

Bilaga 1

2018-10-31

Handläggare

Johanna Lindqvist

Avdelningen för verksamhetsstyrning

johanna.lindqvist@havochvatten.se

Direkt

0106896293

Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan

1. Inledning

Syftet med denna bilaga är att redogöra närmare för vilka möjligheter det finns för Sverige att införa ett starkt skydd för marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan. De verksamheter som utifrån Havs- och vattenmyndighetens förslag om opåverkade marina områden, se nedan figur 1, bedömts som relevanta att utreda regleringsmöjligheten av är:

- sjöfart,
- fiske,
- försvarets verksamhet,
- fysisk exploatering såsom exempelvis uppförande av vindkraftparker, sanduttag muddring, pålning och
- nedläggning av undervattenskablar och rörledningar.

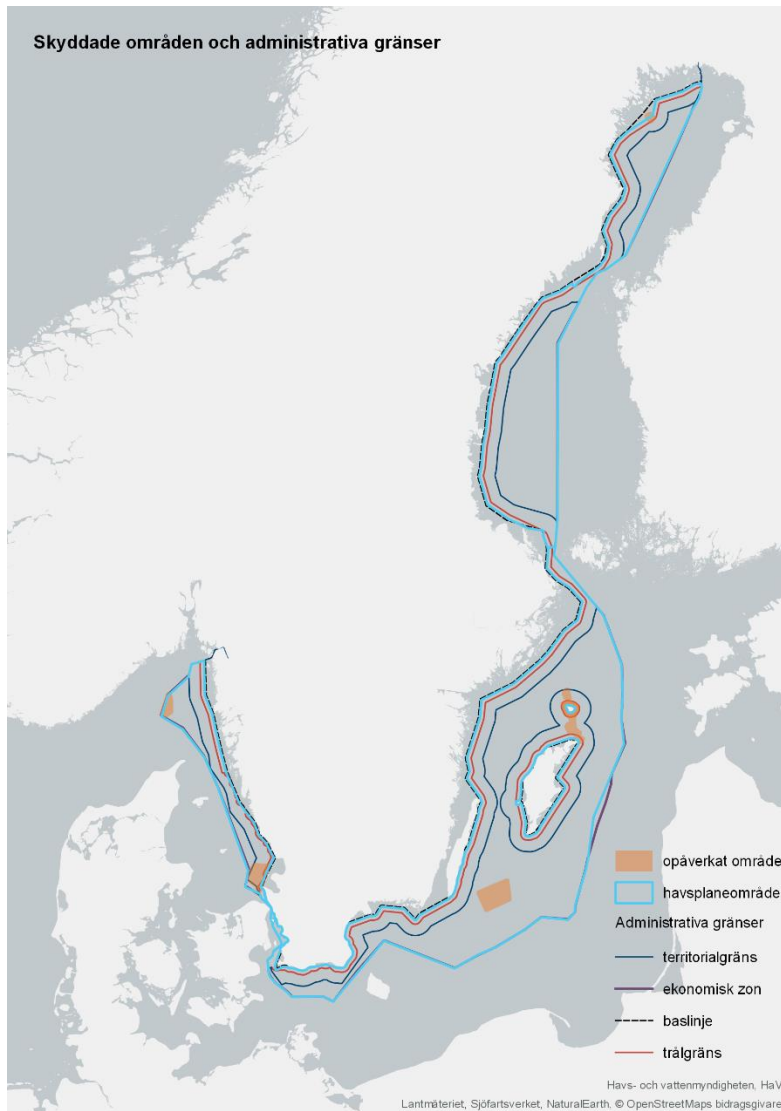
Vilka regler som kan införas inom marina skyddade områden beror på var i havsområdet området är beläget samt vilken typ av områdesskydd det handlar om. Sveriges indelning av olika maritima zoner har skett i enlighet med vad som anges i FN:s globala havsrättskonvention som ratificerats av Sverige.¹ De områden som föreslås inom ramen för detta projekt är belägna i Sveriges territorialhav eller i Sveriges ekonomiska zon.

Havs- och vattenmyndigheten kom i regeringsuppdrag M2017/02522/Nm fram till att det inte finns några verktyg i miljöbalken eller fiskelagstiftningen för att skydda ett område enbart med syftet att det ska vara ett referensområde. Inte heller den gemensamma fiskeripolitiken inom EU medger ett skydd med det syftet. Detta innebar enligt Havs- och vattenmyndigheten att syftet med skyddet måste vara att skydda och bevara de skyddsvärda naturvärden som finns i det aktuella området.² Denna slutsats vidhålls och det innebär att det vid framtida utpekande av nya skyddade områden är viktigt att det i beslutet om utpekande av ett visst område

¹ SÖ 2001:1.

² Se vidare Havs- och vattenmyndigheten, redovisning av regeringsuppdrag M2017/02522/Nm, sid. 51.

tydligt anges vad syftet med att skydda området är. Detta för att det ska finnas möjlighet att meddela föreskrifter och regleringar för bevarandeåtgärder som kopplar till syftet.



Figur 1.

2. Sjöterritorium och marina zoner

Enligt havsrättskonventionen har varje kuststat rätt att fastställa sitt *territorialhav* ut till en gräns av högst tolv nautiska mil från baslinjen. Vattnet innanför territorialhavet, dvs innanför baslinjen är kuststatens *inre vatten*. Inom det inre vattnet är kuststatens suveränitet fullständig i alla avseenden. I Sverige regleras avgränsningen av Sveriges sjöterritorium och

marina zoner genom lag (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och marina zoner.

Nästa zon är *territorialhavet*. I denna zon har kuststaten förutom rätten till oskadlig genomfart (artikel 17 havsrättskonventionen) full suveränitet. Inre vatten och territorialvatten har därför många likheter och kallas tillsammans för *sjöterritorium*.³ Såvitt avser rätten att reglera trafiken i territorialhavet har en kuststat rätt att reglera trafiken inom sitt territorialvatten genom att bestämma farleder och inrätta trafiksepareringssystem inom territorialhavet (artikel 22(3) havsrättskonventionen). Denna rätt måste dock utövas med hänsyn till bl.a. de rekommendationer som International Maritime Organization (IMO) tagit fram och till farleder som enligt hävd används för internationell sjöfart.⁴

Angränsande zon är ett havsområde beläget direkt efter territorialhavet och dess bredd får vara högst 24 nautiska mil från baslinjen (artikel 33 havsrättskonventionen). Inom denna zon kan kuststaten utöva nödvändig kontroll för att: (a) förhindra överträdelser av författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård inom dess territorium eller territorialhav och (b) bestraffa överträdelser av ovan nämnda lagar vilka begåtts inom dess territorium eller territorialhav.⁵

Sveriges angränsande zon regleras i lag (2017:1273) om Sveriges angränsande zon. Enligt 1 § i denna lag sträcker sig zonen 24 nautiska mil räknat från baslinjerna. Zonen omfattar de områden utanför, och i direkt anslutning till, sjöterritoriet som framgår av bilaga 5 till lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Enligt 2 § i lag om Sveriges angränsande zon får Sverige inom den angränsande zonen vidta åtgärder i enlighet med Förenta nationernas havsrättskonvention 1982 och vad som i övrigt följer av folkrätten för att 1) utöva nödvändig kontroll för att förhindra eller bestraffa överträdelser på svenskt territorium, inklusive territorialhav, av lagar och andra författningar som rör tullar, skatter, inresa eller hälsofrågor, och 2) skydda fornlämningar, fornfynd och andra föremål av arkeologiskt eller historiskt intresse.

