enligt artikel 6.2–4 i art- och habitatdirektivet. Hänvisningen till att dessa områden ska prioriteras av myndigheterna i skyddsarbetet motsvarade enligt kommissionens uppfattning inte heller de krav som ställs enligt artikel 6.2–4.

Kommissionen konstaterade vidare att medlemsstaterna enligt artikel 6.2 är skyldiga att vidta lämpliga åtgärder i de särskilda bevarandeområdena för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. Kommissionen ansåg att artikel 6.2, om inte bokstavligen genomförd, åtminstone förutsätter att medlemsstaterna har åtgärder till förfogande genom vilka deras myndigheter kan stoppa en verksamhet som kan försämra livsmiljöer och habitater för arter eller skapa störningar av de arter för vilka områdena har utsetts. Sådan verksamhet kan förekomma i eller utanför området. Eftersom artikel 6.3 och artikel 6.4 endast gäller planer och projekt som kräver någon form av tillståndsbeslut, framhöll kommissionen att skyddet enligt artikel 6.2 är särskilt betydelsefullt beträffande verksamhet som inte kräver något sådant beslut. Kommissionen uppmärksammade också att 19 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som Sverige hade förklarat motsvarade arti-

kel 6.2 var begränsad till situationer då myndigheter meddelar beslut enligt miljöbalken eller enligt en förordning som har meddelats med stöd av miljöbalken. Kommissionen noterade således att det inte syntes föreligga någon motsvarande skyldighet att stoppa verksamhet eller aktivt vidta åtgärder beträffande verksamheter som inte förutsätter något beslut. Kommissionen konstaterade att artikel 6.2 tar sikte på det särskilda bevarandeområdet när det uttalas att försämring och störningar ska förhindras genom lämpliga åtgärder. 19 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. föreskriver att myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett område som avses i 27 § första stycket 1 och 2 (Natura 2000-område) särskilt ska bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Innan ett sådant beslut meddelas ska myndigheten ha gjort en bedömning av beslutets konsekvenser för området i fråga. Bedömningen ska avse de förhållanden som anges i 16 §. I 16 § anges närmare kriterierna för vad som ska avses med gynnsam bevarandestatus. Kommissionen påpekade i ärendet att gynnsam bevarandestatus enligt direktivet är ett begrepp som tar sikte på hela landet och inte, såsom i den svenska bestämmelsen, på ett särskilt område.

Kommissionen gjorde i samma ärende gällande att den svenska lagstiftningen inte innehöll någon särskild bestämmelse om uppfyllande av kraven i artikel 6.3. Kraven motsvarades i svensk rätt i stället av ett system av regler. Kommissionen ansåg således att Sverige inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 6.2 och 6.3.

Mot den bakgrunden upprättades en departementspromemoria (Ds 2000:29) i vilken det föreslogs anpassningar av den svenska lagstiftningen efter direktiven med så små ingrepp som möjligt i det nuvarande regelsystemet, i avvaktan på resultatet av en, vid den tiden pågående, översyn av den nyligen inrättade miljöbalken.

I promemorian föreslogs ett principiellt förbud mot verksamheter och åtgärder som kan befaras varaktigt skada områdets naturvärden eller medföra störningar av betydelse på området (se förslaget till 7 kap. 29 § miljöbalken i promemorian). Sådana verksamheter och åtgärder skulle bara tillåtas om de framstod som nödvändiga på grund av ett väsentligt allmänt intresse, och i så fall efter en prövning av regeringen. Vidare föreslogs en bestämmelse om en skyldighet för tillsynsmyndigheten att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra skada på områdenas naturvärden och störningar av betydelse.

De bestämmelser som till följd av kommissionens kritik om bristande genomförande av artikel 6.2 och artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet därefter togs in i miljöbalken skilde sig från förslagen i ovan nämnda promemoria. I stället för att, såsom föreslogs i promemorian, införa i miljöbalken dels ett principiellt förbud mot befarat skadliga eller störande åtgärder med möjlighet att göra undantag, dels en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra skada och störningar av betydelse genomfördes artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genom ett tillståndsförfarande i två nya paragrafer, 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken (prop. 2000/01:111 s. 42 och 68 f.). Efter införandet av nämnda bestämmelser valde kommissionen att inte gå vidare med det överträdelseärende som inleddes 1999.

4.1.2 Tillståndsförfarandet i miljöbalken

Som konstaterats i föregående avsnitt genomfördes artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genom införandet av ett tillståndsförfarande i miljöbalken. I 7 kap. 28 a § miljöbalken föreskrivs ett krav på tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett område som enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 förtecknats som särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet eller som särskilt bevarandeområde enligt art- och habitatdirektivet.

Tillstånd får enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken medges endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte

- kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas,
- medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

4.1.3 Bestämmelser om områdesskydd på förordningsnivå

Utöver 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken så har regeringen i sitt svar på kommissionens formella underrättelse från 2020 också gjort gällande att artikel 6.2 har genomförts genom 16 och 19 §§ förord-

ningen om områdesskydd m.m. (N2020/01882). Såsom beskrivits i avsnitt 4.1.1 följer det av 19 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område särskilt ska bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Innan ett sådant beslut meddelas ska myndigheten ha gjort en bedömning av beslutets konsekvenser för området i fråga. I 16 § anges kriterier för vad som ska avses med gynnsam bevarandestatus. I bestämmelsen föreskrivs också bl.a. en skyldighet för myndigheterna att inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. Myndigheterna ska enligt samma bestämmelse särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter i fråga om Natura 2000-områden.

4.2 Närmare om direktivets krav och det svenska genomförandet

Tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken motsvarar till sitt innehåll kravet i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet på att alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, får godkännas först efter att en konsekvensbedömning visar att det berörda området inte kommer att ta skada. I 7 kap. 28 a och 28 b §§ används dock inte uttrycket ”planer eller projekt”. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2000/01:111 s. 40) uttalades att direktivets uttryck ”planer eller projekt” är oklart i sig och dessutom från svensk synpunkt olyckligt med hänsyn till den specifika innebörd som begreppet ”planer” har i olika sammanhang enligt svensk lagstiftning, i första hand plan- och bygglagstiftningen men också t.ex. väglagstiftningen. Direktivets uttryck bedömdes inte vara anpassat till den innebörd som planbegreppet har enligt sådan lagstiftning. Regeringen konstaterade genom en jämförelse med definitionen av uttrycket ”planer eller projekt” i MKB-direktivet att definitionen är mycket vid och att allehanda verksamheter och åtgärder som har betydande påverkan på miljön kan anses omfattas av ut-

trycket (a. prop. s. 41). Vidare uttalade regeringen att bestämmelserna i miljöbalken innebär att sådana projekt nästan alltid kommer att bli föremål för en tillståndsprövning som innebär både att en bedömning av miljökonsekvenserna ska ske och att projektet kan stoppas om det kommer i konflikt med skyddsintressena för området – även om den svenska lagstiftningen som beskrivning för vad som ska prövas använder begrepp såsom åtgärd, verksamhet eller, när det gäller miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. miljöbalken, utsläpp eller anläggning (ibid).

Eftersom det bedömdes vara ”angeläget att det inte finns någon tvekan om att vad som anges i direktiven om prövningen av planer eller projekt tillgodoses” föreslogs en komplettering i miljöbalkens övergripande bestämmelser om hushållning med mark och vatten för vissa områden så att skyddskraven skulle komma att gälla direkt också vid myndigheters prövning enligt olika lagar av bland annat planer som rör användningen av mark och vatten (a. prop. s. 46). Kompletteringen gjordes genom införandet av 4 kap. 8 § miljöbalken (ibid). Enligt den bestämmelsen får användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Därtill konstaterades bestämmelserna om skydd för de särskilda skydds- och bevarandeområdena genom hänvisningar till 4 kap. miljöbalken från flera andra lagar som berör markanvändningsfrågor automatiskt bli tillämpliga vid prövningen av konkreta åtgärder och planer enligt dessa lagar (a. prop. s. 47). Detta framgår t.ex. av nuvarande 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

Redogörelsen ovan visar att tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken speglar innehållet i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Skyldigheten i artikel 6.2 att förhindra försämring eller betydande störning i skyddade områden har dock inte fått någon motsvarighet i miljöbalken eller någon annanstans i svensk rätt. Lagens förarbeten ger inga tydliga svar på varför någon sådan skyldighet inte infördes samtidigt med införandet av 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Det framgår dock att lagstiftaren varit medveten om att kärnan i kommissionens kritik avseende det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivets krav på att förhindra försämring och betydande störningar var att den svenska lagstiftningen inte innehöll några rättsliga förpliktelser att bevaka områdets status beträffande verksam-

heter som inte förutsätter något myndighetsbeslut (a. prop. s. 39 f.). Bedömningen att det föreslagna tillståndssystemet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken ändå var tillräckligt för att fullgöra skyldigheterna enligt både artikel 6.2 och artikel 6.3 i direktivet tycks ha grundat sig på uppfattningen att den svenska lagstiftningen redan gav möjlighet för myndigheterna att fullt ut beakta direktivets krav på att ingripa mot sådana miljöhot som direktivet syftar på men också för att nödvändigt skydd mot störningar och försämringar ska finnas redan när regeringen förklarar ett område som särskilt skydds- eller bevarandeområde och därefter genom skyddsföreskrifter för området (jfr a. prop. s. 38 och 42). Detta synsätt framgår ännu tydligare i regeringens svar från den 2 oktober 2020 på kommissionens formella underrättelse från 2020 (N2020/ 01882). I detta svar förklarade regeringen att kraven i artikel 6.2 har införlivats genom dels ett tillståndsförfarande som förhindrar att verksamheter eller åtgärder medför sådan försämring eller störning som avses i artikeln, dels krav på myndigheter att både vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder med hänsyn till områdets skyddsintresse och att vid beslutsfattande som kan påverka miljön i ett område bevaka att gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Kravet på myndigheterna att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder framgår, som angetts ovan i avsnitt 4.1.3, av 16 § förordningen om områdesskydd m.m.

Vad gäller artikel 6.3 får det, som konstaterats i avsnitt 3.2, enligt EU-domstolens praxis anses klarlagt att fiske som kan påverka Natura 2000-områden på ett betydande sätt omfattas av begreppet ”planer eller projekt”. Därmed bör fiske kunna utgöra en sådan verksamhet eller åtgärd som kan bli föremål för en prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

I sammanhanget ska det påpekas att 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken inte ska gälla för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001.

Det är utifrån förarbetena inte tydligt om pågående verksamheter ska anses innefatta återkommande fiske som bedrivs med stöd av fiskelicens som beviljats före den 1 juli 2001. Enligt förarbetena utgår övergångsbestämmelsen från att pågående verksamheter vid lagens ikraftträdande normalt redan hade bedömts i enlighet med direktivets krav eller att en sådan bedömning pågick (prop. 2000/01:111 s. 50).

Enligt de bestämmelser som gällde i fiskelagen (1993:787) fram till den 1 juli 2001 krävdes för yrkesmässigt fiske med fiskefartyg i havet såväl en yrkesfiskelicens som ett fartygstillstånd eller ett särskilt fartygstillstånd. I licensprövningen ingick inte att bedöma konsekvenserna enligt art- och habitatdirektivet. Redan på den grunden är det tveksamt om övergångsbestämmelsen skulle anses tillämplig på fiskeverksamhet som med stöd av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd eller särskilt fartygstillstånd påbörjats före den 1 juli 2001. Vidare är det oklart om en fiskeverksamhet som påbörjades före den 1 juli 2001 skulle kunna anses vara pågående än i dag. Eftersom övergångsbestämmelsen hänger samman med genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet måste den också läsas i ljuset av direktivet.¹ Frågan är här om fiske som bedrivits med stöd av tillstånd som beviljats före den 1 juli 2001 ska ses som ett och samma projekt i art- och habitatdirektivets mening. Såsom framgår av redogörelsen för EU-domstolens praxis i avsnitt 3.2 kan fiske principiellt utgöra en plan eller ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. För att en återkommande fiskeverksamhet ska kunna betraktas som ett och samma pågående projekt och därmed undgå ett nytt tillståndsförfarande enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken måste fisket ses som en enskild åtgärd, med ett gemensamt syfte, och utföras kontinuerligt och på exakt samma sätt, bland annat vad gäller plats och villkor för genomförandet. Det skulle innebära att fiske – normalt med syftet att tillgodogöra sig en naturresurs – som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område för att undgå en prövning enligt artikel 6.3 och följaktligen även enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken måste bedrivas med samma redskap, på samma plats och på samma sätt som det gjort sedan tiden före området skyddades. Så snart ett enskilt fiske som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område sett till utförandet, platsen för utförandet och villkoren för utförandet skiljer sig från en annan fiskeverksamhet är det alltså fråga om ett nytt projekt i den mening som avses i artikel 6.3. Detta gör det tydligt att övergångsbestämmelsen till bestämmelserna om tillstånds-

¹ Skyldigheten att göra en sådan direktivkonform tolkning följer av att direktiv har bindande effekt med avseende på det resultat som ska uppnås (jfr artikel 288 i FEUF) och att medlemsstaterna enligt artikel 4.3 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter och avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens målskyldighet.

förfarandet i 7 kap. miljöbalken får anses ha mycket begränsad tillämpning på fiskeverksamhet.

4.3 Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om skydd av Natura 2000-områden i ekonomisk zon

Som nämnts i avsnitt 3.4 fastslog EU-domstolen i *Kommissionen mot Förenade kungariket* (mål C-6/04) att medlemsstaterna var skyldiga att tillämpa art- och habitatdirektivet i sina ekonomiska zoner och på kontinentalsockeln. Till följd av detta infördes i miljöbalken en bestämmelse i 7 kap. 32 § som anger att bestämmelserna i balken om sådana särskilda skyddade områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon (prop. 2007/08:154 s. 11 f.).²

Det utvidgade tillämpningsområdet omfattar, enligt lydelsen i 7 kap. 32 §, endast balkens bestämmelser om skydd av Natura 2000-områden men inte föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, såsom förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I förarbetena till bestämmelsen anges emellertid att det "[m]ed möjligheten att förklara områden i Sveriges ekonomiska zon som Natura 2000-områden bör följa möjligheten att för områdena meddela sådana ordningsföreskrifter som avses i 7 kap. 30 § miljöbalken" (prop. 2007/08:154 s. 14). Vidare anges att "[d]en sistnämnda bestämmelsen behöver [...] göras tillämplig i den ekonomiska zonen" (ibid). Detta antyder att lagstiftarens avsikt varit att föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 30 § ska vara tillämpliga i ekonomisk zon även om detta inte tydligt återspeglas i lagtexten.

² Eftersom det redan vid införandet av tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ gjordes ändringar i 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln som klargjorde att 7 kap. 28 a–29 b §§ skulle tillämpas vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den krävdes inga ytterligare ändringar med anledning av domen i *Kommissionen mot Förenade kungariket* (prop. 2000/01:111 s. 17 och 56).

4.4 Bemyndigande att meddela föreskrifter om områdesskydd

I 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns ett bemyndigande för länsstyrelsen att meddela bestämmelser om områdesskydd. I bestämmelsen anges att länsstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Enligt 7 kap. 30 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt 7 kap. och om ordningen i övrigt inom området, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. I de fall kommunen beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter.

I förarbetena till 7 kap. 30 § anges att föreskrifter som meddelas med stöd av detta bemyndigande kan rikta sig mot såväl fastighetsägare och andra med särskild rätt till marken som allmänheten (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 102). De ska dock enligt lagtexten vara sådana att de behövs för att tillgodose syftet med skyddet och får alltså inte göras mera ingripande än vad som är motiverat av skyddsbehovet. I övrigt ges inte mycket ledning i förarbetena om bemyndigandets tillämpningsområde – de exempel som nämns tycks avse föreskrifter om ordningen i området (ibid) men inte föreskrifter om rätten att färdas och vistas där. Såvitt utredningen kan bedöma är bemyndigandet utformat så att länsstyrelsen med stöd av det vidaredelegerade bemyndigandet i 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. kan meddela föreskrifter som begränsar rätten för ett fiskefartyg att färdas och vistas i området, förutsatt att sådana föreskrifter behövs för att tillgodose syftet med områdesskyddet. Föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet i 22 § är dock, som konstaterats i avsnitt 4.3, enligt lagtexten i 7 kap. 32 § miljöbalken inte tillämpliga i ekonomisk zon. Bemyndigandet i 22 § förordningen om områdesskydd begränsas därtill av att det endast får tas i anspråk i enlighet med den befogenhet som tillkommer Sverige inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Förutsättningarna för att ensidigt anta bevarandeåtgärder som berör fiske redovisas nedan, i avsnitt 5.4. Såvitt utredningen känner till har länsstyrelserna inte meddelat några föreskrifter med stöd av 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som begränsar fiske i Natura 2000-områden i havet.

4.5 Bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn vid fiske

Enligt 20 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1992/93:232 s. 44 f.) konstaterades att det vid vissa typer av fiske finns risk för att känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta vattenområden skadas i sådana avseenden som inte direkt har med fiskevården att göra. Det ansågs därför vara av värde att kunna meddela föreskrifter som hindrar fortsatt förstörelse av vattnen. Bemyndigandet utformades efter förebild av motsvarande bemyndiganden i skogsvårdslagen (1979:429), den numera upphävda lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och rennärlingslagen (1971:437). Enligt förarbetena (a. prop. s. 45) var bemyndigandet inte avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen. Om det finns skäl att i beståndsbevarande syfte allmänt inskränka fisket på en plats konstaterades att detta i stället bör ske med stöd av föreskrifter för fiskevården eller med stöd av den numera upphävda naturvårdslagen (ibid). I författningskommentaren angavs också att ”i den mån föreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl ger tillräckligt skydd för naturvårdens intressen skall bemyndigandet [i 20 § första stycket, utredningens anm.] inte användas”. Föreskrifter för fiskevården får meddelas med stöd av 19 § fiskelagen. Bemyndigandet gällande fiskevården är avsett att användas för att genom bestämmelser om fiskeredskap- och metoder skydda fiskarter med stort skyddsbehov, vårda fiskbestånden samt motverka spridningen av kräftpest eller andra fisksjukdomar (prop. 1992/93:232 s. 38 ff.).

Föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen som meddelats med stöd av miljöbalken har enligt 3 § fiskelagen företräde framför bemyndigandet i 20 § (jfr a. prop. s. 68).

Med stöd av 19 och 20 §§ fiskelagen har regeringen genom förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen överlåtit till Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter både för fiskevården (2 kap. 7 §) och om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen (2 kap. 12 §).

Av 1 § fiskelagen och 1 kap. 1 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår att såväl fiskelagens som förordningens bestämmelser om fiske är tillämpliga i ekonomisk zon. Möjligheten att meddela föreskrifter om fiske för att skydda Natura 2000-områden i havet begränsas dock av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. En närmare redogörelse för detta finns i avsnitt 5.

Havs- och vattenmyndigheten har med stöd av bemyndigandena i 2 kap. 7 och 12 §§ förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen meddelat föreskrifter som på olika sätt begränsar fisket i Natura 2000-områden i havet. Myndigheten har begränsat föreskrifterna till att gälla de områden i Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska, se mer om detta i avsnitt 6.2.1.

4.6 Förhållandet mellan föreskrifter om områdesskydd och föreskrifter om fiske

I svensk rätt har utgångspunkten varit att miljöbalken gäller parallellt med andra lagar på miljöområdet (se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 189 och Del 2 s. 10). Detta kommer alltså till uttryck i 1 kap. 3 § miljöbalken som anger att annan lag som reglerar sådan verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken ska tillämpas utöver balken. I förarbetena till bestämmelsen (a. prop. Del 1, s. 189) angavs att det bör kunna föreskrivas att regler i balken inte ska gälla för verksamheter, åtgärder, anläggningar eller produkter som omfattas av en annan lag om samma frågor regleras i den lagen. Vidare uttalades att i den mån en regel i balken skulle stå i konflikt med en annan lagregel och det inte föreskrivs vilken regel som ska gälla, får konflikten lösas genom tillämpning av allmänna rättsgrundsatsar (ibid). Bland dessa nämndes principen att specialregel går före allmän regel, att normer med högre valör tar över normer med lägre valör – dvs. grundlag tar över vanlig lag, lag tar över förordning och förordning tar över myndighetsföreskrift – samt att senare lag tar över tidigare stiftad lag (a. prop. s. 191).

Den avgränsning av tillämpningsområdet som kommer till uttryck i 1 kap. 3 § miljöbalken fick omfattande kritik av remissinstanserna

och Lagrådet påtalade att bestämmelsen ger begränsad ledning för bedömningen av hur lagbestämmelser av avsedd specialkaraktär ska vara beskaffade för att utesluta tillämpning av miljöbalken. Lagrådet menade vidare att om det visar sig inte vara möjligt att, efter närmare genomgång och analys av lagområden som kan hänföras till speciallagstiftning i här avsedd mening, åstadkomma en mer preciserad lagtext, skulle bestämmelsen kunna utgå. Lagrådet anförde också att uppkommande avgränsningsfrågor under alla omständigheter måste lösas i rättspraxis (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 190).

