



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Jorid Hammersland
 Tel: 08-698 1563
 jorid.hammersland
 @naturvardsverket.se

YTTRANDE
 2009-04-15 Dnr 127-2264-09 Nh

Länsstyrelsen i Hallands län
 AnnaKarin Sandholm
 301 86 Halmstad

Remissyttrande angående Greenpeace's avsikt att placera ut stenblock på Natura 2000-områdena Fladen och Lilla Middelgrund

Länsstyrelsen i Hallands län Dnr 511-3917-09

Naturvårdsverket har fått rubricerat ärende för yttrande från länsstyrelsen i Hallands län.

Bakgrund

Greenpeace har till Länsstyrelsen i Hallands län anmält avsikten att genomföra bevarandeåtgärder inom Natura 2000-områdena Fladen och Lilla Middelgrund. Greenpeace har därvid anført att tillstånd inte krävs för åtgärderna då dessa direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av de berörda områdena.

Åtgärden består i att trålningshinder i form av 1 m³ stenblock placeras på botten i Natura 2000 områdena. Totalt rör det sig om ca 300 stenar som placeras ut en och en med ett inbördes avstånd av 40-50 meter.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att det ankommer på Länsstyrelsen i Hallands län att utreda behovet av, samt i erforderlig utsträckning genomföra nödvändiga bevarandeåtgärder inom Natura 2000-områdena Fladen och Lilla Middelgrund. Greenpeace har därvid ingen möjlighet att själv inträda i länsstyrelsens roll i detta avseende.

Naturvårdsverket gör i sakfrågan bedömningen att utplaceringen av trålningshinder i form av stenblock kan utgöra en sådan betydande påverkan på miljön att tillståndsplikt föreligger enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Detta då garn och trålar m.m. som riskerar att fastna i stenblocken bland annat kan bidra till ett ökat så kallat spökfiske i respektive område. Naturvårdsverket anser att

denna och andra eventuella icke önskvärda effekter av de utplacerade stenblocken närmare måste utredas, för att frågan om åtgärden är tillståndspliktig eller ej slutligt ska kunna avgöras.

I det aktuella ärendet framgår inte i vilken utsträckning alternativa bevarandeåtgärder har utvärderats vid sidan av möjligheten att placera ut stenblock på havsbotten. Naturvårdsverket anser det vara angeläget att en sådan bedömning görs innan ärendet slutligen avgörs.

Naturvårdsverkets synpunkter

Jurisdiktionsfrågor rörande Fladen och Lilla Middelgrund

De berörda områdena är delvis belägna inom Sveriges sjöterritorium, delvis inom Sveriges ekonomiska zon. Enligt 7 kap. 32 § miljöbalken är miljöbalkens bestämmelser om särskilda skydds- eller bevarandeområden enligt EG:s direktiv om bevarande av vilda fåglar och bevarande av livsmiljöer, vilda djur och växter (Natura 2000-områden) tillämpliga i den ekonomiska zonen. Eftersom Sveriges län inte omfattar den ekonomiska zonen fastställs i bestämmelsen vilken länsstyrelse som avses vid tillämpningen av 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken. Av paragrafen framgår att detta är länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området. Med närmast det berörda området förstås det län där avståndet mellan Sveriges sjöterritorium och gränsen för Natura 2000-området är kortast.

Genom att miljöbalkens bestämmelser om Natura 2000-områden är tillämpliga i den ekonomiska zonen är även bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om vad som gäller vid en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken tillämpliga i zonen. Detsamma gäller miljöbalkens tillsynsbestämmelser i fråga om Natura 2000-områden och föreskrifter som meddelats med stöd av de bestämmelserna.

Av 3 § 1 st. 1p. lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon framgår vidare att bestämmelsen i 7 kap. 30 § miljöbalken är tillämplig i zonen. I denna bestämmelse stadgas att föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett Natura 2000-område och om ordningen i övrigt inom området, får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. Några sådana föreskrifter har inte meddelats för de ifrågakommande områdena.

Ovanstående innebär att reglerna om Natura 2000 är tillämpliga i såväl Sveriges sjöterritorium som i Sveriges ekonomiska zon. Däremot är inte övriga bestämmelser i miljöbalken tillämpliga i den ekonomiska zonen, varför det saknas legal grund för att, som Länsstyrelsen i Hallands län har planerat göra senast år 2010, bilda naturreservat (i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 4-8 §§ miljöbalken) i zonen. Naturreservat kan alltså endast bildas med stöd av miljöbalken i områden som ligger i Sveriges sjöterritorium.

Vad avses med nödvändig bevarandeåtgärd?

Vilken/vilka bevarandeåtgärder som är bäst lämpade för ett Natura 2000-område måste avgöras individuellt för varje sådant område. Själva grundsyftet med bevarandeåtgärderna – att uppnå gynnsam bevarandestatus – kan dock inte kompromissas bort. Det viktigaste är att den åtgärd som är nödvändig vidtas. Det är alltså inget självändamål att bilda naturreservat i alla områden om en annan åtgärd ger tillräckligt skydd. Som nämnts ovan finns inte heller den legala möjligheten att bilda naturreservat i Sveriges ekonomiska zon eftersom miljöbalkens bestämmelser i de delarna inte är tillämpliga i zonen.

