

# Nordisk Miljörättslig Tidskrift



Nordic Environmental Law Journal

2015:2

[www.nordiskmiljoratt.se](http://www.nordiskmiljoratt.se)



---

# God miljöstatus och fiske – Hur effektiva är miljö kvalitetsnormer?

Anna Christiernsson\*

## Abstract

This study analyses the Swedish implementation of the Marine Strategy Framework Directive (MSFD) in relation to fisheries. The study shows a lack of integration between fisheries and environmental legislation with several loopholes and deficits impeding the achievement of a good status of marine ecosystems. There are e.g. no obligations for responsible authorities to secure that fisheries measures according to the Fisheries Act are coherent with environmental quality standards. There are moreover few situations when fisheries are tried under the Environmental Code, limits in the binding force of environmental quality standards and few proposed fisheries measures, where none of them are to be applied outside the coastal trawling prohibited areas, despite the delegated competence to, under certain conditions, take measures in the whole exclusive economic zone according to the Common Fisheries Policy (CFP). There are thus several deficits in the Swedish legislation and the implementation of the MSFD when it comes to hindering the negative effects of fisheries on marine ecosystems.

\* Anna Christiernsson (jur. dr) är forskare vid Havsmiljöinstitutet, Göteborgs Universitet. Artikelns utgör ett delarbete inom forskningsprojektet "Rätten, akvatiska ekosystem och hållbart fiske", finansierat av Formas. Författaren tackar Gabriel Michanek (Juridiska fakulteten, Uppsala Universitet), Sofia Wikström (Östersjöcentrum, Stockholms Universitet) samt anonym granskare för värdefulla kommentarer. Eventuella kvarstående felaktigheter ska dock endast tillskrivas författaren.

## 1. Inledning

Överfiske är idag ett allvarligt hot mot de marina ekosystemen.<sup>1</sup> Ett alltför omfattande fiske kan nämligen innebära att inte bara fiskebestånd minskar eller helt försvinner, utan också att andra djur- och växtarter i den marina näringsväven påverkas negativt.<sup>2</sup> Ett alltför omfattande fiske kan till och med leda till att vattenkvaliteten *per se* försämras (exempelvis genom att påverka ekosystemets närsalter).<sup>3</sup> Därutöver kan vissa fiskeredskap ge upphov till bifångster, fysiskt skada bottenfauna och frigöra miljögifter i vattenet.<sup>4</sup> Fiske kan med andra ord på flera olika sätt försvåra uppnående av olika miljömål, däribland målet om en god miljöstatus, ett mål som följer

---

<sup>1</sup> Enligt en rapport av IUCN (2015) är 90 procent av Europas fiskarter utrotningshotade och enligt FAO är 75 procent av världens fiskbestånd utfiskade, överfiskade eller fiskade till biologisk maxgräns. IUCN (2015). *European Red List of Marine Fishes*.

<sup>2</sup> S.k. *trofiska kaskader* kan t.ex. uppstå när omfattande fiske sker på fiskarter med en strukturerande roll i ekosystemen (vanligen rovdjursfiskar). Se t.ex. Eriksson et al. (2011). Effects of altered offshore food webs on coastal ecosystems emphasizes the need for cross-ecosystem management. *Ambio*, 40, s. 786–797 och Casini et al. (2009). Trophic cascades promote threshold-like shifts in pelagic marine ecosystems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, 106, s. 196–202. Se även om detta i SOU 2008:48, *En utvecklad havsförvaltning*, s. 73.

<sup>3</sup> Se t.ex. Eriksson et al. (2009). Declines in predatory fish promote bloom-forming macroalgae. In *Ecological Applications* 19(8), s. 1975–1988.

<sup>4</sup> Se t.ex. Tjensvoll (2014). *Sediment resuspension. Impacts and extent of human disturbances*. Akademisk doktorsavhandling. Stockholms Universitet.

av det s.k. Havsmiljödirektivet,<sup>5</sup> som implementerats i svensk rätt genom havsmiljöförordningen (2010:1341) samt tillhörande föreskrifter.<sup>6</sup>

För att hantera sådana ekosystemsamband och uppnå det övergripande målet om en god miljöstatus ska medlemsstater enligt direktivet förvalta haven med en ekosystembaserad och adaptiv förvaltningsmetod, där också fiskebestånd och fiskets påverkan på havsmiljön ingår.<sup>7</sup> I detta ingår bland annat att fastställa miljömål liksom att fastställa och genomföra åtgärder mot fiske för att säkerställa att normerna följs. Samtidigt finns (både på EU-nivå och i den svenska rättsordningen) särskilda regelverk för fiske, något som riskerar att motverka en integrerad och ekosystembaserad havsmiljöförvaltning och därmed att uppsatta mål inte nås.

Det övergripande syftet med denna artikel är därför att diskutera möjligheter och hinder att genomföra en ekosystembaserad förvaltning där också fiske ingår. Diskussionen avgränsas framför allt till frågan om i vilken utsträckning miljö kvalitetsnormer för en god miljöstatus kan genomföras mot yrkesmässigt fiske i svenska vatten. I detta ingår också att analysera vilken rättsverkan miljö kvalitetsnormerna bör ha enligt direktivet samt hur krav mot fiske i svenska vatten kan genomföras givet parallella regelverk samt EU:s exklusiva kompetens inom den gemensamma fiskeripolitiken. Inledningsvis ges en bakgrundsbeskrivning av direktivet och den svenska implementeringen.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi), nedan "Havsmiljödirektivet".

<sup>6</sup> Se *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön* (HVMFS 2012:18).

<sup>7</sup> Artikel 1.3. Se mer om detta i avsnitt 2.

## 2. Havsmiljöförvaltning

### 2.1 Kort om Havsmiljödirektivet

Genom antagandet av Havsmiljödirektivet fick den Europeiska Unionens havspolitik en miljöpelare med det övergripande syftet att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i Unionens marina vatten senast år 2020.<sup>8</sup> Denna målsättning innebär att de marina ekosystemens strukturer, funktioner, processer och återhämtningsförmåga (s.k. *resiliens*) ska bevaras och skyddas, att förlust av biologisk mångfald ska förhindras samt att mänsklig användning av de marina ekosystemen ska vara långsiktigt hållbar.<sup>9</sup>

Målsättningen ska nås genom att varje medlemsstat utarbetar och genomför s.k. "marina strategier".<sup>10</sup> Detta innebär att medlemsstaterna ska, i cykler om sex år;<sup>11</sup>

- Genomföra en inledande bedömning
- Fastställa en god miljöstatus
- Fastställa miljömål med indikatorer
- Anta övervakningsprogram
- Anta åtgärdsprogram

I de marina strategierna ska en ekosystembaserad metod tillämpas, vilket bland annat innebär att det samlade trycket av mänskliga aktiviteter hålls inom nivåer som är förenliga med en god miljöstatus.<sup>12</sup>

Direktivet ställer vidare upp 11 s.k. *deskriptorer* som medlemsstaterna ska utgå ifrån vid fastställandet av en god miljöstatus (bilaga 1).<sup>13</sup> Dessa utgör övergripande kvalitativa beskrivningar av en god miljöstatus. Av särskild relevans för fiske är deskriptorerna om "biologisk

<sup>8</sup> Artikel 1. För en närmare beskrivning se Michanek och Christiernsson (2014). "Adaptive Management of EU Marine Ecosystems – About Time to Include Fishery." *Scandinavian Studies in Law*. Volume 59, p. 228–234.