I ett senare lagstiftningsärende, i vilket balkens förhållande till annan lagstiftning behandlades, angavs att vissa bestämmelser i miljöbalken är av en sådan art att de ska iakttas, oavsett vad som stadgas i den andra lagen. Detta gäller t.ex. föreskrifter för skyddade områden, meddelade med stöd av 7 kap. miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 148).

Enligt 3 § tredje stycket fiskelagen ska fiskelagen inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken. Därutöver finns en upplysning i 3 § fjärde stycket fiskelagen om att bestämmelser om krav på tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken. En motsvarande upplysning finns i 2 kap. 16 § femte stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

5 Förutsättningar att tillämpa de bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet på fiske

I detta avsnitt analyseras de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 och artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet fullt ut på fiske i havet. Analysen inleds med en redogörelse för de unionsrättsliga ramarna. Därefter redogörs för medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske och hur rättsläget utvecklats över tid. Avsnittet avslutas med några slutsatser.

5.1 Unionsrättsliga utgångspunkter

Unionen har exklusiv befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på området för 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, FEUF). Avseende övriga fiskerifrågor liksom på miljöområdet gäller enligt artikel 4.2 d och artikel 4.2 e i FEUF i stället att unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter. Enligt artikel 2.2 betyder det att både unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter på miljöområdet. Medlemsstaternas befogenhet är dock begränsad såtillvida att medlemsstaterna endast får utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Om unionen har lagstiftat i en viss fråga på miljöområdet utsläcks samtidigt medlemsstaternas rätt att lagstifta i den frågan.

Av det anförda följer att unionens exklusiva lagstiftningsbefogenhet avseende fiske endast rör sådana åtgärder för bevarande av havets biologiska resurser som vidtas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Exakt vilket område som täcks av beskrivningen ”bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken” går inte att utläsa av artiklarna 2.1 och 3.1 d i FEUF. Att tillämpningsområdet inte bara omfattar åtgärder för bevarande av fiskresurser utan även andra bevarandeåtgärder som påverkar fisket framgår dock av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. I t.ex. artiklarna 11 och 20 i den förordningen finns det bestämmelser som reglerar andra bevarandeåtgärder än åtgärder för bevarande av fiskresurserna, se mer om detta nedan i avsnittet 5.2–5.6.¹

5.2 Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpas i unionens vatten

Av artikel 1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken framgår att den gemensamma fiskeripolitiken bl.a. omfattar bevarande av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser på villkor att verksamheten bedrivs

- a) på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller,
- b) i unionens vatten, även av fiskefartyg som för ett tredjelands flagg och är registrerade i tredjeland,

¹ På områden där det inte finns lika tydligt rättsligt stöd för att hänföra en åtgärd till antingen fiskeområdet eller miljöområdet kan det uppstå konflikter om vad som gäller. Så var exempelvis fallet i Kommissionen mot rådet, de förenade målen C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkterna 80–86. Målen rörde frågan om i vems namn – unionens eller unionens och medlemsstaternas – ett diskussionsdokument om förslag att inrätta ett marint skyddsområde i Weddellhavet utanför Antarktis och tre förslag om inrättande av marina skyddsområden i Weddellhavet, Rosshavet och Östantarktis skulle läggas fram för kommissionen för bevarandet av marina levande tillgångar i Antarktis (CCAMLR) inom ramen för Konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis av den 20 maj 1980. De föreslagna åtgärderna att inrätta marina skyddsområden avsåg bevarande av ekosystem, biologisk mångfald och habitat i Antarktis, att studera och att skydda, liksom att minska klimatförändringarnas skadliga verkningar i regionen. De djurarter som skulle skyddas var bl.a. fåglar (inklusive pingviner) och marina däggdjur (som exempelvis säl och valar). Åtgärderna berörde med andra ord flera olika politikområden; forskning, klimat, miljöskydd och fiske. EU-domstolen konstaterade i domen att avgörande för huruvida en bevarandeåtgärd i ett sådant fall ska hänföras till den gemensamma fiskeripolitiken eller till miljöpolitiken och beslutas av unionen själv eller tillsammans med medlemsstaterna är vad som är åtgärdens huvudsakliga syfte och beståndsdel. Den bedömningen ska göras utifrån objektiva omständigheter, däribland det sammanhang som den aktuella åtgärden ingår i och dess syfte och innehåll (se nämnda dom, punkterna 75–103).

- c) av unionsfiskefartyg utanför unionens vatten, eller
- d) av medlemsstaternas medborgare, utan att detta påverkar flaggstatens primära ansvar.

Med unionens vatten avses enligt artikel 4.1.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ”de vatten som omfattas av medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion, med undantag för vatten som gränsar till de territorier som anges i bilaga II till fördraget”.

Uttrycket ”överhöghet eller jurisdiktion” avser enligt EU-domstolens dom i Kommissionen mot Irland, mål C-61/77, EU:C:1978:29, punkterna 38–51, medlemsstaternas befogenheter både i de områden som hör till deras territorium, dvs. inre vatten och territorialhavet, och i de fiskezoner som sträcker sig 200 nautiska mil ut från medlemsstaternas kuster. Fiskezonerna, som etablerades genom medlemsstaternas gemensamma agerande från och med den 1 januari 1977 till följd av en resolution som rådet antog den 3 november 1976 efter sitt möte den 30 oktober 1976 i Haag (se anförd dom, punkt 3) motsvaras av de ekonomiska zoner som senare inrättades genom Förenta nationernas havsrättskonvention från 1982.

I havsrättskonventionen, som Sverige ratificerade den 29 maj 1996 (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17), definieras vad som avses med territorialhavet, inre vatten respektive den ekonomiska zonen. Definitionerna görs i förhållande till kuststatens baslinje, som är en linje utmed kusten för beräkning av territorialhavets bredd av lågvattenlinjen. Baslinjer kan beräknas olika beroende på hur kusten ser ut, jfr artiklarna 5–7 i havsrättskonventionen.

I artikel 2.1 i havsrättskonventionen anges att ”[e]n kuststats suveränitet [överhöghet] omfattar, utöver dess landterritorium och inre vatten och, då det är fråga om en arkipelagstat, dess arkipelagvatten, även ett angränsande havsområde, som benämns territorialhavet”.

Territorialhavet utgörs enligt artikel 3 av det havsområde som sträcker sig tolv nautiska mil från kuststatens baslinje.

Inre vatten är enligt artikel 8 vatten innanför baslinjen för territorialhavet. Eftersom unionens befogenheter inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, som nämnts i avsnitt 5.1, enligt artikel 3.1 d i FEUF är begränsad till åtgärder för bevarande av *havets* biologiska resurser inräknas inte vattenområden på land (sjöar och andra vattendrag) i begreppet ”unionens vatten”.

Den ekonomiska zonen är enligt artikel 55 i havsrättskonventionen ett utanför territorialhavet beläget och till detta angränsande område, som är underkastat den i konventionen fastställda särskilda rättsordning enligt vilken kuststatens rättigheter och jurisdiktion och andra staters rättigheter och friheter regleras. Kuststatens rättigheter och jurisdiktion samt andra staters rättigheter och friheter framgår av artiklarna 55–75 i konventionen. Av artiklarna 56 och 57 i havsrättskonventionen framgår att den ekonomiska zonen omfattar ett område som sträcker sig högst 200 nautiska mil från kuststatens baslinje. Inom detta område har kuststaten suveräna rättigheter att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen. Detta är skälet till att man ibland benämner området som en exklusiv ekonomisk zon. Enligt artikel 56 ges kuststaterna också suveräna rättigheter att skydda och bevara den marina miljön i zonen.

De folkrättsliga gränsdragningar som i havsrättskonventionen gjorts i fråga om territorialhavet, inre vatten och den ekonomiska zonen kommer även till uttryck i svensk rätt genom 1 och 3 §§ lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner och 1 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Sammanfattningsvis kan konstateras att definitionen av ”unionens vatten” innebär att den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpas i inre vatten i havet, i territorialhavet och i den ekonomiska zonen.

5.3 Medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske före antagandet av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken

Praxis från EU-domstolen som härrör sig från tidigt 2000-tal innan förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken trädde i kraft den 1 januari 2014 ger en tydlig bild av problemen med att tillämpa art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske. Som redovisats i avsnitt 3.2 framgår av EU-domstolens praxis i bl.a. *Waddenzee* (mål C-127/02) att fiskeverksamheter som på ett betydande sätt påverkar ett Natura 2000-område omfattas av kraven i artikel 6.3 i art- och

habitatdirektivet. Vidare framgår det av redovisningen i avsnitt 3.4 att EU-domstolen i *Kommissionen mot Förenade kungariket* (mål C-6/04) konstaterat att medlemsstaterna för att fullgöra sina skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet måste vidta nödvändiga bevarandeåtgärder inte bara på sitt territorium (landet, det inre vattnet, dvs. vattenområden på land och i havet innanför baslinjen, samt i territorialhavet) utan också i sina ekonomiska zoner. Såsom Generaladvokaten i sitt förslag till avgörande i målet uttryckte det bedömdes det vara förenligt med direktivets ändamål att inte begränsa dess tillämpning till kustområdet utan att beakta det överallt där medlemsstaterna utövar suveräna rättigheter. Enligt artikel 56.1 a i havsrättskonventionen har medlemsstaterna suveräna rättigheter inom den ekonomiska zonen, däribland jurisdiktion med avseende på åtgärder för att skydda och bevara den marina miljön i zonen.

Vare sig i domen *Kommissionen mot Förenade kungariket* (mål C-6/04) eller i Generaladvokatens förslag till avgörande i målet sades något om förhållandet mellan medlemsstaternas skyldigheter att tillämpa art- och habitatdirektivet och deras befogenheter att göra så på fiskeområdet. Vid tidpunkten för domen gällde enligt domstolens fasta rättspraxis att unionen hade exklusiv befogenhet att inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken vidta åtgärder för bevarande av havets resurser enligt artikel 102 i Fördraget om Danmarks, Irlands och Förenade konungarikets anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (1972) sedan den 1 januari 1979 (se EU-domstolens dom den 5 maj 1981 i *Kommissionen mot Förenade kungariket*, mål C-804/79, EU:C:1981:93; se också Generaladvokatens förslag till avgörande i *Kommissionen mot rådet*, mål C-25/94, EU:C:1995:350, i vilket konstaterades att den exklusiva befogenheten följde av fast rättspraxis, se punkt 64). Vid samma tid ansågs det följa av artikel 175.1 i dåvarande Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (motsvarar artikel 192 i FEUF) att unionen och medlemsstaternas lagstiftningsbefogenheter på miljöområdet var delade (se bl.a. Generaladvokatens förslag till avgörande i *Kommissionen mot rådet*, mål C-176/03, EU:C:2005:542).

Unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter på området för fiske och miljö vid denna tidpunkt framgår tydligt av förklaringen i bilaga IX till havsrättskonventionen. Där anges närmare de sakområden i konventionen för vilka behörighet har överförs till gemenskapen av de medlemsstater som är parter i konventionen, har

gemenskapen exklusiv befogenhet att anta lagar och regler avseende bevarande och förvaltning av havsfiskeresurser. Befogenheten omfattar enligt förklaringen fiske på vatten under nationell jurisdiktion och på det fria havet. Enligt samma förklaring har gemenskapen och medlemsstaterna delade lagstiftningsbefogenheter avseende fiske för ett antal områden som inte direkt hänför sig till bevarande och förvaltning av fiskeresurser. Förklaringen infördes samtidigt som Europeiska gemenskapen blev part till havsrättskonventionen genom Rådets beslut av den 23 mars 1998 om Europeiska gemenskapens ingående av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och var en följd av att de enskilda medlemsstaternas rättigheter enligt havsrättskonventionen begränsades på så sätt att medlemsstaterna i gemenskapen inte ska utöva behörighet som de har överfört till gemenskapen (jfr artikel 4.3 i bilaga IX till havsrättskonventionen).

Av det sagda framgår att rättsläget när *Kommissionen mot Förenade kungariket* (mål C-6/04) avgjordes var sådant att medlemsstaterna var skyldiga att tillämpa art- och habitatdirektivet i såväl sitt inre vatten i havet, territorialhavet som den ekonomiska zonen samtidigt som rätten att vidta lagstiftningsåtgärder avseende bevarandet av havsfiskeresurserna i samma område uteslutande tillkom unionen. Medlemsstaterna var alltså förhindrade att ensidigt vidta åtgärder som påverkade eller begränsade fisket, även om sådana åtgärder skulle vara nödvändiga enligt art- och habitatdirektivet.

Denna situation förändrades inte när Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen trädde i kraft den 1 december 2009. Den stora skillnaden var i stället att det infördes en uttrycklig hänvisning till den gemensamma fiskeripolitiken i artikel 38 i det nya Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som ersatte Fördraget om Europeiska gemenskapen och att ansvarsfördelningen mellan unionens och medlemsstaternas lagstiftningsbefogenheter som tidigare etablerats genom rättspraxis klargjordes. Ansvarsfördelningen klargjordes på det sätt som beskrivits ovan i avsnitt 5.1, dvs. att unionen har exklusiv befogenhet avseende bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken medan unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter på miljöområdet. En nyhet i ansvarsfördelningen var dock att befogenheterna på fiskeriområdet som huvudregel skulle vara delade (artikel 4.2 d i FEUF) och att den exklusiva befogenheten avseende

bevarandet av havets biologiska resurser som tidigare varit huvudregel skulle vara undantaget. Den nya ansvarsfördelningen löste alltså inte problemet att medlemsstaterna var skyldiga att enligt art- och habitatdirektivet ensidigt vidta bevarandeåtgärder i havet samtidigt som den gemensamma fiskeripolitiken och unionens exklusiva befogenhet förhindrade dem att göra så.

Denna kollision mellan EU:s fiskelagstiftning och EU:s miljölagstiftning har medfört att medlemsstaterna inte har kunnat fullgöra skyldigheterna enligt art- och habitatdirektivet avseende fiske i havet fullt ut. Detta innebär dock inte att fiske ska anses undantaget från direktivet.

5.4 Medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske enligt förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken

Under lång tid rådde på grund av ovan nämnda situation med överlappande tillämpningsområden och befogenheter oklarhet om huruvida fiske med stöd av art- och habitatdirektivet kunde begränsas i marina skyddsområden. Förhållandet klargjordes genom antagandet av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken som trädde i kraft den 1 januari 2014.

5.4.1 Huvudregel om lika tillträde till unionens vatten

Enligt artikel 5.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken har alla unionsfiskefartyg, dvs. varje fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i unionen, lika tillträde till vatten och resurser i alla unionens vatten utom de som avses i punkterna 2 och 3, med förbehåll för de åtgärder som vidtas enligt del III.

Stadgandet i artikel 5.1 om att fritt tillträde gäller ”med förbehåll för de åtgärder som vidtas enligt del III” [i förordningen, utredningens anm.] innebär att fritt tillträde gäller om inte annat följer av lagstiftningsåtgärder som vidtagits i enlighet med bestämmelserna i del III, däribland artiklarna 11, 19 och 20. Vidare anges att det fria

tillträdet till unionens vatten inte gäller sådant vatten som avses i artikel 5.2 och 5.3.

I artikel 5.2 framgår att undantaget till huvudregeln om lika tillträde till fiske i unionens vatten är att medlemsstaterna till och med den 31 december 2022 har rätt att i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjerna som är under deras överhöghet eller jurisdiktion (mot-svarar territorialhavet och inre vatten i havet) begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om de begränsningar som införs enligt denna punkt.

Artikel 5.3 ger medlemsstaterna rätt att i vatten upp till 100 nautiska mil från baslinjerna för unionens yttersta randområden, som avses i artikel 349 första stycket i fördraget, begränsa fisket till fartyg som är registrerade i dessa territorier. Begränsningarna ska inte gälla för unionsfartyg som traditionellt fiskar i de vattnen, förutsatt att de inte överskrider fiskeansträngningens traditionella nivå. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om de begränsningar som införs enligt denna punkt.

Det nuvarande undantaget i artikel 5.2 och 5.3 för begränsningar av fiske inom gränsen på tolv nautiska mil respektive 100 nautiska mil från baslinjerna för unionens yttersta randområden är tidsbegränsat till den 31 december 2022 men det finns ett förslag från kommissionen om att förlänga undantaget med tio år, till den 31 december 2032 (COM/2021/356 final). Europeiska unionens råd och Europaparlamentet har nått en informell överenskommelse om förslaget.² Artikel 5.3 rör fiske utanför unionens yttersta randområden och är inte relevant att tillämpa i Sverige. Nedan redovisas således förutsättningarna för tillämpning av artikel 5.2.

Sådana begränsningar som avses i artikel 5.2 får enligt villkoren i den punkten inte påverka ”tillämpningen av arrangemangen för de unionsfiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg, enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater samt arrangemangen i bilaga I”. Bilaga I till förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ger, såvitt utredningen förstår, uttryck för en kodifiering av

² https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/09/29/council-and-parliament-reach-provisional-political-agreement-on-access-to-union-waters-extending-the-current-rules-for-fishermen-for-another-ten-years/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council+and+Parliament+reach+provisional+political+agreement+on+access+to+Union+waters%2c+extending+the+current+rules+for+fishermen+for+another+ten+years.

den rätt att fiska i andra medlemsstaters territorialhav som tillkommer var och en av medlemsstaterna enligt praxis. Av bilagan framgår det exempelvis att danska fiskare har rätt att bedriva fiske efter samtliga arter i Sveriges kustvatten i Skagerrak inom 4–12 nautiska mil, i Kattegatt inom 3–12 nautiska mil, och i Östersjön inom 4–12 nautiska mil. I Östersjön har även finska fiskare motsvarande rätt. Enligt bilagan finns det för vissa arter gränser för hur stora mängder som får fångas.

I artikel 5.2 har det angetts att fiskebegränsningar *inte* får påverka ”befintliga grannförbindelser *samt* ”arrangemangen i bilaga I”. Det rör sig alltså om två separata företeelser som båda är knutna till adverbet ”inte”. Detta innebär att fiskebegränsningar inom tolvmilsgränsen som en medlemsstat beslutar enligt artikel 5.2 varken får hindra att medlemsstaterna fiskar i varandras vatten på det sätt som anges i bilaga I eller enligt befintliga grannförbindelser (som inte framgår av bilaga I). Alla fiskebegränsningar som en medlemsstat beslutar med stöd av artikel 5.2 måste alltså respektera både sådant fiske som regleras i bilaga I och annat fiske enligt befintliga grannförbindelser. En sådan grannförbindelse mellan Sverige och en annan medlemsstat som alljämt upprätthålls men inte framgår av bilagan rör Sveriges och Danmarks ömsesidiga rätt till fiske i varandras kustvatten i Öresund intill ett djup av sju meter invid stranden (jfr Konvention med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen [SÖ 1933:13] från 1932).

Utredningen konstaterar att artikel 5.2 ger medlemsstaterna en rätt att anta nationell lagstiftning som är utformad för att begränsa lika tillträde till de i artikeln angivna vattenområdena. När medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet måste de enligt artikel 5.2 sista meningen anta specifik nationell lagstiftning för detta och informera kommissionen. 13 a § fiskelagen (1993:787) utgör exempel på en sådan nationell bestämmelse. I 13 a § framgår det att inga andra medlemsstaters fiskefartyg ska ha tillträde till fiske i vatten innanför tolv nautiska mil från baslinjen än de som redan i dag har sådan rätt enligt artikel 5.2 och bilaga I till förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Av förarbetena till 13 a § framgår att en begränsning enligt förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken inte får påverka tillämpningen av sådana arrangemang som finns om fiske enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater och inte heller sådant tillträde som följer av arrangemangen i bilaga I till grund-

förordningen (prop. 2013/14:184 s. 41 och 104). Förarbetsuttalandet ger således stöd för utredningens ovan redovisade uppfattning att fiskebegränsningar som görs med stöd av artikel 5.2 måste respektera både det fiske som sker enligt bilaga I och det fiske som sker enligt andra, befintliga grannförbindelser.

Utöver undantaget till regeln om lika tillträde i artikel 5.2 framgår av hänvisningen i artikel 5.1 till del III i förordningen att medlemsstaterna också har en rätt att vidta åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser som kan medföra begränsningar av tillträdet till fiske. De bestämmelser i del III som skulle kunna användas för att reglera fiske i syfte att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet är artiklarna 11, 19 och 20.