Den *exklusiva ekonomiska zonen* (EEZ) sträcker sig högst 200 nautiska mil från baslinjen. Inom detta område har kuststaten exklusiv rätt att exploatera och förvalta naturresurserna som fisk, olja, gas och mineraler. Samtidigt är alla stater tillförsäkrade de grundläggande fria havsrättigheterna som rätten till fri sjöfart, utläggande av undervattenskablar och rörledningar och annan användning av havet i enlighet med folkrätten. Sveriges ekonomiska zon utgör inte en del av Sveriges territorium, utan är

³ Se 1-3 §§ lag (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och marina zoner.

⁴ Havs- och vattenmyndigheten, 2018-02-15, Förslag till Havsplan för Östersjön (samrådshandling), sid. 118, Mahmoud och Langlet, SOU 2010:91, Bilaga 2, sid. 444.

⁵ Mahmoud och Langlet SOU 2010:91, Bilaga 2, sid. 422.

ett område inom vilket Sverige har viss jurisdiktion.⁶ Omfattningen av denna jurisdiktion följer av havsrättskonventionen. Detta innebär att svensk lag inte gäller i den ekonomiska zonen som inom svenskt territorium, utan i princip endast om så är särskilt föreskrivet och i den utsträckning det är förenligt med den jurisdiktion som Sverige har i den ekonomiska zonen enligt havsrättskonventionen.⁷

Enligt artikel 56 i havsrättskonventionen finns det tre slags rättigheter som en kuststat har i sin ekonomiska zon:

1. suveräna rättigheter (nästan obegränsad kompetens) med avseende på att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångarna (både levande och icke levande) och andra ekonomiska resurser såsom att framställa energi från vatten, strömmar och vindar;
2. jurisdiktion (kompetens inom ramen för de internationella regler och normer som bestäms av IMO) med avseende på att uppföra och använda konstgjorda öar, anläggningar, marinvetenskaplig forskning och skyddet och bevarandet av den marina miljön;
3. andra rättigheter (begränsad kompetens) som följer av andra delar av konventionen såsom de rättigheter en kuststat kan utöva i den angränsande zonen där en sådan zon bildats. När staten utövar sina rättigheter i den ekonomiska zonen ska den ta vederbörlig hänsyn till andra staters rättigheter.⁸

Alla kuststater har rätt till *kontinentalsockel*. För Sveriges del regleras detta genom lag (1996:314) om kontinentalsockeln. Lagen reglerar utvinning av mineralfyndigheter och sedimentärt fiske på Sveriges kontinentalsockel. Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess tillgångar tillkommer alltid kuststaten. Det finns dock möjlighet för kuststaten att meddela tillstånd för annan att utöva dessa verksamheter. Andra stater har enligt havsrättskonventionen (artikel 79) rätt att lägga ned undervattenskablar och rörledningar på kuststatens kontinentalsockel. I Sverige krävs först en tillståndsprövning av regeringen och ett tillstånd får förenas med villkor för att bl.a. skydda miljön, se exempelvis 4 § lag om kontinentalsockeln.

⁶ Prop. 1997/98:90 sid. 237, följdlagstiftning till miljöbalken.

⁷ A.a. sid. 444.

⁸ Sammanfattning från Mahmoud och Langlet A.a. på sid. 422.

3. Aktuella skyddsformer och regleringsmöjligheter

3.1 Inledning

Nedan anges de skyddsformer eller andra regleringsmöjligheter som bedöms aktuella att använda sig av när det gäller skydd av de fem områden där en process för skydd nu tas fram.

Såvitt avser tillämpningen av miljöbalken gäller den som huvudregel endast inom det nationella territoriet, dvs. fram till territorialgränsen. Undantag från detta är reglerna om dumpning i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken, vilka gäller även i den ekonomiska zonen. Likaså gäller miljöbalkens regler om skydd för Natura 2000-områden enligt 7 kap. 32 § miljöbalken.⁹

Det geografiska tillämpningsområdet för bestämmelser i miljöbalken kan även sträcka sig utanför den svenska territorialgränsen enligt bestämmelser i annan lagstiftning om det är särskilt föreskrivet. Det viktigaste exemplet är lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Enligt 2 § i denna lag ska den som bedriver sådan verksamhet som anges i 5 § (utforskar, utvinner eller på annat sätt nyttjar naturtillgångar, uppför eller använder konstgjorda öar eller i kommersiellt syfte uppför eller använder anläggningar eller andra inrättningar) iaktta de bestämmelser som finns i 2 kap. miljöbalken. Vidare ska även andra som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver verksamhet där vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön. Enligt 2 § andra stycket i lag om ekonomisk zon får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön.

Om en verksamhet, åtgärd eller anläggning som omfattas av balkens tillämpningsområde även regleras av annan lagstiftning ska dessa lagar tillämpas parallellt om inget annat anges.¹⁰

3.2 Nationalpark

En nationalpark bildas efter beslut av regeringen (riksdagens medgivande måste ha först ha inhämtats). En nationalpark måste vara belägen på fastigheter som ägs av staten. Ett marint område måste vara beläget inom Sveriges sjöterritorium för att kunna utses till nationalpark. I beslutet att förklara ett område som nationalpark ska anges vilket syfte utpekanden har. Enligt 7 kap. 2 § miljöbalken så ska syftet vara att bevara ett större

⁹ 1 kap. 2 § miljöbalken.

¹⁰ Prop. 1997/98:90 sid. 198.

sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

Efter beslut om att inrätta en nationalpark får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten. Föreskrifter av det avsedda slaget ges i nationalparksförordningen (1987:938) och efter bemyndigande av regeringen av Naturvårdsverket.

Föreskrifter om rätten för allmänheten att vistas inom nationalparken och om ordningen i övrigt kan meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken. De ska enligt lagtexten behövas för att tillgodose syftet med skyddet och alltså inte göras mera ingripande än som är motiverat av skyddsbehovet. Exempel på åtgärder som kan förbjudas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken är t.ex. att åka vattenskidor, ankra med båt, lägga ut bojar och att lägga upp båt på land. Passage till fots, med cykel eller båt eller ridning kan inskränkas till vissa leder. Såvitt avser möjligheten att inskränka båttrafik kan det ske med stöd av såväl ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken eller med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300), som bemyndigar länsstyrelsen att föreskriva om begränsningar och förbud, om föreskriften behövs från miljösynpunkt (dock ej i allmänna farleder).

3.3 Naturreservat

Ett mark- eller vattenområde kan utses till naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda eller bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet (7 kap. 5 § miljöbalken). Området måste vara beläget inom svenskt territorium för att kunna skyddas som naturreservat.

I beslutet om bildande av naturreservat ska förutom skälen för att naturreservatet bildas även anges vilka inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med skyddet. En inskränkning kan exempelvis vara att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året. I praxis har dessutom förekommit förbud att ändra befintlig byggnad eller anläggning för annat än lantbrukets behov, anlägga väg, campingplats, brygga eller luftledning, utföra muddring, uppföra flaggstång eller mast, sätta upp tavla eller skylt, ta bort eller skada stenmur eller odlingsröse, ta bort döda träd och vindfällen, bränna ris m.m. Som exempel på föreskrifter som är vanliga för marina naturreservat kan nämnas förbud mot uppförande av båthamn, förbud mot vattenbruk i området samt förbud att föra in främmande arter eller populationer. Även mer tillfälliga verksamheter som kan motverka syftet med reservatet, t.ex. överflygning, trafik med motordrivet fordon eller motorbåt, ridning och anordnande av orienteringstävling eller skytte kan förbjudas.

Beslut om inskränkningar i användandet av området kan också meddelas vid ett senare tillfälle om det uppstår nya skäl eller behövs ytterligare inskränkningar för att uppnå syftet med skyddet. Föreskrifterna kan antingen ange att vissa verksamheter kräver tillstånd eller så kan de vara helt förbjudna och i sådana fall krävs en dispens för att få utföra åtgärden. För sådana föreskrifter som är väsentliga för skyddet av området bör dispens enligt 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken komma i fråga bara i sällsynta undantagsfall.

