
Miljöbalken och fisket

Anna Christiernsson och Gabriel Michanek

1. Inledning

I ett tal i London år 1883 framhöll den välrenommerade brittiske biologen Tomas Huxley (lärling till Charles Darwin) att fiskeresurserna är outsinliga, att inget av det vi gör kan allvarligt påverka fiskebeståndens storlek och att det därför är meningslöst att reglera fisket.¹ Tyvärr hade Huxley fel. I flera av Jordens havsområden hotar fisket fiskbestånden.² Så är det också inom EU:s vatten.³ Under decennier har EU:s ministerråd tillåtit uttag som klart överskrider vetenskapliga rekommendationer,⁴ detta trots att många fiskbestånd inte anses vara inom säkra biologiska gränser.⁵ Överfisket sker genom färre men allt effektivare fiskefartyg, som paradoxalt nog har varit kraftigt subventionerade på grund av minskad lönsamhet.⁶ Detta är dessvärre ett alldeles

utmärkt exempel på ohållbar utveckling, där skador på den ekologiska basen (fiskbestånden och det marina ekosystemet) i ett långsiktigt perspektiv rycker undan förutsättningar för kommande generationers ekonomiska verksamhet (fisket) och därmed de sociala värden (arbetstillfällena m.m.) som direkt och indirekt hör till fiskerieringen. Tillgången till den viktiga födan fisk kommer att bli knapp om utvecklingen fortsätter.

Överfisket hotar dock inte bara bestånden av den art som är målet med fisket, utan indirekt även andra arter i samma näringsväv, alltså olika komponenter inom ett ekosystem. Förändringar i ekosystemet på grund av fiske kan även leda till övergödning, eftersom ett alltför stort uttag av vissa fiskarter (särskilt toppredatorer) kan påverka balansen i näringsväven.⁷ Vidare skadas ekosystemet vid bifångster av andra fiskarter och marina däggdjur och av fysiska ingrepp i livsmiljöer på havsbotten i samband med bottenrälning, en verksamhet som även kan orsaka vattenförorening om miljögifter frigörs.

Konflikterna mellan det kommersiella fiskets kortsiktiga ekonomiska intressen och olika miljöskydds- och bevarandeintressen rör förstås även fiske i svenska vatten, oavsett om det sker genom svenska eller utländska fartyg. Den rätts-

¹ "I believe, then, that the cod fishery, the herring fishery, the pilchard fishery, the mackerel fishery, and probably all the great sea fisheries, are inexhaustible; that is to say, that nothing we do seriously affects the number of the fish. And any attempt to regulate these fisheries seems consequently, from the nature of the case, to be useless"; Thomas Huxley, *Inaugural address*, Fisheries Exhibition, London 1883.

² Enligt IUCN (2015). *European Red List of Marine Fishes*, är 90 procent av världens hav är överfiskade.

³ Kommissionen bedömde att i genomsnitt 79 % av bestånden var överfiskade under perioden 2005–2012; European Commission, *Communication from the Commission to the Council concerning a consultation on Fishing Opportunities for 2013*, 7.6.2012, COM(2012) 278 final, s. 3.

⁴ A.a., s. 12.

⁵ *Green Paper, Reform of the Common Fisheries Policy*, EU Commission 22.4 2009, COM (2009)163 final, s. 7.

⁶ A.st. Se även M. Salomon and K. Holm-Müller, *Towards a sustainable fisheries policy in Europe*, in *Fish and Fisheries* 2012, "onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/faf.12009/pdf", 8 f.

⁷ Om sambandet mellan vattenkvalitet och fiske från ett ekosystemperspektiv, se Michanek G och Christiernsson A; *Adaptive Management of EU Marine Ecosystems – About Time to Include Fishery*, *Environmental Law*, Stockholm Institute for Scandinavian Law (*Scandinavian Studies in Law*) 2014, 201–240 (nedan: Michanek och Christiernsson), avsnitt 1 och de naturvetenskapliga publikationer som där återberas.

liga utgångspunkten för yrkesfisket i Sverige är EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken ("Grundförordningen för fiske"),⁸ som styr bl.a. ministerrådets beslut om nationella fångstkvoter för olika fiskarter. De mer specifikt svenska fiskefrågorna regleras med utgångspunkt i fiskelagen (1993:787) som, vid sidan av civilrättsliga bestämmelser om rådighet över fiske-resurserna, innehåller restriktioner för hur fisket får utföras, bl.a. med hänsyn till fiskevården och miljön. Vid sidan av fiskelagen finns miljöbalken (1998:808, MB), som ska främja en hållbar utveckling. För detta ändamål ska miljöbalken tillämpas så att bl.a. biologisk mångfald bevaras, naturresurser utnyttjas effektivt och miljön skyddas mot förorening och andra störningar. Miljöbalken är övergripande och omfattar därmed fiske bland många andra verksamheter och åtgärder som kan påverka genomförandet av balkens mål.

Den övergripande frågan i denna artikel är om regleringen av fisket enligt fiskelagen och miljöbalken är samordnad så att kontrollen blir ändamålsenlig från miljösynpunkt. För att svara på denna fråga utreds hur fiskelagen hanterar miljöfrågor, men tyngdpunkten ligger på frågan hur fiske regleras i miljöbalken och hur balkens krav kan genomdrivas i praktiken. Miljöbalkens roll vid kontroll av fiske har inte utretts närmare inom rättsvetenskapen, samtidigt som fiskets miljöpåverkan är en alltmer omdiskuterad fråga. Vidare analyseras skillnader mellan fiskelagen och miljöbalken som får betydelse när tillämpningsområdena överlappar. Avslutningsvis diskuteras på en övergripande nivå hur lagstiftningen skulle kunna samordnas i framtiden.

Artikeln behandlar alltså den svenska fiskelagstiftningen och miljöbalken. Internationella

överenskommelser⁹ och EU-rättsakter som rör fiske, naturvård och förvaltning av vattenresurser,¹⁰ analyseras inte närmare här (en kort beskrivning av EU:s gemensamma fiskeripolitik ges i avsnitt 2.2), men det finns flera kopplingar till EU-rättsakter i analysen av de svenska reglerna. Vidare behandlas endast yrkesfiske (inte fritidsfiske), och bara när detta sker på allmänt vattenområde. I uppsatsen analyseras inte frågan under vilka förutsättningar ersättning ska utgå på grund av olika restriktioner mot fiske.¹¹

Artikeln anknyter till Bertil Bengtssons mångåriga och avgörande forskning inom miljöretten, inte minst kring reglerna om användningen av naturresurser och skyddet för naturvården.

2. Lagstiftning som reglerar fiskets miljöpåverkan

2.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs kortfattat vilka miljökrav som kan bli aktuella vid fiske enligt miljöbalken respektive den nationella fiskelagstiftningen samt vad som gäller när lagstiftningarna överlappar utan att förhållandet mellan författningarna är specifikt reglerat. Avsnittet beskriver

⁹ Internationella konventioner och avtal med relevans för fiske är t.ex. Havsrättskonventionen (UNCLOS), samt tillhörande Avtal om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskebestånd (Fiskebeståndsavtalet) och Konventionen om biologisk mångfald (CBD).

¹⁰ Vid sidan av EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken ska nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Ramvattendirektivet), Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Havsmiljödirektivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet).

¹¹ Ersättning för restriktioner i samband med visst fiske i enskilt vatten behandlades i NJA 2014 s. 332. Se även Bengtsson B; "Högsta domstolen fortsätter omvandlingen av skadeståndsrätten", *SvJT* 2014, s. 314 ff.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

först fiskelagstiftningen, inklusive den ram som ges av EU:s gemensamma fiskeripolitik och fortsätter sedan med att redogöra för hur fiske berörs av de övergripande materiella miljökraven i miljöbalken (allmänna hänsynsreglerna och innehållsbestämmelserna) och av systemet för prövning och kontroll enligt miljöbalken. Syftet med avsnittet är att ge en bakgrund till den fördjupade analysen i avsnitt 3 av vilka miljökrav som kan aktualiseras mot fiske enligt miljöbalken och/eller fiskelagstiftningen i samband med krav på fiskevård, naturvård respektive skydd för vattenkvalitet.

2.2 Kort om den gemensamma fiskeripolitiken

Ramarna för medlemsstaters utrymme att reglera fisket följer av EU:s Grundförordning för fiske som anger fiskeripolitikens målsättning och de instrument som ska tillämpas för att genomföra det uppsatta målet. Eftersom EU har exklusiv kompetens inom den del av den gemensamma fiskeripolitiken som handlar om bevarandet av havets resurser, kan medlemsstater vidta åtgärder mot fiske endast i de fall det finns ett bemyndigande från EU. Sådant bemyndigande finns t.ex. för att genomföra fiskevårdsåtgärder, kustnära åtgärder samt åtgärder för att genomföra vissa miljökrav som följer av vissa miljödirektiv. Genom den nya Grundförordningen för fiske har tydliggjorts att åtgärder för att genomföra miljökrav som följer av Art- och habitatdirektivet, Fågeldirektivet och Havsmiljödirektivet kan genomföras mot nationella eller utländska fiskerifartyg inom hela den ekonomiska zonen under särskilda förutsättningar (bland annat ska särskilda förfaranden tillämpas). Detta har beskrivits utförligt i andra arbeten och beskrivs därför inte närmare här.¹²

¹² Se Christiernsson A, Michanek G och Nilsson P; Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden.