5.4.2 Medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 11

Innehållet i artikel 11

Enligt artikel 11.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken har medlemsstaterna rätt att anta bevarandeåtgärder i vatten som ligger under deras överhöghet eller jurisdiktion för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 13.4 i havsmiljödirektivet, artikel 4 i fågeldirektivet eller artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Förutsättningarna enligt artikel 11.1 för att en medlemsstat ensidigt ska kunna anta sådana bevarandeåtgärder är att åtgärderna

- inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg,
- är nödvändiga för att fullgöra skyldigheterna enligt nämnda direktiv,
- är förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 2 i grundförordningen, samt
- uppnår målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra och är åtminstone lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

Om en medlemsstat (nedan kallad den initiativtagande medlemsstaten) anser att åtgärder behöver antas för att fullgöra skyldigheterna enligt nämnda direktiv och andra medlemsstater har direkt för-

valtningsintresse i det fiske som kommer att beröras av åtgärderna, ska kommissionen enligt artikel 11.2 ges befogenhet att på begäran anta sådana åtgärder genom delegerade akter i enlighet med artikel 46. För detta syfte ska artikel 18.1–18.4 och 18.6 gälla i tillämpliga delar. Där anges bl.a. att de berörda medlemsstaterna är skyldiga att inhämta synpunkter från rådgivande nämnder. Av artikel 11.3 följer att den initiativtagande medlemsstaten är skyldig att till kommissionen och de andra medlemsstater som har direkt förvaltningsintresse tillhandahålla relevant information om de begärda åtgärderna, inbegripet skälen för dessa, vetenskapliga belägg som stöd och detaljer om hur de ska genomföras och verkställas i praktiken. Den initiativtagande medlemsstaten och de andra medlemsstater som har ett direkt förvaltningsintresse får lägga fram en gemensam rekommendation, som avses i artikel 18.1, inom sex månader från det att tillräcklig information tillhandahålls. Kommissionen ska anta åtgärderna med beaktande av all tillgänglig vetenskaplig rådgivning inom tre månader från det att en fullständig begäran mottagits.

Om inte alla berörda medlemsstater kan enas om en sådan gemensam rekommendation eller om den gemensamma rekommendationen inte anses vara förenlig med de krav som avses i artikel 11.1, får kommissionen enligt artikel 11.3 andra stycket lägga fram ett förslag i enlighet med fördraget, dvs. i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Närmare om tillämpningen av artikel 11 i mål C-683/16

Innebörden av artikel 11 har varit föremål för EU-domstolens prövning i mål *Deutscher Naturschutzring*, C-683/16, EU:C:2018:433. Målet gällde

1. om artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ska tolkas så, att den utgör hinder mot att en medlemsstat antar åtgärder avseende vatten som ligger under dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka är nödvändiga för att medlemsstaten ska kunna efterleva sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv [92/43], vilka berör andra medlemsstaters fiskefartyg, och varigenom yrkesmässigt havsfiske med släpande fångstredskap och förankrade nät (drivgarn och snurrevad), helt förbjuds inom Natura 2000-områden? I synnerhet:

- a) Ska artikel 11 tolkas så, att begreppet ”bevarandeåtgärder” omfattar ett förbud av de i fråga 1 angivna fångstmetoderna?
 - b) Ska artikel 11 tolkas så, att begreppet ”andra medlemsstaters fiskefartyg” även omfattar fiskefartyg från andra medlemsstater som seglar under Förbundsrepubliken Tysklands flagg?
 - c) Ska artikel 11 i förordning [nr 1380/2013] tolkas så, att begreppet [åtgärder som] ’uppnår målen med den relevanta unionslagstiftning[en]’ även omfattar en medlemsstats åtgärder som enbart främjar att de ändamål som anges i nyssnämnda unionsrättslagstiftning uppnås?
2. huruvida artikel 11 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat antar åtgärder avseende vatten som ligger under dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka är nödvändiga för att fullgöra medlemsstatens skyldighet att förebygga och avhjälpa miljöskador enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, samt
 3. för det fall att fråga 1 och/eller fråga 2 skulle besvaras nekande, om Europeiska unionens exklusiva befogenhet på området för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 3.1 d FEUF utgör hinder för en medlemsstat att anta ovannämnda åtgärder.

Domstolen konstaterade avseende första frågan a) att räckvidden av begreppet ”bevarandeåtgärder” inte kan fastställas genom en tolkning av ordalydelsen utan måste bestämmas mot bakgrund av det sammanhang i vilket det ingår och de mål som bestämmelsen är avsedd att uppnå. De i målet aktuella åtgärderna avsåg förbud mot yrkesmässigt havsfiske med släpande fångstredskap och förankrade nät (drivgarn och snurrevad) inom Natura 2000-områden. Domstolen ansåg att sådana åtgärder utgör bevarandeåtgärder enligt definitionen i artikel 7.2 c i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Mot bakgrund av detta ansåg domstolen att de aktuella bevarandeåtgärderna skulle omfattas av artikel 11.

Avseende fråga b) som gällde definitionen av ”andra medlemsstaters fiskefartyg” uttalade domstolen att uttrycket skulle tolkas i ljuset av artiklarna 91.1 och 94.1 i havsrättskonventionen, vilka är

bindande för unionen. Av dessa bestämmelser följer att fartyg har den stats nationalitet vars flagg de äger rätt att föra och att varje stat ska utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg.

Vad beträffar fråga c) om de aktuella förbuden kunde anses utgöra ”åtgärder som uppnår målen med den relevanta unionslagstiftningen” anförde domstolen att begreppet skulle förstås så att det avser åtgärder som kan bidra till att dessa mål uppnås och inte att åtgärderna i sig måste vara tillräckliga i det avseendet. Att tolka artikel 11.1 så, att det endast är tillåtet att anta åtgärder som i sig är tillräckliga för att uppnå detta mål skulle enligt domstolens mening frånta bestämmelsen dess ändamålsenliga verkan. Domstolen påpekade också att det följer av fast rättspraxis att en åtgärd måste vara ägnad att främja det eftersträlvade målet för att uppfylla kravet på proportionalitet, men det är inte nödvändigt att målet ska uppnås enbart genom denna åtgärd. Följaktligen ska begreppet ”[åtgärder som] uppnår målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra” enligt domstolens bedömning förstås så, att det omfattar en medlemsstats åtgärder som enbart främjar att de ändamål som anges i den relevanta unionslagstiftningen uppnås. (se punkterna 48–50 i domen)

Mot den angivna bakgrunden konstaterade domstolen som svar på den första frågan att en medlemsstat är förhindrad att med stöd av artikel 11.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken anta åtgärder avseende vatten som ligger under dess överhöghet eller jurisdiktion, vilka är nödvändiga för att medlemsstaten ska kunna efterleva sina skyldigheter enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet om åtgärderna, som var fallet i det aktuella målet, berör fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg.

Domstolen konstaterade som svar på den andra frågan att befogenheter som medlemsstaten har enligt artikel 11.1 är begränsad till att avse åtgärder som är nödvändiga för att medlemsstaterna ska kunna efterleva de skyldigheter som föreskrivs i de tre särskilda unionsrättsliga bestämmelser på miljöområdet som anges i artikeln. Eftersom direktiv 2004/35/EG inte är angiven i artikel 11.1 utgör den punkten hinder för att en medlemsstat antar sådana åtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, vilka avser vatten som ligger under dess överhöghet eller jurisdiktion, och är nödvändiga för att medlemsstaten ska kunna efterleva sina skyldigheter enligt direktiv 2004/35.

Slutligen konstaterade domstolen att det saknades anledning att besvara den tredje frågan om huruvida den Europeiska unionens exklusiva befogenhet på området för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 3.1 d FEUF utgör hinder för en medlemsstat att anta de aktuella bevarandeåtgärderna.

Kan bevarandeåtgärder enligt artikel 11 omfatta både yrkesfiske och fritidsfiske?

Domstolen hade i *Deutscher Naturschutzring* (mål C-683/16) inte anledning att uttala sig om huruvida det gör någon skillnad för bedömningen om bevarandeåtgärderna riktar sig mot yrkesfiske eller fritidsfiske men av domstolens resonemang följer enligt utredningens bedömning att både yrkesfiske och fritidsfiske kan omfattas av bevarandeåtgärder enligt artikel 11. Detta följer naturligt av att artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet syftar till att åstadkomma ett skydd mot försämring av livsmiljöerna och habitaterna i ett skyddat område, betydande störningar av de skyddade arterna i området samt planer eller projekt som sannolikt kan ha betydande påverkan på området – det avgörande är alltså inte vilken verksamhet det rör sig om utan hur den påverkar området. Att bevarandeåtgärderna enligt artikel 11 kan avse både yrkesfiske och fritidsfiske kan också utläsas mot bakgrund av uttalandet i skäl 3 i ingressen till förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken att fritidsfiske kan ha betydande inverkan på fiskeresurserna och att medlemsstaterna därför bör säkerställa att det bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Avsikten att den gemensamma fiskeripolitiken ska omfatta inte bara yrkesfisket utan också fritidsfisket framgår ännu tydligare i artikel 55.1 i 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, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (fortsättningsvis kontrollförordningen). Där

anges att medlemsstaterna ska se till att fritidsfiske på deras territorier och i gemenskapens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt de uppgifter som utredningen tagit del av är det numera en etablerad uppfattning att bevarandeåtgärder enligt artikel 11 kan rikta sig mot såväl yrkesfiske som fritidsfiske. Sverige lämnade exempelvis tillsammans med Danmark och Tyskland i början av 2021 en gemensam rekommendation till kommissionen om bevarande enligt artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken som uttryckligen omfattar även fritidsfisket (N2020/02363).

Förhållandet mellan artikel 11.1 och 11.2

Medlemsstatens befogenheter att enligt artikel 11.1 ensidigt vidta bevarandeåtgärder enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet är, såsom redovisats i det föregående, begränsade till åtgärder som inte berör fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg. Såsom konstaterats i det föregående är det enligt EU-domstolens bedömning i *Deutscher Naturschutzring* (mål C-683/16) inte nödvändigt att målen med artikel 6 ska uppnås enbart genom de bevarandeåtgärder som regleras. Det räcker att de kan anses främja målen med artikel 6 för att de ska anses förenliga med kravet i artikel 11.1 på att åtgärderna ska uppnå målen med den relevanta unionslagstiftning som de avser att genomföra. Enligt utredningens bedömning måste detta uppfattas så, att även om åtgärderna inte fullt ut måste uppnå målen med artikel 6 så måste de, ensamma eller i förening med andra åtgärder, i vart fall göra det i någon mån, dvs. åtgärderna behöver ha en faktisk effekt. För att bevarandeåtgärder i havsområden där flera medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska ska ha någon faktisk effekt behöver de, enligt utredningens bedömning, i normalfallet omfatta allt fiske som bedrivs i områdena – oavsett vilket lands flagg som fiskefartygen för.

Så fort andra medlemsstaters fiskefartyg kan tänkas bli berörda av en åtgärd – oavsett om åtgärden är tänkt att genomföras i medlemsstatens ekonomiska zon, i territorialhavet eller i medlemsstatens inre vatten i havet – hamnar man emellertid utanför tillämpningsområdet för artikel 11.1. I praktiken betyder det att ensidiga, nationella bevarandeåtgärder blir möjliga endast i de delar av med-

lemsstatens vatten där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

Om det behövs bevarandeåtgärder i medlemsstatens vatten där även andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska har medlemsstaten, såsom artikel 11.2 är formulerad, emellertid inte automatiskt rätt att tillsammans med andra berörda medlemsstater lägga fram en gemensam rekommendation om bevarandeåtgärder till kommissionen enligt den punkten. Den rätten uppstår enligt artikel 11.2 först om andra medlemsstater har ”direkt förvaltningsintresse i det fiske som kommer att beröras av åtgärderna”. En medlemsstat med direkt förvaltningsintresse är enligt artikel 4.1.22 – såvida det inte rör åtgärder i Medelhavet – en ”medlemsstat som har ett intresse som kännetecknas av antingen fiskemöjligheter eller fiske i den berörda medlemsstatens exklusiva ekonomiska zon”. Av skäl 25 i ingressen till förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken framgår att syftet med artikel 11 är att låta en medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att den ska kunna efterleva sina skyldigheter enligt bland annat artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Där anges vidare att om sådana åtgärder kan påverka andra medlemsstaters fiskeintressen bör kommissionen ges befogenheten att anta sådana åtgärder och man bör använda sig av regionalt samarbete mellan de berörda medlemsstaterna. Syftet att kunna anta nödvändiga bevarandeåtgärder för att uppfylla unionsrättsliga skyldigheter är enligt skäl 25 därmed inte begränsat endast till när sådana åtgärder kan påverka andra medlemsstaters fiskeintressen i ekonomisk zon.

Mot bakgrund av syftet med artikel 11 får formuleringen ”direkt förvaltningsintresse i det fiske som kommer att beröras”, enligt utredningens mening, förstås så att de bevarandeåtgärder som en medlemsstat överväger inte nödvändigtvis måste beröra andra medlemsstaters fiske eller fiskemöjligheter i den initiativtagande medlemsstatens ekonomiska zon. För att artikel 11.2 ska bli tillämplig bör det därför vara tillräckligt att de planerade åtgärderna kan komma att beröra andra medlemsstaters fiske eller fiskeintressen – oavsett i vilken del av unionens vatten som åtgärderna ska genomföras.

För en sådan tolkning talar att det annars skulle uppstå ett lagstiftningsmässigt tomrum där vare sig ensidiga åtgärder enligt artikel 11.1 eller gemensamma åtgärder enligt artikel 11.2 skulle kunna komma i fråga. I praktiken har definitionen av direkt förvaltningsintresse inte ansetts utesluta att bevarandeåtgärder antas enligt för-

farandet i artikel 11.2 trots att åtgärderna inte varit begränsade till områden i den initiativtagande medlemsstatens ekonomiska zon där andra medlemsstater har fiskemöjligheter eller bedriver fiske, se exempelvis Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/952 av den 9 februari 2022 om ändring av delegerad förordning (EU) 2017/118 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö. Den förordningen reglerar bevarandeåtgärder i bl.a. Natura 2000-området Morups bank trots att området är beläget uteslutande i territorialhavet.

5.4.3 Medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 19

Enligt artikel 19.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken får en medlemsstat anta åtgärder för bevarande av fiskbestånden i unionens vatten under förutsättning att åtgärderna uppfyller samtliga följande villkor:

- a) Åtgärderna tillämpas endast på fiskefartyg som för den medlemsstatens flagg eller, om det gäller fiskeverksamhet som inte bedrivs av ett fiskefartyg, på personer som är etablerade på den del av dess territorium där fördraget gäller.
- b) Åtgärderna är förenliga med de mål som fastställs i artikel 2.
- c) Åtgärderna är minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

Av artikel 19.2 och 19.3 framgår att en medlemsstat ska informera de andra medlemsstater som berörs av de bestämmelser som antagits enligt punkt 1 och göra lämplig information om de antagna åtgärderna allmänt tillgänglig.

Möjligheten för en medlemsstat att använda artikel 19 för att i Natura 2000-områden i unionens vatten vidta nödvändiga bevarandeåtgärder enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet är geografiskt sett vidsträckt men begränsas av att åtgärderna endast får avse bevarande av fiskbestånden och röra fiskefartyg som för medlemsstatens flagg eller personer som är etablerade på dess territorium.

5.4.4 Medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 20

Enligt artikel 20.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken får en medlemsstat ensidigt vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom tolvmilsgrensens. En förutsättning för detta är att unionen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område eller åtgärder som specifikt avser det problem som identifierats av den berörda medlemsstaten. Vidare gäller enligt samma punkt att medlemsstatens åtgärder ska vara förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 2 i samma förordning och vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

I artikel 20.2 i nämnda förordning anges att om de bevarande- och förvaltningsåtgärder som en medlemsstat avser att anta kan påverka en annan medlemsstats fiskefartyg får åtgärderna endast antas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna, om ett utkast till åtgärder, vilket ska åtföljas av en motivering som bland annat visar att åtgärderna inte är diskriminerande. Medlemsstaterna ska enligt artikel 20.3 göra lämplig information om de åtgärder som antagits i enlighet med denna artikel allmänt tillgänglig. Om kommissionen anser att en åtgärd som antas enligt denna artikel inte överensstämmer med villkoren i artikel 20.1 får den enligt artikel 20.4, med angivande av relevanta skäl, begära att den berörda medlemsstaten ändrar eller upphäver åtgärden i fråga.

Enligt artikel 6.4 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ska medlemsstaterna samordna med varandra innan nationella åtgärder antas enligt artikel 20.2.

Syftet med åtgärder som vidtas enligt artikel 20 är således att bevara och förvalta fiskbestånden samt bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen. Till skillnad från åtgärder som vidtas enligt artikel 11 behöver åtgärder enligt artikel 20 inte syfta till att medlemsstaten ska efterleva skyldigheter enligt vissa utpekade bestämmelser i miljölagstiftningen. Det finns i och för sig inte något som hindrar en medlemsstat från att med stöd av artikel 20 vidta åtgärder inom tolvmilsgrensens för att uppfylla den miljölagstiftning som nämns i artikel 11, t.ex. artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Att medlemsstaterna har en sådan möjlighet har kommis-

sionen uttalat i ett vägledningsdokument om Natura 2000-områden och fiske (se Commission Staff Working Document on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purposes, SWD[2018] 288 final). Som framgår av redovisningen ovan krävs dock att åtgärderna är icke-diskriminerande och, om åtgärderna påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg, att de samordnas med de andra medlemsstaterna och föregås av ett samråd med kommissionen, berörda medlemsstater och de rådgivande nämnderna. Samrådet ska, som nämnts, avse ett utkast till åtgärder, vilket ska åtföljas av en motivering som bland annat visar att åtgärderna inte är diskriminerande. Vare sig av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken eller av nämnda vägledningsdokument framgår vad som avses med "icke-diskriminerande", "samråd" och "visa att åtgärderna inte är diskriminerande" eller "samordna med varandra innan nationella åtgärder antas". Det finns inte heller andra hjälpregler eller annan vägledning om hur kriterierna ska förstås.

Kravet i artikel 20.2 på den initiativtagande medlemsstaten att genom en motivering bl.a. *visa* för övriga berörda medlemsstater, kommissionen och de rådgivande nämnderna att en planerad åtgärd som kommer att beröra andra medlemsstaters fiskefartyg inte är diskriminerande får, enligt utredningens uppfattning, närmast förstås som att de inblandade parterna i praktiken måste vara överens om slutsatsen. Kommissionens möjlighet att enligt artikel 20.4, om den anser att åtgärden inte överensstämmer med villkoren i artikel 20.1, begära att den berörda medlemsstaten ändrar eller upphäver åtgärden i fråga stärker intrycket av att en tillämpning av artikeln kräver enighet mellan de inblandade parterna. Utan närmare vägledning om hur bestämmelsen ska uppfattas kan den i vart fall förväntas bli svårtillämpad. Därtill är möjligheten att tillämpa både artikel 20.1 och 20.2, som tidigare nämnts, beroende av att unionen inte redan antagit åtgärder för bevarande och förvaltning av det aktuella området. I takt med att unionen antar fler och fler bevarandeåtgärder i unionens vatten genom det förfarande som beskrivs i artikel 11 minskar följaktligen utrymmet för medlemsstaterna att ensidigt anta bevarandeåtgärder enligt artikel 20, i vart fall om åtgärderna avser att lösa samma problem som identifierats och lösts genom unionsregleringen.

I Havs- och vattenmyndighetens redovisning den 31 mars 2022 av regeringsuppdraget att utreda hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön (se Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten) anges att kommissionen i sin dialog med medlemsstaterna förordar att förfarandet för medlemsstaterna enligt artikel 11.2 gemensamt initiera reglering på EU-nivå används. Kommissionen företrar detta förfarande framför möjligheten för medlemsstaterna att ensidigt reglera bevarandeåtgärder med hänsyn till transparensen och för att få en samlad reglering som återfinns på alla EU-språk. Även i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om Natura 2000 (M2020/02114) framgår att myndigheten uppfattar att det är tydligt att det gemensamma förfarandet är det verktyg inom den gemensamma fiskeripolitiken som kommissionen anser ska tillämpas vid införande av nödvändiga bevarandeåtgärder för att efterleva skyldigheterna i miljödirektiven.

Artikel 20 har enligt vad utredningen erfarit hittills inte tillämpats av Sverige. Utredningen känner till att Förenade kungariket har tillämpat bestämmelsen före sitt utträde ur unionen men har inte kunnat få tillgång till information om hur det gick till i praktiken.

5.5 Medlemsstaternas rätt att i unionens vatten vidta bevarandeåtgärder som påverkar fiske enligt förordningen om tekniska åtgärder

Bestämmelser om tekniska åtgärder som stöder genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken finns 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 fortsättningen kallad förordningen om tekniska åtgärder). Enligt artikel 1 i förordningen om tekniska åtgärder föreskrivs i förordningen tekniska åtgärder vad gäller

- a) a) fångst och landning av marina biologiska resurser,
- b) b) användning av fiskeredskap, och
- c) c) växelverkan mellan fiskeverksamheten och de marina ekosystemen.

