



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

NINA HERALA

Hållbar havsutveckling

Rättsliga ramar för myndigheternas befogenheter att styra mänsklig verksamhet som påverkar havets tillstånd i Kvarkenregionen/Norra kvarken i Bottniska viken (Östersjön)

PUBLIKATIONER FRÅN VASA UNIVERSITET
RAPPORTER 184

Botnia-Atlantica 



EUROPEISKA
UNIONEN
Europeiska regionala
utvecklingsfonden

Gränsöverskridande samarbete över fjäll och hav



Vaasan yliopisto – University of Vaasa
PL 700 – P.O. Box 700 (Wolffintie 34)
FI-65101 VAASA
Finland

www.uva.fi

ISBN 978-952-476-437-7 (print)
ISBN 978-952-476-438-4 (online)

ISSN-L 1238-7118
ISSN 1238-7118 (print)
ISSN 2323-6833 (online)

© Vaasan yliopisto

BAKGRUND

Detta är en del av **SeaGIS** (Stöd för Ekosystembaserad planering Av havsmiljön med hjälp av Geografiskt InformationsSystem) projektet. Den här delen innehåller en juridisk jämförelse av nuvarande rättslig styrning som är mest relevant för havsutvecklingen i Finland och i Sverige. Planeringen av havet koordineras av EU på grund av å ena sidan världsomfattande oro för havens tillstånd å andra sidan ökad behov att använda haven speciellt för trafik och produktion av förnybar energi. För att samordna olika, ofta motsägelsefulla intressen behövs ett integrerande verktyg. Fysisk planering av havet (maritime spatial planning, MSP), eller havsplan, syftar att binda samman olika sektorsplaner och strävar att avgöra prioriteringar av vissa områden och lokalisering av utvecklingen i havet i en öppen beslutsprocess. Havsplaneringen ser havet i mittpunkten och placerar olika sektorsplaner på samma karta vilket bidrar till att förebygga inkonsekventa tryck på områdesanvändning samtidigt som den biologiska mångfalden i den marina miljön bevaras. Här presenteras en översikt av de författningar varigenom Finland och Sverige styr myndighetsutövandet och planering av de sektorer som berör mest havsutvecklingen i ett läge där havsplanen förbereds.

Havsplaneringen enligt åtgärdsprogrammen i det marina direktivet omsluter av de marina områden den ekonomiska zonen och territorialvattnet inklusive kustvatten som omfattas av staternas suveränitet eller jurisdiktion. Det är alltså frågan om den delen av havet och de verksamheter som staterna har rätt att bestämma över. Havsplaneringen innehåller havsbotten och underliggande jordlager, vattenpelaren samt vattenytan. Även luftrummet över territorialhavet hör till staternas suveränitet. Det blir sammanlagt nio olika zoner i havet (om man inte räknar luftrummet med, som inte omfattas av det marina direktivet). När man ytterligare lägger till utsläpp från landbaserade källor till havet, strandplaneringen och olika tidsmässiga behov samt varierande sektorslagstiftning blir det klart att koordinering krävs för att förena alla intressen som berör havet. Principer för integrerad förvaltning presenterades i samband med kustförvaltningen enligt ICZM rekommendationen (2002/413/EG). Av den nuvarande rättsliga styrningen är (vatten)förvaltningsplanerna enligt vattendirektivet (2000/60/EG) det instrument som tillämpas i första hand på vattenpelaren i marina kustvatten och delvis i det övriga territorialhavet. Ramdirektiv om en marin strategi (2008/56/EG, marina direktivet) utgör miljöpelaren i Europeiska unionens havspolitik. Detta direktiv omfattar alla tre zoner av marina vatten samt alla tre element av havet. Direktivet utgår från en ekosystembaserad strategi för förvaltning av mänskliga aktiviteter samtidigt som ett hållbart nyttjande av marina varor och tjänster möjliggörs. Ekosystembaserade strategin förutsätter att man prioriterar insatser som syftar till att uppnå en god miljöstatus i den marina miljön och att man fortsätter skydda och

bevara den biologiska mångfalden i havet. Åtgärderna bör utformas på grundval av försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder samt principen om att miljöskador i första hand ska åtgärdas vid källan och principen om att förorenaren betalar. Särskilt försiktighetsprincipen betonas.

Processen att främja hållbar havsutveckling pågår samtidigt på internationell nivå, gemenskaps nivå och i kuststaterna. På grund av att Finland och Sverige har gemensam gräns i territorialhavet och angränsande ekonomiska zoner, är det oundgängligt för båda stater att samarbeta för att uppnå god miljöstatus i Kvarkenområdet. När jag skriver detta (augusti 2012–februari 2013) förväntas EU utföra direktivet om havsplaneringen och det sjunde miljöprogrammet i EU är under beredning. I Finland har statsrådet godkänt beslutet om det marina direktivets första fas. I Sverige är första fasen genomförd och en del av rättslig reglering i samband med havsrelaterade frågor är under beredning i de båda länderna. Som hållbar utveckling i helhet är också rättslig reglering av hållbar havsutveckling en successiv process som anpassar sig allteftersom flera utmaningar uppstår och kunskaper utvecklas. Från dessa utgångspunkter har jag efterforskat i finska och svenska författningar för att finna i vilken mån myndigheters befogenheter som är reglerade i lagstiftningen redan stöder en integrerad havsförvaltning och i vilken mån behövs ytterligare rättslig styrning för att säkerställa en ekosystembaserad sammanhållen havsförvaltning. Två viktiga aspekter för att uppnå hållbar havsutveckling, nämligen ekonomiska styrningsmedel samt reglering av beslutsprocessen som i miljöfrågor kräver bred deltagande i en öppen beslutsprocess, ingår inte i denna rapport. Åland, som har en egen lagstiftning behandlas inte heller.

I Vasa februari 2013

Nina Herala

Dr. i administrativa vetenskaper (Offentlig rätt)

docent i komparativ rätt (Åbo universitet)

Innehåll

BAKGRUND.....	III
FÖRKORTNINGAR.....	VII
1 MILJÖANSATS TILL UTVECKLING (MILJÖPELAREN I HAVSPOLITIK).....	1
1.1 Strategin för hållbar utveckling.....	1
1.2 Ekosystemansats	5
1.3 Biologisk mångfald	8
1.4 Europeiska unionens miljöpolitik	11
2 HAVSMILJÖPOLITIKEN (MARINA DIREKTIVET).....	12
2.1 Havsmiljöpolitikens ändamål.....	13
2.2 Havsmiljöpolitikens strategi	16
3 INTEGRERAD HAVS- OCH VATTENFÖRVALTNING	18
3.1 Principer för integrerad förvaltning (ICZM)	18
3.2 Verktyg för integrerad havsförvaltning	19
4 HAVET SOM OMRÅDE FÖR MYNDIGHETSUTÖVNING: SUVERÄNITET OCH JURISDIKTION.....	24
4.1 Allmänna synpunkter om myndighetsutövning	24
4.1.1 Legalitetsprincip och objektivitetsprincip	25
4.1.2 Försiktighetsprincip (in dubio pro natura).....	26
4.1.3 Proportionalitetsprincip	28
4.1.4 Förvaltningsbesluts rättsverkningar	30
4.2 Territoriella befogenheter	33
4.2.1 Ekonomiska zon.....	33
4.2.1.1 Gränser.....	33
4.2.1.2 Suveräna rättigheter	35
4.2.1.3 Jurisdiktion.....	36
4.2.1.4 Skydd och bevarande av marina miljön.....	38
4.2.1.5 Tillsyn	40
4.2.2 Territorialvatten/territorialhav	41
4.2.3 Besittning av områden i territorialhav.....	43
4.3 Sektorsövergripande befogenheter.....	45
4.3.1 Förvaltning av områdesanvändning vid kusterna	46
4.3.1.1 Centrala förvaltningen	47
4.3.1.2 Regionala förvaltningen.....	48
4.3.1.3 Kommunal förvaltning.....	51
4.3.2 Vattenförvaltning	53
4.3.3 Havsförvaltning	58
5 HAVET I MITTPUNKTEN (SEKTORSLAGSTIFTNING).....	61
5.1 Bevarande av biologisk mångfald och kultur	61

5.1.1	Skydd och bevarande av områden	61
5.1.2	Artskydd	67
5.1.3	Kulturarv.....	70
5.2	Utsläpp enligt vattendirektivet	75
5.2.1	Industri.....	76
5.2.2	Jordbruk.....	79
5.2.3	Vattentjänster	81
5.3	Utvecklingens inverkan på miljön (havsbundna aktiviteter)	86
5.3.1	Sjöfart	86
5.3.1.1	Allmänna farleder	87
5.3.1.2	Hantering av föroreningar	88
5.3.2	Fiske och vattenbruk	91
5.3.3	Rekreation samt turism.....	95
5.3.4	Vattenhushållning/vattenverksamhet	98
5.3.5	Energi	102
6	FYSISK PLANERING I KUST- OCH HAVSOMRÅDEN (MSP).....	106
6.1	Äganderätt: rätt till ersättning vid inskränkningar	106
6.1.1	Egendomsskyddet	106
6.1.2	Expropriation	110
6.1.3	Inskränkningar i äganderätten.....	112
6.2	Regional- och kommunal områdesplanering	116
6.2.1	Riksomfattande intressen.....	117
6.2.2	Regional planering	120
6.2.3	Kommunal områdesplanering.....	122
6.3	Havsplanering (åtgärdsprogram).....	124
7	SLUTSATSER.....	132
7.1	Styrning av havsförvaltningen	132
7.2	Havsförvaltningen	134
7.3	Havsrelaterade verksamheter	137
7.4	Havsplanen.....	142
	KÄLLOR.....	144

FÖRKORTNINGAR

CBD	= FN:s konvention om biologisk mångfald (UN Convention on Biological Diversity; antagen 1992, trädde i kraft 1993;1760 UNTS 79)
CBSS	= Östersjöstaternas råd
EESK	= Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EU)
FN/ECE	= Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa
FEUF	= Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FOM	= Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (Sverige)
FördrS	= fördragsserien (Finland)
FörfS	= författningssamling (Finland)
GL	= Finlands grundlag 11.6.1999/731
GrUB	= Grundlagutskottets betänkande
GrUU	= Grundlagsutskottets utlåtande
Helcom/Helsingforskommissionen	= Kommissionen för skydd av Östersjöområdets marina miljö
HMF	= Havsmiljöförordning 2010:1341 (Sverige)
HVMFS	= Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (Sverige)
ICZM	= Integrerad förvaltning av kustområden i Europa (Integrated Coastal Zone Management)
IMO	= internationella sjöfartsorganisationen
KU	= Konstitutionsutskottets betänkande (Sverige)
MB	= Miljöbalk 1998:808 (Sverige)
MBL	= Markanvändnings- och bygglag 5.2.1999/132 (Finland)
MiUB	= miljöutskottets betänkande
EKMR	= Europakonventionen (Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antogs år 1950)
MSL	= Miljöskyddslag 4.2.2000/86 (Finland)
MSP	= Fysisk planering i kust- och havsområden (Marine Spatial Planning)
NTM-central	= Närings-, trafik- och miljöcentral (del av statens regionförvaltning i Finland)
NVF	= Naturvårdsförordning 14.2.1997/160 (Finland)
NVL	= Naturvårdslag 20.12.1996/1096 (Finland)
PBL	= Plan- och bygglag 2010:900 (Sverige)
Prop.	= regeringens proposition (Sverige)
RF	= Regeringsform 1974:152 (Sverige)
RP	= regeringens proposition (Finland)
SFS	= Statens författningssamling (Sverige)
SJÖFS	= Sjöfartsverkets författningssamling (Sverige)
Skr.	= Regeringens skrivelse (Sverige)
SOU	= statens offentliga utredningar (Sverige)
SÖ	= Sveriges internationella överenskommelser

VIII

- UNFCCC = Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar
(UN Framework Convention on Climate Change; antagen 1992,
trädde i kraft 1994; 31 ILM (1992) 851))
- UNCLOS = Förenta nationers havsrättskonvention (antagen 1982, trädde i
kraft 1994)
- Världsarvskonventionen
= (UNESCO Convention Concerning the Protection of the World
Cultural and Natural Heritage; antagen 1972, trädde i kraft 1975;
11 ILM (1972) 1358)
- UU = utrikesutskott
- VL = Vattenlag 27.5.2011/587 (Finland)

1 MILJÖANSATS TILL UTVECKLING (MILJÖPELAREN I HAVSPOLITIK)

Eftersom det marina direktivet utgör miljöpelaren i Europeiska unionens framtida havspolitik, introduceras först vad miljöpelaren består av. Som utgångspunkt i miljöansatsen är vidsträckt koncept som hållbar utveckling, ekosystemansats samt gemenskapens miljöpolitik som uppenbarar sig i form av miljöprinciper.

1.1 Strategin för hållbar utveckling

Brundtlandkommissionen definierade i sin rapport 1987¹ att ”*En hållbar utveckling tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.*”

Enligt EU:s strategi för en hållbar utveckling² ska följande princip tillämpas:

”The strategy is based on the following guiding principles: promotion and protection of fundamental rights, solidarity within and between generations, the guarantee of an open and democratic society, involvement of citizens, involvement of businesses and social partners, policy coherence and governance, policy integration, use of best available knowledge, the precautionary principle and the polluter-pays principle.”

Som resultat av förenta nationernas konferens 2012 för hållbar utveckling (Rio+20) förnyade parterna sin politiska engagemang för hållbar utveckling: ”*Vi är övertygade om att för att uppnå en rättvis balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga behov av nuvarande och framtida generationer, är det nödvändigt att främja harmoni med naturen.*” För att uppnå målet för konferensen, nämligen att säkra förnyat politiskt engagemang för hållbar utveckling, samt att ta itu med teman om en grön ekonomi inom ramen för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpningen samt förstärkandet av den institutionella ramen för hållbar utveckling, åtog konferensen att åtgärda brister i genomförandet av resultaten av de stora toppmötena om hållbar utveckling, att ta itu med nya utmaningar och att ta vara på nya möjligheter genom åtgärderna i handlingsramen för resolutionen ”the future we want”, som antogs som resultat av konferensen.³ OECD definierar

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.

² KOM(2001) 264, Renewed EU Sustainable Development Strategy as adopted by the European Council on 15/16 June 2006, 10917/06.

³ Konferensen hölls i Rio de Janeiro, Brasilien juni 2012. Se www.uncsd2012.org. Rio+20 Resolution 1 (II. Renewing political commitment (39) s. 7.

sin strategi för hållbar utveckling i rapporten *Mot Grön tillväxt*. Grön tillväxt ses inte som en ersättning för hållbar utveckling utan bör snarare betraktas som en del av en hållbar utveckling. Den är mer begränsad i omfattning och innebär en operationell politisk agenda som kan bidra till att åstadkomma konkreta, mätbara framsteg i samspelet mellan ekonomi och miljö.⁴

En förståelse för de globala och sammantagna verkningarna längs en orsakskedja är nödvändig för att man ska kunna rikta de politiska åtgärderna, så att de får största möjliga effekter för miljön och blir kostnadseffektivare för offentliga myndigheter och ekonomiska aktörer. Därför kräver den europeiska kommissionen att miljöpolitiken måste – för att verkningarna av att vända den ohållbara utvecklingen ska bli större, för att miljöförstörelsen ska kunna begränsas och de viktiga tjänster som naturresurserna erbjuder ska kunna bevaras – omfatta mera än utsläppsgränser och avfallskontroll.

Kritisk belastning, eller ”hur mycket tål naturen”, har utvecklats till ett effektivt verktyg i arbetet med att minska utsläppen av luftföroreningar i Europa. Målet för luftvårdsarbetet med försurande ämnen, både inom EU och i FN:s luftvårdskonvention, är att reducera utsläppen så långt att nedfallet når ned till de kritiska belastningarna.⁵ Nu pågår samma arbete inom lantbruk, skogsbruk och vattenvård. När det gäller t.ex. nyttjande av naturresurser är det nödvändigt att utveckla medel för att fastställa de negativa verkningarna för miljön av hur material och energi används genom hela livscykeln (ofta kallat ”från vaggan till graven -strategin”) och för att fastställa betydelsen av dessa.⁶ Tack vare att strategin bygger på resursernas livscykel och att tillförlitlig information görs tillgänglig antas den bidra till bättre ekoeffektivitet när det gäller resursanvändningen och till en övergång mot mer hållbara produktionsmetoder och konsumtionsmönster. Klimatfrågorna⁷ måste också integreras i genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi.

Strategin för hållbar användning av naturresurser var en av de sju temainriktade strategierna i sjätte miljöhandlingsprogrammet som antogs 2002⁸. Det övergripande målet var därför att minska de negativa verkningar för miljön som uppstår vid utnyttjandet av naturresurser i en växande ekonomi - ett begrepp som kallas

⁴ Mot grön tillväxt (Sammanfattning på svenska). OECD 2011.

⁵ Se t.ex. Naturvårdsverkets rapport 5174/2002.

⁶ Strategi för ett hållbart nyttjande av naturresurser (KOM(2005) 670 s. 5).

⁷ KOM(2009) 147 s. 12.

⁸ Det sjätte miljöhandlingsprogrammet har löpt ut den 22 juli 2012 och det sjunde miljöhandlingsprogram – en bättre miljö för ett bättre liv – förbereds. (Europaparlamentets resolution P7_TA(2012)0147.) Kommissionen föreslår att det sjunde miljöhandlingsprogrammet för unionen fram till 2020, ska innehålla ”Att leva gott inom planetens gränser”. Se KOM(2012) 710.

brytande av samband. Rent praktiskt krävde man att resursutnyttjandets verkningar för miljön ska minskas samtidigt som resursproduktiviteten förbättras överlag i hela EU:s ekonomi. När det gäller förnybara resurser betyder detta också att man inte överskrider tröskeln för överutnyttjande. I detta inledande skede fastställdes inte några kvantitativa mål för den resurseffektivitet eller minskning av resursutnyttjandet som föreskrevs i det sjätte miljöhandlingsprogrammet, eftersom detta varken var möjligt med den kunskap man hade år 2005, när strategin presenterades eller på det indikatorernas samtida utvecklingsstadium. Varken uppgiftsunderlaget eller indikatorerna gjorde det möjligt att fastställa mål som klart skulle ha tjänat syftet att minska verkningarna för miljön i en växande ekonomi. Strategin konstaterades dra emellertid i gång en process där detta kunde bli möjligt under de närmaste fem till tio åren.⁹

I 2009 års genomgång av Europeiska unionens strategi för hållbar utveckling¹⁰ konstaterade kommissionen att medlemsstaterna har vidtagit speciella åtgärder för att skydda den biologiska mångfalden i och med genomförandet av fågel- och habitatdirektiven. Natura 2000-nätverket har dock inte slutförts, och frågan om lämplig skötsel av djurarter och livsmiljöer är heller inte avgjord. Bland de centrala åtgärderna som rör vattenförvaltning märks det fortsatta genomförandet av vattendirektivet och gemenskapens politik vad gäller med vattenbrist och torka¹¹. Målet med direktivet, att uppnå god miljöstatus för alla vatten senast 2015, är en stor utmaning eftersom större delen av vattenmassorna inom EU riskerar att inte klara av målen för direktivet om inga åtgärder vidtas. Vattenramdirektivet har kompletterats genom ett direktiv med miljökvalitetsnormer för ett antal prioriterade kemikalier. I direktiv 2008/105/EG fastställs miljökvalitetsnormer för prioriterade ämnen och vissa andra förorenande ämnen enligt artikel 16 i direktiv 2000/60/EG, i syfte att uppnå en god kemisk ytvattenstatus och i enlighet med målen och bestämmelserna i artikel 4 i det direktivet (2008/105/EG art. 1).

I övervakningsrapporten om hållbar utveckling i Europeiska Unionen år 2011 var syftet fortfarande att inte ge någon absolut bedömning av huruvida EU är hållbart, eftersom det inte ansågs finnas något politiskt eller vetenskapligt samförstånd om vad en sådan hållbarhetsstatus skulle bestå i, eller om de optimala nivåerna för många av de indikatorer som presenteras i rapporten. Syftet var i stället att utvärdera framstegen mot målen i EU:s strategi för hållbar utveckling i fråga om det som underförstått har definierats som en väg till hållbar utveckling. I rapporten

⁹ KOM(2005) 670 s. 6–7.

¹⁰ KOM(2009) 400.

¹¹ KOM(2007) 414.

görs alltså en bedömning av huruvida EU går åt rätt håll med tanke på dessa mål. Därför ligger fokus på hållbar utveckling, snarare än hållbarhet. Man bör skilja mellan begreppet hållbar utveckling och begreppet hållbarhet. Hållbarhet är en egenskap hos ett system som innebär att en viss status i systemet upprätthålls över tid. Begreppet hållbar utveckling avser en process och handlar om förändring eller utveckling. Strategin syftar till att uppnå en kontinuerlig förbättring av livskvaliteten, och fokus ligger därför på att upprätthålla processen med att förbättra människors välbefinnande. Hållbar utveckling handlar inte om att sträva efter en stabil jämvikt utan är ett dynamiskt koncept som grundas på insikten att förändring ingår i det mänskliga samhället.¹² Mätning av framstegen mot hållbar utveckling är numera en integrerad del av EU:s strategi, och Eurostat har utarbetat en uppföljningsrapport vartannat år med utgångspunkt i EU:s indikatorer för hållbar utveckling (EU:s hållbarhetsindikatorer¹³). Förändringarna i fråga om naturresurser sedan år 2000 har konstaterats gå i både positiv och negativ riktning. Framstegen har fortsatt när det gäller avsättning av skyddade områden och vattenkvalitet, samt skogsavverkningen är fortsatt hållbar. Omfattningen och mångfalden av vanliga fågelarter har stabiliserats, dock på en betydligt lägre nivå än 1990 och tidigare årtionden. Som negativ utveckling benämns att marina fiskbestånd fortfarande är hotade, och att den bebyggda marken fortsätter att öka på bekostnad av områden med halvnaturliga miljöer.¹⁴

De nordiska länderna har länge samarbetat med frågor som gäller Östersjön inom Nordiska ministerrådet samt inom EU:s program för den nordliga dimensionen och med övriga kuststater runt Östersjön genom konventionen om skyddet av den marina miljön i Östersjön. Östersjöstaternas råd (CBSS), har godkänt ett eget Östersjöprogram, Baltic 21, för hållbar utveckling. De nordiska statsministrarna har konstaterat i sin deklaration om ett hållbart Norden¹⁵ att klimatförändringarna¹⁶

¹² Eurostat: Hållbar utveckling i Europeiska unionen 2011 års övervakningsrapport om EU:s strategi för hållbar utveckling s. 2.

¹³ Elva huvudindikatorerna är: real BNP per capita, resursproduktivitet, risk för fattigdom eller social utestängning, sysselsättningsgrad för äldre arbetstagare, förväntad livslängd och hälsosamma levnadsår, utsläpp av växthusgaser, användning av förnybara energikällor, transporter-
nas energiförbrukning i förhållande till BNP, rik förekomst av vanliga fågelarter, bevarande av fiskbestånd, offentligt utvecklingsbistånd. (Eurostat 2011 s. 3.)

¹⁴ Eurostat 2011 s. 2, 18. Tidigare har Eurostat offentliggjort tre uppföljningsrapporter, 2005, 2007 och 2009.

¹⁵ Nordiska ministerrådet 2009.

¹⁶ I Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC, FördrS 12-13/2005, SÖ 2002:41) finns målet att parterna under perioden 2008–2012 minskar sina utsläpp av växthusgaser med minst fem procent räknat från 1990 års utsläppsnivå. Som resultat av det 35. mötet av IPCC (Genève, Schweiz Juli 2012) utgavs målet att säkerställa att de samlade utsläppen av växthusgaser minskas med minst 25–40 procent från 1990 års nivå fram till 2020 (Report on UNFCCC COP 17/CMP 7 decisions referring to IPCC, decision 1/CMP.7). Arbets-

och arbetet för hållbar utveckling är en av de viktigaste utmaningar vi står för. De nordiska länderna ska med utgångspunkt i försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen inrikta sig på att:¹⁷

- skapa förutsättningar samt utforma styrmedel och incitament som främjar nyttjande av naturresurserna inom ramen för ekosystems bärkraft
- ta fram kunskap om klimatändringens¹⁸ konsekvenser för nyttjandet av Nordens hav, dess naturresurser och de människor som lever av att nyttja resurserna
- verka för att stoppa förlusten av biologisk och genetisk mångfald
- främja utveckling och användning av energieffektiva, klimat och miljöanpassade fartyg och motorer för sjötransport och fiske samt selektiva fiskeredskap
- verka för hållbart resursnyttjande och miljöskydd i regionala och internationella fora
- stärka det internationella samarbetet kring Östersjön och i EU för att bekämpa föroreningarna i Östersjön och därvid stötta HELCOM och EU:s insatser
- arbeta för skydd av de nordliga havsområdena, bl.a. inom ramen för programmet för skydd av Arktis marina miljö (PAME), Stockholmskonventionen och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR)
- bidra till arbetet i FN:s miljöprogram (UNEP) med att följa upp och vidareutveckla Millennium Ecosystem Assessment samt i den internationella panelen för hållbart användande av resurser om de globala konsekvenserna av resursanvändandet

1.2 Ekosystemansats

Hållbar utveckling har fått en manifestation i begreppet ekosystemansats, som har sitt ursprung i FN:s konvention om biologisk mångfald (UN Convention on Biological Diversity, CBD).¹⁹ Ekosystemansatsen är uttryck för att den biologiska

gruppen som har berett ärendet har lämnat sin slutliga rapport i Doha, (26 November till 7 December) 2012 för beslutsfattandet (FCCC/CP/2012/1 punkter 36–37). Se på gemenskapsnivå KOM(2012) 626.

¹⁷ Nordiska ministerrådets (2009) prioriterade områden 2009–2012.

¹⁸ Se t.ex. CLIMATE-ADAPT (<http://climate-adapt.eea.europa.eu>); KOM(2009) 147; Adaptation to Climate Change in the Administrative Sector of the Ministry of the Environment Action Plan Update for 2011–2012; Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2008/09: MJU30.

¹⁹ The application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the three objectives of the Convention: conservation; sustainable use; and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilisation of genetic resources. (The Conference of the Parties on the Convention of Biological Diversity COP 7 Decision VII/11, 13.9.2012 <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7748>)

mångfalden ska ses i ett större sammanhang, som förutom tar hänsyn till bevarandet och hållbart nyttjande av den biologiska mångfald, även inbegriper ekonomiska och sociala faktorer. Ekosystemansatsen innebär en integrerad förvaltning som å ena sidan erkänner människans rätt att använda det som ekosystemen producerar, å andra sidan säkrar att alla komponenter i ekosystemen (arter, bestånd, livsmiljöer och genetisk variation) finns i sådan omfattning att de kommer att fortleva i överskådlig framtid. Vid tillämpningen av ekosystemansatsen beaktar man konflikter mellan olika nyttjandeintressen, såväl som de totala effekterna på den regionala eller globala miljön. Ekosystemansatsen ska tillämpas med utgångspunkt från försiktighetsprincipen. När osäkerhet råder ska bevarandet av miljön sättas i främsta rummet. Avsikten är att man fortlöpande ska agera på sådan påverkan som är kritisk för ekosystemets struktur och funktion, inklusive biologisk mångfald, så att ett hållbart och rättvist nyttjande av ekosystemets produkter och tjänster uppnås och att ekosystemets integritet upprätthålls.²⁰ Ekosystemansatsen definieras genom tolv principer:²¹

- Princip 1. Målen för förvaltning av markresurser, vattenresurser och levande resurser är en fråga om ett samhälleligt val.
- Princip 2. Förvaltningen bör vara decentraliserad och ligga på lägsta lämpliga nivå.
- Princip 3. Förvaltare av ekosystem bör tänka över effekterna (verkliga eller potentiella) av sin verksamhet på angränsande och andra ekosystem.
- Princip 4. Under erkännande av den möjliga avkastningen av förvaltningen, bör man vanligtvis förstå och förvalta ekosystemet i ett ekonomiskt sammanhang. Program för förvaltning av ekosystem bör
 - a) minska marknadssnedvridningar som har negativ inverkan på biologisk mångfald,
 - b) rikta stimulansåtgärder mot bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande, samt
 - c) införliva kostnader och nytta i ekosystemet i fråga så långt som möjligt.
- Princip 5. Bevarande av ekosystemets struktur och funktion för att vidmakthålla ekosystemets tjänster bör vara ett prioriterat mål för ekosystemansatsen.
- Princip 6. Ekosystem måste förvaltas inom gränserna för sin funktion.

²⁰ Naturvårdsverket 5739/2007, s. 87; Naturvårdsverket 5782/2007, RP 79/1996. Se också Helcom:s och Vasab:s principer för omfattande havsplanering och Helcom:s Rekommendation 28E/9.

²¹ Översättningen av principerna till svenska är från naturvårdsverkets rapport 5782 december 2007.

- Princip 7. Ekosystemansatsen bör tillämpas enligt lämpliga tidsmässiga och rumsliga skalor.
- Princip 8. Med beaktande av de varierande tidsskalor och fördröjningseffekter som kännetecknar ekosystemprocesser, bör målen för förvaltning av ekosystem fastställas på lång sikt.
- Princip 9. Förvaltningen bör erkänna att förändringar är ofrånkomliga.
- Princip 10. Ekosystemansatsen bör söka uppnå lämplig jämvikt och samordning mellan bevarande och nyttjande av biologisk mångfald.
- Princip 11. Ekosystemansatsen bör ta hänsyn till alla former av relevant information, inklusive vetenskaplig kunskap och ursprunglig och lokal kunskap, innovationer och sedvänjor.
- Princip 12. Ekosystemansatsen bör involvera alla berörda samhällssektorer och vetenskapliga discipliner.

En grundläggande förutsättning för ekosystemansats i havsplaneringen är att föreskriva vem som har det samhälleliga valet av hur haven utvecklas. Det prioriterade målet för ekosystemansatsen är att se i mittpunkten havet som ekosystem vars struktur och funktion bör bevaras för att vidmakthålla ekosystemets tjänster, inte enbart att bevara de värdefullaste områden och arter. Ekosystemansatsen betonar jämvikten och samordningen mellan bevarande och nyttjande på samma sätt som hållbar utveckling också gör, men prioriterar bevarande av ekosystemets struktur och funktion. Ekosystemansatsen framhåller samverkan samt bevarandet av den biologiska mångfalden vilket kräver havsplanering på bred bas samt en ansvarig myndighet som står utanför de sektorsanknutna intressen och som bär ansvaret av havets tillstånd som helhet.

I det marina direktivet anges den ekosystembaserade strategin för förvaltning av den marina miljön som en vägledande princip: ”Genom att tillämpa en ekosystembaserad strategi för förvaltning av mänskliga aktiviteter samtidigt som ett hållbart utnyttjande av marina varor och tjänster möjliggörs, bör man prioritera insatser som syftar till att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i gemenskapens marina miljö, att fortsätta skydda och bevara denna miljö och se till att vidare försämring förhindras” (skäl 8) samt att ”Åtgärdsprogram och efterföljande åtgärder från medlemsstaternas sida bör grundas på en ekosystembaserad strategi för förvaltningen av mänskliga aktiviteter” (skäl 44). Direktivet innehåller även krav på metodens tillämpning i marina strategier: ”I dessa marina strategier ska en ekosystembaserad metod för förvaltning av mänskliga aktiviteter tillämpas, som säkerställer att dessa aktiviteter samlade tryck hålls inom nivåer som är förenliga med uppnåendet av god miljöstatus och att de marina ekosystemens kapacitet att reagera på antropogena förändringar inte äventyras, samtidigt som ett hållbart utnyttjande av marina varor och tjänster möjliggörs för nuva-

rande och kommande generationer.” (art. 1.3) Det marina direktivet föreskriver också att ”En adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen ska tillämpas i syfte att uppnå en god miljöstatus.” (art. 3.5) Den ekosystembaserade strategin blir genom det marina direktivet därför en juridiskt bindande princip för förvaltningen av den marina miljön.²²

1.3 Biologisk mångfald

Att bevara den biologiska mångfalden anges vara det slutliga målet i det marina direktivet (2008/56/EG skäl 3). Biologisk mångfald definieras som variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem. (CBD art. 2) Hållbart nyttjande anges som nyttjande av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls (CBD art. 2). Europaparlamentet framhåller att biologisk mångfald är den viktigaste indikatorn för en god miljöstatus och anser att medlemsstaterna måste ha rätt att även ta egna initiativ som går utöver vad som krävs i EU-lagstiftningen för att skydda den marina biologiska mångfalden.

I kommissionens sammanfattande rapport omfattande åren 2001–2006 om bevarandestatus för livsmiljöer och arter i enlighet med artikel 17 i direktivet om bevarande av livsmiljöer konstaterades det att endast en liten andel av de livsmiljöer och arter som anses vara av gemenskapsintresse uppvisade gynnsam bevarandestatus. Havsmiljöer ansågs vara särskilt problematiska, eftersom 57 % av de marina arterna och 40 % av de marina livsmiljöerna var klassificerade som ”okända”. I den marina Östersjöregionen, som utgjorde en biogeografisk region, fick alla fyra däggdjursarter genomgående dålig bevarandestatus. Bevarandet av havsmiljön bedömdes kräva betydande insatser.²³ Europaparlamentet har konstaterat att marina arter och livsmiljöer åtnjuter ett sämre skydd än landlevande arter och livsmiljöer i EU:s lagstiftning om biologisk mångfald, och uppmanade därför kommissionen att utvärdera bristerna i och genomförandet av denna lagstiftning och att skapa marina skyddade områden där ekonomiska aktiviteter som fiskeri

²² KOM(2012) 662 s. 3.

²³ KOM(2009) 358 innefattar EU:s första omfattande bedömning av bevarandestatusen i de mest sårbara livsmiljöerna.

omfattas av en förbättrad ekosystembaserad förvaltning. Europaparlamentet påpekar att de främsta verktygen för att uppnå målen för biologisk mångfald i den marina miljön, utöver fågeldirektivet och habitatdirektivet, är ramdirektivet för vatten för kustvattenområden och marina direktivet för alla havsområden.²⁴

Finlands strategi för att bevara den biologiska mångfalden föreskrivs i Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden för åren 2012-2020. Statsrådet anger som sin vision att Finland ska vidta kraftfulla och brådskande åtgärder för att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden senast 2020 samt se till att naturens tillstånd är stabilt senast 2050 och främjar även i framtiden medborgarnas välbefinnande i Finland. Detta anses förutsätta bland annat att ärenden och värderingar som gäller biologisk mångfald omfattas som en central del av beslutsfattandet. Statsrådet har beslutat att som allmänna riktlinjer för utvecklingen av Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald godkänna fem strategiska målsättningar och tjugo mål som preciserar hur målsättningarna ska uppnås. De fem strategiska målsättningarna är: Bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden integreras i förvaltningen och samhället; Det direkta trycket på den biologiska mångfalden ska minskas och hållbart nyttjande av den främjas; Tillståndet för den biologiska mångfalden förbättras genom att ekosystemen, arterna och den genetiska mångfalden tryggas; Nyttan av biologisk mångfald och ekosystemtjänster tryggas för alla; samt att Verkställandet av bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden förbättras genom deltagande planering och informationsförvaltning samt genom att verksamhetsförutsättningarna och -förmågan utvecklas.²⁵

Enligt 20 § 1 mom. i Finlands grundlag bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. I rättslitteraturen har man ansett att föreskriften har karaktären av en deklaration och att den får sitt innehåll genom den materiella lagstiftningen. De åtgärder Statsrådet har beslutat att vidta för att bevara den biologiska mångfalden och främja hållbart nyttjande anges genomföras effektivt med respekt för medborgarnas i grundlagen inskrivna rättigheter att äga och förvalta mark och för allemansrätten samt med iakttagande av varje medborgares ansvar för bevarande av den biologiska mångfalden och med respekt för samernas traditionella kunskaper om biologisk mångfald. Statsrådet anser att det finns tillräckliga mätare för utvecklingen av havsmiljöns tillstånd i Östersjön,

²⁴ Europaparlamentets resolution av den 21 september 2010 om tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald punkter 2, 23, 25 och 53.

²⁵ Statsrådets principbeslut 2012c s. 2-3, 21-24.

däremot bedömer man att uppföljningen av arealen och kvaliteten på undervattensnaturens och strändernas livsmiljöer bör utvecklas. Statsrådet har beslutat att effektivisera skyddsåtgärderna för att förbättra Östersjöområdets tillstånd och för att skydda havets biologiska mångfald såväl nationellt som i samarbete med andra Östersjöstater. Detta bör ske bland annat genom att man verkställer planeringen av havsvården varigenom målen för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald tas i betraktande. Inom lagstiftningen främjas bevarandet av biologisk mångfald genom speciallagstiftning, men Statsrådet anger att det är också mycket viktigt att biodiversitetsaspekter ingår i all lagstiftning och allt beslutsfattande som inverkar på miljön.²⁶

I Sverige ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform kap. 1 § 2 mom. 3). Regeringen har fastställt etappmål som svarar mot angelägna kort- och långsiktiga behov, vilka har identifierats inom konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010 och EU-strategin för biologisk mångfald som antogs 2011. Naturvårdsverket har i uppgift att samordna uppföljningen av etappmålen för biologisk mångfald. Det bör ske i samråd med bland annat de myndigheter som har målsvar för miljö kvalitetsmålen för havet som Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård.²⁷ Fem av etappmålen berör biologisk mångfald, nämligen ekosystemtjänster och resiliens, den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden, hotade arter och naturtyper, invasiva främmande arter och kunskap om genetisk mångfald. Etappmålen innebär att senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.²⁸ Etappmål om invasiva främmande arter innebär att invasiva främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa ska vara bedömda och prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts senast 2015. För att nå miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv och samtliga andra miljö kvalitetsmål som berör skötsel av ekosystem krävs det att främmande arter som kan hota människors hälsa eller hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige inte introduceras.²⁹

²⁶ Statsrådets principbeslut 2012c s. 8 och 20.

²⁷ Regeringsbeslut I:4 2012, s. 92.

²⁸ Regeringsbeslut I:4 2012, s. 94.

²⁹ Regeringsbeslut I:4 2012, s. 98.

1.4 Europeiska unionens miljöpolitik

Enligt det marina direktivet bör miljöhänsyn integreras i unionens havspolitik (2008/56/EG skäl 3). Med stöd av artikel 191(1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska unionens miljöpolitik bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa samt att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. Europeiska unionen ska främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Europeiska unionens miljöpolitik bör basera på (FEUF art. 191.2)

- Försiktighetsprincip
- princip att förebyggande åtgärder bör vidtas
- princip att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan
- princip att förorenaren ska betala
- att inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser.

Dessa mål och principer ska tillämpas när EU:s rättsliga regleringar tolkas. Miljöskyddskraven bör integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling (FEUF art. 11). Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (art. 37) innehåller påbud om att en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling. Unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter i miljöfrågor (FEUF art. 4(e)). Om fysisk planering bör rådet besluta enhälligt (FEUF art. 192.2(b)). De skyddsåtgärder som antas enligt artikel 192 hindrar inte någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder än vad unionen bestämmer (FEUF art. 193).

2 HAVSMILJÖPOLITIKEN (MARINA DIREKTIVET)

Den största delen av havets föroreningar härstammar från landbaserade källor. För att förebygga förorening av den marina miljön och kustområdena, anses det viktigt att åtgärda problemen vid källan. Därför är det nödvändigt för att förbättra havets tillstånd att minska utsläpp av föroreningar till luft, mark och vatten på en nivå som inte överstiger gränserna för vad naturen tål. Dessa föroreningar regleras via EU:s miljödirektiv, huvudsakligen via vattendirektivet berörande utsläpp i haven. Havsmiljöpolitiken går vidare med att skydda, bevara och möjligen återställa den marina miljön. Med tanke på att mycket av det som händer i kustområdena är av gränsöverskridande natur är det nödvändigt med regional samordning och samarbete, även med tredjeländer.³⁰ Den integrerade havspolitik, som fick sin början i oktober 2007, syftar att bilda en gemensam ram för EU:s alla havspolitiska frågor och har infört övergripande verktyg för att avse att den marina miljön (oceaner, hav och kuster) används på ett hållbart sätt. Framsteg har gjorts inom sektoriella politiska initiativ på det marina området.³¹ Havsbäckenstrategier för Ishavet, Östersjön och Medelhavet handskas med de specifika problemen för dessa vattenmassor. Reform av den gemensamma fiskeripolitiken³² innehåller en redogörelse för tillståndet i EU:s fiskesektor och analyser av fiskeripolitiken. Den tog upp frågan om hur man ska säkra långsiktig hållbarhet och lönsamhet för fisket. Vitboken om anpassning till klimatförändringen tar upp havsrelaterade frågor.³³

Processen där myndigheter analyserar och fördelar den rumsliga och tidsmässiga utbredningen av mänsklig verksamhet i havsområden för att uppnå ekologiska, ekonomiska och sociala mål antas leda till en fysisk plan. Den fysiska planeringen av haven³⁴ bör grunda sig på de enskilda havsregionernas eller delregionernas särdrag. Det är en process som bygger på insamling av uppgifter,³⁵ samråd med intressenterna och ett deltagandebaserat utarbetande av en plan. Enligt process-tänkande som ingår i hållbar utveckling följer efter genomförandet av planen till-

³⁰ Europaparlamentets resolution 2008 punkt K.

³¹ Ramdirektivet om en marin strategi (direktiv 2008/56/EG, EUT L 164, 25.6.2008, s. 19), den europeiska strategin för havs- och sjöfartsforskning (KOM(2008) 534), det europeiska området för sjötransporter utan hinder (KOM(2009) 10), samt meddelandet om havsbaserad vindkraft (KOM(2008) 768).

³² KOM(2011) 417.

³³ KOM(2009) 147.

³⁴ KOM(2010) 771.

³⁵ Se KOM(2012) 473 GRÖNBOK om kunskap i havsfrågor. Se även Sverige: Lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation och Finland: Programmet för inventeringen av den marina undervattensmiljön – VELMU (www.miljo.fi/velmu).

syn, utvärdering och revision. Genomförandet av den fysiska planeringen i havs- och kustområdena är medlemsstaternas ansvar. Det är alltså subsidiaritetsprincipen som gäller, men insatser på EU-nivå anses ge ett väsentligt mervärde i koordinering av medlemsstaternas ansatser samt i form av omfattande miljöhänsyn. EU verkar för skyddet av haven på allmän nivå. Om målen i direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel ska direktiv inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

2.1 Havsmiljöpolitikens ändamål

Enligt marina direktivet är havsmiljöpolitikens övergripande mål att främja ett hållbart utnyttjande av haven och bevara de marina ekosystemen (2008/56/EG skäl 4). Marina direktivet fastställer en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020 (art. 1, art. 3.5, kvalitativa deskriptorer i bilaga I). För att uppnå eller upprätthålla god miljöstatus ska marina strategier utarbetas och genomföras för att skydda och bevara den marina miljön (2008/56/EG art. 1.2(a)) samt att förhindra och minska utsläpp i den marina miljön (2008/56/EG art. 1.2(b)). Kommissionen har beslutat i enlighet med marina direktivet om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten (2010/477/EU). Detta beslut bidrar till vidareutvecklingen av konceptet god miljöstatus i marina vatten, och stöder därför processen med att revidera Europeiska unionens strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2010 och Åtgärdsplanen för biologisk mångfald. På grund av den inledande bedömningen av aktuell miljötilstånd och miljöpåverkan på dessa från mänskliga aktiviteter i territorialhavet (2008/56/EG art. 5.2(a), art. 8) har medlemsstaterna utarbetat en marin strategi som innehåller allsidig uppsättning av miljömål och tillhörande indikatorer (2008/56/EG art. 10, art. 3.7, bilagor III och IV). Finlands första steg i den marina strategin som omfattar den inledande bedömningen av det nuvarande miljötilståndet, fastställandet av vad som avses med en god status i den marina miljön samt miljömålen med tillhörande indikatorer för beredning av Finlands havsförvaltningsplan, är presenterad i förslaget till statsrådet kallad Tillsammans för en bättre Östersjö, som är godkänd som statsrådets beslut. Sverige har med Regeringsbeslut preciserat miljökvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet, som innehåller målen som berör ha-

vet.³⁶ Havs- och vattenmyndigheten har föreskrivit som det första steget i den marina strategin i Sverige om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö-kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18).

I Finland anges det övergripande syftet vara att skydda, bevara och vid behov återställa Östersjön så att den är ekologiskt variationsrik, dynamisk, ren, frisk och produktiv. Utöver detta anges att man har ställt upp operativa mål relaterade till de mest centrala belastningarna som preciseras på åtgärdsnivå i havsförvaltningsplanens åtgärdsprogram som ska färdigställas senast 2015. Havsförvaltningsplanens mål är att eutrofiering inte skadar Östersjömiljön, att skadliga ämnen har inga negativa effekter på det marina ekosystemets funktion eller på användningen av fisk och vilt som livsmedel samt att nivån på skyddet av alla inhemska arter i Östersjöområdet är gynnsam och bevarandet av dem är tryggt på lång sikt. Ytterligare mål är att sjöfarten är trygg och har så liten negativ miljöpåverkan som möjligt och att användningen av marina naturresurser är hållbar. Dessutom är syftet att konflikter i fråga om användningen av havsområdena förebyggs genom marin regionplanering.³⁷

Miljömålen är presenterade av den svenska regeringen 2009 som verktyg för att öka kunskapen om havet och dess resurser, att stödja utvecklingen av befintliga och nya verksamheter, att tillvarata synergier, att bättre hantera intressekonflikter och att finna en balans mellan olika intressen, till det bästa för samhället som helhet.³⁸ Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål.³⁹ Generationsmål anger inriktningen av den samhällsomställning som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska nås och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljökvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Ett miljökvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå antingen om det tillstånd i miljön som målet och dess preciseringar uttrycker kan nås, eller om tillräckliga åtgärder är beslutade och förväntas vara genomförda. För att underlätta möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen har regeringen fastställt etappmål inom prioriterade områden.⁴⁰ Regeringen tillsatte dessutom en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen⁴¹, vars övergripande uppdrag

³⁶ Regeringsbeslut I:4 2012.

³⁷ Statsrådets beslut 2012 s. 6-7, se även Miljöministeriet 2012 s. 67.

³⁸ Prop. 2008/09:170.

³⁹ Bakgrunden beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

⁴⁰ Preciseringar av miljökvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet. Regeringsbeslut I:4 2012.