2.3 Fiskelagen

I den svenska ekonomiska zonen gäller den nationella fiskelagstiftningen, som utgörs av fiskelagen (1993:787) och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) samt myndighetsföreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har det centrala sektorsansvaret och ska bl.a. verka för en "hållbar förvaltning av fiskeresurserna".¹³ Lagstiftningen innehåller flera skyddsinstrument. Dessa har i huvudsak två syften, nämligen att främja fiskevård respektive att skydda naturen. De fiskevårdande föreskrifterna kan innebära restriktioner när det gäller vilka fiskarter som får fångas (arterna mal och flodpärlmussla får inte fångas någonstans i Sverige). Fiske kan också begränsas inom vissa vattenområden eller för vissa ändamål.¹⁴ Vidare finns restriktioner som gäller användningen av fiskerifartyg, fiskemetoder (t.ex. förbud att använda gift och sprängämnen) och fiskeredskap (såsom minimimått i nätmaskor). Vissa fiskarter måste ha visst minimimått för att få behållas. Föreskrifter om naturvård kan exempelvis meddelas för att hindra skadlig bottenträning i ett känsligt och för reproduktionen betydelsefullt område.¹⁵ I motiven framhålls att det då handlar om restriktioner som inte direkt har med fiskevården att göra.¹⁶ Fiskelagstiftningen innehåller också bemyndiganden att föreskriva en "analys av vilken inverkan fiskemetoder eller utsättning av fiskarter har på miljön".¹⁷

Journal for European Environmental and Planning Law. 12:1, 2015, s. 22–49. (nedan Christiernsson et al.).

¹³ 2 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁴ 2 kap. 7 § fiskeförordningen. Exempelvis utfärdade HaV föreskrifter under 2015 med fiskestopp för torsk och lax i vissa havsområden.

¹⁵ 20 § 1 st. fiskelagen.

¹⁶ Prop. 1992/93:232, s. 44.

¹⁷ 20 § 2 st. fiskelagen.

Även om det kan vara svårt i praktiken att avgöra om en åtgärd syftar till fiskevård eller till naturvård (eftersom det inte går att dra en skarp gräns mellan dessa syften), har det betydelse rättsligt vilket av de två ändamålen som en föreskrift ska reglera.¹⁸ Om nämligen föreskriftens syfte är naturvård får kravet inte vara "så ingripande att fisket avsevärt försvåras". Av motiven framgår att fiskelagen på detta sätt harmoniseras med reglerna om naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1979: 425) om skötsel av jordbruksmark (numera upphävd) och rennäringslagen (1971:437). En skillnad är att naturvårdshänsynen i dessa lagar tar sikte på "pågående" markanvändning (inklusive vattenområden), medan 20 § fiskelagen omfattar naturvårdshänsyn vid allt fiske, oavsett om detta ska ses som pågående eller ändrad markanvändning. Dock används även i dessa författningar uttrycket "avsevärt försvårande", som i rättskällorna har ansetts som en mycket låg tröskel. I äldre förarbeten anges att intrånget inte i något fall får bli mer än "bagatellartat".¹⁹ Detta synsätt stämmer ganska väl överens med ett uttalande i propositionen till lagändringen i fiskelagen, nämligen att föreskrifterna inte är avsedda "att utnyttjas i vidare mån än att ett rationellt fiske, om än i anpassad form, kan utövas i normal omfattning på platsen".²⁰ Man kan dock argumentera för att uttrycket "avsevärt försvårande" inrymmer mer betydande ingripanden med hänsyn till att de faktiska förhållandena vid

fiske är helt andra än vid exempelvis jord- och skogsbruk, där markanvändningen är knuten till ett visst avgränsat geografiskt område. Inom yrkesfisket är det tvärtom vanligt att båtarna rör sig över relativt stora arealer, varför skydd för en viss del av ett stort allmänt vattenområde skulle kunna ses som ett ganska litet intrång och inte som "avsevärt försvårande". Så har förmodligen även HaV sett på frågan i en vägledning till regeln i fiskelagen.²¹

Vidare sägs i motiven till fiskelagsregeln att om det finns skäl att i beståndsbevarande syfte att allmänt inskränka fisket på en plats bör detta istället ske med stöd av föreskrifter för fiskevården eller med stöd av naturvårdslagen (1964:822),²² som idag motsvaras av vissa bestämmelser i miljöbalken²³ och underordnade författningar. Här har lagstiftaren uppenbart menat att fiskelagstiftningen inte alltid räcker och att miljöbalken (numera) är ett komplement.

2.4 Miljöbalken

2.4.1 Miljömålen och fisket

Det övergripande målet i miljöbalken, att främja en hållbar utveckling,²⁴ är klart relevant i förhållande till fiskeverksamhet, eftersom uttaget av fisk måste ske i ett långsiktigt perspektiv som säkerställer tillräckliga fiskbestånd och fungerande ekosystem för kommande generationer.²⁵ Även de mer specifika målen i miljöbalken har på olika sätt betydelse i samband med fiske. Exempelvis ska miljöbalken tillämpas så, att hälsa och miljö skyddas mot olika slags påverkan, att

¹⁸ Även om åtgärden omedelbart syftar till att skydda akvatiska arter och livsmiljöer på grund av deras värde för den biologiska mångfalden, kan åtgärden även ha betydelse för populationsutvecklingen hos fiskarter i samma ekosystem, även sådana som är kommersiellt intressanta. Omvänt kan en restriktion med primärt fiskevårdande syfte få effekter på ekosystemet.

¹⁹ Bet. 1986/87:BoU1, s. 150 (skogsbuket) och s. 151 (jordbruk). Se även prop. 1997/87:45, s. 556 och Michanek G och Zetterberg C; *Den svenska miljörätten*, tredje upplagan 2012, Iustus, s. 434 f (nedan Michanek och Zetterberg).

²⁰ Prop. 1992/93:232, s. 44 f. samt 68.

²¹ Havs- och vattenmyndigheten, *Vägledning – reglering av fiske i skyddade områden*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13, s. 18 (Nedan HaV:s vägledning 2013). Mycket stora skyddade områden tas upp som ett exempel på en åtgärd som kan antas medföra avsevärt försvårande av fiskets bedrivande på allmänt vatten.

²² Prop. 1992/93:232, s. 44.

²³ Främst 7–8 kap och 12:6 MB.

²⁴ 1:1 1 st. MB.

²⁵ Jfr ovan avsnitt 1.

den biologiska mångfalden bevaras och att hushållning med råvaror (t.ex. fisk) främjas.²⁶ Flera av riksdagens miljömål har också kopplingar till fisket, såsom "ett rikt växt- och djurliv" och "hav i balans samt levande kust och skärgård". För att genomföra de lagligt reglerade och riksdagspolitiska miljömålen används flera rättsliga instrument i miljöbalken.

2.4.2 Allmänna hänsynsreglerna och fisket

Med några få undantag gäller de allmänna hänsynsreglerna för "alla" som ansvarar för en verksamhet eller åtgärd, bl.a. den som fiskar eller ska börja fiska. Fiskaren ska iaktta de skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Till detta hör att skaffa sig kunskaper om fiskets omfattning och art i syfte att skydda miljön mot negativa effekter.²⁷ Yrkesfiskaren ska även använda "bästa möjliga teknik".²⁸ Begreppet teknik är brett och omfattar exempelvis frågor om val och användning av fiskeredskap, framförande av fartyg och hantering av fisken när den tagits upp. När kemikalier används i fiskeverksamheten ska skadliga sådana undvikas om de kan ersättas med mindre skadliga.²⁹ En särskild hänsynsregel kräver hushållning med råvaror, såsom fisk.³⁰ Vidare krävs att fiskaren väljer en plats för fisket "som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med *minsta* intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön" (författarnas kursivering), alltså i princip den bästa platsen från miljösynpunkt.³¹ De olika hänsynskraven får dock inte vara så långtgående att de blir orimliga för fiskaren och här ska särskilt beaktas miljö-

nyttan av kraven jämfört med kostnaderna för att följa dessa.³²

Även om fiskaren iakttar kraven ovan, är fisket inte tillåtet om det finns risk för att en "olägenhet av väsentlig betydelse" kan uppkomma.³³ Tröskeln för att denna stoppregel ska aktualiseras är hög; de allmänna hänsynsreglerna syftar främst till att miljöpåverkan ska motverkas med olika försiktighetsmått, medan stoppregeln ska tillämpas "i sista hand".³⁴ Det är dock fullt möjligt att fiske i ett enskilt fall är förbjudet om det trots försiktighetsmått finns risk för att exempelvis höga biologiska värden kan skadas.

Försiktighetsprincipen gäller vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna. Den innebär att kraven på olika försiktighetsmått aktualiseras redan när det finns "skäl att anta" att en skada eller olägenhet för hälsa eller miljön kan uppkomma.³⁵ Vid fiske kan det vara fråga om indirekta, inte säkra effekter i ekosystemet. Exempelvis kanske fiske efter en viss fiskart inte äventyrar beståndet av denna art, men om uttaget indirekt kan antas påverka bestånd av andra, hotade arter inom samma näringsväv, så innebär försiktighetsprincipen att de allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas.³⁶ Det är fiskaren (verksamhetsutövaren) som för att undgå krav, enligt en omvänd bevisbörda, måste visa att det inte finns skäl att anta att skada eller olägenhet kan uppkomma i det särskilda fallet.