Av artikel 12.1 och 12.3 framgår att en medlemsstat i vatten som står under medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion – medlemsstatens ekonomiska zon eller eget territorium i havet – får inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda känsliga livsmiljöer i vissa områden som anges i bilaga II till förordningen samt i andra områden, inbegripet känsliga marina ekosystem enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Sådana åtgärder ska vara förenliga med målen i artikel 2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och vara minst lika strikta som åtgärder som är tillämpliga enligt unionsrätten. I artikel 12 finns inget uttryckligt krav på att åtgärderna ska vara en följd av skyldigheter i art- och habitatdirektivet eller att åtgärderna ska avse Natura 2000-områden. Artikel 12 lämnar utrymme för åtgärder i andra livsmiljöer. Dock framgår det av artikel 12.4 genom hänvisning till artikel 4.1 c att åtgärderna enligt artikel 12 är begränsade till att avse sådana åtgärder som syftar till att säkerställa att fiskeverksamhetens miljöpåverkan på livsmiljöer på havsbotten är i linje med artikel 2.5 j i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

Enligt artikel 15.1 i förordningen om tekniska åtgärder fastställs i bilagor till förordningen regionala tekniska åtgärder för olika delar av unionens vatten. För att ta hänsyn till de berörda fiskenas regionala särdrag ges kommissionen enligt artikel 15.2 befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 29 i samma förordning och artikel 18 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och i enlighet med de relevanta artiklarna i kapitel III i förordningen om tekniska åtgärder för att ändra, komplettera, upphäva eller göra undantag från de tekniska åtgärder som anges i de bilagor som avses i artikel 15.1. Av artikel 15.3 följer att medlemsstater som har ett direkt förvaltningsintresse får lämna gemensamma rekommendationer om regionala tekniska åtgärder i enlighet med artikel 18.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken för första gången senast 24 månader och därefter 18 månader efter varje gång den rapport

som avses i artikel 31.1 i förordningen om tekniska åtgärder lagts fram. Rapporten som avses är kommissionens rapport till parlamentet och rådet om genomförandet av förordningen om tekniska åtgärder. Medlemsstaterna får också lämna gemensamma rekommendationer när de anser det vara nödvändigt. Till stöd för antagandet av de åtgärder som avses i de gemensamma rekommendationerna ska medlemsstaterna enligt artikel 15.6 tillhandahålla vetenskapliga belägg.

De rekommenderade åtgärderna måste också uppfylla de krav som anges i artikel 15.4. De kraven innebär att åtgärderna ska

- a) syfta till att uppnå de övergripande och särskilda mål som anges i artiklarna 3 och 4 i denna förordning,
- b) syfta till att uppnå de mål och uppfylla de villkor som anges i andra relevanta unionsrättsakter som antagits inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, i synnerhet i de fleråriga planer som avses i artiklarna 9 och 10 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken,
- c) genomsyras av de principer om god förvaltning som anges i artikel 3 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken,
- d) åtminstone leda till fördelar i fråga om bevarandet av marina biologiska resurser som, i synnerhet i fråga om exploateringsmönster och skyddsnivån för känsliga arter och livsmiljöer, minst motsvarar de åtgärder som avses i artikel 15.1. Fiskeverksamhetens möjliga inverkan på de marina ekosystemen ska också beaktas.

Två av målen i artikel 3 som ovan nämnda åtgärder enligt artikel 15 ska syfta till att uppfylla avser att

- minimera och, om möjligt, eliminera fiskets oavsiktliga fångster av känsliga arter, inbegripet de som förtecknas i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, och
- att minimera fiskets negativa miljöpåverkan på marina livsmiljöer.

Artikel 15 ger därmed medlemsstaterna möjlighet att ta initiativ till lagstiftning som bidrar till skydd av arter och marina livsmiljöer. Initiativrätten är emellertid, som framgår av artikeln, begränsad till åtgärder som avser ändringar, kompletteringar, upphävanden eller

undantag från de tekniska åtgärder som anges i de bilagor som avses i artikel 15.1.

5.6 Slutsatser

Antagandet av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och förordningen om tekniska åtgärder innebar en lösning på problemet att medlemsstaterna tidigare var förhindrade att vidta åtgärder för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet om åtgärderna rörde bevarande av havets biologiska resurser, dvs. reglering av fiske i unionens vatten. Medlemsstaterna kan numera, under de förutsättningar som anges i artiklarna 11.1, 19.1 och 20.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, på egen hand införa regler om bevarandeåtgärder, men bara om de inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg. Som framgår av avsnitten 5.4.2–5.4.4 så är möjligheterna för en medlemsstat att i unionens vatten där andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska ensidigt anta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet mycket begränsade.

En medlemsstat kan däremot i sådana områden där flera medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska utnyttja möjligheterna enligt artikel 11.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och artiklarna 12.3 och 15.3 i förordningen om tekniska åtgärder till att ta initiativ till reglering på unionsnivå av bevarandeåtgärder. Medlemsstaten har, som framgår av avsnitt 5.4.4, också möjlighet att med stöd av artikel 20.2 i sitt territorialvatten – inom tolv nautiska mil från baslinjen – ensidigt anta bevarandeåtgärder som berör både den egna medlemsstatens och andra medlemsstaters fiske. Detta förutsätter dock att det inte redan finns unionslagstiftning på området och att medlemsstaten vid samordning med berörda medlemsstater samt vid samråd med berörda medlemsstater, kommissionen och rådgivande regionala nämnder kan visa att åtgärderna är motiverade och inte diskriminerande. Såsom framkommit i avsnitt 5.4.4 finns det inte något etablerat förfarande för tillämpning av artikel 20. Kommissionen förordar i stället tillämpning av det gemensamma förfarande för att anta bevarandeåtgärder på unionsnivå enligt artikel 11.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Förfarandet enligt artikel 11.2 och enligt artiklarna 12.3 och 15.3 i förordningen

om tekniska åtgärder är fakultativt, dvs. det är beroende av att medlemsstaterna själva anser att åtgärder behövs, tar initiativ till att vidta åtgärder och kommer överens om att gemensamt rekommendera vilka åtgärder som ska vidtas. Det gemensamma förfarandet lämnar således utrymme för en viss frihet för medlemsstaterna att själva välja om åtgärder är nödvändiga, något som inte motsvarar det obligatorium som artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet ger uttryck för. Den omständigheten att förfarandet syftar till att en delegerad förordning om bevarandeåtgärder ska antas innebär därtill att ansvaret för direktivgenomförandet delvis har flyttats från medlemsstaterna till unionen och i stället delas mellan medlemsstaterna och kommissionen. Det är oklart vad som skulle hända om EU-domstolen eller kommissionen själv skulle finna att åtgärder för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet som kommissionen själv antagit skulle visa sig vara bristfälliga. Ansvar för ett bristfälligt genomförande av direktivet kan i ett sådant fall rimligen inte utkrävas från medlemsstaterna.

Det sagda illustrerar att förfarandet med gemensamma rekommendationer, framför allt vid tillämpning av artikel 11.2, är en praktisk, snarare än en rättslig lösning på problemet att medlemsstaterna före antagandet av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken var skyldiga att göra det som krävs för att uppfylla artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet men saknade befogenheter att göra det om det skulle påverka fisket i unionens vatten. Genom förfarandet enligt artikel 11.2 kan bevarandeåtgärder på fiskeområdet de facto komma till stånd. Grundproblemet att art- och habitatdirektivet uppställer krav på medlemsstaterna som de inte själva har full befogenhet att fullgöra kvarstår emellertid.

6 Hur de bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet har tillämpats på fiske

I utredningens direktiv anges att det i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om Natura 2000 (M2020/02114) delvis beskrivs hur de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i praktiken har kommit att tillämpas i förhållande till fiske men att detta behöver belysas ytterligare. Utredningen ska med utgångspunkt i en sådan kartläggning bedöma vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa ett förbättrat genomförande av kraven i artikel 6.2 och 6.3 som medför att dessa krav tillämpas fullt ut i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon.

Mot denna bakgrund redovisas i det följande hur artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i praktiken har tillämpats i förhållande till fiske.

6.1 Geografisk utbredning av svenska Natura 2000-områden i havet

I Havs- och vattenmyndigheten redovisning av regeringsuppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522/Nm) anges att det finns omkring 300 marina skyddade områden som skyddas genom art- och habitatdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upp-

rättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi), Konventionen om skydd av den marina miljön i Nordöstra Atlanten från 1992 (Oslo-Pariskonventionen) eller Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö från 1992 (Den reviderade Helsingforskonventionen). I många fall överlappar skyddstyperna varandra geografiskt. Av de omkring 300 marina skyddade områdena är, enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten, 25 Natura 2000-områden som är helt eller delvis belägna utanför den s.k. trålgränsen. Den stora merparten av skyddade områden är alltså belägna innanför trålgränsen.

Trålgränsen definieras och bestäms geografiskt i 1 kap. 5 § och bilaga 4 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.¹ Av Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden (N2020/00130/FJR) framgår att trålgränsen har dragits så att området innanför gränsen, närmast kusten, ska vara ett område till vilket inga andra medlemsstaters fiskefartyg har tillträde. Området innanför trålgränsen är dock inte helt reserverat för svenska fiskefartyg. Som tidigare nämnts i avsnitt 5.4.1 har danska fiskare i Öresund rätt till fiske ända invid den svenska strandlinjen, intill sju meters djup.

6.2 Genomförande i praktiken

6.2.1 Nationella bestämmelser för fiske till skydd för Natura 2000-områden i havet

Av Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om Natura 2000 (M2020/02114) framgår att Havs- och vattenmyndighetens tolkning av EU-domstolens praxis är att fiskeverksamheter som kan påverka Natura 2000-områden på ett betydande sätt utgör projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och att fiskeverksamheter inte är undantagna prövning enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Enligt myndighetens bedömning utgör fiske som huvudregel inte en pågående aktivitet som omfattas av den svenska övergångsregeln i miljöbalken som innebär att verksamheter som pågått sedan före den 1 juli 2001 ska presu-

¹ Innanför trålgränsen gäller enligt 3 kap. 10 § FIFS 2004:36 som utgångspunkt ett förbud mot att bedriva trålfiske – därav namnet på gränsen.

meras vara bedömda enligt art- och habitatdirektivet och inte behöva genomgå en ny tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Fiske har alltså betraktats som en verksamhet eller åtgärd som rent principiellt kan bli föremål för en prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Utgångspunkten för myndighetens arbete är dock, såsom framgår av nämnda uppdragsredovisning (s. 4 f. och 30), att reglering av fiske i skyddade områden i havet i första hand ska ske genom fiskelagstiftningen med syftet att fiske inte ska utgöra ett hot mot utpekade bevarandevärden, så att det inte blir aktuellt att tillämpa tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken. Myndigheten ansluter sig i detta synsätt till den uppfattning som Naturvårdsverket ger uttryck för i sin handbok ”Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden (2017:1)” om att tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken utgör ett skyddsnät som fångar upp sådana fiskeriverksamheter som riskerar att påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt och som inte reglerats på annat sätt. Länsstyrelserna, som ansvarar för tillståndsprövning av Natura 2000-områden, verkar inte ha gjort någon annan bedömning – såvitt utredningen känner till har tillståndsprövning skett endast i några fall som rörde tillstånd till fiske efter läppfiskar i olika Natura 2000-områden i Västra Götalands län. Enligt vad utredningen erfarit har flera av Havs- och vattenmyndighetens bestämmelser om fiske i Natura 2000-områden meddelats på initiativ från länsstyrelserna i syfte att leva upp till artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet och 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

De föreskrifter för fiske i Natura 2000-områden som Havs- och vattenmyndigheten meddelar genom Fiskeriverkets föreskrifter (2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön är begränsade till fiske innanför trålgränsen, dvs. det område i havet där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Detta framgår av Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om Natura 2000 (M2020/02114). Anledningen till att myndigheten endast har meddelat regler om fiske för att skydda områden i de delar av havet där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska är att svenska regler inte får inskränka andra medlemsstaters fiske (se nämnda uppdragsredovisning om bottentrålning, s. 52, jfr också Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden, M2017/02522, s. 37).

De föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten har meddelat för fisket innanför trålgränsen i syfte att skydda Natura 2000-områden innehåller bestämmelser om fredade arter och områden, fredningstider och om vilka fiskemetoder som får användas. Havs- och vattenmyndigheten arbetar löpande och för en dialog med länsstyrelsen för att undersöka om pågående fiske innebär ett hot mot bevarandevärdena och därmed behöver regleras.

6.2.2 Unionsbestämmelser för fiske till skydd för Natura 2000-områden i havet

De flesta Natura 2000-områden i havet är, såsom beskrivits i avsnitt 6.1, belägna innanför trålgränsen där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska och kan därmed som utgångspunkt skyddas från skadlig miljöpåverkan från allt fiske som bedrivs där genom nationella föreskrifter. Som tidigare nämnts finns det emellertid 25 svenska Natura 2000-områden som är belägna helt eller delvis utanför trålgränsen. För att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i dessa delar av havet, i vilka flera medlemsstater har rätt till fiske, har regeringen gjort så att den har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att tillsammans med andra berörda medlemsstater i enlighet med förfarandet i artiklarna 11 och 18 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken utarbeta gemensamma rekommendationer till kommissionen om bevarandeåtgärder. Åtgärderna syftar till att förhindra betydande miljöpåverkan från fiske och motsvarar således kravet i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Medlemsstaterna har i de rekommendationer som lämnats hittills inte fört fram några krav på ett gemensamt system för tillståndsprövning motsvarande artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Flera rekommendationer har redan föranlett kommissionen att anta delegerade förordningar. Nedan beskrivs närmare arbetet som bedrivits hittills med bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden helt eller delvis utanför trålgränsen.

Bratten

Regeringen lämnade tillsammans med Danmark och Tyskland in ett förslag om en fiskereglering för Natura 2000-området Bratten till kommissionen i juni 2016. Rekommendationen föranledde antagandet av Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

Hoburgs bank och Midsjöbankarna, Sydvästskånes utsjövatten, Havet kring Ven, samt Nordvästra Skånes havsområde

Regeringen har genom beslut den 18 februari 2021 (N2020/02917) uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att i dialog med andra berörda EU-medlemsstater och i samråd med berörda intressenter utarbeta gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder i följande fyra marina skyddade områden (Natura 2000-områden): Hoburgs bank och Midsjöbankarna, Sydvästskånes utsjövatten, Havet kring Ven, samt Nordvästra Skånes havsområde. Uppdraget har ännu inte slutredovisats. Utöver de nationella regleringar som finns innanför trälgränsen i nämnda områden har det sedan nämnda uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten beslutades hunnit antas en delegerad förordning om åtgärder för att skydda tumlare som gäller i Natura 2000-områdena Hoburgs bank och Midsjöbankarna samt Sydvästskånes utsjövatten (Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/303 av den 15 december 2021 om ändring av förordning (EU) 2019/1241 vad gäller åtgärder för att minska oavsiktliga fångster av populationen av tumlare [*Phocoena phocoena*] i Egentliga Östersjön). Den rättsliga grunden för denna förordning är dock inte artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken utan artiklarna 3.2 b och 15.2 i förordningen om tekniska åtgärder. Förordningen antogs efter att Danmark, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Finland och Sverige (den regionala gruppen Baltfish) i december 2020 lämnade in en gemensam rekommendation med förslag till mildrande åtgärder för att minska oavsiktliga fångster av tumlare i Egentliga Östersjön (se skäl 11 i förordning [EU] 2022/303).

I de delar av Natura 2000-området Nordvästra Skånes havsområde och Sydvästskånes utsjövatten som är belägna innanför trälgränsen har Havs- och vattenmyndigheten infört nationella fiskebe-

gränsningar i 3 kap. 3 § i och bilaga 5 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön som ska tillämpas från och med den 1 januari 2022 (Nordvästra Skånes havsområde) respektive 15 oktober 2021 (Sydvästs-skånes utsjövatten).

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

Avseende Natura 2000-områdena Stora Middelgrund och Röde bank, Lilla Middelgrund, Fladen och Morups bank lämnade Sverige, Danmark och Tyskland den 2 februari 2021 två gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder till kommissionen enligt information på regeringens hemsida publicerad den 2 februari 2021 som föranledde antagandet av Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/952 av den 9 februari 2022 om ändring av delegerad förordning (EU) 2017/118 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö (se skäl 7 i förordningen). Förordningen trädde i kraft den 11 juli 2022.

Finngrundet – Västra banken, Finngrundet – Norra banken, Finngrundet – Östra banken, Löddeåns mynning, Salvikens strandängar, Lundåkrabukten samt Balgö

Regeringen har genom beslut den 20 januari 2022 (N2022/00136, N2021/01724) gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i dialog med andra berörda EU-medlemsstater och i samråd med berörda intressenter utarbeta gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder i tolv marina skyddade områden, varav följande sju utgör Natura 2000-områden:

Finngrundet–Västra banken, Finngrundet–Norra banken, Finngrundet–Östra banken, Löddeåns mynning, Salvikens strandängar, Lundåkrabukten och Balgö. Uppdraget pågår.

7 Hur andra medlemsstater har genomfört artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske

I detta avsnitt presenteras en översikt över hur artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genomförts i förhållande till fiske i några andra medlemsstater. Översikten utgår från gällande regler i medlemsstaterna och, där så varit möjligt, uppgifter från tjänstemän i berörda medlemsstater samt information från rättsvetenskapliga tidskrifter.

7.1 Danmark

I Danmark har bestämmelserna i artikel 6.2 och artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet på fiskeområdet genomförts i den danska fiskelagen, lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven). I 10 d § fiskeriloven finns en bestämmelse som anger att departementet för livsmedel, lantbruk och fiske fastställer regler om fisk och fiskodling som omfattas av fiskeriloven för att undvika försämring av artens livsmiljöer och livsmiljöer i internationella skyddsområden samt störning av de arter som områdena är utsedda för, om dessa störningar har betydande konsekvenser för målen i art- och habitatdirektivet. Genom bestämmelsen fullgörs skyldigheterna enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Vidare finns det i 10 e § fiskeriloven ett krav på tillstånd för att vidta åtgärder med betydande konsekvenser vars innehåll i allt väsentligt motsvarar artikel 6.3.

När det ansetts nödvändigt att anta bevarandeåtgärder i danska Natura 2000-områden som påverkar andra medlemsstaters fiske har

Danmark tillämpat artikel 11.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken (se bl.a. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö, se särskilt skälen 4–6 i förordningen).

Eftersom 10 d och 10 e §§ fiskeriloven inte kan tillämpas fullt ut på fiske i danska Natura 2000-områden i havet har det förts fram att även Danmark har behov av att se över sina regler på området (jfr Pagh-Rasmussen, 2018, ”Afværgeforanstaltninger og naturbevaringsplaner fritager ikke fra konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, men reglerne gælder ikke fiskeri i den eksklusive økonomiske zone: – nye EU-domme kræver ændret dansk lovgivning, rejser tvivl om bl.a. vandområdeplanernes gyldighed og ændret praksis efter habitatbekendtgørelsens § 6”, Tidsskrift for Miljø, nr. 8, s. 277–289).

7.2 Finland

I Finland har artikel 6.2 och 6.3 genomförts genom 64 a, 65 och 66 §§ i den finska Naturvårdslagen. I 64 a § regleras ett förbud mot att försämra naturvärden. Förbudet uttrycks så att de naturvärden som utgör grunden för skydd av ett område som hör till nätverket Natura 2000 inte får betydligt försämrats. Förbudet motsvarar till sitt innehåll skyldigheten enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna och betydande störningar av de arter för vilka områdena har utsetts. I 65 § regleras en skyldighet att konsekvensbedöma projekt och planer i eller utanför ett Natura 2000-område som sannolikt försämrar naturvärdena i ett Natura 2000-område. I 66 § regleras en skyldighet att inte godkänna tillstånd till planer eller projekt som kan medföra betydande försämring av naturvärdena i berört område. Innehållet i 65 och 66 §§ motsvarar kraven i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.

Det finns inget uttryckligen uttalat i finsk lagstiftning om förhållandet mellan skyldigheten att vidta skyddsåtgärder enligt art- och habitatdirektivet och förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. För skydd av Natura 2000-områden i havet tillämpas i Finland, liksom i Danmark, artikel 11.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

7.3 Tyskland

I Tyskland har artikel 6.2 och 6.3 huvudsakligen genomförts genom bestämmelser i den tyska lagen om naturskydd och landskapsvård (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege). I § 23 avsnitt 2 anges att alla åtgärder som kan leda till förstörelse, skada eller förändring av naturskyddsområdet eller delar av det eller till bestående störning är förbjudna enligt vad som framgår av närmare bestämmelser. I den mån skyddsändamålet tillåter det kan naturskyddsområden göras tillgängliga för allmänheten. I § 34, avsnitt 1, anges att det måste kontrolleras om projekt är förenliga med bevarandemålen för ett Natura 2000-område innan de godkänns eller genomförs om de sannolikt kommer att ha en betydande inverkan på området, antingen individuellt eller i kombination med andra projekt eller planer, och inte direkt tjänar förvaltningen av området. Bestämmelserna motsvarar kraven enligt artikel 6.2 och artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.

Precis som Finland och Danmark tillämpar även Tyskland det förfarande för att anta bevarandeåtgärder som anges i artikel 11.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken för att skydda Natura 2000-områden i havet.