<sup>9</sup> Artikel 3.5(a-b).

<sup>10</sup> Artikel 1.2.

<sup>11</sup> Artiklarna 5 samt 8–13.

<sup>12</sup> Artikel 1.3.

<sup>13</sup> Artikel 9.1 samt bilaga I.



mångfald”,<sup>14</sup> ”kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur”,<sup>15</sup> ”marina näringsvävar”<sup>16</sup> och ”havsbottens integritet”.<sup>17</sup>

Ytterligare vägledning för fastställande av vad som kännetecknar en god miljöstatus finns i bilaga III till direktivet.<sup>18</sup> Av denna följer bland annat att fastställandet ska ske både utifrån biologiska förhållanden (t.ex. fiskebeståndens ålders- och storleksstruktur)<sup>19</sup> och för belastning och påverkan (t.ex. selektivt uttag av arter, bland annat oavsiktliga bifångster, eller påverkan på havsbotten genom fiske).<sup>20</sup> När det gäller fastställandet av miljömål ska hänsyn tas till de faktorer som har med påverkan och belastning att göras.<sup>21</sup> Målen ska vara förenliga med andra relevanta kvalitetskrav för havet som fastställts på nationell nivå, gemenskapsnivå eller internationell nivå.<sup>22</sup> Med syfte att öka samstämmigheten och samordningen mellan medlemsstaterna har Kommissionen också tagit fram ett dokument med gemensamma kriterier och metodstandarder.<sup>23</sup>

<sup>14</sup> ”Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska och klimatiska villkor.” Deskriptor 1.

<sup>15</sup> ”Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånden.” Deskriptor 3.

<sup>16</sup> ”Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas.” Deskriptor 4.

<sup>17</sup> ”Havsbottens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt.” Deskriptor 6.

<sup>18</sup> Artikel 9.2–3.

<sup>19</sup> Tabell 1 i bilaga III.

<sup>20</sup> Tabell 2 i bilaga III.

<sup>21</sup> Tabell 2 i bilaga III. Se artikel 10.1.

<sup>22</sup> Artikel 10.2.

<sup>23</sup> Kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten (2010/477/EU) samt artikel 9.3. Det finns också

## 2.2 Det nationella genomförandet

Direktivets målsättning samt bestämmelser om den ekosystembaserade och adaptiva förvaltningsmetoden har implementerats i stort sett ordagrant i den svenska rättsordningen.<sup>24</sup> Hänvisningar till direktivets bilagor samt Kommissionens beslut om kriterier och metodstandarder med krav på att hänsyn ska tas till dessa i de olika förvaltningsstegen har införts. De yttre ramarna för havsmiljöförvaltningen framgår därmed tydligt av de svenska reglerna.<sup>25</sup>

För varje deskriptor har vidare nationella beskrivningar av en god miljöstatus med indikatorer formulerats.<sup>26</sup> Dessa anger övergripande kvalitativa målsättningar för såväl miljö kvaliteten som mänsklig påverkan på havsmiljön.<sup>27</sup> När det t.ex. gäller ”Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur” föreligger en god miljöstatus enligt de nationella föreskrifterna när;

- Fiskeverksamheten ligger under en nivå som garanterar ett maximalt hållbart uttag ( $F_{MSY}$ ) av alla kommersiella fiskarter.<sup>28</sup>

krav på att medlemsstater ska samarbeta i de olika delarna av förvaltningen (artikel 8.3, 10.1 2 st. och 11.3).

<sup>24</sup> Enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) är det övergripande målet att upprätthålla eller nå en god miljöstatus i Sveriges havsområden Nordsjön och Östersjön, 1 och 6 §§.

<sup>25</sup> För en mer utförlig beskrivning av implementeringen av Havsmiljödirektivet, se förslag till genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område”, miljödepartementets promemoria om ramdirektivet om en marin strategi (2010-07-09).

<sup>26</sup> Havsmiljöförordningen (2010:1341), 18 § samt HVMFS 2012:18, 4 § samt bilaga 2. Se även Havs- och vattenmyndigheten (2012b). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, Göteborg.

<sup>27</sup> God miljöstatus är en norm enligt 5 kap. 2 § 1 st. p. 4 MB. Havsmiljöförordningen (2010:1341), 17 § 2 st.

<sup>28</sup> HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 3.1. Med  $F_{MSY}$  avses ”den nivå på fiskeridödlighet som möjliggör ett maximalt hållbart uttag (MSY)” enligt HVMFS 2012:18, 3 §.

- Fiskerivån inte har en negativ påverkan på ekosystemets strukturer och funktion.<sup>29</sup>
- Reproduktionskapacitet och ålders- och storleksstruktur i fiskebestånden garanterar långsiktig produktivitet.<sup>30</sup>

Därutöver har ett antal miljökvalitetsnormer med indikatorer fastställts med syfte att genomföra en god status och bidra, i den utsträckning det är möjligt, "till att betydande och negativa gränsöverskridande effekter kan hindras".<sup>31</sup> Normerna gäller i hela det svenska havsterritoriet.<sup>32</sup> Samtliga normer utom en är normer enligt 5 kap. 2 § 1 st. p. 4 MB, d.v.s. de övriga krav på miljökvaliteten som följer av EU.<sup>33</sup> Miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i EU får enligt miljöbalken, efter bemyndigande av regeringen, föreskrivas av myndighet.<sup>34</sup> När det gäller miljökvalitetsnormer som går längre än vad som följer av EU-rätten krävs dock att dessa antas av regeringen. Detta följer av ordalydelsen i 5 kap. 1 § 2 st. som anger att bemyndigandet gäller normer "som följer av" Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.<sup>35</sup>

Ett exempel på en miljökvalitetsnorm som kan påverkas av fiskeverksamhet (t.ex. genom att selektivt avlägsna biomassa och stora individer) är normen C.3. Denna anger att;<sup>36</sup>

"Populationerna av alla naturligt förekommande fiskarter och skaldjur som påverkas av fiske har en ålders- och storleksstruktur samt beståndsstorlek som garanterar deras långsiktiga hållbarhet."

Normen anger därmed i kvalitativa termer den miljökvalitet som ska uppnås för alla naturligt förekommande fiskbestånd<sup>37</sup> (d.v.s. inte enbart kommersiella arter).<sup>38</sup> Förutom populationernas storlek omfattas beståndens ålders- och storleksstruktur. En annan miljökvalitetsnorm som kan påverkas av fiske (t.ex. genom trofiska kaskader)<sup>39</sup> är normen C.4 som anger att;

"Förekomst, artsammansättning och storleksfördelning hos fiskesamhället ska möjliggöra att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls."<sup>40</sup>

För att möjliggöra den praktiska bedömningen har (i den mån kunskapen har bedömts tillräcklig) *indikatorer* med rikt- och gränsvärden<sup>41</sup> fastställts för såväl påverkansfaktorer (t.ex. fiskeridödlighet)<sup>42</sup> som miljökvalitet (t.ex. lekbiomassa).<sup>43</sup> God status för fiskeridödlighet (F)

---

huvudsakliga hoten mot de marina ekosystemen. Efter kritik antogs normer för fisk. Havs- och vattenmyndigheten (2012c). *Samråd om förslag till ändring av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) angående införandet av miljökvalitetsnormer för fisk m.m.* Dnr 783-12 (2012-09-04).