⁴¹ SOU 2011:34 Etappmål i miljömålssystemet.

var att utveckla förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Miljömålsberedningen har redovisat en plan för framtagande av etappmål och föreslagit en första uppsättning etappmål inom områdena luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald. Naturvårdsverket fick i ett regeringsuppdrag i uppgift att bland annat göra en samlad översyn av miljö kvalitetsmålen preciseringar i samråd med myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket har lämnat förslag till uppdaterade preciseringar till samtliga miljö kvalitetsmål.⁴² De 16 nationella miljö kvalitetsmålen anger den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar även miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling. Ett viktigt syfte med miljö kvalitetsmålen med preciseringar och etappmålen är att de ska vara vägledande för allas miljöarbete, såväl för regeringen som för myndigheter och övriga aktörer. Utgångspunkten vid utformningen av de reviderade preciseringarna och etappmålen har varit att, så långt möjligt, följa de kriterier som anges i propositionen Svenska miljö mål – för ett effektivt miljöarbete samt i direktiven till miljömålsberedningen.⁴³

I regeringsbeslutet preciseras innebörden av miljö kvalitetsmålen som berör havet som följande: Ingen övergödning (2.7); Levande sjöar och vattendrag (2.8) samt Hav i balans och levande kust och skärgård (2.10). Regeringen har beslutat etappmål bland annat för begränsade utsläpp av luftföroreningar i Europa (3.2.1), begränsningar av utsläpp från sjöfarten (3.2.2), farliga ämnen (3.3.1), ekosystemtjänster och resiliens (3.5.1), den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden (3.5.2), hotade arter och naturtyper (3.5.3), invasiva främmande arter (3.5.4) och kunskap om genetisk mångfald (3.5.5). Enligt Regeringen ska Kemikalieinspektionen ansvara för uppföljningen av etappmålen om farliga ämnen och att Naturvårdsverket ska ansvara för uppföljningen av etappmålen om luftföroreningar, avfall och biologisk mångfald. Vad gäller uppföljningen av etappmålen om biologisk mångfald ska Naturvårdsverket samråda med Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen.⁴⁴

⁴² Naturvårdsverket 6433/2011 Miljö målen på ny grund. I Rapporten (s. 7-8) bedöms det för fem av miljö kvalitetsmålen som mycket svårt att till år 2020 skapa förutsättningar för att på sikt nå det miljö tillstånd som målen uttrycker. Bland dessa är Hav i balans samt levande kust och skärgård. Den mer negativa bedömningen för detta miljö kvalitetsmål baserar sig på en osäkerhet kring nödvändiga framsteg i det internationella havsmiljö samarbetet samt inom EU:s fiskeri- och jordbrukspolitik.

⁴³ Dir. 2010:74. Regeringen har gett ett tilläggsdirektiv till Miljö målsberedningen (M 2010:04) - strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95). Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

⁴⁴ Bilaga 1 till regeringens beslut 2012 nr I:4 Miljö målssystemet – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och etappmål.

2.2 Havsmiljöpolitikens strategi

EU har berett en speciell Östersjöstrategi vars mål är ett rent hav och ett ekonomiskt starkt och framgångsrikt Östersjöområde. Europeiska unionens strategi och handlingsplan för Östersjöregionen antogs i Europeiska rådet i oktober 2009.⁴⁵ Målet med EU:s första regionala strategi är att förstärka unionens nuvarande verksamhet i området, klarlägga agendan och arbetsfördelningen mellan den överstatliga och regionala nivån samt införa ett regionalt perspektiv i EU:s politiska sektor. Strategin anses ge Östersjöregionen nya samarbetsinstrument, förbättra arbetsfördelningen inom medlemsstaterna och på regional nivå och ta bättre hänsyn till områdets speciella förhållanden i EU-politiken.

Handlingsplanen består av fyra pelare:

- Att skapa en hållbar miljö.
- Att öka välbefindandet i området.
- Att öka tillgängligheten och attraktionskraften.
- Att säkra säkerheten och tryggheten i området.

Främst av dessa kommer miljön, vilket framhållits av Europeiska rådet. Handlingsplanen omfattar följande prioriterade områden: 1. Att minska tillförseln av näringsämnen till godtagbara nivåer. 2. Att bevara naturområden och den biologiska mångfalden, även när det gäller fisket. 3. Att minska användningen av farliga ämnen och dessas påverkan. 4. Att bli en föregångsregion när det gäller rena sjötransporter. 5. Att mildra klimatförändringar och anpassa sig till dem.⁴⁶ I kommissionens lägesrapport 11.9.2012 om EU:s integrerade havspolitik⁴⁷ förstärks de havsrelaterade sektorernas starka bidrag till Europas ekonomi och målen med Europa 2020-strategin. Blå tillväxt kommer att vara drivkraften i en andra fas av den integrerade havspolitikerna för att skapa en sund havsrelaterad ekonomi som ger Europas medborgare innovation, tillväxt och hållbarhet.

Enligt det marina direktivet (art. 1.3 och art. 5) ska medlemsstaternas marina strategier innehålla följande grundsatser:

- ekosystembaserad metod för förvaltning av mänskliga aktiviteter

⁴⁵ KOM(2009) 248, se även KOM(2011) 381 och KOM(2012) 128 om genomförandet av EU-strategin för Östersjöregionen.

⁴⁶ KOM(2009) 248 s. 6.

⁴⁷ KOM(2012) 491.

- samlade tryck hålls inom nivåer som är förenliga med uppnåendet av god miljöstatus
- marina ekosystems kapacitet att reagera på antropogena förändringar inte äventyras
- hållbart utnyttjande av marina varor och tjänster möjliggörs för nuvarande och kommande generationer (blå tillväxt)⁴⁸
- bedömning av aktuellt miljötilstånd som rör huvudsakligen kustvatten, vatten i övergångszon och territorialvatten (art. 8)
- fastställande av god miljöstatus (art. 9) samt miljömål och tillhörande indikatorer (art. 10)
- fastställande och genomförande av samordnade övervakningsprogram (art. 11, bilaga V)
- identifierande och samlande av krävda åtgärder i åtgärdsprogram (art. 13, bilaga VI)

Den marina strategin bör innehålla fyra väsentliga delar: bedömning av det aktuella miljötilståndet av till statens territorium tillhörande vatten (framför allt territorialhavet som innehåller också kustvattnet), fastställande av vad god miljöstatus innehåller i de marina vattnen (ekonomiska zon och territorialhavet som innehåller också kustvattnet), övervakningsprogram för löpande bedömning av miljötilstånd i marina vatten samt som följande steg i den marina strategin åtgärdsprogram, som innehåller de planerade förvaltningsåtgärder för att nå eller bevara god miljöstatus. Finlands och Sveriges marina vatten utgör en integrerad del av Östersjöns marina region (2008/56/EG art. 4.1(a)). Medlemsstaterna bör samarbeta när de utarbetar sina marina strategier för att säkerställa att de är sammanhängande och samordnade i hela Östersjöns marina region (2008/56/EG art. 5).

⁴⁸ Se Limassol deklARATIONEN (Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the “Limassol Declaration” the Informal Ministerial Meeting in Nicosia Cyprus, on 7 October 2012).

3 INTEGRERAD HAVS- OCH VATTENFÖRVALTNING

Det första steget i integrerad förvaltning togs i samband med kustförvaltningen. Det marina direktivet ämnar integrera till kustförvaltningen ytterligare förvaltningen av haven och även avrinningsområden som regleras av (vatten)förvaltningsplanen enligt vattendirektivet.

3.1 Principer för integrerad förvaltning (ICZM)

Principerna för integrerad förvaltning fastställdes av europaparlamentet och rådet i samband med kustförvaltningen. För att kustområden har stor betydelse miljömässigt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och rekreativt för Europa, ansågs det nödvändigt att genomföra en miljömässigt hållbar, ekonomiskt rättvis, socialt ansvarsfull och kulturellt anpassad integrerad förvaltning av kustområdena.⁴⁹ Principerna för integrerad kustförvaltning är⁵⁰

- a) Ett brett övergripande perspektiv (tematiskt och geografiskt) där det tas hänsyn till att natursystem och mänskliga aktiviteter som påverkar kustområdena är beroende av varandra och olika.
- b) Ett långsiktigt perspektiv där det tas hänsyn till försiktighetsprincipen samt nuvarande och kommande generationers behov.
- c) En förvaltning som kan anpassas under en successiv process, vilket underlättar anpassningen allteftersom problem uppstår och kunskaper utvecklas. Detta innebär ett behov av en sund vetenskaplig grund vad beträffar utvecklingen av kustområdena.
- d) Lokala särdrag och stor mångfald när det gäller de europeiska kustområdena, vilket kommer att göra det möjligt att möta dessa områdens praktiska behov i form av särskilda lösningar och flexibla åtgärder.
- e) Arbete i samklang med de naturliga processerna och med respekt för ekosystemens bärkraft, vilket kommer att göra människors aktiviteter mer miljövänliga, socialt ansvarsfulla och ekonomiskt sunda i det långa loppet.
- f) Deltagande av alla berörda parter (näringslivets och arbetsmarknadens parter, de organisationer som representerar lokalbefolkningen i kustområden, icke-statliga organisationer och företagssektorn) i förvaltningsprocessen, till exempel genom avtal och baserat på delat ansvar.

⁴⁹ Rekommendation 2002/413/EG skäl 1 och 9.

⁵⁰ Rekommendation 2002/413/EG kapitel II.

- g) Stöd och engagemang från berörda förvaltningsorgan på nationell, regional och lokal nivå, mellan vilka lämpliga förbindelser bör upprättas eller upprätthållas med syfte att förbättra samordningen mellan olika befintliga politikområden. Partnerskap med och mellan regionala och lokala myndigheter bör vid behov tillämpas.
- h) En kombination av instrument som är avsedda att underlätta samstämmighet mellan olika sektorspolitiska mål och mellan planering och förvaltning.

Enligt utvärderingen av den integrerade förvaltningen av kustområden i Europa⁵¹ är samordning mellan alla sektorer och styrelsenivåer, men också delaktighet och kunskapsbaserat beslutsfattande, grundläggande för en integrerad förvaltning.

3.2 Verktyg för integrerad havsförvaltning

Staternas suveränitet till havs baserar på ”grundlagen för hav” Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS⁵²) som upprätthåller jämvikten mellan t.ex. flaggstaters, kuststaters och hamnstaters rättigheter och intressen. Indelningen av haven i olika havsområden, vilket utgör ett krav från kuststaterna för att utöva jurisdiktion över havsområden, är särskilt relevant. Central är även principen om navigationsrätt som garanteras enligt UNCLOS – en princip som är tillämplig under förutsättning att reglerna och normerna för sjösäkerhet och skydd av havsmiljön iakttas. Kuststaterna som har både makt att bestämma över användningen av deras områden och ett ansvar att skydda dem, har behov av integrerad havsförvaltning som förutsätter övergripande och samordnande förvaltning av mänskliga aktiviteter i kust- och havsområden.

Konventionen om skydd för och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar⁵³ betonar behovet av att stärka de nationella och internationella åtgärderna för att förhindra, kontrollera och minska utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön och för att minska eutrofiering och försurning samt förorening av den marina miljön, särskilt kustområdena, från landbaserade källor (preamble). Parterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder (art. 2.2) för att förhindra, kontrollera och minska vattenföroreningar som ger upphov till gränsöverskridande inverkan. De ska säkerställa att gränsöverskridande vatten används i syfte att nå ekologiskt sund och rationell vattenvård, bevarande av vattenresurser och miljöskydd. Sta-

⁵¹ KOM(2007) 308 s. 4.

⁵² Konventionen blev antagen 1982 och trädde i kraft 1994. Europeiska gemenskapen och alla EU-medlemsstater är parter i havsrättskonventionen.

⁵³ Utfärdad i Helsingfors den 17 mars 1992 Förenta nationerna 1992 (FördS 71/1996).

terna bör säkerställa att gränsöverskridande vatten används på ett rimligt och rättvist sätt, med hänsyn främst till deras gränsöverskridande natur, i fall då det handlar om verksamheter som orsakar eller troligen kan orsaka gränsöverskridande inverkan. De bör också säkerställa bevarande och, om nödvändigt, återställande av ekosystem.

Ett centralt verktyg gäller rättslig reglering av utsläpp. För att förbättra Östersjöns tillstånd har alla kuststater runt Östersjön 1974 undertecknat en konvention om skyddet av den marina miljön i Östersjön. Konventionen omfattade alla utsläpp från land som påverkade Östersjön. Året 1992 undertecknade alla kuststater runt Östersjön och Europeiska gemenskapen en ny konvention som gäller skyddet av den marina miljön i Östersjön.⁵⁴ I den gällande Helsingforskonventionen omfattas hela avrinningsområdet av skyldigheten att förhindra föroreningar från land. Utsläpp av avfall i havet (dumpning) och avfallsförbränning till havs förbjuds i konventionen. Bestämmelser har getts angående skadliga ämnen, behandling av avloppsvatten och annan belastande verksamhet. Konventionen har utvidgats till att omfatta även inre territorialvatten. Verkställandet av konventionen har i huvudsak skett utgående från Helsingforskommissionens rekommendationer. Vattendirektivet (2000/60/EG skäl 21) har bidragit till att göra det möjligt för gemenskapen och medlemsstaterna att uppfylla dessa skyldigheter. Vattendirektivet är ett väsentligt verktyg att förhindra utsläpp i havet. En effektiv och sammanhängande vattenpolitik bör beakta sårbarheten hos akvatiska ekosystem som är belägna nära kusten och floddeltan eller i bukter eller hav som är relativt inneslutet, eftersom deras balans starkt påverkas av kvaliteten på det inlandsvatten som flyter in i dem (Vattendirektiv 2000/60/EG skäl 17). Vattenskydd granskas separat för varje avrinningsområde. Metoderna och åtgärderna enligt riktlinjerna för vattenskydd preciseras och inriktas i förvaltningsplanerna, i vilka även särskilda regionala frågor beaktas. Syftet med (vatten)förvaltningsplanerna är att uppnå målet om en god status i yt- och grundvattendragen senast 2015, som har ställts upp i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

Enligt gemenskapens ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) ska ett avrinningsområde som täcker mer än ett medlemslands territorium hänföras till ett internationellt avrinningsdistrikt. Ett sådant avtal ingicks mellan Finland och Sverige den 3 oktober 2003. För att utveckla och fördjupa gränsälvsamarbete och speciellt uppmärksamma lokala möjligheter att delta i gränsälvsarbetet och att leva upp till nya internationella och nationella bestämmelser har en ny överrensommelse

⁵⁴ Godkändes genom rådets beslut 94/157/EG, FördrS 2/2000, SÖ 1996:22.

för Torne älv godkänts i form av en ny gränsöverkommelse mellan Finland⁵⁵ och Sverige⁵⁶. Med stöd av den nya överenskommelsen (art. 4) ska parternas myndigheter samverka sinsemellan och ha som målsättning att upprätta gemensamma program och planer för att uppfylla överenskommelsens syfte. För att skapa förutsättningar för ett sådant samarbete som behövs för att uppnå denna överenskommelsens syfte har ett mellanstatligt samarbetsorgan inrättats (art. 2.3). Den nya gränsälvscommissionen har, till skillnad från den tidigare, inte någon beslutanderätt i miljö- eller fiskefrågor, utan ska i stället stärka samarbetet mellan länderna i frågor som omfattas av gränsälvsöverenskommelsen.⁵⁷ Erfarenheter från detta gränsöverskridande samarbete kan vara till nytta när havsplaneringen bjuder till tillfällen för samstämmighet om havsutvecklingen i Kvarkenområdet.

Havsförvaltningen planeras enligt det marina direktivet (2008/56/EG skäl 3), som utpekar att den marina miljön är ett värdefullt arv som måste skyddas, bevaras och om möjligt återställas med det slutliga målet att bevara den biologiska mångfalden och skapa variationsrika och dynamiska oceaner och hav som är rena, friska och produktiva. Konventionen om biologisk mångfald (CBD) bekräftar att stater har suveräna rättigheter över sina egna biologiska resurser samt att de är ansvariga för att bevara sin biologiska mångfald och för att använda sina biologiska resurser på ett hållbart sätt.⁵⁸ Dessutom har de ansvaret för att tillse att verksamheter inom deras egen jurisdiktion eller kontroll inte förorsakar skada på andra länders miljö eller på områden utanför nationell jurisdiktion (CBD art. 3). Medlemsstaternas skyldighet att utse Natura 2000-områden enligt fågeldirektivet (2009/147/EG) och habitatdirektivet (92/43/EEG) anses vara ett viktigt bidrag till denna process (2008/56/EG skäl 18).

Utveckling som är angeläget inom kustområden (ICZM 2002/413/EG kap. III(a)) och på grund av det också i havsområden anges vara åtminstone följande sektorer och områden: fiske och vattenbruk, transport, energi, resursförvaltning, skydd av arter och livsmiljöer, kulturarv, sysselsättning, regional utveckling av både landsbygds- och tätortsområden, turism och rekreation, industri och gruvindustri, av-

⁵⁵ Republikens presidents förordning (91/2010) om sättande i kraft av gränsälvsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige, om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i gränsälvsöverenskommelsen, om tillämpning av överenskommelsen och om upphävande av vissa lagar samt om upphävande av förordningar om sättande i kraft av vissa överenskommelser ingångna med Sverige.

⁵⁶ Lag (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland samt Förordning (2010:1093) om ikraftträdande av lagen (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland.

⁵⁷ Prop. 2009/10:212 s. 54.

⁵⁸ FN:s konvention om biologisk mångfald (inledning), godkänd genom rådets beslut 93/626/EEG, (FördrS 78/1994, SÖ 1993:77).

fallshantering, jordbruk och utbildning. Sektorslagstiftning och –planering bör i alla fall inom dessa sektorer samordnas inom integrerad havsförvaltning. De samlade åtgärder ska beakta särskilt föreskrifterna i vattendirektivet (2000/60/EG), avloppsvattendirektivet (91/271/EEG), badvattendirektivet (2006/7/EG) samt i direktivet om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2008/105/EG). (2008/56/EG art. 13.2)

År 2007 godkände parterna i Helsingforskonventionen en aktionsplan för Östersjön (HELCOM Baltic Sea Action Plan, BSAP) som kräver att alla kuststater kring Östersjön vidtar åtgärder för att förbättra havets tillstånd före år 2021. Syftet med aktionsplanen är också att understöda verkställandet av ramdirektivet om en marin strategi i EU-medlemsstaterna. Alla medlemsstater var pliktiga att göra upp nationella handlingsplaner för BSAP före 2010. Finlands nationella handlingsplan genomfördes via Finlands program för skydd av Östersjön, programmet Riktlinjer för vattenskydd 2015 samt (vatten)förvaltningsplanerna.⁵⁹ I redogörelsen till riksdagen (SRR 6/2009) om Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken presenterade regeringen åtgärder för att förbättra den marina miljön i Östersjön. Eutrofieringen konstaterades vara det allvarligaste problemet i Östersjön och regeringen föreslog i sin redogörelse åtgärder för att minska Finlands näringsbelastning i Östersjön. På Baltic Sea Action Summit som hölls i Helsingfors i februari 2010 gav Finlands regering sin utfästelse om att effektiverade åtgärder ska vidtas på alla verksamhetsfält för att en god miljöstatus framför allt i Skärgårdshavet ska uppnås senast 2020, och om att Finland ska sträva för ökad återvinning av näringsämnen. Sveriges nationella handlingsplan för BSAP omfattar riksdagens skrivelse (2009/10:213) samt naturvårdsverkets förslag till Sveriges nationella handlingsplan för BSAP.⁶⁰ Länsstyrelserna vid Bottniska viken påpekade behovet av en handlingsplan även i Bottniska viken på grund av att BSAP koncentrerar på egentliga Östersjönsområden som ses vara i största behov av reglerande åtgärder.

Första övergripande regelverk som utgår från att förbättra havets tillstånd är direktivet om upprättande av en ram för europeiska gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektivet om en marin strategi eller marina direktivet 2008/56/EG). Den marina miljön ingriper också kustvatten, och bör som sådan även omfattas av det marina direktivet (2008/56/EG, skäl 12, art. 3.1(b)) såvida särskilda aspekter av den marina miljös miljöstatus inte redan behandlas i direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens

⁵⁹ RP 323/2010 s. 5-6.

⁶⁰ Proposal for Sweden's National Implementation Plan for the Baltic Sea Action Plan May, 2010. Article no: 2010.10.

område (ramdirektivet för vatten 2000/60/EG, vattendirektivet). Den preliminära uppgiften för att införliva marina direktivet har varit att föreskriva om havsförvaltningens myndighetsutövning. Denna del av det marina direktivet har genomförts i Finland huvudsakligen genom ändringar i lagen om vattenvårdsförvaltningen (1299/2004). Lagen om vattenvårdsförvaltningen har ändrats så att ett nytt kapitel om havsvårdsförvaltning har fogats till lagen och lagens rubrik har ändrats så att den motsvarar innehållet (Lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning 30.12.2004/1299, ändrad 272/2011). Dessutom har miljöskyddslagen⁶¹ (86/2000), vattenlagen (587/2011), lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004), havsskyddslagen (1415/1994) samt lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005) ändrats. Miljöministeriet samt Jord- och skogsbruksministeriet leder och övervakar inom sina ansvarsområden vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen. För verkställigheten fullgör Finlands miljöcentral av Miljöministeriet och Jord- och skogsbruksministeriet ålagda uppgifter samt Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet av Jord- och skogsbruksministeriet ålagda uppgifter. I Sverige införlivades det marina direktivet med Havsmiljöförordningen (2010:1341) som utsåg en havsmyndighet, Havs- och vattenmyndigheten (HMF § 8) med sektorsövergripande ansvar och mandat att samlat förvalta hela den marina miljön och dess nyttjande.

⁶¹ Miljöministeriet tillsatte den 30 november 2011 ett lagstiftningsprojekt, vars uppgift är att senast den 31 december 2013 förbereda en revidering av miljöskyddslagen och -förordningen samt av vissa andra förordningar. I revideringsarbetet bör beaktas de målsättningar som ställts i regeringsprogrammet för totalreformen av miljöskyddslagen och -förordningen samt det beredningsarbete som hittills har gjorts. Förslaget till ny miljöskyddslag har sänts på remiss.

4 HAVET SOM OMRÅDE FÖR MYNDIGHETSUTÖVNING: SUVERÄNITET OCH JURISDIKTION

4.1 Allmänna synpunkter om myndighetsutövning

Hållbar utveckling kan strävas, lik andra samhällsstrategier via informationsstyrning och ekonomisk styrning som baserar på frivillighet och/eller rättslig styrning, som är bindande. Rättslig styrning bygger på extremiteterna att verksamheten är tillåten – som allemansrätten och rätt till oskadlig genomfart av fartygen – eller att verksamheten är förbjuden, som t.ex. vissa kemikalier eller dumpning av avfall i havet. Verksamheten är oftast någonting där emellan, och det styrs via gränsvärden, kumulativa restriktioner, villkor och intresseavvägning (jämkning). För att främja föreskrivna samhällspolitiska mål, beviljar myndigheterna tillstånd, inför restriktioner, utövar tillsyn och övervakning samt planerar. Myndigheternas beslutsfattande innehåller oftast jämkning mellan olika intressen. Jämkningsen förutsätter att det är föreskrivet vilka intressen ska tas hänsyn till, vilka mål ska strävas i jämkningen och hur förfarande ska ske. Såvitt det är möjligt ökar förutsägbarheten om lagstiftaren och/eller planeraren kan på förhand ta ställning till intressens vikt⁶² i vissa områden eller under vissa förhållanden.

När en myndighet tillämpar rättslig diskretion – såsom när det är fråga om restriktioner, tillsyn och övervakning samt huvudsakligen även när det gäller tillstånd och operativ planering – grundar beslut på bestämmelser i författningar och andra rättskällor. När de är frågan om ändamålsenlig diskretion – vilket det är i en del av strategisk planering – motiverar myndigheten däremot inte sitt beslut med bestämda författningsbestämmelser, utan i stället har t.ex. samhällspolitiska målsättningar en avgörande roll. Inte ens ändamålsenlig diskretion är helt fri, utan den styrs av principer som begränsar beslutsrätten. Myndigheternas beslutsprövning och övrig handläggning av ärenden styrs av rättsprinciperna inom förvaltningen. Diskretionen begränsas av jämlikhets-, proportionalitets-, objektivitets-, ändamålsbundenhetsprincipen och principen om att tilltro skyddas. I Finland är rättsprinciperna inom förvaltningen skrivna i förvaltningslagen (6.6.2003/434 § 6):

⁶² Professor Dr. Wilfried Erbguth (2011 s. 21-22) är av annan åsikt. Enligt honom borde man inte på förhand ta ställning till prioritering av områdesanvändning, så som man har gjort t.ex. i Natura 2000-nätverket.

Myndigheterna skall bemöta dem som uträttat ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder skall vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna skall skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

I Sverige förbereder förvaltningslagsutredningen en ny förvaltningslag, som eventuellt kodifierar förvaltningsprinciperna i Svensk lagstiftning. Förvaltningsutredningen föreslår följande formulering av förvaltningsprinciperna:⁶³

En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift. I sin verksamhet ska myndigheten iaktta saklighet och opartiskhet. Myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot.

Här läggs fram förvaltningslagsutredningens resonering om rättsprinciperna i förvaltningen samt försiktighetsprincipen som är viktigaste principen i havsförvaltningen från miljörettsligt perspektiv. Även proportionalitetsprincipen anses vara speciellt betydelsefull på grund av avvägningen mellan den miljörettsliga försiktighetsprincipen som främjar bevarandesynpunkter och proportionalitetsprincipen som stöder rätten till utveckling.

4.1.1 *Legalitetsprincip och objektivitetsprincip*

Enligt legalitetsprincipen bör myndigheterna söka stöd i lag eller annan författning för sina åtgärder. Enligt förvaltningslagsutredningen⁶⁴ har risken för övertramp ökat i och med att klassisk förvaltning alltmer kommit att sammanblandas med informationsuppgifter och mera kundrelaterade aktiviteter. Därför ses det angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, måste grundas på skrivna normer och att det alltså går en skiljelinje mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas åligganden att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst. Den föreslagna förvaltningslagens bestämmelser om ”Grunderna för god förvaltning” föreslås inleda med en paragraf (4 §) om ”Legalitet, objektivitet och proportionalitet”, som i första stycket skulle föreskriva följande: En myndighet får endast

⁶³ SOU 2010:29 s. 185.

⁶⁴ SOU 2010:29 141-148.

vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift.⁶⁵ Myndigheternas befogenheter ska alltid basera på lagstiftning.

Objektivitetsprincipens kärna kan inom förvaltningsrätten beskrivas som ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.⁶⁶ Ändamålen och intressen som ska och kan tas till hänsyn bör basera på tillämpliga författningar.

4.1.2 *Försiktighetsprincip (in dubio pro natura)*

Enligt försiktighetsprincipen ska ärenden beslutas i förmån för naturen om det råder tvivel av konsekvenserna (in dubio pro natura).⁶⁷ Försiktighetsprincipen⁶⁸ gör det möjligt att reagera snabbt för att avvärja ett eventuellt hot mot människors eller djurs hälsa, mot växters sundhet, eller för att skydda miljön. Om fakta inte räcker för att bedöma risken fullständigt, ska denna princip användas för att, till exempel, förbjuda verksamhet som kan vara hälsofarlig. Enligt kommissionens vägledning kan försiktighetsprincipen användas när en företeelse, en produkt eller en process kan ha potentiellt skadliga effekter, som har identifierats genom en vetenskaplig och objektiv bedömning, men denna bedömning inte gör det möjligt att fastställa risken med tillräcklig säkerhet.

Användningen av principen ingår i den övergripande riskanalysen (som förutom riskbedömning består av riskhantering och riskkommunikation) och särskilt i samband med riskhantering som hör till den beslutsfattande fasen. Kommissionen⁶⁹ understryker att försiktighetsprincipen endast kan användas om det verkligen finns en möjlig risk och att den under inga omständigheter kan rättfärdiga godtyckliga beslut. Användningen av försiktighetsprincipen är endast motiverad när följande villkor uppfyllts:

- identifiering av potentiellt negativa effekter;
- bedömning av tillgängliga vetenskapliga belägg;
- omfattningen av vetenskaplig osäkerhet.

⁶⁵ SOU 2010:29 s. 148.

⁶⁶ SOU 2010:29 s. 149.

⁶⁷ Se t.ex. Trouwborst (2009 s. 425, 429) som påpekar att det inte är möjligt att förhindra klimatförändringarna men ekosystem (som havet) klarar sig bättre om övriga stressfaktorer dämpas.

⁶⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l32042_sv.htm

⁶⁹ KOM(2000) 1.

De myndigheter som är ansvariga för riskhanteringen kan besluta att antingen vidta eller inte vidta åtgärder, beroende på risknivån. Om risken är hög, kan flera kategorier åtgärder antas. Det kan röra sig om proportionella rättsakter, finansiering av forskningsprogram, informationsåtgärder till allmänheten etc. Tre särskilda principer ska enligt kommissionen vara vägledande för användningen av försiktighetsprincipen:

- en så fullständig vetenskaplig bedömning som möjligt, och fastställande, så långt det går, av graden av vetenskaplig osäkerhet;
- en bedömning av risken och möjliga konsekvenser av att inte vidta åtgärder;
- att alla berörda parter deltar i studien av försiktighetsåtgärderna, så snart resultaten från den vetenskapliga bedömningen och/eller riskbedömningen finns tillgängliga.

De allmänna principerna för god riskhantering är också tillämpliga i samband med försiktighetsprincipen. Det rör sig om följande fem principer:

- de åtgärder som vidtas ska vara proportionella i förhållande till den eftersträvalade skyddsnivån;
- åtgärderna ska vara icke-diskriminerande;
- åtgärderna ska vara förenliga med de åtgärder som redan vidtagits i liknande situationer eller där man använt liknande tillvägagångssätt;
- möjliga fördelar och kostnader för en åtgärd eller brist på åtgärd ska undersökas;
- åtgärderna ska omvärderas mot bakgrund av nya vetenskapliga rön.

Försiktighetsprincipen tillämpas t.ex. i Sverige vid användningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken (MB kap. 2). Enligt regeringens proposition⁷⁰ måste en avvägning göras med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet och en sådan skada eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Själva avvägningen bör ske med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför. En skälighetsavvägning ska göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar. Riksdagens miljömål ska vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmått eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande. Försik-

⁷⁰ Prop. 1997/98:45 del 3.

tighetsprincipen vänder bevisbördan som vanligen är hos myndigheten så att bevisbördan faller på dem som ansöker att vidta åtgärden. Detta bedöms oftast från fall till fall så att samhället kan delta i utredandet i frågor som anses vara viktiga för samhället.⁷¹ Vad gäller angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning betydelse. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen faktorer som ska beaktas. Stoppregeln (MB kap. 2 § 9) anger alltid den lägsta nivån som ska krävas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Medför åtgärderna orimliga kostnader bör verksamheten inte vara tillåten. En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt (MB kap. 2 § 9 stycke 2). På samma sätt utpekar miljö kvalitetsnormer (MB kap. 5) en miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av hänsynsreglerna. Sådana krav måste alltid ställas på en verksamhet att risk inte föreligger för att miljö kvalitetsnormen inte uppfylls.

Försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar ingår i det marina direktivet som vägledande principer för dess genomförande (2008/56/EG skälen 27 och 44). Försiktighetsprincipen betonar skyddsaspekter i myndighetsutövande när det inte finns tillräckliga bevis att verksamheten har negativa effekter på intressen som enligt lagstiftningen ska skyddas. Försiktighetsprincipen överför även bevisbördan företrädesvis till verksamhetsutövaren. Åt motsatt håll, som betonar möjligheter till utveckling, verkar proportionalitetsprincipen.

4.1.3 *Proportionalitetsprincip*

I artikel 5 i EU-fördraget framgår det att enligt proportionalitetsprincipen ska de åtgärder som EU:s institutioner beslutar med stöd av subsidiaritetsprincipen inte gå längre än vad som krävs för att EU:s mål ska kunna uppfyllas.⁷² Proportionaliteten tillämpas även i övrigt förvaltningsförfarande. Förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen anknyter till Europakonventionens artikel om äganderätt⁷³ (EKMR art. 1 i det första tilläggsprotokollet) och skydd av privatlivet (EKMR art. 8). I Finland tog grundlagsutskottet ställning till intresseavvägningen av egendomsrätten och skyldigheten att anta strandplan i syfte att bygga eller ta marksubstanser. Kravet att anta strandplan konstaterades vara en legitim restriktion av

⁷¹ Se om bevisbördan Zander 2010 s. 330-332.

⁷² PROTOKOLL (nr 2) OM TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA (art. 5).

⁷³ Se om äganderätt i fysisk planering i kust- och havsområden 6.1.

egendomsrätten på grund av att det var i rätt proportion till ett viktigt lagligt intresse och för att syftet inte var att förbjuda verksamheter utan reglera dess tillåtlighet.⁷⁴

I den proposition som låg till grund för inkorporeringen av konventionen i svensk rätt underströks att en proportionalitetsprincip har vunnit hävd i svensk rätt.⁷⁵ Det uppförs vanligen⁷⁶ tre olika aspekter när det gäller att pröva villkoren för och resultatet av ingrepp från det allmännas sida mot enskilda intressen:

- ändamålsenligheten (lämpligheten), dvs. om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet,
- nödvändigheten, dvs. om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns mindre långtgående alternativ, och
- proportionaliteten i strikt mening, dvs. om den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde.

Förvaltningslagsutredningen⁷⁷ har konstaterat att Regeringsrätten slagit fast existensen av en proportionalitetsprincip i svensk rätt, vilken visserligen utvecklats i skuggan av EU-rätten och Europakonventionen men med ett vidare tillämpningsområde.

Proportionalitetsprincipen tillämpas oftast i samband med försiktighetsprincipen. T.ex. i Sverige gällande hänsynsreglerna i miljöbalken (kap. 2) ska kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder.⁷⁸

Principen har aktualiserats inte bara i samband med beslut av typ föreläggande och förbud, som innefattar en direkt och påtaglig maktanvändning, utan även i samband med beslut om tillstånd, t.ex. i dispenssammanhang. De flesta rättsfallen hänför sig till frågor om markanvändning, men tillämpningsområdet sträcker över olika förvaltningsområden. Förvaltningslagsutredningen föreslår att det föreskrivs i den nya förvaltningslagen att ”Myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet

⁷⁴ GrUU 21/1996.

⁷⁵ Prop. 1993/94:117 s. 39.

⁷⁶ Se t.ex. Alexy 2002 s. 66–69.

⁷⁷ SOU 2010:29 s. 178–179.

⁷⁸ Prop. 1997/98:45 del 3.

får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas.”⁷⁹ Väsentligt när man tillämpar proportionalitet är att åtgärder står i proportion till målen som är bekräftade i författningarna.

4.1.4 *Förvaltningsbesluts rättsverkningar*

Två centrala rättsverkningar som bör speciellt tas hänsyn till i havsförvaltningen och havsplaneringen är planers och övriga besluts styrningsverkan samt möjligheten att ändra beslut. Myndigheters och kommuners planer har indirekta rättsverkningar i form av styrningsverkan på övrig planering och avgöranden. Planerna kan även ha direkta rättsverkningar som inriktar antingen mot myndigheter och kommuner eller också mot enskilda och begränsar verksamheter via inskränkningar. Inskränkningarna i enskildas nyttjanderätt åsamkar i vissa fall statens eller kommunens inlösnings- eller ersättningskyldighet.

Tillitsskyddet är ytterligare en viktig rättsverkning som påverkar myndigheternas möjlighet att ändra förvaltningsbeslut. Enligt Förvaltningslagen (§ 6) i Finland omfattar rättsprinciperna inom förvaltningen principen att myndigheternas åtgärder ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Bestämmelsen innebär att principen om tillitsskydd är befast på lagnivå. Den centrala innebörden av tillitsskyddet är att den enskilde måste kunna lita på att förvaltningsbesluten står fast. Vid tillämpningen av principen är det fråga om under vilka förutsättningar enskilda rättssubjekt kan lita på att ett förvaltningsbeslut är bestående, och hurudant skydd detta beslut har mot oväntade förändringar i myndighetens verksamhet. Principen om tillitsskydd anses begränsa rätten att med retroaktiv verkan återkalla beslut varigenom någon beviljats en fördel, och begränsar också allmänt möjligheterna att ändra beslut till nackdel för den enskilde. Om en enskild medvetet har handlat lagstridigt eller om en ändring i rättsläget har varit förutsedd, finns det inte några berättigade förväntningar att skydda. Förutsättningen för att tillitsskydd inte ska gälla är att ett beslut bygger på felaktiga eller väsentligen bristfälliga uppgifter som en part har gett. Bedömningen av tillitsskyddet anses bygga i sista hand på prövning där den enskildes tillit avvägas i relation till allmän fördel.⁸⁰ Förvaltningslagens paragraf om rättelse av sakfel (§ 50 mom. 1 punkt 4) är ändrad att innefatta även fall där det har tillkommit ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet. Beslutet får dock ändras i

⁷⁹ SOU 2010:29 s. 180, 184–185.

⁸⁰ RP 72/2002 DETALJMOTIVERING I AVDELNINGEN. 2 kap. Grunderna för god förvaltning.

detta falla endast till partens fördel (FörvaltningsL § 50 mom. 2). Denna begränsning ansågs vara nödvändig för att inte för mycket försvaga förvaltningsbeslutens rättskraftseffekt och den allmänna tilltron till förvaltningens verksamhet.⁸¹ Enligt miljöskyddslagen kan den myndighet som har beviljat ett tillstånd ändra tillståndsbeslutet (§ 58) samt återkalla tillståndet (§ 59), om 1) sökanden har lämnat felaktiga uppgifter som väsentligen har påverkat förutsättningarna för beviljandet av tillståndet, 2) tillståndsvillkoren trots tillsynsmyndighetens skriftliga anmärkning upprepade gånger har överträtts på ett sådant sätt att verksamheten medför risk för förorening av miljön, eller om 3) förutsättningarna för fortsatt verksamhet inte kan uppfyllas genom ändring av tillståndet.

Tillitsskyddet bygger i Sverige på Regeringsrättens praxis samt på rättsdoktrinen. Beträffande gynnande förvaltningsbeslut anses huvudregeln vara att de inte kan återkallas. Avgörande är hänsynen till den enskildes trygghet. Återkallelse anses emellertid möjlig, om den påkallas av tvingande säkerhetsskäl (t.ex. av hänsyn till fara för människors liv eller hälsa). Vidare kan återkallelse ske, om den enskilde utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter. Slutligen kan återkallelse ske med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning, varpå beslutet grundar sig. Om några sådana skäl inte har framkommit har myndigheten således inte fog för sitt beslut att återkalla det meddelade förvaltningsbeslutet till enskildes nackdel.⁸² Tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). (MB kap. 16 § 2) Miljöbalken (kap. 31 § 20-23) innehåller t.ex. föreskrifter om ersättning vid omprövning av viss vattenverksamhet. Enligt miljöbalken (kap. 24 § 1) kan beslut gällande miljö- och vattenskyddsområden, miljöfarlig verksamhet, miljöriskområde, avhjälpan vid allvarliga miljöskador samt övriga brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas.

Gynnande beslut, särskilt tillstånd, förses ofta med återkallelseförbehåll. Tillståndet ges under det uttryckliga villkoret, att det på vissa grunder kan komma att återkallas. Vanligen finns tämligen klara regler om återkallelse i den författning

⁸¹ RP 226/2009 s. 51.

⁸² Regeringsrättens årsbok RÅ 2004 ref. 78. Regeringsrätten hänvisar till följande litteratur: Prop. 1985/86:80 s. 37-43, 76-79; Westerberg, Allmän förvaltningsrätt 1978 s. 77-83; Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder 1992 s. 85-88; Strömberg, Allmän förvaltningsrätt 2003 s. 71-74; Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten 1951 s. 87 ff.

enligt vilken beslutet är fattat. Ett återkallelseförbehåll kan också, om den tillämpliga regleringen medger detta, intas i själva beslutet. Om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar återkallelse, måste det kunna korrigeras omgående av den myndighet som fattat det oberoende av existerande återkallelseförbehåll. I Sverige har det i rättspraxis väckts frågan om ett ytterligare undantag från principen om gynnande besluts rättskraft kan vara motiverat, nämligen för det fall beslutet avser en fortlöpande förmån utan någon angiven tidsbegränsning. Ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden bedöms inte uppställas men det anses inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.⁸³

Krav, vad gäller anledningen till att rättelse sker, kan röra sig om ursprungliga felaktigheter av både saklig och processuell karaktär, men rättelsen kan också betingas av att nya omständigheter tillkommit, vilka ställt saken i en ny belysning. Återkallelse av en beviljad förmån, liksom vidtagande av ett ingripande mot den enskilde, måste vara i överstämmelse med principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Den gällande Förvaltningslagen (1986:223 § 27) föreskriver om omprövning av beslut att finner en myndighet att ett beslut är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Förvaltningslagsutredningen i Sverige föreslår följande paragraf om tillitsskyddet i den nya förvaltningslagen (32 §):⁸⁴

Rättelse av andra skäl

Anser en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, på grund av att nya omständigheter tillkommit eller av någon annan anledning är felaktigt, får myndigheten rätta beslutet. Är beslutet till sin karaktär gynnande för någon enskild part får dock rättelse endast ske

- 1. om det av beslutet eller de föreskrifter enligt vilka det meddelats framgår att det under vissa förutsättningar får återkallas,*
- 2. om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar rättelse, eller*
- 3. om beslutet blivit felaktigt till följd av att part lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.*

Är de i första stycket angivna förutsättningarna för rättelse uppfyllda och anser myndigheten att beslutet är uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende, ska

⁸³ SOU 2010:29 s. 564-566, 583, 587, 591 där även svensk rättspraxis behandlas. Förvaltningslagsutredningen föreslår att termen rättelse används för att beskriva den åtgärd en myndighet företar då den frångår sitt tidigare meddelade beslut, vare sig man upphäver, återkallar eller ändrar beslutet.

⁸⁴ SOU 2010:29 s. 593.

beslutet rättas, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Enligt jämlik behandlig inom förvaltningen borde nya tillstånd beviljas på samma grunder som tidigare tillstånd. Beslutande ska vara konsekvent så att fakta som bedöms vid prövningen uppskattas på lika grunder i likartade fall. Avvikelser från myndighetspraxis bör basera sig på enskilda fallets speciella karaktär. Detta hindrar inte myndigheten att ändra sin praxis på grund av ändrade författningar, domstolspraxis eller internationell rättsutveckling.⁸⁵ Angående miljöfrågor är det ofta frågan om att ta hänsyn till ny vetenskaplig eller annan information eller fakta som kommit fram efter att beslutet fattades.

4.2 Territoriella befogenheter

Inom förvaltningen fördelas myndigheters befogenheter på territoriella och/eller materiella grunder. Detta kapitel redogör grunder och innehållet framför allt av de territoriella befogenheter som myndigheterna har i Finland och i Sverige. Kapitlet om den ekonomiska zonen innehåller även de materiella befogenheter som är begränsade i den ekonomiska zonen. De materiella befogenheterna i territorialhavet är samma som på landterritoriet och behandlas i kapitlet 4.3 angående sektorsövergripande befogenheter samt angående befogenheter enligt sektorslagstiftningen i kapitel 5.

4.2.1 Ekonomiska zon

4.2.1.1 Gränser

Gränser för staternas suveränitet till havs definieras i Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS). Havsområdet fördelas i kustvatten (havet en nautisk mil från baslinjen, 2000/60/EG art. 2.7, 2008/56/EG art. 3.1(b)) territorialvatten/territorialhav (havet 12 nautiska mil från baslinjen, inbegriper kustvattnet, UNCLOS art. 3), ekonomiska zon (havet mellan 12–200 nautiska mil från baslinjen) och havet utanför den ekonomiska zonen (över 200 nautiska mil från baslinjen), som kallas det fria havet⁸⁶. Havsrättskonventionen innehåller följande regel om ekonomiska zonens gränser: ”*Den ekonomiska zonen får inte sträcka sig utö-*

⁸⁵ RP 72/2002.

⁸⁶ I del VII i Havsrättskonventionen finns föreskrivet om det fria havet, som definieras som den del av havet som inte hör till en stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten (UNCLOS art. 86).

ver 200 nautiska mil från de baslinjer som territorialhavets bredd har beräknas (UNCLOS art. 57). Den ekonomiska zonen föreskrivs i respektive länderna i lag om Finlands ekonomiska zon (26.11.2004/1058) och i lag om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140).

Beroende på geografiska omständigheter förekommer det att en kuststat inte kan göra anspråk på en 200 nautiska mil bred ekonomisk zon utan att möta ett motsvarande krav från en annan kuststat. I en sådan situation måste en avgränsning av den ekonomiska zonen göras genom överenskommelse (UNCLOS art. 74). Den ekonomiska zonens yttre gräns träffas i så fall i överenskommelse mellan de berörda staterna. Enligt lagen om Finlands ekonomiska zon (§ 1) ”*omfattar Finlands ekonomiska zon det havsområde som ligger omedelbart utanför Finlands territorialvatten och som avgränsas i enlighet med Finlands överenskommelser med främmande stater och vars yttre gräns anges genom förordning av statsrådet.*” Enligt lag om Sveriges ekonomiska zon (§ 1) ”*omfattar Sveriges ekonomiska zon det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Zonen får dock inte utsträckas över en avgränsningslinje som överenskommit med annan stat eller, i avsaknad av sådan överenskommelse, över mittlinjen i förhållande till den andra staten. Med mittlinje förstås en linje, på vilken varje punkt är belägen på lika stort avstånd från de närmaste punkterna på de baslinjer varifrån bredden av Sveriges och den andra statens territorialhav räknas.*”

Den ekonomiska zonen omfattar såväl vattenområdet som havsbottenområdet med dess underlag (UNCLOS art. 55). Av havsrättskonventionen tillämpas i den ekonomiska zonen huvudsakligen del V (om den ekonomiska zonen), bestämmelserna om kontinentalsockeln i del VI, samt del XII om skydd och bevarande av den marina miljön och del XIII om marinvetenskaplig forskning. Definierandet av den ekonomiska zonen sammanförde tidigare lagstiftning om fiskerijurisdiktion och om kontinentalsockeln till ett enda system. I juridiskt hänseende avser kontinentalsockelbegreppet i havsrättskonventionen den havsbotten med underlag som omedelbart utanför territorialhavet angränsar till en kuststats territorium (UNCLOS art. 76). Både Finlands och Sveriges författningar gäller i hela ekonomiska zonen (havsbotten och dess underlag, vattenpelaren och vattenytan). Det här är föreskrivet därmed att zonen omfattar havsområdet (Lag om Finlands ekonomiska zon § 1, Lag om Sveriges ekonomiska zon § 1). Inom den ekonomiska zonen i Sverige äger lagen om kontinentalsockeln (1966:314) tillämpning (kontinentalsockelförordning 1966:315 § 1) när det gäller havsbotten och dess underlag.⁸⁷ I

⁸⁷ Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln tillämpas i Sverige även inom allmänt vattenområde i territorialhavet (§ 1).

Finland innefattar lagen om Finlands ekonomiska zon (kap. 3) även föreskrifter om ekonomiskt utnyttjandet av hela zonen samt hänvisningar till lagstiftning som ska tillämpas på verksamhet och skydd i den ekonomiska zonen (kap. 2).