En följd av försiktighetsprincipen är, att det är fiskaren som i en eventuell konflikt med en miljömyndighet måste visa att fisket uppfyller

²⁶ 1:1 2 st. MB.

²⁷ 2:2 MB.

²⁸ 2:3 MB.

²⁹ 2:4 MB.

³⁰ 2:5 MB. Se vidare nedan avsnitt 3.1.

³¹ 2:6 1 st. MB.

³² 2:7 1 st. MB.

³³ 2:9 MB. Regeringens möjlighet att ge dispens vid "särskilda skäl" (2:9) kan knappast aktualiseras på fiske.

³⁴ Prop. 1997/98:45 I, s. 237.

³⁵ Lagtexten i 2:3 MB och prop. 1997/98:45, I, s. 209 f.

³⁶ 2:3 MB. Se närmare om försiktighetsprincipen i miljöbalken, Michanek, G; Sweden. In *Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA* (ed. de Sadeleer), Earthscan 2007.

kraven i de allmänna hänsynsreglerna.³⁷ Indirekt leder detta till att fiskaren kan behöva undersöka och sedan visa att alternativa försiktighetsmått, eller alternativa platser att bedriva fisket på, är antingen sämre från miljösynpunkt eller orimliga med hänsyn till kostnader m.m.

2.4.3 Hushållningsbestämmelserna och fisket

De så kallade "hushållningsbestämmelserna" inverkar främst på valet av plats för en verksamhet. Reglerna gäller vid sidan av de allmänna hänsynsreglerna och får störst betydelse när ett mark- eller vattenområde är av "riksintresse" för visst ändamål. Ett vattenområde kan exempelvis vara av riksintresse på grund av dess naturvärden enligt de grundläggande hushållningsbestämmelserna.³⁸ I de särskilda hushållningsbestämmelserna har bl.a. skärgårdar och kuster utsetts som riksintresse på grund av deras natur- eller kulturmiljövärden.³⁹ Ett gemomgående krav i hushållningsbestämmelserna är att ett riksintresseområde som huvudregel inte får "påtagligt" skadas eller motverkas.⁴⁰

Till skillnad mot de allmänna hänsynsreglerna gäller inte hushållningsbestämmelserna direkt mot enskilda utan de ska tillämpas av domstolar och myndigheter vid tillståndsprövning, planläggning och vissa andra beslut. Det finns ingen hänvisning till att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid licensprövning eller andra beslut enligt fiskelagen. Däremot ska reglerna tillämpas vid vissa beslut enligt miljöbalken, exempelvis om någon ska utföra en fiskeåtgärd och det finns risk för "väsentlig ändring" i naturmiljön, varvid samråd krävs

med länsstyrelsen, som då har rätt att meddela förelägganden eller förbud för att motverka skador, liksom om kommunal nämnd förelägger om att tillstånd ska sökas för fiske som utgör "miljöfarlig verksamhet".⁴¹ Hushållningsbestämmelserna tillämpas dock endast vid "ändrad" och inte vid "pågående" markanvändning (eller vattenanvändning). Begreppet "pågående markanvändning" är delvis svårtolkat.⁴² Här måste man ta hänsyn till de särskilda förutsättningarna vid yrkesmässigt fiske på *allmänt* vatten, som ju avviker från exempelvis jord- och skogsbruk, där verksamheten är knuten till ett visst markområde, och även från fiske som sker på enskilt vatten. Om någon med nödvändig "fiskelicens" och "personlig fiskelicens"⁴³ fiskar inom allmänt vattenområde bör det enligt vår mening inte bedömas som ändrad markanvändning om fiskaren vill fiska i en annan del av det allmänna vattenområdet, eftersom ett sådant förfarande är normalt och naturligt för fiskenäringen. För den som planerar att påbörja fiskeverksamhet är det däremot fråga om ändrad markanvändning, vilket stärks av att fiskaren behöver licenser innan verksamheten får påbörjas. Detsamma bör gälla när en ny fiskelicensprövning ska ske efter högst fem år⁴⁴ och det då skulle kunna bli aktuellt tillåta fiske i nya områden. Om exempelvis samrådsregeln skulle aktualiseras i sådana situationer ska hushållningsbestämmelserna tillämpas och, som sagt, dessa får då störst betydelse om ett område är av riksintresse.

³⁷ 2:1 MB.

³⁸ 3:6 2 st. MB. Ett vattenområde kan även anses vara av riksintresse för yrkesfiske och då i viss utsträckning skyddas mot ingrepp som kan skada området; 3:5 2 st. MB.

³⁹ Särskilda, varierande krav gäller för dessa riksintresseområden enligt 3:2–7 MB.

⁴⁰ Se närmare Michanek och Zetterberg, s. 43.

⁴¹ 2:6 2 st. jft med 12:6 MB respektive 9:6a. Se följande delavsnitt om dessa prövningar.

⁴² Se närmare Westerlund B, *Naturvård och pågående markanvändning. En undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler*. Liber 1980 och Michanek och Zetterberg, avsnitt 22.2.2.

⁴³ 19–20 §§ fiskeförordningen.

⁴⁴ 12 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet.

2.4.4 Prövning och tillsynskontroll av fisket

Tillståndsprövning av fiske

Inga fiskeåtgärder är *generellt* tillståndspliktiga enligt miljöbalken, däremot kan prövning av fiske aktualiseras i *vissa situationer*. Om en fiskeåtgärd på ett betydande sätt kan påverka naturvärden som skyddas i ett marint Natura 2000-område, krävs tillstånd av länsstyrelsen, och i det sammanhanget även en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).⁴⁵ Även föreskrifter till ett marint naturreservat eller en marin nationalpark kan innehålla krav på att tillstånd ska sökas för fiske. Inte bara områdesskydden utan även artskyddet som sådant i miljöbalken kan medföra att fiskeåtgärder måste förprövas. Dispens krävs nämligen om fisket kan skada eller störa vissa arter, liksom om livsmiljöerna kan skadas. Vi återkommer till dessa situationer i avsnitt 3.

En annan situation som kan leda till prövning av en fiskeåtgärd är om denna utgör "miljöfarlig verksamhet" och samtidigt medför "risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljö".⁴⁶ Under dessa förutsättningar får en tillsynsmyndighet (i detta fall en kommunal nämnd) i ett enskilt fall förelägga fiskaren att söka tillstånd. För att exempelvis en fiskeåtgärd ska anses som "miljöfarlig" måste dock vissa förutsättningar vara uppfyllda. Utgångspunkten är en legaldefinition i 9 kap. miljöbalken.⁴⁷

För det första måste det vara fråga om "användning av mark, byggnader eller anläggningar". Med "mark" avses även vattentäckt grund. Allmänt vattenområde hör hit, trots att det inte finns en äganderätt eller annan rättstitel till om-

rådet som sådant.⁴⁸ Rörliga störningskällor (t.ex. båtar) träffas indirekt av definitionen om de används inom en "anläggning". Om det exempelvis uppkommer buller eller förorening från fiskefartyg inom en hamnanläggning, är det fråga om "miljöfarlig verksamhet", men det anses då inte vara fiskaren utan hamnföretaget som ansvarar för denna.⁴⁹ Även en farled är en "anläggning". Mer problematiskt att bedöma är när en rörlig källa inte kan knytas till en "anläggning",⁵⁰ såsom vid fiske med fartyg i ett vattenområde. Är det då fråga om "användning av mark" (vattentäckt grund)? Så bör man enligt vår mening tolka begreppet i vart fall om det finns någon varaktighet i användandet, såsom när bottentrålning sker återkommande i ett visst område (och exempelvis riskerar att förorening sprids från botten, se nedan) eller när återkommande fiske i ett visst område stör fågellivet genom båtarnas buller eller luftförorening m.m. Här finns en skillnad mot fallen där en anläggning används, eftersom ingen utom fiskaren kan anses som ansvarig för användningen av det område där fisket sker. Det är däremot tveksamt om bara fartygets färd över vatten, eller ett enstaka fiske, ska kunna ses som "miljöfarlig verksamhet", även om ordet "användning" inte utesluter detta. Frågan kan inte utredas närmare här.

För det andra måste fisket medföra risk för *förorening* av mark eller vatten eller för buller, skakning eller liknande *störningar*.⁵¹ Bottentrålning som innebär att miljögifter kan frigöras från botten hör hit,⁵² men inte en trålning som "bara" orsakar fysiska skador på värdefulla koraller eller annat bottenliv, eftersom denna verkan i sig

⁴⁵ 7:28 a MB. Se Christiernsson et al., s. 22–49.

⁴⁶ 9:6 a MB.

⁴⁷ 9:1 MB. Definitionen var snarlik i 1 § miljöskyddslagen (1969:28). En ingående analys av 1 § miljöskyddslagen finns i Westerlund S, *Miljöskyddslagen – En analytisk lagkommentar*, Åmyra förlag, 1990 (nedan Westerlunds kommentar). Se särskilt s. 26–28 och 46 f.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 II, s. 107.