7.4 Förenade kungariket

Även om Förenade kungariket numera inte är medlem i unionen så är det en nation som på fiskeområdet historiskt haft liknande intressen som Sverige inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. En jämförelse med hur man där hanterat den aktuella frågan bedöms därför vara relevant. Redogörelsen i detta avsnitt utgår från uppgifterna i en artikel (Appleby och Harrison, *Journal of Environmental Law* från 2019, Vol 31, s. 443–464).

I Förenade kungariket var man från regeringens sida tidigare av uppfattningen att var och ens rätt till fiske är en oskriven regel enligt brittisk common law-tradition och att denna fiskerätt inte kan jämföras med planer eller projekt enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet såvida de inte kräver ytterligare godkännande av en ansvarig myndighet. Senare infördes ett reviderat, riskbaserat tillvägagångssätt som innebar att ansvariga myndigheter fasade ut de verksamheter

som ansågs mest skadliga. Därigenom tillämpades artikel 6.2 snarare än en strikt tillämpning av artikel 6.3.

Efter ikraftträdandet av förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken har det förfarande som avses i artikel 11.2 tillämpats även i Förenade kungariket för att anta bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden i havet (jfr Joint recommendation by Germany, the Netherlands and the United Kingdom regarding fisheries management measures under Article 11 and 18 of Regulation [EU] No 1380/2013 of The European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy [the Basic Regulation] for protection of sandbanks in three Natura 2000 sites designated under the Habitats Directive 92/43 EEC of 21 May 1992).

8 Överväganden och förslag

8.1 Behov av att anpassa det svenska genomförandet till unionsrättens utveckling

Som tidigare nämnts har det svenska genomförandet av artikel 6.2 kritiserats av kommissionen. Kärnan i kommissionens kritik är att 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken och inte heller 16 och 19 §§ förordningen om områdesskydd uttryckligen föreskriver en skyldighet som motsvarar kravet enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet på att ”förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts”. Till följd av kommissionens kritik har utredningen fått i uppdrag att säkerställa att kraven i artikel 6.2 kan tillämpas i fråga om fiske. Eftersom de befintliga svenska bestämmelserna som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet även genomför artikel 6.3 i direktivet behöver införlivandet av de båda artiklarna ses över samlat. Inom ramen för denna översyn har utredningen haft i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa bestämmelserna som genomför artikel 6.2 och 6.3 på fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon. I uppdraget har det också ingått att kartlägga om och i så fall hur dessa bestämmelser har tillämpats i förhållande till fiske. Det är mot denna bakgrund som utredningen ska föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningen har gjort följande iakttagelser om behovet av författningsändringar.

Med anledning av kommissionens kritik avseende det bristfälliga genomförandet av artikel 6.2 finns det, enligt utredningens bedömning, behov av en nationell bestämmelse som uttryckligen föreskriver

en skyldighet som motsvarar innehållet i artikel 6.2 i förhållande till fiske. Kommissionens kritik är – även om den har framförts i ett ärende som rör fiskets inverkan på tumlare i Natura 2000-områden i havet – enligt utredningens bedömning inte begränsad till fiskeområdet. Kritiken tar sikte på hur bestämmelsen har genomförts generellt i svensk rätt. En möjlighet skulle därför kunna vara att överväga att bemöta kommissionens kritik genom att i miljöbalken eller i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ta in en generell tillämplig bestämmelse med innehåll som tydligare motsvarar artikel 6.2. Utredningens uppdrag är emellertid begränsat till att föreslå författningsändringar avseende genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i förhållande till fiske. Såsom redovisats i avsnitt 2.3 innebär detta att utredningen inte kommer att föreslå ändringar som rör andra verksamheter än fiske eller som rör skydd av andra områden än Natura 2000-områden i havet.

Vidare är bestämmelserna som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i dag utformade på ett sätt som gör att det är oklart hur de ska tillämpas i förhållande till fiske i unionens vatten. Som nämnts i avsnitt 5.1 omfattas åtgärder för bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken av unionens exklusiva lagstiftningsbefogenhet. Detta innebär att det som utgångspunkt endast är unionen som har rätt att anta lagstiftningsåtgärder för att fullgöra skyldigheterna i bl.a. art- och habitatdirektivet om dessa åtgärder innebär begränsningar av fisket i havet. Medlemsstaterna får dock under vissa förutsättningar som redovisats i avsnitt 5.4 – ensidigt eller tillsammans med andra medlemsstater – vidta åtgärder som är nödvändiga för att de ska kunna efterleva skyldigheterna enligt bl.a. artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Detta klargör behovet av att säkerställa att de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 är utformade så att de ryms inom det utrymme som en medlemsstat har enligt den gemensamma fiskeripolitiken att anta och tillämpa nationella regler om bevarandeåtgärder som rör fiske i Natura 2000-områden i havet.

Utredningen anser också att det finns behov av att se över och förtydliga myndigheternas ansvar för skydd av Natura 2000-områden i förhållande till fiske i unionens vatten och säkerställa att ansvaret åtföljs av nödvändiga befogenheter att vidta åtgärder och meddela föreskrifter.

8.2 Anpassningar inom ramen för det befintliga systemet för skydd av Natura 2000-områden

Regeringen har, som tidigare nämnts, i sitt svar till kommissionen angett att kraven i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet har införlivats genom dels 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken, dels 16 och 19 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Kraven i artikel 6.3 har, enligt vad regeringen uppgett i sitt svar till kommissionen, också införlivats genom samma bestämmelser i miljöbalken.

Utredningen gör bedömningen att de anpassningar av det svenska genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet som behöver göras i förhållande till fiske bör utformas med beaktande av vad regeringen sagt om hur bestämmelserna om områdesskydd i miljöbalken och i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. är tänkta att fungera. Eftersom dessa bestämmelser omfattar flera andra verksamhetsområden än fiske bedömer utredningen att den huvudsakliga konstruktionen av områdesskyddet bör behållas. Utrymmet för att föreslå ändringar av bestämmelserna om områdesskydd i förhållande till enbart verksamhetsområdet fiske i syfte att skydda marina Natura 2000-områden är således begränsat. Likaså är utrymmet för att föreslå ändringar i fiskelagstiftningen begränsat. Enligt utredningens uppdrag ska utredningen nämligen sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen. Hela fiskelagen och dess systematik är just nu föremål för en utredning (dir. 2022:92). De ändringar som utredningen anser behövs för att genomföra det nu aktuella uppdraget bör därför göras genom avgränsningar och förtydliganden i relevanta bestämmelser i den svenska miljölagstiftningen och fiskelagstiftningen inom ramen för det befintliga systemet för skydd av Natura 2000-områden.

8.3 Utredningens förslag och bedömningar

8.3.1 Ett tydligare ansvar för reglering av fiske i havet som kan påverka Natura 2000-områden

Utredningens förslag: Ansvarsfördelningen i 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken ska ändras.

Genom införande av ett nytt, tredje stycke ska Havs- och vattenmyndigheten ges ansvar för skydd av sådana särskilda skyddade områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 i fråga om

1. att meddela föreskrifter som rör fiske i havet.
2. att underrätta regeringen när det finns behov av att inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken begära att Europeiska kommissionen antar lagstiftning om bevarandeåtgärder.

I ett nytt, fjärde stycke ska det anges att länsstyrelsen ska bistå med de upplysningar som Havs- och vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sitt ansvar enligt tredje stycket.

Utredningens bedömning: Bortsett från det ansvar för områdesskydd som Havs- och vattenmyndigheten föreslås få bör länsstyrelsen behålla ansvaret för områdesskyddet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innehåller bestämmelser om bl.a. skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Detta framgår av 1 § i den förordningen. I 2 § samma förordning anges vilket ansvar olika myndigheter har för områdesskyddet. Av paragrafens första stycke framgår bl.a. att Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskydd medan Havs- och vattenmyndigheten har det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten. Av andra stycket framgår att länsstyrelsen ansvarar för områdesskyddet.

Havs- och vattenmyndigheten har en omfattande föreskriftsrätt på fiskeområdet, däribland bemyndigande att meddela föreskrifter av fiskevårdsskäl och med hänsyn till naturvårdens intresse enligt 2 kap. 7 och 12 §§ fiskeförordningen som grundar sig på 19 och 20 §§

fiskelagen. Nämnda bemyndiganden möjliggör sådana regleringar av fiske som motiveras utifrån syftet att skydda och bevara arter och livsmiljöer (jfr prop. 1992/93:232 s. 13 och 44 f.). Som konstaterats i avsnitt 6.2.1 arbetar myndigheten i dag med utgångspunkten att reglering av fiske i skyddade områden i havet i första hand ska ske genom fiskelagstiftningen. Havs- och vattenmyndigheten har således meddelat föreskrifter som innebär begränsningar av fisket i havet på olika sätt för att skydda Natura 2000-områden. Länsstyrelserna har, såvitt utredningen känner till, hittills inte utnyttjat sin rätt enligt 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att meddela föreskrifter om rätten att färdas och vistas i ett Natura 2000-område eller om ordningen i övrigt inom området som påverkar fiske i havet. Detta innebär att det i praktiken är Havs- och vattenmyndigheten som har haft det huvudsakliga ansvaret för att meddela föreskrifter om skyddet av Natura 2000-områden i havet, trots att myndigheten enligt 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. endast har ett centralt vägledningsansvar för områdesskydd i havsmiljöer. Enligt utredningens bedömning är det mot denna bakgrund lämpligt att föreskrifter om fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden liksom övriga föreskrifter om fiske i havet meddelas av en och samma myndighet. Det skulle innebära en tydligare systematik i genomförandet av skyddet av Natura 2000-områden i havet i förhållande till fiske. Havs- och vattenmyndigheten bör därför ges ett uttryckligt ansvar för områdesskyddet i fråga om att meddela föreskrifter som rör fiske i havet som påverkar Natura 2000-områden.

De föreskrifter om fiske i havet som Havs- och vattenmyndigheten har meddelat till skydd av Natura 2000-områden har varit begränsade till att gälla i de havsområden där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. För områden i havet där även andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska finns det, såsom redovisats i avsnitt 6.2.2, unionslagstiftning om skydd av Natura 2000-områden som kommissionen på begäran av medlemsstaterna antagit enligt förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken eller förordningen om tekniska åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten har hittills – ofta efter att ha blivit uppmärksammade på detta av länsstyrelsen – påpekat för regeringen när det funnits behov av att anta bevarandeåtgärder som ska gälla både svenska och andra medlemsstaters fiske. Myndigheten har i dessa fall begärt att få regeringens

uppdrag att tillsammans med andra berörda medlemsstater enligt förutsättningarna i den gemensamma fiskeripolitiken utarbeta en gemensam rekommendation till kommissionen om bevarandeåtgärder som reglerar fiske som påverkar Natura 2000-områden.

Havs- och vattenmyndigheten har i dag uppdrag att ansvara för skydd av naturtyper och arter i havet enligt 5 § 7 i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Det kan därför anses ingå naturligt i myndighetens uppdrag att ta initiativ till att utarbeta gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder. För att öka tydligheten i genomförandet av skyddet av Natura 2000-områden i förhållande till fiske i havet anser utredningen emellertid att denna uppgift uttryckligen bör ingå i Havs- och vattenmyndighetens ansvar för områdesskyddet enligt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Havs- och vattenmyndigheten bör därmed ges ett uttryckligt ansvar för skydd av Natura 2000-områden i fråga om att underrätta regeringen när det finns behov av att inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken begära att kommissionen antar lagstiftning om bevarandeåtgärder.

Som framgår av avsnitt 2.3 är utredningens uppdrag begränsat till att föreslå åtgärder som innebär ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske som påverkar skyddade områden i havet. Utredningen gör därför inte några överväganden om behovet att se över områdesskyddet i fråga om fiske i sjöar och vattendrag eller om ansvaret för skydd av andra områden än de som skyddas genom artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet. De ändringar som utredningen anser bör göras av ansvarsfördelningen är alltså begränsade till ansvaret för reglering av fiske i havet till skydd av Natura 2000-områden.

Med hänsyn till den kompetens som finns hos länsstyrelserna i fråga om fiskets regionala förhållanden bedömer utredningen att länsstyrelsen bör vara skyldig att bistå med de upplysningar som Havs- och vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sitt ansvar för områdesskyddet i fråga om föreskrifter för fisket i Sveriges sjöterritorium i havet. Sådana upplysningar kan t.ex. avse att peka på vilka behov av åtgärder som finns. Ett särskilt ansvar för länsstyrelsen på området bör framgå av författning.

I egenskap av ansvarig tillsynsmyndighet enligt 2 kap. 8 § första stycket 6 miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område

ingår det även i länsstyrelsens områdesskyddsansvar att enligt 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ingripa med de verktyg som finns i miljöbalken mot sådana verksamheter. Det kan innebära tillsynsinsatser, begäran om omprövning eller återkallelse av ett tillstånd. Bestämmelsen kan ge grund för krav på omprövning av ett Natura 2000-tillstånd om det visar sig att villkoren inte är tillräckliga för att skydda naturtyperna eller arterna. (se Naturvårdsverkets handbok 2017:1, Förutsättningar för prövning och tillsyn i Natura 2000-områden, s. 46) I länsstyrelsens ansvar för områdesskydd ingår exempelvis också enligt 17 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas för områden som förtecknats som Natura 2000-områden. Beskrivningarna ska vara ägnade att underlätta sådana prövningar som avses i 7 kap. 28 a–29 §§ miljöbalken.

Utredningen anser att länsstyrelsen även i fortsättningen bör ha ansvaret för dessa delar av områdesskyddet, dvs. för alla delar av områdesskyddet som inte innefattar att meddela föreskrifter som rör fiske i havet och att uppmärksamma regeringen på när det finns behov av reglering på unionsnivå.

8.3.2 En ny bestämmelse om krav på att förhindra försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden i havet till följd av fiske

Utredningens förslag: En ny paragraf, 16 a §, ska tas in i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

I paragrafens första stycke ska det anges att åtgärder enligt 16 § första stycket ska innefatta att förhindra att fiske i havet medför

1. en försämring av livsmiljöerna och habitaterna i sådana särskilda skyddade områden som avses i 15 § andra stycket 1–3, och
2. betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden.

Skälen för utredningens förslag: Som redovisats i avsnitten 2.1 och 8.1 har kommissionen i en formell underrättelse kritiserat Sverige bl.a. för att inte ha införlivat artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet på ett korrekt sätt. Kritiken grundar sig på iakttagelsen att varken

bestämmelserna i miljöbalken eller bestämmelserna i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. uttryckligen hänvisar till kravet i artikel 6.2 på att ”förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts”.

Som svar på den delen av kommissionens kritik som avser det bristande genomförandet av artikel 6.2 har regeringen angett att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet har genomförts genom tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken och – för sådana försämringar respektive störningar enligt artikel 6.2 som inte tillståndsförfarandet, t.ex. naturliga försämringar – genom 16 och 19 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Vidare har regeringen i svaret till kommissionen konstaterat att tillståndskravet inte har kommit att tillämpas i fråga om fiske och att det förefaller som att de övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte kommit att tillämpas på fiske fullt ut. Utredningen har mot denna bakgrund fått i uppdrag att föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningens bedömning, såsom framgår av avsnitt 8.1, är att kommissionens kritik mot att artikel 6.2 har införlivats felaktigt inte är begränsad till fiskeområdet utan tar sikte på hur artikeln genomförts generellt i svensk rätt. Utredningens uppdrag är emellertid begränsat till att föreslå ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 och 6.3 som innebär att kraven i nämnda punkter kan tillämpas fullt ut på fiske. För att förbättra genomförandet av artikel 6.2 vad gäller fiske i havet som kan påverka Natura 2000-områden finns det enligt utredningens mening skäl att uttryckligen föreskriva om skyldigheten att förhindra att fiske i havet medför försämring eller betydande störningar i ett Natura 2000-område.

I syfte att inte påverka genomförandet av art- och habitatdirektivet i fråga om andra verksamheter än fiske gör utredningen bedömningen att det bör införas en ny paragraf, 16 a §, i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som klargör att sådana skyddsåtgärder som myndigheterna redan i dag är skyldiga att vidta enligt 16 § samma förordning inom ramen för sina befogenheter och an-

svarsområden ska innefatta att förhindra att fiske i havet – dvs. i Sveriges sjöterritorium i havet och i Sveriges ekonomiska zon – medför försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden. Det innebär att Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för det ansvarsområde som föreslås i avsnitt 8.3.1 är skyldig att meddela föreskrifter för att förhindra att fiske i havet medför försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden och att uppmärksamma regeringen på när det finns behov av unionsregler i samma syfte. På samma sätt behöver länsstyrelsen inom ramen för sitt ansvar för områdesskyddet i förhållande till fiske vidta åtgärder för att förhindra att fiske medför försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden, t.ex. vid utförandet av den i avsnitt 8.3.1 föreslagna skyldigheten att bistå med de upplysningar som Havs- och vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sitt ansvar.

8.3.3 Begränsning av länsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter om områdesskydd

Utredningens förslag: En ny paragraf, 22 a §, ska tas in i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

I bestämmelsen ska det anges att föreskrifter enligt 22 § första stycket om skydd av sådana områden som avses i 15 § andra stycket 2 inte får avse begränsningar av fiske i havet.

I ett andra stycke ska det upplysas om att bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskevården och om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen finns i 2 kap. 7 och 12 §§ första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Skälen för utredningens förslag: Som konstaterats i avsnitt 6.2.1 arbetar Havs- och vattenmyndigheten i dag med utgångspunkten att reglering av fiske i skyddade områden i havet i första hand ska ske genom fiskelagstiftningen. Myndigheten har inom ramen för det nationella handlingsutrymme som medges enligt den gemensamma fiskeripolitiken meddelat föreskrifter som innebär begränsningar av fisket på olika sätt för att skydda Natura 2000-områden i havet. Samtidigt gäller att länsstyrelserna enligt 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har rätt att meddela föreskrifter enligt

7 kap. 30 § miljöbalken. Sådana föreskrifter avser rätten att färdas och vistas i ett område som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken eller om ordningen i övrigt inom området, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. I förarbetena ges några exempel på vad föreskrifterna kan omfatta, såsom förbud mot att ankra en båt, lägga ut bojar och lägga upp båt på land (prop. 1997/98:45 Del 2, s. 102). Såvitt utredningen kan bedöma är bemyndigandet utformat så att länsstyrelsen med stöd av det vidaredelegerade bemyndigandet i 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. skulle kunna meddela föreskrifter som begränsar rätten för ett fiskefartyg eller i övrigt för den som bedriver fiske att färdas och vistas i området eller om ordningsföreskrifter som påverkar fiske, förutsatt att sådana föreskrifter behövs för att tillgodose syftet med områdesskyddet. Länsstyrelserna har, såvitt utredningen känner till, hittills inte utnyttjat bemyndigandet enligt 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. för att begränsa fisket i havet eller rätten för den som bedriver fiske i havet att färdas och vistas i ett Natura 2000-område.

I konsekvens med utredningens förslag i avsnitt 8.3.1 att koncentrera ansvaret för områdesskydd i fråga om föreskrifter som rör fiske i havet till Havs- och vattenmyndigheten behöver det säkerställas att bemyndigandet i 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. avgränsas så att sådana föreskrifter om de syftar till att skydda Natura 2000-områden inte får medföra begränsningar av fiske i havet. Avgränsningen bör göras genom att i en ny paragraf, 22 a §, i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ange att föreskrifter enligt 22 § första stycket om skydd av sådana områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 inte får avse begränsningar av fiske i havet.

Eftersom en begränsning av bemyndigandet i 22 § innebär att föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden som reglerar fiske i havet uteslutande kommer att kunna meddelas inom ramen för fiskelagstiftningen anser utredningen att det är lämpligt att införa en upplysning i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. om var relevanta bemyndiganden finns. I 2 kap. 12 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen finns det ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Bemyndigandet har meddelats med stöd av 20 § första stycket fiskelagen och möjliggör föreskrifter för att skydda känsliga områden (prop. 1992/93:232 s. 44 f.). I specialmotiveringen

till 20 § första stycket framgår att bemyndigandet i 20 § första stycket inte ska användas ”i den mån föreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl ger tillräckligt skydd för naturvårdsintressena” (jfr a. prop. s. 68). Det är därför relevant att också upplysa om bemyndigandet i 2 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen att meddela föreskrifter för fiskevården.

På grund av att många Natura 2000-områden överlappar geografiskt med områden som skyddas som naturreservat kommer länsstyrelserna i dessa fall alltjämt att ha rätt att med stöd av 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. meddela reservatsföreskrifter. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att se över regelverket för andra skyddade områden än Natura 2000-områden och gör inte några överväganden som rör länsstyrelsernas rätt att meddela reservatsföreskrifter.

8.3.4 Fiskelagens bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen måste utvidgas

Utredningens förslag: Genom en ny paragraf, 20 a §, i fiskelagen (1993:787) ska bemyndigandet i 20 § första stycket att meddela föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen utvidgas.

Utvidgningen ska göras genom att det i paragrafens första stycke anges att begränsningen enligt 20 § första stycket andra meningen inte ska gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför

1. en försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna i sådana områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken, och
2. betydande störningar av de skyddade arterna i sådana områden som avses i 1.

