



Stockholm den 30 augusti 2024

Mark- och miljödomstolen  
vid Vänersborgs tingsrätt  
Box 1070  
462 28 Vänersborg  
vanersborgs.tingsratt@dom.se

Mål nr: M 3138-24

## Överklagande av länsstyrelsens beslut att inte initiera tillsynsåtgärder i Natura 2000-området Bratten

Naturskyddsföreningen utvecklar härmed grunderna för överklagandet av länsstyrelsens beslut att inte vidta tillsynsåtgärder i Natura 2000-området Bratten.

### Yrkanden

Naturskyddsföreningen yrkar att domstolen fastställer att det föreligger risk för betydande påverkan på Natura 2000-området Bratten orsakat av fiske med bottentrål, att befintliga fiskeregleringar är otillräckliga och att uppföljande undersökningar, så som föreningen formulerat i hemställan, behöver vidtas.

Naturskyddsföreningen yrkar vidare att domstolen fastställer att länsstyrelsen ska vidta de tillsynsåtgärder som föreningen hemställt om och återförvisar målet till länsstyrelsen för förnyad handläggning.

### Grunder

Föreningen gör gällande att det fiske med bottentrål som pågår i Naturaområdet Bratten allvarligt kan skada de skyddade livsmiljöerna. Fisket strider därmed mot försiktighetsprincipen och lokaliseringsprincipen varvid grund för tillsyn föreligger med stöd av 2 kap. 3 och 6 §§, 26 kap. 9 § jfr med 1 kap. 1 § miljöbalken. Natura 2000-prövning ska, med stöd av 7 kap. 28 a § miljöbalken, vidtas av det fiske som sker med bottentrål.

Som grund för föreningens yrkande att undersökningar av området behöver vidtas hänvisas till 16 § förordningen om områdesskydd samt bevarandeplanen för Natura 2000-området Bratten.

Som grund för yrkandet att en process för att genomföra fiskeförbud för bottentrålning i hela Natura 2000-området Bratten ska initieras hänvisas till artikel 11, 13 och 18 förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (CFP) samt artikel 2.5 j) CFP jämlikt artikel 1.1 direktiv (2008/56/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet).

Som stöd för överklagandet hänvisar föreningen vidare till de utförliga grunder som framställts i hemställan om tillsyn (från maj 2024). Utöver dessa grunder önskar föreningen anföra följande.

#### *Fiskeregleringarna i området är otillräckliga*

Föreningen har i hemställan till länsstyrelsen utvecklat varför befintliga fiskeregleringar är otillräckliga och varför Natura 2000-prövning behövs av det pågående fisket parallellt med ett utökat bottentrålningsförbud så att området skyddas mot skadligt fiske som utförs av svenska och andra nationers fartyg.

Länsstyrelsen anför att det befintliga skyddet är tillräckligt.

Naturskyddsföreningen bestrider detta och hänvisar till studier som visar att det finns flera områden med potentiella rev i de områden som nu trålas<sup>1</sup>. Dessutom drabbas stora områden av det genom OSPAR skyddade habitatet Sjöpennebottnar (Sea pen and burrowing megafauna) av bottentrålningen. Det föreligger alltså en överhängande risk för en icke-reversibel skada av livsmiljöer som enligt art- och habitatdirektivet ska skyddas.