⁴⁹ Jfr MÖD 2006:28, färjetrafik vid Helsingborg.

⁵⁰ Situationen har inte behandlats i förarbetena till MB, inte heller direkt i Westerlunds kommentar.

⁵¹ 9:1 MB.

⁵² Se t.ex. Tjensvoll, I; *Sediment resuspension. Impacts and extent of human disturbances*. Akademisk doktorsavhandling. Stockholms Universitet 2014.

inte kan ses som en "förorening" och inte heller som en "störning" (emission) som kan liknas vid exempelvis buller och luftförorening. När det gäller andra slags störningar än vattenförorening, t.ex. buller från fartygsdriften, förutsätts dessutom att en effekt kan uppstå i "omgivningen", således utanför det område där fisket sker (verksamhetsområdet) för att det ska vara fråga om "miljöfarlig verksamhet".⁵³

Vad som nu sagts rör alltså endast frågan om fiske kan ses som "miljöfarlig verksamhet", som bl.a. ger kommunal nämnd rätt att förelägga om tillstånd under vissa förutsättningar (se ovan), inte om *miljöbalken* är tillämplig på fiske.

Samråd och krav i samband med fiske

Den så kallade samrådsregeln har ingen anknytning till definitionen av "miljöfarlig verksamhet" och aktualiserar förprovning av fiske även i andra situationer. Avgörande för tillämpningen av samrådsregeln är om exempelvis ett fiske kan komma att "väsentligt ändra naturmiljön". Då ska fiskaren samråda med länsstyrelsen innan åtgärden utförs (inget hindrar att länsstyrelsen själv tar initiativ till samråd).⁵⁴ I det sammanhanget får som sagt myndigheten besluta om föreläggande (om försiktighetsmått) eller förbud för att motverka skador på naturmiljön. Det spelar ingen roll för samrådsplikten om fisket utgör pågående eller ändrad markanvändning, inte heller om effekterna uppkommer inom eller utanför verksamhetsområdet.

När är det då fråga om "väsentlig ändring av naturmiljön"? I propositionen nämns som exempel relativt påtagliga fysiska ingrepp, såsom större schaktningar och dräneringar, uppförande av master m.m.⁵⁵ En ändring av "naturmil-

jön" innefattar dock inte bara estetisk påverkan (förfulad landskapsbild m.m.), utan olika slags verkningar (förorening är inte undantaget), inte minst att den biologiska mångfalden kan skadas. Länsstyrelsen bör i vissa situationer t.o.m. anses vara skyldig att ställa krav enligt samrådsregeln bl.a. mot fiske som kan skada arter, livsmiljöer och ekosystem, särskilt mot bakgrund av miljöbalkens målbestämmelse, som anger att miljöbalken "skall tillämpas så att ... den biologiska mångfalden bevaras".⁵⁶ En sådan situation är om bottenträlning kan skada koraller eller andra bottenlevande organismer. Även mindre fysiska ingrepp (eller allvarliga störningar) bör ses som "väsentlig" ändring av naturmiljön", såsom om fisket påverkar akvatiska däggdjur- eller fågelarter, eller naturmiljöer, som är känsliga mot förändringar och samtidigt har en viktig funktion i ekosystemet, exempelvis som nyckelarter eller bärare av viktigt genetiskt material, eller som reproduktionsområden. Slutligen ska framhållas att samrådskravet utlöses redan vid en risk för väsentlig ändring av naturmiljön.⁵⁷ Detta är väsentligt eftersom det kan vara svårt att bedöma vilken inverkan en fiskeåtgärd kan ha, särskilt när den utförs långt under vattenytan.

Tillsyn över fiske

Det är således bara under vissa förutsättningar som fiske kan omfattas av krav på tillstånd eller samråd enligt miljöbalken. Balken bygger dock på att efterlevnaden av de allmänna hänsynsreglerna även ska kontrolleras genom tillsyn. Myndigheter har ett allmänt tillsynsansvar enligt 26 kap. MB och kan besluta om förelägganden (försiktighetsmått) eller förbud för att balken – t.ex. de allmänna hänsynskraven (se ovan) – ska följas.⁵⁸ Detta är en form av *operativ* tillsyn. För

⁵³ 9:1, 3 MB.

⁵⁴ 12:6 MB. Samråd krävs dock inte om fiskeåtgärden skulle omfattas av tillståndskrav enligt andra regler i MB, t.ex. 7:28 a §.

⁵⁵ Prop. 1997/98:45 I, s. 304 och II, s. 150.

⁵⁶ 1:1 2 st. MB.

⁵⁷ Lagtexten i 12:6 samt prop. 1997/98:45, del 2, s. 150. I tveksamma fall bör samråd alltid ske.

⁵⁸ 26:9 MB.

att operativ tillsyn ska kunna utövas mot fiske måste det finnas en myndighet som har laglig befogenhet att besluta om ingripandet. Denna fråga hanteras på ett övergripande plan i 26 kap. miljöbalken och mer precist i miljötillsynsförordningen (2011:13). Av den senare framgår att HaV har ett *tillsynsvägledande* ansvar när det gäller frågor om fiske. Myndigheten ska "aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning".⁵⁹ HaV har även ett ansvar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken om det inte finns någon annan myndighet som utpekats som operativt ansvarig för viss fråga.⁶⁰ Om fiskeåtgärden exempelvis innebär "miljöfarlig verksamhet", är det inte HaV utan en kommunal nämnd som har tillsynsansvaret.⁶¹ Detsamma gäller när länsstyrelsen har den operativa tillsynsansvaret, som är fallet om fiske påverkar t.ex. marina reservat, Natura 2000-områden och s.k. djurskyddsområden.⁶² Länsstyrelsen har även den operativa tillsynen över hur samrådsregeln följs (se ovan) och över artskyddet.⁶³ I enskilda fall kan det vara problematiskt att bestämma tillsynsansvaret. Det är som sagt i praktiken inte alltid enkelt att avgöra om en fiskeåtgärd kan komma att "väsentligt" ändra naturmiljön. Samtidigt är denna bedömning avgörande för frågan om det är länsstyrelsen (enligt samrådsregeln) eller HaV (enligt de allmänna hänsynsreglerna) som har den operativa tillsynen över fisket i det enskilda fallet. Det kan även vara svårt att bedöma om en fiskeåtgärd utgör "miljöfarlig verksamhet" (kommunalt tillsynsansvar) eller inte.

⁵⁹ 3:5, 6 miljötillsynsförordningen.

⁶⁰ 2:3 miljötillsynsförordningen: "Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig tillsynsmyndighet, ska var och en av de myndigheter som anges i 3 kap. utöva den operativa tillsynen i de frågor som omfattas av respektive myndighets tillsynsvägledningsansvar."

⁶¹ 26:3 3 st. MB.

⁶² 2:8, 1 och 3 miljötillsynsförordningen.

⁶³ 2:8, 9 miljötillsynsförordningen.

2.5 Förhållandet mellan fiskelagen och miljöbalken

Eftersom miljöbalken som utgångspunkt gäller parallellt med sektorslagstiftningar som innehåller miljökrav⁶⁴ kan samma åtgärd träffas av krav enligt såväl fiskelagen som miljöbalken. En följd av detta är att om kraven avser samma fråga men går olika långt, blir i realiteten det hårdaste kravet avgörande. Detta gäller dock inte om förhållandet mellan författningarna är reglerat i något specifikt avseende.⁶⁵ Vidare kan principen om "*lex specialis*" innebära att fiskelagen såsom speciallag ska gälla framför huvudlagstiftningen miljöbalken i vissa situationer. Enligt vår mening bör dock principen inte tillämpas på ett sådant sätt att ändamålen med miljöbalken åsidosätts. Ett viktigt ändamål i miljöbalken är att olika slags miljöfrågor ska bedömas *integrerat* enligt främst de allmänna hänsynsreglerna. I den situationen bör inte en speciallag hindra en tillämpning enligt miljöbalken. Vidare bör *lex specialis* inte tillämpas om *mer långtgående miljökrav* följer av miljöbalken jämfört med fiskelagen. En sådan tillämpning skulle äventyra målen med miljöbalken, som till stor del också är internationellt och EU-rättsligt förankrade.⁶⁶

3. Miljökrav vid fiske i vissa situationer

I detta avsnitt har vi valt ut vissa situationer där krav på fiske kan aktualiseras och redogörelsen är en specialisering och fördjupning i förhållande till vad som tagits upp i avsnitt 2. Avsnittet 3 analyserar vilka miljökrav som kan aktualiseras mot

⁶⁴ 1:3 MB.

⁶⁵ Enligt 3 § 3 st. fiskelagen ska denna lag "inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken". Denna regel får snarast ses som ett förtydligande av vad som redan gäller på grund av att lagarna är parallellt tillämpliga. Därutöver finns en upplysning i 3 § 4 st. fiskelagen att bestämmelser om krav på tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7:28 a–29 b MB.

⁶⁶ Jfr Michanek och Zetterberg, s. 453.

fiske enligt miljöbalken och/eller fiskelagstiftningen i samband med krav på *fiskevård*, *naturvård* respektive *skydd för vattenkvalitet*. Huvudregeln är som beskrevs ovan att fiskelagstiftningen och miljöbalken gäller parallellt. I redogörelsen läggs störst vikt vid miljöbalkens roll.