I paragrafens andra stycke ska det anges att sådana föreskrifter som avses i första stycket endast får meddelas för de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 20 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. I bemyndigandet anges att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Av förarbetena till det bemyndigandet (prop. 1992/93:232 s. 44 f.) framgår bl.a. följande. Avsikten med bemyndigandet är att skapa möjligheter att genom fiskelagstiftningen skydda känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta vattenområden från risken att skadas vid vissa typer av fiske. Bemyndigandet är inte avsett att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen. Om det finns skäl att i beståndsbevarande syfte allmänt inskränka fisket på en plats konstaterades att detta i stället bör ske med stöd av föreskrifter för fiskevården eller med stöd av den numera upphävda naturvårdslagen. I specialmotiveringen till bestämmelsen angavs också att ”i den mån föreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl ger tillräckligt skydd för naturvårdsintressena skall bemyndigandet [i 20 § första stycket, utredningens anm.] inte användas” (jfr a. prop. s. 68).

Utredningens förslag, som framgår i avsnitten 8.3.1 och 8.3.3, är att koncentrera ansvaret för skydd av Natura 2000-områden i fråga om föreskrifter som rör fiske i havet till Havs- och vattenmyndigheten och att därför begränsa bemyndigandet i 22 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. så att länsstyrelsen inte kan använda det för att meddela föreskrifter som avser begränsningar av fiske i havet. Eftersom detta får till följd att föreskrifter som begränsar fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden ska meddelas uteslutande inom ramen för fiskelagstiftningen, måste det säkerställas att bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen som förts vidare till 2 kap. 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, möjliggör de föreskrifter som behövs för att uppfylla kravet i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet på att förhindra försämring och betydande störning av Natura 2000-områden i havet till följd av fiske. Som tidigare nämnts innebär begränsningen av bemyndigandet i 20 § första stycket andra meningen fiskelagen att föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. En sådan begränsning är enligt utredningens mening inte förenlig med art- och habitatdirektivet. Det kan finnas situationer när det

för att fullgöra skyldigheten i artikel 6.2 kan behöva meddelas så gripande föreskrifter att fisket avsevärt försvåras. För att säkerställa ett fullt genomslag för artikel 6.2 i förhållande till fiske och därigenom förbättra skyddet av Natura 2000-områden i havet gör utredningen därför bedömningen att begränsningen inte bör gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför försämring eller betydande störningar. Denna utvidgning av bemyndigandet i 20 § första stycket fiskelagen bör framgå av en ny paragraf, 20 a §, i fiskelagen.

Av 1 § fiskelagen följer att föreskriftsrätten enligt 20 § gäller inte bara på svenskt territorium utan även i Sveriges ekonomiska zon. I Sveriges ekonomiska zon och i delar av Sveriges sjöterritorium i havet har andra medlemsstaters fiskefartyg rätt att fiska. Föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför försämring eller betydande störningar i dessa områden behöver, enligt vad som konstaterats i avsnitt 5.4.2, således omfatta allt fiske i området för att uppnå syftet med artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Sådana föreskrifter som påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg kan, såsom redovisats i avsnitten 5.4.4 och 5.6, meddelas med stöd av medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 20.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Eftersom åtgärder enligt artikel 20.2 inte får avse fiske i den ekonomiska zonen kan bestämmelsen, enligt utredningens bedömning, rimligen inte läggas till grund för nationella föreskrifter som behövs för att fullgöra artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, eftersom den artikeln som tidigare nämnts ska tillämpas ända ut i medlemsstatens ekonomiska zon. Bestämmelsen är förstås direkt tillämplig som lag i svensk rätt och kan tillämpas av regeringen om den framöver bedömer att det finns behov av att med stöd av den artikeln anta nationella bevarandeåtgärder.

Utredningen anser med hänsyn till det framförda att föreskrifter som behövs för att uppfylla kraven i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet i rättslig mening bör hänföras till och avgränsas i enlighet med de befogenheter som medlemsstaterna har enligt artikel 11.1 att ensidigt anta nationella bevarandeåtgärder. Eftersom befogenheten enligt artikel 11.1 är begränsad till sådana åtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg anser utredningen att nationella föreskrifter för att förhindra att fiske medför försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden bör begränsas till de delar av Sveriges sjöterritorium i havet där inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Dessa havsområden utgör, i enlighet med

vad som konstaterats i avsnitt 5.4.1, de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska enligt artikel 5.2 och bilaga I till förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken har tillträde till fiske. Enligt vad som anförs i avsnitt 6.1 utgörs den yttre gränsen för dessa områden i huvudsak av den nationella trålgränsen, se 1 kap. 5 § och bilaga 4 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Området innanför trålgränsen är dock inte helt reserverat för svenska fiskefartyg. Som tidigare nämnts i avsnitten 5.4.1 och 6.1 har danska fiskare i Öresund rätt till fiske ända invid den svenska strandlinjen, intill sju meters djup. Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att den utvidgade rätten att meddela föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför en försämring och betydande störningar i Natura 2000-områden bör begränsas till de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Bevarandeåtgärder riktade mot såväl det svenska fisket som andra medlemsstaters fiske i övriga delar av Sveriges sjöterritorium i havet och i Sveriges ekonomiska zon kommer i stället att regleras genom unionslagstiftningen.

Vad som avses med Sveriges sjöterritorium i havet framgår av lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. I likhet med utformningen av 1 och 33 §§ fiskelagen bör det inte heller i den nya bestämmelsen, 20 a §, göras någon hänvisning till den lagen.

Med hänsyn till att utredningens uppdrag varit begränsat till författningsändringar som rör genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet och att båda punkterna i denna artikel avser skydd av Natura 2000-områden bör den nu beskrivna utvidgade föreskriftsrätten endast avse skydd av sådana områden. Att föreslå en utvidgning av föreskriftsrätten för att förbättra möjligheten att meddela föreskrifter om skydd av andra områden än de som skyddas genom artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet – fastän sådana områden i vissa fall geografiskt sammanfaller med Natura 2000-områden i havet – bedöms alltså inte ingå i uppdraget.

Utredningen avser att återkomma i nästa deluppdrag till frågan om nämnda utvidgning av bemyndigandet i 20 § innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska beviljas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske.

8.3.5 Tillsynsansvaret avseende verksamheter och åtgärder som kan påverka Natura 2000-områden

Utredningens bedömning: Länsstyrelsen bör tills vidare ha kvar ansvaret enligt 2 kap. 8 § första stycket 6 miljötillsynsförordningen (2011:13) för tillsynen i fråga om verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Detta innebär att länsstyrelsen ansvarar för tillsyn även av fiskeverksamheter i länet, dvs. i Sveriges sjöterritorium.

Skälen för utredningens bedömning: Länsstyrelsen har enligt 2 kap. 8 § första stycket 6 miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen i fråga om verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §. Detta innefattar ansvar för tillsynen av verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område i den delen av havet som hör till länet. Ett genomförande av förslaget i avsnitt 8.3.1 att avgränsa länsstyrelsens ansvar så att det inte ska innefatta ansvar för skydd av Natura 2000-områden i fråga om att meddela föreskrifter som rör fiske i havet ändrar inte på det förhållandet att länsstyrelsen alltså har ansvar för övriga delar av områdesskyddet i de områdena. Enligt Naturvårdsverkets handbok 2017:1 – Förutsättningar för prövning och tillsyn i Natura 2000-områden (s. 46) innebär det bl.a. följande. Länsstyrelsen ansvarar för att inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden i enlighet med 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats som Natura 2000-område. Som tillsynsmyndighet kan detta innebära tillsynsinsriparanden, eller begäran om omprövning eller återkallelse av ett tillstånd. Bestämmelsen kan ge grund för krav på omprövning av ett Natura 2000-tillstånd om det visar sig att villkoren inte är tillräckliga för att skydda naturtyperna eller arterna.

Utredningen anser mot den angivna bakgrunden att det tills vidare är lämpligt att länsstyrelsen har kvar ansvaret för tillsyn av verksamheter och åtgärder – även fiskeverksamheter – som kan påverka ett Natura 2000-område. Liksom hittills kommer Havs- och vattenmyndigheten enligt 5 § 1 förordningen (2011:619) med instruktion för

Havs- och vattenmyndigheten fortsatt att vara skyldig att samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.

Kontroll av att föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten meddelar enligt ovan nämnda förslag i avsnitt 8.3.1 avseende fiske i Natura 2000-områden i havet kommer att omfattas av den vanliga fiskerikontrollen. Enligt 5 kap. 5 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen utförs kontroll av att bestämmelser om fiske följs av Kustbevakningen medan Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen enligt 5 § 6 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Det kan framstå som en lämplig ordning att tillsynen även över Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter avseende fiske i Natura 2000-områden i havet skulle utövas av Kustbevakningen. Utredningen konstaterar dock att ansvarsfördelningen avseende fiskerikontrollen just nu är föremål för en översyn (se dir. 2022:92). Utredningen tar därför inte ställning för en ändrad ansvarsfördelning när det gäller tillsyn.

8.3.6 Ansvaret för prövning av frågor om tillstånd i Natura 2000-områden ändras inte

Utredningens bedömning: Länsstyrelsen bör behålla ansvaret enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken för prövning av frågor om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Skälen för utredningens bedömning: Som redovisats i avsnitt 3.3 förhåller sig artikel 6.2 och 6.3 till varandra på så sätt att föreskrifter som syftar till att förhindra försämring och betydande störningar i ett skyddat område normalt inte kan undanta fiske, som sannolikt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt, från kravet på tillståndsprövning. Om sådana föreskrifter omfattar allt befintligt fiske som kan påverka området så blir det normalt endast i undantagsfall aktuellt att tillståndspröva fiske. Exempel på sådana situationer är när ett befintligt fiske får effekter som inte förutsetts i de föreskrifterna eller när det uppstår ett nytt fiske som inte omfattas av de föreskrifterna. Eftersom behovet av tillståndsprövning av fiske på detta sätt är beroende av vilka fiskeregler som finns skulle det finnas en logik i att den tillståndsprövande myndigheten är samma

myndighet som ansvarar för fiskeregleringen. Så är dock inte fallet i dag. Som konstaterats i avsnitt 6.2.1 är det i praktiken enbart Havs- och vattenmyndigheten som i dag ansvarar för områdesskyddet i fråga om föreskrifter för fisket i Natura 2000-områden i havet medan det enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken är länsstyrelsen som ansvarar för prövning av frågor om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.3.1 ska Havs- och vattenmyndigheten ansvara för skydd av Natura 2000-områden i fråga om föreskrifter för fiske i havet. Utredningen anser dock att det – utöver att det skulle kunna framstå som logiskt att den myndighet som reglerar fiske som kan påverka ett Natura 2000-område också ansvarar för tillståndsprövningen – inte finns några sakligt motiverade skäl att ändra på den nuvarande ordningen. Ytterligare ett skäl för den nuvarande ordningen att länsstyrelsen enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken prövar frågor om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken är att Havs- och vattenmyndigheten inte har erfarenhet av sådana tillståndsprövningar. Länsstyrelsen bör därför behålla detta ansvar.

8.3.7 Kravet på tillstånd i Natura 2000-områden är tillämpligt på fiske när unionsrätten tillåter detta

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att inskränka tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken i förhållande till fiske.

Skälen för utredningens bedömning: Fiske utgör, enligt den bedömning som gjorts i avsnitt 4.2, en plan eller ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och kan således principiellt omfattas av kravet på tillstånd i 7 kap. 28 a § miljöbalken. Som framgår i avsnitt 3.4 fastslog EU-domstolen i sin dom i *Kommissionen mot Förenade kungariket* (mål C-6/04) att art- och habitatdirektivet är tillämpligt inte bara på medlemsstaternas territorium utan även i medlemsstaternas ekonomiska zoner. Detta föranledde en utvidgning av tillståndskravets tillämpningsområde så att kravet kom att gälla även i Sveriges ekonomiska zon, vilket framgår av 7 kap. 32 § miljöbalken. Numera gäller emellertid, som redovisats i avsnitten 5.4–5.6, att åtgärder för bevarande av Natura 2000-områden som påverkar fisket i unionens vatten får antas av medlemsstaterna endast

enligt de förutsättningar som framgår i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken samt i förordningen om tekniska åtgärder. Fråga är om det svenska tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken behöver anpassas i enlighet med vad som gäller enligt dessa förordningar.

Som konstaterats i avsnitt 5.4.2 får en medlemsstat ensidigt anta bevarandeåtgärder som gäller ända ut i ekonomisk zon enligt artikel 11.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, om åtgärderna inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg. Inom territorialhavet kan medlemsstaten även, med stöd av artikel 20.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, såsom redovisats i avsnitten 5.4.4 och 5.6, anta bevarandeåtgärder som påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg. Eftersom åtgärder enligt artikel 20.2 inte får avse fiske i den ekonomiska zonen kan den bestämmelsen, enligt utredningens bedömning, rimligen inte läggas till grund för bevarandeåtgärder som behövs för att fullgöra artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, vilken – som ovan nämnts – ska tillämpas ända ut i medlemsstatens ekonomiska zon. Bestämmelsen är förstås direkt tillämplig som lag i svensk rätt och kan tillämpas av regeringen om den framöver bedömer att det finns behov av att med stöd av den artikeln anta nationella bevarandeåtgärder.

De relevanta förutsättningarna för Sverige att tillämpa tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår, enligt utredningens mening, således av artikel 11.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Av den bestämmelsen följer att tillståndskravet skulle kunna tillämpas om det inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg. I Sveriges ekonomiska zon och i delar av Sveriges sjöterritorium i havet har emellertid även andra än svenska fiskefartyg rätt att fiska. För att ett tillståndskrav skulle kunna uppnå målet med artikel 6.3, dvs. att säkerställa att alla planer och projekt som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område föregås av en miljöbedömning som visar att de inte kan skada området innan de tillåts, skulle allt fiske i området behöva omfattas av tillståndskravet. Den unionsreglering om bevarandeåtgärder som på begäran av Sverige och andra medlemsstater antagits för flera av de områden där även andra än svenska fiskefartyg har rätt att fiska innefattar inte några bestämmelser om ett tillståndsförfarande som motsvarar kravet i artikel 6.3. En tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken av enbart svenska fiskefartyg i sådana områden skulle av den anledningen normalt inte

ha någon betydelse för skyddet av området. Tillståndsprövningen skulle under sådana omständigheter knappast bidra till uppfyllandet av målet med artikel 6.3 och skulle därmed inte kunna anses proportionell mot sitt syfte. Enligt EU-domstolens dom i *Deutscher Naturschutzring* (mål C-683/16) räcker det dock att en bevarandeåtgärd enligt artikel 11.1 bidrar till att uppnå målet med artikel 6 i art- och habitatdirektivet för att uppfylla kravet på måluppfyllelse i artikeln. Enligt utredningens uppfattning bör det lämpligen krävas att en sådan bevarandeåtgärd i någon mån får någon faktisk effekt. Eftersom svenska fiskefartyg typiskt sett bedriver fiske på samma sätt som andra medlemsstaters fiskefartyg och rimligen påverkar miljön lika mycket är det svårt att se att det skulle vara ändamålsenligt att tillämpa ett tillståndskrav som bara gäller svenska fiskefartyg. Det kan emellertid inte uteslutas att det finns situationer då en sådan prövning av enbart svenska fiskefartyg skulle kunna vara motiverad och bidra till att målet med artikel 6 uppnås. Ett exempel skulle möjligen kunna vara att enbart fartyg som för svensk flagg inleder ett nytt fiske som inte har prövats tidigare, på ett sätt som påverkar ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Så länge det saknas unionslagstiftning som innebär ett heltäckande skydd av området skulle det för att uppfylla kravet i artikel 6.3 i art- och habitatet i den uppkomna situationen, enligt utredningens uppfattning, krävas att ansvarig myndighet förelägger fartyget om att söka tillstånd.

Mot bakgrund av att det tidigare fastslagits i EU-domstolens praxis att medlemsstaterna är skyldiga att uppfylla kraven i artikel 6 även i sina ekonomiska zoner bedömer utredningen att det inte finns tillräckliga skäl för att geografiskt inskränka tillståndskravet i 7 kap. 28 a § i förhållande till fiske.

Den unionslagstiftning som antagits på begäran av Sverige och andra medlemsstater enligt förfarandet i artikel 11.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och som numera omfattar en stor del av de svenska Natura 2000-områdena som är belägna i havsområden där även andra än svenska fiskefartyg har rätt att fiska innebär att det fiske som bedrivs där sannolikt inte kommer att påverka områdena på ett sådant sätt att en tillståndsprövning skulle bli aktuell. På samma sätt gäller att fisket i de havsområden där endast svenska fiskefartyg har rätt att fiska redan omfattas av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, vilka meddelats i syfte att säkerställa att fisket där inte kan få någon betydande påverkan på områdena. Även i dessa

områden bör det således endast i undantagsfall bli aktuellt att tillämpa tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a § miljöbalken på svenskt fiske. Exempel på sådana situationer är när ett befintligt fiske får effekter som inte förutsetts i de skyddsföreskrifterna eller när det uppstår ett nytt fiske som inte omfattas av föreskrifterna.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Allmänt om förslagen

Enligt 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) ska ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler åtföljas av en redogörelse för förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Redovisningen i det följande motsvarar nämnda krav på innehåll och följer i allt väsentligt dispositionen i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1.1 Förslagets innebörd

Utredningen har lämnat förslag till ändringar i 20 § fiskelagen och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Förslagen avser anpassningar av de bestämmelser som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Anpassningarna ska göras i förhållande till de möjligheter som Sverige som medlemsstat i Europeiska unionen har att, antingen ensidigt eller tillsammans med andra medlemsstater, anta bevarandeåtgärder som rör fiske i unionens vatten. Förslagen innebär följande.

- Genom en ändring i 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ansvaret för fiskeregleringen i Natura 2000-områden i havet ges till Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten ska också ges ansvar för att underrätta regeringen när det finns behov av att inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken begära att Europeiska kommissionen antar lagstiftning om bevarandeåtgärder. I en ny paragraf i samma förordning, 22 a §,

begränsas länsstyrelsens föreskriftsrätt så att länsstyrelsen inte längre ska kunna meddela föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden som avser begränsningar av fiske i havet. En upplysning ska göras i den nya paragrafen om att det i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter för fiskevården och om vilken hänsyn som vid fisket ska tas till naturvårdens intressen, dvs. föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden.

- Havs- och vattenmyndighetens rätt att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fisket ska tas till naturvårdens intressen ska utvidgas. Utvidgningen görs genom införandet av en ny paragraf i fiskelagen, 20 a §. I den paragrafen ska det framgå att hindret mot föreskrifter som avsevärt kan försvåra fisket inte ska gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför försämring och betydande störningar i ett Natura 2000-område. Sådana föreskrifter ska kunna vara precis så ingripande som krävs för att kravet enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet ska kunna uppfyllas. Den utvidgade föreskriftsrätten ska dock gälla endast i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska, dvs. i det område i havet där Sverige enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken har befogenheter att vidta nationella bevarandeåtgärder.
- I en ny paragraf, 16 a §, i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska det anges att de åtgärder som ansvariga myndigheter i dag, enligt 16 § samma förordning, är skyldiga att vidta med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats som Natura 2000-område ska innefatta att förhindra försämring och betydande störningar som fiske i havet kan medföra för ett Natura 2000-område.

9.1.2 Bakgrund till och syfte med förslagen

Bakgrunden till och syftet med förslagen redovisas utförligt i avsnitten 2.1 och 2.2. I korthet kan det här konstateras att kommissionen i en s.k. formell underrättelse har riktat kritik mot Sverige för att inte ha vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra betydande störning av tumlare i Natura 2000-områden som utsetts för att skydda arten och för att inte ha införlivat artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet på ett

korrekt sätt. Regeringen har gett utredningen i uppdrag att föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske.

9.1.3 Alternativa lösningar och konsekvenser av om förslagen inte genomförs

Regeringen har bedömt att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att bemöta kommissionens kritik och undvika att kommissionen inleder ett formellt överträdelseförfarande och för ärendet vidare till EU-domstolen. Konsekvenserna för en medlemsstat som förlorar i ett mål om överträdelse blir ekonomiska påföljder och eventuellt böter. Eftersom regeringen har uppdragit åt utredningen att lämna förslag till författningsändringar för att förbättra genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet är det inte ett godtagbart alternativ att inte föreslå några åtgärder. Frågan om alternativa lösningar på de problem som kommissionen identifierat handlar framför allt om alternativa regleringsmöjligheter. En väsentlig del av detta betänkande har ägnats åt att analysera vilka möjligheter det finns att anta nationella regler som åstadkommer ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 och 6.3 i förhållande till fiske. Utredningens överväganden om detta framgår i avsnitten 8.1, 8.2 och 8.3.

9.1.4 Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

En central del av utredningens uppdrag handlar om att analysera förutsättningarna att tillämpa de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet på fiske i havet. Utredningens förslag bedöms vara förenliga med unionsrätten. Förslagen bedöms vara nödvändiga och ändamålsenliga och går inte utöver vad som krävs enligt unionsrätten.