Möjligheten att införa ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken om rätten att färdas och vistas inom ett område gäller även vid inrättande av naturreservat. Föreskrifterna kan rikta sig även till markägaren och andra med särskild rätt till fastigheten, t.ex. arrendatorer. I den mån det gäller en begränsning av betydelse för deras ekonomiska utnyttjande av fastigheten ska dock inte denna bestämmelse användas, utan föreskrifter istället meddelas med stöd av 7 kap. 5 §, som särskilt riktar sig mot denna kategori.¹¹

Vid bestämmandet av gränserna för ett naturreservat bör beaktas att skyddsvärden för biologisk mångfald kan behöva en "buffertzona". Detta innebär att ett naturreservat bör kunna täcka en större yta än det område som är i omedelbart behov av skydd.¹²

Beslut om inrättande av en nationalpark eller ett naturreservat och antagande av föreskrifter för områdena får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 § miljöbalken).

¹¹ Bengtsson m.fl. Miljöbalken en kommentar, Zeteo 2018, kommentaren till 7 kap. 30 § miljöbalken.

¹² Prop. 1997/98:45 sid. 71 f.

3.4 Natura 2000-område

Enligt 7 kap. 28 § miljöbalken får regeringen förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet¹³ och/eller art- och habitatdirektivet.¹⁴ Efter att ett område har pekats ut har medlemsstaten en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper och de arter som finns i områdena. Det föreskrivs också att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder i de särskilda bevarandeyrådena för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts.¹⁵ Hur medlemsstaterna ska uppnå detta avgör de själva. Ett område som utsetts som Natura 2000-område kan exempelvis även skyddas som nationalpark, naturreservat eller någon annan möjlig skyddsform enligt 7 kap. eller genom avtal med markägarna.

Alla områden som utsetts som Natura 2000-områden har status som riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Detta får betydelse vid beslut om användning av de aktuella områdena som påverkar Natura 2000-områdena på ett betydande sätt. För det fall en planerad verksamhet eller åtgärd kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt krävs ett särskilt Natura 2000-tillstånd, se 7 kap. 28 a § miljöbalken. Tillstånd till verksamhet får endast lämnas om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte 1) kan skada den livsmiljö eller livsmiljöer som avses att skyddas, 2) 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. Under vissa omständigheter, se 7 kap. 29 § miljöbalken, kan efter regeringens tillåtelse tillstånd meddelas trots att det sker en sådan påverkan som anges i 7 kap. 28 b § miljöbalken. För att tillstånd i sådana fall ska kunna meddelas krävs att 1) det saknas alternativa lösningar, 2) det handlar om tvingande orsaker av ett väsentligt allmänintresse, och 3) kompensationsåtgärder vidtas så att bevarandesyftet med aktuellt område ändå kan uppnås. Även verksamheter eller åtgärder som sker utanför Natura 2000-området kan kräva tillstånd.¹⁶

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

¹⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

¹⁵ Artikel 6 i art- och habitatdirektivet.

¹⁶ Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-10-14 i M 10231-13 och Naturvårdsverkets handbok 2017:1 Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden sid. 70.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken meddela generella ordningsföreskrifter för rätten att färdas och vistas i området och om ordningen i övrigt inom området.¹⁷

3.5 Ospar och Helcom MPA

Sverige har även förbundit sig att skydda de marina områden som har pekats ut inom ramen för Helcom-konventionen för Östersjön, så kallade Helcom MPA-områden och områden i Nordostatlanten enligt Ospar-konventionen, så kallade Ospar MPA-områden. Skyddet avser att skydda ekologiska processer och förvaltningsplaner ska utarbetas. Områdena i sig har inte något rättsligt skydd. Sverige har dock vid inrättandet av sådana områden ofta valt områden som samtidigt helt eller delvis utgör Natura 2000-områden, för att områdena ska ha ett skydd i enlighet med Natura 2000-bestämmelserna. En bevarandeplan enligt Natura 2000-regelverket har godkänts som ett tillräckligt skydd (17 § förordningen om områdes-skydd (1998:1252)).

Ospar och Helcom MPA är viktiga för att skydda de livsmiljöer och arter som är specifika för Nordostatlanten respektive Östersjön. Genom att kombinera utpekande av Helcom eller Ospar MPA med exempelvis sektorslagstiftning inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken inom EU kan ett starkt skydd erbjudas för de aktuella livsmiljöerna och arterna.

3.6 Föreskrifter enligt havsplaneringsförordningen

Genom miljöbalken och havsplaneringsförordningen (2015:400) har Sverige införlivat EU:s ramdirektiv för havsplanering¹⁸ i svensk lagstiftning. Havsplanerna anges de användningsområden som bedömts som de mest lämpliga och som äger företräde framför annan användning. De användningar som kommer att framgå av planerna är: attraktiva livsmiljöer, energiutvinning, försvar, generell användning, natur, sjöfart och yrkesfiske. Havsplanerna ska bl.a. bidra till att god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls vilket är det övergripande målet inom havsmiljöförvaltningen. När planerna väl är beslutade kommer regering och myndigheter arbeta för att uppfylla dem.

Regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av 4 kap 10 § andra stycket miljöbalken om sådana förbud och begränsningar som i fråga om verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen. Regeringen har genom 16 § i havsplaneringsförordningen (2015:400), föreskrivit att Havs- och vattenmyndigheten, om det behövs för att uppnå syftet med en havsplan, ska ta fram förslag till

¹⁷ Prop. 2007/08:154 sid. 14.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv för havsplanering (2014/89/EU).

föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område. Föreskrifterna beslutas sedan av regeringen. Det finns således en möjlighet att genom föreskrifter förbjuda och begränsa vissa verksamheter. Av förarbetena framgår att det kan bli aktuellt framförallt i de fall där en samexistens inte är möjlig, dvs två intressen stör varandra på ett så påtagligt sätt att det bör införas en möjlighet att exkludera eller begränsa viss användning.¹⁹ Möjligheten att meddela föreskrifter med stöd av havsplaneringsförordningen kan dock inte sträcka sig längre än den befogenhet som havsrättskonventionen medger, vilket bl.a. innebär att det inte är möjligt att inom Sveriges ekonomiska zon begränsa internationell sjöfart genom antagande av föreskrifter gällande förbudsområden, trafiksepareringssystem m.m.

3.7 Reglering av fisket i marina skyddade områden inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik eller genom nationell lagstiftning

3.7.1 EU:s gemensamma fiskeripolitik

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har medlemsstaterna överlämnat exklusiv kompetens till EU för att reglera bevarandet av havets biologiska resurser.²⁰ Medlemsstaterna får endast införa fiskeregleringar där beslutsbefogenheter har återlämnats genom bemyndigande i EU:s rättsakter, bl.a. för att säkerställa att fiskets effekter på marina ekosystem minimeras och för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning.²¹

När det gäller återlämnande av kompetens har medlemsstaterna fått befogenhet att begränsa tillträdet för andra medlemsstaters fiskefartyg till det område, under medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion, som sträcker sig 12-nautiska mil från baslinjerna.²² Sveriges möjlighet att begränsa tillträde styrs dock även av de mellanstatliga avtal som ingåtts med bl.a. Danmark. Detta innebär att det även inom svenskt territorialhav där EU återlämnat kompetens ändå finns områden där andra medlemsstater har tillträde, och restriktioner eller förbud gällande fisket måste genomföras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Detta

¹⁹ Prop. 2013/14:186 sid. 21.

²⁰ Artikel 3.1.d fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

²¹ Fiskelagen är dock tillämplig inom Sveriges ekonomiska zon och därmed får Sverige meddela föreskrifter inom fritidsfisket så länge inte EU har exklusiv kompetens.