3.1 Krav i fiskevårdande syfte

Till krav i fiskevårdande syfte, hör *bevarande av fiskbestånd*. Det gäller bl.a. i samband med uttag av kommersiellt utnyttjade fiskarter, såsom torsk, sill och lax, där Sverige har att utgå från de gränser som EU:s ministerråd bestämmer för totalt uttag av vissa fiskarter inom EU:s olika havsregioner, som sedan fördelas i nationella kvoter utifrån den relativa stabilitetsprincipen. De senare är minimikrav; EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken tillåter nämligen Sverige att ytterligare begränsa uttag i syfte att bevara fiskbestånd.⁶⁷ När det gäller egna fartyg kan ett sådant beslut gälla var som helst inom unionens vatten. När det gäller utländska fiskefartyg kan Sverige i de flesta fall införa uttagsrestriktioner inom 12-milzonen, däremot inte utanför denna zon.⁶⁸ Om Sverige skulle vilja införa uttagsrestriktioner som är strängare än EU:s uttagskvoter, exempelvis i syfte att bevara beståndet av en genetiskt specifik laxpopulation, så är detta möjligt med stöd av fiskelagstiftningen, genom generella föreskrifter⁶⁹ eller i tillståndsprövningar.

En fråga som uppstår är därmed om även miljöbalken kan innebära krav på att begränsa uttag av fisk och i så fall om dessa krav är mer långtgående än fiskelagens. Som nämndes tidigare är hushållning med råvaror ett av balkens mål och en av de allmänna hänsynsreglerna an-

knyter direkt till detta mål med kravet att alla som "bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror". Av propositionen framgår att hushållningsaspekterna beträffande alla resurser är betydelsefulla.⁷⁰ Vidare fästs stor vikt vid kretsloppsprincipen och dess samband med hushållning, återanvändning och återvinning i olika verksamhetsled (t.ex. vid tillverkning av produkter). Krav på begränsade uttag i samband med utvinning av naturresurser nämns inte uttryckligt i propositionen. Utvinningsledet är dock inte undantaget i lagtexten och det skulle motverka regelns syfte att uppnå ett effektivt resursutnyttjande om regeln tolkades så att detta viktiga led inte alls omfattades. I princip bör därför begränsning i uttag av naturresurser, liksom användning av selektiva fångstredskap vara en typ av krav som ryms under hushållningsregeln. En viktig skillnad är dock att hushållningskravet i miljöbalken är mycket allmänt formulerat jämfört med fiskelagstiftningens precisa uttagskrav. Vidare får de allmänna hänsynskraven inte vara orimliga enligt 2:7 MB, medan fiskelagen inte har någon motsvarande regel. Minst lika hårda krav som enligt miljöbalken kan alltså ställas med stöd av fiskelagstiftningen. Man kan därför utgå från att fiskelagen normalt ska tillämpas i första hand,⁷¹ förutsatt att inte uttagsfrågan integreras med andra miljökrav. HaV är ansvarig myndighet för tillsynen av hur 2:5 MB följs.⁷²

När det gäller andra åtgärder i fiskevårdande syfte, såsom val av fångstmetoder, fridlysning av vissa fiskarter m.m., finns särskilda regler i fiskelagstiftningen som också dessa är mer precisa än de allmänna hänsynskraven i miljöbal-

⁶⁷ 19 § fiskelagen. Artikel 19–20, förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

⁶⁸ Dessa frågor behandlas mer ingående i Christiernsson et al, s. 43 ff. Se även nedan.

⁶⁹ 19:1 1 st. 1 fiskelagen.

⁷⁰ Prop. 1997/98:45 I, s. 221.

⁷¹ Bengtsson anser att 2:5 MB "knappast kan anses medföra någon ytterligare skärpning" i förhållande till att fiskelagstiftningen, som redan före MB:s tillkomst byggd på tanken om en rationell och långsiktig hushållning med naturresurser; Bengtsson B; *Miljöbalkens återverkningar*, Norstedts juridik, Stockholm 2001, s. 122.

⁷² Ovan avsnitt 2.4.4.

ken. Det är totalförbudet att fiska efter sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen har beteckningen N. Om sådana arter har beteckningen N eller F, är det förbudet att använda "medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning".⁷³ Hänvisning till de särskilda reglerna i fisklagstiftningen (liksom till jaktlagstiftningen) i 8 kap. 1 § andra stycket MB bör innebära att fiskelagstiftningens krav normalt blir avgörande, men miljöbalkens regler om artskydd kan aktualiseras om föreskrifterna enligt fiskelagstiftningen inte skulle ge ett effektivt skydd mot att en viss fiskart skadas av en fiskeåtgärd.

3.2 Krav i naturvårdande syfte

Krav i naturvårdande syfte kan innebära att marina livsmiljöer och marina ekosystem ska bevaras. Kraven kan även avse skydd för arter som sådana, genom fridlysning av en art eller genom krav på att fiskemetoder ska vara selektiva (för att undvika bifångst) m.m. Om Sverige vill införa restriktioner mot fiske i naturvårdande syfte, mot egna och andra staters fiskefartyg, är detta möjligt både inom och utanför 12-milsgränsen under olika förutsättningar och med tillämpning av särskilda förfaranden.⁷⁴ Handlingsutrymmet är snävare utanför 12-milsgränsen. Här krävs att kraven följer av Art- och habitatdirektivet, Fågeldirektivet eller Havsmiljödirektivet.⁷⁵ Restriktionerna som syftar till naturvård kan antas med stöd av såväl fiskelagstiftningen som miljöbalken. En viktig skillnad är dock att restriktionerna enligt fiskelagstiftningen inte får vara så ingri-

pande att fisket avsevärt försvåras.⁷⁶ Miljöbalken får därför mycket större betydelse i dessa fall jämfört med om syftet med ett krav är fiskevård.

3.2.1 Områdesskydd

Det är möjligt att av naturvårdsskäl skydda marina miljöer (områden) med stöd av fiskelagstiftningen,⁷⁷ men om fisket avsevärt försvåras måste som sagt miljöbalken tillämpas.⁷⁸ Marina områdesskydd kan däremot inrättas med stöd av miljöbalken, i form av främst marin nationalpark, marint naturreservat eller särskilt skydds- eller bevarandeområde (Natura 2000). Av Sveriges totala havsyta på 155 552 km² var år 2013 cirka 7 procent (10 727 km²) skyddad med stöd av miljöbalken, varav cirka 4 procent (6 885 km²) utgjorde marina Natura 2000-områden.⁷⁹ Marina naturreservat eller marina nationalparker kan innehålla föreskrifter som hindrar eller begränsar fiske av olika slag. Föreskrifterna skräddarsys för varje område mot bakgrund av bl.a. det särskilda skyddssyftet.

Inom områden skyddade som Natura 2000 är däremot kravet generellt formulerat. Tillstånd krävs för en verksamhet eller åtgärd som på ett "betydande sätt" kan påverka miljön i området, oavsett om verksamheten eller åtgärden fysiskt sker inom eller utanför området. MKB- och tillståndskraven gäller för "planer och projekt", ett uttryck som getts en mycket vid innebörd i EU-domstolens praxis. Kraven kan utlösas mot många olika slags verksamheter, bl.a. fiske.⁸⁰ Försiktighetsprincipen gäller, eller som EU-domstolen skriver i fallet *Waddenzee* (hjärt-

⁷³ 2:5 och 2:6 3 st. fiskeförordningen. Arter med beteckningen N är strikt skyddade enligt bilaga IV, Art- och habitatdirektivet, bilaga IV. Arter med beteckningen F är upptagna i bilaga V Art- och habitatdirektivet.

⁷⁴ Artikel 11 och 20 Grundförordningen för fiske.

⁷⁵ Se Christiernsson et al., s. 41ff.

⁷⁶ Ovan avsnitt 2.3.

⁷⁷ 20 § fiskelagen.

⁷⁸ Av HaV:s vägledning 2013, s. 18, framgår dock att man hittills främst har använt fredningsområden med stöd av fiskelagen för beståndsvårdande syften.

⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten; *Marint områdesskydd. Redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för 2013*, rapport 2013-05-28, s. 25.