<sup>37</sup> Med fisk avses i det följande även skaldjur. Se även definitionen 4 § Fiskelag (1993:787) som anger att begreppet fisk också omfattar vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

<sup>38</sup> Jämför formuleringen av förhållanden för god status i HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 3.1–3.3 samt deskriptor 3, Havsmiljödirektivet, bilaga 1.

<sup>39</sup> Se avsnitt 1, not 2.

<sup>40</sup> Därutöver har miljökvalitetsnormer för *havsbottnens integritet* (D.1 och D.2) formulerats. Se HVMFS 2012:18, bilaga 3, D.1. och D.2.

<sup>41</sup> Se mer om detta i avsnitt 3.

<sup>42</sup> Se definition av fiskeridödlighet (F) i HVMFS 2012:18, 3 §.

<sup>43</sup> Se definition av lekbiomassa (SSB) och  $B_{MSY}$ -trigger i HVMFS 2012:18, 3 §. Denna är en bedömningsgrund för

<sup>29</sup> HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 3.2.

<sup>30</sup> HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A, 3.3.

<sup>31</sup> Havsmiljöförordningen (2010:1341), 9 § 3 p. och 19 § samt HVMFS 2012:18, bilaga 3.

<sup>32</sup> Genom fastställandet av indikatorer och bedömningsområden kan dock bedömningarna avgränsas geografiskt. Indelningen av svenska vatten i havsbassänger samt kust- och utsjövatten följer av HVMFS 2012:18, bilaga 1.

<sup>33</sup> Endast miljökvalitetsnormen B.1 är en s.k. gränsvärdesnorm, HVMFS 2012:18, 6 §.

<sup>34</sup> 5 kap. 1 § 2 st. MB. Ett sådant bemyndigande till Havs- och vattenmyndigheten finns i havsmiljöförordningen (2010:1341), 20 § 1 st.

<sup>35</sup> Se även prop. 1997/98:45, Miljöbalk, del 1, s. 251ff och del 2, s. 41ff.

<sup>36</sup> Inledningsvis fastställdes inga miljökvalitetsnormer för fisk trots att fiske hade bedömts utgöra ett av de

uppnås exempelvis när denna är lägre än den nivå som ger upphov till maximal hållbar avkastning (MSY), d.v.s. när  $F < F_{MSY}$ .<sup>44</sup> God status för lekbiomassa (SSB) uppnås när lekbiomassan är större än den nivå då ytterligare förvaltningsåtgärder krävs för att säkerställa ett hållbart nyttjande, d.v.s. när  $SSB > B_{MSY-trigger}$ .<sup>45</sup> Bedömningsskalan är med andra ord tvågradig, d.v.s. utfallet kan vara antingen "god status" eller "ej god status" för respektive indikator.<sup>46</sup>

I det sista förvaltningssteget har ett förslag till åtgärdsprogram lagts fram.<sup>47</sup> Åtgärdsprogram ska upprättas om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm.<sup>48</sup> Detta förslag innehåller ett fåtal åtgärder som riktar sig mot fiske. Endast tre konkreta åtgärder om utfärdandet av fiskebestämmelser föreslås.<sup>49</sup> Dessa regler föreslås gälla endast innanför trälgränsen.

---

att bedöma om beståndens reproduktiva kapacitet är förenlig med en god status.

<sup>44</sup> HVMFS 2012:18, bilaga 4, 3.1A. Indikatorn omfattar de bestånd för vilka det finns en analytisk bedömning och en  $F_{MSY}$ -nivå i enlighet med ICES bedömning.

<sup>45</sup> HVMFS 2012:18, bilaga 4, 3.2A. ICES aktuella rådgivning ska gälla.

<sup>46</sup> För övriga fastställda indikatorer och värden för god status, se HVMFS 2012:18 bilaga 2 (del B), 3 och 4.

<sup>47</sup> Havsmiljöförordningen (2010:1341), 24 §. Se förslag till åtgärdsprogram i Havs- och vattenmyndigheten (2015). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön*. Havs- och vattenmyndighetens remissversion 2015-02-01, Göteborg. Beslut om åtgärdsprogrammet ska ta senast den 31 december 2015.

<sup>48</sup> 5 kap. 4 § 1 st. MB. För en beskrivning av statusbedömningar i svenska havsområden, se Havs- och vattenmyndigheten (2015) samt Havs- och vattenmyndigheten (2012a). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 1: Inledande bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys*. Rapport 2012:19, Göteborg.

<sup>49</sup> Två av åtgärderna är av utredningskaraktär och en annan handlar om anpassning fiskeflottans kapacitet i förhållande till tillgängliga fiskemöjligheter i vissa flottsegment.

### 3. Diskussion

#### 3.1 Inledning

Som beskrivningen ovan visar har nationella målsättningar och miljö kvalitetsnormer för en god miljöstatus i svenska havsområden fastställts i enlighet med den adaptiva planeringen som direktivet föreskriver. Dock kvarstår en hel del arbete med implementeringen, bland annat vad gäller fastställandet av bedömningsområden samt rikt- eller gränsvärden för god status.<sup>50</sup> Huruvida en god status och direktivets resultat kan nås eller inte beror emellertid inte enbart på hur mål och normer för god status formuleras. Normer och åtgärder måste också kunna genomföras, även mot fiske. I de följande avsnitten diskuteras därför normernas rättsverkan samt möjligheter och eventuella hinder som finns att genomdriva krav mot fiskeverksamhetsutövare givet de parallella regelverken samt EU:s exklusiva kompetens inom fiskeripolitiken.

#### 3.2 Är miljö kvalitetsnormer för en god miljöstatus rättsligt bindande?

I Sverige har som ovan beskrivits miljö kvalitetsnormer formulerats för att genomföra direktivets krav om att uppnå eller upprätthålla en god status. Dessa miljö kvalitetsnormer är som sagt s.k. "övriga normer" (punkt 4-normer).<sup>51</sup> Av lagtexten i denna regel framgår med andra ord inte normtypen eller dess rättsverkan. Av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter framgår emellertid att det är möjligt att fastställa såväl rikt- som gränsvärden för god status för respektive indikator. Detta i kombination med formuleringen i 7 § i föreskrifterna talar för att normer

---

<sup>50</sup> För de indikatorer där ICES rådgivning ska följas gäller ICES bedömningsområden.

<sup>51</sup> För en analys av punkt-4-normers rättsliga status och det svenska genomförandet av en god ekologisk status, se Olsen Lundh (2014). Four points on point four. Implementing environmental quality standards in Sweden. *Scandinavian Studies in Law*, 59, s. 319–349.

med bindande rättsverkan ska kunna fastställas. Bestämmelsen anger att;

”Miljökvalitetsnormer enligt 6 § följs då god miljöstatus för respektive indikator är uppfylld inom angivet bedömningsområde... (författarens kursiveringar).”<sup>52</sup>

Att varje indikator ska vara uppfylld för att en norm ska följas kan också tolkas som att sammanvägda bedömningar inte heller är möjliga när gränsvärden har slagits fast. Miljökvalitetsnormen C.3 skulle därmed inte följas om t.ex. gränsvärdet för fiskeridödlighet överskrids, oavsett hur förhållanden (t.ex. reproduktionskapacitet) ser ut i övrigt.<sup>53</sup> En bindande rättsverkan bör då innebära att fiske som påverkar den relevanta fiskeridödligheten inte kan tillåtas (förutsatt att något undantag inte är gällande).