9.1.5 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna ska börja gälla den 1 juli 2023. Frågan om huruvida det behöver tas särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande bör övervägas av regeringen i det fortsatta beredningsarbetet. Av avgörande betydelse i sammanhanget är de kontakter som sker med kommissionen och de möjliga steg inom ett överträdelseförfarande som kommissionen kan komma att vidta. När det gäller behovet av informationsinsatser är bedömningen att utredningens förslag förutsätter informationsinsatser som i första hand riktas mot berörda myndigheter.

9.1.6 Uppgifter om vilka som berörs av förslagen

Utredningens förslag berör Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna samt yrkesfiskare och fritidsfiskare i havet.

9.2 Konsekvenser för enskilda

9.2.1 Vilka berörs?

Såsom framgår av avsnitt 8 innebär utredningens förslag en anpassning av de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske.

Den ändrade fördelningen av ansvaret för områdesskydd i förhållande till fiske i 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och de förtydliganden som görs i den nya 16 a § i nämnda förordning av skyldigheten att enligt 16 § samma förordning vidta åtgärder för att förhindra att fiske i havet medför försämring och betydande störningar av Natura 2000-områden berör länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Den utvidgade rätten enligt 20 § första stycket fiskelagen att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen som görs genom den nya 20 a § fiskelagen begränsas till att gälla de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. För-

slagen påverkar Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för sådana föreskrifter och dem som bedriver fiske i dessa områden.

De som bedriver fiske i ovan nämnda områden avser både den som fiskar med stöd av en fiskelicens (yrkesfiskare) och den som fiskar utan fiskelicens (fritidsfiskare).

Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten fanns det under 2021 747 fiskefartyg som bedrev fiske med fiskelicens innanför trålgränsen och som kan komma att beröras av ovan nämnda förslag. Enligt Sveriges officiella statistik om det yrkesmässiga fisket i havet (JO 55 SM 2201) uppgick hela den svenska havsfiskeflottan under 2021 till 1 020 fiskefartyg. Fångstvärdet i första handelsledet för hela havsfiskeflottan uppgick till omkring 767 miljoner kronor. Hur stor andel av detta värde som fiskefartygen som bedrivit fiske innanför trålgränsen står för framgår inte av den officiella statistiken.

Fritidsfisket utgörs enligt Statistiska centralbyråns rapport Fritidsfiske 2021 som tagits fram på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten företrädesvis av fiske för fångst till det egna hushållet, fiske i rekreationssyfte och fisketurism eller tävlingsfiske. En viss del av fritidsfisket i sötvattensområdet är dock fiske som sker i syfte att sälja fångsten. Av nämnda rapport framgår det att antalet personer i åldern 16–80 år som någon gång under 2021 ägnade sig åt fritidsfiske uppgick till cirka 1,5 miljoner. Det sammanlagda antalet fiskedagar under 2021 var cirka 12,4 miljoner, varav 3,8 miljoner var fiskedagar utmed kusterna i havet. Det finns mycket lite information om hur många fritidsfiskebaserade företag det finns. I rapporten Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige (FINFO 2008:2) som upprättades av Fiskeriverket och Livsmedelsekonomiska institutet finns det en del information som grundas på en enkätundersökning om det fritidsfiskebaserade företagandet. Av de som ingick i enkätundersökningen svarade 1 310 företag och föreningar att de hade en fritidsfiskebaserad verksamhet under 2006. De vanligaste verksamheterna bestod i uthyrning av fiskevatten samt mat och logi. Vanliga sidoverksamheter är annan turism, skogs- och lantbruk, annan stug- och hotellverksamhet samt jakt- och naturguideverksamhet. Den totala omsättningen för de 1 310 företagen var 2,1 miljarder kronor 2006, varav 490 miljoner kronor beräknades komma från den fritidsfiskebaserade verksamheten. Den största delen av den svenska fisketurismen sker i fjällregionen, i rinnande vatten och i sjöarna. En stor andel av denna verksamhet sker i glesbefolkade regioner. Uppgifterna

visar inte hur stor andel av den fritidsfiskebaserade verksamheten som består av fiske i havet.

9.2.2 Kostnader och andra konsekvenser

Utredningens förslag att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten för områdesskyddet i havet bedöms inte påverka enskilda fiskare. Inte heller bedöms förtydligandet av skyldigheten att förhindra försämring av livsmiljöerna i Natura 2000-områden i havet och betydande störningar av skyddade arter i sådana områden innebära någon skillnad i hur ansvariga myndigheter arbetar gentemot fisket i dag.

Utredningens förslag att, om det krävs för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, tillåta föreskrifter enligt 20 § första stycket fiskelagen som är så ingripande att de avsevärt försvårar fisket skulle kunna påverka fiskets bedrivande på ett negativt sätt. Det är dock bara om den ansvariga myndigheten anser att det är nödvändigt för att uppfylla direktivets krav som det kan bli aktuellt att utnyttja möjligheten att meddela så ingripande föreskrifter att fisket avsevärt försvåras. De närmare konsekvenserna för enskilda fiskare av utredningens förslag till ändring kommer därför att behöva utredas av Havs- och vattenmyndigheten i samband med att myndigheten meddelar föreskrifter om naturvårdshänsyn i fisket. Utredningen kommer i sitt fortsatta arbete att ta ställning till om det i lag bör framgå en rätt till ersättning vid sådana inskränkningar i råddigheten som kan bli följden av föreskrifter enligt 20 § som avsevärt försvårar fisket.

9.3 Konsekvenser för det allmänna

Ansvar för områdesskydd och tillsyn av bestämmelserna om områdesskydd kommer i huvudsak att förbli oförändrade. Dock kommer Havs- och vattenmyndigheten att få ensamt ansvar för områdesskyddet i fråga om föreskrifter som rör fiske i Natura 2000-områden i havet. Länsstyrelserna kommer enligt utredningens förslag att bli skyldiga att bistå Havs- och vattenmyndigheten med upplysningar som den myndigheten behöver för att fullgöra sitt ansvar för föreskrifter om områdesskydd. Myndigheterna kan behöva se över väg-

ledningsmaterial och andra liknande underlag för att säkerställa att de ändringar som utredningen föreslår genomförs och att skyldigheterna i direktivet uppfylls. I övrigt bedöms de ändringar som nu föreslås sammantaget inte medföra någon väsentlig ändring av hur myndigheterna arbetar i dagsläget. Utredningen förutser därför inte några ökade kostnader eller andra konsekvenser för det allmänna till följd av förslagen.

10 Författningskommentar

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

20 a §

Paragrafen är *ny*. I *första* stycket klargörs att begränsningen i 20 § första stycket andra meningen fiskelagen inte ska gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför försämring och betydande störningar i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken. Det handlar alltså om sådana områden som benämns Natura 2000-områden. Med fiske avses både yrkesfiske och fritidsfiske. Det som sägs i första stycket säkerställer att Havs- och myndigheten kan meddela så ingripande föreskrifter som behövs för att fullgöra skyldigheten enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, även om föreskrifterna kan komma att avsevärt försvåra fisket. Bestämmelsen är en följd av utredningens förslag i avsnitt 8.3.3 att all fiskereglering i Natura 2000-områden i havet framöver ska ske genom fiskelagstiftningen och innebär en utvidgning av möjligheterna att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen. Den utvidgade föreskriftsrätten är begränsad till Natura 2000-områden eftersom det bara är skydd av sådana områden som omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Artikel 6.2 reglerar skydd av särskilda bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet. Av artikel 7 i art- och habitatdirektivet följer att även områden som klassificerats som särskilda skyddsområden enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet ska omfattas av skyldigheterna i artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Både särskilda bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet och särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet ska enligt artikel 3.1 i art- och habitatdirektivet ingå i ett sammanhängande ekologiskt nät och betecknas Natura 2000.

I *andra stycket* anges att sådana föreskrifter som avses i första stycket endast får meddelas i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Den geografiska begränsningen utgör en anpassning till det nationella handlingsutrymme som följer av unionsrätten.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.3.4.

Kommittédirektiv 2022:22

Reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske i enlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden,
- 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 (1993:787) eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller genom andra författningsändringar, och
- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska beviljas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 oktober 2022 i den del som avser uppdraget att föreslå författningsändringar som krävs för att

säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske. De delar som avser uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och uppdraget om eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Uppdraget att föreslå regler som säkerställer att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut i fråga om fiske

Artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet kräver åtgärder för att skydda Natura 2000-nätverket

Enligt art- och habitatdirektivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät ska bestå av områden med de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 och habitat för de arter som anges i bilaga 2 till direktivet. Natura 2000-nätverket ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Enligt artikel 6.2 i direktivet ska medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. I propositionen Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer (prop. 2000/01:111) påpekas att artikel 6.2 har blivit olyckligt översatt i den svenska versionen av direktivet eftersom bestämmelsen kan tolkas som att åtgärder inte behöver vidtas utanför områdena. Den engelska versionen lyder ”Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration...”. Den engelska texten gör det tydligare att det är försämringar i de särskilda bevarandeområdena som ska undvikas. Med hänsyn till direktivets mål är också den texten mer ändamålsenlig. Det kan nämligen inte ha varit meningen att händelser utanför områdena skulle få äventyra syftet med skyddet. (Se prop. s. 40.)

Av artikel 6.3 i direktivet framgår att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska bedömas på lämpligt sätt med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av undantagsregeln i artikel 6.4, ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

Som framgår av artikel 4.5 i direktivet ska bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 tillämpas redan från det att ett område förtecknas som ett område av gemenskapsintresse.

Natura 2000-nätverket ska enligt artikel 3.1 andra stycket i art- och habitatdirektivet även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Av artikel 7 i art- och habitatdirektivet framgår att bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i det direktivet även gäller sådana särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet.

Genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i svensk rätt

Bestämmelserna i miljöbalken om Natura 2000-områden fick i huvudsak sin utformning de har i dag genom lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken. I förarbetena till den lagen anges att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet genomförs genom 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken (prop. 2000/01:111 s. 69). I 7 kap. 28 a § finns bestämmelser om tillståndsplikt för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Förutsättningarna för att tillstånd ska beviljas anges i 7 kap. 28 b § miljöbalken. Bestämmelserna om tillståndsplikt gäller enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken inte för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001.

I de ovan nämnda förarbetena anges att det utöver verksamhetsutövarens tillståndsplikt är nödvändigt att också tillsynsmyndigheterna

har ett ansvar att bevaka att direktivens krav uppfylls. Vidare anges att det uttryckligen bör slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister åtgärdas.

Regeringen avsåg därför att genom förordning förtydliga tillsynsansvaret och föreskriva att tillsynsmyndigheterna ska förvissa sig om att direktivens krav är uppfyllda (prop. 2000/01:111 s. 43 och 50). Krav på myndigheter att vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder med hänsyn till områdets skyddsintresse och att, vid beslutsfattande som kan påverka miljön i ett område, bevaka att gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området finns nu i 16 och 19 §§ förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.

Av EU-domstolens praxis följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra art- och habitatdirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion (Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, dom i mål C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 117–119). Av 7 kap. 32 § miljöbalken framgår att bestämmelser i miljöbalken om Natura 2000-områden, såsom bestämmelserna om tillståndsförfarandet i 7 kap. 28 a och 28 b §§, ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Denna bestämmelse medför dock inte att bestämmelser om Natura 2000-områden som har meddelats med stöd av balken, såsom bestämmelserna i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., är tillämpliga i Sveriges ekonomiska zon.

Det behöver utredas hur genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 kan förbättras

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse bl.a. gjort gällande att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikeln (överträdelsennummer 2020/4037, KOM:s ref. C(2020) 4393 final). I sitt svar på underrättelsen konstaterar regeringen att tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken inte har kommit att tillämpas i fråga om fiske och att det förefaller som att de övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte kommit att tillämpas på fiske fullt ut. I svaret förklarar regeringen att den omedelbart avser att påbörja ett arbete för att förbättra genomförande av artikel 6.2 i syfte att säkerställa att kraven i artikeln tillämpas, dels i

fråga om fiske, varvid hänsyn ska tas till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 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 (grundförordningen för fiske), dels för verksamheter och åtgärder i Sveriges ekonomiska zon. Regeringen anger vidare att förslag till förbättrat införlivande av artikel 6.2 bedöms kunna redovisas till kommissionen före utgången av 2021 (N2020/01882). Regeringen har senare i ett kompletterande svar daterat den 22 december 2021 angett att den numera bedömer att ett förslag angående detta kommer att kunna redovisas först i oktober 2022.

Eftersom de befintliga svenska bestämmelserna som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet även genomför artikel 6.3 i direktivet behöver införlivandet av de båda artiklarna ses över samlat. Inom ramen för denna översyn behöver det göras en analys av de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa de svenska bestämmelserna på ett sådant sätt att kraven i artiklarna uppfylls i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svenskekonomisk zon. Hur de svenska bestämmelserna i praktiken har kommit att tillämpas i förhållande till fiske beskrivs delvis i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om Natura 2000 (M2020/02114), men behöver belysas ytterligare. Med utgångspunkt i denna kartläggning finns det ett behov av att utreda vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa ett förbättrat genomförande av kraven i artikel 6.2 och 6.3 som medför att dessa krav tillämpas fullt ut i fråga om fiske såväl inom svenskt territorium som i svensk ekonomisk zon. I detta ligger ett behov av att överväga och ta ställning till om sådana författningsändringar bör göras i och med stöd av miljöbalken eller fiskelagen och om kraven i artikel 6.2 och 6.3 i direktivet i fråga om fiske bör genomföras genom ett individuellt tillståndsförfarande eller genom generellt tillämpliga fiskeregleringar. Det behöver också övervägas om det är lämpligt att utforma eventuella ändringar i bemyndigandet i 20 § fiskelagen som motiveras av det andra deluppdraget så att bemyndigandet även kan användas för att meddela föreskrifter som införlivar artikel 6.2 och 6.3 i direktivet i fråga om fiske. För- och nackdelar med de övervägda alternativen behöver redovisas.

EU har exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 3.1.d i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Medlemsstaterna har genom artikel 11.1 i grundförordningen för fiske getts befogenhet att, under vissa förutsättningar, anta bevarandeåtgärder som inte berör andra medlemsstaters fiskefartyg som ska tillämpas på vatten som ligger under deras överhöghet eller jurisdiktion och som är nödvändiga för att de ska kunna följa vissa skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, däribland artikel 6 i art- och habitatdirektivet. EU-domstolens dom i mål *Deutscher Naturschutzring*, C-683/16, EU:C:2018:433, punkt 56 bekräftar att artikel 11.1 i grundförordningen för fiske ska tolkas så att en medlemsstat inte får anta vissa åtgärder som är nödvändiga för att följa skyldigheter enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet, då åtgärderna berör fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg. Det pågår ett arbete med att införa bevarandeåtgärder i svenska marina skyddade områden i enlighet med artikel 11 i grundförordningen för fiske, vilket beskrivs i Havs- och vattenmyndighetens redovisningar av uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden (M2017/02522) samt Natura 2000 (M2020/02114). Det nationella utrymmet att reglera fisket behöver sammanfattningsvis beaktas när förslag till författningsändringar tas fram.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna att tillämpa befintliga bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet i nationell rätt på fiske,
- analysera och kartlägga om och i så fall hur kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet och nuvarande bestämmelser i nationell rätt hittills har tillämpats i förhållande till fiske,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske, med hänsyn till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i grundförordningen,
- föreslå eventuella övriga åtgärder som bedöms nödvändiga, och
- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram ett förslag till reglering men pekar på att 20 § fiskelagen behöver utredas

Den 23 januari 2020 beslutade regeringen att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Uppdraget omfattade också att utreda och föreslå hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen.

Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget till regeringen den 1 september 2020. I redovisningen lämnas förslag till ändringar i fiskeförordningen som innebär att det införs ett generellt förbud mot fiske med trålredskap som släpas i botten i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten få meddela föreskrifter om undantag från förbudet om länsstyrelsen eller kommunen begär det. Föreskrifter som innebär att ett sådant undantag beviljas ska endast få meddelas om det framgår av en skötselplan, en bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås. Det föreslås även att Havs- och vattenmyndigheten i det enskilda fallet ska få besluta om undantag från förbudet om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det (dispens). I redovisningen gör Havs- och vattenmyndigheten bedömningen att det finns anledning att utreda förutsättningarna att ta bort begränsningen ”avsevärt försvårande” i 20 § fiskelagen för att bestämmelsen ska kunna tillämpas som bemyndigande till det föreslagna förbudet i fiskeförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten redovisar i regeringsuppdraget även de förutsättningar som finns inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik för att kunna införa ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och med tillämpning även på utländska fiskefartyg. Redovisningen innehåller en genomgång av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken

där det finns möjlighet att förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen, liksom en genomgång av det arbetsdokument som EU-kommissionen utarbetat för fiskereglering i marina skyddade områden, samt myndighetens erfarenheter från arbete med dessa frågor. Myndighetens bedömning är att det mest lämpliga är att använda sig av ett förfarande enligt artiklarna 11 och 18 i grundförordningen för fiske. Myndigheten beskriver att det finns ett krav att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att följa unionens miljölagstiftning.

Möjligheterna att med stöd av fiskelagen meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn är begränsade

För att införa bestämmelser om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen i fiskeförordningen krävs stöd i fiskelagen. I 20 § fiskelagen finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn. I bestämmelsen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Av förarbetena till bemyndigandet i 20 § fiskelagen framgår att avsikten med bestämmelsen är att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur. Vid vissa typer av fiske, exempelvis vid bomtrålning, finns risk för att känsliga vattenområden skadas i sådana avseenden som inte direkt har med fiskevården att göra. För att kunna skydda känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta områden är det av värde att kunna meddela föreskrifter som hindrar fortsatt förstörelse av vattnen (propositionen Om fiskelag, m.m., prop. 1992/93:232, s. 45 och 68). När det gäller den begränsning av bemyndigandet som följer av att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras anges att ett bemyndigande för föreskrifter om naturvårdshänsyn 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 (samma prop. s. 45).

Det har vid ett par tillfällen föreslagits att begränsningen i 20 § fiskelagen, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, bör tas bort (se Fiskeriverkets skrivelse till regeringen den 2 maj 2002 [dnr 103-995-02]

och Fiskelagsutredningens betänkande Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag [SOU 2010:42]). Ett förslag till ändring av 20 § fiskelagen har därefter även lagts fram i Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och Människan (SOU 2020:83).

Det behöver utredas hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan genomföras

Havs- och vattenmyndigheten har i den ovan nämnda redovisningen ansett att det förslag till ändringar i fiskeförordningen som myndigheten har lämnat skulle kunna innebära att fisket avsevärt försvåras och att det därför bör utredas om begränsningen i bemyndigandet bör tas bort. Havs- och vattenmyndighetens redovisning har remitterats. Med utgångspunkt i det förslag till ändringar i fiskeförordningen som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat och remissinstansernas synpunkter på förslaget behöver det göras en ny analys av hur ett förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras. Inom ramen för denna analys behöver det utredas om ett sådant förbud kan genomföras med stöd av det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om bemyndigandet behöver ändras för att ett sådant förbud ska kunna införas. Det behöver därtill utredas om det finns andra författningsändringar som är lämpligare än en ändring i 20 § fiskelagen. Vid bedömningen bör hänsyn tas till intresset av att i möjligaste mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan genomföras med stöd av bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller om det behövs ändringar i lagen för att genomföra ett sådant förbud,
- föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller andra författningsändringar,

- analysera hur de föreslagna ändringarna påverkar fiskelagstiftningen i övrigt, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen.

Uppdraget att utreda om ersättning ska beviljas för enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra

De författningsändringar som föreslås inom ramen för de deluppdrag som beskrivs ovan kommer att medföra eller kunna medföra inskränkningar i fisket. Det behöver därför analyseras om enskilda som berörs av dessa inskränkningar ska beviljas någon ersättning för detta. Om ersättning ska beviljas behöver det också utredas på vilka grunder ersättning ska lämnas, hur ersättning ska beräknas och hur frågor om ersättning ska prövas. En analys och bedömning behöver också göras av frågan om EU:s statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna att lämna ersättning.

Utredaren ska därför

- analysera om förslagen innebär eller möjliggör sådana inskränkningar i fisket som medför att enskilda ska tillerkännas ersättning och lämna förslag till i vilken ordning det i så fall ska ske, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

En bedömning av förslagens konsekvenser för miljön och fiskerinäringen ska göras.

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas och skälen till att de har valts bort redovisas.

Utredaren ska ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas och hur utvärdering kan gynnas exempel-

vis genom stegvis införande. Vid behov ska utredaren lämna sådana förslag. Det gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska förhålla sig till relevanta delar av de förslag som redovisas i Artskyddsutredningens betänkande Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar del 1 och 2 (SOU 2021:51).