⁸⁰ Christiernsson et al, särskilt avsnitt 2.

musselfiske): en bedömning ska ske när det "på grundval av objektiva kriterier *inte kan utslutas* att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området" (författarnas kursivering).⁸¹ Tillstånd och MKB krävs även om fiske har skett tidigare i området och även om det skett innan området avsattes som Natura 2000. Vidare ska kumulativa effekter beaktas; även om inte fisket i sig kan medföra betydande påverkan kan sådan uppkomma på grund av de sammantagna effekterna från pågående och planerade verksamheter och åtgärder. Även då blir alltså fisket tillståndspliktigt.⁸²

Tillstånd får enligt huvudregeln inte ges om fisket "kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas", eller "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". Även här är bedömningen mycket restriktiv. I fallet *Waddenzee* skriver EU-domstolen att myndigheterna kan "godkänna verksamheten endast efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan".⁸³ Uttalandet i domen innebär även att höga krav ibland måste

ställas på den MKB som ska upprättas. Denna ska nämligen "innehålla de uppgifter som behövs för prövningen".⁸⁴

3.2.2 Artskydd

Som visats ovan har vissa arter fridlysts med stöd av fiskelagstiftningen i fiskevårdande syfte.⁸⁵ Med stöd av de särskilda artskyddsreglerna i miljöbalken och artskyddsförordningen kan fridlysningen ske av naturvårdsskäl, inte bara av fisk och av kräft- och blötdjur, utan även av andra arter som förekommer i marina miljöer. Artskyddsförordningens förbud gäller direkt för *alla* vilda fåglar i landet, således även fågelarter som förekommer i områden där fiske sker. Artskyddsförordningen, som närmast bygger på Art- och habitatdirektivets artskydd,⁸⁶ förbjuder bl.a. att avsiktligt fånga eller döda djur och att avsiktligt störa dessa, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Vidare är det förbjudet att avsiktligt förstöra ägg, liksom att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats.⁸⁷ Det finns liknande förbud när det gäller växter, bl.a. alger, som av utrymmesskäl utelämnas här.⁸⁸

En avgörande fråga är vad som ligger i uttrycket "avsiktligt", som även används i Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. EU-domstolen har tolkat begreppet "avsiktligt" så, att redan *medvetenheten* om att arterna kan dödas, skadas eller störas är tillräcklig för att förbuden ska gälla, trots att den direkta avsikten inte är att uppnå något av dessa resultat.⁸⁹ EU-domsto-

⁸¹ C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, [2004] e.c.r. I-07405 (nedan C-127/02).

⁸² Detta följer av formuleringen av artikel 6.3 i Art- och habitatdirektivet: "enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt". Kravet att beakta kumulativa effekter framgår även av 7:28 b MB, den regel som anger förutsättningarna för att ge tillstånd – "ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder" – däremot inte i 7:28 a MB som formulerar tillståndsplikten och MKB-kravet. Det är inte en helt lyckad överföring av direktivets krav.

⁸³ C-127/02, 59. Tillstånd kan ges undantagsvis trots att skada riskeras, 7:29 MB, men förutsättningarna är mycket restriktiva och regeln blir i praktiken inte tillämplig vid fiske.

⁸⁴ 6:7 4 st. MB.

⁸⁵ Ovan avsnitt 2.3.

⁸⁶ Artikel 12.

⁸⁷ 4 § artskyddsförordningen.

⁸⁸ 7–9 §§ artskyddsförordningen.

⁸⁹ C-103/00 *Kommissionen mot Grekland*, 34–36 och 39, 412/85, *Kommissionen mot Tyskland*, 14–16 samt C-221/04, *Kommissionen mot Spanien*, 71. I det sistnämnda målet tydliggjorde domstolen att, för att det ska vara fråga om en

len har även förklarat att verksamheter av olika slag (inte bara "friluftsmänniskor") omfattas av fridlysningsförbuden. Dessa tolkningar har även accepteras i Mark- och miljööverdomstolens praxis, i samband med prövning av vissa miljöfarliga anläggningar.⁹⁰ Sannolikheten för att skyddade arter ska skadas eller störas är enligt domstolen avgörande för om verksamhetsutövaren ska anses ha en avsikt och därmed även för om dispens måste sökas från förbuden. Detta innebär exempelvis att användning av vissa fiskeredskap (nät m.m.) kan kräva dispens från arskyddsförbuden, om det finns risk för fridlysta arter kan skadas (t.ex. vid bifångst), trots att fiskaren inte har direkt avsikt att det ska ske. Detsamma gäller om fiskefartygs buller och luftutsläpp kan störa skyddade arter. Till detta kommer att det inte är tillåtet att "skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats", såsom att köra in eller lägga nät i sådana områden (om åtgärden kan leda till skada på livsmiljön). Detta förbud är inte kopplat till en avsikt (inte ens medvetenhet om skaderiskerna). Skyddet här är med andra ord mer långtgående. Dispenskravet kan därför

avsiktlig handling enligt artikel 12.1 a i direktivet (som gäller fångst och dödande), måste personen i fråga ha "velat fånga eller döda ett exemplar av en skyddad djurart, eller åtminstone godtagit risken för en sådan fångst eller ett sådant dödande" (författarnas kursivering). Det räcker således att exempelvis en fiskare känner till att det finns en skyddad art i det aktuella området samt att artindivider riskerar att fångas i fiskeredskapet för att fisket ska vara otillåtet som huvudregel. För en svensk debatt om avsiktsbegreppet inom artskyddet, se Fröberg M och Ekdahl H; Mark- och miljööverdomstolen har klargjort att vindkraft inte innebär ett avsiktligt dödande eller störande enligt artskyddsförordningen, *JP Miljönet*, 2015-01-23, Darpö J och Lindahl H; Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Om artskyddet vid prövningen av vindkraftverk, *JP Miljönet* 2015-1-08, samt Fröberg M; Kommentar av Magnus Fröberg till Jan Darpös och Helene Lindahls artikel "Vindkraft, fåglar och brister i höjden", *JP Miljönet*, 2015-11-09. Se även Michanek G; Artskyddet, politiken och juridiken, kapitel i *Festskrift till Bertil Bengtsson* (publiceras våren 2016), avsnitt 3.1.

⁹⁰ MÖD M 2630-14.

komma att utlösas i flera olika situationer. Prövningen är mycket restriktiv.⁹¹

3.2.3 Övriga naturvårdskrav

Även om ett område inte är skyddat (eller bara svagt skyddat) och artskyddsförbuden inte aktualiseras, finns kompletterande krav och kontrollinstrument i balken. Exempelvis kan ett områdes naturvärden innebära att fiske måste ske på en alternativ plats, eftersom platsvalsregeln kräver att fiskaren ska välja den plats där ändamålet kan uppnås med "minsta" intrång och olägenhet.⁹² Motsvarande krav finns inte i fiskelagstiftningen och här kompletterar med andra ord miljöbalken.⁹³ Av de allmänna hänsynsreglerna följer också att fiskaren inte har rätt att skräpa ner, t.ex. genom att lämna obrukbara fiskeredskap i havet (dessa kan orsaka stor skada på det marina livet).⁹⁴ Sådana handlingar strider mot det grundläggande kravet på att iakttä försiktighetsmått,⁹⁵ och kan även vara i konflikt med hushållnings- och kretsloppskravet.⁹⁶ Även de straffbelagda förbuden mot nedskräpning och dumpning av avfall kan aktualiseras.⁹⁷

⁹¹ Se närmare 14 § artskyddsförordningen.

⁹² 2:6 MB. Kravet på att välja alternativplats ska dock inte vara orimligt, 2:7 MB.

⁹³ Tillsynsmyndigheten är HaV i denna situation, ovan avsnitt 2.4.4, som om det behövs ska genomdriva kravet med stöd av 26:9 MB.

⁹⁴ Enligt en ny studie är kvarlämnade fiskeredskap ett av de allvarligaste marina nedskräpningsproblemen idag. Förutom skräp och återanvändnings-/återvinningsproblematiken kan övergivna fiskeredskap både fortsätta fånga fisk och skada fåglar, marina däggdjur och andra marina arter. Fiskeredskap är det skräp som dödar flest fåglar, marina däggdjur och sköldpaddor. Se Wilcox et al; Using expert elicitation to estimate the impacts of plastic pollution on marine wildlife. *Marine Policy* 65, 2016, s. 107-114.

⁹⁵ 2:3 MB. HaV är tillsynsmyndighet.

⁹⁶ 2:5 MB. HaV är tillsynsmyndighet.

⁹⁷ 15:30-31 MB. Om dessa regler aktualiseras övergår ansvaret till kommunen när det gäller nedskräpning, 26:3 3 st. MB och till länsstyrelsen när det gäller dumpning av avfall i vatten, 28 § miljötillsynsförordningen.

Slutligen krävs som tidigare har nämnts samråd med länsstyrelsen om en fiskeverksamhet väsentligt kan ändra naturmiljön. Det kan exempelvis handla om fiske i ett oskyddat område där det finns risk för skador på koraller till följd av bottentråkning, bifångster av marina däggdjur eller fåglar, eller skador på viktiga reproduktionsområden.⁹⁸ Länsstyrelsen kan då förelägga om försiktighetsmått eller förbjuda fisket. I en sådan prövning får hushållningsbestämmelserna betydelse – och då särskilt om området är av riksintresse för exempelvis dess naturmiljö – förutsatt att fiskeåtgärden ska ses som ändrad markanvändning.⁹⁹

3.3 Krav med syfte att skydda vattenkvaliteten

Krav med syfte att skydda vattenkvaliteten eller omgivningen mot förorening eller annan påverkan kan exempelvis aktualiseras i samband med att bottentråkning kan frigöra miljögifter från botten. Av såväl Ramvattendirektivet som Havsmiljödirektivet följer att en viss vattenkvalitet ska nås i Sveriges vatten. Enligt Ramvattendirektivet ska "god" kemisk och ekologisk ytvattenstatus uppnås senast 2015 eller, under vissa förutsättningar, 2021 eller 2027. Havsmiljödirektivet kräver att en "god miljöstatus" ska uppnås i Sveriges havsområden senast 2020. Målen har preciserats på nationell nivå genom HaV:s föreskrifter och genom miljökvalitetsnormer.¹⁰⁰ Normer för god kemisk och ekologisk status har specificerats för enskilda vattenförekomster (genom länsstyrelsens föreskrifter),¹⁰¹ medan normer för en god

miljöstatus enligt HaV:s föreskrifter gäller i hela det svenska havsterritoriet.¹⁰² Åtgärdsprogram för havsmiljön ska antas och uppdateras vart sjätte år för att genomföra de fastställda normerna och direktivens mål.