Samtidigt framgår motsatsvis av 2 kap. 7 § 2 st. att de mer långtgående kraven som kan ställas på enskilda med stöd av 2 kapitlet miljöbalken inte gäller.<sup>54</sup> Detta kan med andra ord innebära att tillstånd till en verksamhet kan ges även om den innebär att normerna inte följs om kraven annars blir orimliga för den enskilde verksamhetsutövaren enligt skälighetsavvägningen. Av EU-

domstolens praxis följer dock att även normer för en god ekologisk status kan utgöra gränsvärdesnormer enligt Ramvattendirektivet.<sup>55</sup> Domstolen uttrycker nämligen att medlemsstaters skyldigheter att dels förebygga försämring, dels skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster för att uppnå en god ytvattenstatus innebär en rättsligt bindande skyldighet som måste iaktas i samband med godkännandet av enskilda projekt.<sup>56</sup> Artikel 4 i Ramvattendirektivet anger därmed en skyldighet för medlemsstater att inte meddela tillstånd till enskilda projekt om projektet t.ex. innebär att uppnåendet av en god ytvattenstatus äventyras (om inte något undantag är uppfyllt). Därutöver uttrycker EU-domstolen att varje försämring av en enskild kvalitetsfaktor (som anges i Ramvattendirektivets bilaga V) är en försämring rättsligt sett som är förbjuden, även om ytvattenförekomstens status inte hamnar i en lägre klass.<sup>57</sup> För att EU-rätten ska efterlevas krävs därför en ändring av de svenska reglerna. Domen bör dock få betydelse för den svenska rättstillämpningen även innan en sådan lagändring träder ikraft, antingen genom direkt

<sup>52</sup> HVMFS 2012:18, 7 §.

<sup>53</sup> Annorlunda uttryckt räcker det då med att en av de fastställda indikatorerna inte når en god status för att normen inte ska följas. De har därmed lika vikt (angreppsättet brukar benämnas ”sämst-styr”, ”one-out-all-out aggregation rule” eller ”assessment by worst case”). Se om olika sammanvägda bedömningar i Moksnes et al. (2012).

<sup>54</sup> De mer långtgående kraven kan endast ställas för att genomföra s.k. *gränsvärdesnormer*, d.v.s. p. 1-normer. 2 kap. 7 § 2 st. MB. Se även prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*, s. 45–48, MÖD 2013:12 samt Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-09-13 i mål nr M 10108-11. Mark- och miljödomstolen uttalade att vid en individuell tillståndsprövning ska miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer beaktas genom tillämpning av de grundläggande hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Endast 2 kap. 7 § 1 st. men inte 2 och 3 st. ska tillämpas när det är fråga om en vattenförekomsts ekologiska status.

<sup>55</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (”Ramvattendirektivet”).

<sup>56</sup> C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV mot Bundesrepublik Deutschland* (förhandsavgörande), p. 31 och 33. Detta följer enligt domstolen av såväl en bokstavstolkning av artikel 4(1)(a) som av en ändamålsenlig tolkning.

<sup>57</sup> C-461/13, p. 65. Domstolen argumenterar med andra ord mot den s.k. ”statusklassteorin”, vilken innebär att försämring av statusen inträder först om ytvattenförekomstens status hamnar i en lägre klass och för ”status quo-teorin” som innebär att varje försämring även inom en klass är en försämring rättsligt sett. Om vattnet är i lägsta klass räcker det med att en parameter försämras. För en utförlig analys av domen, se Michanek (2015). Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller om uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras. Analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13. *JP miljönät* (artikel i tryck).



effekt eller en direktivkonform tolkning.<sup>58</sup> En fråga som uppstår är därför om även Havsmiljödirektivet föreskriver en sådan tvingande skyldighet som också ska beaktas i enskilda ärenden. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

### 3.3 Kräver direktivet att rättsligt bindande normer för en god miljöstatus fastställs?

Inledningsvis kan konstateras att direktiv, enligt fördraget, ska implementeras så att direktivets resultat nås men att medlemsstater själva får bestämma form och tillvägagångssätt.<sup>59</sup> Detta utrymme har dock begränsats genom EU-domstolens praxis. Av rättspraxis följer bland annat att medlemsstater ska vidta alla nödvändiga åtgärder som krävs för att säkerställa direktivets fulla rättsverkan och att rättsläget ska vara klart och precist.<sup>60</sup> Direktivbestämmelsernas art och utformning avgör närmare vad som är en tillräcklig implementering.<sup>61</sup> När det är frågan om ett minimidirektiv kan dessutom som nämndes tidigare medlemsstater vidta mer långtgående åtgärder än vad direktivet kräver så länge detta är förenligt med EU-rätten i övrigt (t.ex. den gemensamma fiskeripolitiken).<sup>62</sup>

<sup>58</sup> För en analys av hur domen påverkar den svenska rättstillämpningen, se Michanek (2015). Michanek menar att försämringsförbudet, efter preciseringen av dess innebörd genom domen, är ovillkorlig och tillräckligt tydlig och precis för att ha direkt effekt. Om så inte är fallet bör domen ändå få genomslag i svensk rätt genom fördragsenlig tolkning (se avsnitt 6).

<sup>59</sup> Artikel 288 3 st. Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF).

<sup>60</sup> Se t.ex. *Kommissionen mot Frankrike*, p. 77 och C-159/99, *Kommissionen mot Italien*, p. 1, C-32/05, *Kommissionen mot Luxemburg*, p. 34, mål 29/84, *Kommissionen mot Tyskland*, p. 22 och 23 och C-217/97, *Kommissionen mot Tyskland*, p. 31 och 32. Det följer även av lojalitetsförpliktelsen att medlemsstater ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra de förpliktelser som följer av fördragen och de åtgärder som vidtas av EU:s institutioner.

<sup>61</sup> Se t.ex. C-32/05, *Kommissionen mot Luxemburg*, p. 37–40 samt där angivna rättsfall samt C-461/13, p. 34.

<sup>62</sup> Direktivet har antagits med stöd i artikel 191 FEUF.

Havsmiljödirektivet kan knappast, givet dess utformning med betydande skönsmässigt utrymme för medlemsstater att fastställa detaljerna, anses syfta till någon total harmonisering av medlemsstaternas lagstiftningar om förvaltningen av marina vatten.<sup>63</sup> Direktivet överlämnar med andra ord i hög grad till medlemsstater att bestämma *vilka* åtgärder som ska vidtas.<sup>64</sup> Samtidigt ska direktivets resultat nås. Målsättningen om en god status ska uppnås eller upprätthållas och medlemsstater ska vidta alla de åtgärder som behövs för detta syfte.<sup>65</sup> För detta syfte ska medlemsstaterna fastställa nationella förhållanden för en god status samt miljömål.<sup>66</sup> Genom Kommissionens beslut om kriterier och metodstandarder, med syfte att främja en enhetlig och jämförbar bedömning av en god status mellan medlemsstater, anges i betydligt högre detaljgrad vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av en god status. Kriterier som anges i beslutet kan emellertid utelämnas nationellt, men detta måste motiveras och rapporteras till Kommissionen.<sup>67</sup> Däremot anger varken direktivet eller Kommissionens beslut vilken rättsverkan fastställda miljömål ska ges och inte heller om målen ska vara kvantitativa eller kvalitativa.