²² Se artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (grundförordningen) och 13 a § fiskelagen (1993:787).

innebär att Sverige dels inom områden i svenskt territorialhav där andra medlemsstater har tillträde, dels inom Sveriges ekonomiska zon får hantera begränsningar av fisket genom den gemensamma fiskeripolitiken, se närmare om detta under avsnitt 4.2.2.

3.7.2 Nationell lagstiftning

EU:s exklusiva kompetens innebär att det endast är inom områden där andra medlemsstater inte har tillträde till yrkesmässigt fiske som Sverige har jurisdiktion att införa nationell lagstiftning som förbjuder eller begränsar såväl yrkesfiske som fritidsfiske.²³ I Sveriges sjöterritorium är detta område de områden som finns innanför trålgränsen.²⁴ Trålgränsen går normalt ca fyra nautiska mil (en nautisk mil motsvarar 1852 meter) utanför baslinjerna men i Kattegatt tre nautiska mil utanför kustlinjen.²⁵ Trålgränsen har dragits så att den i det närmaste överensstämmer med yttre gränsen för det område längs våra kuster där inga andra nationer har tillträde för yrkesmässigt fiske. I avsnitt 4.2.1 redogörs för vilka restriktioner som kan införas inom marina skyddade områden innanför trålgränsen med stöd av fiskerilagstiftningen eller miljöbalkens områdes-skyddsbestämmelser.

4. Reglering av verksamheter

4.1 Sjöfart

4.1.1 Territorialhavet

Inom territorialhavet har Sverige suveränitet, vilket innebär obegränsad rätt att reglera olika verksamheter, med undantag för andra staters rätt till oskadlig genomfart med fartyg. Sverige har rätt att reglera fartygstrafiken inom territorialhavet genom att bestämma farleder och inrätta trafik-separeringssystem. Denna rätt måste dock utövas med hänsyn till IMO:s rekommendationer.²⁶ Av IMO antagna bestämmelser om ruttsystem för den internationella sjöfarten gäller såväl inom svenskt sjöterritorium som ekonomisk zon (i de fall de är obligatoriska). Detta regleras genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:157) om

²³ Vid sidan av bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken råder delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna på fiskets område (artikel 4.2 d FEUF). Detta innebär att då EU inte reglerat en viss fråga kan medlemsstaterna själva göra det.

²⁴ 1 kap. 5 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

²⁵ Ibid.

²⁶ Havs- och vattenmyndigheten, 2018-02-15, 1 Förslag till Havsplan för Östersjön (samrådshandling), sid. 118.

ruttsystem och andra av IMO särskilt beslutade sjötrafikregler. I föreskriftens allmänna råd framgår att fartyg även bör följa de av IMO rekommenderade ruttsystemen.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler gäller även för framdriften av fartyg. Det finns emellertid inga specialregler för kontroll av förorening från fartyg i miljöbalken. Sådana frågor finns istället i annan lagstiftning som framförallt är kopplad till den internationella regleringen av utsläpp av skadliga ämnen till havs. Detta har exempelvis skett genom konventionen om förhindrande av havsförorening från fartyg (International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships (MARPOL 73/78)).²⁷ MARPOL-konventionens regelverk finns införlivade i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, TSFS 2010:96, om åtgärder mot förorening från fartyg. Den lag och förordning som huvudsakligen ligger till grund för de föreskrifter som Transportstyrelsen utfärdar vad gäller miljöskydd är lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. Föreskrifterna finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:96) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Rätten att till skydd för miljön reglera sjöfarten innebär att Sverige får förbjuda sjöfart inom delar av sitt sjöterritorium, men även denna rätt begränsas av Sveriges internationella åtaganden och vad som överenskommits inom IMO (se artikel 17-23 havsrättskonventionen).²⁸ Detta innebär att Sverige som ett led i skyddet av den marina miljön kan upprätta skyddade zoner inom sitt territorialvatten. Möjligheten inom territorialvattnet är allmän och gäller alla kuststater. En skyddad zon inom territorialhavet ska dock anmälas till IMO och samordnas genom IMO med de behov som andra stater har avseende internationell sjöfart. För Sveriges del gäller denna möjlighet i territorialvatten i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak.²⁹

Det finns inte någon legal definition av vad som ska anses utgöra en farled. I princip kan varje vattenområde som används för fartygstrafik sägas utgöra en farled. Vanligen avses dock med farled en led för den civila sjöfarten som har märkts ut dels i geografin genom fyrar, sjömärken och andra sjösäkerhetsanordningar, dels i de för området gällande sjökorten.³⁰

Farlederna finns angivna i Sjöfartsverkets författningssamling (SJÖFS 2013:4). Alla farleder är normalt markerade med en linje i sjökorten, men det framgår inte av sjökortet vilka farleder som är allmänna eller inte.

²⁷ Michanek och Zetterberg, Miljöbalken, upplaga 2, sid 444.

²⁸ Said Mahmoud och David Langlet, SOU 2008:48, Bilaga 4, sid. 457.

²⁹ Mahmoud och Langlet, SOU 2008:48, Bilaga 4, sid. 523.

³⁰ Johan Schelin, Promemoria "Vissa farleds- och hamnfrågor", utarbetad på uppdrag av Näringsdepartementet, 2017-11-30, sid 55.

Oavsett om det finns en farled så är fartyg fria att köra vilka farleder eller vägar på havet som de önskar, under förutsättning att det finns tillräckligt djup och tillräcklig bredd samt att fartbegränsningar hålls och att inga andra överträdelser görs såsom att passera genom fågelskyddsområde, militärt område eller motsvarande. Det gör att det inte är möjligt att från samhällets sida direkt styra fartygens rutter eller att styra fartyg till eller från en farled, utan detta sker huvudsakligen utifrån fastlagda (fysiska) restriktioner och begränsningar, samt därefter utifrån rådande vind- och siktförhållanden.³¹

Inrättande av allmänna farleder och möjligheten att avlysa en allmän farled regleras i lag (1983:293) om ingrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Enligt 2 § i lagen ska en allmän farled (eller allmän hamn) helt eller delvis avlysas om:

1. farleden eller hamnen inte kan användas för sitt ändamål utan att säkerheten äventyras,
2. farleden eller hamnen inte behövs för sitt ändamål,
3. farleden eller hamnen inte sköts så att dess ändamål tillgodoses.

Enligt 3 § i samma lag får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter om hur den allmänna farleden ska ordnas och begagnas, om det är påkallat med hänsyn till det ändamål som en allmän farled ska tillgodose, skyddet för hälsan eller miljön eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser, säkerheten i farleden eller i övrigt med hänsyn till allmänna intressen eller enskild rätt. Det finns således en lagreglerad möjlighet att avlysa en farled. Vid meddelande av föreskrifter för nationalparker eller naturreservat kan noteras att förbud mot muddring etc ofta brukar undantas inom farleds-område om muddring behövs för att underhålla farleden.

Länsstyrelserna har viss föreskriftsrätt enligt sjötrafikförordningen (1986:300) och får inom Sveriges sjöterritorium meddela föreskrifter som bl.a. behövs av miljöskäl, om t.ex. fartbegränsning eller begränsning för fartyg att utnyttja ett vattenområde, se 2 kap. 2 § andra stycket sjötrafikförordningen. Sådana förbud får dock enligt samma bestämmelse inte avse handelssjöfarten i allmän farled.