4.2.1.2 Suveräna rättigheter

I den ekonomiska zonen har kuststaterna inte mer än de rättigheter som tillkommer dem enligt havsrättskonventionen och tillhör alltså inte fullt i kuststatens suveränitet (UNCLOS art. 55) och räknas inte med i statens territorium. I havsrättskonventionen fördelas staternas befogenheter i suveräna rättigheter och i jurisdiktion enligt konventionen. I fråga om föreskrivna suveräna rättigheter begränsar havsrättskonventionen i princip inte kuststatens utövande av dessa rättigheter. Däremot finns det övriga bestämmelser om de frågor som staterna har begränsad jurisdiktion över. På grund av kuststatens suveräna rättigheter har andra stater inte rätt att bedriva dessa verksamheter utan samtycke av kuststaten. Kuststatens rättigheter i fråga om den tidigare lagstiftningen om kontinentalsockeln och den ekonomiska zonen är innehållsmässigt lika och i praktiken är den ekonomiska zonen botten i regel en förlängning av kontinentalsockeln.⁸⁸

”I den ekonomiska zonen har kuststaten suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar” (UNCLOS art. 56.1(a)). Av dess ekonomiska utnyttjande bestämmer alltså kuststaterna utan förbehåll dock med hänsyn till skydd och bevarande av den marina miljön (UNCLOS art. 192) samt bevarande och nyttjande av de levande tillgångarna (UNCLOS art. 61-73). Nyttjande av de levande tillgångarna styrs inom EU via den gemensamma fiskeripolitiken (CFP). Rätten att utforska och utvinna icke levande naturtillgångar i kontinentalsockeln är exklusiv i den meningen att ingen annan får bedriva verksamheten utan kuststatens uttryckliga medgivande (UNCLOS art. 77). I Finland föreskrivs rätten att utforska och utnyttja, bevara och förvalta levande och icke-levande naturtillgångar samt rätten till andra verksamheter som avser ekonomisk exploatering och utforskning av zonen tillhöra Finska staten i den ekonomiska zonen (Lag om Finlands ekonomiska zon § 2 mom. 1). I Sverige enligt lag om kontinentalsockeln (§ 2) tillkommer rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar staten. Både i Finlands ekonomiska zon (L om Finlands ekonomiska zon § 6 mom. 1)

⁸⁸ RP 12/1996, UNCLOS art. 76.

och i Sveriges ekonomiska zon (Lag om Sveriges ekonomiska zon § 5 mom. 1 punkt 1) krävs det tillstånd av statsrådet/regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om att utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar. I Sverige är detta bekräftat skilt angående kontinentalsockeln. Sveriges geologiska undersökning (SGU) beviljar tillstånd till sand-, grus-, och stentäkt inom allmänt vattenområde (kontinentalsockelförordning § 5). Dessutom krävs det tillstånd av regeringen för geofysiska mätningar, borrhning och andra sätt att utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna (L om kontinentalsockeln § 3)⁸⁹. Om framställning av energi i den ekonomiska zonen föreskrivs inte i någondera statens lagar om ekonomiska zonen. Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas Miljöbalkens allmänna hänsynsregler (MB kap. 2) och miljökvalitetsnormer (MB kap. 5 § 3) i Sverige. I Finland tillämpas vattenlagen på tagande av marksubstanser i den ekonomiska zonen samt på letning efter och utvinning av fyndigheter som innehåller gruvmineral i den ekonomiska zonen tillämpas gruvlagen (621/2011) (L om Finlands ekonomiska zon § 5). I den ekonomiska zonen är Regionförvaltningsverket i Södra Finland tillståndsmyndighet enligt miljöskyddslagen och vattenlagen (Lag om Finlands ekonomiska zon § 18.2).

4.2.1.3 *Jurisdiktion*

Därtill har staterna ”*jurisdiktion enligt tillämpliga bestämmelser i denna konvention med avseende på uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner, marinvetenskaplig forskning, skydd och bevarande av den marina miljön, andra rättigheter och skyldigheter enligt denna konvention.*” (UNCLOS art. 56.1(b) När det gäller konstgjorda öar samt anläggningar och konstruktioner för ekonomiska ändamål eller som kan hindra kuststatens utövande av rättigheter i den ekonomiska zonen (UNCLOS art. 60) och uttryckligen på kontinentalsockeln (UNCLOS art. 80) har kuststaten exklusiv rätt att uppföra, bemyndiga och reglera uppförandet, driften och användningen av dem. Detta konstateras i Finland i lagen om den ekonomiska zonen (§ 2 mom. 2). Statsrådet beviljar tillstånd när det är frågan om byggandet för ekonomiskt utnyttjandet samt när det är frågan om sådana övriga anläggningar och konstruktioner som kan störa utövandet av de rättigheter som Finland enligt folkrätten har i den ekonomiska zonen (§ 7). I Sverige är det regeringen som beviljar tillstånd för att uppföra eller använda konstgjorda öar och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller

⁸⁹ Lagen om kontinentalsockeln har ändrats (2012:431, § 2 b) så att det som sägs om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar gäller även för geologisk lagring av koldioxid och undersökning inför utläggning och utläggning av vissa undervattenskablar och rörledningar.

andra inrättningar (Lag om Sveriges ekonomiska zon § 5 stycke 1 punkterna 2 och 3). På den del av kontinentalsockeln som ligger utanför svenskt territorium gäller enligt huvudregeln bara lagen om kontinentalsockeln. Från denna huvudregel görs i 10 § lagen om kontinentalsockeln undantag för anläggning och säkerhetszon, där svensk lag gäller. Även när det gäller verksamhet på en anläggning eller inom säkerhetszon, ska dock inte tillståndsprövning enligt miljöbalken ske för utforskning och utvinning, om verksamheten har tillståndsprövats enligt lagen om kontinentalsockeln. Enligt 10 a § får regeringen, om det finns särskilda skäl, som villkor för tillståndet ange att tillståndsprövningen för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken ska ske hos den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock endast om tillstånd för miljöfarlig verksamhet behövs för en motsvarande verksamhet innanför territorialgränsen.⁹⁰

Alla stater äger rätt att bedriva marinvetenskaplig forskning för fredliga ändamål (UNCLOS art. 238, 240), men marinvetenskaplig forskning utgör inte rättslig grund för anspråk på någon del av havet eller dess tillgångar (UNCLOS art. 241). Marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen (och på kontinentalsockeln) ska bedrivas med kuststatens samtycke (UNCLOS art. 246.2). Samtycke kan vägras om projektet har direkt betydelse för undersökningen och utnyttjandet av naturtillgångar, innefattar borring på kontinentalsockeln, användning av sprängämnen eller avsiktlig utsläpp av skadliga ämnen i den marina miljön, samt om projekt innefattar uppförande, drift eller användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner eller om projektet innehåller oriktig information (UNCLOS art. 246.5). Finlands jurisdiktion med avseende på marinvetenskaplig forskning konstateras i lagen om Finlands ekonomiska zon (§ 2 mom. 2). En anmälan ska göras till Arbets- och näringsministeriet som kan förbjuda (§ 8) att ett forskningsprojekt inleds om det inte uppfyller kraven enligt artikel 249 i havsrättskonventionen.⁹¹ I Sverige krävs tillstånd av regeringen till marinvetenskaplig forskning av utländska medborgare i den ekonomiska zonen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon (§ 9).

Alla stater äger även rätt att lägga undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln, men det krävs att kuststaten godkänner det. Kuststaterna har likväl jurisdiktion när det gäller kablar och rörledningar som byggs eller används i samband med undersökning av dess kontinentalsockel eller vid bearbetningen av dens tillgångar eller i verksamhet på konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner. (UNCLOS art. 79) I Finland tillämpas lagen om skydd för vissa undervat-

⁹⁰ Prop. 2011/12:125 s. 53.

⁹¹ Artikelns föreskriver skyldighet att uppfylla vissa villkor t.ex. om rapportering.

tensledningar (145/1965) även i den ekonomiska zonen (L om Finlands ekonomiska zon § 5 mom. 1). Lagen beskriver inte krav av tillstånd, och lagen om den ekonomiska zonen benämner inte särskilt kablar och rörledningar, däremot tillämpas vattenlagen som föreskriver om vattenhushållning även i den ekonomiska zonen. I Sverige gäller det som föreskrivs om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar även för undersökning inför utläggning och utläggning av undervattenskablar och rörledningar i frågor som hör till dess jurisdiktion (L om kontinentalsockeln § 2 b). Tillståndsmyndigheten i Finland enligt vattenlagen är Regionförvaltningsverket i Södra Finland. För utläggande av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen i Sverige krävs tillstånd av regeringen (L om kontinentalsockeln § 15 a, kontinentalsockelförordning § 4 a).

4.2.1.4 *Skydd och bevarande av marina miljön*

Plikten att skydda den marina miljön gäller hela havet. Resolutionen som antogs vid Rio+20 konferensen underströk vikten av bevarande och hållbart utnyttjande av marina biologisk mångfald även utanför områden under nationell jurisdiktion.⁹² Enligt havsrättskonventionen är staterna skyldiga att skydda och bevara den marina miljön (UNCLOS art. 192). Stater ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön från alla slags källor (UNCLOS art. 194.1). Åtgärderna anses vara nödvändiga om ändamålet är att skydda och bevara sällsynta och känsliga ekosystem samt lokaler för arter och andra marina organismer som är på tillbakagång, hotade eller utrotningshotade (UNCLOS art. 194.5). Kommissionen anser att bestämmelserna i direktiv 92/43/EEG beträffande skydd av livsmiljöer gäller till fullo även i den exklusiva ekonomiska zonen om den berörda medlemsstaten har suveräna rättigheter i området.⁹³

I Finland finns bestämmelser om skydd av havet även inom Finlands ekonomiska zon i miljöskyddslagen (86/2000 § 2 mom. 5). I fråga om förorenande effekter på en annan stats ekonomiska zon tillämpas (MSL § 9) dumpningsförbudet samt förbudet att utstjälpa ämnen i havet i sänkings- eller bortkastningssyfte (MSL § 110 mom. 1). Bevarande och vård av naturen föreskrivs i naturvårdslagen som införlivar rådets direktiv (92/43/EEG) om bevarande av livsmiljöer samt vilda

⁹² Rio+20 Resolution 1 (162) s. 31.

⁹³ Detta konstaterades av kommissionen t.ex. i samband med en skriftlig fråga (E-2797/02) om användning av teknik (lågfrekventa aktiva sonarsystemet, LFAS) som kan ha betydande skadliga effekter på valar. Enligt kommissionen bör man vidta de säkerhetsåtgärder som krävs för att undvika potentiell inverkan på valarna.

djur och växter, (habitatdirektivet) och rådets direktiv (2009/147/EG) om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) samt rådets direktiv (2004/35/EG) om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet) (Naturvårdslag 1096/1996, NVL § 3). Naturskyddsområden, vilka är nationalparkerna, naturreservaten och de övriga naturskyddsområdena, kan inrättas i Finlands ekonomiska zon (NVL § 10). I fråga om inrättande av övriga naturskyddsområden i Finlands ekonomiska zon föreskrivs genom förordning av statsrådet. I dessa fall ska de begränsningar i kuststatens behörighet beaktas som följer av del V och XII i Förenta Nationernas havsrättskonvention (FördrS 49–50/1996). (NVL § 17.). När det gäller fiske inom övriga naturskyddsområden som är belägna i Finlands ekonomiska zon tillämpas lagen om fiske (286/1982 § 6 mom. 1). Genom förordning av statsrådet kan det emellertid föreskrivas att fiske ska begränsas inom övriga naturskyddsområden som är belägna i Finlands ekonomiska zon, om fisket äventyrar det syfte som området inrättades för eller inverkar skadligt på annan användning av området. Begränsningarna kan vara regionala eller bundna till en viss tidsperiod. (NVL § 17 a mom. 4.) Bestämmelserna i sjätte kapitel i naturvårdslagen om artskydd tillämpas på vilt levande växt- och djurarter som förekommer naturligt i Finlands ekonomiska zon, med undantag av vilt och icke-fredade djur som avses i jaktlagen (28.6.1993/615 § 5) samt fiskarter som har ekonomisk betydelse. (NVL § 37.)

I Sverige är alla som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver verksamhet där skyldiga att vidta åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon (§ 2). De som bedriver verksamhet som det krävs tillstånd till av regeringen ska iaktta allmänna hänsynsregler i kapitlet 2 i miljöbalken (§ 2). Till skydd för den marina miljön⁹⁴ finns det dessutom bestämmelser om geologisk lagring av koldioxid⁹⁵ (MB kap. 1 § 2, kap. 4 § 9), särskilt skyddade Natura 2000 naturområden (MB kap. 7 § 27–30, 32) och dumpning (MB kap. 15 § 31–33) (Lag om Sveriges ekonomiska zon § 3). Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas allmänna hänsynsregler i miljöbalken (kap. 2) och miljö kvalitetsnormerna (MB kap. 5 § 3). Dessutom tillämpas i fråga om utvinning av naturtillgångar även de grundläggande och särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken (L om kon-

⁹⁴ När det gäller sjöfarten tillämpas till skydd för den marina miljön i ekonomiska zonen lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningen från fartyg samt den dag regeringen bestämmer även barlastvattenlagen (2009:1165) (L om Sveriges ekonomiska zon § 3).

⁹⁵ Regeringen får meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske med hänsyn till lagringsplatsernas avgränsning mot land och vatten, mot allmänt och enskilt vatten samt mot Sveriges och andra staters territorier och ekonomiska zoner (MB kap. 1 § 2, kap. 4 § 9).

kontinentalsockeln § 3 a). En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. (L om kontinentalsockeln § 3a). Vid ett tillstånd utfärdad på grund av lagen om kontinentalsockeln ska villkor förenas som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, för att förebygga bland annat luft- eller vattenföroreningar samt för att skydda djur- och växtlivet (L om kontinentalsockeln § 4). Bestämmelserna i miljöbalken om skyddade Natura 2000 områden enligt fågeldirektivet (2009/147/EG) och habitatdirektivet (92/43/EEG) ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon (MB kap. 7 § 32). Om ett sådant område finns i den ekonomiska zonen, ska den länsstyrelsen (MB kap. 7 § 29 b(1)) i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området behandla tillstånd som krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i det skyddade området. Bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser finns i 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. När det gäller Natura 2000 områdesskydd har medlemsstaterna inte kompetens att reglera fisket i den ekonomiska zonen med verkan på andra medlemsstaters fiske⁹⁶.

I Finland föreskrivs om skydd av havet utanför ekonomisk zon i havsskyddslagen (1415/1994) och i Sverige i miljöbalken (MB kap. 15 § 31) som föreskriver att avfall inte får dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur den ekonomiska zonen.

4.2.1.5 *Tillsyn*

Staterna har dessutom plikt att kontinuerligt övervaka följderna av alla verksamheter som de beviljar tillstånd för eller själva bedriver för att fastställa om dessa verksamheter kan komma att förorena den marina miljön (UNCLOS art. 204.2). NTM-centralen fungerar som tillsynsmyndighet i Finland enligt naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen och avfallslagen samt som kontaktmyndighet enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Behörig NTM-central är den vid vars verksamhetsområde projektet i den ekonomiska zonen är beläget. Gränsen mellan NTM-centralernas verksamhetsområden anses fortsätta från territorialvattnets yttre gräns till den ekonomiska zonens yttre gräns utan att ändra riktning. (Lag om Finlands ekonomiska zon § 18.1.) Miljöministeriet ska lägga upp övervakningen av vilt levande arter och naturtyper för att bedöma skyddsni-

⁹⁶ SOU 2010:91 s. 284.

vån för dem. Särskild uppmärksamhet bör ägnas hotade arter, de primärt skyddade naturtyper och arter som avses i habitatdirektivet (92/43/EEG), samt de ärenden som avses i bilaga V⁹⁷ till fågeldirektivet (2009/147/EG)⁹⁸. Om man på basis av övervakningen kan räkna med att skyddsnivån för en art eller en naturtyp inte är gynnsam, ska miljöministeriet vidta åtgärder för att en gynnsam skyddsnivå uppnås. (Naturvårdsförordning 160/1997 § 2) Gränsbevakningsväsendet deltar i tillsynen över att Naturvårdslagen iakttas på naturskyddsområden (NVL § 60 a).

Enligt förordning (1992:1226 § 8) om Sveriges ekonomiska zon och Förordning (2007:853 § 6) med instruktion för Kustbevakningen är det Kustbevakningen som utövar tillsyn över svensk kontinentalsockel och ekonomisk zon. Kustbevakningen ska också besluta om och svara för tillsyn i fråga om tillstånd för marinvetenskaplig forskning. Tillsynen över efterlevnaden av tillstånd för utläggande av undervattenskablar och rörledningar (15 a §) och villkor som har meddelats med stöd av den paragrafen utövas av kustbevakningen (L om kontinentalsockeln § 15 c; kontinentalsockelförordning § 2 a). Tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln utövas av Sveriges geologiska undersökning, utom när det gäller utläggande av undervattenskablar och rörledningar (kontinentalsockelförordning § 2).

4.2.2 Territorialvatten/territorialhav

I det smala Kvarkenområdet är det inte jämt utrymme för ekonomisk zon utan Finlands och Sveriges gräns befinner sig delvis i territorialhavets zon. Kuststaternas suveränitet fortsätter från landterritoriet och de inre vatten⁹⁹ i ett territorialhav. Detta föreskrivs i havsrättskonventionen (UNCLOS art. 2) på följande sätt: *”En kuststats suveränitet omfattar, utöver dess landterritorium och inre vatten och, då det är fråga om en arkipelagstat, dess arkipelagvatten, även ett angränsande havsområde, som benämns territorialhavet. Denna suveränitet omfattar även luftrummet över territorialhavet samt dess botten och dess underlag. Suve-*

⁹⁷ Detta gäller förteckningar över arter som hotas av utrotning eller är särskilt hotade, med hänsyn till geografiska utbredningen. Ekologisk beskrivning av områden som är särskilt betydelsefulla för flyttfåglar vid flyttning, övervintring och häckning. Uppgifter om populationsnivåer för flyttfåglar som erhållits genom ringmärkning. Bedömning av inflytandet olika fångstmetoder har på vilda fåglars populationsnivåer. Ekologiska metoder för att förebygga skador som orsakas av fåglar. Fastställande av vissa arters betydelse som indikatorer på föroreningar. Undersökning av de skadliga verkningar kemiska föroreningar har på fågelarternas populationsnivåer.

⁹⁸ Tidigare rådets direktiv 79/409/EEG.

⁹⁹ Inre vatten definieras som vatten innanför baslinjen (UNCLOS art. 8).

ränitet över territorialhavet utövas i enlighet med denna konvention och andra folkrättsliga regler.” Territorialhavets gränser föreskrivs i konventionens tredje artikel: (UNCLOS art. 3) ”Varje stat har rätt att fastställa bredden av sitt territorialhav ut till en gräns av högst tolv nautiska mil¹⁰⁰ från baslinjer som fastställts i enlighet med denna konvention.” På grund av skärgården mellan Finland och Sverige i Kvarkenområdet har staterna inte heller möjlighet att göra anspråk på fulla bredden av maximalt territorialhav. Om annat inte avtalas mellan staterna är ingendera av de båda staterna berättigad att utsträcka sitt territorialhav utöver en mittlinje (UNCLOS art. 15).

Avgränsningen av Finlands och Sveriges sjöterritorier i Bottniska viken baserar sig på överenskommelserna åren 1972 och 1977 om avgränsning av kontinentalsockeln (FördrS 7/73) och gränsen mellan fiskezonerna (FördrS 43/78). Dessa gränser fastställdes 1994 i överenskommelsen mellan Sveriges regering och Finlands regering om avgränsningen i Ålands hav och norra Östersjön av Sveriges ekonomiska zon och av Finlands kontinentalsockel och fiskezon.¹⁰¹ På grund av överenskommelsen ändrades i Sverige lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium (§ 3 f) att lyda på följande sätt: ”Till territorialhavet räknas det utanför Sveriges landområden och inre vatten belägna vattenområdet med en bredd av tolv nautiska mil eller 22 224 meter från de baslinjer som anges i 4 §.” Här anges de fall där territorialhavet inte får uppgå till fulla tolv nautiska mil: ”Territorialhavet sträcker sig dock i Bottenviken, Bottenhavet, Ålands hav och nordligaste delen av Östersjön ej utöver den fastställda gränsen mot Finland och, i de områden där sådan gräns saknas, ej utöver någon av de gränslinjer för kontinentalsockeln och Sveriges ekonomiska zon som överenskommit med Finland.” (Ändrad 1995:1023) I Finland ändrades lagen om gränser för Finlands territorialvatten (18.8.1956/463, § 5 a mom. 2) att låta: ”I Bottniska viken, Bottenviken, Bottenhavet, Ålands hav och norra Östersjön överskrider territorialhavets yttre gräns inte på någon punkt den gräns för Finlands fiskezon och kontinentalsockel som har överenskommit med Sverige.” (Ändrad 981/1995)

¹⁰⁰ Enligt havsrättskonventionen (del II kap. 4 artikel 33) har stater möjlighet att inrätta även en angränsande zon som inte får sträcka sig utöver 24 nautiska mil från de baslinjer varifrån territorialhavets bredd beräknas. Inom den angränsande zonen får kuststaten hindra och bestraffa överträdelser rörande tullar, skatter, invandring och hälsovård.

¹⁰¹ Finland och Sverige har kommit överens om avgränsningen av kontinentalsockeln i Bottenviken, Bottenhavet, Ålands hav och nordligaste delen av Östersjön genom en överenskommelse från år 1972 (FördrS 7/1973). Denna överenskommelse har dock upphört att gälla i frågan om området söder om Märket. I detta område gäller överenskommelsen mellan Finland och Sverige från år 1994 om avgränsning i Ålands hav och norra Östersjön av Finlands kontinentalsockel och fiskezon och Sveriges ekonomiska zon (FördrS 39/1995). (RP 114/1994, prop. 1994/95:156, RP 53/2004 s. 13).

I avvaktan på att en teknisk revision av avgränsningen ska ske¹⁰², tillämpas gränserna i 1972 årets överenskommelse om avgränsning av kontinentalsockeln i Bottenviken, Bottenhavet, Ålands hav och nordligaste delen av Östersjön¹⁰³. I Kvarkenområdet löper gränsen enligt överenskommelsen mellan följande punkter:

63°40,0'N 21°30,0'E (punkt 3)

63°31,3'N 20°56,4'E (punkt 4)

63°29,1'N 20°41,8'E (punkt 5)

63°20,0'N 20°24,0'E (punkt 6)

62°42,0'N 19°31,5'E (punkt 7)

Territorialvatten indelas i det inre territorialvattnet samt det yttre territorialvattnet eller territorialhavet (Lag om gränserna för Finlands territorialvatten 463/1956, § 2; Lag om Sveriges sjöterritorium 1966:374, § 1). Med det inre territorialvattnet¹⁰⁴ avses den del av territorialvattnet som på landsidan begränsas av strandlinjen samt på havssidan som yttre gräns av en bruten linje, vars hörn- eller baspunkter är belägna på de yttersta punkterna i terrängen antingen på fastlandet, på öar, på klippor eller på skär (Lag om gränserna för Finlands territorialvatten 463/1956 § 3; Lag om Sveriges sjöterritorium 1966:374 § 2(b)).

4.2.3 *Besittning av områden i territorialhav*

Finlands territorialvatten och stora fjärdar i insjöar är, till den del de är belägna utanför byaråtgång,¹⁰⁵ allmänna vattenområden. Vattenområden inom byaråtgång som omfattar samfälliga vatten, vilka administreras av delägarlag anses vara vatten i enskild ägo. Byaråtgång anges begränsa till ”*femhundra meter från det ställe*

¹⁰² Enligt protokollet om tillämpning av överenskommelsen om avgränsningen i Ålands hav och norra Östersjön av Sveriges ekonomiska zon och av Finlands kontinentalsockel och fiskezon (FördrS 39/1995); Utrikesutskottets betänkande 1994/95: UU17 Godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland om avgränsning i Ålands hav och norra Östersjön, m.m. Den svenska regeringen har tillsatt en kommitté för Översyn av Sveriges havsgränser (UD 2011:01, Kommittédirektiv 2011:41). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast 31 december 2013.

¹⁰³ Överenskommelsen den 29 september 1972 mellan Sverige och Finland om avgränsning av kontinentalsockeln i Bottenviken, Bottenhavet, Ålands hav och nordligaste delen av Östersjön (FördrS 7/1973 art. 3) och förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon (§ 1.8).

¹⁰⁴ ”Med undantag för vad som stadgas i del IV skall vatten innanför baslinjen för territorialhavet utgöra del av statens inre vatten.” (UNCLOS art. 8)

¹⁰⁵ Enligt fiskelagen (§ 9) har var och en som inte endast tillfälligt är bosatt i en by rätt att få tillstånd att bedriva husbehovs- och fritidsfiske inom sådant område inom byaråtgång som vattenområdets ägare anvisar och på det sätt denne bestämmer.

utanför stranden, der vid vanligt vattenstånd två meters djup vidtager”.¹⁰⁶ Allmänna vattenområden och botten är statens egendom (Lag om rätt till allmänna vattenområden 1.4.1966/204 § 1). De allmänna vattenområdena står under Forststyrelsens¹⁰⁷ förvaltning och vård, om inte för något område annorlunda stadgas eller bestäms genom stadsrådsbeslut (Lag om rätt till allmänna vattenområden § 4). De allmänna vattenområdena är, i fråga om ärenden som gäller fiske, i fiske- och viltavdelningens besittning vid Jord- och skogsbruksministeriet samt regionalt i NTM-centralernas besittning och vård (Lag om fiske 16.4.1982/286 § 118). Ett allmänt område kan vara även en fastighet i kommunens ägo som bildats av ett område som i detaljplanen avsatts till gatuområde, torg eller öppen plats, rekreationsområde, trafikområde, område för fritid och turism, skyddsområde, faroområde, specialområde eller vattenområde, eller av en del av ett sådant område, och som införts som allmänt område i fastighetsregistret (fastighetsbildningslag 554/1995 § 2.4).

Enskild äganderätt förekommer enbart i kustvatten. Enskild äganderätt fastställs vid fastighetsbildning tillhöra en fastighet eller flera fastigheter gemensamt som samfällt område. Största delen av Finlands kustvatten (inom byarågång) är samfällda områden, det vill säga att de är i privatpersoners samägo. Enligt fastighetsbildningslagen anses med samfällt område ett område som hör till två eller flera fastigheter gemensamt enligt andelar som bestäms på vissa grunder (§ 2.2). Rårna av samfällda vattenområden följer inte de naturliga rårna av vattendrag utan en och samma sjö kan omfatta flera samfällda områden. Samfällda vattenområden har uppstått bland annat när en till stranden gränsande lägenhet har avstyckats till mindre lägenheter och de nya lägenheterna har också fått andelar i vattenområdet.

Allmänt vatten i Sverige avser den del av territorialhavet som ligger utanför en linje som går 300 meter från strandlinjen (eller utanför tre meters djupkurva om den ligger längre ut). Området där innanför ingår i fastigheter och kallas enskilt

¹⁰⁶ Lag innefattande bestämmingar om råskilnad i vatten och skifte af vattenområde 23.7.1902/31 § 2.

¹⁰⁷ Forststyrelsen är ett statligt affärsverk inom Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. I ärenden som gäller naturvård styrs Forststyrelsen av Miljöministeriet. Forststyrelsen ska vårda, använda och skydda naturresurser och annan egendom som är i dess besittning samt bedriva en hållbar och resultatrik verksamhet. Forststyrelsen bedriver affärsverksamhet inom områdena skogsbruk och annan användning av naturresurser samt produkter och tjänster som hänför sig till dem. Som en väsentlig del av den hållbara vården och användningen av naturresurserna ska Forststyrelsen i tillräcklig grad beakta skyddet och en ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden tillsammans med de övriga målen för vården, användningen och skyddet av skogar och andra naturresurser samt beakta de krav som användningen av naturen för rekreation och främjandet av sysselsättningen ställer. (Lag om Forststyrelsen 30.12.2004/1378 § 1-4)

vatten. Regelverket finns i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Till skillnad från enskilt vatten ingår inte det allmänna vattenområdet i fastighetsindelningen. Kammarkollegiet ska i Sverige enligt regeringens instruktion (förordning 2007:824) företräda allmänt vattenområde i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det. Denna skrivning infördes i instruktionen 1972 (ändrad 1972:643). Kammarkollegiets uppdrag har av verksamhetsutövare och myndigheter tolkats som att s.k. rådighetsmedgivande krävs av kollegiet för att få disponera det allmänna vattenområdet. Att staten i Sverige har rätt att genom lag reglera hur det allmänna vattenområdet används anses vara oomstritt. Miljöbalken gör inte skillnad mellan prövning inom enskilt och allmänt vattenområde. När det gäller statens rätt att bestämma över dispositionsrätten inom området och att ta ut ersättning för det, anses rättsläget vara mer oklart. Någon uttrycklig reglering av frågan finns inte. I förslaget till lag om kontinentalsockeln togs upp den starka kritiken som statens rätt till allmänt vatten har mött i Sverige, på grund av vilken det inte har varit möjligt att lösa frågan. I lagstiftningen om kontinentalsockeln anses det inte vara något behov av en reglering om rätten till allmänt vattenområde. Någon prövning om statens rätt till allmänt vatten har inte gjorts, varför havsplaneringsutredningen föreslår att frågan åter tas upp.¹⁰⁸

4.3 Sektorsövergripande befogenheter

Myndigheters befogenheter som berör havsutvecklingen fördelas mellan tre sektorsövergripande förvaltningssystem: förvaltning för områdesanvändning, vattenvårdsförvaltning samt havsvårdsförvaltning. Kommunförvaltningen innehåller områdesplaneringen vid kustområden samt lokala miljövårdsfrågor, medan regionala statliga myndigheter har huvudsakligen ansvaret för övervakning och vissa dispens inom områdesanvändningen. Vattenvårdsförvaltningen sköts av statliga regionala förvaltningen och havsvårdsförvaltningen huvudsakligen av statens centralförvaltning.

I Finland sköts den regionala statsförvaltningen efter revideringen av den statliga regionförvaltningen (från 1.1.2010)) huvudsakligen av NTM-centralerna och Regionförvaltningsverken. NTM-centralerna har som uppgift att främja den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter (Lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna 897/2009 § 2). NTM-centralerna ska bevaka allmänt intresse i miljö- och vattenä-

¹⁰⁸ SOU 2010:91 s. 225, 227.

renden, producera och distribuera miljöinformation och förbättra miljömedvetenheten, förebygga och bekämpa miljöskador och miljöolägenheter, sköta statens vattenrättsliga tillstånd och privaträttsliga avtal och sörja för genomförandet av miljö-, vattenförsörjnings- och vattendragsarbeten (L om närings-, trafik- och miljöcentralerna § 3.2(3)). Havsrelaterad förvaltning är i Kvarkenområdet fördelat mellan Österbottens NTM-central och NTM-centralen i Södra Österbotten. Utöver uppgifterna inom sitt verksamhetsområde sköter NTM-centralen i Österbotten även inom verksamhetsområdet för NTM-centralen i Södra Österbotten sådana uppgifter i anslutning till fiskerihushållningen och bevakandet av det allmänna fiskeriintresset som hör till en NTM-central (förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna 910/2009 § 14). NTM-centralen i Södra Österbotten sköter uppgifter som hör till ansvarsområdena för trafiken och infrastrukturen samt miljön och naturresurserna förutom inom ämbetsverkets eget verksamhetsområde även inom verksamhetsområdet för NTM-centralen i Österbotten (F om närings-, trafik- och miljöcentralerna § 3(11)). Regionförvaltningsverken främjar regional jämlikhet genom att i regionerna sköta verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifter (Lag om regionförvaltningsverken 896/2009 § 2). Kommunerna och staten ansvarar för regionutvecklingen. För skötseln av regionutvecklingsuppgifterna i landskapen svarar landskapsförbundet i egenskap av regionutvecklingsmyndighet. Landskapsförbunden är samkommuner, som regionens kommuner ska vara medlemmar i. (Lag om utveckling av regionerna 1651/2009 § 5) Vattenförvaltningen sköts av samordnande NTM-central inom avrinningsdistrikt. Inom centralförvaltningen är det Miljöministeriet som ansvarar i samarbete med Jord- och skogsbruksministeriet samt Kommunikationsministeriet för havsvårdsförvaltningen (Lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 26 a).

I Sverige ska länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser (Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion § 2). Vattenförvaltningen sköts vid samordnande länsstyrelser inom avrinningsdistrikt. Havsförvaltningen uppförs som samordnad statlig centralförvaltning i samverkan med regional förvaltning. Havs- och vattenmyndigheten är i Sverige förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav (Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten § 1).

4.3.1 Förvaltning av områdesanvändning vid kusterna

Områdesanvändningen och byggandet styrs av Markanvändnings- och bygglagstiftningen (MBL 132/1999) i Finland samt Plan- och bygglagen (2010:900) i

Sverige. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska tillämpas vid beslut om användning av mark- och vattenområden enligt Plan- och bygglagen.¹⁰⁹ Styrningsuppgifterna ankommer delvis på bygglovs- och planläggningsmyndigheterna, alltså kommunerna och delvis på statliga myndigheter.

4.3.1.1 Centrala förvaltningen

I Finland är det Miljöministeriets (MBL § 17) uppgift inom plansystemet att ansvara för allmän utveckling och styrning av den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. Ministeriet ska också främja, styra och övervaka planeringen på landskapsnivån samt fastställa landskapsplanerna (MBL § 31). Vidare bereder ministeriet de riksomfattande målen för områdesanvändningen i samarbete med övriga berörda ministerier (MBL § 22). Regeringen redogör också för riksdagen om målen. De riksomfattande målen ska beaktas och främjas vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Målen ska också främja verkställandet av internationella åtaganden i Finland. Statsrådets beslut om riksomfattande mål¹¹⁰ skapar förutsättningar för riksomfattande projekt vad gäller områdesanvändningen. De statliga myndigheterna bör beakta målen i sina beslut samt främja möjligheterna att uppnå dem. Myndigheterna ska också bedöma vilka konsekvenser som åtgärder har för regionstrukturen och områdesanvändningen.

Miljöministeriet beslutar om att fastställa landskapsplanen, förutsatt att ministerierna är ense. I annat fall fastställs planen av Statsrådet (MBL § 31 mom. 4). Miljöministeriet avgör även besvaren om landskapsplanen (MBL § 188.3).

I Sverige anses det föreligga en inbyggd motsättning mellan statens intressen och den kommunala självstyrelsen när det gäller bestämmanderätten i fråga om användningen av mark- och vattenområden.¹¹¹ Riksintressen föreskrivs i miljöbalken som grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (MB kap. 3) samt som särskilda bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden för vissa områden i landet (MB kap. 4). De statliga myndig-

¹⁰⁹ Bestämmelser om att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar finns i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403), luftfartslagen (2010:500), och plan- och bygglagen (2010:900). (1998:896 § 3 mom. 3).

¹¹⁰ Statsrådets beslut 2001 (reviderad 2008).

¹¹¹ SOU 2009:45 s.11.

heter som anges i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna, som har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden, följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden (1998:896 § 1). Boverket är samordnande förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden samt fysisk planering (Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket § 1). Boverket ska särskilt utöva tillsyn, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar (Förordning med instruktion för Boverket § 3.4). Boverket rapporterar i fråga om sitt miljöarbete till Naturvårdsverket (Förordning med instruktion för Boverket § 8.2).

När regeringen har fått ett meddelande om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan, bör regeringen inom tre månader besluta om den överprövar regionplanebeslutet eller inte (PBL kap. 11 § 13). Regeringen får upphäva ett beslut om en regionplan i dess helhet eller i en viss del, om beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (PBL kap. 11 § 14). Regeringen får dessutom förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett riksintresse eller om det berör flera kommuner (PBL kap. 11 § 15). Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas, och anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna (PBL kap. 11 § 16).

4.3.1.2 Regionala förvaltningen

Regional planering är obligatorisk i Finland (MBL § 27.1). Med hänsyn till de nationella riktlinjerna tas regionala planer fram av landskapsförbunden som är samkommuner. När en landskapsplan utarbetas ska kontakt upprätthållas med Miljöministeriet och NTM-centralen som ska samråda med kommunförbundet på landskapsnivå för att klarlägga de riksomfattande mål och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av planen (MBL § 66.1). Landskapsförbunden har ansvar för regional utveckling, planering och EU:s strukturstöd. Enligt miljöministeriets handledning utgår tolkningen av landskapsplanen från att planen är översiktlig, även om en landskapsplan inte alltid kan utarbetas med ett översiktligt innehåll. Landskapsplanen tillåter i allmänhet en viss rörelsefrihet t.ex. i mer detaljerad planläggning eller i andra åtgärder. Å andra sidan kan tolkningen speciellt för skyddsområden och skyddsbestämmelser i vissa situationer t.ex. till följd av

de värden som ska skyddas och deras placering vara exaktare än den normala tolkningen av landskapsplanen.¹¹² Enligt markanvändnings- och bygglagen (§ 33) är en bygginnskränkning som direkt gäller byggande i kraft på områden som anvisats som rekreations- eller skyddsområde eller för nätverk eller områden för trafik eller teknisk service i landskapsplanen. Då landskapsplanen träder i kraft träder bygginnskränkningen automatiskt i kraft på dessa områden, om inte området för bygginnskränkningen genom en planbestämmelse uttryckligen har inskränkts eller utvidgats. Landskapsplanen gäller för förverkligandet av planeringen och områdesanvändningen enligt markanvändnings och bygglagen (§ 32.3) ända till en generalplan med rättsverkningar eller detaljplan är godkända. I övrigt tillämpas sektorslagstiftning, beroende på ärendet i fråga. På området för en generalplan med rättsverkningar eller för en detaljplan gäller landskapsplanen inte, utom när en plan ändras (MBL § 32 mom. 3). Landskapsförbundets fullmäktige antar planen och den sänds sedan till Miljöministeriet för att fastställas (MBL § 31 mom. 1). Den träder inte i kraft förrän den har godkänts på nationell nivå. NTM-centralerna styr och övervakar kommunernas planläggning och fungerar som rådgivare i frågor som gäller markanvändning (MBL § 18).¹¹³ Kommunen och NTM-centralen ska minst en gång om året föra en utvecklingsdiskussion om kommunens områdesplanering och om samarbetet mellan kommunen och NTM-centralen (MBL § 8). NTM-centralen och kommunen ska även vid samband med planeringen samråda för att klarlägga de riksomfattande mål, regionala mål och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av general- och detaljplan (MBL § 66.2).

NTM-centralens utlåtande ska inhämtas om bygglov söks för ett område som är av betydelse för naturvärden enligt naturvårdslagen samt för ett område som i landskapsplanen har reserverats som rekreations- eller skyddsområde (MBL § 133). NTM-centralen har rätt att bevilja undantag när det är fråga om att bygga på ett strandområde där en generalplan med rättsverkningar eller detaljplan inte är i kraft. Samt om det är fråga om betydande avvikelser från den totala byggrätt enligt detaljplanen eller för ett område för vilket byggrätt inte har anvisats i detaljplanen. NTM-centralen kan också bevilja undantag från avvikelse av en planbestämmelse som gäller skydd av en byggnad, eller från avvikelse av ett byggförbud som beror på att en detaljplan godkänts. (MBL § 171) Utlåtande av NTM-centralen ska alltid inhämtas när undantaget gäller ett område som berörs av sär-

¹¹² Landskapsplanens rättsverkningar 2002 s. 36.

¹¹³ NTM-centralernas roll som styrande myndigheter i kommuners områdesplanering utreds (YM040:00/2012) i projektet som har avslutat 12.12.2012 (Se rapporten Rainio 2012 och även Saari 2012).

skilda riksomfattande mål för områdesanvändningen, betydande områden för naturvården samt byggnadsskyddet eller ett område som i landskapsplanen har reserverats som rekreations- eller skyddsområde (MBL § 173). NTM-centralen och andra myndigheter har i ärenden som hör till deras verksamhetsområde rätt att överklaga ett beslut som gäller godkännande av en plan eller en byggnadsordning. Besvär rätt tillkommer också förbund på landskapsnivå och kommuner för vars område byggnadsordningen eller den markanvändning som anges i planen har konsekvenser. (MBL § 191, § 193) NTM-centralen kan efter att kommunen godkänt en generalplan eller detaljplan ge kommunen en skriftlig rättelseuppmaning, om planen har utarbetats utan att de riksomfattande målen för områdesanvändningen har beaktats eller annars i strid med lagens bestämmelser och det är förenligt med allmänt intresse att ärendet förs till kommunen för nytt avgörande (MBL § 195).

Frågor om mark och vattenområden i Sverige som berör flera kommuner, liksom samordnad översiktlig planering därav, kan skötas av ett regionplaneorgan enligt PBL 7 kap. Ett sådant organ finns i nuläget i Stockholms län och Göteborgsregionen.¹¹⁴ I merparten av Sveriges län finns samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl.a. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram samt länsplaner för regional infrastruktur. Enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ska det regionala tillväxtarbetet samordnas med bl.a. kommunernas översiktsplanering, länsplaner för regional transportinfrastruktur och arbetet med energiomställningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer (Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. § 3). Regeringen anser i propositionen om förberedelser av plan- och bygglagen att det i samordningen av statens intressen ska ligga ett visst mått av sammanvägning, men reglerna bör inte skapa osäkerhet om kommunens ansvar att göra den slutliga avvägningen vid en aktuell planläggning.¹¹⁵

När länsstyrelsen i Sverige har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller ge strandskyddsdispens ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut (PBL kap. 11 § 10), om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse (MB kap. 3, kap. 4) inte tillgodoses, reglering av frågor som angår flera kommuner, samt att en miljökvalitetsnorm (MB kap. 5) inte följs, strandskydd (MB kap. 7,

¹¹⁴ SOU 2010:91 s. 281.

¹¹⁵ Prop. 2009/10:170 s. 179, 190.

kap. 19 § 3 b) upphävs, eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd (PBL kap. 11 § 11). Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen får i enskilda fall ändra på strandskyddet. Länsstyrelsen kan besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (MB kap. 7 § 14). Länsstyrelsen får även besluta att upphäva strandskyddet om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften (MB kap. 7 § 18 mom. 1 punkt 1). Länsstyrelsen får besluta att upphäva strandskyddet eller ge dispens även om området avses att omfattas av detaljplan och behövs för försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg. Detta gäller även områden som skyddas som national park, naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde. (MB kap. 7 § 18 mom. 1 punkt 2, § 18 a). Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning (2011:13) § 7(2)) strandskyddet i sådana områden eller i fråga om sådana anläggningar, vägar och järnvägar som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken.

4.3.1.3 *Kommunal förvaltning*

Generalplanen och detaljplanen godkänns i Finland av kommunfullmäktige (MBL § 37, § 52) och kan överklagas på det sätt som bestäms i kommunnallagen (MBL § 188). Bygginstränkning kan bestämmas gälla i hela generalplanområdet (MBL § 43). I detaljplanområdet gäller bygginstränkning automatiskt (MBL § 58). Kommunen ska sköta styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område (MBL § 20.1, § 124) samt bevilja tillstånd som berör byggandet (MBL kap. 18) och bevilja huvudsakligen undantag av bestämmelserna, förbud och andra begränsningar som utfärdats enligt Markanvändnings- och bygglagstiftningen (MBL § 171). Kommunen kan i sin byggnadsordning anvisa områden som är undantagna från kravet av detaljplan eller generalplan med rättsverkningar då byggande som förutsätter planering inte kan förväntas där på grund av områdets läge och området inte har några särskilda natur- och landskapsvärden och det inte finns något behov av att använda det för rekreation (MBL § 72.4).

Nyttjandet av stränderna styrs regionalt med landskapsplaner och i kommunerna med general- och detaljplaner. I landskapsplanen och den övergripande generalplanen behandlas stränderna med avseende på de stora helheterna, de viktigaste strategiska målen och de viktigaste skyddsmålen. I en strandzon får byggandet inte uppföras utan en detaljplan eller en sådan generalplan med rättsverkningar

där det särskilt bestäms att generalplanen eller en del av den kan användas som grund för beviljande av bygglov (MBL § 72.1). Detaljplaner används för att styra tätt strandbyggande samt när tätorter sträcker sig ända ner till stranden. Samråd med NTM-central krävs alltid när en generalplan utarbetas för ett strandområde för att reglera fritidsbebyggelse samt när en stranddetaljplan utarbetas (MBL § 77). De flesta kommuner har reglerat avståndet från strandlinjen i byggnadsordningen så att byggandet och konstruktioner ska placeras på minst 15-100 meters avstånd från strandlinjen enligt medelvattenståndet.¹¹⁶ Konstruktioner som är känsliga för fukt skall vara minst 2 meter högre än medelvattenståndet. Kommunens rätt att bevilja undantag gäller inte om det är fråga om tillstånd för en ny byggnad på ett strandområde där en detaljplan eller generalplan med rättsverkningar inte är i kraft. I så fall kan undantag beviljas av NTM-centralen. (MBL § 171)

I Sverige bestämmer kommunfullmäktiga antagandet och ändring av översiktsplanen samt detaljplanen (PBL kap. 3 § 19, kap. 4 § 27). När förslag till översiktsplan eller till ändring av befintlig plan upprättas, ska kommunen samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner samt regionplaneorgan (PBL kap. 3 § 9). När det gäller detaljplanering samt områdesbestämmelser ska kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs samt kända sakägare och berörda organisationer, myndigheter samt enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (PBL kap. 5 § 11 och § 39). Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked som gäller byggandet och åtgärder (PBL kap. 9). Den myndighet, som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen (Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. § 5).

I Sverige gäller strandskyddet som huvudregel vid havet och vid insjöar och vattendrag (MB kap. 7 § 13) intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Kommunen kan upphäva strandskyddet med detaljplan samt ge dispens från strandskyddet om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (PBL kap. 4 § 17, MB kap. 7 § 18 b). Bestämmelserna i miljöbalken om särskilda skäl och övriga restriktioner för upphävande av strandskydd (MB kap. 7 § 18 c–18 g) ska tillämpas på beslut om dispens samt på

¹¹⁶ Rakennusjärjestyssevitys 2003 s. 23.

detaljplanebestämmelser om upphävandet av strandskydd (PBL kap. 4 § 17). Den kommunala nämnden har ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning § 9) strandskyddet, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar.

Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan samt kommunalförbunds eller regionplanförbunds fullmäktiges beslut om regionplan får enligt plan- och bygglag (kap. 13 § 1) överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Kommunfullmäktiges beslut om detaljplan får överklagas hos länsstyrelsen enligt PBL 13 kap. 3 §. Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen (PBL kap. 13 § 5).