Av domstolens praxis framgår bland annat att innebörden av direktivbestämmelser ska fast-

<sup>63</sup> För en analys av direktivet se Michanek och Christiernsson (2014).

<sup>64</sup> Jämför EU-domstolens uttalande om "Ramvattendirektivet" och dess genomförande. Domstolen har konstaterat att detta direktiv, trots att det är betydligt mer detaljerat än Havsmiljödirektivet, inte syftar till en total harmonisering av medlemsstaternas lagstiftningar om vatten. Se C-32/05, p. 41–42.

<sup>65</sup> Artikel 1. Att direktivets mål är bindande följer också av det faktum att direktivet anger strikta kriterier för undantag.

<sup>66</sup> Artikel 9 och 10.

<sup>67</sup> Alla kriterier med tillhörande indikatorer ska dock övervägas. Artikel 1, preambel, p. 1 och 3, i Kommissionens beslut samt artikel 9.3 i direktivet.

ställas med beaktande av deras ordalydelse.<sup>68</sup> Av ordalydelsen i artikel 10 följer att medlemsstater ska fastställa miljömål med indikatorer, och att syftet med miljömålen är att utgöra "vägledning för de framsteg som ska uppnås beträffande en god miljöstatus i den marina miljön" (författarens kursivering). Med miljömål avses ett kvalitativt eller ett kvantitativt påstående "om det eftersträfvade tillståndet för olika delar av, och belastningar och påverkan på, marina vatten för varje marin region eller delregion."<sup>69</sup> Detta talar för att miljömål inte alltid måste fastställas med gränsvärden med bindande rättsverkan. En riktlinje är dock att fastställandet av mål ska inkludera "mätbara mål och tillhörande indikatorer som möjliggör övervakning och bedömning" (författarens kursivering).<sup>70</sup> Till skillnad från artikel 4 i Ramvattendirektivet anger inte artikel 10 i sig någon målsättning (den anger med andra ord inte *vad* som uppnås) och den kopplar inte heller till *alla* delar av direktivets genomförande.<sup>71</sup> Den tvingande skyldighet som följer av ordalydelsen i artikel 10 bör därmed vara begränsad till själva fastställandet av miljömålen med syfte att nå den övergripande målsättningen om en god miljöstatus.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Se t.ex. C-461/13, p. 30. Se även C-317/12, p. 19, C-187/12, p. 24 samt C-114/13, p. 31.

<sup>69</sup> Artikel 3.7.

<sup>70</sup> Havsmiljödirektivets *vägledande* förteckning för fastställandet av miljömål, bilaga IV, p. 3.b. Även operativa mål för konkreta genomförandeåtgärder som kan bidra till att miljömålen uppnås föreslås. Se Bilaga IV, p. 3.c.

<sup>71</sup> Artikel 4(1)(a) i Ramvattendirektivet anger att medlemsstaterna skall genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster (i) och skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus (ii).

<sup>72</sup> Jämför EU-domstolen uttalande om artikel 4 i Ramvattendirektivet. Domstolen anger att denna bestämmelse har karaktären av en tvingande skyldighet som medlemsstater är skyldiga att beakta i alla delar av direktivets genomförande, även vid enskilda tillståndsprövningar. Se C-461/13, se särskilt p. 31 och 43.

Av domstolens praxis framgår emellertid att innebörden av direktivbestämmelser även ska fastställas med beaktande av de mål som bestämmelsen och ytterst direktivet avser uppnå.<sup>73</sup> Syftet med fastställandet av miljömål (artikel 10) är att uppnå det övergripande miljömålet om en god status. Detta är ett mål som *ska* nås. Av artikel 1 följer att medlemsstater ska vidta de åtgärder "som behövs" för att direktivets övergripande målsättning om en god miljöstatus i EU:s marina regioner ska uppnås eller upprätthållas senast år 2020. Möjligheterna till undantag är restriktiva.<sup>74</sup>

Fastställandet och genomförandet av miljömål är en viktig del i detta genomförande. Att fastställa miljömål med bindande rättsverkan kan vara en sådan åtgärd "som behövs" för att direktivets mål ska nås. Det kan t.ex. handla om att med lagstiftning säkerställa att myndigheter beaktar miljömålen vid olika beslut och enskilda prövningar så att verksamheter som äventyrar uppnåendet av miljömålen därmed inte tillåts (om inte något undantag är uppfyllt).

Flera bestämmelser i direktivet talar för att miljömål, när de väl har fastställts, ska nås. Inte minst bestämmelsen som anger att medlemsstater under särskilda situationer får identifiera fall där "miljömålen eller god miljöstatus" inte kan nås, men också kravet på att åtgärdsprogrammen ska ange hur åtgärderna bidrar till att miljömålen nås.<sup>75</sup> Åtgärds- samt övervakningsprogram ska också utformas "med hänvisning till" miljömålen.<sup>76</sup> Att det finns ett stort utrymme i fastställandet av miljömålen men ett mer be-

<sup>73</sup> Se t.ex. C-461/13, p. 30. Se även C-317/12, p. 19, C-187/12, p. 24 samt C-114/13, p. 31.

<sup>74</sup> Undantag från detta krav gäller t.ex. för förändringar till följd av åtgärder "vidtagna på grund av ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan, inbegripet allt gränsöverskridande inverkan". Dock ska åtgärder vidtas för att förhindra fortsatt försämring. Se artikel 14.

<sup>75</sup> Artikel 13.1 p. 7.

<sup>76</sup> Artikel 13.1 2 st. samt artikel 11.1.

gränsat utrymme att sedan göra undantag från de fastställda målen är rimligt givet att medlemsstaterna genom sitt fastställande av miljömålen klargjort att dessa förhållanden utgör väsentliga delar i uppnåendet eller upprätthållandet av en god miljöstatus.<sup>77</sup>

Utifrån ett sådant synsätt bör inte heller sammanvägningar (eller avvägningar) vara möjliga när god status för indikatorer har fastställts med gränsvärden. Genom att fastställa gränsvärden för enskilda indikatorer har medlemsstater visat att det finns nivåer som inte får överskridas om målet om en god status ska kunna nås. Givet att miljömålen ska nås, skulle med andra ord Sverige vara skyldig att exempelvis inte tillåta fiske som innebär att gränsvärdet för fiskeridödlighet för det eller de aktuella bestånden överskrids. Detta skulle alltså gälla oavsett hur statusen för lekbiomassan ser ut. Sammanvägda bedömningar bör dock vara möjliga när riktvärden för god status har föreskrivits.