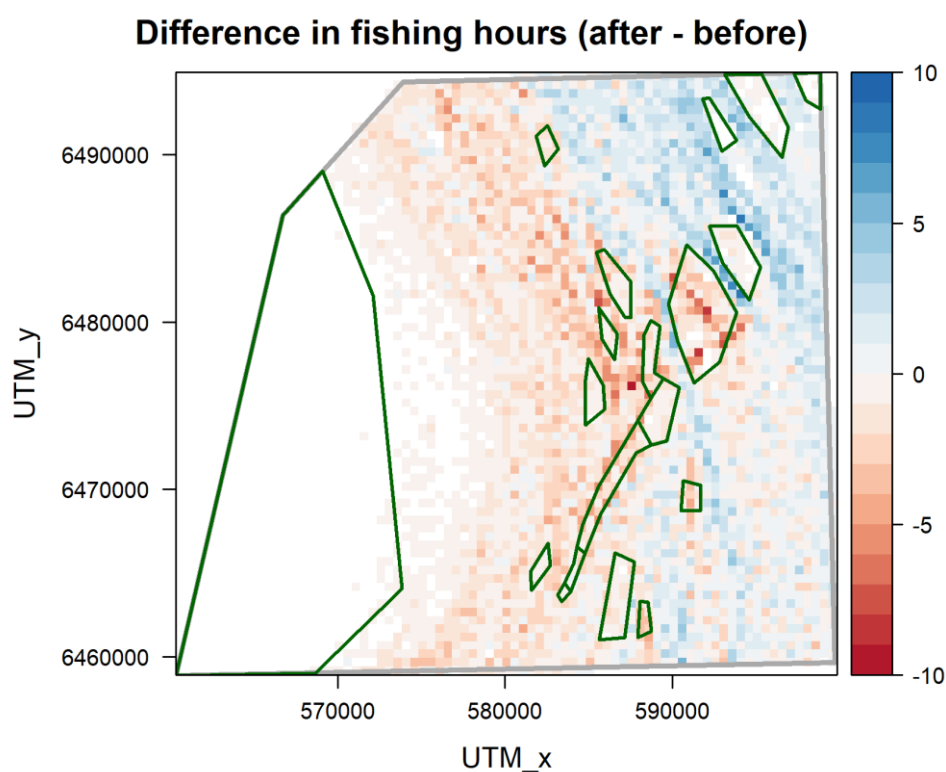
Enligt den nyligen antagna naturrestaureringsförordningen är det dessutom så att djupa mjukbottnar ska restaureras och det är mjukbottnarna i Natura 2000-områden som ska prioriteras först. Det är således helt kontraproduktivt av myndigheterna att tillåta bottentrålning på mjukbottnarna.

Det är också viktigt att notera att det befintliga fiskeförbudet endast omfattar 5,5 procent av det område som tidigare trålats, och att stora delar av de stängningar som infördes 2017 gäller områden där det aldrig har trålats i den djupare västra delen. Fiskeregleringen medför därmed endast 5,5 procent reellt skydd.

---

<sup>1</sup> Florén, K. Nicolopoulos, A. & Karlsson, A. (2017), *Djupa revmiljöer i Skagerrak – analys av nya potentiella habitat för korall- och svampdjur*, AquaBiota Rapport 2017:05, sidan 32.

Det är också tydligt från SLU Aquas redovisning, bifogas överklagandet, att stängningen av vissa områden inom Natura 2000-området Bratten visserligen har gjort att fisket i de stängda områdena minskat, men till viss del har fiskeansträngningen flyttats inom det skyddade området, så att fiskeintensiteten i stället har ökat i andra delar av området (figur 1). Det fläckvisa skyddet har således bidragit till ökat fiske i resterande delar av Naturaområdet.



Figur 1. Förändring i fiskeansträngning sedan fiskeregleringar införts i Bratten. Röda toner innebär att fiskeansträngningen minskat i och med fiskeregleringarna, blå toner innebär att de ökat. (Bild från power point presentation från SLU Aqua, se bilaga.

#### *Tillståndet för bottenmiljöerna har inte förbättrats*

Länsstyrelsen anför att tillståndet för bottenmiljöerna har förbättrats sedan fiskeregleringarna infördes. Myndigheten hänvisar till undersökningar utförda av SLU Aqua inom ett uppdrag från Havs- och vattenmyndigheten där syftet har varit att upprätta *förslag på uppföljningsprogram* för att utvärdera effekter av beslutade fiskeregleringar (bevarandeåtgärder) inom Natura 2000-områden och parallellt inleda datainsamling inom uppföljningsprogrammet. Datainsamlingen har pågått sedan 2019. Ingen rapport finns ännu från detta projekt, men föreningen har fått ta del av en Powerpoint-presentation från

hösten 2023. Denna presentation visar att de undersökningar som gjorts i Bratten hittills varit helt inriktade på mjukbottenhabitat. De kan därför inte säga någonting om huruvida status på de skyddade revstrukturerna har förbättrats eller inte.