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 oktober 2022 i den del som avser uppdraget att föreslå författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske. De delar som avser uppdraget att föreslå regler om ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen och uppdraget om eventuella regler om ersättning till enskilda som berörs av de inskränkningar i fisket som förslagen kan medföra ska redovisas senast den 15 maj 2023.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:128

Tilläggsdirektiv till Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden (N 2022:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 augusti 2022

Förlängd utredningstid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 24 mars 2022 kommittédirektiv om reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden (dir. 2022:22).

Enligt de ursprungliga direktiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 28 oktober 2022 som avser uppdraget att föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 2 december 2022. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 15 maj 2023.

(Näringsdepartementet)

392L0043

22.7.92

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS OFFICIELLA TIDNING

Nr L 206/7

RÅDETS DIREKTIV 92/43/EEG

av den 21 maj 1992

om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artikel 130s i detta,

med beaktande av kommissionens förslag⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande⁽²⁾,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁽³⁾, och

med beaktande av följande:

Bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel 130r i fördraget.

EG:s åtgärdsprogram för miljön (1987–1992)⁽⁴⁾ innehåller bestämmelser om åtgärder för bevarandet av naturen och naturresurserna.

Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.

På medlemsstaternas europeiska territorium pågår en ständig försämring av livsmiljöerna, och ett ökande antal vilda arter är allvarligt hotade. Eftersom de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och hoten mot dem ofta är av gränsoverskridande karaktär, är det nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att bevara dem.

Med hänsyn till hoten mot vissa typer av livsmiljöer och vissa arter är det nödvändigt att definiera dessa som prioriterade, för att åtgärder för att bevara dem skall kunna genomföras snabbt.

För att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse är det nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan.

Alla de utsedda områdena, även de som nu eller i framtiden klassificeras som särskilda skyddsområden i enlighet med direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar⁽⁵⁾, måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet.

De åtgärder som är nödvändiga för att målsättningen vad gäller bevarandet skall kunna uppnås bör genomföras inom vart och ett av de utsedda områdena.

Medlemsstaterna föreslår områden som kan utses till särskilda bevarandeområden, men ett förfarande måste ändå fastställas för att det skall vara möjligt att i undantagsfall utse ett område som inte har föreslagits av en medlemsstat men som gemenskapen anser vara oundgängligt för bibehållandet av en prioriterad livsmiljö eller för en prioriterad arts överlevnad.

En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden.

Det är ett erkänt faktum att det är alla medlemsstaters gemensamma ansvar att vidta åtgärder som har till syfte att främja bevarandet av prioriterade livsmiljöer och prioriterade arter av gemenskapsintresse. Detta kan emellertid innebära en alltför stor ekonomisk börda för vissa medlemsstater, vilket dels beror på den ojämna fördelningen av sådana livsmiljöer och arter inom gemenskapen, dels på att principen "förorenaren betalar" endast kan tillämpas i begränsad omfattning i det särskilda fall som bevarandet av naturen utgör.

Det råder därför enighet om att det i detta särskilda fall bör fastställas bestämmelser om ett bidrag i form av medfinansiering från gemenskapen inom gränserna för de medel som i enlighet med gemenskapens beslut är disponibla.

⁽¹⁾ EGT nr C 247, 21.9.1988, s. 3,
EGT nr C 195, 3.8.1990, s. 1.

⁽²⁾ EGT nr C 75, 20.3.1991, s. 12.

⁽³⁾ EGT nr C 31, 6.2.1991, s. 25.

⁽⁴⁾ EGT nr C 328, 7.12.1987, s. 1.

⁽⁵⁾ EGT nr L 103, 25.4.1979, s. 1. Direktivet är senast ändrat genom direktiv 91/244/EEG (EGT nr L 115, 8.5.1991, s. 41).

Inom politiken för markanvändning och utveckling bör skötsel och förvaltning av de element i naturen som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter främjas.

Ett system för övervakning av bevarandestatusen hos de livsmiljöer och arter som omfattas av detta direktiv bör inrättas.

Det finns behov av att som komplement till direktiv 79/409/EEG införa ett allmänt system för skydd av vissa arter av vilda djur och växter. För vissa arter, vilkas bevarandestatus motiverar det, bör bestämmelser fastställas om skötsel- och förvaltningsåtgärder för vissa arter, bl. a. förbud mot vissa metoder för fångst och dödande, och samtidigt bör möjlighet ges till undantag under särskilda förhållanden.

För att säkerställa att genomförandet av detta direktiv övervakas, kommer kommissionen med jämna mellanrum att utarbeta en sammanfattande rapport, baserad bl. a. på uppgifter från medlemsstaterna om tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv.

Ett ökat vetenskapligt och tekniskt kunnande är helt nödvändigt för genomförandet av detta direktiv. Den forskning och det vetenskapliga arbete som krävs för detta bör därför främjas.

Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen gör att det måste vara möjligt att anpassa bilagorna. Ett förfarande genom vilket rådet kan göra ändringar av bilagorna bör därför fastställas.

En föreskriftskommitté bör inrättas för att bistå kommissionen vid genomförandet av detta direktiv, särskilt i samband med beslut om medfinansiering från gemenskapen.

Bestämmelser bör fastställas om ytterligare åtgärder för återinförande av vissa inhemska arter av vilda djur och växter samt för ett eventuellt införande av icke inhemska arter.

Utbildning och allmän information om målen med detta direktiv är nödvändiga för att ett effektivt genomförande av direktivet skall kunna säkerställas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Definitioner

Artikel 1

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

a) *bevarande*: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e) och i) hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.

b) *livsmiljöer*: land- eller vattenområden som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

c) *livsmiljöer av gemenskapsintresse*: livsmiljöer som, inom det territorium som anges i artikel 2,

i) riskerar att försvinna inom sitt naturliga utbredningsområde, eller

ii) har ett litet naturligt utbredningsområde till följd av att de har minskat eller på grund av sin naturligt begränsade yta, eller

iii) utgör tydliga exempel på egenskaper som är typiska för en eller flera av följande fem biogeografiska regioner: alpin region, atlantisk region, kontinentalregion, makaronesisk region och medelhavsregion.

Dessa livsmiljöer finns förtecknade eller kan förtecknas i bilaga 1.

d) *prioriterade livsmiljöer*: livsmiljöer som riskerar att försvinna från det område som anges i artikel 2 och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade livsmiljöer är markerade med en asterisk (*) i bilaga 1.

e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses "gynnsam" när

— dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och

— den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och

— bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i i).

f) *habitat*: en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

g) *arter av gemenskapsintresse*: arter för vilka något av följande gäller inom det territorium som anges i artikel 2:

- i) De är hotade; undantag görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek i det territoriet och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.
- ii) De är sårbara, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.
- iii) De är sällsynta, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.
- iv) De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följderna som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.

Dessa arter finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga 2 och/eller bilaga 4 eller 5.

h) *prioriterade arter*: de arter som avses i g) i och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade arter är markerade med en asterisk (*) i bilaga 2.

i) *en arts bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses "gynnsam" när

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
- det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

j) *område*: ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad.

k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

Vad gäller djurarter som är spridda över stora ytor skall områdena av gemenskapsintresse motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning.

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

m) *exemplar*: varje djur eller planta, i levande eller dött tillstånd, av de arter som finns förtecknade i bilagorna 4 och 5, varje del eller derivat av dessa samt alla andra varor som att döma av ett åtföljande dokument, förpackningen, ett märke eller en etikett eller av någon annan omständighet verkar vara delar eller derivat av djur eller plantor av dessa arter.

n) *kommittén*: den kommitté som inrättas i enlighet med artikel 20.

Artikel 2

1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Bevarande av livsmiljöer och habitat

Artikel 3

1. Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden

med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med direktiv 79/409/EEG.

2. Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat för de arter som anges i punkt 1. Varje medlemsstat skall därför, i enlighet med artikel 4 och med beaktande av de mål som anges i punkt 1, utse områden till särskilda bevarandeområden.

3. I fall då de anser det nödvändigt skall medlemsstaterna sträva efter att göra Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande genom att bibehålla och i förekommande fall utveckla de element i naturen som anges i artikel 10 och som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter.

Artikel 4

1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21.

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de fem biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

Medlemsstater i vilka de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter utgör mer än 5 % av det nationella territoriet kan, i samförstånd med

kommissionen, begära att kriterierna i bilaga 3 (etapp 2) används mer flexibelt vid valet av alla områden av gemenskapsintresse på sitt territorium.

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.

Artikel 5

1. I undantagsfall, om kommissionen konstaterar att ett område där det finns en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art saknas på en nationell lista enligt artikel 4.1, och kommissionen på grundval av relevant och tillförlitlig vetenskaplig information anser detta område vara oundgängligt för bibehållandet av den prioriterade livsmiljötypen eller för den prioriterade artens överlevnad, skall ett bilateralt samrådsförfarande inledas mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen, i syfte att jämföra de vetenskapliga data som parterna har använt.

2. Om oenighet fortfarande råder efter utgången av en samrådsperiod på högst sex månader, skall kommissionen till rådet överlämna ett förslag angående valet av området i fråga till området av gemenskapsintresse.

3. Rådet skall fatta ett enhälligt beslut inom tre månader från det att förslaget har mottagits.

4. Under samrådsperioden och i avvaktan på rådets beslut skall det berörda området omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2.

Artikel 6

1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Artikel 7

Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.

Artikel 8

1. Samtidigt som de föreslår områden som de finner lämpliga som särskilda bevarandeområden, och som hyser prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall medlemsstaterna vid behov till kommissionen sända sina beräkningar avseende den medfinansiering från gemenskapen som de anser nödvändig för att de skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 6.1.

2. I samförstånd med var och en av de berörda medlemsstaterna skall kommissionen, för de områden av gemen-

skapsintresse för vilka ansökan om medfinansiering gjorts, fastställa vilka åtgärder som är helt nödvändiga för att det skall vara möjligt att bibehålla eller återupprätta en gynnsam bevarandestatus hos de prioriterade livsmiljötyperna och de prioriterade arterna på de berörda områdena, samt de totala kostnaderna för dessa åtgärder.

3. Kommissionen skall i samförstånd med de berörda medlemsstaterna göra en bedömning av den finansiering, inbegripet medfinansiering, som är nödvändig för genomförandet av de åtgärder som avses i punkt 2, varvid hänsyn skall tas till bl. a. koncentrationen på medlemsstatens territorium av prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter och den relativa börda som de nödvändiga åtgärderna innebär.

4. Med utgångspunkt i den bedömning som avses i punkterna 2 och 3 skall kommissionen, med beaktande av de finansiella medel som är disponibla enligt relevanta gemenskapshandlingar och i överensstämmelse med förfarandet i artikel 21, anta en prioriterad plan för de åtgärder som rör medfinansiering och som skall vidtas när området har utsetts i enlighet med artikel 4.4.

5. De åtgärder som inte har tagits med i åtgärdsplanen på grund av att medlen är otillräckliga, samt de som finns med i ovannämnda åtgärdsplan men som inte har fått nödvändig medfinansiering eller bara delvis medfinansieras, skall, i samband med den översyn av planen som skall göras vartannat år, tas upp till förnyad prövning i enlighet med förfarandet i artikel 21 och kan under tiden uppskjutas av medlemsstaterna i avvaktan på översynen. Vid översynen skall om detta är nödvändigt hänsyn tas till den nya situationen för det berörda området.

6. I områden där åtgärder som är beroende av medfinansiering skjuts upp, skall medlemsstaterna undvika att vidta nya åtgärder som sannolikt skulle leda till en försämring för dessa områden.

Artikel 9

Kommissionen skall, i enlighet med förfarandet i artikel 21, med jämna mellanrum se över hur Natura 2000 bidrar till förverkligandet av målen i artiklarna 2 och 3. I detta sammanhang kan ett områdes status som särskilt skyddsområde upphävas, om övervakningen enligt artikel 11 visar att den naturliga utvecklingen gör detta berättigat.

Artikel 10

I syfte att göra nätet Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande skall medlemsstaterna inom politiken för markanvändning och utveckling, i den mån de anser det nödvändigt, sträva efter att främja skötseln och förvaltningen av de element i naturen som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter.

Dessa element är sådana som, till följd av sin lineära eller kontinuerliga struktur (t. ex. floder med sina bankar eller de traditionella systemen för markering av markgränser) eller

sin förbindelsefunktion (t. ex. dammar eller små skogar), är väsentliga för vilda arters flyttning, spridning och genetiska utbyte.

Artikel 11

Medlemsstaterna skall övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter.

Skydd av arter

Artikel 12

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

- a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
- b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder,
- c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,
- d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

2. För dessa arter skall medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

3. Det förbud som avses i punkt 1 a och b samt punkt 2 skall gälla alla levnadsstadier hos de djur som omfattas av denna artikel.

4. Medlemsstaterna skall införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen skall medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.

Artikel 13

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder införande av ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i bilaga 4 b, med förbud mot

- a) att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra dessa växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen,

- b) att förvara, transportera och sälja eller byta exemplar av dessa arter som insamlats i naturen samt att utbjuda dem för försäljning eller byte, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

2. De förbud som avses i punkt 1 a och b skall gälla alla stadier i den biologiska cykeln hos de växter som omfattas av detta direktiv.

Artikel 14

1. Om medlemsstaterna mot bakgrund av den övervakning som avses i artikel 11 anser det nödvändigt, skall de vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som finns förtecknade i bilaga 5 och exploatering av dessa är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem.

2. Om sådana åtgärder anses nödvändiga skall de innefatta fortsatt övervakning enligt artikel 11. De kan dessutom bl. a. innefatta

- reglering av tillträdet till vissa områden,
- tillfälligt eller lokalt förbud mot insamling av exemplar i naturen och exploatering av vissa populationer,
- reglering av perioder eller metoder för insamling av exemplar,
- tillämpning, vid insamling av exemplar, av jakt- och fiskeregler som tar hänsyn till bevarandet av sådana populationer,
- införande av ett system med tillstånd för insamling av exemplar, eller införande av kvoter,
- reglering av köp, försäljning, utbudande för försäljning och förvaring eller transport i syfte att sälja exemplar,
- uppfödning i fångenskap av djurarter och artificiell förökning av växtarter under strikt kontrollerade förhållanden, i syfte att minska insamlingen av exemplar i naturen,
- bedömning av effekterna av de vidtagna åtgärderna.

Artikel 15

Vid fångst eller dödande av vilda djur av de arter som finns förtecknade i bilaga 5 a och i fall där undantag i enlighet med artikel 16 görs i fråga om insamling, fångst eller dödande av arter som finns förtecknade i bilaga 4 a, skall medlemsstaterna förbjuda användning av alla icke-selektiva metoder som lokalt kan medföra att populationer av en art försvinner eller utsätts för en allvarlig störning, särskilt

- a) användning av de metoder för fångst och dödande som finns förtecknade i bilaga 6 a,

- b) varje form av fångst eller dödande från de transportmedel som anges i bilaga 6 b.

Information

Artikel 17

1. Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

- För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egerdom.
- Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

2. Medlemsstaterna skall vartannat år till kommissionen sända en rapport med den utformning som fastställs av kommittén om de undantag som gjorts i enlighet med punkt 1. Kommissionen skall yttra sig över undantagen inom 12 månader efter mottagandet av rapporten och underrätta kommittén.

3. Rapporterna skall innehålla upplysningar om följande:

- De arter som berörs av undantagen och orsaken till dessa, inbegripet riskens natur, i förekommande fall med angivande av de alternativ som förkastats och de vetenskapliga data som använts.
- Wilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande av djur och anledningen till att de används.
- När och var undantagen tillåts.
- Den myndighet som har befogenhet att förklara och kontrollera att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vilka inrättningar samt vilka personer som ansvarar för genomförandet.
- De åtgärder för övervakning som vidtagits och de resultat som uppnåtts.

1. Vart sjätte år efter utgången av den period som fastställs i artikel 23 skall medlemsstaterna utarbeta en rapport om genomförandet av de åtgärder som vidtagits till följd av detta direktiv. Denna rapport skall bl. a. innehålla information om de bevarandeåtgärder som avses i artikel 6.1 samt en bedömning av dessa åtgärders effekt på bevarandestatusen hos livsmiljötyperna i bilaga 1 och arterna i bilaga 2 och de viktigaste resultaten av den övervakning som avses i artikel 11. Rapporten, som skall ha den utformning som fastställs av kommittén, skall sändas till kommissionen och ställas till allmänhetens förfogande.

2. Kommissionen skall utarbeta en sammanfattande rapport på grundval av de rapporter som avses i punkt 1. Denna rapport skall innehålla en lämplig bedömning av de framsteg som gjorts och särskilt av hur Natura 2000 bidragit till förverkligandet av målen i artikel 3. Ett utkast till den del av rapporten som omfattar den information som en medlemsstat lämnat skall sändas till medlemsstaten i fråga för kontroll. Den slutliga versionen av rapporten skall, efter att ha delgivits kommittén, offentliggöras av kommissionen senast två år efter mottagandet av de rapporter som avses i punkt 1 och vidarebefordras till medlemsstaterna, Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén.

3. Medlemsstaterna får markera de områden som utsetts i enlighet med detta direktiv med särskilda gemenskapsskyltar som kommittén har utformat för det ändamålet.

Forskning

Artikel 18

1. Medlemsstaterna och kommissionen skall främja den forskning och det vetenskapliga arbete som är nödvändigt med hänsyn till målen i artikel 2 och den förpliktelse som avses i artikel 11. De skall utbyta information för att få till stånd en väl fungerande samordning av den forskning som utförs i medlemsstaterna och på gemenskapsnivå.

2. Särskild uppmärksamhet skall riktas på det vetenskapliga arbete som är nidrandigt för att genomföra artiklarna 4 och 10, och det gräns överskridande samarbetet mellan medlemsstaterna ifråga om forskning skall främjas.

Förfarande för ändring av bilagorna

Artikel 19

Beslut om sådana ändringar som är nödvändiga för att anpassa bilagorna 1–3, 5 och 6 till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen skall med kvalificerad majoritet fattas av rådet på förslag från kommissionen.

Beslut om sådana ändringar som är nödvändiga för att anpassa bilaga 4 till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen skall fattas enhälligt av rådet på förslag från kommissionen.

Kommitté*Artikel 20*

Kommissionen skall biträdas av en kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande.

Artikel 21

1. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommittén skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 148.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen, varvid medlemsstaternas röster skall vägas enligt ovan nämnda artikel. Ordföranden får inte rösta.

2. Kommissionen skall själv anta förslaget om det är förenligt med kommitténs yttrande.

Om förslaget inte är förenligt med kommitténs yttrande eller om inget yttrande avges, skall kommissionen utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Rådet skall fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet.

Om rådet inte har fattat något beslut inom tre månader från det att förslaget mottagits, skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas.

Ytterligare bestämmelser*Artikel 22*

Vid genomförandet av bestämmelserna i detta direktiv skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- a) Undersöka om det är önskvärt att återinföra arter i bilaga 4 som är inhemska på deras territorium i fall då detta skulle kunna bidra till bevarandet av dessa arter, förutsatt att det vid en undersökning, som också beaktar erfarenheter som gjorts i andra medlemsstater eller någon annanstans, har fastställts att ett sådant återinförande på

ett effektivt sätt skulle bidra till att återställa en gynnsam bevarandestatus hos dessa arter samt att återinförandet skall äga rum först efter samråd med den berörda allmänheten.

- b) Säkerställa att avsiktligt införande i naturen av arter som inte är inhemska på deras territorium regleras på så sätt att varken livsmiljöerna i sitt naturliga utbredningsområde eller inhemska vilda djur och växter tar skada och, om de anser det nödvändigt, förbjuda detta införande. Resultaten från den bedömning som görs skall upplysningsvis delges kommittén.
- c) Främja utbildning och allmän information om behovet av att skydda arter av vilda djur och växter och att bevara deras habitat samt olika livsmiljöer.

Slutbestämmelser*Artikel 23*

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan. De skall genast underätta kommissionen om detta.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

3. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 24

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 21 maj 1992.

På rådets vägnar

Arlindo MARQUES CUNHA

Ordförande

Observera att direktivets bilagor inte har tagits med i denna version.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskottrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.
60. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. S.
61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. U.
62. EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. Ju.
63. Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. N.
64. En ny ordning för asylsökandes boende. Ju.
65. En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. Fi.
66. Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet. N.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalandirektiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]
- Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

- En ny lag om stöd vid korttidsarbete
– ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. [65]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]
- EU:s vapendirektiv
– genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. [62]
- En ny ordning för asylsökandes boende. [64]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
- Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]
- Sveriges globala klimatavtryck. [15]
- Rätt för klimatet. [21]
- Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]
- Ändrade regler för vattenskottrar. [49]

Näringsdepartementet

- Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. [43]
- En tryggad försörjning av metaller och mineral. [56]
- Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. [58]
- Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. [63]
- Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet. [66]

Socialdepartementet

- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

- Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]
- Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]
- Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]
- Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]
- Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]
- Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]
- Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]
- God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. [40]
- Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]
- Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. [54]
- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. [60]

Utbildningsdepartementet

- En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]
- I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]
- Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan
– ett besluts- och kunskapsunderlag.
Volym 1 och 2. [53]

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. [61]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]