Som nämnts ovan ger EU-domstolens uttalanden om hur målet om en ekologisk status ska tolkas enligt Ramvattendirektivet stöd för att också ekologiska normer för vattenkvalitet kan betraktas som gränsvärden med bindande rättsverkan mot enskilda enligt EU-rätten. Domstolen anger också att skyldigheten att förebygga försämring gäller varje kvalitetsfaktor, även om denna försämring inte leder till en försämring

---

<sup>77</sup> Jämför t.ex. EU-domstolens uttalande om skillnader i medlemsstaters handlingsutrymme före och efter skyddade områden enligt *Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar* (nedan "Fågeldirektivet") pekats ut. Domstolen uttalar att medlemsstater har ett mer begränsat utrymme att göra inskränkningar i ett redan utpekad särskilt skyddsområde i jämförelse med det utrymme som finns att avgöra vilka områden som ska skyddas. Domstolen menade att medlemsstaterna hade klargjort att området var det mest lämpade för att skydda fågelarterna och undantag kunde därmed bara godkännas på exceptionella grunder som hälsa och säkerhet. Ekonomiska intressen ansågs inte vara en acceptabel anledning till inskränkning av skyddet. Se C-57/89, *Kommissionen mot Tyskland*.

av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.<sup>78</sup> Om en verksamhet innebär att statusen försämras, eller att en god ytvattenstatus äventyras, ska med andra ord tillstånd inte meddelas.<sup>79</sup> Liksom artikel 4 i Ramvattendirektivet anger artikel 10 i Havsmiljödirektivet en tvingande skyldighet, medlemsstater *ska* fastställa miljömål. Bestämmelsen är dock som nämndes ovan inte enligt dess ordalydelse kopplad till alla delar av genomförandet av direktivet.<sup>80</sup> Havsmiljödirektivet ger vidare som nämndes ovan betydligt större utrymme för medlemsstaterna att fastställa detaljerna kring genomförandet samtidigt som artikel 10 inte i sig föreskriver vilket mål som ska nås. Detta talar för att bestämmelsen inte, liksom artikel 4 i Ramvattendirektivet, kan anses utgöra en tvingande skyldighet som också kan styra beslut i enskilda fall. Däremot anser jag att en ändamålsenlig tolkning av bestämmelsen ger stöd för att normer som har fastställts som gränsvärden nationellt ska betraktas som bindande även i enskilda prövningar när så är nödvändigt för att direktivets övergripande mål ska nås.

Sammanfattningsvis kan konstateras att direktivet inte explicit kräver att kvantitativa miljömål med bindande rättsverkan ska fastställas. Direktivets mål ska dock nås. Hur miljömålen bör utformas och vilken rättsverkan de bör ha måste därför bedömas med utgångspunkt i detta. Att fastställa rättsligt bindande gränsvärden (utan möjligheter till avvägningar) är därmed

---

<sup>78</sup> C-461/13, p. 65.

<sup>79</sup> Se domstolens uttalande i målet ovan om att strukturen hos de kategorier av undantag som föreskrivits i Ramvattendirektivet talar för att de inte enbart innehåller principiella skyldigheter utan också omfattar *enskilda projekt* (se p. 47).

<sup>80</sup> Jämför EU-domstolen uttalande om artikel 4 i Ramvattendirektivet. Domstolen anger att denna bestämmelse har karaktären av en tvingande skyldighet som medlemsstater är skyldiga att beakta i alla delar av direktivets genomförande, även vid enskilda tillståndsprövningar. Se C-461/13, se särskilt p. 31 och 43.

inte oförenligt med direktivet, utan kan tvärtom i vissa situationer förmodas vara nödvändigt (t.ex. för att säkerställa att fiskebestånd eller andra marina arter inte utrotas). En ändamålsenlig tolkning av artikel 10 talar också för att miljömål, när de väl har fastställs, ska följas. Dessutom utgör försiktighetsprincipen en av de grundläggande principer som EU-rättens miljöpolitik vilar på.<sup>81</sup> Att direktivet utgör ett minimidirektiv innebär vidare att medlemsstater kan gå längre än vad direktivet kräver, så länge detta är förenligt med EU-rätten i övrigt, t.ex. den gemensamma fiskeripolitiken.<sup>82</sup> Som nämndes tidigare krävs dock enligt den svenska regleringen att sådana mer långtgående normer fastställs av regeringen.<sup>83</sup>

### 3.4 Kan normerna genomföras mot fiskeverksamhetsutövare?

Miljökvalitetsnormerna gäller för alla verksamheter eller åtgärder som kan påverka normerna, däribland fiske. Fiske kan som beskrevs inledningsvis, påverka havsmiljön på flera olika sätt. Det framgår också av underlagsmaterialet till fastställandet att miljökvalitetsnormerna C.3 och C.4 har formulerats just med utgångspunkt i fiskets påverkan, men också andra normer (däribland normer om havsbottnars integritet) kan påverkas av fiske.<sup>84</sup> Därutöver kan normerna påverkas av annan verksamhet än fiske, t.ex. vattenkraft, muddring, utsläpp av näringsämnen och miljögifter eller exploatering av strandområden m.m.<sup>85</sup>

När en verksamhet omfattas av miljöbalken kan myndigheter driva igenom olika skydds- och försiktighetskrav med stöd av de allmänna hänsynsreglerna för att säkerställa att normerna följs.<sup>86</sup> Detta kan t.ex. ske vid en tillståndsprövning eller vid tillsyn enligt miljöbalken. Detta innebär bland annat att verksamhetsutövaren är skyldig att visa att val av metod, plats m.m. inte innebär att miljökvalitetsnormer riskerar att äventyras.<sup>87</sup> Kraven som kan ställas på verksamhetsutövaren får dock inte vara orimliga enligt skälighetsavvägningen i 2 kapitlet miljöbalken.<sup>88</sup> Möjligheten att ställa strängare krav för att säkerställa att normer följs gäller som sagt endast gränsvärdesnormer (p. 1-normer).<sup>89</sup> Som en följd av att rättsläget klagjorts genom EU-domstolens dom C-461/13 om medlemsstaternas skyldigheter att uppnå de mål som föreskrivs i artikel 4.1 i Ramvattendirektivet, bör dock normer för god ekologisk status betraktas som gränsvärdesnormer som inte får överträdas. Bestämmelsen bör därmed i första hand ändras, men domen bör också få betydelse även innan en lagändring genomförs.<sup>90</sup> För de miljömål där gränsvärden för god miljöstatus fastställts, bör en sådan ändring av 2 kap. 7 § miljöbalken även omfatta dessa miljökvalitetsnormer (se ovan, avsnitt 3.3).

När det gäller miljökvalitetsnormer och fiske finns vidare ett antal genomförandeproblem. Även om miljöbalken är tillämplig på yrkesmässigt fiske i marina vatten och gäller parallellt med miljöbalken, regleras fiske framför allt med stöd

<sup>81</sup> Se artikel 192 FEUF.

<sup>82</sup> Artikel 191 FEUF.

<sup>83</sup> Se avsnitt 2.2.

<sup>84</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2012c), s. 3. Se normerna D.1 och D.2, HVMFS 2012:18, bilaga 3.

<sup>85</sup> Att miljökvalitetsnormerna som formulerats med utgångspunkt i fiskets påverkan kan påverkas och därmed även måste gälla mot andra påverkansfaktorer uttrycks också i samrådsunderlaget från Havs- och vattenmyndigheten, se Havs- och vattenmyndigheten (2012c), s. 5.

<sup>86</sup> Ansvar för att normerna följs ligger på myndigheter och kommuner, t.ex. vid provningar och tillsyn enligt miljöbalken (5 kap. 3 § MB). För en mer utförlig beskrivning av miljökvalitetsnormer samt exempel se Michanek och Zetterberg (2012). *Den svenska miljöretten*. Tredje upplagan, s. 156–184.