Fiske kan inverka på vattenkvaliteten och därmed påverka möjligheterna att uppnå eller upprätthålla normer om en god ekologisk ytvattenstatus och/eller en god miljöstatus och kan därför omfattas av åtgärdsprogrammen.¹⁰³ Inget av vattenförvaltningens åtgärdsprogram från 2009 (Ramvattendirektivet) angav dock vad som behövde göras inom fiskerieringen (inte heller förslagen till nya åtgärdsprogram, för åren 2016–2021, anger några fiskeåtgärder), vilket är anmärkningsvärt inte minst därför att vissa fiskarter och vissa egenskaper hos fiskindividerna ingår bland de biologiska kvalitetsfaktorer som bestämmer den ekologiska ytvattenstatusen i inlandsvattnet.¹⁰⁴ Enligt åtgärdsprogrammen för havsmiljön (Havsmiljödirektivet), som trädde ikraft i jan. 2016, ska bl.a. fiskebestämmelser antas för att öka artselektiviteten i fisket, freda särskilt hotade kustlevande bestånd och minska fisketrycket på kustlevande bestånd som behöver särskilt skydd.¹⁰⁵ Därutöver ska utredas för vilka arter och under vilken tid på året som gene-

⁹⁸ Se ovan, avsnitt 2.4.4.

⁹⁹ Ovan avsnitt 2.4.3 samt 2.4.4.

¹⁰⁰ Se Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2012:18) om vad som kännetecknar en god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

¹⁰¹ Föreskrifterna bygger på en ett grundläggande arbete av vattenmyndigheterna.

¹⁰² Genom fastställandet av indikatorer och bedömningsområden kan dock bedömningarna avgränsas geografiskt. Se Christiernsson A; God miljöstatus och fiske – Hur effektiva är miljökvalitetsnormer? *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2015:2, s. 95 ff. (nedan Christiernsson 2015).

¹⁰³ *God miljöstatus 2020. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön.* Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:30 (nedan HaV:s rapport 2015:30). Här konstateras att varken miljökvalitetsnormerna C.3 eller C.4 når en god miljöstatus i dagsläget och att detta framför allt beror på fiske. Det konstateras vidare att det krävs omfattande åtgärder för att nå en god miljöstatus, både i Östersjön och i Nordsjön, s. 31.

¹⁰⁴ Michanek och Christiernsson, s. 218 f. Däremot används inte fisk som kvalitetsfaktor i Ramvattendirektivet för att bestämma ekologisk vattenstatus för kustvatten, se närmare kritiken i a.a., s. 220–221.

¹⁰⁵ Se HaV:s rapport 2015:30, s. 41.

rella fredningstider för kustlevande fisk bör införas.¹⁰⁶ Det är alltså frågan om åtgärder som också sammanfaller med fiskevårdande syften och som därmed kan genomföras med stöd av fiskelagstiftningen.¹⁰⁷ Åtgärderna i programmet är begränsade till områden innanför trålgränsen.¹⁰⁸

I fiskelagen saknas krav på att myndigheter ska pröva och säkerställa att fiske inte äventyrar fastställda miljökvalitetsnormer. Med stöd av miljöbalken kan däremot tillsynsmyndigheten (kommunen om det är fråga om miljöfarlig verksamhet) ingripa med förelägganden om försiktighetsmått och förbud och den kan även förelägga om att tillstånd ska sökas under vissa förutsättningar.¹⁰⁹ Beslutet syftar direkt till att de allmänna hänsynskraven ska följas, men miljökvalitetsnormer kan indirekt ligga till grund för ett sådant ingripande.¹¹⁰

Därutöver har EU-domstolen tydliggjort i en ny dom (den så kallade Weser-domen)¹¹¹ att

¹⁰⁶ Därutöver ska fiskeflottans kapacitet anpassas till tillgängliga fiskemöjligheter i vissa flottsegment. Det finns andra åtgärder som kan komma att påverka fiskets bedrivande på sikt (t.ex. att inrätta nya marina områden med förvaltningsåtgärder för att nå en god miljöstatus för dessa), se Christiernsson 2015, s. 99.

¹⁰⁷ I HaV:s rapport 2015:30, s. 39, bedöms att fiskförvaltande åtgärder kommer att ha störst effekt för att nå en god miljöstatus när det gäller miljökvalitetsnormerna C.3 och C.4. För en beskrivning av miljökvalitetsnormerna C.3 och C.4 och genomförandet av åtgärder mot fiske, givet parallella regelverk samt EU:s exklusiva kompetens inom den gemensamma fiskeripolitiken, se Christiernsson 2015, s. 93–106.

¹⁰⁸ Av HaV:s rapport 2015:30, s. 40, framgår att åtgärder utanför trålgränsen inte omfattas av åtgärdsprogrammet. Detta arbete "leds av regeringen" eftersom åtgärderna ska genomföras gemensamt inom EU och i samråd med andra medlemsländer. Däremot anges i programmet vilka åtgärder Sverige bör verka för utanför trålningsgränsen.

¹⁰⁹ 26:9 MB, ovan avsnitt 2.4.4.

¹¹⁰ Miljökvalitetsnormer som sådana formulerar inga krav mot enskilda, men de allmänna hänsynsreglerna ska bl.a. tillämpas så att miljökvalitetsnormer kan uppfyllas.

¹¹¹ C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV. mot Bundesrepublik Deutschland*.

krav ska ställas mot verksamheter (t.ex. fiskeåtgärder) som påverkar den ekologiska vattenstatusen i kust- eller inlandsvatten.¹¹² I korthet innebär nämligen Weser-domen att tillstånd inte får ges till en verksamhet som antingen kan medföra en *försämring* av aktuell ytvattenstatus eller kan äventyra en *förbättring* så att god ytvattenstatus nås (2015, 2021 eller 2027, beroende på vilken tidsgräns som gäller för den berörda vattenförekomsten).¹¹³ Vidare visar domen vilken metod som ska användas för att fastställa om aktuell ekologisk vattenstatus försämras. Utgångspunkten är då att en vattenförekomst tillhör, efter klassificering, någon av de fem statusklasserna "hög", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig". Placeringen i statusklass avgörs normalt med ledning av flera olika biologiska och fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorer, som i sin tur bestäms av olika parametrar.¹¹⁴ Vid bedömningen av om en verksamhet kan försämra aktuell ekologisk vattenstatus är det tillräckligt att *en enda* kvalitetsfaktor (såsom förekomsten av viss angiven fiskart eller viss algart) försämras så att *denna* hamnar i en lägre klass, alltså även om övriga kvalitetsfaktorer skulle vara oförändrade.¹¹⁵

Även om den specifika frågan i Weser-domen, som var ett förhandsavgörande, gällde de grundläggande skyldigheternas betydelse i en *tillståndsprövning* (EU-domstolen hade ingen an-

¹¹² Domen rör tillämpningen av Ramvattendirektivet som utöver inlandsvatten omfattar havet en nautisk mil från baslinjen. Se mer om domen i Michanek, G; Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras. Analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13, *JP Miljönet* 23 november 2015 (nedan Michanek 2015).

¹¹³ Dessa två grundläggande skyldigheter regleras i art 4.1 Ramvattendirektivet.

¹¹⁴ Ramvattendirektivet, bilaga V och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

¹¹⁵ Om den aktuella vattenstatusen är den lägsta ("dålig") är det tillräckligt att en parameter försämras.

ledning att svara på något annat), får domen en vidare betydelse. Medlemsstaten ska nämligen, enligt den i domen tillämpade artikel 4.1 a (i), "genomföra *alla* åtgärder som är *nödvändiga* för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster" (författarnas kursivering). Om exempelvis en fiskeåtgärd innebär uttag av fisk¹¹⁶ eller skada på alger på sådant sätt att någon kvalitetsfaktor i en vattenförekomst försämras, ska medlemsstaten inte bara förbjuda eller begränsa åtgärden vid en förprovning enligt exempelvis samrådsregeln, utan även *aktivt förebygga* skadliga åtgärder genom att på eget initiativ tillämpa skyddsinstrument i miljöbalken och fiskelagen.¹¹⁷

4. Avslutande synpunkter om samordning av lagstiftningarna

Fiske är en aktivitet som kan omfattas av såväl miljöbalken som fiskelagstiftningen. Denna studie har emellertid visat att samordningen mellan lagstiftningarna är bristfällig och att kontrollen av fisket ur miljösynpunkt därmed riskerar att inte bli ändamålsenlig. Nedan diskuteras därför, på en översiktlig nivå, hur denna samordning skulle kunna förbättras.