4.3.2 Vattenförvaltning

Vattenförvaltningen har ansvar att skydda vattnet. En effektiv och sammanhängande vattenpolitik måste beakta sårbarheten hos akvatiska ekosystem som är belägna nära kusten och floddeltan eller i bukter eller hav som är relativt inneslutet, eftersom deras balans starkt påverkas av kvaliteten på det inlandsvatten som flyter in i dem (2000/60/EG skäl 17). Planeringen av vattenskyddet bygger på avrinningsområdena (2000/60/EG art. 3.1) som är landområden från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och möjligen sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, eller vid en enda flodmynning eller ett enda delta (2000/60EG art. 2.13). Ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten bildar avrinningsdistrikt som består av land- och havsområden (2000/60/EG art. 2.15). Kustvatten anses vara ytvatten¹¹⁷ som finns innanför den linje på vilken varje punkt befinner sig på ett avstånd av en sjömil från närmaste punkt på den baslinje från vilken bredden av territorialvattnet mäts och som, när det är lämpligt, sträcker sig till den yttre gränsen för vatten i övergångszon¹¹⁸ (2000/60EG art. 2.7). Ytvatten anges vara vatten i övergångszon och kustvatten utom när det gäller att fastställa och övervaka vattnets kemiska status då det även ska inbegripa hela territorialvattnet (2000/60EG art. 2.1). Vattenförvaltningen gäller alltså huvudsakligen därmed i havsområde vid kustvatten till en sjömil från baslinjen och även utanför den linjen för vatten i

¹¹⁷ Ytvattenförekomst i havet är vatten i övergångszon och en kustvattensträcka (2000/60/EG art. 2(10)).

¹¹⁸ Vatten i övergångszon är förekomst av ytvatten i närheten av flodutlopp som delvis är av salt-haltig karaktär till följd av närheten till kustvatten men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar (2000/60/EG art. 2(6)).

övergångszon. När det gäller fastställandet och övervakning av kemisk status av ytvattnet ingriper vattenförvaltningen även det övriga territorialvattnet.

I Finland indelas fastlandet i fem vattenförvaltningsområden (avrinningsdistrikt), som omfattar ett eller flera avrinningsområden (förordning om vattenförvaltningsområden 1303/2004 § 1).¹¹⁹ Kvarkenområdet hör till Kumo älv- Skärgårdshavet-Bottenhavet vattenförvaltningsområde. En kustvattensträcka hör till det angränsande vattenförvaltningsområde som är lämpligast (L om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 3). För att säkra en effektiv och helhetsbetonad kontroll av konsekvenserna omfattas kustvatten av både vattenförvaltningens och havsförvaltningens planeringssystem i Finland. Genom att samordna dem uppskattas överlappande arbete undvikas.¹²⁰

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön är Sveriges landområden och kustvattenområden delade in i fem vattendistrikt (avrinningsdistrikt). Kvarkenområdet hör till Bottenvikens vattendistrikt som omfattar det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken från och med Torneälven till och med Öreälven, medliggande kustområden samt områden mellan Bottenvikens och Bottenhavets vattendistrikt som dränerar direkt till Örefjärden eller Österfjärden. (MB kap. 5 § 10, förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 2004:660 kap. 2 § 1.) I varje vattendistrikt ingår det anslutande grundvattnet och det anslutande kustvattenområdet. (MB kap. 5 § 11)

Medlemsstaterna ska se till att det för varje avrinningsdistrikt utförs en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets status (2000/60EG art. 5.1) samt upprättas ett åtgärdsprogram för att uppnå miljömålen (2000/60/EG art. 11). Medlemsstaterna bör ha upprättat program för övervakning av vattenstatusen för att etablera en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje avrinningsdistrikt. För ytvatten ska övervakningsprogram omfatta volym och nivå eller flödes hastighet i den mån det är relevant för den ekologiska och kemiska statusen och den ekologiska potentialen. För skyddade områden ska övervakningsprogrammen kompletteras med specifikationerna i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena upprättades. (2000/60EG art. 8.1) Kontrollerande övervakning ska användas för ytvattenförekomster

¹¹⁹ Dessutom finns två internationella vattenförvaltningsområden, nämligen Torne älv tillsammans med Sverige och Tana älv och Pasvik älv tillsammans med Norge. Detta samarbete sker inom ramen för de nuvarande bilaterala gränsälvsavtalen. Åland sköter självständigt genomförandet av ramdirektivet för vatten.

¹²⁰ RP 323/2010 s. 13.

så att en bedömning kan göras av den allmänna ytvattenstatusen i varje avrinningsområde inom avrinningsdistriktet. Vid valet av vattenförekomster ska medlemsstaterna säkerställa att övervakningen genomförs för att uppskatta den föroreningsmängd som förs ut i havsmiljön. (2000/60/EG Bilaga V 1.3.1) Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt ska medlemsstaterna när det gäller ytvatten genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster (2000/60EG art. 4.1(a)). Vattenförvaltningen bedrivs i sexåriga cykler var av den första cykeln avslutades i december 2009. Den innevarande cykeln sträcker sig fram till slutet av år 2015.¹²¹

NTM-centralerna ska inom sina respektive verksamhetsområden se till att nödvändiga utredningar görs och att åtgärdsprogrammen upprättas för utarbetandet av förvaltningsplanen. En (vatten)förvaltningsplan upprättats i varje vattenförvaltningsområde. Dessutom utarbetas ett eller flera åtgärdsprogram som en del av vattenförvaltningsplanen. Samtliga NTM-centraler sammankallar inom sina respektive verksamhetsområden en eller flera samarbetsgrupper för sex år i sänder. Till samarbetsgruppen ska utses tillräcklig representation från de centrala statliga och kommunala myndigheter, näringar, organisationer, vattenägare och vattenanvändare vilka har betydelse för användningen och skyddet av vattnen samt vattnens status. Samarbetsgruppen ska delta i beredningen av förvaltningsplanen i dess olika faser och i detta syfte lämna förslag till NTM-centralen om mål för vattenvården, följa, utvärdera och förutse vattnens användning, skydd och status samt deras utveckling i området, och för sin del behandla utkastet till förvaltningsplan och för denna uppgjorda utredningar och program samt ta ställning till dem. Den samordnande NTM-centralen, som i Kumo älv- Skärgårdshavet-Bottenhavet vattenförvaltningsområdet är NTM-centralen i Södra Österbotten, sammanställer de utredningar som har gjorts inom vattenförvaltningsområdet, sammandraget av åtgärdsprogrammen samt övervakningsprogrammen till ett utkast till förvaltningsplan som den underställer en samordnande styrgrupp. Sammansättningen av styrgruppen för respektive vattenförvaltningsområde fastställs av miljöministeriet för sex år i sänder. Styrgruppen samordnar de utredningar, övervakningsprogram och åtgärdsprogram som beretts inom vattenförvaltningsområdet samt sammanställer utifrån dessa ett utkast till förvaltningsplan för vattenförvaltningsområdet. Statsrådet godkänner förvaltningsplanerna. (L om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen 1299/2004 § 5, 14-17; F om vatten-

¹²¹ Sommaren 2012 påbörjades uppdateringen av förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen för åren 2016–2021. Målet är att se över planerna genom brett samarbete och samråd med olika instanser.

vårdsförvaltningen 1040/2006 § 22; F om vattenförvaltningsområden 1303/2004 § 2–5).

Vid upprättande och översynen av (vatten)förvaltningsplanen ska havsförvaltningsplanen beaktas (L om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen § 11 mom. 2). De som sköter myndighetsuppgifter ska i tillämpliga delar i sin verksamhet beakta förvaltningsplanerna (L om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen § 28). De mål som ingår i (vatten)förvaltningsplanerna orsakar inte verksamhetsutövarna eller medborgarna några direkta förpliktelser, men de statliga och kommunala myndigheterna ska i sin verksamhet beakta dem i tillämpliga delar. De skyldigheter som ankommer på verksamhetsutövare och medborgarna anges i sektorslagstiftning, i tillstånd och i kommunernas miljövårdsbestämmelser. På basis av miljöskyddslagen och vattenlagen ska det framgå av tillståndsbesluten på vilket sätt vattenförvaltningsplanen har beaktats. Programmet för uppföljning av vattnens status ska också beaktas i inspektioner och observationer med stöd av miljöskyddslagen och vattenlagen. Angående punktbelastning samt diffus belastning som är skadligt för vattenmiljön ska NTM-centralen i (vatten)förvaltningsplanens åtgärdsprogram presentera åtgärder för att förhindra överskridningar av miljökvalitetsnormer (förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön 1022/2006 § 6).

I Sverige ska en länsstyrelse i varje vattendistrikt vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Den länsstyrelse som (MB kap. 5 § 11 första stycket) ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön för Bottenvikens vattendistrikt är länsstyrelsen i Norrbottens län (Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion § 22 mom. 2 punkt 1). För varje vattenmyndighet ska det finnas en särskild vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde (2007:825 § 24). Vattendelegationen får överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram samt genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt. Vattendelegationen får dock inte överlåta åt länsstyrelsen att fatta beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. I administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön fattar länsstyrelsen beslut.

Vattendelegationen ska bestå av högst elva ledamöter som utses av regeringen för bestämd tid (2007:825 § 25). Delegationen ska bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga. Landshövdingen vid den länsstyrelse som utgör vattenmyndighet ska vara delegationens ordförande. Vattenmyndigheten

ska på lämpligt sätt dela in distriktet i delområden (2007:825 26 §). Innan en sådan indelning görs ska vattenmyndigheten samråda med de övriga länsstyrelser som berörs. Vattenmyndigheten får överlåta sådana uppgifter som avses i 24 § andra stycket åt övriga länsstyrelser i distriktet. Vattenmyndigheten får dock inte överlåta åt länsstyrelserna att fatta beslut om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram eller förvaltningsplaner. Vid sammanträden med vattendelegationen har en representant från en länsstyrelse som inte finns representerad i delegationen närvaro- och yttranderätt när frågor som berör länet behandlas. Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Finland som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt. Närvaro- och yttranderätten innebär inte någon rätt att delta i vattendelegationens beslut. (2007:825 § 28) I fråga om det internationella avrinningsområde som är gemensamt för Finland och Sverige gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (2010:897) om gränsöverskridande avrinningsområde mellan Sverige och Finland (2004:660 kap.8 § 1). Vattenmyndighetens beslut eller, vid delegering till länsstyrelsen, länsstyrelsens beslut enligt förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön får inte överklagas (2007:825 § 30).

(Vatten)förvaltningsplanen används som ett planeringsunderlag för myndigheter och kommuner i arbetet med vattenfrågor. Även miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken (kap. 5 § 1) som föreskriver om lägsta godtagbara miljö kvalitet på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet ska tillämpas. Normerna bör avse förekomst i miljön av bl.a. kemiska produkter eller biotekniska organismer. Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan riktar sig till myndigheter och kommuner och endast indirekt till företag och andra enskilda.¹²² Den indirekta verkan mot verksamhetsutövare innebär bl.a. att tillsynsmyndigheter (MB kap. 26 § 9) kan meddela de förelägganden och förbud som behövs för att en miljö kvalitetsnorm inte överträds.

Kommissionen rekommenderar att använda (vatten)förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten för att skapa en tydlig ram för utvecklingen av ekonomiska verksamheter som är beroende av vatten. Åtgärdsprogrammet som ska utarbetas senast 2015 enligt ramdirektivet om en marin strategi skulle gagnas av att samordnas med den andra cykelns (vatten)förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten som även ska utarbetas senast 2015.¹²³

¹²² Prop. 1997/98:45 del 3.

¹²³ KOM(2012) 670 s. 14.

4.3.3 *Havsförvaltning*

Marina direktivet ska vara tillämpligt på alla marina vatten (2008/56/EG art. 2.1). Med marina vatten avses vatten, havsbotten och underliggande jordlager som ligger på havssidan av baslinjen ut till den yttersta gränsen av det område där medlemsstaterna har jurisdiktion enligt FN:s havsrättskonvention (2008/56/EG art. 3.1(a)). Detta innebär att det marina direktivet ska tillämpas på territorialhavet och på ekonomiska zonen. Havsvårdsförvaltningen anges i Finland gälla både i Finlands territorialvatten, från strandlinjen, och ända till den yttre gränsen för ekonomiska zon (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning 1299/2004 § 26 a.1). I Sverige anger havsmiljöförordningen (2010:1341) inte skilt om tillämpningen av havsmiljöförvaltningen utanför kustvattnet i Östersjön,¹²⁴ men i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18 § 1) anges svenska förvaltningsområdena vara Nordsjön och Östersjön som är definierade enligt bilaga 1 karta 1 att omfatta territorialhavet och ekonomiska zonen.

Marina direktivet (2008/56/EG art. 3.1(b)) anges tillämpas på kustvatten, inbegripet deras havsbotten och deras underliggande jordlager, såvida särskilda aspekter av den marina miljöns miljöstatus inte redan behandlas enligt vattendirektivet (2000/60/EG) eller i annan gemenskapslagstiftning. I Finland när det gäller planering och genomförande av kustvattenvården inom havsvårdsförvaltningen, är det Egentliga Finlands NTM-central som ska agera som samordnande NTM-central (Förordning om havsvårdsförvaltningen 980/2011 § 3). I kustvatten ska (vatten)förfvaltningsplanen och havsförvaltningsplanen samordnas. I Sverige omfattar miljö kvalitetsnormerna i havsförvaltningsplanen i fråga om kustvatten endast de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte omfattas av vattenmiljödirektivet eller annan relevant EU-lagstiftning (HMF § 19 punkt 4). I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter för Nordsjön och Östersjön (HVMF 2012:18 bilaga 3) anges vilka miljö kvalitetsnormer som inte tillämpas i kustvatten (HVMF § 6).¹²⁵ Utöver (vatten)förfvaltningen ska vattenpelaren, havsbotten och underliggande jordlager ingå i havsvårdsförvaltningen både i territorialhavet och i den ekonomiska zonen.

¹²⁴ I denna förordning (HMF § 3) avses med havsområde: vatten och havsbotten med underliggande jordlager som finns i kustvatten och i de områden som finns på havssidan utanför den linje som på varje punkt befinner sig en nautisk mil bortom den baslinje som avses i lagen om Sveriges sjöterritorium, och Nordsjön: Nordsjön och Kattegatt.

¹²⁵ Detta gäller miljö kvalitetsnormerna A.1 (tillförsel av näringsämnen och organiskt material), B.1 (tillförsel av farliga ämnen som anges i direktiv 2008/105/EG), D.1 (angående fysisk störning: den av mänskliga verksamheter opåverkade havsbottenarealen ska, per substrattyp, ge förutsättningar att upprätthålla bottenarnas struktur och funktion), D.2 (angående fysisk störning: arealen av biogena substrat ska bibehållas eller öka) och D.3 (angående fysisk störning: permanenta förändringar av hydrografiska förhållanden som beror på storskaliga verksamheter, enskilda eller samverkande, får inte påverka biologisk mångfald och ekosystem negativt.).

Miljöministeriet ansvarar i samarbete med Jord- och skogsbruksministeriet samt Kommunikationsministeriet för planeringen av havsvården, för havsvårdsförvaltningen och för beredningen av havsförvaltningsplan för Finlands territorialvatten och ekonomiska zon (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 26 a.1). Respektive NTM-central ansvarar regionalt för samordningen av vattenvården och havsvården samt regionala havsvården (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 26 a.3). Finlands miljöcentral samordnar övervakningsprogrammet i anslutning till beredningen av havsförvaltningsplanen ((lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 5.3). Finlands miljöcentral, Meteorologiska institutet, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, NTM-centralerna samt Forststyrelsen ansvarar för övervakningsuppgifter och andra uppgifter i fråga om havsvården inom sina verksamhetsområden (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 4.4). De övriga statliga och kommunala myndigheterna inom vattenförvaltningsområdena och havsvattnen deltar inom sina verksamhetsområden i vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 4.5). Rikets försvar och den nationella säkerheten ingår inte i havsvårdsförvaltningen (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 26 a.5). Havsförvaltningsplanen godkänns av statsrådet (lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 26 k). Lagen påför inte verksamhetsutövare eller enskilda medborgare några bindande förpliktelser utan styr myndigheternas planering. Eventuella förpliktelser åläggs alltid utifrån respektive speciallagar.¹²⁶ De som sköter myndighetsuppgifter ska i tillämpliga delar i sin verksamhet beakta havsförvaltningsplanerna samt åtgärdsplanerna (L om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 28).

Sveriges havsområden delas i två förvaltningsområden: Nordsjön och Östersjön (HMF § 6). Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för havsmiljöförvaltningen (HMF § 8) samt fastställer övervakningsprogrammen och upprättar förslag till åtgärdsprogram för Nordsjön respektive Östersjön och ser till att de genomförs (HMF § 21, § 24). Efter samråd med alla berörda och eventuell prövning av regeringen fastställer havs- och vattenmyndigheten åtgärdsprogrammet (HMF § 28). För den regionala planeringen inom svenskt territorium föreslås ansvaret för att ta fram havsplaner ligga på regional nivå. Eftersom Sverige saknar ett enhetligt system för en regional samhällsnivå föreslås befintliga regionala organ, dvs. regionala försöksverksamheter och regionala samverkansorgan samt regionplane-förbund, tillsvi vidare få i ansvar att genomföra den regionala havsplaneringen. Detta förslag skulle innebära att primärkommunernas ansvar för planering skulle inskränkas. I praktiken uppskattas konsekvenserna för kommunerna bli margi-

¹²⁶ MiUB 19/2010, RP 323/2010.

nella i och med att merparten av dem inte bedriver någon planering för öppet hav. Genom aktivt deltagande i den regionala planeringen kan kommunernas inflytande över öppet hav öka.¹²⁷ Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs (MB kap. 5 § 3).

I Finland ansvarar Miljöministeriet för samarbetet med andra stater i Östersjöns avrinningsområde vid planeringen av havsvården. Finlands miljöcentral, NTM-centralerna samt andra behöriga myndigheter deltar i samarbetet inom det egna verksamhetsområdet. (L om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning § 4.3, § 26 i) I Sverige ska Havs- och vattenmyndigheten delta i det arbete som regeringen bedriver inom Europeiska unionen och internationellt och i det arbetet verka för att havsmiljöförvaltningen i Nordsjön och Östersjön samordnas även med länder utanför Europeiska unionen. Om det är möjligt, ska samordningen omfatta program och verksamheter som följer av de regionala konventionerna och andra internationella avtal. (HMF § 35)

Som inledande analys för havsförvaltningsplaner¹²⁸ är deskriptorer och kriterier för god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer fastställda med havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) i Sverige och med statsrådets¹²⁹ beslut i Finland. Följande steg är att fastställa och genomföra ett övervakningsprogram för löpande bedömning och regelbunden uppdatering av miljö tillståndet i de marina vatten 2014 samt att utforma ett åtgärdsprogram för att uppnå eller bevara en god miljöstatus 2015 som ska vara i kraft 2016.

¹²⁷ SOU 2008:48 s. 19.

¹²⁸ Baserar på kommissionens beslut 2010/477/EU om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten.

¹²⁹ Miljöministeriet 2012 TILLSAMMANS FÖR EN BÄTTRE ÖSTERSJÖ Den inledande bedömningen av det nuvarande miljö tillståndet, fastställandet av vad som avses med en god status i den marina miljön samt miljömålen med tillhörande indikatorer för beredning av Finlands havsförvaltningsplan (godkänd av statsrådet).

5 HAVET I MITTPUNKTEN (SEKTORSLAGSTIFTNING)

Det marina direktivet avser att se till att åtgärder som vidtas mellan olika politikområden som berör havet är samstämmiga, konsekventa och integrerade för att minska den belastning som de marina naturresurserna och de marina ekosystemtjänsterna utsätts för oberoende av var effekterna förekommer (2008/56/EG skäl 2). Den mest relevanta sektorslagstiftningen som berör havsutvecklingen gäller bevarande av den biologiska mångfalden och kulturen i marina områden, reglering av utsläpp via vattendrag till havet samt reglering av de havsbundna aktiviteterna¹³⁰.

5.1 Bevarande av biologisk mångfald och kultur

5.1.1 Skydd och bevarande av områden

Staterna ska inrätta ett system med skyddade områden eller områden där särskilda åtgärder behöver vidtas för att bevara biologisk mångfald genom att främja skyddet av ekosystem, naturliga livsmiljöer och bibehållandet av livskraftiga populationer av arter i naturliga miljöer (in situ bevarande CBD art. 8(a)(d)). Enligt habitat (92/43/EEG)- och fågeldirektiven (2009/147/EG) ska EU:s medlemsstater se till att vissa marina livsmiljöer och arter uppnår en gynnsam bevarandestatus och att alla naturligt förekommande marina arter, inklusive flyttfåglar, uppnår en positiv populationsstatus. En del av EU:s kustområden och marina områden har redan utsetts eller kommer att utses till Natura 2000-områden enligt dessa direktiv. I det marina direktivet påpekas att de marina strategiernas åtgärdsprogram ska omfatta nätverk av marina skyddsområden som dessutom ska vara sammanhängande och representativa, samt ha tillräcklig mångfald i ekosystemen (2008/56/EG art. 13.4). Detta anses gå längre än kraven i Natura 2000 eftersom nätverken utökas till att omfatta även de marina skyddsområden som inrättats enligt regionala havskonventioner. Kommissionen anger dessutom i sin utvärdering av det marina direktivet att genom artikel 13.5 garanteras att det skapas en uttrycklig länk mellan inrättandet av marina skyddsområden och möjliga åtgärder enligt den gemensamma fiskeripolitiken. Det marina direktivet fungerar i det här fallet som en ram inom vilken befintliga åtgärder kan integreras och kompletteras med nya ini-

¹³⁰ Se om krav på havsutrymme i Kvarkenområdet Plan Bothnia 2012 s. 41-85.

tiativ.¹³¹ Enligt vattendirektivet ska medlemsstaterna se till att det upprättas ett eller flera register över alla områden inom varje avrinningsdistrikt som har förklarats kräva särskilt skydd enligt viss gemenskapslagstiftning för skyddet av deras ytvatten eller för bevarandet av livsmiljöer och arter som är direkt beroende av vatten (2000/60/EG art. 6.1).

Miljöministeriet leder och övervakar naturvärden och landskapsvärden på riksnivå i Finland. NTM-centralerna har i uppgift att främja och övervaka naturvärden och landskapsvärden inom sina områden. Kommunerna ska främja naturvärden och landskapsvärden inom sina områden. (Naturvårdslag 1096/1996 § 6)¹³² Miljöministeriet kan, för att trygga naturvärden av riksintresse, utarbeta naturskyddsprogram, genom vilka områden reserveras för naturskyddsändamål. Naturskyddsprogram godkänns av statsrådets allmänna sammanträde. (NVL § 7-8) Det gäller även i tillämpliga delar för områden som ska införlivas i Natura 2000 (NVL § 64.2) samt för områden som ska införlivas i det nätverk av skyddsområden som baserar sig på konventionen (FördrS 12/80) om skydd av Östersjöområdets marina miljö (NVL § 73). I ett område som ingår i ett naturskyddsprogram är det förbjudet att vidta åtgärder som äventyrar skyddets syften (åtgärdsbegränsning). NTM-centralen kan bevilja tillstånd till avvikelser från den begränsning, om skyddets syften inte nämnvärt äventyras. När de statliga myndigheterna och inrättningarna planerar sina åtgärder och fattar beslut, ska de se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av naturskyddsprogrammen. (NVL § 9)

Naturskyddsområden kan inrättas i områden som tillhör staten och i Finlands ekonomiska zon. Naturskyddsområden är nationalparkerna, naturreservaten och de övriga naturskyddsområdena. (NVL § 10) Nationalparker och naturreservat kan inrättas enbart i områden som tillhör staten (NVL § 11–12). NTM-centralen kan på markägarens ansökan eller med hans samtycke inrätta de övriga naturskyddsområden även på enskild mark (NVL § 10 mom. 1 punkt 3) om det är frågan om ett område som är så representativt, typiskt eller värdefullt att det är skäl att skydda det för att bevara naturens mångfald eller skönhet (NVL § 10 mom. 2). Beslut om att inrätta ett naturskyddsområde får inte meddelas om inte markägaren och NTM-centralen har kommit överens om fridlysningsbestämmelserna och om ersättningar som gäller området. NTM-centralen kan utan markägarens ansökan eller samtycke inrätta ett naturskyddsområde även i ett privatägt område, om detta

¹³¹ KOM(2012) 662 s. 9.

¹³² Miljöministeriet förbereder ändringar i lagstiftningen på grund av habitatdirektivet och fågeldirektivet i syfte att säkerställa korrekt tillämpning (YM034:00/2012 Luonnonsuojelua koskevan EU-lainsäädännön toimeenpanon täydennys). Projektet ska avslutas 30.9.2013. Se om utvärdering av naturvårdslagstiftningen (Similä, Raunio, Hildén, Anttila 2010, på finska).

ingår i ett naturskyddsprogram som statsrådet godkänt. Fridlysningsbestämmelserna får inte utan markägarens samtycke begränsa markanvändningen mer än vad som följer av det skyddsprogram i vilket området ingår. (NVL § 24) I naturreservat är det endast med tillstånd av den myndighet eller inrättning i vars besittning området är tillåtet att färdas på andra ställen än på särskilt anvisade vägar, stigar och områden. En bestämmelse som förbjuder eller begränsar rätten att färdas, slå läger, stiga i land eller att hålla båt, fartyg eller annat fordon kan skrivas in i beslutet om att inrätta en nationalpark eller ett annat naturskyddsområde eller i ordningsstadgan för parken eller området. En förutsättning för att vistelse och landstigning i ett område ska kunna förbjudas eller begränsas är att detta krävs för att bevara djurlivet eller växtlivet i området. (NVL § 18) En vakt anställd av den som svarar för förvaltningen av ett naturskyddsområde har rätt att omhänderta allt sådant som det är förbjudet att ta eller använda i ett naturskyddsområde. Gränsbevakningsväsendet deltar i tillsynen på naturskyddsområden. (NVL § 60, 60 a)

Områden som omfattar skyddade naturtyper (NVL § 29) och befinner sig i naturtillstånd får inte ändras så att detta äventyrar naturtypens karakteristiska drag. NTM-centralen kan i enskilda fall bevilja undantag från förbudet, om detta inte allvarligt äventyrar syftet med att naturtypen i fråga skyddas, eller om skyddet står i vägen för ett projekt eller en plan av ytterst stort allmänt intresse (NVL § 31).

Riksomfattande skyddsprogrammet för stränder avser att bevara den mest värdefulla havs- och insjönaturen i naturtillstånd i Finland. Strandskyddsprogrammet omfattar 29 områden för havsnaturen. Cirka fyra procent av Finlands havskuster är skyddade på grund av strandskyddsprogrammet. Av de områden som omfattas av programmet är 90 procent antingen i statens ägo eller inrättade till privata naturskyddsområden (1.1.2007). Statsrådets principbeslut om det riksomfattande strandskyddsprogrammet är från år 1990. Vad som bestäms om utlåtanden som ska inhämtas om förslag till naturskyddsprogram ska i tillämpliga delar följas då förslag utarbetas om områden som ska införlivas i nätverket Natura 2000 och i nätverket av skyddsområden i Östersjöns kust- och havsområden. Innan beslut fattas som kan leda till att ett område som införlivats i nätverket av skyddsområden i Östersjöns kust- och havsområden betydelsefullt minskar, eller till att skyddet eller vården av området betydelsefullt försämras, ska Kommissionen för Skydd av Östersjöområdet Marina Miljö (Helsingforskommissionen) ges tillfälle att inom sex månader ge ett utlåtande i ärendet. (NVF § 24) Enligt Statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen (1040/2006 § 4.1(3)) ska NTM-centralerna sammanställa uppgifter om områden som ingår i nätverket Natura 2000 och där det för skyddet av en livsmiljö eller en art är viktigt att bevara eller förbättra vattnets status.

Finlands och Sveriges gemensamma världsarv är upptagen på Unescos lista som naturarv Höga Kusten / Kvarkens skärgård. Höga Kusten i Sverige upptogs på världsarvslistan 29 november 2000 och Kvarkens skärgård i Finland 16 juli 2006. I Sverige hörs kommunerna Kramfors och Örnsköldsvik i området och i Finland Korsholm, Korsnäs, Malax, Vasa och Vörå. Förvaltare i Sverige är Länsstyrelsen i Västernorrland och i Finland Forststyrelsen, Österbottens naturtjänster. Arealen är i Höga Kusten 140 000 hektar, varav 60 000 ha är land och i Kvarkens skärgård 194 000 hektar, varav 29 000 ha är land. I Finland överlappar Natura 2000-nätverket och strandskyddsprogrammet delvis världsarvsområdet.¹³³

En myndighet får inte bevilja tillstånd att genomföra ett projekt eller godkänna eller fastställa en plan, om projektet eller planen betydligt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000. Tillståndet får dock beviljas eller planen godkännas eller fastställas, om statsrådets allmänna sammanträde beslutar att projektet eller planen ska genomföras av ett skäl som är tvingande på grund av ett ytterst viktigt allmänt intresse och det inte finns någon alternativ lösning. Om det i området finns en sådan prioriterad naturtyp som avses i bilaga I till habitatdirektivet eller en sådan prioriterad art som avses i bilaga II till direktivet, är en ytterligare förutsättning att det finns skäl till beslutet på grund av mycket viktiga gynnsamma verkningar på människans hälsa, på den allmänna säkerheten eller på miljön någon annanstans eller att det finns något annat tvingande skäl som är betingat av ett ytterst viktigt allmänt intresse och som kräver att tillståndet beviljas eller planen godkänns eller fastställs. I det sistnämnda fallet skall kommissionens utlåtande inhämtas. (NVL § 66)

I Sverige har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat, Skogsstyrelsen det centrala ansvaret för biotopskyddsområden och Havs- och vattenmyndigheten det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer. Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet förutom biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen ansvarar för även i länet. Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om. (Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. § 2, ändrat 2011:629.)

¹³³ Se Forststyrelsen 2009.

Ett mark- eller vattenområde som i Sverige tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick (MB kap. 7 § 2). Regeringen får förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde, om området enligt fågeldirektivet (2009/147/EG) är särskilt betydelsefullt för skyddet av vilda fåglar. Ett område som enligt artikel 4.4 i habitatdirektiv (92/43/EEG) har valts ut som ett område av intresse för unionen ska av regeringen förklaras som särskilt bevarandeområde. (MB kap. 7 § 28) Dessa bestämmelser tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon (MB kap. 7 § 32). Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde (MB kap. 7 § 11). Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljö kvalitetsnorm inte följs (MB kap. 7 § 19).

Ett mark- eller vattenområde får i Sverige av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat. (MB kap. 7 § 4)

Holmöarnas naturreservat är ett ytterst mångformigt skärgårdsområde som ligger mitt ute i Norra Kvarnen. Ögruppen ligger mer än 8 km ut från fastlandskusten och nås endast med båt eller färja. Holmöarnas natur är starkt präglad av landhöjningen som ger en stor variationsrikedom av naturtyper både på land och i vattnet. Naturreservatet är 25 000 ha stort och bildades 1980. Naturreservatet har alltsedan det bildades haft ett klart marint syfte.¹³⁴

Länsstyrelsen eller kommunen får också förklara ett mark- eller vattenområde som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap (MB kap. 7 § 9), eller som naturminne, om ett särpräglat naturföremål behöver skyddas eller vårdas särskilt (MB kap. 7 § 10). Förklaringen får omfatta även det område på marken som krävs för att bevara naturföremålet och ge det behövligt utrymme.

¹³⁴ Länsstyrelsen i Västerbotten 2008.

Om det behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området (MB kap. 7 § 12). Det anses vara svårt att dra upp några klara riktlinjer för gränserna för vad som behövs att uppnå syftet med ett reservat och i vilka fall fiskerilagstiftningen kan utgöra ett tillräckligt instrument. En utgångspunkt för val av lagstiftning anges i miljömålspropositionen, där riksdagen fastslår principen att när det behövs ett permanent skydd mot alla former av störningar, bör detta ske genom t.ex. bildande av naturreservat med stöd av miljöbalken. När det behövs ett partiellt skydd i tid, eller beträffande redskap, främst av fiskevårdsskäl, bör Fiskelagen användas. Fiskets resursförvaltning och fördelning av fiske mellan olika kategorier av fiskare regleras av fiskelagstiftningen. Frågan om val av lagstiftning bedöms från fall till fall. Utgångspunkten vid reservatsbildande anses dock vara att inledningsvis överväga om inte samma resultat redan uppnås eller kan uppnås med fiskelagstiftningen. I detta sammanhang är samrådsskyldigheten i 25 a § förordningen om områdesskydd (FOM) ett viktigt instrument för att på ett tidigt stadium diskutera denna fråga med myndigheten som har ansvar för fisket.¹³⁵

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs (MB kap. 7 § 19). För att skydda den marina miljön får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium inte får bedrivas från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat utan att det finns tillstånd för forskningen eller utan att den har anmälts (MB kap. 7 § 23).

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning (2011:13) § 7) nationalparker och övriga områden som är skyddade enligt miljöbalken och hör inte till någon annan myndighets kompetens. Länsstyrelsen har även ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning (2011:13) § 8) naturreservat, kulturreservat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen samt om biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen. Länsstyrelsen har även ansvar för tillsyn över djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om (MB kap. 7 § 12) samt miljöskyddsområden (MB kap. 7 § 19, 20), utom områden som inrättats i

¹³⁵ Naturvårdverket 5739/2007 s. 70, prop. 2004/2005:150.

anslutning till en verksamhet som omfattas av generalläkarens ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §. Länsstyrelsen ska utöva tillsyn i områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelats av länsstyrelsen (MB kap. 7 § 24), verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i särskilt skyddade eller bevarade område som avses i habitat- eller fågeldirektivet eller andra internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden (MB kap. 7 § 27), utom den tillsyn som omfattas kommunens ansvar eller Skogsstyrelsens ansvar. Länsstyrelsen har även tillsyn över verksamheter och åtgärder i den mån de kräver samråd på grund av att de kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (MB kap. 12 § 6), utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar.

Den kommunala nämnden har ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning § 9) naturreservat, kulturreseptat, naturminnen, vattenskyddsområden samt biotopskyddsområden som har beslutats av kommunen. Även djur- och växtskyddsområden som kommunen har meddelat föreskrifter om (MB kap. 7 § 12) samt områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av kommunen för att en fråga har väckts om att ett område ska skyddas (MB kap. 7 § 24) tillhör kommunala nämndens tillsyn.

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen (Miljötillsynsförordning § 10) i fråga om biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429) och som Skogsstyrelsen har beslutat om samt i fråga om skogsbruksåtgärder i den mån verksamheterna och åtgärderna kräver samråd på grund av att de kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (MB kap. 12 § 6) och omfattas av skogsvårdslagen, samt skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i Natura 2000 områden eller andra internationellt eller nationellt skyddade områden (MB kap. 7 § 27).

5.1.2 Artskydd

Enligt konventionen om den biologiska mångfalden ska staterna reglera eller förvalta biologiska resurser av vikt för bevarandet av biologisk mångfald, vare sig dessa finns inom eller utanför skyddade områden, i syfte att säkerställa bevarande och hållbart nyttjande av dem (CBD art. 8(c)). När inrättandet av naturskyddsområden inte lämpar sig som skydds metod för att skyddsobjekten är små och många ingås författningar genom vilka värdefulla, ofta mycket små naturtyper skyddas direkt med stöd av lag överallt där de fortfarande förekommer.

Artskydd i Finland ska omfatta endast sådana naturtyper som det finns i ringa mängd av samt naturtyper som är av betydelse för hotade arter och för biodiversiteten i allmänhet. Bestämmelserna tillämpas på vilt levande växt- och djurarter som förekommer naturligt i Finland och i Finlands ekonomiska zon, med undantag av vilt och icke-fredade djur som avses i 5 § i jaktlagen samt fiskarter som har ekonomisk betydelse (NVL kap 6 § 37). Genom förordning kan stadgas att en hotad art som uppenbart hotas av utrotning åtnjuter särskilt skydd. Miljöministeriet ska vid behov utarbeta program för att återuppliva bestånden av arter som kräver särskilt skydd (NVL § 47). Statsrådet har bestämt att effektivisera skyddet av organismarter genom att utarbeta och genomföra ett handlingsprogram för artskydd i samarbete med aktörer med koppling till saken.¹³⁶ NTM-centralen kan bevilja undantag från fridlysningsbestämmelserna så länge en gynnsam skyddsnivå för arten bibehålls. Om ansökan gäller hela landet, beviljas undantaget av miljöministeriet. (NVL § 48) Det är förbjudet att förstöra och försämra platser där individer av de djurarter som nämns i habitatdirektivet förökar sig och rastar. NTM-centralen kan i enstaka fall ge tillstånd att avvika från förbudet. (NVL § 49) I enlighet med artikel 65 i Havsrättskonventionen ändrades § 3.1 i lagen om skydd av valar och arktiska sälar (1112/1982, ändrad 1070/2004)¹³⁷ så att bestämmelsen om fredning av val utsträcks till att omfatta även den ekonomiska zonen. Utvidgningen av fridlysningen till den ekonomiska zonen anses vara särskilt viktig för att skydda tumlare.¹³⁸

I Sverige arbetar Naturvårdsverket, länsstyrelserna och ArtDatabanken med att bevara arter och livsmiljöer. Detta görs bland annat genom arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter. Havs- och vattenmyndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till att de forsknings- eller bevarandeåtgärder vidtas som behövs för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna (Artskyddsförordningen § 65). Ett rikt växt- och djurliv är ett av de 16 nationella miljökvalitetsmålen som Naturvårdsverket ansvarar för i Sverige. Etappmålet om hotade arter och naturtyper innebär att åtgärdsprogram för att uppnå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd ska vara genomförda eller under genomförande senast 2015. Regeringen uppskattar att etappmålet kan nås genom att pågående arbete med framtagande och genomförande av åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper fortsätter. Enligt Natur-

¹³⁶ Statsrådet principbeslut 2012c s. 12-13.

¹³⁷ Lagen den 23 december 1982 om skydd av valar och arktiska sälar (1112/1982).

¹³⁸ RP 53/2004 s. 40.

vårdsverkets årsredovisning för 2011 har 161 åtgärdsprogram fastställts och ytterligare program är under framtagande. Naturvårdsverket beräknar att det totalt rör sig om 214 program. Åtgärdsprogrammen är i första hand underlag för myndigheters och organisationers arbete och kan användas av privata aktörer på frivillig grund. Länsstyrelserna samordnar åtgärdsprogrammen med andra verksamheter i länet. Samordningsansvaret för åtgärdsprogrammen är fördelat över berörda centrala myndigheter och länsstyrelser. Naturvårdsverket beslutar om åtgärdsprogrammen.¹³⁹

Miljöbalken (kap. 8) innehåller befogenhet för att ge särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter. Föreskrifter får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om förbud att inom landet döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur eller att ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon eller att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplatser. Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en vilt levande djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. Förbudet får dock inte gälla fall då ett sådant djur måste dödas, skadas, fångas eller störas till försvar mot angrepp på person eller värdefull egendom. (MB kap. 8 § 1) Enligt Artskyddsförordningen (2007:845 § 4) är det förbjudet att i fråga om vilda fåglar och i fråga om fridlysta vilt levande djurarter avsiktligt fånga eller döda djur, samt avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Det är även förbjudet att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren. Detta gäller inte jakt efter fåglar och däggdjur eller fiske. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Samt i fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning (2011:13) § 8(8)) artskydd enligt kap. 8 i miljöbalken.

Invasiva främmande arter anses utgöra ett betydande hot mot den biologiska mångfalden i EU. I handlingsramen om EU:s politik för biologisk mångfald för nästa decennium har EU framfört målet att senast 2020 identifiera och prioritera invasiva främmande arter och deras spridningsvägar, bekämpa eller utrota prioriterade arter, och styra spridningsvägar för att förhindra att nya invasiva främ-

¹³⁹ Regeringsbeslut I:4 2012 s. 96-97.

mande arter införs och etableras.¹⁴⁰ I Finland har Statsrådet fattat 2012 ett principbeslut om en nationell strategi för främmande arter. Genom att verkställa strategin anser man få kontroll över och förebygga det hot som främmande arter utgör för den biologiska mångfalden. Strategin rör inte fisksjukdomar eller parasiter inom vattenbruket, inte heller fiskodlingens potentiella nya arter. Målet är att den nationella strategin för främmande arter tas med i de olika förvaltningsområdenas och regionala aktörernas (såsom NTM-centralerna, landskapsförbunden, kommunerna) verksamhet, strategier och program. Arbetet koordineras av Jord- och skogsbruksministeriet.¹⁴¹ Barlastvatten från fartyg anses vara en betydlig distributör av främmande arter i marina miljön. Barlastvattenkonventionen, internationell konvention för kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment, antogs av internationella sjöfartsorganisationen (IMO) 2004. Konventionen träder i kraft efter att den har ratificerats av minst 30 stater som står för minst 35 % av världshandelsflottans tonnage.¹⁴² Finland har inte ratificerat konventionen och det finns inte föreskrivet om skyldighet att ordna anordningar för att rena barlastvatten som inte innehåller kemikalier eller oljrester. Sverige ratificerade barlastvattenkonventionen 2009. Riksdagen har beslutat om en barlastvattenlag (2009:1165) som kommer att träda i kraft först när barlastvattenkonventionen träder i kraft. Anordningar för mottagning av barlastvatten eller tankspolvätska som innehåller lastrester av skadliga ämnen ska finnas på de platser som regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskriver. Skadliga ämnen anses vara olja och andra ämnen som, om de kommer ut i havet, i något annat vattenområde eller i luften, kan innebära risker för människors hälsa, vara skadliga för den marina faunan eller floran, skada skönhets- eller rekreativvärden eller störa annat rättmätigt utnyttjande av havet eller andra vattenområden. (Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg kap. 3 § 2, kap. 1 § 2).

5.1.3 *Kulturarv*

Som kulturarv i marina områden bevaras landskap samt fornminnen. Landskapet bör erkännas som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivning, ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma kultur- och naturarv samt en grund för

¹⁴⁰ KOM(2011) 244 s. 7.

¹⁴¹ Statsrådets principbeslut 2012b s. 8.

¹⁴² INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE CONTROL AND MANAGEMENT OF SHIPS' BALLAST WATER AND SEDIMENTS, 2004 (BWM 2004) Done at London, 13 February 2004 Not yet in force (as at 2 January 2013).

deras identitet (Landskapskonventionen¹⁴³ art. 5(a)). Landskapskonventionen (art. 2) är tillämplig på parternas hela territorium och omfattar natur-, landsbygds-, stads- och förortsområden. Den inbegriper landområden, inlandsvatten och havsområden. Den avser landskap som kan anses som särskilt värdefulla såväl som vardagliga landskap och degraderade landskap. Parterna ska kartlägga sina egna landskap över hela sitt territorium, analysera landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem samt lägga märke till förändringar (Landskapskonventionen art. 6C.1(a)). I Finland¹⁴⁴ ansågs det att det inte behövdes några lagstiftningsändringar i samband med ratificeringen av konventionen, eftersom Finlands nationella lagstiftning samt förvaltningsprogrammen och förvaltningspraxis bedömdes utgöra tillräckliga instrument för skydd, förvaltning och planering av landskap enligt konventionen, som trädde i kraft i Finland år 2005. I Sverige trädde konventionen i kraft den 1 maj 2011 utan några särskilda författningsändringar. Sverige¹⁴⁵ har åtagit sig att utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av värdena. I havsrättskonventionen ingår inga särskilda bestämmelser om skydd av kulturarv på havsbotten i den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln. Sådana bestämmelser ingår däremot i den konvention som Unescos generalförsamling den 2 november 2001 godkänt om skydd av kulturarv under vatten (Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage). Varken Finland eller Sverige har ratificerat konventionen.

I Finland kan miljöministeriet besluta om att inrätta landskapsvårdsområden av riksintresse. NTM-centralen fattar beslut om övriga landskapsvårdsområden på förslag av landskapsförbundet (NVL § 33). I beslutet att inrätta ett landskapsvårdsområde kan tas in de bestämmelser som behövs för att bevara väsentliga drag i landskapet. Bestämmelserna får dock inte medföra betydande olägenheter för fastighetsägaren. NTM-centralen kan i enskilda fall bevilja undantag från bestämmelserna om landskapsvårdsområden. De bestämmelser om landskapsvårdsområden som hör till bygglagstiftningen tillämpas inte på områden för vilka det finns en gällande detaljplan eller generalplan med rättsverkningar. (NVL § 34) Hänsyn till landskapet ställer krav på landskapsplanens innehåll. Naturskyddsprogram och statsrådets motsvarande naturskyddsbeslut samt beslut om att inrätta landskapsvårdsområden ska tjäna till ledning när planen utarbetas. Särskild vikt ska fästas vid att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas. (MBL § 28). Kraven på generalplanen innehåller också (MBL § 39 mom. 2(8)) att den byggda

¹⁴³ Europeiska landskapskonventionen (antagen 2000, trädde i kraft 2004, CEST No. 176), (FördrS 13-14/2006, SÖ 2011:5).

¹⁴⁴ RP 73/2005 s. 3.

¹⁴⁵ SOU 2012:37 s. 82.

miljön, landskapet och naturvärdena värnas. Om något område eller någon byggnad ska skyddas på grund av landskapet, naturvärden, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra särskilda miljövärden, utfärdas nödvändiga bestämmelser om detta i landskapsplanen, generalplanen samt detaljplanen (skyddsbestämmelser; MBL § 41 mom. 2, § 30, § 57). I generalplanen och när detaljplanen utarbetas kan även bestämmas att en åtgärd som förändrar landskapet inte får vidtas utan tillstånd enligt 128 § (åtgärdsbegränsning, MBL § 43, § 53). När en generalplan utarbetas i syfte att i huvudsak reglera fritidsbebyggelse på ett strandområde, ska utöver vad som i övrigt bestäms om generalplaner ses till att det planerade byggandet och annan markanvändning lämpar sig för strandlandskapet och omgivningen i övrigt (MBL § 73.1(1)). Enligt högsta förvaltningsdomstols dom (HFD:2005:27) ansågs den torvproduktion som planerades innebära att verksamhetsområdet fysiskt ändrades på ett sätt som kunde inverka på områdets naturvärden, landskap eller viltbestånd. Dessa verkningar var dock inte en följd av sådan förorening av miljön som avses i miljöskyddslagen, och var således inte följder av verksamhet som medförde risk för förorening av miljön. När inte heller någon annan grund hade framgått, kunde nämnda verkningar inte beaktas när det gällde att avgöra om det fanns förutsättningar för att bevilja ett miljötillstånd, inte heller när man fastställde villkoren för tillståndet. Miljöskyddslagen (§ 42.2) anger att verksamheten inte får placeras i strid med detaljplanen och att vid placeringen ska dessutom (MSL § 6.2(2)) områdets och dess omgivningars nuvarande och framtida, i en plan med rättsverkningar angivna användningsändamål samt planbestämmelserna för området beaktas. Landskapskonventionen var inte i kraft när torvproduktionen planerades, men övriga föreskrifter om att ta hänsyn till landskapet var gällande.

En nationalstadspark kan inrättas för att bevara och vårda kultur- eller naturlandskapets skönhet, naturens mångfald eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller därtill anslutna värden i stadsbilden, sociala värden, rekreationsvärden eller andra särskilda värden (MBL § 68). Som särskilda krav på innehållet i en generalplan som gäller utbyggnad av vindkraft ska det ses till att det lämpar sig för landskapet och omgivningen (MBL § 77 b). Om en ledning, en anordning eller en konstruktion på ett allmänt område försvårar genomförandet av detaljplanen eller gatuhållningen eller inte passar in i landskapet eller stadsbilden, är ägaren eller innehavaren av ledningen, anordningen eller konstruktionen skyldig att flytta den till en av kommunen godkänd plats (MBL § 89).