<sup>87</sup> Se 2 kap. 1 § MB.

<sup>88</sup> 2 kap. 7 § 1 st. MB.

<sup>89</sup> Se avsnitt 3.2, vid not 53.

<sup>90</sup> Se Michanek (2015), not 56.



av fiskelagen.<sup>91</sup> Det finns inga särskilda prövningsregler för fiske i miljöbalken. Tillståndsplikt för fiske gäller endast inom vissa geografiska områden (t.ex. när fiske kan påverka ett Natura 2000-område eller om så är föreskrivet inom t.ex. ett naturreservat).<sup>92</sup> Fiske omfattas endast i ett begränsat antal fall av reglerna om "miljöfarlig verksamhet" (t.ex. när bottentråkning leder till att gifter i sedimentet frigörs och sprids i den fria vattenmassan).<sup>93</sup> Om fisket kan förändra naturmiljön väsentligt gäller också samrådskrav enligt miljöbalken.

I dessa situationer finns ett utpekad operationellt tillsynsansvar. Detta omfattar även fiske. Det innebär t.ex. att länsstyrelsen som har det operationella tillsynsansvaret för skyddade områden också kan förelägga fiskeverksamhetsutövare att vidta skydds- och försiktighetsåtgärder för att förhindra skador på skyddade områden eller att söka tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB.<sup>94</sup> Ett annat exempel är när fiske kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet. Då har kommunerna det operativa tillsynsansvaret.<sup>95</sup> Miljö tillsynsansvaret omfattar också att säkerställa att miljö kvalitetsnormer efterlevs genom att meddela föreläggande och förbud.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Att miljöbalken gäller för fiske parallellt med miljöbalken följer av 1 kap. 1 och 3 §§ MB.

<sup>92</sup> För en analys av 7 kap. 28 a § MB, se Christiernsson et al. (2015). "Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden." *Journal for European Environmental and Planning Law*, 12(1), s. 22–49 samt Christiernsson et al. (2014). *Fiske och Natura 2000. 7 kap. 28 a § miljöbalken I EU-rättslig belysning*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:7.

<sup>93</sup> Se definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § MB.

<sup>94</sup> Miljö tillsynsförordningen 2 kap. 8 § och 26 kap. 9 § MB. Även när det gäller samråd ligger tillsynsansvaret på länsstyrelserna. Miljö tillsynsförordningen 2 kap. 8 § p. 9.

<sup>95</sup> 26 kap. 3 § 2 st. MB.

<sup>96</sup> Det finns ett generellt ansvar för myndigheterna och kommuner att säkerställa att miljö kvalitetsnormer följs enligt 5 kap. 3 § MB. I de situationer en fiskeverksamhet skulle ha ett tillstånd enligt miljöbalkens 9 kap. kan en myndighet även initiera en omprövning om en verksam-

När det saknas ett utpekad operationellt tillsynsansvar ligger detta på den tillsynsvägleddande myndigheten.<sup>97</sup> När det gäller miljö kvalitetsnormer och fiske ligger det operationella tillsynsansvaret därmed på Havs- och vattenmyndigheten (så länge ingen annan myndighet har pekats ut).<sup>98</sup> Myndigheten kan därmed förelägga fiskeverksamhetsutövare att vidta sådana försiktighets- och skyddsåtgärder som krävs för att en miljö kvalitetsnorm ska följas.<sup>99</sup> Eftersom myndigheten har tillsynsvägleddningsansvaret, och därmed det operationella ansvaret, för miljö kvalitetsnormer "inom sitt ansvarsområde" bör myndigheten också vara skyldig att säkerställa normernas efterlevnad vid beslutsfattande enligt fiskelagstiftning trots att detta inte är särskilt föreskrivet i fiskelagen.<sup>100</sup>

### 3.5 Kan åtgärder mot fiske genomföras in hela det svenska havsområdet?

För att normerna och ytterst direktivets målsättning om en god status ska kunna nås krävs att åtgärder kan genomdrivas mot fiske. Givet att miljö kvalitetsnormer gäller och fiske bedrivs inom hela den svenska ekonomiska zonen måste åtgärder kunna genomföras inom hela detta område, även mot andra medlemsstaters fiskefartyg. Det är också ett krav enligt direktivet och de nationella reglerna att åtgärdsprogram för havsmiljön ska innehålla alla de åtgärder som behövs för att fastställa miljö kvalitetsnormerna ska följas och målet om en god miljöstatus uppnås eller

het "med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds". 24 kap. 5 § 1 st. p. 2 MB.

<sup>97</sup> Miljö tillsynsförordningen 2 kap. 3 §.

<sup>98</sup> Miljö tillsynsförordningen 3 kap. 5 §.

<sup>99</sup> 26 kap. 9 § MB.

<sup>100</sup> Det kan också tilläggas att de allmänna hänsynsreglerna gäller parallellt med kravet att uppnå miljö kvalitetsnormer. Krav mot fiske med stöd av de allmänna hänsynsreglerna kan därför bli aktuella även om inte en norm överskrids.

upprätthållas.<sup>101</sup> I förslagen till åtgärdsprogram har dock fiskeåtgärder begränsats till områden innanför trälgränsen, d.v.s. till havsområdet innanför 3 respektive 4 nautiska mil.<sup>102</sup>

I och med den nya fiskeriförordningen (som trädde ikraft 2014) har förtydligats att medlemsstaterna har kompetens att genomföra åtgärder mot fiske för att genomföra vissa krav som följer av Art- och habitatdirektivet,<sup>103</sup> Fågeldirektivet och Havsmiljödirektivet i hela den ekonomiska zonen.<sup>104</sup> Av artikel 11 följer att medlemsstater bland annat har kompetens att vidta åtgärder mot fiske för att genomföra de förpliktelser som följer av artikel 13.4 i Havsmiljödirektivet.<sup>105</sup> När andra staters fiskefartyg berörs ska särskilda förfaranden tillämpas.<sup>106</sup>

En fråga som uppstår då är vilka åtgärder som omfattas av artikel 13.4. Grundförordningen för fiske hänvisar inte till hela artikel 13 (om åtgärdsprogram) utan endast till den bestämmelse som handlar om geografiska skyddsåtgärder för att skapa sammanhängande och representativa

nätverk med marina skyddsområden. Om medlemsstaters kompetens att vidta åtgärder endast skulle omfatta själva inrättandet av skyddade områden men inte genomförandet av skydds- och förvaltningsåtgärder för att förhindra skador till följd av fiske skulle dock inte syftet med skyddet kunna nås. Dessutom skulle artikel 11 vara inkonsekvent då genomförandet av åtgärder för att bevara särskilda skydds- och bevarandeområden enligt Fågeldirektivet samt Art- och habitatdirektivet omfattas av medlemsstaternas kompetens.