Det finns således ingen legal möjlighet för länsstyrelsen att genom förbud förhindra handelssjöfart i en allmän farled (se 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen). För det fall farleder innebär störningar på ett område som ska vara opåverkat får sådana frågor fall lösas genom att framföra förslag om att flytta farleden eller att införa exempelvis lotsplikt genom föreskrifter från behörig myndighet på det området. Det är Transportstyrelsen som

³¹ Åtgärdsvalsstudie Farleder till Stockholm, ärendenummer TRV 2016/23963, 2017-02-09, sid 36.

meddelar föreskrifter om var lots måste anlitas inom svenskt sjöterritorium. I Sverige råder generell lotsplikt på så kallat inre vatten. Transportstyrelsen är den myndighet som skriver regler i detalj om var och för vilka fartyg denna lotsplikt gäller. Reglerna finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:88) om lotsning. Sjöfartsverket är den myndighet som beslutar om inrättande av en ny farled i enlighet med vad som anges i lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. För att en allmän farled ska kunna inrättas måste först regeringen i vissa fall tillåtlighetspröva inrättandet, se 17 kap 1 § 2 punkten miljöbalken och 3 § lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

4.1.2 Sveriges ekonomiska zon

I Sveriges ekonomiska zon har Sverige rätt att utpeka skyddade områden med stöd av exempelvis gemensamhetsrätten³² eller inom ramen för Helcom eller Oskar. Sverige har således rätt att inrätta skyddade områden inom den ekonomiska zonen, och inom ramen för den jurisdiktion som havsrättskonventionen och EU-rätten medger förvalta dessa områden och införa restriktioner för områdenas nyttjande.

Enligt 7 kap. 32 § första stycket miljöbalken med hänvisning till 27 § i samma kapitel, ska bestämmelserna om Natura 2000 tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. I andra stycket görs dock en reserverande hänvisning till 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. I 10 § anges följande:

Tillämpningen av denna lag samt de föreskrifter och andra beslut som meddelas med stöd av lagen får inte medföra någon inskränkning av de enligt folkrätten gällande rättigheterna till fri sjöfart i den ekonomiska zonen och till överflygning av zonen och inte heller av några andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

Detsamma gäller i fråga om tillämpningen av de bestämmelser i miljöbalken som anges i 3 § och föreskrifter och andra beslut som meddelas med stöd eller för verkställighet av de bestämmelserna samt i fråga om tillsynen över att bestämmelserna och besluten följs. De bestämmelser som anges i 3 § i samma lag är bl.a. särskilda skyddade naturområden i 7 kap. 27–30 och 32 §§ miljöbalken.

I förarbetena till 7 kap. 32 § miljöbalken, anfördes bl.a. följande.³³

³² Enligt art- och habitatdirektivet och fågelsdirektivet, se även artikel

³³ Prop. 2007/08:154 s. 9–16.

Att art- och habitatdirektivet är tillämpligt i den ekonomiska zonen har blivit klarlagt genom rättspraxis från EG-domstolen (dom i mål C-6/04). Enligt EG-domstolen är direktivet tillämpligt i den ekonomiska zonen eftersom kuststaterna har jurisdiktion i frågor som regleras i direktivet. Den slutsats som kan dras av EG-domstolens dom är att direktivet är tillämpligt i den utsträckning som medlemsstaterna har jurisdiktion i de frågor som direktivet omfattar, dvs. i den utsträckning jurisdiktionen är förenlig med havsrättskonventionen.

Detta innebär bl.a. att Sverige saknar jurisdiktion att förbjuda internationell sjöfart genom dessa skyddade områden. För det fall internationell sjöfart behöver regleras inom de skyddade områdena får det ske inom ramen för IMO. Detta har exempelvis för Östersjön skett genom att havsområdet (förutom vissa ryska delar) har utsetts till PSSA-område (Particularly Sensitive Sea Area), och att det inom områden kring Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank utpekats som Atb (Areas to be Avoided). Eftersom detta inte är ett tvingande förbud saknar Sverige dock möjlighet att vidta skyddsåtgärder gentemot fartyg som inte följer rekommendationerna.³⁴

I förslag till havsplaner för Sverige³⁵ anges vilka ytor Sverige prioriterar för sjöfart och vilka områden det anses att sjöfarten bör undvika. Sveriges och andra länders havsplaner kommer därmed vara vägledande i det internationella arbetet inom Helcom och IMO kring trafiksepareringssystem och förbudsområden för sjöfart. Med tiden kan havsplanerna också vävas in i de system för dynamisk ruttoptimering och Sea Traffic Management, STM, som är under utveckling inom sjöfarten.³⁶ Nationell havsplanering av den ekonomiska zonen innebär inte någon möjlighet att avstänga ett havsområde för sjöfart om detta inte godkänns av IMO på grund av att den ekonomiska zonen redan har förklarats som PSSA.³⁷ Detta innebär att havsplanerna inte kommer att vara direkt styrande för sjöfarten.³⁸

³⁴ Said Mahmoud och David Langlet, SOU 2008:48, Bilaga 4, sid. 480.

³⁵ <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/havsplaner/forslag-till-havsplaner.html>

³⁶ Hammar och Larsson, "Havsplanering kan minska konflikter och främja helhetssyn på miljön", Havsmiljöinstitutets rapport 2017:2, Åtgärder för att minska sjöfartens påverkan på miljön, sid. 19.

³⁷ Mahmoud och Langlet, SOU 2010:91, Bilaga 2, sid. 448

³⁸ Hammar och Larsson, "Havsplanering kan minska konflikter och främja helhetssyn på miljön", Havsmiljöinstitutets rapport 2017:2, Åtgärder för att minska sjöfartens påverkan på miljön, sid. 19.

De problem som sjöfarten medför för miljötillståndet i Sveriges marina vatten är ett sådant miljöproblem som omfattas av ”Rekommenderade gemenskapsåtgärder” i artikel 15 i havsmiljödirektivet³⁹. Enligt denna artikel ska en medlemsstat som identifierar ett problem som påverkar miljötillståndet i dess marina vatten och som inte kan lösas med åtgärder på nationell nivå, eller som har samband med annan gemenskapspolitik eller annat internationellt avtal, informera kommissionen om detta och lämna in underlag för att motivera ståndpunkten. I artikel 15.2 i direktivet anges att när gemenskapens institutioner måste agera, ska medelstaterna lämna lämpliga rekommendationer till kommissionen och rådet till åtgärder avseende de problem som avses i punkt 1. Det anges vidare att om inte annat anges i relevant gemenskapslagstiftning så ska kommissionen reagera på varje sådan rekommendation inom sex månader och ska, på lämpligt sätt, beakta rekommendationerna vid framläggandet av därmed sammanhängande förslag för Europaparlamentet och rådet. Sveriges skyldighet att informera kommissionen enligt artikel 15.1 har införts i svensk rätt genom 38 § i havsmiljöförordningen (2010:1341). Enligt denna bestämmelse är det Havs- och vattenmyndigheten som ska informera regeringen om sådana problem för miljötillståndet i Sveriges marina vatten och till regeringen lämna ett sådant underlag eller sådana rekommendationer som avses i artikel 15.1 havsmiljödirektivet.

4.2 Fiske

4.2.1 Reglering innanför trålgränsen

Innanför trålgränsen, se ovan avsnitt 3.7, finns möjlighet att införa restriktioner eller förbud gällande såväl yrkesfiske som fritidsfiske med stöd av fiskelagstiftningen eller miljöbalkens bestämmelser om föreskrifter med stöd av 7 kap. miljöbalken. Det måste från fall till fall avgöras vilken typ av reglering som är bäst lämpad för att säkerställa bevarandemålen i det skyddade området. (Såvitt avser bestämmelser enligt 7 kap. miljöbalken, se ovan avsnitt 3.2-3.4).

Den nationella lagstiftningen inom fiskets område utgörs främst av fiskelagen och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen där bemyndigande ges till Havs- och vattenmyndigheten att införa föreskrifter för fisket med hänsyn till naturvårdens intressen och fiskevården.⁴⁰ När det gäller naturvårdens intressen avses annat skydd av naturen från fiskets påverkan än beståndsvårdande åtgärder. I sådana fall får föreskrifterna dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

⁴⁰ 19-20 §§ fiskelagen och 2 kap. 7 och 12 §§ fiskeförordningen.