Ett sätt att förbättra samordning mellan lagstiftningarna är att tydligt koppla olika beslut enligt fiskelagen till miljöbalkens mål och hänsynsregler.¹¹⁸ Ett krav på att de allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas skulle kunna införas vid provning av fiskelicenser, särskilda tillstånd eller andra beslut enligt fiskelagstiftningen. Detta skulle alltså innebära att exempelvis en fiske-

licens endast kan erhållas eller förnyas om de allmänna hänsynsreglerna följs. Idag finns inga särskilda miljökrav kopplade till provningar av fiskelicenser. Inte minst med hänsyn till ny kunskap om att fisket med stor sannolikhet också kan påverka andra arter och livsmiljöer i ekosystemet, kan en utvidgad provning av miljöpåverkan vara motiverad redan vid eller i samband med en fiskelicensprovning.

Genom provningar utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler och bredare målsättning möjliggörs en integrerad och samordnad miljöbedömning som också är förenlig med de mål om en ekosystembaserad fiskeriförvaltning och försiktighetsprincipen, som följer av EU:s grundförordning för fiske. Genom den omvända bevisbördan i miljöbalken flyttas ansvaret (och kostnaderna) för att de rättsliga hänsynskraven klaras över på fiskaren.¹¹⁹ Det är alltså fiskaren som ska visa att fisket kan bedrivas så att miljöbalkens allmänna hänsynsregler följs, såsom att "bästa möjliga teknik" används, att hushållningen med fiskeresurser är långsiktigt hållbar och att den mest lämpliga lokaliseringen ur miljösynpunkt väljs.¹²⁰ Kraven ska dock vara rimliga enligt en avvägning mellan kostnader och nytta för miljön med åtgärderna.¹²¹

En helt annan åtgärd för att förbättra samordningen mellan lagstiftningarna skulle vara att länsstyrelsen för visst känsligt vattenområde meddelar generella föreskrifter med krav att samråd enligt miljöbalken alltid ska sökas vid visst *slags* fiske (exempelvis bottenrålning);¹²² fiskaren ska alltså inte bedöma om åtgärden i det enskilda fallet kan medföra "väsentlig änd-

¹¹⁶ Enligt Ramvattendirektivet utgör fisk ("sammansättning, förekomst och åldersstruktur i fiskfaunan") en biologisk kvalitetsfaktor för ekologisk status i floder sjöar och vatten i övergångszon, däremot inte i kustvatten. Se bilaga V, 1.1.1, 3 (floder), 1.1.2, 4 (sjöar) samt 1.1.3, 4 (vatten i övergångszon).

¹¹⁷ Ett ingripande aktualiseras även om fiskeåtgärden äventyrar uppnåendet att god vattenstatus i tid.

¹¹⁸ 1–2 kap. MB.

¹¹⁹ 2:1 MB.

¹²⁰ Dessutom skulle även stoppregeln i 2:9 MB bli tillämplig. Eftersom redan 2:6 MB ska styra undan fiske från känsliga områden kommer dock stoppregeln knappast att aktualiseras i praktiken.

¹²¹ 2:7 MB.

¹²² 12:6 MB.

ring av naturmiljön". Såsom nämnts tidigare är det möjligt enligt samrådsregeln att precisera samrådskravet på det sättet.¹²³ Det skulle bidra till en mer rättssäker (förutsebar) reglering. Följden blir att länsstyrelsen fångar upp potentiellt skadliga fiskeåtgärder, men har ändå möjlighet att anpassa kraven i varje enskilt fall. Länsstyrelsen får kräva en MKB när det behövs,¹²⁴ och myndigheten får i varje enskilt fall bedöma om det behövs föreläggande eller förbud.

Individuella prövningar av fiske med stöd av miljöbalken kan med andra ord komplettera generella föreskrifter om miljöhänsyn vid fiske. En fördel med individuella prövningar är att de kan täcka upp i situationer där generella föreskrifter saknas eller är otillräckliga. Nackdelen med individuella prövningar är att de kan vara tidskrävande och kostsamma. Det talar för att generella föreskrifter med miljökrav är huvudspåret. Ju bättre dessa föreskriftskrav klarar att uppfylla miljöbalkens mål, desto mindre blir behovet av individuell kontroll av hur de allmänna hänsynsreglerna följs. Om begränsningen "avsevärt försvarande" i fiskelagen tas bort (se nedan), kan såväl miljöbalken som fiskelagen utgöra grund för lämpliga generella föreskrifter om miljöhänsyn vid fiske. Genom att anta föreskrifter med stöd av miljöbalken kan dock även annan verksamhet med påverkan på områdena omfattas.

Givet att fiske även kan påverka vattenkvaliteten och därmed normer för en god ekologisk status samt god miljöstatus är det också nödvändigt att införa krav på att fisket inte får medverka till att sådana normer överträds. Såsom beskrivits ovan har EU-domstolen också tydliggjort att tillstånd inte får ges till en verksamhet, t.ex. fiske, som antingen kan medföra en försämring av aktuell ytvattenstatus eller kan äventyra en

förbättring så att god ytvattenstatus nås i tid.¹²⁵ En bättre samordning mellan lagstiftningarna är med andra ord något som också krävs för en korrekt implementering av EU-rätten.¹²⁶

Dagens reglering innebär vidare flera brister vad gäller möjligheterna att genomföra naturvårdskrav mot fiske. En begränsning är att naturreservat, med föreskrifter för fiske m.m., idag inte kan inrättas inom den ekonomiska zonen utanför territorialhavet, trots att det inom dessa områden kan finnas höga naturvärden som kan påverkas negativt av fiske. För Natura 2000-områden, som kan inrättas även utanför territorialhavet, finns idag ingen möjlighet att utfärda föreskrifter. Här finns i dagsläget endast en kontroll genom tillståndsprövning och MKB. Det finns därför anledning att ge länsstyrelserna möjlighet att inrätta naturreservat även utanför territorialhavet, och därmed rätt att föreskriva om olika slags restriktioner för fiske m.m. Alternativt skulle länsstyrelsen kunna få meddela föreskrifter för Natura 2000-områden inom hela den ekonomiska zonen. Båda alternativen förutsätter ändringar i miljöbalken. Alternativet att inrätta naturreservat har fördelen att det kan omfatta även arter och livsmiljöer som inte omfattas av EU-rättens skydd.

När det gäller Natura 2000-områden visar EU-domstolens praxis att långtgående krav på MKB kan behöva ställas och att dessa krav också kan omfatta fiske. I fiskelagstiftningen finns idag endast en upplysning om Natura 2000-reglerna i miljöbalken, men inte ett explicit krav på att de

¹²³ 12:6 2 st. MB.

¹²⁴ 8 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

¹²⁵ Eftersom medlemsstater också är skyldiga att vidta *alla* åtgärder som behövs för att nå de två målen (ovan avsnitt 3.3), måste det även finnas en kontroll av fiske som *inte* är tillståndspliktig. Se även Michanek 2015, avsnitt 6.1.

¹²⁶ Förutsättningarna för åtgärder mot fiske i svenska vatten har som sagt behandlats i Christiernsson et al samt Christiernsson 2015.

ska tillämpas.¹²⁷ Ett tydliggörande i fiskelagen om att reglerna *ska* tillämpas kan vara ett sätt att öka efterlevnaden av EU-rätten. Det finns inte utrymme att utveckla denna diskussion här, men det kan också nämnas att miljöbalkens regler om tillståndsplikt och MKB samt förutsättningar för att meddela tillstånd för verksamheter (inklusive fiske) som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt borde förtydligas i flera avseenden för att återspegla EU-domstolens praxis.

Som nämnts får restriktioner med naturvårdssyften enligt fiskelagen inte avsevärt försvåra fisket.¹²⁸ Ifall frågor om naturvårdskrav på fiske även fortsättningsvis ska regleras med stöd av fiskelagstiftningen – och inte primärt genom miljöbalken – bör denna begränsning tas bort.

Denna artikel har vidare visat att tillsynsansvaret för hur miljöbalkens krav följs vid fiske inte är helt tydligt reglerat. Enligt den reservregel som nämnts tidigare har HaV det operativa tillsynsansvaret för att miljöbalkens miljökrav följs av fisket när inte någon annan myndighet utpekats som operativt ansvarig för en viss fråga.

Det är i vissa situationer svårt att avgöra vilken myndighet som har tillsynsansvaret. Så är fallet om det är oklart om en fiskeåtgärd kan ändra naturmiljön "väsentligt" eller inte. För att undvika denna oklarhet kan en åtgärd vara att flytta över ansvaret för att tillämpa samrådsregeln till HaV. På motsvarande sätt har Skogsstyrelsen idag ansvaret för tillämpningen av samrådsregeln i samband med åtgärder inom skogsbruket.¹²⁹ Givet att krav på provningar av fiskets efterlevnad av miljöbalkens krav införs måste också avgöras vilken myndighet som ska göra denna provning.

Avslutningsvis anser vi att den adaptiva förvaltningen enligt Ramvattendirektivet och Havsmiljödirektivet på ett helt annat sätt än idag kräver att fisket omfattas av en ekosystembaserad och adaptiv reglering. Här finns det övergripande instrumentet för planering av akvatiska ekosystem där såväl fisk som fiske är centrala komponenter. En viktig fråga i sammanhanget är att åtgärdsprogrammen i framtiden formulerar konkreta åtgärder för hur fisket ska bedrivas.

¹²⁷ Se 3 § 4 st. fiskelagen: "Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken."

¹²⁸ Ovan avsnitt 2.3.

¹²⁹ 2:10, 2 miljötillsynsförordningen.