När det gäller åtgärder för den marina miljön innanför 12-milsgränsen kan även andra former av bevarande- och förvaltningsåtgärder (även sådana som inte följer av EU-rätten) för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen genomföras mot fiske utan att stå i konflikt med den exklusiva kompetensen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik, givet att vissa förutsättningar är uppfyllda.<sup>107</sup>

#### 4. Avslutande kommentarer

Fiske kan få långtgående konsekvenser för fiskbestånden men även för andra djur- och växtarter och därmed påverka möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormer och ytterst det övergripande målet om en god miljöstatus. Av denna anledning ska de marina ekosystemen förvaltas med en adaptiv och ekosystembaserad metod där också fisk och fiske ingår. Detta innebär bland annat att miljö kvalitetsnormer och åtgärder för en god miljöstatus måste kunna genomföras mot fiske. I Sverige, och på EU-nivå, regleras dock fiskeverksamheter framför allt genom sektorslagstiftning, vilket kan försvåra ett

<sup>101</sup> Se havsmiljöförordningen (2010:1341), 24 § och Havsmiljödirektivet, artikel 13.1. Krav på programmets innehåll finns också i 5 kap. 6 § 2 st. MB.

<sup>102</sup> När det gäller andra verksamheter än fiske inom den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln ligger dock i många fall rätten att tillståndspröva och föreskriva villkor hos regeringen.

<sup>103</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan "Art- och habitatdirektivet").

<sup>104</sup> Artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan "grundförordningen för fiske"). Se Christiernsson et al. (2015) för en beskrivning av rättsreglerna samt analys av förhållandet mellan den gemensamma fiskeripolitiken och Art- och habitatdirektivet efter antagandet av den nya Grundförordningen för fiske 2014.

<sup>105</sup> Artikel 11 ger även kompetens till medlemsstater att vidta åtgärder för att genomföra förpliktelser som följer av artikel 4 i Fågeldirektivet och artikel 6 i Art- och habitatdirektivet.

<sup>106</sup> Olika förfaranden gäller innanför och utanför 12-milsgränsen enligt artikel 11 och 20 i Grundförordningen för fiske.

<sup>107</sup> Se artikel 20 i Grundförordningen för fiske. När andra medlemsstaters fartyg berörs (i detta område endast grannländer som har särskilda avtal) ska dock särskilda förfaranden tillämpas. Det framgår inte av programmet om några processer för att genomföra åtgärder med stöd av artikel 11 eller artikel 20 har påbörjats eller planerats.

sådant genomförande. Denna artikel har därför diskuterat miljö kvalitetsnormers rättsverkan och genomförande mot fiske givet parallella regelverk samt EU:s exklusiva kompetens inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Sammanfattningsvis visar analysen att miljö kvalitetsnormer med bindande rättsverkan, också mot fiske, kan föreskrivas och att detta till och med kan vara ett krav enligt EU-rätten, om bindande rättsverkan krävs för att direktivets mål ska nås. Detta innebär att gränser för miljö kvaliteten och fiskets bedrivande kan behöva fastställas och genomdrivas. Att allmänt formulerade miljö direktivmål, som preciseras av medlemsstaterna med utgångspunkt i gemensamma bedömningsgrunder enligt ett särskilt förfarande, kan ge upphov till tvingande skyldigheter för medlemsstaterna, som också ska prövas i enskilda ärenden, framgår också av EU-domstolens praxis. Eftersom Havsmiljö direktivet utgör ett minimidirektiv kan Sverige också gå längre än vad som krävs av direktivet så länge det är förenligt med EU-rätten i övrigt.

Den gemensamma fiskeripolitiken ger i och med antagandet av den nya grundförordning kompetens att under vissa förutsättningar genomföra skydds- och bevarandeåtgärder för marina skyddsområden inom hela den ekonomiska zonen. Därutöver finns handlingsutrymme att under särskilda förutsättningar vidta åtgärder innanför 12-milsgränsen för att förbättra eller bibehålla de marina ekosystemens bevarandestatus. I båda fallen omfattar som sagt kompetensen även andra staters fiske.

Förslaget till åtgärdsprogram för att genomföra normer för en god miljöstatus innehåller emellertid ett fåtal konkreta fiskeåtgärder, som dessutom föreslås gälla endast innanför trålningsgränsen, trots att åtgärdsprogram ska innehålla alla de åtgärder som är nödvändiga för att normer och det övergripande målet om en god status ska nås eller upprätthållas. Samti-

digt är genomförandet av normerna och ytterst direktivets mål i stor utsträckning beroende av att konkreta åtgärder för fisket föreslås och genomförs (t.ex. genom utfärdandet av fiskeföreskrifter) via åtgärdsprogram. Normernas rättsverkan mot fiske är nämligen begränsad. För det första prövas normalt inte fiske enligt miljöbalken. För det andra saknas tydliga regler om det operationella tillsynsansvaret för miljöbalkens och miljö kvalitetsnormernas efterlevnad vid fiske. För det tredje saknas krav på att beslut enligt fiskelagstiftningen ska vara förenliga med miljöbalkens allmänna hänsynsregler och miljö kvalitetsnormer. För det fjärde säkerställer inte den svenska lagstiftningen att tillräckligt långtgående krav kan ställas på enskilda för att uppnå normer för en god miljöstatus, trots att detta kan vara nödvändigt för att EU-rätten ska efterlevas. Sammantaget innebär detta en risk för att fiske i svenska vatten även i fortsättningen kommer att hindra uppfyllandet av målet om en god miljöstatus i Sveriges havsområden.

## Referenser

- Casini et al. (2009). Trophic cascades promote threshold-like shifts in pelagic marine ecosystems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, 106, s. 196–202.
- Christiernsson et al. (2015). "Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden." *Journal for European Environmental and Planning Law*, 12(1), s. 22–49.
- Christiernsson et al. (2014). *Fiske och Natura 2000. 7 kap. 28 a § miljöbalken I EU-rättslig belysning*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:7.
- Eriksson et al. (2011). Effects of altered offshore food webs on coastal ecosystems emphasizes the need for cross-ecosystem management. *Ambio* 40, s. 786–797.
- Eriksson et al. (2009). Declines in predatory fish promote bloom-forming macroalgae. In *Ecological Applications* 19(8), s. 1975–1988.

Havs- och vattenmyndigheten (2012a). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 1: Inledande bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys*. Rapport 2012:19, Göteborg.

Havs- och vattenmyndigheten (2012b). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, Göteborg.

Havs- och vattenmyndigheten (2012c). *Samråd om förslag till ändring av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) angående införandet av miljö kvalitetsnormer för fisk m.m.* Dnr 783-12 (2012-09-04).

Havs- och vattenmyndigheten (2014). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 3: Övervakningsprogram*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:20, Göteborg.

Havs- och vattenmyndigheten (2015). *God Havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön*. Havs- och vattenmyndighetens remissversion 2015-02-01, Göteborg.

IUCN (2015). *European Red List of Marine Fishes*.

Kommissionen (2011). *Common Understanding of (Initial) Assessment, Determination of Good Environmental Status (GES) and Establishment of Environmental Targets (Art. 8, 9 & 10 MSFD)*.

Michanek (2015). Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämrats eller om uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras. Analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13. *JP miljönet* (artikel i tryck).

Michanek och Christiernsson (2014). "Adaptive Management of EU Marine Ecosystems – About Time to Include Fishery." *Scandinavian Studies in Law*, 59, s. 228–234.

Michanek och Zetterberg (2012). *Den svenska miljö rätten*. Tredje upplagan. Uppsala: Iustus Förlag.

Moksnes et al. (2012). *Sammanvägd bedömning av miljö tillståndet i havet*. Havsmiljö institutets rapport 2013:2.

Olsen Lundh (2014). Four points on point four. Implementing environmental quality standards in Sweden. *Scandinavian Studies in Law*, 59, s. 319–349.