Syftet med bestämmelsens införande var att inom ramen för fiskerilagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur och att harmonisera bestämmelserna på fiskets område med övrig lagstiftning såsom skogsvårdslagen.⁴¹ Fiskelagen gäller rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon enligt 1 § fiskelagen. Vid utformning av nationell lagstiftning ska åtgärderna vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i grundförordningen och vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

4.2.2 Reglering inom Sveriges ekonomiska zon och områden i territorialhavet där andra medlemsstater har tillträde till fisket

Det framgår av målen i artikel 2 i grundförordningen att den gemensamma fiskeripolitiken bl.a. ska genomföra en ekosystemansats och tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen samt vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet. Förvaltningsåtgärder som enligt grundförordningen kan antas omfattar bl.a. beslut om zoner eller perioder inom vilka fiskeaktiviteter är förbjudna eller begränsade, andra tekniska regleringar som t.ex. kan innebära förbud mot eller användningsbegränsningar av vissa redskap samt andra särskilda åtgärder för att minska fiskets inverkan på de marina ekosystemen.

Genom artikel 11 i kombination med artikel 18 i grundförordningen finns det nu en regionaliserad process för att anta nödvändiga fiskeregleringar för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning inom vatten som ligger under medlemsstatens överhöghet (territorialvatten) eller jurisdiktion (EEZ). Tidigare antogs sådana åtgärder genom ordinarie lagstiftningsförfarande, där rådet och parlamentet beslutar gemensamt. I artikel 11.1 framgår att det inte krävs något samråd med andra medlemsstater om bevarandeåtgärderna enbart omfattar egna fartyg. Om andra medlemsstater berörs av planerade fiskeregleringar, har kommissionen getts befogenhet att anta sådana åtgärder genom en delegerad akt efter att berörda medlemsstater lämnat in en överenskommen gemensam rekommendation. Dessa åtgärder utgör därefter en direktverkande förordning. I de fall medlemsländerna inte kan komma överens om gemensamma rekommendationer, får kommissionen lägga fram ett förslag som sedan kan antas genom ordinarie lagstiftningsförfarande. Genom förfarandet i artikel 11 tillsammans med artikel 18 i grundförordningen har det införts en regionaliserad process som innebär att berörda medlemsländer får samarbeta för att ta fram gemensamma rekommendationer om lämpliga fiskereglerande åtgärder.

⁴¹ Prop. 1992/93:232 s. 44 f.

Processen kan användas för att införa bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att kunna efterleva de skyldigheter som följer av art- och habitatdirektivets artikel 6, fågeldirektivets artikel 4 samt havsmiljödirektivets artikel 13.4. Förbud som införs med stöd av artikel 11 kan endast omfatta fiskefartyg och har ingen påverkan på övrig sjöfarts rätt att trafikera områdena. När det gäller reglering av fritidsfiske inom ett artikel 11-förfarande har detta inte införts än i någon delegerad förordning, ett sådant införande kan ur miljösynpunkt innebära ett mervärde.

Att numera även kraven i havsmiljödirektivet på att nå god miljöstatus kan läggas till grund för att reglera fisket med stöd i grundförordningen innebär även att bl.a. Ospar- och Helcom-områden kan skyddas från sådant fiske som kan innebära att man inte uppnår bevarandemålen i det skyddade området på samma sätt som Natura 2000-områden. Det innebär vidare att fler livsmiljöer och arter än de som listas inom Natura 2000-systemet som skyddsvärda kan skyddas med stöd av en gemensamt antagen begränsning av fisket eftersom dessa är viktiga för att nå god miljöstatus i havsmiljön. Ett exempel på detta är Västra Bratten, som i denna redovisning föreslås som ett opåverkat område, där ett fiskeförbud har införts med stöd av artikel 11 och 18 i grundförordningen.⁴² Införandet av detta fiskeförbud innebär att de djupa mjukbottnarna skyddas från fiske trots att de inte är en livsmiljö som listas i art- och habitatdirektivets bilaga 1 och 2.

När det gäller erfarenhet från förhandlingar med andra medlemsländer inom ramen för artikel 11 och 18 i grundförordningen, finns en samlad syn bland medlemsländer att det rör sig om tidskrävande processer. Dels finns det stora krav på vetenskapligt underlag och samråd, dels är processen förhållandevis ny. I de områden som ligger utanför trålgräns vill Havs- och vattenmyndigheten påpeka att det i förhandlingar med andra medlemsländer som har en annan syn på vilka fiskeregleringar som är nödvändiga i ett område med pågående fiske för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden, kan finnas risk för långdragna förhandlingar samt att det även kan ha påverkan på slutresultatet. Detta kan få olika följder, antingen ett möjligt försämrat skydd i den gemensamma rekommendationen eller att Sverige väljer att låta kommissionen lägga fram förslag enligt ordinarie lagstiftningsförfarande. Det sista alternativet innebär troligen en än mer tidskrävande och osäker process vad gäller uppnådda resultat.

⁴² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö. (Förordningen omfattar också de bevarandeåtgärder som tillämpas i berörda revområden Kattegatt, införda från förordning (EU) 2015/1778).

4.3 Försvarets verksamhet

4.3.1 Territorialhavet

I ett område som skyddas som nationalpark eller naturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken finns möjlighet att införa inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområden med stöd av beslutet om inrättande samt genom föreskrifter (7 kap. 3, 5 miljöbalken och 4 § nationalparksförordningen (1987:938)). Det finns också möjlighet att förbjuda vissa verksamheter. Med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken kan också ordningsföreskrifter om rätten att färdas och vistas i ett område meddelas. Det finns inget generellt undantag för försvarets verksamhet utan ett förbud mot viss användning av mark eller vattenområde kan även omfatta sådan verksamhet. Föreskrifter som exempelvis förbjuder militära övningar förekommer, men förenas då ofta med en undantagsmöjlighet efter samråd med exempelvis länsstyrelsen.⁴³

För att ett förbud mot vistelse i området eller mot en specifik verksamhet ska kunna meddelas måste det vara kopplat till syftet med inrättande av en nationalpark eller naturreservat. Vidare får förbudet inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 § miljöbalken). Utgångspunkten vid avvägning mellan enskilda och allmänna intressen är att ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressen betraktas som angelägna allmänna intressen.⁴⁴

Redan vid bildandet av en nationalpark eller naturreservat ska hänsyn tas till försvarets intressen vid den avvägning som ska ske av riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.⁴⁵ Enligt avvägningsbestämmelsen i 3 kap. 9 § miljöbalken ska försvarets intressen ges företräde om ett område eller del av denna behövs för totalförsvarets intressen.

4.3.2 Sveriges ekonomiska zon

När det gäller skyddade områden i ekonomisk zon och nationell försvarsverksamhet är det Natura 2000-områden och Ospar eller Helcom MPA som är aktuella som skyddsformer. Det finns också en möjlighet att i havsplanerna peka ut områden där mest lämplig användning är natur.

Om ett område har pekats ut som ett Natura 2000-område har berörd länsstyrelse rätt att meddela ordningsföreskrifter med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken för Natura 2000-området. Sådana ordningsföreskrifter kan exempelvis avse rätten att ankra inom området, men kan sannolikt inte

⁴³ Se exempelvis 10 § i föreskrifterna för Kosterhavets nationalpark NFS 2009:2.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 97.

⁴⁵ 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

avse inskränkningar i möjligheten att använda området för militära övningar, eftersom det inte bör anses som en ordningsfråga.