Landhöjningskusten i Kvarkenområdet anses vara ett för Finland utmärkande landskap¹⁴⁶.

Enligt preciseringen av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* i Sverige innehåller målet att havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns. Detta innebär att tillståndet är oförändrat för kulturhistoriska lämningar under vattnet, och att havs-, kust- och skärgårdslandskapens värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.¹⁴⁷ Vissa utpekade områden av riksintresse, som i miljöbalken (kap. 4) ges särskilda hushållningsbestämmelser för, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, har en direkt rättsverkan. Områdenas natur- och kulturvärden ska skyddas mot påtaglig skada (MB kap. 4 § 1). Områden som skyddas är rekreationsområden, kustområden, skärgårdar, sjöar, öar, fjällområden, älvar och andra vattendrag samt nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.¹⁴⁸ Det är vanligt att även bedömningen av verksamheter utifrån de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken (kap. 2) tar upp frågor om landskapsbild.¹⁴⁹ Naturlandskap kan bevaras enligt miljöbalken (kap. 7 § 2) som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Som kulturresevat får förklaras områden i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap (MB kap. 7 § 9). I frågan om markanvändning vid jordbruket kan föreskrifter ges om att ta hänsyn till natur- och kulturvärden för att skydda odlings- och kulturlandskapet (MB kap. 12 § 8). När vindkraft godtog i ett högexploaterat jordbruksområde mellan en riksväg och europaväg där andra höga anläggningar fanns inom synhåll, ansågs inverkan på landskapsbild vara relativt måttlig. Ibland har det varit olika åsikter om landskapets betydelse. Ett vindkraftärende godtog av länsstyrelse och miljödomstol på grund av att landskapet ansågs vara utan särskilda natur- eller kulturmiljövärden medan miljööverdomstolen avslög begäran med motivet att det fanns risk för störningar samt att vindkraftverket skulle bli ett dominerande inslag i det flacka jordbrukslandskapet med småskalig bebyggelse runt omkring. Enligt Plan- och bygglagen (kap. 2 § 6(1)) ska vid planläggning och i ärenden om bygglov, bebyggelse och

¹⁴⁶ RP 73/2005 s. 6.

¹⁴⁷ Regeringsbeslut I:4 2012 s. 36.

¹⁴⁸ SOU 2012:37 s.103.

¹⁴⁹ Se Lerman 2007 s. 34 om hänvisningar till följande rättsfall: Miljööverdomstolens dom den 29 december 2003 i M 7625-00 samt M 623-02 – Vallberga resp Skottorp i Laholm; Miljööverdomstolens dom den 5 juli 2004 i M 9178-02, Lund och Eslöv; Miljööverdomstolens dom den 12 januari 2005 i M 440-04, Eslöv.

byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. Vindkraftverk som skulle genom sin avvikande placering och höjd påverka landskapsbilden på ett markant sätt var inte godkänt. En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen (PBL kap. 8 § 9). Byggnadsnämnden ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö (PBL kap. 12 § 2).

Fartygs fynd bevaras i Finland enligt lagen om fornminnen (17.6.1963/295 § 20). I havet eller i vattendrag påträffade vrak av fartyg eller andra farkoster som kan antas ha sjunkit för minst hundra år sedan eller delar av sådana vrak är fredade. Om vrak och delar av vrak gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om fasta fornlämningar. Om det utifrån de yttre omständigheterna är uppenbart att ägaren har övergett ett sådant vrak tillhör vraket, vrakdelen samt föremål som anträffas i vrak staten. Den som finner ett vrak eller föremål, ska utan dröjsmål anmäla det till Museiverket. Fartygsfynd och efterlevnaden av bestämmelserna om dem övervakas förutom av övriga behöriga myndigheter även av gränsbevakningsväsendet. Vid planering av allmänna farleder som kanal eller reglering av vattendrag bör utredning i god tid införskaffas ifall fast fornlämning kan komma att beröras av företaget eller planläggningen. I så fall ska anmälan omedelbart göras till Museiverket för överläggning i saken. Uppnås inte enighet, ska Museiverket underställa ärendet för Statsrådets avgörande. (L om fornminnen § 13.) Byggda kulturmiljöer som är av riksintresse¹⁵⁰ ingår i målen för områdesanvändningen.

I Sverige ansvarar Riksantikvarieämbetet, enligt förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet, för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Statens maritima museer har en myndighetsroll inom det marinarkeologiska området. Länsstyrelsen prövar frågor om gränsen för ett fornlämningsområde samt tillstånd som berör fasta fornlämningar (lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.).¹⁵¹ Riksantikvarieämbetet samt Statens maritima museer bör i tidigt skede ha möjlighet att påverka fysiska planeringen av havet. Inrättande av kulturresevat samt skydd för byggnader och vård av kulturlandskap ska tas hänsyn till i havsplaneringen i den mån de inte ges tillräckligt skydd genom kommunala beslut.¹⁵²

¹⁵⁰ Se Statsrådets beslut (2009) om inventering av byggda kulturmiljöer av riksintresse.

¹⁵¹ Lagstiftningen är under beredning dir. 2011:17, SOU 2012:37.

¹⁵² Skr. 2009/10:213 s. 112.

5.2 Utsläpp enligt vattendirektivet

Vattendirektivet bör bidra till en successiv minskning av utsläppen av farliga ämnen till vatten. Det slutgiltiga målet med vattendirektivet är att all förorening av prioriterade farliga ämnen upphör fullständigt och att bidra till att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära bakgrundsnivåer av naturligt förekommande ämnen (2000/60/EG skäl 27). Gemensamma principer behövs för att samordna medlemsstaternas insatser för att bidra till regleringen av gränsöverskridande vattenproblem, skydda akvatiska ekosystem och sådana terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av dem. (2000/60/EG skäl 22-23). Varje medlemsstat ska se till att det för varje avrinningsdistrikt utförs en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets status (2000/60/EG art. 5.1). Enligt vattendirektivet (2000/60/EG art. 10) ska medlemsstater se till att utsläpp till ytvatten regleras i enlighet med ett kombinerat tillvägagångssätt för att reglera punktkällor och diffusa källor och som tillämpas i överensstämmelse med utsläppsregleringar som grundas på bästa tillgängliga teknik, på relevanta gränsvärden för utsläpp och, i fall av diffusa konsekvenser (regleringarna inklusive, när det är lämpligt), bästa miljöpraxis. Vattendirektivet tillämpas på alla utsläpp som avses i följande direktiv:

- direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, (kodifierad 2008/1/EG, IPPC-direktivet), direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (ersätter direktiv 2008/1/EG som ska upphöra att gälla från och med den 7 januari 2014)
- direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten för tätbebyggelse,
- direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,
- direktiv 2008/105/EG om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område,
- direktiv om utsläpp av farliga ämnen som förtecknas i vattendirektivets bilaga IX:
- direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin (82/176/EEG)
- direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp (83/513/EEG)
- direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin (84/156/EEG)
- direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan (84/491/EEG)
- direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen (86/280/EEG)
- all annan relevant gemenskapslagstiftning.

Havet påverkas huvudsakligen av tre utsläppskällor, vilkas utsläpp i ytvatten strömmar till havet genom avrinning, och som regleras via vattendirektivet: industriutsläpp, utsläpp från jordbruk samt utsläpp av avloppsvatten.

5.2.1 *Industri*

Europaparlamentets och rådets IPPC-direktiv (kodifierad 2008/1/EG art. 1) syftar till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i direktivets bilaga I. Det innehåller bestämmelser som syftar till att undvika och, när detta visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark från dessa verksamheter, inbegripet åtgärder som gäller avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet, utan att detta påverkar tillämpningen av direktiv 85/337/EEG (kodifierad 2011/92/EU) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och andra gemenskapsbestämmelser i ämnet. Kommissionen har bedömt¹⁵³ att enbart en låg andel tillstånd har visat på genomförande av bästa möjliga teknik (BMT), vilket anges i de relevanta referensdokumenten för bästa tillgängliga teknik (BREF). I samband med direktivet om industriutsläpp lägger kommissionen större vikt vid utnyttjandet av BMT-slutsatserna från BREF:arna för utformningen av tillståndsvillkor. Dessa BMT-slutsatser ska godkännas i form av genomförandakter och ha rättsverkan. Kommissionen antar därför att genomförandet av BMT ska återspeglas tydligare i IPPC-tillstånden.

Enligt det nya direktivet om industriutsläpp (2010/75/EU, Industrial Emissions Directive, IED)¹⁵⁴ kan skilda tillvägagångssätt för begränsning av utsläpp till luft, vatten eller mark komma att gynna en överföring av föroreningar från en miljö till en annan i stället för att skydda miljön som helhet. Det är därför lämpligt att föreskriva samordnade åtgärder för förebyggande och begränsning av utsläpp till luft, vatten och mark, för avfallshantering, för energieffektivitet och för förebyggande av olyckor (2010/75/EU skäl 3). Direktivet innehåller förbud mot bortskaffande av avfall till sjöar och vattendrag, hav och oceaner (2010/75/EU art. 67) samt begränsning av utsläpp till vatten (2010/75/EU art. 68). Detta direktiv kommer att ersätta IPPC-direktivet (kod. 2008/1/EG) från och med den 7 januari 2014.

¹⁵³ KOM(2010) 593 s. 4.

¹⁵⁴ I revidering av miljöskyddslagen och -förordningen samt av vissa andra förordningar (MM 038:00/2011) i Finland ingår också att säkra att direktivet om industriutsläpp införlivas i den nationella lagstiftningen senast den 6 juni 2013.

Rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet 2008/1/EG) genomfördes i Finland genom att slå ihop tillståndsförfarandena för verksamhet som orsakar miljöföroreningar i miljöskyddslagen. Bestämmelserna om förorening av vatten i vattenlagen flyttades till miljöskyddslagen. Bestämmelser om skydd av havet inom Finlands territorium finns därefter i miljöskyddslagen. Syftet med miljöskyddslagen är att förebygga och hindra förorening av miljön samt avhjälpa och minska skador orsakade av förorening, bevara en hälsosam och trivsamt samt naturekonomiskt hållbar och mångsidig miljö, förebygga uppkomst och skadeverkningar av avfall, effektivisera bedömningen av miljökonsekvenserna i fråga om förorenande verksamhet och beaktandet av dessa konsekvenser som en helhet, förbättra medborgarnas möjligheter att påverka beslut som gäller miljön, främja ett hållbart utnyttjande av naturresurserna, och att motverka klimatförändringar och i övrigt stödja en hållbar utveckling. Miljöskyddslagen innehåller bestämmelser om bl.a. särskilda förbud som gäller havet och bestämmelser om miljötillstånd.

Statsrådet får utfärda närmare bestämmelser för vissa verksamheter i syfte att förebygga risker för förorening av miljön (MSL § 12). Kommunfullmäktige kan, för verkställigheten av miljöskyddslagen (§ 19), utfärda allmänna föreskrifter som är påkallade av de lokala förhållandena och som gäller kommunen eller någon del av den (kommunala miljöskyddsföreskrifter). Miljöministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet som avses i miljöskyddslagen (§ 20). NTM-centralen ska inom sitt område styra och främja skötseln av de uppgifter som avses i miljöskyddsförfattningarna, övervaka att författningarna iakttas samt för sin del föra talan för att tillvarata det allmänna miljöskyddsintresset. Finlands miljöcentral är behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska sköta de tillstånds- och tillsynsuppgifter som enligt miljöskyddslagen ankommer på kommunen, samt för sin del föra talan för att tillvarata det allmänna miljöskyddsintresset vid beslutsfattandet (MSL § 21). Tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen (§ 22) är NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Tullverket och gränsbevakningsväsendet övervakar, vardera inom sitt behörighetsområde, iakttagandet av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den (MSL § 22). Statliga tillståndsmyndigheter enligt miljöskyddslagen (§ 23) är Regionförvaltningsverken. Kommunal miljöförvaltningsmyndighet är den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Regionförvaltningsverket ska stödja den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens verksamhet i ärenden som hör till dess behörighetsområde. (MSL § 23)

Vid prövningen av villkor om justering eller av tidsbegränsning av tillstånd ska (vatten)förvaltningsplanerna och havsförvaltningsplanen samt tillhörande åtgärdsprogram enligt lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen beaktas. Av särskilda skäl kan en föreskrift om justering av tillståndsvillkoren tas in också i ett tillstånd som beviljas för viss tid. (MSL § 55)

Bestämmelser om skydd av havet gällande Sverige ingår i miljöbalken (kap. 9-15). Som huvudregel gäller miljöbalken inom territoriet. Vid prövning av tillstånd enligt andra lagar gäller miljöbalken endast när detta anges särskilt.¹⁵⁵ Miljöbalken utgår i första hand från människors hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde. Miljöfarlig verksamhet regleras i 9 kap. miljöbalken. Regeringen får meddela föreskrifter eller beslut om förbud, tillstånds- eller anmälningsplikt av miljöfarlig verksamhet (MB kap. 9 § 4-6). Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstolen (MB kap. 20 § 1) eller i vissa slag av verksamheter av länsstyrelsen (MB kap. 9 § 8). Om regeringens tillåtlighetsprövning av vissa nya verksameter föreskrivs i 17 kap. miljöbalken. Vilka verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan anges i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För verksamhet som i bilagan till denna förordning har beteckningen A krävs tillstånd från mark- och miljödomstol och för miljöfarlig verksamhet som i bilagan har beteckningen B krävs tillstånd från miljöprövningsdelegation (1998:899 § 6). Ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 8 § miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen prövas i länsstyrelse av en miljöprövningsdelegation som är ett självständigt organ vid länsstyrelsen (Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer § 3). Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utom den tillsyn som omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar. (Miljötillsynsförordning kap. 2 § 29). Den kommunala nämnden har ansvar för tillsynen i fråga om andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken som inte särskilt anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. (Miljötillsynsförordning kap. 2 § 31). Sverige anser sig ha en annan, striktare, tillämpning av kravet på bästa teknik än den som finns i IPPC-direktivet. I miljöbalken föreskrivs (kap. 2 § 3) att vid yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt rimlighetsavvägningen (MB

¹⁵⁵ SOU 2010:91 s. 279 och prop. 1997/98:90.

kap. 2 § 7) gäller detta i den utsträckning det inte kan anses orimligt att fylla dem med hänsyn till nyttan av försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. I miljöbalkspropositionen anges¹⁵⁶ att bästa tillgängliga teknik kan ses som slutresultatet efter det att skälighetsbedömningen enligt 2 kap 7 § har gjorts.

5.2.2 Jordbruk

I samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken redan år 1991 klargjordes att en överdriven användning av gödselmedel utgör en fara för miljön, samtidigt som kvävegödselmedel och stallgödsel är nödvändiga för jordbruket inom gemenskapen. Gemensamma åtgärder behövs för att lösa problem som uppstår på grund av intensiv djurhållning och att jordbrukspolitiken i större utsträckning bör ta hänsyn till miljöpolitiken. Huvudorsaken till föroreningen från diffusa källor av gemenskapens vattenområden är nitrater som härrör från jordbruket. För att skydda människors hälsa, levande resurser och akvatiska ekosystem och för att säkerställa annan berättigad vattenanvändning ansågs det därför nödvändigt att minska den vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Det ansågs således viktigt att vidta åtgärder som avser dels lagring och spridning på jordbruksmark av samtliga kväveföreningar, dels vissa brukningsmetoder. Eftersom vattenförorening orsakad av nitrater i en medlemsstat kan även påverka vattnen i andra medlemsstater, ansåg europeiska gemenskapernas råd det vara nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå. Genom att främja användningen av lämpliga metoder inom jordbruket ansågs det att medlemsstaterna bör åstadkomma för alla vattenområden en allmän skyddsnivå mot förorening. Särskilt skydd krävs för vissa områden med avrinning till vattenområden som är känsliga för förorening genom kväveföreningar. Därför ansågs det nödvändigt att medlemsstaterna identifierar känsliga områden samt upprättar och genomför åtgärdsprogram i syfte att i dessa områden minska vattenförorening orsakad av kväveföreningar enligt rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

För att minska den negativa miljöpåverkan som kan uppstå vid jordbruksdrift meddelas enskilda villkor i tillstånd för tillståndsverksamheter eller försiktighetsmått för anmälningspliktiga verksamheter. Det gäller generellt för jordbruksföretag och särskilt för sådana som är belägna inom de s.k. nitratkänsliga områdena. Likaledes finns det inom den gemensamma jordbrukspolitiken ett antal föreskrivna krav som brukare måste iaktta för att vara berättigade till stöd och er-

¹⁵⁶ Prop.1997/98:45 del 2 s. 17.

sättningar. Kommissionen anser att förslaget till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken innehåller flera delar som skulle kunna avsevärt förbättra samverkan mellan jordbruket och vattenpolitiken. Till exempel föreslås att vattendirektivet, enligt vissa villkor, ska omfattas av tvärvillkoren och att den första pelaren av den gemensamma jordbrukspolitiken miljöanpassas. Vidare föreslås ett system för programplanering för landsbygdsutvecklingspolitiken där en effektiv vattenanvändning och vattenförvaltning uttryckligen anges som delprioriteringar som ska åtgärdas inom landsbygdsutvecklingsprogrammen.¹⁵⁷

Den allmänna verkställigheten av Lag om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (1100/1994) ankommer på Jord- och skogsbruksministeriet i Finland (§ 2). NTM-centralen övervakar efterlevnaden av miljöskyddslagstiftningen till den del det är fråga om tillsynen över verksamhetskrav som avses i rådets förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av tillhörande förordningarna.¹⁵⁸ NTM-centralerna övervakar även utsläpp enligt förordningen (931/2000) om begränsning av utsläpp i vatten av nitrater från jordbruket. Miljöministeriet styr NTM-centralerna inom miljövärden (förordning om miljöministeriet 708/2003 § 2.1(1), § 3). För övrigt ansvarar Jord- och skogsbruksministeriet för jordbruket (förordning om jord- och skogsbruksministeriet 1061/2003 § 1.(1)). Vid övervakning av utsläpp av nitrat i vatten tillämpas miljöskyddslagen (kap. 13). NTM-centralen ska underrätta den kommunala miljövårdsmyndigheten om brister som den uppdagar i samband med tillsynen för eventuella åtgärder från dessa myndigheters sida enligt den behörighet de har. Genom statsrådets förordning utfärdas i övrigt vid behov närmare bestämmelser om tillsynen och samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna. (MSL § 22.4) Vid övervakningen ska kontrolleras att gården har iakttagit statsrådets förordning om begränsning av utsläpp i vatten av nitrater från jordbruket (931/2000) och att de naturvärden som har legat till grund för nätverket Natura 2000 inte avsevärt har försämrats på en gård som har jordbruksmark i området samt att naturvårdslagens (1096/1996) bestämmelser om fredning av de växter som avses i bilaga 4 b till habitatdirektivet har iakttagits på gården. Vid övervakningen ska dessutom säker-

¹⁵⁷ KOM(2012) 670 s. 13. Den gemensamma jordbrukspolitiken revideras. Efter en debatt i Europaparlamentet och rådet väntas godkännande av olika förordningar och genomförandeakter vara klara i slutet av 2013, i syfte att ha reformen färdig den 1 januari 2014. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

¹⁵⁸ Statsrådets förordning om övervakningen av kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden samt av föreskrivna verksamhetskrav som hänför sig till miljön och ingår i tvärvillkoren (636/2007).

ställas att naturvårdslagens och jaktlagens (615/1993) bestämmelse om fredning av fåglar har iakttagits och att livsmiljöer, som är viktiga med tanke på skyddet av fåglar, inte har försämrats eller förstörts. (636/2007 § 9–11). Det som föreskrivs i denna förordning utgör det åtgärdsprogram som avses i nitratdirektivet och verkställs i hela landet (förordning om begränsning av utsläpp i vattnen av nitrater från jordbruket § 1–2).

I Sverige¹⁵⁹ är Statens jordbruksverk centralt ansvarig myndighet för tillämpningen av gemensamma bestämmelser för system för stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken enligt Förordningen (2004:760 § 4) om EU:s direktstöd för jordbrukare m.m. Länsstyrelserna fullgör uppgifter om stöd, föreskrivna verksamhetskrav, god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (Förordning om EU:s direktstöd för jordbrukare m.m. § 4 a). Skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket hör till länsstyrelsen tillsyn enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen kan överlåta tillsynen till kommunen. (Miljötillsynsförordning kap. 2 § 8). Föreskrifter som avses i 12 kap. 8 § miljöbalken om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket meddelas av Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet (Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket § 4). Denna förordning utgör åtgärdsprogrammet som avses i nitratdirektivet i Sverige. Känsliga områden enligt nitratdirektivet föreskrivs i förordningen.¹⁶⁰

5.2.3 Vattentjänster

Vattnekosystem försämras inte bara av industrins eller jordbrukets utsläpp, även hantering av avloppsvatten är av väsentlig betydelse för att förebygga, kontrollera och minska vattenrelaterade sjukdomar och till skydd av vattnekosystem. Ytvatten är förnybar resurs med begränsad förmåga att återhämta sig från skadliga inverknings på dess kvantitet och kvalitet som uppstått genom människans aktiviteter. Resultatet av att dessa begränsningar inte iakttas kan bli skadliga verkningar

¹⁵⁹ En utredare har tillkallats i Sverige för att utreda miljöbalkens bestämmelser och bestämmelser utfärdade med stöd av miljöbalken med hänsyn till frågor som rör jordbruksföretag samt djurhållning (Kommittédirektiv 2011:49 om Miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning). Uppdraget skulle redovisas senast den 31 oktober 2012, arbetet pågår.

¹⁶⁰ Dessa anges vara 1. Gotlands län, kustområdena i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar och Västra Götalands län samt delar av Blekinge, Skåne och Hallands län, och 2. övriga delar av Stockholms och Södermanlands län samt delar av Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län. (Förordning om miljöhänsyn i jordbruket § 5).

på hälsan och välmående för de som beror av dessa resurser och resursernas kvalitet på både lång och kort sikt. En hållbar vård av vattnets kretslopp är därför väsentlig både för att tillfredsställa människans behov och för att skydda miljön. Målet är att på alla lämpliga nivåer, såväl nationella som gränsöverskridande och internationella, främja skyddet av både individuell och kollektiv hälsa och välmående inom ramen för en hållbar utveckling genom förbättrad vattenvård, inbegripet skyddet av vattenekosystem, och genom att förebygga, kontrollera och minska vattenrelaterade sjukdomar (art. 1). Hantering av avloppsvatten påverkar sött yt-vatten, grundvatten, flodmynningar, kustvatten som används för rekreation, fiskproduktion i vattenbruk och produktion och fångst av skaldjur samt inneslutna vatten som är allmänt tillgängliga för badande (art. 2). Lämpliga åtgärder ska vidtas för integrerade vattenvårdssystem som syftar till hållbar användning av vattenresurser, för omgivande vattenkvalitet som inte utsätter människors hälsa för fara och för skydd av vattenekosystem (art. 4.1).¹⁶¹

Direktiv 91/271/EEG gäller (art. 1) hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. I samma artikel föreskrivs att syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av de nämnda utsläppen av avloppsvatten. De allmänna regler som gäller för det avloppsvatten som avses i direktivet 91/271 anges i artikel 4. Artikel 4.1 har följande lydelse: *"Medlemsstaterna skall säkerställa att avloppsvatten från tätbebyggelse som leds in i ledningsnät före utsläpp undergår sekundär rening eller motsvarande rening ..."* I artikel 5 (direktiv 91/271) föreskrivs att medlemsstaterna skulle senast den 31 december 1993 ange känsliga områden.¹⁶² Om utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse sker till sådana områden som är känsliga för eutrofiering ska dessutom vid bedömningen av vilket näringsämne som bör reduceras genom ytterligare rening beakta sjöar och vattendrag som mynnar ut i sjöar, reservoarer samt slutna bukter vilka konstateras ha liten vattenomsättning, varför ackumulering kan inträffa. I sådana områden bör avlägsnande av fosfor ingå, om det inte kan visas att

¹⁶¹ Protokoll om vatten och hälsa till 1992 års konvention om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar (FördrS 83/2005). Protokoll är upprättat av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (FN/ECE). Sverige har tagit första steget för att ratificera FN:s internationella protokoll för vatten och hälsa. Miljödepartementet som ansvarar för huvudkonventionen, har informerat att ratificeringsprocessen av protokollet handlar bland annat om att etablera nationell samordning mellan berörda myndigheter.

¹⁶² Enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska vattenmyndigheterna i Sverige upprätta ett register över skyddade områden för varje vattendistrikt. Registret tillgängliggörs för allmänheten via GIS-skikt i Vattenkartan (www.vattenkartan.se). En medlemsstat behöver inte för tillämpningen avloppsdirektivet bestämma vilka områden som är känsliga, om rening utförs inom hela medlemsstatens territorium (91/271/EEG art. 5.8).

detta inte kommer att påverka eutrofieringsnivån. Om utsläpp sker från större tätorter kan också avlägsnande av kväve komma i fråga i flodmynningar, bukter och andra kustvatten som konstateras ha liten vattenomsättning eller som tillförs stora mängder näringsämnen. Utsläpp från smärre tätorter är vanligen av mindre betydelse i sådana områden, men för större tätorter bör avlägsnande av fosfor eller kväve ingå, om det inte kan visas att avlägsnandet inte kommer att påverka eutrofieringsnivån.

Huruvida det krävs fosforreduktion och/eller kvävereduktion enligt direktiv 91/271 beror på de lokala förhållandena, det vill säga recipientens känslighet för dessa näringsämnen, och på utsläppens förorenande effekt på recipienten. Europeiska gemenskapernas domstol har i sin dom mot Sverige (stött av Finland) tagit ställning till behovet av rening av utsläpp som rinner ut i Bottniska viken. Domstolen konstaterade att utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse, som är belägna i samma avrinningsområde inom ett känsligt område, ska oberoende av om det är fråga om direkta eller indirekta utsläpp, uppfylla de krav som enligt artikel 5.5 i direktiv 91/271 gäller för känsliga områden, enbart i den utsträckning som utsläppen bidrar till föroreningen av dessa områden. Det måste således finnas ett orsakssamband mellan utsläppen och föroreningen av de känsliga områdena. I domstolens beslut konstaterades det att Bottenviken utgör det enda större området i Östersjön, som generellt sett inte är påverkat av eutrofiering medan kustområdena vid Bottenhavet, som har liten vattenomsättning, har höga halter näringsämnen. Domstolen påpekar att näringsämnen, däribland kväve, har sitt ursprung i ett stort antal mänskliga verksamheter och når fram till havet genom utsläpp i atmosfären och deponeringar från dessa; utsläpp från punktkällor som är belägna längs kusten eller som härrör från avrinningsområden och som transporteras av floderna, och för det tredje, utsläpp från diffusa källor. En stor del av det kväve som finns i Bottniska viken härrör från utsläpp från diffusa källor. Jordbruket är den mänskliga verksamhet i denna kategori som står för den största andelen av kväveutsläppen. Domstolen ansåg mot denna bakgrund att kommissionen inte hade styrkt att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/271 med avseende på samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter, vars utsläpp rinner ut i Bottniska viken medan Sverige ansågs ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i Egentliga Östersjöns avrinningsområde.¹⁶³

¹⁶³ Mål C-438/07 punkter 46-47, 61, 69, 83-84, 93, 107 och 110. Detta har även konstateras rörande kväve i målet C-335/07 - kommissionen mot Finland.

Kommunerna har en central roll i utvecklandet av samhällenas vatten- och avloppsvattenhantering för att de ansvarar för organiserandet av VA-väsendet. I Finland ska kommunen utveckla vattentjänsterna inom sitt område i överensstämmelse med samhällsutvecklingen samt delta i den regionala översiktsplaneringen av vattentjänsterna. Kommunfullmäktige kan utfärda kommunala miljöskyddsföreskrifter som är påkallade av de lokala förhållandena och som gäller kommunen eller någon del av den (MSL § 19). Inom ett område som är känsligt för förorening, och som omfattas av de kommunala miljöskyddsföreskrifter, ska reningsnivån för hushållsavloppsvatten vara sådan att belastningen på miljön minskar i fråga om organisk materia med minst 90 procent, totalfosfor med minst 85 procent och totalkväve med minst 40 procent jämfört med den belastning från obehandlat avloppsvatten som anges med hjälp av belastningstalet för glesbebyggelse (förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet 209/2011 § 4). I kommunens allmänna ansvar för områdesplaneringen samt styrning av och tillsyn över byggandet på sitt område (MBL § 20.1) ingår också hantering av dag- och dräneringsvatten. Bestämmelserna i den lagen måste enligt miljöutskottets mening ses över för att fastigheterna eller kommunerna inom ett avrinningsområde ska kunna åläggas att delta i de extrakostnader torrläggningen förorsakar. Kommunens ansvar när det gäller hanteringen av dagvatten måste tydliggöras i samband med lagstiftningen om vattentjänster.¹⁶⁴ Kommunen ska i samarbete med vattentjänstverken inom sitt område utarbeta och uppdatera planer för utvecklande av vattentjänsterna som täcker dess område. När kommunen utarbetar utvecklingsplaner ska den samarbeta med andra kommuner i tillräcklig utsträckning. I utvecklingsplanen ska särskild uppmärksamhet ägnas ordnandet av vattentjänsterna i områden för vilka finns en gällande general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) eller för vilka det är aktuellt att utarbeta en general- eller detaljplan samt i områden som omfattas av miljöskyddsföreskrifter som har utfärdats med stöd av 19 § miljöskyddslagen. (Lag om vattentjänster 9.2.2001/119 § 5.) Kommunen bör se till, om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det, att åtgärder vidtas för inrättande av ett vattentjänstverk som motsvarar behovet, utvidgande av vattentjänstverkets verksamhetsområde eller tryggnad av tillgången till andra behövliga tjänster i samband med vattenförsörjning och avloppshantering (Lag om vattentjänster § 6)¹⁶⁵. Tillsynsmyndigheter är NTM-centralen

¹⁶⁴ MiUB 22/2010 - RP 277/2009.

¹⁶⁵ Enligt det nationella programmet för avloppssystem (Jord- och skogsbruksministeriet / Miljöministeriet (4a/2012 s. 27) är följande allmänna kriterier väsentliga för att staten ska stödja avloppsprojekt: projektet ingår i kommunens utvecklingsplan för vattentjänster, kommunen fastställer ett verksamhetsområde för området, byggandet av ett avloppsnät i området bidrar till

samt den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och den kommunala miljövårdsmyndigheten (Lag om vattentjänster § 4). Till jord- och skogsbruksministeriets uppgifter hör att styra vattenförsörjning och avloppshantering, reglering av vattendrag, hantering av översvänningsrisker, torrläggning och bevattning av marken, dammsäkerhet och underhåll av vattenbyggnader, statens förpliktelser såsom innehavare av tillstånd enligt vattenlagen samt annat nyttjande och annan vård av vattentillgångar inklusive därtill hörande ärenden som gäller gränsvattendrag (förordning om jord- och skogsbruksministeriet 1061/2003 § 1.(11)).

Utsläpp av avloppsvatten regleras i Sverige övergripande i miljölagstiftningen (MB) som reglerar all verksamhet som påverkar miljön. Lagen om allmänna vattentjänster (LAV 2006:412) reglerar kommunens ansvar för att ordna vatten och avlopp. Kommunen har skyldighet att ordna vattentjänster (LAV § 6) om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. I så fall ska kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsterna behöver ordnas, och se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän vattenförsörjnings- och avloppsanläggning. Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. (LAV § 51) Alla verksamheter samt enskilda åtgärder som är av mer än försumbar betydelse för miljön omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Varje svenskt reningsverk för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 2 000 pe måste dessutom ha ett tillstånd som meddelas efter en prövning i det enskilda fallet. Vid tillståndsprövningen görs en helhetsbedömning av utsläppsområdets status. Denna bedömning görs på grundval såväl av de sammanlagda utsläppen från samtliga utsläppskällor som på grundval av en uppskattning av inverkan från utsläpp nedströms. En allmän va-anläggning får inte ordnas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser (LAV § 11). Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om enskilda avlopp enligt 9 kap. miljöbalken (Miljö-tillsynsförordning (2011:13) kap. 3 § 5.2).

kommunens planer för utveckling av samhällsstrukturen, projektet är motiverat av miljö- och hälsoskyddsskäl, områdets invånarantal förväntas hålla sig på dagens nivå eller växa under projektets livscykel, det är teknisk-ekonomiskt motiverat att bygga ett avloppsnät).

5.3 Utvecklingens inverkan på miljön (havsbundna aktiviteter)

Den ökande verksamheten i Europas vatten leder till konkurrens mellan olika sektors intressen, som t.ex. sjöfart och sjötransporter, havsbaserad energi, hamnarnas utveckling, fiske och vattenbruk samt rekreation, miljöfrågor och naturskydd. Särskilt den integrerade förvaltningen av kustområden som handlar inte bara om miljöpolitik, är en pågående process som syftar till att förbättra de ekonomiska och sociala villkoren i kustområdena och säkerställa hållbar utveckling i all verksamhet som bedrivs i dessa områden.¹⁶⁶ Klimatförändringarna,¹⁶⁷ framför allt höjda vattennivåer, försurning, ökande temperaturer i vattnet och allt oftare förekommande extrema väderförhållanden, kommer att påverka de ekonomiska verksamheterna i kust- och havsområdena och leda till förändringar i de marina ekosystemen. Eftersom den fysiska planeringen främjar ett optimalt nyttjande av kust- och havsområdet och av förnybar energi, kan den avsevärt mildra effekterna av detta. Den kan också bidra till en kostnadseffektiv anpassning till klimatförändringarnas verkningar i havsområdena och i de kustnära vattnen.

Planering av markanvändning, jordbruk, stadsutveckling, vattenkraft, sjöfart och översvämningsskydd kan medföra stor påverkan på vattenresurserna. Kommissionen inser i sin utvärdering om genomförandet av förvaltningsplanerna enligt vattendirektivet att utarbetandet av (vatten)förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten är ett unikt tillfälle att samverka med dessa sektorer och fastställa ramar för hur dessa verksamheter ska bedrivas på ett hållbart sätt. Vid genomförandet av vattendirektivet måste de vattenpolitiska målen genomsyra utvecklingen och planeringen av ekonomiska verksamheter som är beroende av vatten.¹⁶⁸

5.3.1 *Sjöfart*

För att minska belastningen av vägtrafiken ökar trycket på järnvägstrafiken och på sjöfart – järnvägsaxeln Baltica samt järnvägsaxeln med en korridor för kombinerade transporter utmed Joniska och Adriatiska havet. För sjötransport anses motorvägar till havs – Östersjön, Atlantbågen, sydöstra Europa och västra Medelhavsområdet – som viktiga projekt. Alleuropeiska transportnät anses som ett sätt att stödja den europeiska ekonomin. En ökad användning av sjö- och järnvägs-

¹⁶⁶ Europaparlamentets resolution 2008/2014(INI) punkt A, Limassol deklARATIONEN 2012.

¹⁶⁷ KOM(2012) 662 s. 6.

¹⁶⁸ KOM(2012) 670 s. 13.

transporter bör åtföljas av en korrekt hantering av de föroreningar som dessa transporter ger upphov till.¹⁶⁹

5.3.1.1 Allmänna farleder

Den viktigaste begränsningen av en kuststats suveränitet i territorialhavet gäller alla staters fartygs rätt till oskadlig genomfart av territorialhavet (havsrättskonventionen art. 17). Kuststaten kan tillämpa farleds- och trafiksepareringsarrangemang, men i praktiken får bestämmelserna inte leda till förbud mot oskadlig genomfart. Artikel 19 stycke 2 i havsrättskonventionen innehåller en förteckning över verksamheter som kan leda till förbud mot genomfart. Det gäller all verksamhet som inte har direkt samband med genomfarten. Kuststaten kan anta lagar och andra författningar för att styra oskadlig genomfart i följande frågor: sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss, skydd för hjälpmedel och anordningar för navigering samt andra anordningar och installationer, skydd för kablar och rörledningar, bevarande av havets levande tillgångar, förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar på fiskets område, bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav marinvetenskaplig forskning och hydrografisk kartläggning samt förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter in- och utvandring och hälsovård (havsrättskonventionen art. 21).

För inrättande av en allmän farled i Finland gäller det som föreskrivs om vattenhushållningsprojekt (VL kap. 10 § 2). Tillståndsmyndigheter är Regionförvaltningsverk och tillsynsmyndigheter är NTM-central (VL kap. 1 § 7). I fråga om förlust av förmån på grund av farleder och andra sjötrafikområden är fastighetsägaren berättigad till ersättning (VL kap. 10 § 2). Regeringen i Sverige eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva begränsningar av eller förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon som behövs för att förebygga förorening (Lag om åtgärder mot förorening från fartyg kap. 7 § 1). Sjöfartsverket planerar farlederna enligt lagen (1985:126) om åtgärder till skydd för svensk sjöfart. Regeringen ska pröva tillåtligheten av nya allmänna farleder (MB kap. 17 § 1.2). Sjöfartsverket ska med eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en ny allmän farled till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller om verksamheten kan förorsaka betydande olägenheter för hållbar utveckling, naturvärden eller särskilda vattenområden (MB kap. 17 § 3) och regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av en

¹⁶⁹ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hållbar utveckling i kustområden".

allmän farled eller allmän hamn (Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn § 1 c).

5.3.1.2 *Hantering av föroreningar*

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) som är ett FN-organ, upprättar internationellt erkända regler och normer för sjöfart och sjötransporter, som t.ex. trafiksepareringssystem. Lagstiftningen om miljöskyddet inom sjöfarten grundar sig huvudsakligen på MARPOL-konventionen. Försiktighetsprincipen infördes genom protokollet till Londonkonventionen, vilket innebär en kraftig strategisk förändring när det gäller regleringen av avfallsdeponering i havet.¹⁷⁰ En viktig källa till utsläpp av svavel- och kväveoxider är sjöfarten. Beräkningarna har påpekat att utsläpp från internationell sjöfart 1998 bidrog med ungefär 13 och 16 % av nedfallet av svavel respektive oxiderade kväveföreningar över Sverige. Efter påtryckningar från framför allt Sverige och Norge antogs 1997 ett nytt annex om luftföroreningar till MARPOL-konvention. Härigenom klassas Östersjön och Nordsjön som s.k. SO²-kontrollområden. På grund av detta måste fartyg som färdas på Östersjön och Nordsjön använda bränsle med en svavelhalt lägre än 1,5 %.¹⁷¹ Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) och Europeiska unionen¹⁷² har också utfärdat reglering som gäller sjöfarten. En av sjösäkerhetens viktigaste faktorer anses vara hamnstatskontroll, som kan definieras som inspektionen av utländska fartyg i hamnar för att kontrollera att befälhavarens och övriga befäls behörighet liksom fartygets skick och dess utrustning uppfyller kraven i internationella konventioner och att fartyget är bemannat och drivs i överensstämmelse med tillämplig internationell rätt. EU-ordningen för hamnstatskontroll grundas på direktiv 2009/16/EG.

¹⁷⁰ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter. (Antagen: 13 November 1972; Trädde i kraft: 30 Augusti 1975; 1996 Protokoll: Antagen: 7 November 1996; Trädde i kraft: 24 Mars 2006.

¹⁷¹ Naturvårdsverket 5174/2002 s. 158.

¹⁷² Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/33/EG av den 6 juli 2005 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen och om ändring av direktiv 1999/32/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (fartygsavfallsdirektivet), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 530/2012 av den 13 juni 2012 om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov, Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser.

Gemenskapen är allvarligt oroad över den förorening av medlemsstaternas hav och kuster som orsakas av utsläpp av avfall och lastrester från fartyg (2000/59/EC skäl 3), och särskilt över tillämpningen av 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg, ändrad genom 1978 års protokoll till konventionen (Marpol 73/78), i vilket det regleras vilket avfall som kan släppas ut från fartyg i den marina miljön och enligt vilket de stater som är parter i konventionen ska sörja för att adekvata mottagningsanordningar tillhandahålls i hamnarna. Samtliga medlemsstater har ratificerat Marpol 73/78.¹⁷³ Enligt den reviderade bilaga IV till MARPOL-konventionen måste alla nya passagerarfartyg fr.o.m. 2016 och alla passagerarfartyg fr.o.m. 2018 rena sitt toalettavfallsvatten från näringsämnen i Östersjön på samma sätt som kommunalt avloppsvatten renas. Ett villkor för att regeln ska träda i kraft är dock att det finns tillräcklig mottagningskapacitet för toalettavfallsvatten i hamnarna. Ett annat hot för den biologiska mångfalden i havet är barlastvatten.¹⁷⁴ Fartygen behöver barlastvatten för att behålla sin stabilitet. Med barlastvattnet kan främmande arter eller deras fortplantningskroppar överföras från områden där barlastvatten tagits till områden där barlastvattnet släpps ut. IMO bedömer att främmande arter som sprids tillsammans med barlastvatten utgör ett av de största hoten mot naturens mångfald överallt i världen. Av denna anledning antog IMO år 2004 en barlastkonvention som innehåller bestämmelser om hur barlastvatten ska hanteras för att förhindra spridningen av främmande arter. Antingen ska barlastvattnet bytas ut inom överenskomna områden eller behandlas på ett sådant sätt att främmande arter i vatten och sediment förstörs innan barlastvattnet släpps ut. Sjöfartens utsläpp regleras inte via vattendirektivet.

Medlemsstaterna ska se till att det finns tillgång till mottagningsanordningar som kan ta emot de typer och mängder av fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg som normalt använder hamnen utan att dessa orsakas onödigt dröjsmål. En lämplig plan för mottagande och hantering av avfall ska utarbetas och genomföras för varje hamn efter samråd med de berörda parterna. (2000/59/EG art. 4-5)

I Finland finns bestämmelserna i miljöskyddslagen för sjöfarten (29.12.2009/1672) och statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (28.1.2010/76). Enligt miljöskyddslagen för sjöfarten är utsläpp från fartyg till vatten av skadliga flytande ämnen (kap. 4 § 2),¹⁷⁵ obehandlat eller behandlat toalettavfall (kap. 5 §

¹⁷³ Direktivet revideras och ett förslag väntas 2013.

¹⁷⁴ I och med ikraftträdandet av IMO:s barlastvattenkonventionen från 2004 väntas dessutom genomförandet ske inom ramen för direktiv 2009/16/EG.

¹⁷⁵ Skadligt flytande ämne definieras som ämne vilket enligt kemikalieförteckningen i MARPOL 73/78 hör till klasserna X, Y och Z (kap. 1 § 2 stycke 1 punkt 31). I oljehamnar ska det dessu-

1) och av fast avfall (kap. 6 § 1) förbjudet på finskt vattenområde och i Finlands ekonomiska zon och från finska fartyg även utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon i enlighet med vad som föreskrivs i bilagor IV och V till MARPOL 73/78, Helsingforskonventionen, andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller Europeiska gemenskapens rättsakter. Hamninnehavaren ska göra upp en avfallshanteringsplan för hamnen för att ordna hanteringen av fartygsgenererat avfall från fartyg. En småbåtshamn får göra upp en gemensam avfallshanteringsplan tillsammans med en annan småbåtshamn. Avfallshanteringsplanen ska läggas fram för godkännande för den NTM-central inom vars verksamhetsområde hamnen är belägen. Småbåtshamnar ska dock presentera sina planer för godkännande hos miljövårdsmyndigheten i den kommun där hamnen är belägen. (Miljöskyddslagen för sjöfarten kap. 9 § 3-4) Kommunikationsministeriet samt Miljöministeriet styr allmänt miljöskydd inom sjöfarten. När det gäller utsläpp till vatten i territorialhavet samt ekonomiska zonen är tillsynsmyndigheter Trafiksäkerhetsverket, Finlands miljöcentral samt gränsbevakningsväsendet. De har rätt att utföra inspektioner, få uppgifter och stoppa fartyg. I territorialhavet är även polisen tillsynsmyndighet. NTM-centralen övervakar hamnars planering för avfallshantering och anordningar för avfallshantering. Kommunala miljövårdsmyndigheter har tillsyn över fritidsbåttrafik samt småbåtshamnar (kap. 12 § 1-6).

I Sverige finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg i Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (kap. 1 § 1). Anordningar för mottagning av avfall som innehåller skadliga ämnen ska finnas i alla hamnar (Lag om åtgärder mot förorening från fartyg kap. 3 § 1-3, SJÖFS 2001:12 kap. 2 § 1). Den som ansvarar för en mottagningsanordning ska ha en avfallshanteringsplan. Avfallshanteringsplanen för handels- och industrihamnar samt varv för handelsfartyg ska godkännas av Sjöfartsverket. Avfallshanteringsplanen för fiskehamn ska sändas till Sjöfartsverket om Sjöfartsverket begär det. (Lag om åtgärder mot förorening från fartyg kap. 3 § 8, SJÖFS 2001:12 kap. 6 § 1, § 9). Tillsyn över efterlevnaden av avfallshantering utövas av Transportstyrelsen (Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg kap. 6 § 15). Regeringen får meddela föreskrifter för att tillvarata svenska intressen i internationell sjöfart (§ 1). För att skydda den marina miljön får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att marinvetenskaplig forskning

tom finnas anordningar som är tillräckliga för att ta emot oljehaltigt barlast- och tankrengöringsvatten från tankfartyg som anlöper dessa hamnar (kap. 9 § 1 stycke 2). För övrigt angående barlastvatten finns inte föreskrivet om skyldighet att ordna anordningar för rening.

inom svenskt sjöterritorium inte får bedrivas från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat utan att det finns tillstånd för forskningen eller utan att den har anmälts (MB kap. 7 § 23). Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om sjöfarten när det gäller sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras genom Miljöbalken (kap. 15 § 31–33), och sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006. Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med Polisen, Tullverket och Kustbevakningen. (Miljötillsynsförordning kap. 2 § 28)

5.3.2 Fiske och vattenbruk

Fiske och vattenbruk är två kustaktiviteter som är mer beroende än andra av det kustnära vattnets kvalitet.¹⁷⁶ Konventionen om biologiska mångfalden förutsätter att staterna vidtar åtgärder beträffande nyttjandet av biologiska resurser för att undvika eller minimera skadliga effekter på biologisk mångfald (CBD art. 10(b)). Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken hör till Europeiska Unionens exklusiva befogenheter (FEUF art. 3(d)) och subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig på dessa. Unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet när det gäller bestämmelser om vattenbruk och om behovet av att anta strategiska unionsriktlinjer för gemensamma prioriteringar och mål när det gäller utvecklingen av vattenbruksverksamheten.¹⁷⁷ Skyddet av vattenstatusen inom avrinningsområden enligt vattendirektivet (2000/60/EG skäl 17) antas ge ekonomiska fördelar genom att bidra till skyddet av fiskbestånd, inbegripet kustnära fiskbestånd. Ramdirektivet om en marin strategi uppger (2008/56/EG skäl 39) att åtgärder som reglerar fiskeriförvaltning kan vidtas i havsförvaltningen inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, såsom anges i rådets förordning (EG) nr 2371/2002, på grundval av vetenskaplig rådgivning och i syfte att stöda uppnåendet av de mål som behandlas i direktivet. Detta gäller också att helt stänga av vissa områden för fiske för att göra det möjligt att bevara eller återupprätta ekosystemens integritet, struktur och funktion och, i förekommande fall, för att skydda, bland annat, lekområden, uppväxtområden samt födosöksområden. Genom artikel 13.5 i marina direktivet garanteras att det skapas en uttrycklig länk mellan möjliga åtgärder enligt den gemensamma fiskeripolitiken och inrättandet av marina skyddsområden. Det marina

¹⁷⁶ Europaparlamentets resolution 2008 punkt L.