De områden där bottentrålning förbjudits i Bratten är små och omfattar endast precis de områden där rev har påträffats. Buffertzonerna kring reven är mycket knappa. Det förekommer regelbundet överträdelser där fiskare har trålat i stängda områden, vilket föreningen har redogjort för i hemställan till länsstyrelsen. De alltför små buffertzonerna gör också att risken för påverkan av resuspension av bottensediment och sedimentation på reven ökar.

Föreningen vill dessutom understryka att de existerande fiskeregleringarna inte omfattar alla potentiella revstrukturer, det vill säga att även om de befintliga fiskeregleringarna skulle fungera så att status på de rev som omfattas förbättras, så saknas fortfarande skydd för andra rev i området. Dessutom medför den omfattande bottentrålningen att återetablering av rev omöjliggörs. I ljuset av art- och habitatdirektivets hänvisning till områdets integritet (art 6.3)<sup>2</sup> samt den nyligen antagna naturrestaureringsförordningen bör bottentrålning därmed inte vara tillåtet inom ett Naturaområde vars utpekade livsmiljöer riskerar att skadas av verksamheten.

Föreningen anser sammanfattningsvis att länsstyrelsens argumentation är vilseledande eftersom det inte finns några undersökningar som styrker myndighetens påstående att tillståndet för bottenmiljöerna har förbättrats sedan fiskeregleringarna infördes. De undersökningar som är vidtagna har endast tittat på mjukbotten och inte på det utpekade habitatet rev. Länsstyrelsens påstående att det fiske som bedrivs i området inte har någon betydande negativ påverkan på bevarandetillståndet hos de arter och habitat som ska skyddas i Bratten saknar således grund.

#### *Bemötande av länsstyrelsens påstående om att bubbelrev saknas*

Länsstyrelsen påstår vidare att det är tveksamt om Natura 2000-habitatet 1180 Bubbelstrukturer finns i Bratten.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att marin miljö är svår att undersöka. Vid brist på kunskap och underlag ska emellertid försiktighetsprincipen gälla, vilket innebär att åtgärder som riskerar att skada skyddade habitat inte får tillåtas.<sup>3</sup> Även om djup är kartlagt i stora delar av

---

<sup>2</sup> I den engelska versionen av art- och habitatdirektivet är det tydligare än den svenska versionen att det är hela områdets integritet som behöver beaktas. I art 6.3 i den engelska översättningen står det "integrity of the site" medan det i den svenska versionen står "det berörda området". Att det är påverkan på hela områdets integritet som ska bedömas framgår av praxis från EU-domstolen, se bland annat Sweetman C-258/11, punkt 41.

<sup>3</sup>Se Waddenzee, C-127/02, punkt 41 och Białowieżaskogen, C-441/17, punkt 112.

Bratten innebär det inte att man identifierat och närmare undersökt alla potentiella bubbelstrukturer i området. Föreningen vill också återigen lyfta vikten av att skydda hela Natura 2000-områdets integritet, inte enbart de utpekade Natura 2000-habitaten.

### *Bemötande av länsstyrelsens invändning om resurser*

Länsstyrelsens invändning om att det av resursskäl inte finns möjlighet att pröva varje enskild verksamhetsutövare är förstäelig sedd ur myndighetens perspektiv, och talar för att ett heltäckande förbud mot bottentrålning i området är den mest realistiska lösningen. Det är emellertid, i brist på en sådan reglering, länsstyrelsens skyldighet att pröva verksamheter som kan påverka det skyddade området. EU-rätten uppställer här strikta krav på medlemsstaterna, som inte utan vidare kan förbigås med hänvisning till myndighetens egna resurser.

Föreningen erinrar om Mark- och miljööverdomstolens<sup>4</sup> uttalanden i målet om Klarälvens erosionsskydd att även små ingrepp i Natura 2000-områden kan vara förbjudna om ekologiska funktioner kan påverkas.

"(...) påverkan på ekologiska processer och funktioner som är centrala för upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus i området får anses vara allvarliga och att även ett arealmässigt litet intrång som direkt påverkar en utpekad naturtyp som utgångspunkt ska bedömas restriktivt"

Mark- och miljööverdomstolen<sup>5</sup> har vidare uttalat sig om att de kumulativa effekterna av mindre ingrepp som kan påverka Natura 2000-områden kan behöva prövas – även när de sker *utanför* området i fråga:

"Mot bakgrund av den negativa påverkan som en fragmentering av lämpliga häckningsmiljöer har på den tretåiga hackspetten behöver även en bedömning göras av de kumulativa effekter som avverkning av flera områden utanför Natura 2000-området kan ha." (...) "Om det skulle behövas kan Skogsstyrelsen t.ex. förbjuda avverkning inom de frivilligt avsatta hänsynsområdena eller annars ange vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas inom de områdena."