Om ett område har avsatts för natur i en havsplan finns det en möjlighet för regeringen att, efter förslag från Havs- och vattenmyndigheten, meddela föreskrifter med stöd av 16 § havsplaneringsförordningen (2015:400) om det behövs för att uppnå syftet med havsplanen. Sådana föreskrifter skulle exempelvis kunna medföra förbud eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har också med stöd av 2 § andra stycket lag om ekonomisk zon en möjlighet att meddela föreskrifter som begränsar verksamheter eller åtgärder. Bemyndigandet är brett utformat och det anges i förarbetena att det ska användas bl.a. för att införa bestämmelser som avser att skydda miljön i Sveriges ekonomiska zon.⁴⁶

Om det inte införs några föreskrifter med förbud gällande användningen av ett Natura 2000-området, får påverkan på området hanteras genom tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Tillståndskrav enligt denna bestämmelse gäller för alla verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Påverkan måste vara kopplad till de livsmiljöer eller arter som området utsetts till skydd för. Detta kan innebära en begränsning i möjligheten att erbjuda ett fullgott skydd för att säkerställa att området ska vara opåverkat från lokal mänsklig påverkan från försvarets aktiviteter i området. För det fall en planerad verksamhet från försvaret är sådan att den kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, får tillstånd lämnas endast om förutsättningarna i 7 kap. 28 b § miljöbalken eller det som anges i 7 kap. 29 § miljöbalken, dvs att det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste utföras av tvingande orsaker och det vidtas kompensationsåtgärder. Detta innebär att det i sådana fall inte är säkert att verksamheter som utförs av försvaret kan förhindras.

När det gäller övningar av främmande makt har Sverige inte någon möjlighet att, utan godkännande av IMO, avstänga havsområden från sådana aktiviteter.⁴⁷

⁴⁶ Prop. 1992/93:54 sid. 35.

⁴⁷ Mahmoud och Langlet, SOU 2010:91, Bilaga 2, sid. 448

4.4 Reglering av fysisk exploatering

4.4.1 Territorialhavet

Inom ett område som är skyddat som nationalpark eller naturreservat kan exploatering av området genom exempelvis uppförande av vindkrafts-anläggningar, hamnanläggningar, vattenbruk, sanduttag m.m. förbjudas genom beslutet eller meddelande av föreskrifter (4 § nationalparks-förordningen respektive 7 kap. 5 § miljöbalken).

För redan uppförda anläggningar inom ett skyddat område som behöver underhållas, exempelvis en hamnanläggning, så kan ett totalt förbud mot åtgärder vara en alltför stor inskränkning i enskildas rättigheter (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen och 7 kap. 25 § miljöbalken) och även innebära otillåtna inskränkningar i rättskraften om den aktuella verksamheten har ett tillstånd (24 kap. 1 § miljöbalken)

För det fall en åtgärd eller verksamhet planeras i närheten av eller inom ett Natura 2000-område, och åtgärden eller verksamheten på ett betydande sätt kan påverka miljön i det skyddade området, kan det krävas ett Natura 2000-tillstånd. Ett sådant tillstånd får lämnas under de förutsättningar som anges i 7 kap. 28 a-b och 29 §§ miljöbalken. Detta innebär att ett skydd enligt Natura 2000 inte erbjuder ett absolut skydd mot eventuella fysiska exploateringar eftersom ett tillstånd ska lämnas om förutsättningarna i 7 kap. 28 b § eller 7 kap. 29 § är uppfyllda.

Många typer av fysiska exploateringar till havs, anläggande av energi-anläggningar, uttag av sand, muddring, pålning, m.m. kräver även tillstånd enligt både 9 och/eller 11 kap. miljöbalken. Detta innebär att en prövning också kommer att ske av om verksamheten är tillåtlig i enlighet med miljöbalkens bestämmelser i 1 och 3-4 kap. samt de allmänna hänsyns-reglerna. För det fall ett område avsatts till skydd för miljön är det en sådan omständighet som kommer beaktas vid såväl lokaliseringsbedömningen som vid bedömningen av försiktighetsprincipen. En prövning av verksamhetens tillåtlighet är dock inte tillräcklig för att säkerställa att det inte sker någon lokal mänsklig påverkan eftersom det finns en möjlighet att tillstånd medges.

För områden som enbart är förtecknade som ett Natura 2000-område, kan det därför övervägas om även föreskrifter bör meddelas för att förstärka skyddet och förhindra exploatering. Sådana föreskrifter torde inte kunna meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken eftersom detta bemyndigande endast avser ordningsföreskrifter. En möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter för ett Natura 2000-område skulle kunna vara 16 § i havsplaneringsförordningen. För att detta ska vara möjligt måste det krävas för att syftet med havsplanen ska kunna uppnås.

4.4.2 Sveriges ekonomiska zon

Sverige får med stöd av 7 kap. 32 § miljöbalken inrätta marina skyddsområden (idag endast aktuellt med Natura 2000-områden) inom Sveriges ekonomiska zon. Om ett sådant område har inrättats gäller samtliga bestämmelser om möjlighet att inskränka verksamheter enligt 7 kap. miljöbalken, med de begränsningar som folkrättsliga grundsatsen kan medföra (se 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Sverige har också genom den tillståndsprövning av vissa verksamheter som ska ske av vissa verksamheter med stöd av 5 § i lagen om Sveriges ekonomiska zon möjligheter att avslå en ansökan, om den planeras inom ett skyddat område, eller begränsa verksamheten genom att föreskriva villkor för bedrivandet (se artikel 56 havsrättskonventionen och 5 § lagen om ekonomisk zon).⁴⁸ Det kan även ställas krav på tillståndsprövning av verksamheten enligt lagen om kontinentalsockeln.

Vidare gäller krav på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken om den aktuella verksamheten eller åtgärden på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-området.

Sverige har även en möjlighet att införa föreskrifter inom ekonomisk zon. Möjligheten att införa ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken gäller, men dessa föreskrifter begränsas som angivits ovan till rätten att färdas och vistas i ett område och ordningen i övrigt. Det är därför inte möjligt att införa förbud mot fysiska exploateringar med stöd av detta bemyndigande. Förbud eller begränsning mot uppförande av vindkraftverk, muddring eller pålning kan inte införas med stöd av bemyndigandet i 7 kap. 30 § miljöbalken eftersom det endast avser ordningsföreskrifter. För det fall verksamheter eller åtgärder som innebär fysisk exploatering inom det marina skyddade området ska förbjudas får istället föreskrifter meddelas med stöd av 16 § havsplaneringsförordningen eller 2 § andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon.

4.5 Nedläggning av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln

4.5.1 Territorialhavet

Inom territorialhavet har Sverige jurisdiktion över frågan om nedläggning av undervattenskablar och rörledningar. Det bör inte finnas några hinder att förbjuda nedläggning av undervattenskablar och rörledningar genom beslut om inrättande av nationalpark eller naturreservat och meddelande av föreskrifter (jfr 4 § nationalparksförordningen och 7 kap. 5 §

⁴⁸ A.a. sid. 458

miljöbalken). Förbud och föreskrifter som träffar befintliga undervattenskablar och rörledningar måste dock beakta rätten till egendomsskydd och proportionalitetsprincipen (2 kap. 15 § regeringsformen, 7 kap. 25 § miljöbalken).

4.5.2 Sveriges ekonomiska zon

I Sveriges ekonomiska zon, finns inskränkningar i Sveriges jurisdiktion att begränsa verksamheter som vidtas av andra stater om inskränkningarna skulle vara i strid med folkrättsliga grundsatser (se 7 kap. 32 § miljöbalken som hänvisar till 10 § lagen om ekonomisk zon). Detta innebär att Sveriges möjligheter att hantera och begränsa nedläggning av undervattenskablar och rörledningar och kablar styrs av vad som anges i artikel 79 havsrättskonventionen, vilket implementerats i Sverige genom om kontinentalsockeln.