¹⁷⁷ Se kommissionens vägledning om vattenbruk inom ramen för nätverket Natura 2000 (European Commission 2012).

direktivet fungerar i detta fall som en ram inom vilken befintliga åtgärder kan integreras och kompletteras med nya initiativ.

Enligt rådets förordning ((EG) nr 2371/2002) om bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken är syftet med den gemensamma fiskeripolitiken att säkerställa att levande akvatiska resurser nyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänsenande. Denna förordning tillämpas på all verksamhet som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken och bedrivs på medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens vatten eller av gemenskapens fiskefartyg eller, utan att det påverkar flaggmedlemsstatens primära ansvar, av medlemsstaternas medborgare (art. 2.1). Förvaltningen av fiskeresurserna på gemenskapsnivå bygger främst på totala tillåtna fångstmängder (TAC:er), kvoter, system för fiskeansträngning och tekniska åtgärder. I Europeiska unionens råds förordning (EU) nr 39/2013 och rådets förordning (EU) nr 40/2013 fastställs fiskemöjligheterna för 2013 för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i EU:s vatten och, för EU-fartyg, i vissa andra vatten än EU-vatten. Mot bakgrund av att de marina akvatiska resurserna håller på att uttömmas sågs det viktigt att gemenskapen antar alla de åtgärder som krävs för att det hos alla aktörer ska utvecklas en kultur av efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, de mål som fastställdes vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 och Europeiska rådets strategi för hållbar utveckling. För att uppnå detta stärktes reglerna för kontroll, inspektion och verkställighet av åtgärder för bevarande och förvaltning av resurser, strukturella åtgärder och åtgärder i fråga om den gemensamma organisationen av marknaden med rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Medlemsstaterna har rätt att från och med den 1 januari 2013 till och med den 31 december 2014 begränsa fisket i vatten upp till tolv sjömil från baslinjerna under deras jurisdiktion till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten (förordning (EU) nr 1152/2012). I syfte att reglera fisket och vattenbruket innehåller den gemensamma fiskeripolitiken en samarbetsstrategi för förvaltning av EU:s gemensamma fiske. För att säkra långsiktigt hållbara ekonomiska, sociala och miljömässiga villkor för fisket och vattenbruket och att säkra att dessa kan bidra till livsmedelsförsörjningen anses det vara nödvändigt att anta regler för bevarande och utnyttjande av de marina biologiska resurserna. Förslaget till reform av den gemensamma fiskeripolitiken 2011¹⁷⁸ innebär att alla bestånd måste ligga över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning och att fiskets miljöpåverkan måste beaktas. Det innehåller uttryckliga krav på att integrera målen i

¹⁷⁸ KOM(2011) 425, Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget P7_TA(2013)0040.

det marina direktivet. På så sätt anses det marina direktivet komplettera den gemensamma fiskeripolitiken och skapa en länk mellan fiskeripolitiken och bevarandet av den biologiska mångfalden, skyddet av livsmiljöer och berörda arter.¹⁷⁹

Allmänna fiskeriintressen övervakas i Finland av NTM-centralerna som handlägger fiskerifrågor (till 31.12.2009 fiskerienheterna vid arbets- och näringscentralerna). I Finland avses med fiskerimyndigheter fiske- och viltavdelningen vid jord- och skogsbruksministeriet samt NTM-centralerna. I vattenlagen avses med fiskerimyndighet det ansvarsområde inom NTM-centralen som handlägger fiskerifrågor (VL kap. 1 § 7). Dessa myndigheter ska sköta fiskeriförvaltningen och ta hand om de uppgifter som hör till verkställigheten av fiskerilagstiftningen. Vad som i denna lag föreskrivs om fiskerimyndighet gäller på motsvarande sätt de tjänstemän inom forstförvaltningen som ska ta hand om statsägda fiskevatten och om ärenden som angår fiske i dessa. De allmänna vattenområdena är, i fråga om ärenden som gäller fiske, i fiske- och viltavdelningens vid jord- och skogsbruksministeriet samt NTM-centralernas besittning och vård (Lag om fiske 16.4.1982/286,¹⁸⁰ § 118). Om inte annat sägs, avser stadgandena om sjöar och vattendrag i denna lag även havet (Lag om fiske § 117). Enligt Statrådets principbeslut¹⁸¹ om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden utgör de hinder som finns i vattendrag samt belastningen av fasta partiklar och näringsbelastningen på många håll de mest allvarliga hoten mot livsmiljöerna för hotade eller sårbara vandringsfiskbestånd. Iståndsättning av vattendrag och bevarande av det strukturella naturtillståndet anses skapa förutsättningar för att bevara artrikedomen i dessa vattendrag. Strategins verksamhetsidé går ut på att i stället för att ha fokuset på utplanteringar satsar man på att hålla kvar och återställa fiskarnas naturliga fortplantningscykel. Man förbättrar fiskarnas vandringsmöjligheter och potentiella lekrområden i utbyggda älvar t.ex. genom fiskvägar, genom att släppa vatten i torrlagda älvfåror och restaurera rensade forsar.¹⁸²

¹⁷⁹ KOM(2012) 662 s. 9.

¹⁸⁰ Arbetsgruppen för en totalreform av lagen om fiske har arbetat under åren 2009–2011 (JSM arbetsgruppspromemoria 2012:3). Arbetsgruppen för lagen om fiske har gett sin proposition i form av förslag och ställningstaganden. Arbetsgruppen föreslår att syftet med den nya lagen om fiske ska vara att ordna ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt nyttjande av fiskresurserna så att en hållbar och mångsidig fiskproduktion, fiskbeståndens naturliga livscykel samt fiskresursernas och naturens mångfald i övrigt garanteras.

¹⁸¹ Statrådets principbeslut 2012c s. 7.

¹⁸² Statrådets principbeslut 2012a s. 2.

I Sverige föreskrivs om fisket i förordningen (1994:1716 kap. 2 § 7) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Miljöbalken innehåller möjligheten att meddela förbud mot fiske inom ett visst område för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket (MB kap. 28 § 13). Större delen av tidigare Fiskeriverket ingår i Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har sektorsansvar för miljömålsarbetet och behörighet att medverka vid Sveriges strävan efter ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske. För fiskets del anses miljömålen inverka i hög grad. Förvaltningsinstrument är t.ex. fiskefria områden, vilket är en planeringsfråga. EU:s gemensamma fiskeripolitik, liksom de bilaterala avtalen styr dock i stor utsträckning planeringen. Riksintresset för fisket har hittills haft ett näringsperspektiv. När det gäller 3 kap. 5 § miljöbalken föreslår Miljöprocessutredningen att skyddsintresset ska avse fisket istället för enbart yrkesfisket. Avsikten är att förutom fångstområden även områden som är viktiga som reproduktions- och uppväxtområden tydligt ska omfattas av bestämmelserna. Därmed skulle klargöras också att det är naturresursen som sådan som är det primära skyddsobjektet. Förutom yrkesfiskets behov skulle till följd av förslaget såväl fiskevårdens som fritidsfiskets intressen bevakas i samband med olika anspråk på användning av mark- och vattenområden.¹⁸³ Havsplaneringsutredningen bedömer att det inom fiskeriets ansvarsområde är följande frågor som har koppling till fysisk planering av betydelse:

- områden av riksintresse för fisket (MB kap. 3),
- områden av riksintresse för natur- och kulturvården och det rörliga friluftslivet (MB kap. 4),
- områden som omfattas av områdesskydd (MB kap. 7, exempelvis Naturrenservat och Natura 2000-områden),
- fiskefria områden,
- trålgränsen,
- skyddsvärda områden (MB kap. 3),
- skyddsvärda arter och stammar av fisk, och
- vattenbruket.¹⁸⁴

I Sverige utövas fiskerikontroll av Havs- och vattenmyndigheten (Förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten § 5.6), kustbevakningen (Förordning med instruktion för Kustbevakningen § 5.5) och länsstyrelserna (Förordning med länsstyrelseinstruktion § 3.11) som har tillsyn över fisket. Havs- och

¹⁸³ SOU 2009:45 s. 13-14.

¹⁸⁴ SOU 2010:91 s. 248.

vattenmyndigheten ska även bistå regeringen i internationella fiskefrågor och förhandlingar samt stå för kunskapsunderlag om marina levande resurser.

Inom ramen för reformen av den gemensamma fiskeripolitiken föreslår kommissionen att främja vattenbruket genom en öppen samordningsmetod med icke-bindande strategiska riktlinjer, fleråriga nationella strategiplaner och utbyte av bästa praxis.¹⁸⁵

5.3.3 *Rekreation samt turism*

En sund miljö uppfattas vara av avgörande betydelse för all sorts "blå" turism och främja utvecklingen av nya sorters turism. Badvatten av hög kvalitet och orörda kust- och havslivsmiljöer har ett stort rekreativvärde som ökar kustområdenas attraktivitet. Eftersom Europas turism är så mångfaldig anses de flesta tillväxtfrämjande insatserna vara på lokal eller regional nivå. De offentliga förvaltningarna förväntas att behöva utveckla investeringsstrategier för stödinфраstruktur som kajplatser, hamnanläggningar och transport. Det är viktigt att tillväxten åtföljs av insatser för att minska kustturismens stora koldioxidavtryck och miljöeffekter. Samordning över gränserna som del av en strategi för ett visst havsområde kan bidra till utvecklingen av värdefulla turismområden. Kommissionen försöker bland annat minska småföretagens regleringsbörda, och kommer att inleda en undersökning av vilka ytterligare specifika insatser som kan vara av fördel för sektorn.¹⁸⁶

Badvattendirektiv (2006/7/EG) ska tillämpas (art. 1.3) på varje ytvattenförekomst där behörig myndighet förväntar sig att ett stort antal personer badar och där den inte har infört ett permanent badförbud eller utfärdat en permanent avrådan från bad. Det ska inte tillämpas på avgränsade vattenområden som är avskilda från ytvatten och grundvatten. Badvattendirektivet tillämpas¹⁸⁷ på inlandsvatten och kustvatten inkluderad vatten i övergångszon. För att öka effektiviteten och för att använda tillgängliga resurser på ett förnuftigt sätt bör badvattendirektivet¹⁸⁸ samordnas med annan gemenskapslagstiftning om vatten, exempelvis avloppsdirektivet (91/271/EEG), nitratdirektivet (91/676/EEG), och vattendirektivet (2000/60/EG). Badvattendirektivet (art. 1.2) syftar till att bevara, skydda och förbättra mil-

¹⁸⁵ KOM(2012) 494 s. 10.

¹⁸⁶ KOM(2012) 494 s. 10-11.

¹⁸⁷ Termerna ytvatten, grundvatten, inlandsvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och avrinningsområde ska ha samma innebörd som i direktiv 2000/60/EG (2006/7/EG art. 2(1)).

¹⁸⁸ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG.

jön och skydda människors hälsa genom att komplettera vattendirektivet. I Finland ska NTM-centralerna sammanställa uppgifter om områden som på basis av Europeiska unionens lagstiftning anges som badvatten som befinner sig inom det egna verksamhetsområdet (Förordning om vattenvårdsförvaltningen 1040/2006 § 4 mom. 2). Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten ska regelbundet övervaka badvattenkvalitet (Hälsoskyddslag 763/1994 § 29). Regionförvaltningsverket styr och övervakar hälsoskyddet inom sitt verksamhetsområde (Hälsoskyddslag § 5). I Sverige ska kommunen inför varje badsäsong identifiera ytvatten som kommunen förväntar sig att ett stort antal personer kommer att bada i. De ska antecknas i badvattenregister samt beslutas om en kontrollplan för provtagning och bedömning av badvattenkvalitet (Badvattenförordning (2008:218) § 4). Vattenmyndigheten får besluta att badvatten inte längre bör vara antecknat i kommunens badvattenregister om det i fem år klassificerats som dåligt vattenkvalitet och om det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta åtgärder som behövs för att badvattnet skulle klassificeras som tillfredställande (Badvattenförordning § 9).

I Finland kan en nationalstadspark inrättas för att bevara och vårda kultur- eller naturlandskapets skönhet, naturens mångfald eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller därtill anslutna värden i stadsbilden, sociala värden, rekreationsvärden eller andra särskilda värden (MBL § 68). För en nationalstadspark kan anvisas områden som i en plan har avsatts som park, rekreations- eller skyddsområde, värdefullt landskapsvårdsområde eller för någon annan användning som är lämplig med tanke på syftet med en nationalstadspark. För en park avsätts i första hand områden som ägs av kommunen, staten eller något annat offentligt samfund. Andra områden kan anvisas för parken med ägarens samtycke. Ägarens samtycke behövs dock inte, om det för området inte i beslutet om att inrätta parken eller i skötsel- och nyttjandeplanen utfärdas bestämmelser som behövs för att områdets väsentliga värden ska bevaras (MBL 70 §). Beslut om att inrätta en nationalstadspark fattas av miljöministeriet och kan inrättas på ansökan av kommunen (MBL 69 §). I Sverige är området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården en nationalstadspark. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas (MB kap. 4 § 7).

Allemansrätten ökar rekreationsmöjligheter både i Finland och i Sverige. Hemfriden är dock tryggad i Grundlagen (§ 10). Av de bestämmelser som tryggar enskildas intressen i Finland är det strafflagens bestämmelser om skydd för hemfri-

den¹⁸⁹ som innehåller den mest betydande inskränkningen av rätten till allmännyttjande. Med stöd av bestämmelserna om skydd för hemfriden i strafflagen (19.12.1889/39 kap. 24) kan den hemfridsskyddade sfären i vissa fall utsträcka sig till ett vattenområde som finns i bostadens eller fritidsbostadens omedelbara närhet och som kan jämföras med gårdsområde. I den kap. 2 § 3 mom. 1 punkt 1 i vattenlagen föreskrivs om rätten att färdas i vattendrag. Den som färdas i ett vattendrag ska enligt 2 punkten också ha rätt att använda vattenområdet som tillfällig ankringsplats.¹⁹⁰ Paragrafens 1 mom. 4 punkt innehåller rätt att simma i någon annans vattenområde. Det anses dock vara obehörigt att ta sig till stranden via någon annans område just på ett hemfridsskyddat område. I 1 mom. 5 punkten stadgar rätt till tillfällig förflyttning av lösa föremål som är till förfång för samfärdseln. I övrig lagstiftning ingår flera bestämmelser som handlar om att röra sig i vattendrag. Att man färdas i vattendrag med stöd av rätten till allmännyttjande begränsar inte tillämpningen av sådana bestämmelser. För att få ordna vissa slags evenemang kan man förutsättas ha tillstånd enligt sjötrafiklagen (463/1996). Med stöd av 15 § i sjötrafiklagen är det också möjligt att införa regionala begränsningar på ett visst vattenområde, om det prövas vara nödvändigt till skydd för trafiken, miljön, fisket eller någon annan näring eller för allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse. Enligt 8 § i terrängtrafiklagen kan regionala förbud och begränsningar meddelas i fråga om användningen av motor drivna fordon på ett isbelagt vattenområde. I fråga om trafik i kanaler och på allmänna vintervägar gäller det som särskilt föreskrivs om detta. Lagen om fiske (286/1982) innehåller bestämmelser om att färdas över eller förbi ett tydligt utmärkt fångstredskap utanför farled.¹⁹¹ Det ankommer på kommunen att hålla friluftsleder vilket omfattar anläggande och underhåll av lederna. En plan för en friluftsled fastställs av NTM-centralen. (Lag om friluftsliv 606/1973 § 2, 4)

I Sverige är det föreskrivet i Regeringsformen att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivs om egendomsskydd. (RF kap. 2 § 15 mom. 4, ändrad 2010:1408). Den som olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg, döms för hemfridsbrott (Brottbalk (1962:700) kap. 4 § 6). Om vägen går över annans tomt kan det bli fråga om hemfridsbrott. I särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden (MB kap. 4 § 2) ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedöm-

¹⁸⁹ Enligt Finlands grundlag (§ 10) är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

¹⁹⁰ RP 277/2009 s. 50-51.

¹⁹¹ RP 277/2009 s. 50-51.

ningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Områden är angivna i miljöbalken. Vilthägn får inte uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen på områden där allmänheten får färdas fritt (MB kap. 12 § 11). En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten ska kunna komma till mark inom ett område som omfattas av allemansrätten i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område (MB kap. 26 § 11). Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om (Miljötillsynsförordning (2011:13) § 8 punkterna 10 och 11) vilthägn och stängselgenombrott. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för friluftslivet, naturvärden och kulturmiljövärden. I Miljöbalken (kap. 3 § 6) föreskrivs att mark- och vattenområden som har betydelse på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av dem anges vara särskilt viktiga. Tolkning av tillämpningen av 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken finns i ett betydande antal rättsfall. Flera mål och ärenden har gällt bygglov för eller tillstånd till uppförande av vindkraftverk.¹⁹²

5.3.4 *Vattenhushållning/vattenverksamhet*

Det som i vattenlagen (§ 4) föreskrivs om vattendrag ska också tillämpas i Finlands territorialvatten och ekonomiska zon. Vattenlagen ska tillämpas också i gränsvattendrag, om inte något annat följer av gränsvattendragsöverenskommelser som är bindande för Finland. Projektets konsekvenser ska beaktas på samma sätt oberoende av om de framkommer i Finland eller i någon annan stat (VL kap. 18 § 16). Skyldigheten att beakta konsekvenserna på samma sätt grundar sig på bestämmelserna inom den internationella vattenrätten och i synnerhet på UN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) gränsvattendragsöverenskommelse. Motsvarande bestämmelse finns också i 110 § i miljöskyddslagen.¹⁹³ I Sverige gäller Miljöbalken och Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln parallellt innanför territorialgränsen. Detta innebär att den som inom territorialgränsen bedriver verksamhet enligt kontinentalsockellagen är skyldig att följa Miljöbalken. I fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas bestämmelserna i Miljöbalken även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen (MB kap. 1 § 2). Vid utvinning av naturtillgångar samt utläggning av

¹⁹² Se t.ex. Regeringsrättens dom den 7 december 2004, mål nr 3470-02 samt Miljööverdomstolens domar 2001-10-31, mål nr. M 9540-99; 2002-01-18, mål nr M 1391-01 och 2007-12-12, mål nr 2602-07. (SOU 2009:45 s. 95.)

¹⁹³ RP 277/2009 s. 222.

undervattenskablar och rörledningar ska bestämmelserna i 2 kap. och 5 kap. 3 miljöbalken gälla även när verksamheten bedrivs utanför territorialgränsen (Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln § 2 a, § 2 b, § 3 a; Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon § 5).

I Finland behandlas vattenhushållningsärenden som avses i Vattenlagen av Regionförvaltningsverken och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna. NTM-centralerna bevakar allmänna intresset i vattenhushållningsärenden vid sidan av de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna och är allmän tillsynsmyndighet i vattenangelägenheter. Bestämmelserna om inspektioner och om tillgången på de uppgifter som tillsynsmyndigheterna behöver och som övervakningen av vattenlagen kräver ingår i 14 kap. 3 § i vattenlagen. Förteckningen över befogenheterna är avsedd att vara uttömmande. Den tillståndsprovning om vilken det föreskrivs i vattenlagen utgör rättsprovning. En stor del av de vattenrättsliga tvistemålen behandlas av de i vattenlagen angivna tillståndsmyndigheterna som ansökningsärenden. Sökandet av ändring i tillståndsmyndigheternas beslut i vattenärenden har koncentrerats till Vasa förvaltningsdomstol, vars beslut kan överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.¹⁹⁴

Syftet med vattenlagen i Finland är att sammanjämka användningen av vattentillgångarna och vattenmiljön så att den är samhälls-, ekonomiskt och ekologiskt hållbar. Regleringen syftar också till att förbättra vattentillgångarnas och vattenmiljöns tillstånd. Tillståndsmyndigheten enligt vattenlagen är Regionförvaltningsverket.¹⁹⁵ Tillsynsmyndigheterna enligt vattenlagen är NTM-centralerna och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna. (VL kap. 1 § 7) Bestämmelserna i 2 kap. 7 § om hur vattenhushållningsprojekt ska genomföras, de allmänna bestämmelserna i 3 kap. om tillståndsprovning och fastställande av tillståndsvillkor samt de bestämmelser om enskilda projekt som kompletterar dessa bildar de centrala bestämmelserna till skydd för miljön. Tillämpningen av dessa bestämmelser är inte beroende av om en part eller myndighet åberopar dem, utan tillståndsprovningen ska göras på tjänstens vägnar. Enligt 11 kap. 6 § i vattenlagen ska ett utlåtande i ett ansökningsärende begäras av den statliga tillsynsmyndigheten som

¹⁹⁴ RP 277/2009 s. 10-11, 223.

¹⁹⁵ Med stöd av 2 § 3 punkten marktäktslagen (24.7.1981/555) tillämpas marktäktslagen på sådant tagande av substanser på vattenområde för vilket tillstånd av Regionförvaltningsverket enligt vattenlagen inte krävs. Som exempel nämns i regeringens proposition grustäkt i liten skala i vattenområdet. Eftersom en kommunalt bestämd myndighet är tillståndsmyndighet enligt marktäktslagen skulle det enligt regeringens proposition i praktiken vara besvärligt och mångtydigt att definiera den behöriga myndigheten för olika delar av den ekonomiska zonen. Därför tillämpas vattenlagen alltid på tagande av marksubstanser i den ekonomiska zonen. (RP 53/2004 s. 16)

bevakar allmänna intressen i vattenärenden. Vattenlagen innehåller också direkta naturskyddsbestämmelser. Enligt vattenlagens bestämmelser om skydd av vissa naturtyper (VL kap. 2 § 11) är det förbjudet att äventyra flador eller glon på högst tio hektar eller källor eller, någon annanstans än i landskapet Lappland, gölar eller sjöar på högst en hektar eller rännilar som bevaras i naturtillstånd. Tillståndsmyndigheten kan i enskilda fall på ansökan bevilja undantag från detta förbud, om målen för skyddet av naturtypen i fråga inte avsevärt äventyras.¹⁹⁶

Vattenhushållningsprojekt som alltid är tillståndspliktiga oavsett av dess följder (VL kap. 3 § 3) är stängning eller inskränkning av en allmän far- eller flottled; uttag av vatten för ett vattentjänstverks behov eller för att föras bort för användning någon annanstans; uppförande av en bro eller transportanordning över en allmän farled och anläggande av en tunnel eller vatten-, avlopps- eller kraftledning eller någon annan ledning under en sådan led; permanent ändring av ett markområde till vattenområde genom höjning av vattenståndet i ett vattendrag; byggande av vattenkraftverk; muddring av ett vattenområde när mängden muddermassa överstiger 500 m³, om det inte är fråga om underhåll av en offentlig farled; placering av muddermassa¹⁹⁷ på Finlands territorialvatten i bortskaffnings-syfte, om mängden inte är så liten att den saknar betydelse; upptagning av marksubstanser från botten av ett vattenområde för annat än sedvanligt bruk till hushållningsbehov¹⁹⁸ samt inrättande av ett varaktigt verksamhetsställe för flottning. När tillståndsärenden avgörs ska detaljplanen beaktas samt landskapsplanens och generalplanens rättsverkningar ska uppmärksammas (VL kap. 3 § 5).

Enligt vattenlagen (kap. 18 § 17) ska den statliga tillsynsmyndigheten i Finland när den får en anmälan om undanröjande av olägenhet vid nyttjande av vattendrag, placering av muddermassa, upptagning av marksubstanser från botten av ett vattendrag eller väsentlig uttag av ytvatten (VL kap. 2 § 15) underrätta den kommunala miljöförvaltningsmyndighet inom vars område åtgärden vidtas eller till vars område åtgärdens verkningar sträcker sig. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten anses ha i regel bättre lokalkännedom om regionala förhållanden än den statliga tillsynsmyndigheten och bättre möjligheter att ingripa i synnerhet i negativa miljökonsekvenser som orsakas av små projekt. Med tanke på skötseln av den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens tillsynsuppgifter är det viktigt att nämnda myndigheter får information om sådana vattenhushållningsprojekt som

¹⁹⁶ RP 277/2009 s. 221-222.

¹⁹⁷ Vägledning om muddring och dumpning reformeras, projektet beräknas vara klart 30.9.2013 (YM032:00/2012 Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohjeen uudistamistyöryhmä).

¹⁹⁸ Marktäktslagen (555/1981) tillämpas inte på sådant tagande av substanser på vattenområde för vilket det enligt vattenlagen krävs tillstånd av regionförvaltningsverket.

genomförs inom deras verksamhetsområde eller vars konsekvenser sträcker sig till deras verksamhetsområde. Det överensstämmer med principerna för god förvaltning om informationen ges till kommunen så tidigt att kommunen vid behov har faktiska möjligheter att reagera på genomförandet av åtgärden.¹⁹⁹

I Sverige regleras vattenverksamheten i miljöbalken (kap. 11) samt i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.²⁰⁰ Med vattenverksamhet avses åtgärder som syftar till att förändra vattnets djup eller läge (t.ex. dammar) samt markavvattning (MB kap. 11 § 2). En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den (MB kap. 11 § 6). För vattenverksamhet krävs det tillstånd, om inte något annat följer av bestämmelserna i miljöbalken kapitel 11 (MB kap. 11 § 9).²⁰¹ Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt Miljöbalken 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen (MB kap. 21 § 1). I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken föreskrivs att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten i fallen som föreskrivs i förordningen (1998:1388 § 19) om vattenverksamhet m.m. Tillstånd krävs alltid för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats som särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet eller habitatdirektivet (MB kap. 11 § 9 mom. 3; kap. 7 § 27, § 28). För vattenverksamhet t.ex. byggande av pir, brygga eller muddring krävs huvudsakligen tillstånd enligt miljöbalken. I vissa mindre vattenverksamheter räcker det med en anmäla till länsstyrelsen. Om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av planerad verksamhet behövs varken tillstånd eller anmälan (MB kap. 11 § 12). Markavvattning får dock inte utföras utan tillstånd (MB kap. 11 § 13), med vissa undantag t.ex. i samband med torvtäkt. Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. föreskriver om förfarandet i fråga om tillstånd till vattenverksamhet. Om vattenverksamheten påverkar riksintressen (MB kap. 4 § 6) ska Kammarkollegiet och Havs- och vattenmyndigheten samråda med varandra samt med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten (1998:1388 § 2).

¹⁹⁹ RP 277/2009 s. 222.

²⁰⁰ En utredare är utsett att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2013. (Kommittédirektiv 2012:29)

²⁰¹ Se om tillämpningen av 11 kapitlet i Miljöbalken Naturvårdsverkets handbok 2008:5

5.3.5 *Energi*

Enligt direktivet (2009/28/EG skäl 41) om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor har bristen på transparenta regler och samordning mellan olika organ för godkännande visat sig hindra utvecklingen av energi från förnybara energikällor. Särskild hänsyn bör därför tas till den speciella strukturen hos sektorn för energi från förnybara energikällor när nationella, regionala och lokala myndigheter ser över sina administrativa förfaranden för att ge tillstånd till uppförande och drift av anläggningar, med tillhörande nätinфраstruktur för transmission och distribution, som producerar el, värme eller kyla eller transportdrivmedel från förnybara energikällor. Administrativa godkännandeförfaranden bör följa transparenta tidsplaner för anläggningar som utnyttjar energi från förnybara energikällor. Bestämmelser och riktlinjer som gäller planering bör utformas med tanke på kostnadseffektiv och miljövänlig utrustning som utnyttjar förnybara energikällor. För att vissa aktörer vill redan nu veta hur politiken efter 2020 kommer att gestalta sig har kommissionen påbörjat förberedelserna för perioden efter 2020. I sitt meddelande förklarar kommissionen hur förnybar energi är på väg att integreras i den inre marknaden. T.ex. måste utvecklingen av vattenkraft och vindkraft vara förenlig med direktiven om strategisk miljöbedömning (2001/42/EG), miljökonsekvensbedömning (85/337/EEG kodifierad 2011/92/EU), habitatdirektivet (92/43/EEG), fågeldirektivet (2009/147/EG) samt med vattendirektivet (2000/60/EG) och med strategin för biologisk mångfald (KOM(2011) 244).²⁰² Kvarkenområdet är inte med i förslaget om prioriterade område för energiinfrastruktur.²⁰³

I motsats till den fysiska planeringen på land anses medlemsstaterna oftast ha begränsad erfarenhet av, och ibland otillräckliga styrningsformer och regler för, den integrerade fysiska planeringen i havsmiljön. Bristen på förfaranden som samtidigt undersöker den fysiska distributionen av vindresurserna, restriktionerna till följd av annan havsverksamhet eller andra havsintressen och elnätsaspekterna bedöms innebära att osäkerheten och riskerna för försenade eller misslyckade projekt till havs ökar. Detta gäller också för andra havsbaserade förnybara energikällor som tidvattens- och vågenergi. Utan gränsöverskridande samordning anses risken vara stor att nätinvesteringarna inte blir optimala då de kommer att ses ur ett enskilt projektperspektiv i stället för ur ett systemperspektiv. Havsbaserade projekt som är beroende av gränsöverskridande sammanlänkningar är således mer sårbara p.g.a. osäkerhet som uppkommer från skillnader i regleringssystem, ex-

²⁰² KOM(2012) 271 s. 3, 11-12.

²⁰³ KOM(2011) 658 Bilaga I om prioriterade korridorer och områden för energiinfrastruktur.

empelvis stödsystem och bestämmelser om kostnadstäckning för nätinvesteringar. Ur ett havsmiljöperspektiv väntas genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi att innebära en möjlighet för medlemsstaterna att ta hänsyn till havsbaserade vindkraftparker i deras övergripande bedömning av trycket och inverkan på havsmiljön och om huruvida det är troligt att dessa kommer att påverka uppnåendet av målen om god miljöstatus i direktivet. Att hitta den rätta balansen mellan de olika intressen som berörs av lokaliseringen av havsbaserade vindkraftparker väntas underlättas av strategisk planering. Utnämningen av marina Natura 2000-områden i enlighet med habitat- och fågeldirektiven anses vara viktig för att skapa säkerhet för utvecklingarna.²⁰⁴

Särskilda bestämmelser för utbyggnad av vindkraft i Finland föreskrivs i MBL kap. 10. Enligt riksomfattande mål för områdesanvändningen ska i landskapsplaneringen anges vilka områden som bäst lämpar sig för utnyttjandet av vindkraft. Vindkraftverken ska i första hand koncentreras till enheter som omfattar flera kraftverk.²⁰⁵ Trots särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering och för vilket detaljplan inte har godkänts (MBL § 137.1) kan bygglov beviljas för uppförande av vindkraftverk, om det i en generalplan med rättsverklningar särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov (MBL § 77 a). När en generalplan som styr utbyggnad av vindkraft utarbetas ska det, utöver vad som annars föreskrivs om generalplaner, ses till att generalplanen styr byggandet och annan områdesanvändning på området tillräckligt, att den planerade utbyggnaden av vindkraft och annan planerad markanvändning lämpar sig för landskapet och omgivningen, samt att det är möjligt att ordna vindkraftverkets tekniska service och elöverföring. (MBL § 77 b) Om en generalplan som styr utbyggnad av vindkraft utarbetas i huvudsak påkallad av ett enskilt intresse och på initiativ av den sammanslutning som inleder vindkraftsprojektet eller på initiativ av markägaren eller markinnehavaren, kan kommunen hos denne helt eller delvis ta ut kostnaderna för utarbetandet av generalplanen (MBL § 77 c).

I Sverige är riksintresse för vindbruk föreskrivet i (kap. 3 § 8) miljöbalken som anger att områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av sådana anläggningar. Energimyndigheten har som regeringens expertmyndighet uppdraget att skapa planmässiga förutsättningar för vindbruk, samt att främja

²⁰⁴ KOM(2008) 768.

²⁰⁵ STATSRÅDETS BESLUT OM REVIDERING AV DE RIKSOMFATTANDE MÅLEN FÖR OMRÅDEANVÄNDNINGEN 2008 s. 7.

en hållbar vindkraftutbyggnad genom att löpande se över riksintressen för vindbruk. Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk, om vindkraftverket omfattas av krav på bygglov för att genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen, eller krav på anmälan enligt regeringens föreskrifter (PBL kap. 16 § 7 och § 8). Samt om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked eller anmälan (PBL kap. 4 § 3) ska lämpligheten prövas med detaljplan. Reglering behöver inte göras med detaljplan om tillräcklig reglering har gjorts med områdesbestämmelser (PBL kap. 4 § 4).

Tillstånd till en anläggning för vindkraft enligt miljöbalken får endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det, om inte regeringen har tillåtit verksamheten enligt MB 17 kap. (MB kap. 16 § 4). På kommunfullmäktiges begäran ska regeringen förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av nya anläggningar för vindkraft som är tillståndspliktiga, om ett sådant förbehåll är möjligt för att anläggningar för vindkraft kan förorsaka betydande olägenheter för hållbar utveckling, naturvärden eller särskilda vattenområden (MB kap. 17 § 3) och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen (MB kap. 17 § 4(7)). Om anmälan som avser verksamhet med vindkraft föreskrivs i Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (§ 25 a och § 25 b). Tillståndsfrågor som prövas av länsstyrelsen föreskrivs i Förordningen om miljöfarlig verksamhet (§ 6, bilaga punkter 40.90, 40.95 och 40.100). Enligt hänsynsreglerna i miljöbalken (kap. 2 § 5) ska förnybara energikällor användas i första hand av alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

På grund av direktivet 2009/31/EG om geologisk lagring av koldioxid²⁰⁶ har både Finland och Sverige tagit ställning till geologisk lagring av koldioxid i havet. Finland har förbjudit att lagra koldioxid geologiskt och i vattenpelaren. Koldioxid får inte lagras geologiskt eller i vattenpelaren inom Finlands territorium eller i Finlands ekonomiska zon. Förbudet gäller dock inte geologisk lagring av koldioxid, om den mängd som lagras underskrider 100 000 ton och syftet med lagringen är forskning kring eller utveckling och provning av nya produkter och processer. (Lag om avskiljning och lagring av koldioxid 416/2012 § 3) Enligt regeringens proposition²⁰⁷ ska det vara förbjudet att lagra koldioxid i geologiska formationer inom Finlands territorium och i Finlands ekonomiska zon, eftersom det i Finland

²⁰⁶ Innehåller ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006; CCS-direktivet.

²⁰⁷ RP 36/2012 s. 1.

veterligen inte finns några sådana geologiska formationer som avses i direktivet och som kan användas för att permanent och säkert lagra avskild koldioxid. Förbudet kan prövas på nytt i takt med att tekniken för avskiljning och lagring av koldioxid utvecklas och om nya utredningar visar att geologisk lagring av koldioxid är möjlig inom Finlands territorium eller i Finlands ekonomiska zon. Regeringen stöder målet – att säkerställa avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid – som ett led i kampen mot klimatförändringen. Syftet med förbudet är att det genomförs på ett sätt som är säkert med tanke på miljön och människors hälsa.

Geologisk lagring av koldioxid ska i Sverige prövas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Regeringen ska pröva en sådan verksamhets tillåtlighet. Regeringen får meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske med hänsyn till lagringsplatsernas avgränsning mot land och vatten, mot allmänt och enskilt vatten samt mot Sveriges och andra staters territorier och ekonomiska zoner (MB kap. 4 § 9). Miljöbalkens regler om tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska för geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen. I fråga om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid införs det bestämmelser om vad en tillståndsansökan och en tillståndsdom ska innehålla. Koldioxid som avskiljs för geologisk lagring utgör avfall. Huvuddelen av regelverket för avfallshantering kommer dock inte att tillämpas på geologisk lagring av koldioxid och regeringen får meddela föreskrifter om undantag från dumpningsreglerna. För tillstånd till geologisk lagring av koldioxid krävs att verksamhetsutövaren ställer säkerhet, bl.a. för uppfyllandet av skyldigheterna enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter. I miljöbalken införs bestämmelser om skyldighet att lagra koldioxid åt andra. För geologisk lagring av koldioxid och för rörledningar ska det också krävas tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Rörledningar för transport av koldioxid för geologisk lagring ska prövas enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. För att möjliggöra ledningsrätt för rörledningar för transport av koldioxid ändrades även ledningsrättslagen (1973:1144). I fråga om geologisk lagring av koldioxid ska miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet – liksom bemyndigandet att meddela föreskrifter om var sådan lagring får ske – tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.²⁰⁸

²⁰⁸ Prop. 2011/12:125 om geologisk lagring av koldioxid s. 1, 52.

6 FYSISK PLANERING I KUST- OCH HAVSOMRÅDEN (MSP)

Havsplaneringen ämnar samordna bevarandet och skyddet av marina miljön samt utvecklingsbehov av havsbundna aktiviteter enligt sektorsförfattningarna och reglering av utsläppen som samordnas enligt vattendirektivet. Äganderätten vid kusterna och kustvatten ger utmaningar för planeringen. Havsplaneringen innehåller två områden vilkas användning bör integreras i havsplaneringen: planeringen av kustområden och planering av havet som innehåller såväl territorialhavet med speciell uppmärksamhet på kustvatten samt den ekonomiska zonen av havet.

6.1 Äganderätt: rätt till ersättning vid inskränkningar

6.1.1 *Egendomsskyddet*

Äganderätten av mark och vatten påverkar områdesplaneringen i form av att staten eller kommunen är i vissa fall skyldig att betala ersättning om den allmänna begränsar användningen av fastigheten. I Finland fastställs äganderätten till fastigheten i fastighetsregistret. Fastighetsbildningslagen syftar till att oberoende av markanvändningssituationen på ett område specificera det område (inkluderat vattenområde) som ägaren har i sin ägo så att det kan registreras som en fastighet i fastighetsregistret. Fastigheten kan vara i privat ägo, samägo²⁰⁹ eller som allmänt område i kommunens ägo. Det anses ändamålsenligt att områden som ägs av kommunen och anges som allmänna områden i detaljplanen införs även i fastighetsregistret som allmänna områden (Fastighetsbildningslag 554/1995 § 2 mom. 1 (4)). Äganderätten till statens skogsmark, skyddsområden, inlösningsenheter, områden som avskilts för allmänna behov, fristående tilländningar, allmänna vattenområden och allmänna områden inskrivs inte i fastighetsregistret (Jordabalken 540/1995 kap. 11 § 4).

Likaså i Sverige bygger rätten till områden (inkluderat vattenområde) på äganderätten till fastighet och därmed till det vatten som hör till fastigheten. Samtidigt är användandet reglerat framförallt genom miljöbalken (kap. 11). Fastighetsägaren kan upplåta en fristående rätt att ta eller nyttja vatten antingen genom avtal eller

²⁰⁹ Ett samfällt vattenområde och tilländningen på dess strand kan ha olika delägare som bildar ett delägarlag (Fastighetsbildningslag § 105 a). En tilländning som uppkommer ur ett samfällt vattenområde hör till samma registerenhet som det samfällda vattenområdet.

genom att upplåta servitut enligt fastighetsbildningslagen (1970:988 kap. 7). Den som äger mark eller annat utrymme är skyldig i vissa omständigheter att utan ersättning avstå marken eller utrymmet till kommunen (PBL kap. 6 § 4), men detta område definieras inte som allmänt område enligt fastighetsbildningslagen såsom i Finland. En fråga om fastighetsbestämning får tas upp till prövning, om en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser samt ett område som sökanden har förklarat skyddat enligt 7 kap. miljöbalken eller ett område med vägrätt eller vägplan eller ett område med järnvägsplan (Fastighetsbildningslag 1970:988 kap. 14 § 1 a(4–7)). Fastighetsbildningslagen (kap. 14 § 4(2)) anger dessutom att fastighetsbestämmningsbeslut som rör omfattningen av allmänt vattenområde är utan verkan, i den mån det senare visas att det avviker från vad som föreskrivs i lag.

Enligt egendomsskyddet i Finlands grundlag (GL § 15) är vars och ens egendom tryggad. Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis²¹⁰ ställt följande villkor för en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna: inskränkningarna ska bygga på bestämmelser på lagnivå, inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade, grunderna för inskränkningar ska vara acceptabla med tanke på systemet med de grundläggande fri och rättigheterna, inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Det kan inte föreskrivas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. Inskränkningarna ska vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte, och de får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som ska inskränkas. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver dessutom ett adekvat rättsskydd, och de får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna.

I Sverige framgår det av regeringsformen (kap. 2 § 15 ändrad 2010:1408) att varje svensk medborgares egendom är tryggad av rättsordningen, *"genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen."* Ersättning ska betalas till den som lider skada. Det sägs i paragrafens andra stycke att *"den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad full ersätt-*

²¹⁰ GrUB 25/1994 s. 4-5.

ning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag." Regeringsformen (kap. 2 § 15 mom. 3) anger dock att "vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag²¹¹ i fråga om rätt till ersättning".

När det gäller bevarandet av skyddsvärda naturområden har riksdagen betonat vikten av att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret mellan samhället och den enskilde. Riksdagen har framhållit att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösenersättningar. I anslutning till detta har riksdagen uttalat att en princip bör utformas, parallell med Polluter Pays-principen (förorenaren ska betala), där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och som inte förutsätter statliga bidrag.²¹² Att utforma en princip helt enligt denna linje ansågs dock vara förenat med vissa problem. Genom att huvudprinciperna för rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar anges i grundlag anses utrymmet vara snävt för en principiellt ändrad syn på ersättningsfrågorna. Vidare hävdas i propositionen att då alla har ansvar för att bevara biologisk mångfald etc. så ska även det ekonomiska ansvaret delas av alla. Samhället kompenserar till en viss grad markägare och andra rättighetsinnehavare för intrång som grundas på miljöskäl. En förutsättning för att intrångsersättning ansågs utgå är att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen avsevärt försvåras. Ersättning ska då betalas för hela skadan, även för den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts ska däremot ersättning inte betalas. Skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns. I olika sammanhang har framförts förslag om att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till kvalifikationsgränsen ska avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla. Ersättningen skulle alltså minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Regeringen ansåg att en sådan avräkningsregel skulle införas. Konstitutionsutskottet underströk för sin del att det förhållan-

²¹¹ Det framgår således direkt av grundlagsbestämmelsen att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning ges vid denna typ av rådhetsinskränkningar regleras särskilt i vanlig lag. Denna undantagsregel omfattar t.ex. bestämmelserna i miljöbalken. (Kommittédirektiv 2012:59)

²¹² Prop. 1997/98:45 del 3 hänvisar till bet. 1990/91:JoU30 s. 255.

det att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd inte innebar att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till vad som redan gällde.²¹³

Miljöbalksutredningen har konstaterat att någon vidgad rätt till ersättning enligt motiven inte avsågs vid grundlagsändringen 1993/94 och att motivuttalandena avspeglade den politiska uppgörelse som låg bakom ändringen. Utredningen pekade vidare på några faktorer som bör beaktas om grundlagsparagrafens innebörd diskuteras trots de klara motivuttalandena, bl.a. den såväl nationellt som internationellt vedertagna principen om förorenarens betalningsansvar. Denna princip innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet, ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten. Eftersom principen är vedertagen, inte minst i internationella bestämmelser som Sverige har åtagit sig att följa, bör den enligt utredningen vägas in i tolkningen av egendomsskyddet.²¹⁴

Paragrafen om egendomsskyddet ändrades från 2011 genom att tillstyrka full ersättning vid expropriation genom att ordet ”full” lades till i grundlagsbestämmelsen om egendomsskyddet. Regeringen delade Grundlagsutredningens uppfattning att det finns anledning att skilja mellan expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar när det gäller den ersättningsnivå som ska garanteras i grundlag. Vid expropriativa ingrepp anses finnas en klar huvudprincip att full ersättning ska betalas. En sådan huvudprincip bedöms däremot inte framträda med samma tydlighet i fråga om rådighetsinskränkningar. Som exempel på fall där ersättningsrätt enligt denna huvudregel föreligger nämns inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Ersättningsrätt föreligger dock inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas således exempelvis inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller vid vägrad strandskyddsdispens.²¹⁵ Det infördes ett tillägg i bestämmelsen som innebär att när det gäller rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska dock gälla vad som i fråga om rätt till ersättning följer av lag. Det anses finnas i svensk rätt en princip enligt vilken ingripande från det allmänna som har sin

²¹³ Prop. 1997/98:45 del 3, 1993/94:KU24 s. 29.

²¹⁴ Prop. 1997/98:45 del 3.