I de Natura 2000-områden som utgörs av sjöar och vattendrag eller marina områden kan fiskelagstiftningen vara tillräcklig för att reglera fisket i syfte att upprätthålla gynnsam bevarandestatus. Naturvårdsverket rekommenderar enligt ”Vägledning för skydd av marina miljöer med höga naturvärden” Rapport 5739, att det i första hand värderas om fiskelagen är lämplig att använda för att införa regleringar för fiske i skyddade områden. Det är möjligt med stöd i fiskelagen att reglera fisket med hänsyn till naturvårdens intressen och på så vis minimera negativ påverkan. Värdering av lämplig lagstiftning måste ske i samarbete med Fiskeriverket.

I det förefintliga ärendet framgår inte i vilken utsträckning alternativa bevarandeåtgärder har utvärderats vid sidan av möjligheten att placera ut stenblock på havsbotten. Naturvårdsverket anser det vara angeläget att en sådan bedömning görs innan ärendet slutligen avgörs.

Ansvar för att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder inom Natura 2000-områden

Enligt 16 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ankommer det på myndigheterna att prioritera skyddsarbetet för de områden som har förtecknats som Natura 2000-områden enligt 15 § samma förordning samt 7 kap. 27 § miljöbalken. Inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden ska myndigheterna därvid vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. Med ”myndigheterna” ska i detta sammanhang förstås alla myndigheter som arbetar med skydd av natur. Detta gäller främst länsstyrelser, kommuner och Skogsstyrelsen, men omfattar inte sällan också exempelvis Fiskeriverket, Jordbruksverket, Boverket och Naturvårdsverket.

Vem som är tillsynsmyndighet för Natura 2000-områdena framgår av avsnitt A i bilagan till förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet för verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000 område om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av tillsyn enligt avsnitt A1-A25 i tillsynsförordningen.

Enligt 7 kap. 32 § miljöbalken är länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda Natura 2000-området, ansvarig tillsynsmyndighet då ett sådant område ligger i Sveriges ekonomiska zon.

Enligt 16 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ankommer således på Länsstyrelsen i Hallands län att tillse att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas inom dessa områden.

Inget hindrar länsstyrelsen att kontraktera eller annars anlita utomstående verksamhetsutövare för utförandet av beslutade bevarandeåtgärder. I detta fall skulle således Greenpeace kunna ges i uppdrag att utföra beslutade nödvändiga bevarandeåtgärder på länsstyrelsens uppdrag.

Det finns däremot ingen möjlighet för Greenpeace att självt inträda i länsstyrelsens roll i detta avseende. Greenpeace avsikt att placera ut stenblock på havsbotten kan således inte anses utgöra en verksamhet/åtgärd som direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av de berörda områdena. Således kan den tänkta verksamheten/åtgärden omfattas av bestämmelsen om tillståndsplikt i 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Tillståndsplikt enligt reglerna för Natura 2000

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Tillstånd krävs dock inte för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

Naturvårdsverket gör i sakfrågan bedömningen att utplaceringen av trålningshinder i form av stenblock kan utgöra en sådan betydande påverkan på miljön att tillståndsplikt föreligger enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Detta då garn och trålar m.m. som riskerar att fastna i stenblocken kan bidra till ett ökat spökfiske i respektive område. Det är inte tillräckligt preciserat hur det säkerställs att stenarnas positioner blir kända för samtliga fiskare i området. Naturvårdsverket anser att denna och andra eventuella icke önskvärda effekter av de utplacerade stenblocken närmare måste utredas, för att frågan om åtgärden är tillståndspliktig eller ej slutligt ska kunna avgöras.

Miljökonsekvensbeskrivning – MKB

Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning finnas i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

Enligt 6 kap. 7 § 4 st. miljöbalken ska, för verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område, en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och

29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen.

I det förefintliga ärendet har Greenpeace tagit fram en MKB för respektive område. Naturvårdsverket konstaterar att det i dessa dokument saknas beskrivning av konsekvenser av exempelvis oönskade effekter av spökfiske och hur det säkerställs att stenarna inte placeras på unika bottenmiljöer. Således innehåller inte MKB:erna de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Övriga frågor

Naturvårdsverket har med anledning av denna remiss även utrett huruvida de tänkta åtgärderna kan träffas av annan tillämplig miljörelaterad lagstiftning.

Utan att närmare redogöra för hur Naturvårdsverket har gjort bedömningen i sak, nöjer sig verket med att i denna del konstatera:

- Åtgärderna träffas inte av bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet. Detta då 9 kap. miljöbalken begränsas till att omfatta verksamheter knutna till mark, byggnader och anläggningar.
- Åtgärderna träffas inte av bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken om miljöskador. Detta då 10 kap. miljöbalken endast omfattar verksamheter som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Åtgärderna träffas inte av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken eftersom de inte träffas av definitionen av vad som avses med vattenverksamhet.
- Åtgärderna träffas inte av bestämmelsen i 15 kap. 31 § miljöbalken om dumpning eftersom det inte rör sig om kvittblivning av avfall.
- Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan bli aktuellt om åtgärderna inte bedöms vara tillståndspliktiga enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.
- Havsrättskonventionen (Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994) innehåller inga bestämmelser som reglerar verksamheter/åtgärder som den föreslagna.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma Länsstyrelsen i Hallands län på att ovan presenterade bedömningar har gjorts utifrån Naturvårdsverkets kompetens- och ansvarsområde. Övrigt behov av internationell samordning, bedömning av näringslivsaspekter (främst rörande fisket) och frågor kring olycksrisker m.m. har därmed inte beaktats.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektör Eva Smith .

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade direktören Anna Helena Lindahl, enhetschefen Björne Olsson, miljörettsjuristen Nils Hallberg samt handläggaren Jorid Hammersland, den sistnämnda föredragande.

Eva Smith

Jorid Hammersland

Kopia till

Samtliga länsstyrelser