Även många mindre ingrepp kan alltså aktualisera en prövning och förbud, om det finns en risk för skyddsvärdena i Natura 2000-områden. Det framgår vidare av EU-domstolens domar att äldre skador inte nödvändigtvis är en anledning till att låta skadande verksamhet fortgå, se exempelvis EU-domstolens dom *Doñana*.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2014:46.

<sup>5</sup> Mark- och miljööverdomstolen, dom den 11 juni 2024 i mål nr M 3677-23 om tretåig hackspett nära Natura 2000-området Brassberget.

<sup>6</sup> EU-domstolens dom i C 559/19 den 24 juni 2021, se punkterna 163-173.

Föreningen vill också påminna om den EU-rättsliga Estoppelprincipen, som Mark- och miljööverdomstolen<sup>7</sup> tog upp i ärendet om Åbyfjordens Natura 2000-område, som:

" innebär att ingen utlöpare av staten (t.ex. en myndighet) kan åberopa ett eventuellt bristfälligt genomförande av ett direktiv till stöd för ett agerande som innebär att unionsrätten inte upprätthålls på ett effektivt sätt."

#### *Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över Natura-2000*

Som bemötande av länsstyrelsens påstående att det är Havs- och vattenmyndigheten (HaV), och inte länsstyrelsen som ansvarar för tillsynen när det gäller påverkan från fisket i Natura 2000-området Bratten, anför föreningen följande.

Länsstyrelsen har, enligt 2 kap. 8 § punkten 6 miljötillsynsförordningen, ansvar för tillsynen i fråga om verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §.

Föreningen gör gällande att fiske är en sådan verksamhet som kan påverka miljön i ifrågavarande Natura 2000-området och att länsstyrelsen således ansvarar för att tillsyn över fiskeverksamheter som kan påverka miljön i Bratten.

HaV ansvarar för tillsynsvägledning för fiske och vattenbruk enligt 3 kap. 5 § punkten 6 miljötillsynsförordningen. HaV skulle med stöd av 2 kap. 3 § miljötillsynsförordningen kunna ha även ett operativt tillsynsansvar för hur fisket påverkar uppfyllandet av miljöbalken om det är så att ingen annan myndighet har det ansvaret. Så är emellertid inte fallet här eftersom det är författningsreglerat att länsstyrelsen har det ansvaret.

HaV utövar enligt 5 kap. 4 § förordning om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen tillsyn över att bestämmelser om fiske följs. Detta gäller då tillsyn över att fiskeregler följs och inte miljöbalkstillsyn. I tillsynen under fiskelagen ingår den tillsynen som länsstyrelsen nämner i beslutet, till exempel att övervaka fartygsrörelser genom att följa AIS-data.

I HaV:s vägledning (2013:13) om reglering av fiske i marina skyddade områden, avsnitt 6.4, framgår tydligt att det är länsstyrelsen som har det operativa tillsynsansvaret även i Natura 2000-områden till havs. Detsamma gäller enligt Naturvårdsverkets handbok "Förutsättningar för provningar och tillsyn i Natura 2000-områden".

---

<sup>7</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom i målet om ankring i Åbyfjorden den 12 mars 2021, mål nr M 2771-20.

Av 7 kap. 32 § miljöbalken är det också klart att bestämmelserna i balken, och dess förordningar, som gäller Natura 2000-områden även gäller Naturaområden belägna i Sveriges ekonomiska zon.

Trots att länsstyrelsen inte anser sig vara tillsynsmyndighet i frågan har myndigheten ändå prövat föreningens yrkanden i sak. Föreningen menar därför att domstolen kan pröva föreningens överklagande i sak, utan att först återförvisa målet till länsstyrelsen för prövning av hemställan i första instans.

För Naturskyddsföreningen, enligt fullmakt.

Stockholm dag som ovan



Rebecca Nordenstam  
Miljöjurist

Bilaga:

Presentation från SLU Aqua