²¹⁵ Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19 En reformerad grundlag s. 47, prop. 2009/10:80 s. 163-168. Det hävdas att en huvudprincip om full ersättning redan enligt gällande ordning framgick av ordalydelsen i 2 kap. 18 § RF. Uttrycket ”ersättning för förlusten” ansågs i normalt juridiskt språkbruk innebära att full ersättning ska utgå (prop. 2009/10:80 s. 166).

grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl normalt inte medför rätt till ersättning. Denna princip har legat till grund för bestämmelserna om ersättning i Miljöbalken. Undantagsregel om det område ersättning ges vid denna typ av rådhetsinskränkningar ska regleras särskilt i vanlig lag.²¹⁶

6.1.2 *Expropriation*

Enligt Lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (29.7.1977/603 § 4) får inlösen ske i Finland, när allmänt behov så kräver. Inlösen gäller rätt till fastighet eller annat jord- eller vattenområde samt byggnad eller konstruktion (§ 2). Statsrådet utfärdar vid sitt allmänna sammanträde inlösningstillstånd på ansökan. Inlösen som är av mindre betydelse med avseende på allmänt och enskilt intresse, avgörs av lantmäteribrån. När fastställelsen av viss plan, beviljandet av tillstånd eller annat beslut samtidigt medför rätt att verkställa inlösen, behövs inlösningstillstånd inte. (§ 5) Ägare av egendom som ska inlösas är berättigad att få full ersättning (inlösningserättning) för ekonomiska förluster till följd av inlösen (§ 29). För egendom som inlöses ska full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris (ersättning för föremål). Om gängse pris inte motsvarar överlåtarens hela förlust, ska uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de därpå nedlagda kostnaderna. (§ 30)

Enligt Expropriationslagen (1972:719 kap. 4 § 1 ändrad 2010:832) ska ersättningen motsvara marknadsvärdet i Sverige. *"För en fastighet, som exproprieras i sin helhet, skall, i den mån inte annat följer av vad som sägs nedan, löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras en del av en fastighet, skall intrångserättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, skall även sådan skada ersättas. Expropriationserättning skall dock inte betalas för mark eller annat utrymme som ingår i allmän väg och som enligt en detaljplan skall användas för en sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman. Därutöver ska ytterligare löseskilling respektive intrångserättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärde minskningen..."* Expropriation-

²¹⁶ En utredare är satt för att se över den lagstiftning som möjliggör inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (rådighetsinskränkningar) av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Utredaren ska ringa in de fall där ersättning bör ges trots att ett ingripande skett av dessa skäl. De fall som bör berättiga till ersättning ska identifieras och komma till ett klart uttryck i lagtexten. (Kommittédirektiv 2012:59 Ersättning vid vissa särskilda fall av rådighetsinskränkningar). Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

slagens presumtionsregel, som tidigare har begränsat rätten till ersättning för s.k. förväntningsvärden, har upphävts. Därigenom bestäms ersättningen vid expropriation närmare fastighetens marknadsvärde och omfattar även den del av marknadsvärdet som beror på förväntningar om en ändring av fastighetens tillåtna användningssätt. Det är inte heller längre möjligt att göra något s.k. toleransavdrag från expropriationsersättningen eller från skadestånd enligt miljöbalken för miljöskada. I sådana fall ska ersättningen fortsättningsvis motsvara hela den ersättningsgilla skadan.²¹⁷

I Sverige innehåller Expropriationslagen (kap. 2) tillåtliga expropriationsändamålen. Expropriation får ske för att ge en kommun, landsting eller kommunalförbund möjlighet att förfoga över mark eller annat utrymme som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning inom kommunens eget område. Expropriation får även ske för att tillgodose allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation, elektrisk kraft eller annan drivkraft, vatten, värme eller likartad nytthet eller av att bortföra eller oskadliggöra avloppsvatten eller annan orenlighet. Expropriation är tillåtet för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning därför av större betydelse för riket eller orten eller för viss befolkningsgrupp. Expropriation är även tillåtet för att upprätta skydds- eller säkerhetsområde eller bereda utrymme för särskild anordning som behövs till skydd mot naturhändelse som är menlig från allmän synpunkt, mot vatten- eller luftförorening eller mot menlig inverkan i övrigt från industri eller annan anläggning. Expropriation får ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. Expropriation är även tillåtet för att bevara den biologiska mångfalden. Expropriation får ske för att tillgodose den allmänna fiskevården eller för vetenskapliga undersökningar och försök i fråga om fiske samt för att bevara historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse eller märklig fast fornlämning. Expropriation får även ske för att bevara område som nationalpark, naturreservat eller naturminne eller för att annars tillgodose väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, om marken eller anläggningen är avsedd att hållas tillgänglig för allmänheten.

²¹⁷ Prop. 2009/10:162 s. 1.

6.1.3 *Inskränkningar i äganderätten*

I Finland ansåg Vattenlagskommissionen²¹⁸ att den nya vattenlagen (587/2011) med beaktande av fullmaktslagens bestämmelser kunde stiftas i vanlig lagstiftningsordning. I samband med den tidigare vattenlagen stiftades i grundlagsordning en separat fullmaktslag, dvs. lagen om beviljande av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av vatten (19.5.1961/266). Orsaken var att vissa nyttjande- och lösningsrätter som kan beviljas med stöd av vattenlagen ansågs innebära en avvikelse från egendomsskyddet, som är tryggad i grundlagen. Fullmaktslagen är i kraft av den del som den föreskriver att *”genom lag må stadgas, att för nyttig åtgärd, som avser nyttjande av vattendrag eller vatten, må mot ersättning jord- eller vattenområde med befintliga anordningar och anläggningar sättas under vatten eller på annat sätt tas i bruk eller för särskilt behov inlösas eller flytta eller avlägsna anläggningar i vattendrag; samt ta i användning vattenkraft som tillhör någon annan; samt för förebyggande av vattnets förorening inskränka användningen av område omkring yt- eller grundvattentäkt”* (§ 1). I fråga om de nyttjanderätter som krävs för ett vattenhushållningsprojekt, kan genomförandet av ett vattenhushållningsprojekt kräva att en nyttjanderätt till någon annans egendom upplåts eller att någon annans egendom löses in. Om ett allmänt behov kräver att vattenhushållningsprojektet genomförs och om förutsättningarna för att bevilja tillstånd föreligger, kan sökanden vid behov beviljas rätt till annans område eller rätt att lösa in området (VL kap. 2 § 13 mom. 3).

Genom bestämmelsen om ersättning som ingår i naturvårdslagen (§ 53) fastställs statens ersättningsskyldighet för den ekonomiska förlust som uppstått på grund av inrättandet av ett naturskyddsområde i ett privatägt område utan markägarens ansökan (NVL § 24 mom. 3), beslut om avgränsning av naturtyp enligt lagen (NVL § 29) och i synnerhet beslut om gränserna för den plats där en art som kräver särskilt skydd förekommer (NVL § 47) samt Europeiska gemenskapens specialbestämmelser om artskydd enligt habitatdirektivet och fågeldirektivet (NVL 49 §). Om dessa beslut åsamkar fastighetsägaren betydelsefull olägenhet, har han rätt att få av staten full ersättning. Lagen innehåller skyldighet att tåla olägenhet som är mindre än betydelsefull. Grundlagsutskottet har när lagen stiftades ansett detta ändamålsenligt med tanke på förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ersättningsskyldighet uppkommer inte förrän ägaren har ansökt om tillstånd att få avvika från förbudet och ansökan har avslagits. Enligt NVL § 24 mom. 3 kan NTM-centralen utan markägarens ansökan eller samtycke inrätta ett naturskyddsområde även i ett privatägt område, om detta ingår i ett naturskydds-

²¹⁸ RP 277/2009, s. 38.

program som statsrådet godkänt. Fridlysningsbestämmelserna får inte utan markägarens samtycke begränsa markanvändningen mer än vad som följer av det skyddsprogram i vilket området ingår. Om överenskommelse inte har kunnat nås om ersättning eller andra alternativa sätt att genomföra skyddet, kan en ansökan om förrättning för att fastställa ersättningar göras hos den behöriga lantmäteribyrån. När ersättningen fastställs ska lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter iakttas (603/1977). Om det inte går att på förhand på ett tillförlitligt sätt bedöma om den betydelsefulla olägenhet kommer att vara bestående, kan ersättningen, beroende på art, fastställas för högst tio år. Därefter ska ersättningen fastställas för bestående olägenhet, om det är sannolikt att behovet av bevarandet är permanent.

Om en myndighet inte beviljar tillstånd att genomföra ett projekt eller godkänner eller fastställer en plan, för att bedömnings- och utlåtandeförfarandet visar att planen eller projektet betydligt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området införlivats i nätverket Natura 2000 (NVL 66 §) och beslutet begränsar användningen av fastigheten och det inte hade funnits andra hinder för att bevilja tillståndet, är staten skyldig att ersätta olägenheten om detta yrkas. Rätt till ersättning föreligger dock inte (NVL § 53) när olägenheten orsakas av att ett tillstånd enligt vattenlagen, miljöskyddslagen eller gruvlagen (621/2011) vägras, eller uppstår på grund av avgörandet av ett ärende som gäller tillstånd som orsakas av att ett inlösningstillstånd enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter förvägras, eller åsamkas staten, kommunen eller en samkommun. I fråga om ersättning för olägenhet som orsakas av att ett tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) eller marktäktslagen (555/1981) vägras föreskrivs särskilt. Enligt markanvändnings- och bygglagen (§ 99) kan miljöministeriet ge inlösningstillstånd åt den myndigheten som genomför landskapsplanen som innehåller inskränkningar i nyttjanderätten. Om marken enligt detaljplanen eller med stöd av en bestämmelse i generalplanen har anvisats för något annat ändamål än för enskild byggnadsverksamhet och markägaren därför inte kan utnyttja området på ett sätt som medför skälig nytta, är kommunen eller, om området i planen är avsett eller har anvisats för statens behov, staten skyldig att lösa in området eller betala ersättning för olägenheten (MBL § 101). När den skäliga nyttan bedöms beaktas den nytta som markägaren får av generalplanen eller stranddetaljplanen. I 11 § i skogslagen bestäms det hur den särskilda förpliktelse enligt 10 § i skogslagen som gäller användningen av skogarna ska göras skälig. Inlösnings- eller ersättningsskyldigheten gäller inte ett samnyttjoområde (MBL § 75) ett område som det utarbetas en detaljplan huvudsakligen på grund av enskilt intresse, ett vägområde för allmän väg (MBL § 93) eller ett gatuområde (MBL § 94). Inlösnings- eller ersättningsskyldighet kan gälla ett område som har anvisats för jord- och skogsbruk endast om särskilda begränsningar för områdets användning har upp-

ställt i planen. När det krävs att endast en del av ett enhetligt område som tillhör markägaren och som ingår i generalplanen eller detaljplanen ska lösas in, har kommunen eller staten rätt att lösa in hela området. (MBL § 101) När för statens, en kommuns eller samkommuns räkning för byggande av samhällen förvärvas fast egendom eller ständig särskild rättighet från ett område för vilket kommunen beslutat att detaljplan ska göras upp eller vars detaljplan ska ändras, beaktas inte sådan stegring i markvärdet som inträffat efter det beslutet om uppgörande eller ändring av plan fattats. Den del av värdestegringen som motsvarar stegringen i den allmänna prisnivån, eller som annars föranletts av annat än den planläggning för vars genomförande inlösen sker, räknas ersättningstagaren till godo. (Lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter § 31)

Kommunens eller statens inlösnings- eller ersättningsskyldighet på grund av att marken enligt detaljplanen eller med stöd av en bestämmelse i generalplanen har anvisats för något annat ändamål än för enskild byggnadsverksamhet och markägaren därför inte kan utnyttja området på ett sätt som medför skälig nytta, träder i kraft först när en ansökan som markägaren gjort om undantag från en begränsning har avslagits och beslutet vunnit laga kraft. Kommunen och staten befrias från sin inlösnings- eller ersättningsskyldighet, om området genom en ändring av generalplanen eller detaljplanen kan användas på ett sätt som medför skälig nytta för enskilda behov och ett ärende som gäller inlösnings- eller ersättningsskyldigheten ännu inte har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft. När inlösnings- eller ersättningsskyldigheten avgörs beaktas inte de ändringar i ägandeförhållandena och fastighetsindelningen som har inträffat efter det att generalplanen eller detaljplanen godkänts, om inte ändringarna har gjorts för genomförande av planen. (MBL § 102)

När en plan i strandområde utarbetas är strävan i regel att överföra den beräknade byggrätten för strandområden som ska skyddas till markägarens andra ägor. Markägarens rättigheter tryggas genom att områdena i planen avsätts som skyddsområden, för vilka det vid behov har anvisats ersättande byggplatser. Grundlagsutskottet har ansett att grunderna för inskränkningar är berättigade: att trygga strandområdets hållbara utveckling samt att öka planerad användning av strandområden.²¹⁹ Enligt lagen om ersättning för miljöskador (737/1994) har markägare vid bulleremission en möjlighet att väcka talan för att kräva ersättning för den olägenhet som bullret förorsakat.²²⁰ Om det har uppställts flera begränsningar för

²¹⁹ GrUU 21/1996- RP 79/1996 (finns inte på svenska).

²²⁰ Lagen om ersättning för miljöskador (§ 1) tillämpas på förorening av vatten, luft eller mark samt annan störning. Ersättningsskyldig är den vars verksamhet har orsakat miljöskador (§ 7). Inlösningskyldigheten gäller om fastigheten blir helt eller delvis onyttig (§ 10).

användningen av ett område på en enskild fastighet och begränsningarna är så ringa att ingen av dem ensam överskrider gränsen för betydelsefull olägenhet, kan den olägenhet dessa begränsningar sammantaget innebär för markägaren vara betydande. Inlösningslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om situationer av detta slag, men krav på ersättning för sådana olägenheter anses dock kunna behandlas vid inlösningsförrättningen. I marktäktslagen (555/1981)²²¹ föreskrivs om kommunens eller statens skyldighet att inlösa ett område, om tillstånd till täktverksamhet har förvägrats och markägaren inte kan använda sin mark för jord- och skogsbruk, byggande eller motsvarande ändamål som medför skälig nytta. Det system som anges i lagen beaktar således inte en situation där enbart olägenhet som förorsakats av täktverksamhet skulle ersättas, medan området fortfarande skulle kvarstå i ägarens ägo. När marktäktslagen stiftades ansåg grundlagsutskottet att införande av tillståndspflicht för täktverksamheten, med beaktande av bestämmelsen om inlösen, inte kränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom, då tillståndsprövningen är en rättsprövning.²²²

Miljöbalken (kap. 31) omfattar föreskrifter om fastighetsägarens rätt till ersättning vid ingripandet av det allmänna i Sverige. Den som med tillstånd till vattenverksamhet tar i anspråk annans egendom eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom ska betala ersättning eller inlösa fastigheten om den drabbas av synnerliga olägenheter och ägaren begär det (MB kap. 31 § 16-17). Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut (MB kap. 31 § 4) som innebär att mark tas i anspråk eller att en pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområden, Natura 2000-områden eller områden var naturmiljön kan komma att väsentligt ändras och åtgärder behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Ersättning ska betalas även för skada till följd av förbud mot fiske (MB kap. 31 § 16).

I Plan- och bygglagen i Sverige finns regler för markägarens skyldighet att utan ersättning upplåta eller avstå mark eller annat utrymme för genomförandet av detaljplaner både när kommunen och någon annan är huvudman (PBL kap. 6 § 3 och 4) när det gäller planering av allmänna platser, allmänna byggnader eller annan ändamålsenlig användning. Länsstyrelsen ska pröva frågan om kommunen ansöker om det. Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta

²²¹ Marktäktslagen (§ 1) tillämpas på tagandet av substanser på vattenområden enbart när det enligt vattenlagen inte krävs tillstånd.

²²² I förslaget till ändring av besvärsmålsbestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen föreslås inga ändringar i markägarnas rättsliga ställning i dessa frågor (Miljöministeriets rapporter 13/2011 s. 28).

eller avstå från marken eller utrymmet endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. I samband med att en detaljplan ändras, får länsstyrelsen besluta att mark eller annat utrymme som ska upplåtas eller ska avstås bör bytas ut mot annan mark eller annat utrymme, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren. (PBL kap. 6 § 5) Kommunen får lösa mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller ska användas för annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå (PBL kap. 6 § 13). Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark eller annat utrymme finns i plan- och bygglagens kapitel 14. Om kommunen i en detaljplan eller i områdesbestämmelser har bestämt om skydd av allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (PBL kap. 4 § 8.1, § 42.2) har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför. Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. (PBL kap. 14 § 10) Om beslutet medför att användningen av fastigheten synnerligen försvåras, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in fastigheten (PBL kap. 14 § 13).²²³ Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats eller väg är den som ska vara huvudman för platsen skyldig att på fastighetsägarens begäran inlösa eller annars förvärva marken eller utrymmet (PBL kap. 14 § 13-20). Vid bestämmande av ersättning ska 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas (PBL kap. 14 § 23).

6.2 Regional- och kommunal områdesplanering

Syftet med Markanvändnings- och bygglagen (132/1999) i Finland samt Plan- och bygglagen (2010:900) och Miljöbalken (1998:808) som tillämpas parallellt²²⁴ i Sverige är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att skapa förutsättningar för en bra livsmiljö. Målet är också att främja bland annat ekologisk hållbar utveckling och tillförsäkra alla en möjlighet att delta i beredningen av ärenden. Genom planläggning reserveras områden för de viktigaste funktionerna. Båda länderna saknar riksomfattande områdesplaner, men riksomfattande intres-

²²³ Detta gäller även placering, utformning och utförande av byggnadsverk (PBL kap. 4 § 16, § 42.5; kap. 14 § 10).

²²⁴ SOU 2010:91, s. 282.

sen fastställs nationellt. Regionalt svarar i Finland förbunden på landskapsnivå för utarbetandet av landskapsplaner som är obligatoriska och regionplaneringen är även möjlig i Sverige, medan kommunerna i båda länder svarar för utarbetandet av generalplaner/översiktsplaner och detaljplaner.

6.2.1 Riksomfattande intressen

I Finland beslutar statsrådet riktlinjer för planeringen i ett strategidokument som anger vilka riksintressen som ska beaktas i den fysiska planeringen i egenskap av riksomfattande mål för områdesanvändningen (MBL § 22.1). Första gången ett sådant riksintressedokument togs fram var år 2000. Det har därefter setts över och delvis ändrats en gång (2008). Målen omprövas vid behov. Riktlinjerna innefattar en strategi och målsättningar. De riksomfattande målen för områdesanvändningen kan gälla ärenden som (MBL § 22.2)

- 1) med tanke på regionstrukturen, områdesanvändningen eller trafik- eller energinätet är av internationell betydelse eller av betydelse för ett större område än ett landskap,
- 2) har en betydande inverkan på det nationella kultur- eller naturarvet, eller
- 3) har en nationellt betydande inverkan på den ekologiska hållbarheten, regionstrukturens ekonomi eller möjligheterna att undvika betydande miljöolägenheter.

Exempel på riksomfattande mål i havsområden är att beakta försvarets och gränsbevakningens behov, vattenleder, vindkraft, ledningar som behövs för transporten av naturgas och olja. Att bevara Skärgårdshavet är också ett allmänt mål.²²⁵ Riktlinjerna avgränsas till frågor som gäller planering, byggande och användning av områden, exempelvis innehåller det inte trafikpolitiska mål, men väl mål för trafikinfrastrukturen. På grund av Finlands och Sveriges gemensamma världsarvsom-

²²⁵ Lagförslaget för revidering av miljöskyddslagstiftningen (038:00/2011) syftar att öka framförhållningen för skydd av biologisk mångfald, eftersom det möjliggör att naturvärdena på den plats där en verksamhet ska förläggas bättre beaktas i tillståndsförfarandet. I och med revideringen ska nationellt eller regionalt betydande naturvärden på förläggningsplatsen kunna beaktas vid ansökan om tillstånd. På så sätt anses verksamhetsutövaren redan i planeringsskedet vara medveten om huruvida en viss plats lämpar sig för ändamålen eller inte. I dagens läge kan naturvärdena beaktas vid tillståndsprövningen endast om det finns hot om att de förstörs genom förorening på grund av utsläpp eller om naturvärdena på förläggningsplatsen är skyddade t.ex. med stöd av naturvårdslagen. Med revideringen vill man ändra på det faktum att det ansöks om miljötillstånd för oplanerade områden, vilket samtidigt innebär att naturvärdena på förläggningsplatsen inte kan tas i beaktande i tillståndsförfarandet. I dag är man ofta tvungen att kartlägga naturvärdena på förläggningsplatsen genom att studera en växt- eller djurart åt gången, vilket anses vara arbetsamt och tidskrävande. Kartläggningsbehovet framträder också ofta vartefter tillståndsprövningsprocessen framskrider. Detta har resulterat i utdragna tidtabeller och långa besvärskedjor.

råde²²⁶ Höga Kusten/Kvarkens skärgård är landhöjningskusten nämnd i riksomfattande målen för områdesanvändning. Vid landhöjningskusten²²⁷ uppmärksammas de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av landhöjningen i samband med att den befintliga strukturen förnyas och den nya planeras. Vid åmynningarna beaktas särskilt särprägel i landskapet och naturhushållningen. Bygandet styrs så att de regionala dragen i den naturliga utvecklingsprocess som är karaktäristisk för landhöjningskusten finns representerad.

I Sverige innehåller Miljöbalken bestämmelser som styr kommuners avvägning i fråga om användningen av mark- och vattenområden. De riksintressen som finns angivna i 3 kap. miljöbalken kan gälla både bevarande och exploatering. I kapitlet anges bara allmänt de ändamål som gör att ett område kan vara av riksintresse. De geografiska områdena i landet ska sedan pekats ut av de statliga myndigheter med ansvar för olika sektorer som har fått i uppgift att för sina respektive sektorer ange områden som myndigheterna anser är av riksintresse. Kriterierna för avvägningen är beskaffenhet och läge samt föreliggande behov (MB kap. 3 § 1). I paragrafer 2-9 ges de ändamål vilka är prioriterade (framför de som inte är nämnda). Uppgifterna ska i fråga om områden (Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. § 2)

1. av riksintresse för rennärings (3 kap. 5 §) lämnas av Sametinget,
2. av riksintresse för yrkesfisket (3 kap. 5 §) lämnas av Havs- och vattenmyndigheten,
3. av riksintresse för naturvården och friluftslivet (3 kap. 6 §) lämnas av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden,
4. av riksintresse för kulturmiljövården (3 kap. 6 §) lämnas av Riksantikvarieämbetet,
5. som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse (3 kap. 7 §) lämnas av Sveriges geologiska undersökning,
6. av riksintresse för anläggningar för industriell produktion (3 kap. 8 §) lämnas av Tillväxtverket,
7. av riksintresse för anläggningar för energiproduktion och energidistribution (3 kap. 8 §) lämnas av Statens energimyndighet,
8. av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (3 kap. 8 §) lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten,
9. av riksintresse för anläggningar för kommunikationer (3 kap. 8 §) lämnas av Trafikverket och Post- och telestyrelsen inom sina verksamhetsområden,

²²⁶ Konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987, SÖ 1985:8).

²²⁷ Statsrådets beslut 2008 om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

10. av riksintresse för anläggningar för avfallshantering (3 kap. 8 §) lämnas av Naturvårdsverket,
11. av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning (3 kap. 8 §) lämnas av Havs- och vattenmyndigheten, och
12. av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 §) lämnas av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden.

Den tionde paragrafen i Miljöbalken innehåller den enda avvägningsnormen mellan dessa intressen: försvarsintresset ska ges företräde. Annars ska företräde ges åt de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön övrigt (MB kap. 3 § 10). I fjärde kapitlet föreskrivs om områden som med hänsyn till deras natur- och kulturvärden är av riksintresse (MB kap. 4). De statliga myndigheter som anges i Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressen (PBL kap. 3 § 5.3). Boverket har det övergripande ansvaret att samordna riksintressen för tillämpningen av Plan- och bygglagen (Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket § 2.4). T.ex. Energimyndigheten ska verka för att de av riksdagen antagna energipolitiska målen till år 2020 ska uppnås samt att inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås (Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet § 1). Energimyndigheten ska skapa planmässiga förutsättningar inom planeringsramen och stärka vindkraftens situation genom att löpande uppdatera riksintressen för vindkraft.

I Miljööverdomstolens dom (den 9 mars 2009, mål nr M294-08) avslogs ansökan om en park på 30 vindkraftverk inom ett område i Kattegatt utanför Hallands kust. Nästan hela projektet omfattade ett område som hade föreslagits som riksintresse för vindbruk. Tre av vindkraftverken skulle uppföras även inom ett område som hade föreslagits som riksintresse för yrkesfisket. Enligt Miljööverdomstolens bedömning innebar inte den sökta vindkraftsetableringen att yrkesfisket påtagligt skulle försvåras trots att platsen fanns inom en del av kärnområdet för torsklek i Kattegatt. Riksintressena var därför inte oförenliga. Någon avvägning behövdes därför inte göra enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Miljööverdomstolen fann i stället att torskbeståndet i Kattegatt var allvarligt hotat och att platsen för vindkraftetablering utgjorde ett viktigt lekområde för

torsken. Det ansågs därför klarlagt att platsen för vindkraftsetableringen var särskilt känslig från ekologisk synpunkt (MB kap. 3 § 3). Ansökan avslogs med stöd av platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken.²²⁸

6.2.2 *Regional planering*

Landskapsplanen, som utarbetas av samkommunen där det är obligatoriskt av regionens kommuner att vara medlemmar (MBL § 26), kan innehålla planering av havet ända till territorialvattnets yttersta gräns men inte i den ekonomiska zonen. Landskapsplanen är tvärssektoriella och innebär en övergripande avvägning mellan olika intressen. Landskapsförbunden tar fram en regional plan som i kustlandskapen även kan omfatta havet. Planerna ska ange såväl regionala som statliga intressen. Möjligheten finns också att ta fram tematiska planer, t.ex. för vindkraft. Planeringen på landskapsnivå ska beakta de riksomfattande målen så att möjligheterna att uppnå dem främjas. Landskapsplanen ska konkretisera de nationella målsättningarna och sammanjämka dem med landskapets och lokala mål. Den är en övergripande plan för hur områdena ska användas (MBL § 28). Här läggs principerna fast för markanvändningen och samhällsstrukturen. Områden som är viktiga för regional utveckling anges också. Inom landskapsplaneringen ska tas i beaktande dragningar av ledningar som behövs för transporten av naturgas och olja på ett sådant sätt att dragningarna kan genomföras. I landskapsplaneringen ska anges vilka områden som bäst lämpar sig för utnyttjandet av vindkraft. Vindkraftverken ska i första hand koncentreras till enheter som omfattar flera kraftverk.²²⁹ Landskapsplanen ger riktlinjer för kommunernas planering och för andra åtgärder som rör områdesanvändningen (MBL § 32). Planen innehåller såväl plankarta som planbestämmelser och ska konkretisera landskapets utvecklingsstrategi. Statliga myndigheter ska beakta landskapsplanerna i sina åtgärder och beslut. Myndigheterna ska också aktivt arbeta för att förverkliga planerna och se till att deras åtgärder inte ställer hinder i vägen.

Grundläggande för landskapsplanering är att den behövs för frågor om områdesanvändning som påverkar flera kommuner. Att behandla sådana frågor enbart inom ramen för kommunal planläggning anses inte ändamålsenligt eller ens möjligt. I landskapsplanen behandlas inte frågor som enbart rör planeringen i en kommun. Många planfrågor avgörs samtidigt för flera kommuner, t.ex. samhällsstruktur, regionernas struktur och huvudvägnätet. Besluten ska tas i samrådspro-

²²⁸ SOU 2009:45 s. 93.

²²⁹ Statsrådets beslut om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen 2008 s.7–8.

cess mellan olika nivåer och aktörer. Statsrådet anger att det bör tas fram planeringsinstrument på landskapsnivå för planeringen av markanvändningen, med vilkas hjälp man kan trygga den biologiska mångfalden hos olika typer av ekosystem och zonerna mellan dem. Den biologiska mångfalden tar sig uttryck i landskap som har formats av först naturkrafternas och senare människans och naturens växelverkan under århundraden. Hur olika naturtyper hänger samman och bevarandet av de naturvärden som hänför sig till dem anses granskas som bäst på landskapsnivå. I planeringen på landskapsnivå kan man beakta hur bevarandet av naturvärdena kan tryggas med olika typer av natur- och kulturmiljöer samt ekologiska korridorer och övergångszoner mellan dem.²³⁰ Exempel på regional plan som omfattar planering i havet, i huvudsak nära kusten, är landskapsplan för Österbotten. Österbottens landskapsförbund utreder till exempel områden som i landskapsplanen kunde reserveras för vindkraftsproduktion inom förbundets havsområde.²³¹ Utnyttjanderätt och byggandet av den ekonomiska zonen ska samtyckas av Statrådet enligt lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004).

I Sverige har länsstyrelsen uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden (Förordning om hushållning med mark- och vattenområden m.m. § 1.3). Regeringen får besluta (PBL kap. 7 § 1) att det under en viss tid eller tills vidare ska finnas ett regionplaneorgan med uppgift att utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt; och att samordna översiktlig planering för två eller fler kommuner i den mån det behövs. Regeringen ska besluta om ett sådant regionplaneorgan endast om det gemensamma utredningsarbetet eller samordningen inte kommer till stånd på annat sätt och det bland de berörda kommunerna inte finns ett utbrett motstånd mot detta. I beslutet ska regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges. I beslutet får regeringen bestämma att ett kommunalförbund ska vara regionplaneorgan, eller att de berörda kommunerna ska bilda ett särskilt regionplaneförbund som ska vara regionplaneorgan (PBL kap. 7 § 2). I frågor som inte särskilt regleras i kapitel 7 ska bestämmelserna om kommunalförbund i kommunallagen (1991:900) tillämpas på regionplaneförbund (PBL kap. 7 § 3). Bestämmelser om regionplanering i Stockholms län finns i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (PBL kap. 7 § 4). Ett regionplaneorgan får, för regionen eller en del av den, anta en regionplan som ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, och ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområ-

²³⁰ Statsrådets principbeslut 2012c s. 11-12.

²³¹ ÖSTERBOTTENS FÖRBUND: FÖRNYELSEBARA ENERGIKÄLLOR OCH DERAS PLACERING I ÖSTERBOTTEN RAPPORT 23.11.2010.

den och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen. (PBL kap. 7 § 6).

6.2.3 *Kommunal områdesplanering*

I Finland är det föreskrivet att kommunen ska sköta områdesplaneringen på sitt område (MBL § 20.1). Markägare har likväl rätt att göra upp en detaljplan för fritidsbebyggelse på stränder enligt vad som föreskrivs i MBL § 74. Det föreskrivs inte speciellt om planering av vattenområden men i Finland har territorialvattnet fastställts höra till den kommun vars huvudsakliga landområde ligger närmast det (Lag om bestämmande av kommungränser inom Finlands territorialvatten 483/1996 § 2).²³² Kommunerna ska planera inom ramen för landskapsplanen (MBL § 32). I den kommunala planeringen får man inte avvika från den helhetslösning som har anvisats i landskapsplanen. De ska också beakta riksomfattande mål och viktiga regionala mål för områdesanvändningen samt mål som annars är av särskild betydelse med tanke på konsekvenserna för samhällsstrukturen, naturvärden eller kulturmiljön eller som är viktiga med tanke på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet (MBL § 66.2) I generalplanen anges principerna för den eftersträvade utvecklingen och anvisas nödvändiga områden till grund för den detaljerade planläggningen och annan planering samt byggande och annan markanvändning. (MBL § 35). Som krav på generalplanens innehåll är att beakta att samhällsstrukturen fungerar, är ekonomisk och ekologiskt hållbar; att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas; att behov i anslutning till boende och tillgången till service beaktas; att trafiken, energiförsörjningen, vatten och avlopp samt avfallshantering kan ordnas på ett ändamålsenligt och med tanke på miljön, naturtillgångarna och ekonomin hållbart sätt; att det ges möjlighet till en trygg, sund och balanserad livsmiljö; att det ordnas verksamhetsbetingelser för kommunens näringsliv; att miljöolägenheterna minskas och att den byggda miljön, landskapet samt naturvärdena värnas och att det finns områden för rekreation. (MBL § 39) Detaljplanen får inte leda till att kvaliteten på någons livsmiljö försämras avsevärt på ett sätt som inte är motiverat med beaktande av detaljplanens syfte. Genom detaljplanen får inte heller markägaren eller någon annan rättsinnehavare åläggas sådana oskäligen begränsningar eller orsakas sådana oskäligen olägenheter som kan undvikas utan att de mål som ställs för planen eller de krav som ställs på den åsidosätts. (MBL § 54.3) Skyddsbestämmelser som ska vara skäligen för markägaren kan utfärdas i detaljplanen om de anses vara nödvändiga (MBL §

²³² Denna lag har varit i kraft från 1 juli 1996 till den 1 januari 2000 under tiden som lantmäteribråer vid kusten har bestämt om kommungränserna i territorialvattnet. (483/1996 § 3-5 och § 8)

57). Detaljplanen kan innehålla skyldighet att ansluta sig till fjärrvärmenät, om bestämmelsen är nödvändig med tanke på effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträlvade luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen (MBL § 57a).

När en general- eller detaljplan görs upp för ett strandområde ska särskild vikt fästas vid landskapsfrågor. Det planerade byggandet och annan markanvändning ska lämpa sig för strandlandskapet och även för omgivningen i övrigt. När planen görs upp ska naturvård, landskapsvärden, vattenvård, vatten och avlopp, rekreationsbehov samt vattendragets, terrängens och naturens särdrag beaktas. På strandområdet ska finnas ett tillräckligt stort sammanhängande obebyggt område, vars storlek avgörs från fall till fall på grund av bl.a. strandnaturen och rekreationsanvändningen. (MBL § 73) Behovet av planering på strandområden gäller inte byggande som behövs för att bedriva jord- eller skogsbruk eller fiskeri eller byggande för sjöfartens behov (MBL § 72 mom. 3(1, 3)). Kommunen kan i sin byggnadsordning anvisa områden som är undantagna från krav av en detaljplan eller en generalplan med rättsverkningar eftersom byggande som förutsätter planering inte kan förväntas där på grund av områdets läge och området inte har några särskilda natur- och landskapsvärden och det inte finns något behov av att använda det för rekreation (MBL § 72 mom. 4).

I Sverige är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (PBL kap. 1 §). Ut till gränsen för territorialhavet är det således kustkommunernas rätt och skyldighet att planera. Möjligheten att reglera vattenområden i detaljplan är dock avsedd främst för sådana fall då användningen av vattenområdet har ett mer eller mindre nödvändigt samband med bebyggelse eller anläggning på land.²³³ I översiktsplanen ska framgå grunddragen om den avsedda användningen av mark- och vattenområden; hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras; hur de redovisade riksintressena och gällande miljökvalitetsnormer uppnås; hur planen samordnas med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling samt områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (PBL kap. 3 § 5). Ofta innehåller översiktsplanen information som rör avloppshantering, t.ex. särskilt skyddsvärda vattendrag, områden med känsligt grundvatten eller planerad utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp i framtiden. I allmänhet framgår inte om någon riksintresseavvägning har skett inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen. Det är enligt Miljöprocessutredningen²³⁴ bara i vindkraftsärenden som kommunens översiktsplaner

²³³ Prop. 2009/10:170 s. 196.

²³⁴ SOU 2009:45 s. 96.

finns med i diskussionen. I ett sådant ärende gjorde Miljööverdomstolen²³⁵ den bedömningen att etableringen inte kunde anses påtagligt skada området av riksintresse för kulturmiljön. Under målets handläggning i Miljööverdomstolen hade kommunen antagit en ny översiktsplan. I översiktsplanen som överensstämde med bolagets ansökan redovisades det aktuella området som lämpligt för vindkraft. Miljööverdomstolen ansåg att en välunderbyggd översiktsplan hade stor betydelse för bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd. Med hänsyn till att det aktuella området var det enda som kommunen hade pekat ut som lämplig plats för vindkraft fann Miljööverdomstolen att den utredning bolaget presenterat fick anses vara tillräcklig för en bedömning av lokaliseringen. Miljööverdomstolen fann sammantaget att det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling enligt 1 kap. 1 § miljöbalken talade för bifall till bolagets ansökan vid prövning enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. De motstående intressena var inte av sådan vikt att de utgjorde hinder för en vindkraftsetablering på platsen.

I en detaljplan får kommunen bestämma hur allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt ska skyddas, och hur allmänna platser som kommunen inte ska vara huvudman för ska användas och utformas (PBL kap. 4 § 8) samt skydd mot störningar (PBL kap. 4 § 12). I vissa fall ska kommunen med detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för vindkraftverk (PBL kap. 4 § 3). Detaljplanen kan också ange krav på avloppsanläggningar. I närheten av känsliga vattendrag och inom områden med skyddsvärd natur, t.ex. skyddade områden enligt Natura 2000, naturreservat eller nationalparker, kan särskilda krav ställas på avloppsanläggningar.

6.3 Havsplanering (åtgärdsprogram)

Europaparlamentet påpekar att man inte har lyckats ta itu med problemet om kustområdets försämring som helhet utan att de beslut som har fattats och de åtgärder som har vidtagits har gällt en isolerad verksamhet. För att den befintliga planering hittills har varit inriktad på markanvändning, har man inte lyckats ta hänsyn till hur viss kustverksamhet påverkar annan verksamhet som bedrivs i samma region.²³⁶ I det finländska förslaget till havsförvaltningsplan påpekar man att man bör både i de nationella och internationella planerna av havsområdena ta

²³⁵ Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005, mål nr M 2966-04.

²³⁶ Europaparlamentets resolution 2008 punkterna D och E.

hänsyn till att minimera belastningen från fysiska störningar som muddring, deponering, utnyttjande av havsbottens naturresurser, kablar och rörledningar under vattnet samt övrigt byggande.²³⁷

Fysisk planering i kust- och havsområden brukar definieras som en process där offentliga myndigheter analyserar och fördelar den rumsliga och tidsmässiga utbredningen av mänsklig verksamhet i havsområden för att uppnå ekologiska, ekonomiska och sociala mål. Den fysiska planeringen i kust- och havsområden bör ta hänsyn till områdets samtliga egenskaper: storlek, intensitet och egenskaper hos de havsrelaterade användningsområdena, miljöns sårbarhet samt administrativa och politiska struktur.²³⁸ Det marina direktivet är inriktat på övergripande kumulativa effekter, snarare än på att reglera enskilda användningsområden för sig.²³⁹

Det krävs ett tydligt och sammanhållet regelverk som bidrar till samstämmighet mellan olika politikområden och främjar integrering av miljöfrågor i annan politik för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i marina miljön i överensstämmelse med ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG skäl 9). Enligt Europa kommissionens färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden²⁴⁰ är den fysiska planeringen ett verktyg för bättre beslutsfattande. Den erbjuder en ram för jämkning mellan konkurrerande mänskliga verksamheter och hanteringen av deras påverkan på havsmiljön. Målet är att finna en balans mellan sektorsanknutna intressen och ett hållbart utnyttjande av havsresurserna, i linje med EU:s strategi för en hållbar utveckling.²⁴¹ Europa parlamentet påpekar att man har underlåtit i tillräckligt hög grad låta företrädare för alla sektorer delta i planeringen och genomförandet av åtgärder som syftar till att få bukt med problemen i synnerhet i kustområdena, vilket har resulterat i att vissa sektorer lider skada. För att genomföra en integrerad förvaltningspolitik måste det i kustområden göras en planering av användningen för befolknings- och turiständamål och för ekonomiska ändamål samt av landskapsvård och miljöskydd.²⁴² De tio principerna för fysisk planering i kust- och havsområden enligt Europeiska gemenskapernas kommission är:²⁴³

- 1) Fysisk planering i havsområden anpassad till området och typen av verksamhet

²³⁷ Miljöministeriet 2012 s. 72.

²³⁸ KOM(2010) 771, s. 2–4.

²³⁹ KOM(2012) 662 s. 4.

²⁴⁰ KOM(2008) 791.

²⁴¹ <http://ec.europa.eu/environment/eussd>

²⁴² Europaparlamentets resolution 2008 punkterna G och H.

²⁴³ KOM(2008) 791 s. 9–12.

- 2) Fastställande av mål som vägledning för den fysiska planeringen i havsområden
- 3) Insyn i utarbetandet av fysisk planering i kust- och havsområden
- 4) Aktörernas deltagande
- 5) Samordning inom medlemsstaterna – förenklade beslutsprocesser
- 6) Säkerställande av den rättsliga effekten av nationell fysisk planering i kust- och havsområden
- 7) Gränsöverskridande samarbete och samråd
- 8) Övervakning och utvärdering införlivas med planeringsprocessen
- 9) Sammanhängande fysisk planering på land och i havsområden – kopplingen till den integrerade förvaltningen av kustområden
- 10) En stark data- och kunskapsbas²⁴⁴

Europaparlamentet, som välkomnade denna färdplanen för fysisk planering i kust- och havsområden, vilken grundar på en ekosystembaserad strategi och utarbetandet av tio principer för den fysiska planeringen i kust- och havsområdena, ansåg att detta sektorsövergripande instrument är centralt för genomförandet av en integrerad havspolitik. Parlamentet uppmanade kommissionen att 2011 lägga fram ett förslag till direktiv om fysisk planering i kust- och havsområden eller föreslå vilken typ av instrument som är mest lämpligt för att säkerställa överensstämmelsen mellan direktivet om fysisk planering i kust- och havsområden och andra befintliga direktiv (direktivet om integrerad förvaltning av kustområden och Natura 2000 samt ramdirektivet om en marin strategi).²⁴⁵ Detta direktiv förbereds men är ännu inte utfärdad.

Europeiska unionen – som uppmanar medlemsstater att planera verksamheten i havsområden – påpekar att stabilitet, förutsägbarhet och insyn är centrala faktorer i förvaltningen av kust- och havsområden för att garantera en optimal och hållbar utveckling av den ekonomiska verksamheten och ny tillväxt och sysselsättning till havs, däribland fortsatt utveckling av förnybara energikällor som vind- och vågenergi, utan att det påverkar mer traditionell verksamhet. Europaparlamentet anser att förvaltningen av ett intensifierat och mer konkurrenskraftigt och ekosystembaserat utnyttjande av havet kräver en samordnad, rationell och gränsöverskridande fysisk planering i kust- och havsområden som ett neutralt instrument, som har potential att avsevärt bidra till genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi, vilket skulle underlätta samexistensen mellan olika typer av användning av

²⁴⁴ I Finland samlas data om undervattenmiljö i hela havsområden via programmet för inventering av den marina undervattenmiljön (VELMU), i Sverige utreds kunskapsunderlag som rör havet, se SOU 2011:56.

²⁴⁵ Europaparlamentets resolution 2010 om en integrerad havspolitik nr. 28.

havet.²⁴⁶ En rumslig strategi behövs också för att integrera övergångsområdet mellan land och hav, som omfattas av processen för den integrerade förvaltningen av kustområden (ICZM), med havsplaneringen.

Europaparlamentet föreslår att man utvärderar möjligheterna för olika sektorer att gemensamt utnyttja havsområdet (t.ex. för sjöfart, förnybar energi/vindkraft och vattenbruk). Europaparlamentet framhåller den stora betydelsen av EU:s fysiska planering i kust- och havsområden och dess användning för kustregionerna, i synnerhet för de yttersta randområdena, och betonar att det är nödvändigt att skydda de ur miljösynvinkel känsligaste biogeografiska marina regionerna och samtidigt garantera att fiskerisektorn kan utnyttja resurserna på ett hållbart sätt.²⁴⁷ Att lösa problem i fysiska planer innebär att enskilda projekt antas ställas inför färre svårigheter för samtycke om projektledarna och tillståndsmyndigheten kan under beslutsprocess lita på de övergripande planerna som är baserade på förhands och lämplighets bedömningar som har genomförts på den rumsliga nivån. Riktlinjer för genomförandet av EU: s naturvårdslagstiftning i flodmynningar och kustzoner²⁴⁸ betonar behovet av nödvändiga uppgifter både om målen för naturskydd och utvecklingsmål för hamnar och hamnrelaterade verksamhet i den fysiska planeringen. Bedömningar på den strategiska plannivån kan förenklas när behandling av enbart projektrelaterade uppgifter undviks. Samlade effekterna av projekt bör identifieras och bedömas redan under utarbetandet av fysiska planer.

Åtgärdsprogrammet i det marina direktivet (2008/56/EG art. 13) omfattar element som kan sammanföras i form av havsplan. De första stegen i åtgärdsprogrammet, som bör vara inrättade senast 2013, är att etablera geografiska skyddsåtgärder för att bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina bevarande- och skyddsområden som har tillräcklig mångfald i ekosystemen, t.ex. i enlighet med habitatdirektivet och fågeldirektivet samt övriga avtal. Medlemsstaterna bör kontakta internationella organisationer samt behöriga myndigheter hos gemenskapen om de anser att mänsklig verksamhet som styrs av dem kommer att ha betydande inverkan på deras marina miljö. Åtgärdsprogrammen i sin helhet bör vara utformade senast 2015 och i kraft senast 2016 (2008/56/EG art. 5.2(b)). Åtgärdsprogrammen ska innehålla de samlade åtgärder som utformats för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i marina vatten med beaktande av gemenskapslagstiftning särskilt följande:

²⁴⁶ Europaparlamentets resolution 2010 om en integrerad havspolitik nr. 26–27.

²⁴⁷ Europaparlamentets resolution 2010 om en integrerad havspolitik nr. 29–30.

²⁴⁸ GUIDELINES ON THE IMPLEMENTATION OF THE BIRDS AND HABITATS DIRECTIVES IN ESTUARIES AND COASTAL ZONES s. 23–25.

- direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område,
- direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse,
- direktiv 2006/7/EG om förvaltning av badvattenkvaliteten,
- kommissionens beslut 2010/477/EU om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten.

Innehållet av åtgärdsprogrammet styrs ytterligare av åtgärdstyperna (2008/56/EG bilaga VI):

1. Kontroller av påverkan: förvaltningsåtgärder som reglerar den tillåtna omfattningen av en mänsklig aktivitet.
2. Kontroller av effekt: förvaltningsåtgärder som reglerar den tillåtna graden av störning av en faktor i ekosystemet.
3. Kontroller av rumslig och tidsmässig utbredning: förvaltningsåtgärder som reglerar var och när en aktivitet är tillåten.
4. Åtgärder för samordning av förvaltning: verktyg för att säkerställa en samordnad förvaltning.
5. Åtgärder för att förbättra möjligheterna att spåra marina föroreningar, där detta är möjligt.
6. Ekonomiska incitament: förvaltningsåtgärder som gör att de som nyttjar de marina ekosystemen har ekonomiskt intresse av att agera på sätt som bidrar till att målet med en god miljöstatus uppnås.
7. Verktyg för förbättring och återställning: förvaltningsverktyg som vägleder mänskliga aktiviteter för att återställa skadade komponenter i marina ekosystem.
8. Kommunikation, medverkan av berörda parter och information till allmänheten.

Havsplaneringen innehåller fördelningen av havet i zoner för vilka används i varierande grad styrning av aktiviteterna och konfliktlösningsmekanismer. BALANCE²⁴⁹ fördelar zonerna i fyra olika områden: zoner för allmänna aktiviteter, zoner exklusivt för vissa aktiviteter, riktade förvaltningszoner och zoner med begränsad tillgång. Enligt denna fördelning besitter inte bevarande av den biologiska mångfalden en skild zon utan tillhör i omväxlande grader i olika zoner. Bevarande anses vara en typ av mänsklig aktivitet som ska balanseras med andra aktiviteter i havsplaneringen även om biologisk mångfald är ett prioriterat mål.

²⁴⁹ BSR INTERREG IIIB Neighbourhood Programme, med syfte att utveckla verktyg för att främja en gränsöverskridande och sektorsövergripande förhållningssätt till marin fysisk planering i Östersjön. BALANCE s. 46–48.

Zoner med begränsad tillgång omfattar striktaste regler, därefter följer zoner exklusivt för vissa aktiviteter och därefter riktade förvaltningszoner som är tänkta att innehålla varierande typ av aktiviteter i olika delar. Zonerna för allmänna aktiviteter innehåller de minst strängaste bestämmelser för användning av området. Fördelning av havet till zoner anses förmå utsträcka till ekonomiska zonen bara om angränsande kuststaterna beslutar gemensamt om det.

Förutom bestämmelser om områdesfördelning, innehåller UNCLOS inte direkta bestämmelser om fysisk planering i kust och havsområden. Därför gäller det att analysera vilka begränsningar som fastställs av UNCLOS.²⁵⁰ Territorialvattnen ingår redan i princip i det finska och svenska plansystemet. Liksom i Sverige har kommunerna i Finland ansvaret att planera ut till territorialhavsgränsen, men i Finland finns förutom ett heltäckande samkommunalt regionplanesystem med statlig styrning och fastställning. För ekonomiska zonen gäller särskilda regler, lagen om Finlands ekonomiska zon (26.11.2004/1058), som innebär att statsrådet beslutar om utnyttjande och konstruktion i den ekonomiska zon (kap 3 § 6-7). I Sverige har regeringen behörighet i den ekonomiska zonen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992: 1140) och lagen om kontinentalsockeln (1966:314).