Enligt 15 a § lagen om kontinentalsockeln krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att få lägga ut undervattenskablar och rörledningar utanför territorialgränsen. Tillståndet ska förenas med de villkor som behövs för att 1) möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess naturtillgångar, 2) förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar, och 3) skydda möjligheten att använda och reparera redan befintliga undervattenskablar och rörledningar. Om tillståndet avser utläggande av rörledningar, ska i beslutet anges den sträckning av rörledningen på kontinentalsockeln som tillståndet avser. Mot bakgrund av den rättighet till utläggning av rörledningar och undervattenskablar som havsrättskonventionen medger är det inte möjligt att genom föreskrifter med stöd av 16 § havsplaneringsförordningen eller 2 § andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon inskränka andra staters rättigheter. Sverige har dock rätt att pröva den närmre dragningen ur ett miljöskyddsperspektiv, vilket exempelvis kan innebära att dragningen av ledningen eller kabeln styrs bort från känsliga områden.

Om ett område är skyddat som Natura 2000-område kan en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eventuellt behövas. Ett eventuellt krav på en tillståndsprövning enligt Natura 2000-bestämmelserna innebär dock inte att det finns ett tillräckligt skydd för att säkerställa att området är skyddat från lokal mänsklig påverkan eftersom tillstånd kan meddelas om förutsättningarna i 7 kap. 28 b § eller 7 kap. 29 § är uppfyllda.

5. Slutsatser

5.1 Inledning

De regler som idag används för att inrätta marina skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken (nationalpark, naturreservat och Natura 2000-områden) och de internationella skyddsformerna Helcom- och Osparområden kan inte fullt ut säkerställa ett skydd från lokal mänsklig påverkan. Områdena behöver istället regleras utifrån olika regler och av olika behöriga myndigheter som har ansvar för och bemyndiganden inom olika områden, såsom till exempel regeringen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

5.2 Reglering inom svenskt sjöterritorium

Att skydda ett område enbart genom att utse det till ett Natura 2000-område är inte tillräckligt om syftet är att området ska ha ett starkt skydd mot mänsklig lokal påverkan. Såvitt avser Natura 2000-områden består svagheten i att det inte finns något generellt förbud mot verksamheter eller åtgärder inom ett sådant område. De verksamheter eller åtgärder som kan ha en betydande påverkan på de arter eller livsmiljöer som ett område avsatts att skydda kräver i och för sig tillstånd. Detta innebär dock inte att samtliga verksamheter inom området är förbjudna eftersom det måste handla om en *betydande påverkan*. Det bör också beaktas att det endast är de arter och livsmiljöer som området utpekats för att skydda som omfattas av skyddet och mänsklig påverkan som inte berör dessa arter eller livsmiljöer omfattas således inte av tillståndsplikten. Vidare kan vissa verksamheter, som påverkar områdets opåverkade karaktär, eventuellt komma att tillåtas genom att tillstånd lämnas med stöd av 7 kap. 28 b § eller 29 § miljöbalken. För att säkerställa ett starkt skydd i de områden som idag endast är Natura 2000-områden och belägna i svenskt sjöterritorium bör målsättningen vara att dessa områden även ska få ett skydd som nationalpark eller naturreservat. För det fall ett område inte kan avsättas till nationalpark eller naturreservat kan överväganden ske kring om föreskrifter kan meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken eller 16 § havsplaneringsförordningen.

Såvitt avser reglering av fiske behöver detta i vissa fall hanteras inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, vilket innebär att andra medlemsstaters yrkesfiske inte får inskränkas genom införande av svensk reglering.⁴⁹ I övrigt har Sverige jurisdiktion och kan med stöd av antingen

⁴⁹ EU domstolens dom C-683/16 meddelad den 13 juni 2018.

fiskelagstiftningen eller miljöbalken reglera såväl yrkesfiske som fritidsfiske inom marina skyddade områden.

När det gäller sjöfarten har Sverige inom sitt eget sjöterritorium full jurisdiktion att inrätta skyddade zoner där sjöfart är förbjudet. Detta måste dock samordnas med IMO:s regelverk och IMO ska notifieras. Vidare finns ingen behörighet för länsstyrelsen att meddela begränsningar gällande trafik, hastighet, förbud mot muddring etc i en redan befintlig allmän farled. Enligt 2 § farledslagen kan regeringen under vissa förutsättningar helt eller delvis avlysa en allmän farled. I de skäl som anges som grund för ett avlysande räknas emellertid inte miljöskydd upp. Det är därför osäkert om en allmän farled skulle kunna avlysas med hänvisning till att trafiken i farleden påverkar ett skyddat område. Den möjlighet som återstår för reglering av farleden är i sådana fall att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 3 § farledslagen meddelar föreskrifter om hur den allmänna farleden ska ordnas och begagnas för att minimera påverkan på aktuellt skyddsområde.

5.3 Reglering inom svensk ekonomisk zon

De skyddsformer som idag är aktuella inom Sveriges ekonomiska zon är Natura 2000 samt Ospar eller Helcom MPA. Som konstaterats ovan så innebär utpekandet av Ospar- eller Helcomområden inte något tvingande skydd. Skyddsformen innebär dock ett viktigt skydd genom att exempelvis kombineras med fiskeförbud med stöd av sektorslagstiftning inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Ett utpekande av Natura-2000 områden innebär att verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området måste tillståndsprövas i enlighet med vad som anges i 7 kap. 28 § - 7 kap. 29 b § miljöbalken. För det fall en verksamhet eller åtgärd kan skada de arter eller livsmiljöer som området är avsatt att skydda, får tillstånd endast lämnas om det råder vissa särskilda förutsättningar. Kraven för att få ett sådant tillstånd är högt ställda och det måste vara visat att det saknas alternativa lösningar, att det handlar om en verksamhet med väsentligt samhällsintresse och att det kan vidtas kompensationsåtgärder så att syftet med skyddet ändå tillgodoses (se 7 kap. 29 § miljöbalken). För områden där syftet är att de ska vara opåverkade från lokal mänsklig påverkan är det emellertid inte säkert att alla verksamheter eller åtgärder som kan påverka området kan anses nå upp till en sådan störningsnivå att det krävs en tillståndsprövning enligt Natura 2000-bestämmelserna.

För att säkerställa ett ökat skydd skulle exempelvis möjligheterna att införa ordningsföreskrifter med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken eller 16 § havsplaneringsförordningen övervägas. Det skulle också kunna övervägas att meddela föreskrifter gällande vad som är förbjudet inom området med

stöd av 2 § andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon. De föreskrifter som meddelas får emellertid inte inskränka de rättigheter som andra länder har till fri sjöfart eller rätten till nedläggning av undervattenskablar och rörledningar på Sveriges kontinentalsockel. Såvitt avser föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken är sådana föreskrifter begränsade till ordningsföreskrifter och torde inte kunna avse förbud mot muddring, pålning, uppförande av vindkraftverk etc.

Såvitt avser reglering av yrkesfiske måste det ske inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Här finns det numera med stöd av artikel 11 och artikel 18 i grundförordningen en process för att införa fiskereglering i marina skyddade områden. Reglering av fritidsfisket genom en av kommissionen delegerad förordning har ännu inte genomförts. Eftersom fiskelagen är tillämplig inom Sveriges ekonomiska zon får Sverige meddela föreskrifter inom fritidsfisket så länge inte EU har exklusiv kompetens.

Såvitt avser sjöfarten får Sverige hantera frågan om införande av tvingande skyddszoner inom ramen för arbetet i IMO. Den planering som sker genom angivande av mest lämplig användning i havsplanerna kommer inte vara direkt styrande för sjöfarten, men det kommer att vara vägledande inom det internationella arbetet kring trafiksepareringssystem och förbudsområden för sjöfart.