Den fysiska planeringen av kust- och havsområden ses i Finland som ett viktigt verktyg för att utveckla en integrerad havspolitik i Europa. Det centrala operativa målet anges vara att utveckla lagstiftningen om planeringen av de marina regionernas användning samt styrningen, övervakningen, anvisningen och informeringen så att den bättre beaktar de principer som har avtalats om den fysiska planeringen av kust- och havsområden på EU- och Östersjönivå. Viktigt anses vara att man främjar även forskning och kartläggningar med vilka belastningen från fysiska störningar (muddring, deponering, utnyttjande av havsbottnens naturresurser, kablar och rörledningar under vattnet samt övrigt byggande) kan minimeras inom den fysiska planeringen av kust- och havsområden samt begränsas lokalt och på en nivå som inte äventyrar habitatet och havsbottnens ekologiska processer.²⁵¹ Havsförvaltningsplanens åtgärdsprogram kan utarbetas för att gälla havsvatten i sin helhet eller för regionala helheter som definieras på basis av egenskaper eller verksamhet som inverkar på dem. Miljöministeriet fastställer och bereder i samarbete med NTM-centralerna och övriga myndigheter och inrättningar åtgärder som gäller havsvatten i sin helhet och ansvarar för det internationella samarbetet i anknytning till dem. NTM-centralen bereder åtgärdsprogrammet på sitt verksamhetsområde. Den samordnande NTM-centralen ska samla

²⁵⁰ Legal Aspects of Maritime Spatial Planning 2008 s. 8.34.

²⁵¹ Miljöministeriet 2012 s. 72.

in och samordna åtgärdsprogrammen som sedan fogas till havsförvaltningsplanen. Övriga myndigheter och inrättningar ska sända de uppgifter som rör deras eget verksamhetsområde och som behövs för åtgärdsprogrammet till NTM-centralen och deltar i utarbetandet och verkställandet av åtgärdsprogrammet inom sina egna verksamhetsområden. I åtgärdsprogrammet presenteras de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön och genomförandet av dem med beaktande av sociala och ekonomiska konsekvenser och kraven på hållbar utveckling samt de åtgärder som presenteras i vattenförvaltningsplanerna. Dessutom ska det framgå hur åtgärderna bidrar till att uppnå de uppställda miljömålen. Åtgärdsprogrammen ska även innehålla regionala skyddsåtgärder som främjar enhetliga och representativa nätverk av marina skyddsområden. (Statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen 980/2011 § 11, § 13)

I Sverige föreskrivs i miljöbalken (kap. 5) om åtgärdsprogram som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm (MB kap. 5 § 4). Havspaneringsutredningen har överlämnat ett förslag till havspaneringslag och – förordning²⁵² som skulle avse det svenska territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon. Enligt författningsförslaget skulle tre havspan upprättas: en för Bottniska viken, en för Östersjön och en för Västerhavet. Havspanen för Bottniska viken skulle omfatta havsområdena utanför vattendistriktet Bottenviken och Bottenhavet samt Öregrunds kustvatten.²⁵³ På grund av miljöbalkens allmänna bestämmelse är det föreskrivet speciellt om åtgärdsprogrammet enligt det marina direktivet i havsmiljöförordningen. Enligt havsmiljöförordningen (§ 6) ska Sveriges havsområden delas i två förvaltningsområden som är Nordsjön och Östersjön. Kommunerna antas bli betydelsefulla samverkansparter för Havs- och vattenmyndigheten, framför allt när det gäller havspanering²⁵⁴. Åtgärdsplanerna ska vara förenliga med bestämmelser om skydd av vatten som genomför vattenmiljödirektivet, avloppsdirektivet, badvat- tendirektivet och direktivet om prioriterade ämnen, annan relevant EU-lagstiftning eller relevanta internationella avtal (HMF § 25). Åtgärdsplanerna ska även vara förenliga med bestämmelser om skydd av områden och arter som genomför fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet, regionala havskonventioner samt andra internationella avtal (HMF § 25). Havs- och vattenmyndigheten ska ge regeringen möjlighet att pröva förslaget till åtgärdsprogram om det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än hållbar utveckling enligt miljöbalken (kap. 1 § 1) eller om en annan myndighet eller kommun har begärt det för att förslaget

²⁵² För närvarande bereds en ny lag i regeringskansliet och den förväntas träda i kraft under 2013. Havs- och vattenmyndigheten förbereder uppbyggnaden av ett nytt system för havspanering tillsammans med länsstyrelser, myndigheter, kommuner med flera.

²⁵³ SOU 2010:91 s. 37–45.

²⁵⁴ SOU 2010:8 s. 168.

inte anses vara förenligt med deras verksamhet eller inte är rimligt; eller om förslaget allvarligt avviker från bestämmelserna om havsmiljöförvaltningen (HMF § 27). Havs- och vattenmyndigheten fastställer åtgärdsprogrammet (HMF § 28).

Ett åtgärdsprogram i Sverige får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormer. Programmet ska innehålla uppgifter om miljö kvalitetsnormer som ska följas. Dessutom ska åtgärdsprogrammet omfatta uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda. Uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder ska behandlas. Åtgärdernas inverkan på miljö kvalitetsnormerna bör följas samt den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs. Även de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt är avsedda att finansieras ska inkluderas. Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. (MB § 6)

7 SLUTSATSER

7.1 Styrning av havsförvaltningen

Den gemensamma uppfattningen inom den europeiska unionen är enligt det marina miljödirektivet att verka för god miljöstatus i den marina miljön genom att sträva att uppnå miljömålen och främja hållbar utveckling i den marina miljön. Som verktyg för att främja denna målsättning har tillsynen med hjälp av miljöindikatorer systematiserats, övervakningen och tillhörande åtgärder planerats, skydd för värdefulla marina miljö och mångfalden av livet i havet prioriterats samt med förhandsplanering syftats till att finna av miljö- och utvecklingssynpunkter bästa lokalisering för verksamheter i den marina miljön. Som övergripande princip betonas försiktighetsprincipen men också principen att miljöförstörningar företrädesvis hejdas vid källan och att inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser, är viktiga principer. För att öka förebyggande åtgärder är planeringen som innehåller jämkning av både skydd och utveckling väsentligt för att nå hållbar havsutveckling. En tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och enskilda främjar principen att förorenaren ska betala. Proportionalitetsprincipen som betonar möjligheten till utveckling medför jämvikt till försiktighetsprincipen. För att inte förhindra utveckling för nyttjandet av havet tillbringar proportionalitetssynvinkeln behovet att motivera planeringen och tillstånd med den information av konsekvenser som finns och med analysen av risker. Den otillräckliga förståelsen av ekosystem och människans verksamhets påverkan i den marina miljön betonar dock försiktighetsprincipens vikt i beslutsfattandet.

Ekosystemansatsen och den integrerade kustförvaltningen utbjuder ramar för att analysera och uppbygga förvaltning kring hållbar havsutveckling. Ekosystemansatsen lyfter upp frågan om vem som gör samhällliga valet av målen för hållbar havsutveckling och vilka målen är. Målen är internationellt bearbetade tillsammans och föreskrivs i form av internationella konventioner berörande havet, såsom havsrättskonventionen och MARPOL, samt inom EU som direktiv som berör havet direkt och indirekt. Nationellt har EU:s medlemsstater presenterat inom dessa ramar sina målsättningar för havsutveckling som första fas i havsförvaltningen när de har införlivat det marina direktivet. Inom staterna styr dessa målsättningar regionala och kommunala mål för lokal havsutveckling. I Finland är de allmänna miljömålen som syftar till att leda till en god miljöstatus i den marina miljön definierade i en under miljöministeriets ledning utarbetad rapport som är fastställd som Statsrådets beslut. I Sverige är miljömålen föreskrivna av Riksdagen och preciserade av Regeringen i form av generationsmål, miljö kvalitetsmål

och etappmål inom prioriterade områden. Havs- och vattenmyndigheten föreskriver om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Ekosystemansatsen betonar att förvaltningen bör ske på lägsta lämpliga nivå. Även integrerade kustförvaltningen påpekar det samma genom att framhäva de lokala särdragen. Detta fordrar att expertis och information är tillgängliga på alla förvaltningsnivåer och att ansvarsfördelningen är tydlig.

Utvidgandet av territorialhavet från 4 nautiska mil till 12 nautiska mil med stöd av förenta nationers havsrättskonvention ledde till gemensam territorialgräns i havet mellan Finland och Sverige i Kvarkenområdet. Det har ökat behovet av samarbete förutom gällande gränsälvar också i havsrelaterade frågor. Erfarenheterna från gränsöverskridande samarbete i gränsälvar (Könkämäälven, Muonioälven samt den del av Torneälven och de sjöar i vilka riksgränsen mellan Finland och Sverige löper) ger värdefull kunskap av utmaningar och modeller för gränssamarbete. Den nya gränsälvsöverenskommelsen²⁵⁵ har ändrats så att beslutanderätten behålls hos vardera staten vilket betonar ansvarsfördelningen. Samverkan mellan båda staters myndigheter framhävs av målsättningen att nå gemensamma program och planer, samordna kvalitetsmål för vattenmiljön samt övervakning. Parterna har upprättat ett mellanstatligt samarbetsorgan som har rätt att yttra sig, överklaga och göra en framställan om rättelse av överträdelse samt rätt till information inom sitt verksamhetsområde. Överenskommelsens (2010:897 art. 2) syfte är att trygga möjligheterna för båda parterna till skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionens intressen och att förebygga olyckor. Parterna ska samordna de program, planer och åtgärder i avrinningsdistriktet som behövs för att uppnå de mål som bestäms för vattnets kvalitet och vattnets hållbara nyttjande, samt i övrigt främja samarbetet mellan parterna i vatten- och fiskefrågor. Särskild vikt ska fästas vid (2010:897 art. 2 .2) att uppnå gemensamma kvalitetsmål för yt- och grundvatten; naturvård, kulturmiljövård och miljöskydd samt för hållbart nyttjande av vattenresurserna, och skydd och hållbart nyttjande av fiskbestånden.

Miljöaspekterna som sektorövergripande ansats vid havet införlivas i EU:s kustmedlemsstater via det marina direktivet. Miljöansatsen har lyft fram ekosystem i egenskap av enheter som bevarar livet. Ekosystemansats är hierarkisk till natur på ett sätt som gör det utmanande att ta hänsyn till alla konsekvenser av människans

²⁵⁵ Lagen (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland (Sverige) samt Republikens presidents förordning (FördrS 91/2010) om sättande i kraft av gränsälvsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige (Finland).

verksamhet i ekosystem. Komplicerad samverkan av orsak till förändringar betonar behovet av försiktighet medan förståelsen ökar. Även förmågan att ändra planer och beslut på grund av ny information är viktig. Det minskar dock förutsägbarheten av myndighetsutövande och kräver därför fördelning av ekonomiska insatser: den som drar nytta av möjligheter till verksamhet bär också ekonomiskt ansvar av olägenheter. Och den som har i god tro investerat på tillåten verksamhet ska stödjas om nya bevis av risker orsakar orimliga ekonomiska förluster på grund av att planer ändras eller tillstånd återkallas eller villkor ändras.

7.2 Havsförvaltningen

Havet omfattas för tillfället av tre sektorsövergripande planeringssystem: områdesplaner, (vatten)förvaltningsplaner och havsförvaltningsplaner som är delvis ännu under beredning. Områdesplaneringen är en kommunal eller samkommunal angelägenhet. Både i Finland och i Sverige hör det till kommunerna att planera områden ända till den yttre gränsen av territorialhavet. Samordning av kommunernas områdesplanering är obligatoriskt i Finland som regionalplanering på landskapsnivå medan det är frivilligt i Sverige. Landskapsplanen som kan omfatta territorialvattnet godkänns i Finland av en samkommun, landskapsförbundet, och fastställs av Miljöministeriet/Statsrådet. Områdesplaneringen har i den marina miljön hittills berört närmast kustområden vilkas användning kräver huvudsakligen en områdesplan med rättsverkningar i båda länderna. I Finland är stränderna delvis skyddade via Statsrådets beslut om strandskyddsprogram men övrigt kan kommunen bestämma hur långt stränderna är skyddade med den kommunala byggnadsordningen. I Sverige gäller strandskydd vid havet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddet kan dock upphävas med detaljplan. Även i Finland krävs det en generalplan med rättsverkningar eller en detaljplan för att använda strandområden. Undantag av denna regel är byggande för jord- och skogsbruk, fiskeri, försvaret, gränsbevakningen, sjöfarten samt byggandet av ekonomibyggnader i samband med befintligt bostadshus. Kommunen kan i byggnadsordningen anvisa områden som är undantagna av planeringsbehovet på grund av att det inte förväntas byggande som förutsätter planering orsakat av området läge. Detta förutsätter att området inte har särskilda natur- eller landskapsvärden och att det inte finns behov att använda området för rekreation. Områdesplanering i den ekonomiska zonen anses vara möjligt enbart i samverkan med angränsande kuststater även om naturtillgångarna hör till kuststaternas suveränitet och de har jurisdiktion att fordra tillstånd för att bedriva viss verksamhet i den ekonomiska zonen och för att skydda den marina miljön.

Vattenförvaltningen har ansvar för utsläppen i havet via flodmynningar samt för övervakning av kustvattnens tillstånd en sjömil från baslinjen vid kusten samt övervakning av kemiska status i vattenpelaren även i det övriga territorialhavet. I båda länderna är det statliga regionala organ (NTM-central/länsstyrelse) tillsammans med ett samarbetsorgan med bred representation av sakkunniga (styrgrupp/vattendelegation) som sköter om (vatten)förvaltningsplaneringen. (Vatten)förvaltningsplanerna uppförs i båda länderna i fem avrinningsdistrikt (vattenförvaltningsområden/vattendistrikt). I Finland bereder den samordnande NTM-centralen (i Kvarken NTM-centralen i Södra Österbotten) ett utkast till (vatten)förvaltningsplan för en styrgrupp som utnämns av Miljöministeriet. Statsrådet godkänner alla fem (vatten)förvaltningsplaner. I Sverige är en länsstyrelse vid varje vattendistrikt vattenmyndighet (i Norra kvarken Norrbottens länsstyrelse). Vattendelegationen vid länsstyrelse beslutar om (vatten)förvaltningsplanerna. (Vatten)förvaltningsplanerna anses i Finland styra myndighetsutövande och i Sverige vara planeringsunderlag för myndigheter och kommuner. De är inte direkt bindande i förhållande till enskilda men bör påverka utsläpp från verksamheter genom tillståndsprövningen.

Kommunen bör se till, om behovet hos en större grupp av invånare eller hälsoskäl eller miljöskyddsskäl kräver det, att åtgärder vidtas för inrättande av ett vattentjänstverk som motsvarar behovet av avloppshantering. Tillsynsmyndigheter i Finland är NTM-centralen samt den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. I utvecklingsplanen för vattentjänster ska särskild uppmärksamhet ägnas ordnandet av vattentjänsterna i områden för vilka finns en gällande general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen eller för vilka det är aktuellt att utarbeta en general- eller detaljplan samt i områden som omfattas av miljöskyddsföreskrifter som har utfärdats med stöd av miljöskyddslagen. I Sverige utövar länsstyrelsen tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster. Vid tillståndsprövningen för reningsverk för rening av avloppsvatten görs en helhetsbedömning av utsläppsområdets status. En allmän va-anläggning får inte ordnas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. Gällande industri och annan miljöfarlig verksamhet är det Regionförvaltningsverken i Finland samt i Sverige Mark- och miljödomstolar eller i vissa slag av verksamheter miljöprövningsdelegationer vid Länsstyrelser som beviljar tillstånd inom territorialgränserna. Tillsynsmyndigheter är NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten samt länsstyrelsen eller kommunen i Sverige.

Havsförvaltningen består av fyra delar: fastställandet av god miljöstatus samt miljömål och tillhörande indikatorer, övervakning, planering samt beviljandet av tillstånd. Behovet av samverkan mellan aktörer ökar på grund av ekosystemtän-

kandet. Även om ekosystemansatsen betonar helhetsperspektivet, är det praktiskt nödvändigt att fördela ansvaret av den marina miljön regionalt. Behörighet att planera och övervaka havsbotten (kontinentalsockeln) och dess underlag samt vattenpelaren och havsytan (med hänsyn även till luftrummet ovanför havet) har fördelats mellan kuststater och övriga stater samt regionalt och mellan olika förvaltningssektorer inom länderna. Kommunerna och de lokala samfundet har en mindre roll i havsförvaltningen än så länge samtidigt som det anses kräva ökat samarbete mellan stat och kommun samt internationellt/nationellt/regionalt/lokalt för att samordna all tryck på marina områden. Äganderätten påverkar fortfarande bevarandet och verksamhet i kustområden i form av krav på ersättning vid inskränkningar i äganderätten även om var och en enligt 20 § 1 mom. i Finlands grundlag bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. I Sverige ska enligt Regeringsformen (kap.1 § 2 mom. 3) det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. I det övriga havsområdet är det frågan om vilken stat som har jurisdiktion att ansvara över bevarandet av mångfalden och rätt att bestämma om nyttjandet av ekosystemtjänsterna.

Förutom den regionala fördelningen är ansvaret berörande den marina miljön fördelat funktionellt. Det är speciellt denna ansvarsfördelning som kräver samverkan på alla administrativa nivåer. Hur försäkras det att helheten skapar grund för förutsättningarna för en hållbar havsutveckling? Detta kräver en sektorsövergripande myndighet som samordnar de sektoriella utvecklingsbehoven och anpassar dem till ekosystemets bärkraft. Havsplaneringen som en del av havsförvaltningen, minskar alltså inte behovet av den expertis som finns inom sektorsplaneringen. Det är frågan om att dessutom tillägga en samordnande organ. I Sverige är denna myndighet Havs- och vattenmyndigheten och i Finland Miljöministeriet/Statsrådet. Legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen i förvaltningsrätten kräver att det föreskrivs i författningar inte bara om myndigheters behörighet utan även om mål och åtgärder som anses vara tillåtliga och/eller nödvändiga för att nå de föreskrivna målen. Sektorsmyndigheterna har till uppgift att främja sina målsättningar vilket gör det nödvändigt att utpeka en ansvarig myndighet som ansvarar för helheten, det marina ekosystemet. Övervakning av konsekvenser behövs på bred bas, både för att nå god miljöstatus och för att samordna havsbundna aktiviteter. Rättslig reglering behövs även för att säkerställa att övervakningsinformationen påverkar myndighetsutövandet.

Havsförvaltningen sköts av statliga organ i båda länderna. Havsförvaltningen består av en havsförvaltningsplan för territorialvattnet och ekonomiska zon i Finland. Sveriges havsområden delas i Nordsjöns och Östersjöns förvaltningsområden. I Finland godkänner Statsrådet en havsförvaltningsplan som samordnas av

Finlands miljöcentral. Egentliga Finlands NTM-central samordnar vattenvården som berörs av havsförvaltningsplanen. Den regionala samordningen sköts av respektive NTM-central. I Sverige fastställer Havs- och vattenmyndigheten övervakningsprogrammet samt åtgärdsprogrammet. Regeringen bör ges möjlighet att pröva förslaget till åtgärdsprogram i vissa fall när det rör allmänt intresse av synnerlig vikt eller om en annan myndighet eller kommun har begärt det. Det föreslås att de befintliga regionala organ tillsvidare får ansvar att genomföra den regionala havsplaneringen. Havsförvaltningsplanerna styr myndighetsutövande i Finland men de anses inte vara direkt bindande för enskilda. I Sverige har myndigheterna och kommunerna ansvar att miljö kvalitetsnormerna följs.

Ekosystemansatsen kräver att man undersöker effekterna av verksamheterna och säkerställer att de tas hänsyn till. Detta framför krav på tillsyn och övervakning. Att utreda effekterna av verksamheterna är en fråga som är förbunden till naturvetenskaplig information i form av biologiska, kemiska samt fysiologiska påföljder när det är frågan om konsekvenser för miljön. Dessutom kräver hållbar utveckling att följder för kustsamhällen och skärgårdssamhällen samt havsbundna aktiviteter utreds. Den integrerade kustförvaltningen har framhåvt att ta hänsyn speciellt till de långsiktiga effekterna av verksamheterna samt att bevara de naturliga processerna och att respektera ekosystemens bärkraft. Det kräver en regelbunden uppföljning av effekterna samt anpassning under successiv process. Effekterna av verksamheterna har en nära anknytning till ekosystemansatsens fordran att prioritera bevarandet av ekosystemets struktur och funktion. När effekterna är utredda bör det vara möjligt att ändra regler för verksamheter via verksamma grensvärden av utsläpp, gränser för nyttjandet av ekosystem samt skydda områden för att bevara inte enbart speciellt värdefulla områden utan även den biologiska mångfalden. Helcom har bidragit speciellt till dessa frågor kring Östersjön.

7.3 Havsrelaterade verksamheter

Havet som ekosystem berörs av havsbundna aktiviteter såsom att erbjuda livsmiljö vid kusterna för människor, djur och växter; att erbjuda möjligheter för rekreation; möjlighet att använda havet till transport av människor och varor; för att producera energi ur havet samt näringslivets övriga nyttjandefunktioner. Både den integrerade kustförvaltningen och ekosystemansatsen påpekar att förändringarna är ofrånkomliga vilket understryker att sträva för den lämpliga jämvikten och samordningen mellan bevarande och nyttjande.

Havsrelaterade verksamheter styrs av sektorslagstiftning främst genom tillstånden. I den ekonomiska zonen beviljar Statsrådet/Regeringen tillstånd till ekono-

miskt nyttjande av naturtillgångar samt när det är frågan om uppförandet och användning av konstjorda öar, anläggningar och konstruktioner. För marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen krävs i Finland en anmälan till Arbets- och näringsministeriet som kan förbjuda forskningsprojektet. I Sverige krävs tillstånd av Regeringen till marinvetenskaplig forskning av utländska medborgare. Regionförvaltningsverket i Södra Finland beviljar tillstånd för vattenhushållningsärenden samt tagande av marksubstanser i den ekonomiska zonen i hela landet enligt vattenlagen i Finland. Vattenlagen tillämpas även angående rätt att lägga undervattenskablar och rörledningar i hela landet. I Sverige tillämpas lagen om kontinentalsockeln och därmed är det Regeringen som prövar utläggning av undervattenskablar och rörledningar i den ekonomiska zonen. För övrigt prövar Mark- och miljödomstolen tillstånd till vattenverksamhet.

Angående sjöfarten när det gäller utsläpp till vatten i territorialhavet samt ekonomiska zonen är tillsynsmyndigheter i Finland Trafiksäkerhetsverket, Finlands miljöcentral samt gränsbevakningsväsendet. I territorialhavet är även polisen tillsynsmyndighet. NTM-centralen övervakar hamnars planering och anordningar för avfallshantering. Kommunala miljövårdsmyndigheter har tillsyn över fritidsbåttrafik samt småbåtshamnar. För inrättande av en allmän farled gäller det som föreskrivs om vattenhushållningsprojekt. I dessa fall är tillståndsmyndighet Regionförvaltningsverk och tillsynsmyndighet är NTM-central. I Sverige har länsstyrelsen ansvar för tillsynen i fråga om sjöfarten när det gäller sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras genom Miljöbalken, och sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006. Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med Polisen, Tullverket och Kustbevakningen. Tillsyn över efterlevnaden av avfallshantering utövas av Transportstyrelsen. Avfallshanteringsplanen för handels- och industrihamnar samt varv för handelsfartyg ska godkännas av Sjöfartsverket. Avfallshanteringsplanen för fiskehamn ska sändas till Sjöfartsverket om Sjöfartsverket begär det. Sjöfartsverket planerar farlederna.

Allmänna fiskeriintressen övervakas i Finland av NTM-centralerna. De allmänna vattenområden är, i ärenden som gäller fiske, i besittning och vård av fiske- och viltavdelningen vid jord- och skogsbruksministeriet samt NTM-centralerna. I Sverige utövas fiskerikontroll av Havs- och vattenmyndigheten samt kustbevakningen och länsstyrelserna som har tillsyn över fiskeri.

För rekreation och turismen övervakas badvattenkvaliteten i kustvatten via badvattendirektivet i samband med vattendirektivet. I Finland ska NTM-centralerna sammanställa uppgifter om områden som på basis av Europeiska unionens lagstiftning anges som badvatten. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten ska regelbundet övervaka badvattenkvalitet. Regionförvaltningsverket styr och över-

vakar hälsoskyddet inom sitt verksamhetsområde. I Sverige ska kommunen inför varje badsäsong identifiera ytvatten som kommunen förväntar sig att ett stort antal personer kommer att bada i. De ska antecknas i badvattenregister samt beslutas om en kontrollplan för provtagning och bedömning av badvattenkvalitet. Vattenmyndigheten får besluta att badvatten inte längre bör vara antecknat i kommunens badvattenregister om det i fem år klassificerats som dåligt vattenkvalitet och om det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta åtgärder som behövs för att badvattnet skulle klassificeras som tillfredställande. Allemansrätten ökar rekreativitet både i Finland och i Sverige. Med stöd av sjötrafiklagen är det i Finland möjligt att införa regionala begränsningar på ett visst vattenområde, om det prövas vara nödvändigt till skydd för trafiken, miljön, fisket eller någon annan näring eller för allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse. I Finland kan en nationalstadspark inrättas för att bevara och vårda kultur- eller naturlandskapets skönhet, naturens mångfald eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller därtill anslutna värden i stadsbilden, sociala värden, rekreativvärden eller andra särskilda värden. Beslut om att inrätta en nationalstadspark fattas av miljöministeriet och kan inrättas på ansökan av kommunen. I Sverige är det föreskrivet i Regeringsformen att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivs om egendomsskydd. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för friluftslivet, naturvärden och kulturmiljövärden. I Miljöbalken (kap. 3 § 6) föreskrivs att mark- och vattenområden som har betydelse på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av dem anges vara särskilt viktiga.

Regionförvaltningsverken och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna är tillståndsmyndigheter i vattenhushållningsärenden i Finland. NTM-centralerna bevakar allmänna intresset i vattenhushållningsärenden vid sidan av de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna och är allmän tillsynsmyndighet i vattenangelägenheter. I Sverige prövar Mark- och miljödomstolar som första instans mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen.

Ur ett havsmiljöperspektiv väntas genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi att innebära en möjlighet för medlemsstaterna att ta hänsyn till havsbaserade vindkraftparker i deras övergripande bedömning av trycket och inverkan på havsmiljön och om huruvida det är troligt att dessa kommer att påverka uppnåendet av målen om god miljöstatus i direktivet. Enligt riksomfattande mål för områdesanvändningen i Finland ska i landskapsplaneringen anges vilka områden som bäst lämpar sig för utnyttjandet av vindkraft. Bygglov kan beviljas för uppförande

av vindkraftverk om så anges i en detaljplan samt om det i en generalplan med rättsverkningar särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. I Sverige är riksintresse för vindbruk föreskrivet i miljöbalken som anger att områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av sådana anläggningar. Energimyndigheten har som regeringens expertmyndighet uppdraget att skapa planmässiga förutsättningar för vindbruk, samt att främja en hållbar vindkraftutbyggnad genom att löpande se över riksintressen för vindbruk. Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk, om vindkraftverket omfattas av krav på bygglov.

Finland har förbjudit att lagra koldioxid geologiskt och i vattenpelaren. Geologisk lagring av koldioxid ska i Sverige prövas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Regeringen ska pröva en sådan verksamhets tillåtlighet.

Bevarandet av biologisk mångfald styrs huvudsakligen genom att inrätta skyddade områden inom vilka verksamheter som äventyrar de skyddade värden är begränsat genom strängare villkor i tillstånd eller genom andra restriktioner. Miljöministeriet leder och övervakar naturvården och landskapsvården på riksnivå i Finland. NTM-centralerna har i uppgift att främja och övervaka naturvården och landskapsvården inom sina områden. Kommunerna ska främja naturvården och landskapsvården inom sina områden. NTM-centralerna ska sammanställa uppgifter om områden som ingår i nätverket Natura 2000 och där det för skyddet av en livsmiljö eller en art är viktigt att bevara eller förbättra vattnets status. Statsrådet har bestämt att effektivisera skyddet av organismarter genom att utarbeta och genomföra ett handlingsprogram för artskydd. NTM-centralen kan bevilja undantag från fridlysningsbestämmelserna så länge en gynnsam skyddsnivå för arten bibehålls. Om ansökan gäller hela landet, beviljas undantaget av miljöministeriet. I Sverige har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för skydd av områden. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat, Skogsstyrelsen det centrala ansvaret för biotopskyddsområden och Havs- och vattenmyndigheten det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer. Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet förutom biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen ansvarar för även regionalt. Kommunen ansvarar för det områdesskydd som den har förordnat om. I Sverige ska Havs- och vattenmyndigheten inom sitt ansvarsområde ta initiativ till att de forsknings- eller bevarandeåtgärder vidtas som behövs för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för fridlysta arterna. Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om artskydd. Enligt Barlastkonventionen

anses barlastvatten från fartyg vara viktigt hot mot biologiska mångfalden i havet genom främmande arter som sprids i havet. Finland har inte ratificerat konventionen och det finns inte föreskrivet om skyldighet att ordna anordningar för att rena barlastvatten som inte innehåller kemikalier eller oljrester. Sverige ratificerade barlastvattenkonventionen 2009, men konventionen har inte trätt i kraft än. I Sverige är det dock föreskrivet att det ska finnas anordningar för mottagning av barlastvatten eller tankspolvätska även för ämnen som innehåller skadliga ämnen, vilka anses vara ämnen som kan vara skadliga för den marina faunan eller floran.

Kulturvärden bevaras som landskap. Speciellt vindkraft kan påverka havslandskap. I Finland kan Miljöministeriet besluta om att inrätta landskapsvårdsområden av riksintresse. NTM-centralen fattar beslut om övriga landskapsvårdsområden på förslag av landskapsförbunden. Bevarandet av landskap hör även i områdesplaneringen. Hänsyn till landskapet ställer krav på planers innehåll. Särskild vikt ska fästas vid att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas i landskapsplanen, generalplanen och detaljplanen. Landhöjningskusten i Kvarkenområdet anses vara ett för Finland utmärkande landskap. I Sverige anses det vara vanligt att bedömningen av verksamheter utifrån de allmänna hänsynsreglerna i Miljöbalken (kap. 2) tar upp frågor om landskapsbild. Naturlandskap kan bevaras enligt miljöbalken som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Som kulturresevat får förklaras områden i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. I frågan om markanvändning vid jordbruket kan föreskrifter ges om att ta hänsyn till natur- och kulturvärden för att skydda odlings- och kulturlandskapet. Enligt Plan- och bygglagen ska vid planläggning och i ärenden om bygglov bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan.

I havsrättskonventionen ingår inga särskilda bestämmelser om skydd av kulturarv på havsbotten i den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln. Sådana bestämmelser ingår däremot i den konvention som Unescos generalförsamling 2001 godkände om skydd av kulturarv under vatten (Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage). Varken Finland eller Sverige har ratificerat konventionen. Vid planering av allmänna farleder eller reglering av vattendrag bör utredning i Finland införskaffas ifall fast fornlämning kan komma att beröras av företaget eller planläggningen. Anmälan ska göras till Museiverket. Bestämmelserna om fornminnen bevakas även av gränsbevakningsväsendet. I Sverige ansvarar Riksantikvarieämbetet för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Statens maritima museer har en myndighetsroll inom det marinarkeologiska området.

Länsstyrelsen prövar frågor om gränsen för ett fornlämningsområde samt tillstånd som berör fasta fornlämningar.

7.4 Havsplanen

BALANCE har presenterat redskap för samordning av verksamheter i den marina miljön i form av havsplanering. Havsplaneringen rekommenderas att utföras som delning av haven till fyra zoner med olika grader av begränsningar för verksamheter för att förebygga konflikter i det marina området. De samhälleliga målsättningarna bör jämkas med vad som anses vara ekosystemets naturliga funktion samt med bevarande av biologisk mångfald. Ekosystemen är hierarkiska och större ekosystem som havet innehåller mindre ekosystem t.ex. fiskbestånd. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid processer och lokalisering av olika ekosystems interaktion. För att efterstäva detta anses en fysisk plan, havsplan, som ett lämpligt planeringsverktyg. Intresseavvägning i juridiskt bindande havsplaner är en möjlighet att rättsligt styra samstämmigheten i havsplaneringen. Både ekosystemansatsen och den integrerade kustförvaltningen påpekar att planeringen kräver ett brett perspektiv: all information, alla berörda samhällssektorer och alla berörda vetenskapliga discipliner bör vara involverade. Detta kräver ett brett deltagande samt delat ansvar, samordning mellan politikområden och partnerskap mellan regionala och lokala myndigheter. Ekosystemansatsen lyfter fram frågan om tidsmässigt och rumsligt lämpliga skalor. I Kvarkenområdet är t.ex. isförhållandena och landhöjningen särdrag som påverkar förhållandena och därmed förvaltning och planering av havsutveckling. Den integrerade kustförvaltningen söker speciellt instrument för samstämmighet mellan sektorspolitiska mål och mellan planering och förvaltning. Ekosystemansatsen innehåller även ekonomiska aspekter som inte berörs i den här jämförelsen men är behandlade i OECD:s sammanhang som grön tillväxt och inom EU:s ekonomiska tillväxt i havsutvecklingen som blå tillväxt.

Havsplanen önskas få rättsverkningar. Detta kan innehålla antingen att havsplanerna är bindande enbart för myndigheter och kommuner eller även direkt för enskilda. Är havsplanen direkt bindande bara för myndigheter och kommuner har den således styrningsverkan för samhället via myndigheternas och kommunernas verksamheter samt i form av övriga förvaltningsbeslut. Rättsverkan för enskilda aktualiseras i så fall när tillstånd anhålls i områden där en plan är upprättad. Havsplanen kan vara delvis direkt bindande även för enskilda. Då innebär själva

havsplanen förbud eller restriktioner för verksamhet. Om havsplanen är direkt bindande gentemot enskilda aktualiseras eventuellt frågan om kompensering av inskränkningar för enskilda vattenområden i kustvatten.²⁵⁶ Båda länderna har i grundlagen föreskrivit om expropriation för allmänt godkända intressen. Expropriation förutsätter full ersättning. Vid inskränkningar i enskildas rätt att använda mark skiljer grunderna för ersättning i Finland och Sverige. I Sverige föreskriver Regeringsformen från och med 2011 om rådighetsinskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. I dessa fall ersätts inskränkningar inte enligt huvudprincip i Sverige. Undantagsregler om denna huvudprincip ska föreskrivas i vanlig lag. T.ex. Miljöbalken innehåller dessa undantag. I Finland är utgångspunkten den motsatta. Det krävs en lag som är stiftad i grundlagsordning för att avvika från kravet om full ersättning. Naturvårdslagen innehåller skyldighet att tåla olägenheter som är mindre än betydelsefulla. Även angående vattenhushållning är en undantagslag i kraft som tillåter viss vattenverksamhet som inskränker egendomsskyddet.

²⁵⁶ Även rätt till rättslig prövning enligt direktiv 2011/92/EU (art. 11) för dem som anses ha tillräckligt intresse och för dem som hävdar att deras rättigheter kränks bör tas hänsyn till om havsplanen är bindande gentemot enskilda.

KÄLLOR

Adaptation to Climate Change in the Administrative Sector of the Ministry of the Environment Action Plan. Update for 2011–2012. Reports of the Ministry of the Environment 18en | 2011. Helsinki 2011.

Alexy, Robert (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. (Ursprungligen på tyska Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1986. Översättning Julian Rivers.) Oxford: Oxford University Press.

Balance 2008. Towards marine spatial planning in the Baltic Sea. *Technical Summary Report 4/4*.

The Conference of the Parties on the Convention of Biological Diversity. COP 7 Decision VII/11, 13.9.2012 <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7748>.

Direktiv 85/337/EEG (kodifierad 2011/92/EU) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktiv).

Direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten för tätbebyggelse (avloppsvattendirektivet).

Direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet).

Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet).

Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad 2008/1/EG, IPPC-direktivet)

Direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester.

Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet).

Direktiv 2001/42/EG om strategisk miljöbedömning (SEA-direktiv).

Direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet).

Direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG (badvattendirektivet).

Direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Direktiv 2008/56/EG Ramdirektiv om en marin strategi (marina direktivet).

Direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.

Direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll.

Direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

Direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid.

Direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet, kodifierad rådets direktiv 79/409/EEG).

Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (direktiv 2008/1/EG ska upphöra att gälla från och med den 7 januari 2014).

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 30 maj 2002 om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa (2002/413/EG).

Europaparlamentets resolution av den 2 september 2008 om fiske och vattenbruk inom ramen för den integrerade förvaltningen av kustområden i Europa (2008/2014(INI)). P6_TA(2008)0382.

Europaparlamentets resolution av den 21 september 2010 om tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald P7_TA(2010)0325.

Europaparlamentets resolution av den 21 oktober 2010 om en integrerad havspolitik – utvärdering av gjorda framsteg och nya utmaningar P7_TA(2010)0386.

Europaparlamentets resolution av den 20 april 2012 om översynen av det sjätte miljöhandlingsprogrammet och fastställandet av prioriteringar för det sjunde miljöhandlingsprogrammet – en bättre miljö för ett bättre liv P7_TA(2012)0147.

Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 6 februari 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma fiskeripolitiken (COM(2011)0425 – C7-0198/2011 – 2011/0195(COD)). P7_TA(2013)0040.

Erbguth, Wilfried (2011). *Recommendations for Legislative Action Regarding the Maritime Spatial Planning in Europe. BaltSeaPlan Report 31.*

European Commission (2011). Guidelines EC Guidance on the implementation of the EU nature legislation in estuaries and coastal zones. January 2011.

European Commission (2012). Guidance on aquaculture and natura 2000 sustainable aquaculture activities in the context of the Natura 2000 Network. Guidance Document on Aquaculture Activities in the Natura 2000 Network.

Eurostat (2011). *Hållbar utveckling i Europeiska unionen*. 2011 års övervakningsrapport om EU:s strategi för hållbar utveckling Sammanfattning, Luxemburg, Europeiska unionens publikationsbyrå.

Forststyrelsen (2009). *Förvaltnings- och utvecklingsplan för världsarvet Kvarkens skärgård*. Planen har skrivits av Kari Hallantie och Susanna Ollqvist. Forststyrelsens naturskyddspublikationer. Serie C 59.

Helcom and Vasab. *Baltic Sea Broad-Scale Maritime Spatial Planning (MSP) Principles*.

Helcom Rekommendation 28E/9 (adopted 15 November 2007). Development of Broad-Scale Marine Spatial Planning Principles in the Baltic Sea Area.

HVMFS 2012:18. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

Jord- och skogsbruksministeriets (2012). *Arbetsgruppspromemoria 2012:3*. Totalreform av lagen om fiske – arbetsgruppens betänkande. (Finland)

Jord- och skogsbruksministeriet / Miljöministeriet (4a/2012). *Nationellt program för avloppssystem*. (Finland.)

Kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten 2010/477/EU.

KOM (2000) 1 slutlig. Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen.

KOM (2001) 264. Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen.

KOM (2005) 670 slutlig. Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. En temainriktad strategi för ett hållbart nyttjande av naturresurser.

KOM (2007) 308. Meddelande från kommissionen av den 7 juni 2007. Rapport till Europaparlamentet och rådet: Utvärdering av den integrerade förvaltningen av kustområden i Europa.

KOM (2007) 414 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen.

KOM (2008) 534 slutlig. Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning: samstämmiga ramar inom det europeiska området för forskningsverksamhet för att främja en hållbar användning av oceaner och hav.

KOM (2008) 768. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Havsbaserad vindkraft: Åtgärder som behövs för att uppfylla de energipolitiska målen för 2020 och framåt.

KOM (2008) 791 slutlig. Meddelande från kommissionen Färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden: Att uppnå gemensamma principer för EU.

KOM (2009) 10. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Meddelande och handlingsplan för att inrätta ett europeiskt område för sjötransporter utan hinder.

KOM (2009) 147 slutlig. VITBOK Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram.

KOM (2009) 248 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet.

KOM (2009) 358 slutlig. Rapport från kommissionen till rådet och europaparlamentet. Sammanfattande rapport om bevarandestatus för livsmiljöer och arter i enlighet med artikel 17 i direktivet om bevarande av livsmiljöer.

KOM (2009) 400 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Hållbar utveckling som ett genomgående inslag i EU:s politik: 2009 års genomgång av Europeiska unionens strategi för hållbar utveckling.

KOM (2010) 593 slutlig. Rapport från kommissionen till rådet och europaparlamentet. Rapport från kommissionen om genomförandet av direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar och direktiv 1999/13/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

KOM (2010) 771 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Fysisk planering i EU:s kust- och havsområden – resultat och fortsatt utveckling.

KOM (2011) 244 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020.

KOM (2011) 381 slutlig. Rapport från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om genomförandet av EU-strategin för Östersjöregionen.

KOM (2011) 417 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken.

KOM (2011) 425 slutlig. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.

KOM (2011) 658 slutlig. Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG.

KOM (2012) 128 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet.

KOM (2012) 271 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Förnybar energi: en viktig faktor på den europeiska energimarknaden.

KOM (2012) 473 slutlig. Grönbok Kunskap i havsfrågor 2020 från kartläggning av havsbotten till havsprognoser.

KOM (2012) 491 slutlig. Rapport från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Lägesrapport om EU:s integrerade havspolitik.

KOM (2012) 494 slutlig. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Blå tillväxt möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn.

KOM (2012) 626 slutlig. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet framsteg mot Kyotomålen.

KOM (2012) 662 slutlig. Rapport från kommissionen till rådet och europaparlamentet. Utvärdering av i vad mån ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG) har bidragit till genomförandet av medlemsstaternas eller EU:s befintliga skyldigheter, åtaganden och initiativ på EU-nivå eller på internationell nivå vad gäller miljöskydd i marina vatten.

KOM (2012) 670 slutlig. Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

KOM (2012) 710 slutlig. Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020. Att leva gott inom planetens gränser.

Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19. En reformerad grundlag. (Sverige.)

Naturvårdsverket (5739/2007). Skydd av marina miljöer med höga naturvärden - vägledning. Naturresursavdelningen, Havsmiljöenhetens rapport 5739, oktober 2007. (Sverige.)

Naturvårdsverket (5782/2007). Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser rapport 5782, december 2007. (Sverige.)

Naturvårdsverket (6433/2011). Miljömålen på ny grund. Naturvårdsverkets utökade årliga redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011. Reviderad version av rapport 6420 rapport 6433, maj 2011. (Sverige.)

Naturvårdsverket (2008). Vattenverksamheter. Handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken. Utgåva 1, December 2008. Handbok 5, 2008.

Nordiska ministerrådet (2009). Hållbar utveckling – En ny kurs för Norden. Reviderad utgåva med mål och prioriteringar 2009–2012. Köpenhamn 2009.

Plan Bothnia (2012). Planning the Bothnian Sea.

Proposal for Sweden's National Implementation Plan for the Baltic Sea Action Plan. May, 2010. Article no: 2010.10.

Rainio, Riitta (2012). Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen (Utredning av olika alternativ för organiseringen av miljöförvaltningens regionala miljöuppgifter). Miljöministeriets rapporter 25/2012.

Rakennusjärjestys selvitys (2003). Suomen kuntaliitto, Ympäristöministeriö (Byggnadsordningsutredning 2003. Finlands kommunförbund, Miljöministeriet).

Regeringens proposition 1993/94:117. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Regeringens proposition 1994/95:156. Godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland om avgränsning i Ålands hav och norra Östersjön m.m.

Regeringens proposition 1997/98:45, del 2. Miljöbalk.

Regeringens proposition 1997/98:45, del 3. Miljöbalk.

Regeringens proposition 1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

Regeringens proposition 2004/2005:150. Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag.

Regeringens proposition 2008/09:170. En sammanhållen svensk havspolitik.

Regeringens proposition 2009/10:80. En reformerad grundlag.

Regeringens proposition 2009/10:155. Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

Regeringens proposition 2009/10:162. Ersättning vid expropriation.

Regeringens proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag.

Regeringens proposition 2009/10:212. Ny gränsälvöverenskommelse med Finland.

Regeringens proposition 2011/12:125. Geologisk lagring av koldioxid

Regeringens skrivelse 2009/10:213. Åtgärder för levande hav.

Regeringsbeslut I:4 2012-04-26 M2012/1171/Ma. Miljödepartementet. Preciseringsringar av miljö kvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet. 1 bilaga. (Sverige.)

Rekommendation 2002/413/EG. Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 30 maj 2002 om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa (ICZM).

Renewed EU Sustainable Development Strategy as adopted by the European Council on 15/16 June 2006, 10917/06.

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment.

Report on UNFCCC COP 17/CMP 7 decisions referring to IPCC, decision 1/CMP.7. United Nations Framework Convention on Climate Change. Doha Climate Change Conference November 2012.

Rio+20 Report of the United Nations Conference on Sustainable Development in Rio de Janeiro, Brazil 20-22 June 2012. Resolution 1: The future we want. A/CONF.216/16. United Nations New York 2012.

RP 114/1994. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om gränserna för Finlands territorialvatten samt om godkännande av avtalsarrangemang beträffande Finlands territorialvatten, kontinentalsockel och fiskezon.

RP 12/1996. Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention och i avtalet om genomförande av del XI i den samt om ändring av lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg.

RP 79/1996. Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen.

RP 72/2002. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen.

RP 53/2004. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om Finlands ekonomiska zon samt vissa lagar som har samband med den.

RP 73/2005. Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av den europeiska landskapskonventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen.

RP 226/2009. Regeringens proposition till Riksdagen om ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

RP 277/2009. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till reform av vattenlagstiftningen.

RP 323/2010. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om vattenvårdsförvaltningen och av vissa lagar som har samband med den.

RP 36/2012. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om avskiljning och lagring av koldioxid och till lagar om ändring av miljöskyddslagen och 7 § i havsskyddslagen samt om godkännande av ändringarna i bilagorna II och III till konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna som hör till området för lagstiftningen.

Saari, Rauno (2012). *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta* (Närings-, trafik- och miljöcentralers samt arbets- och näringsbyråers mer enhetliga, framgångsrika och effektiva verksamhet). TEM raportteja 31/2012.

Similä, Jukka, Raunio, Anne, Hildén, Mikael & Anttila, Susanna (2010). *Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet* (Utvärdering av naturvårdslagstiftningen – Lagens funktion och utvecklingsbehov). Miljön i Finland 27/2010. Finlands miljöcentral (på finska).

SJÖFS 2001:12. Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg.

SOU 2008:48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. Stockholm 2008.

SOU 2009:45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. Slutbetänkande av Miljöprocessutredningen. Stockholm 2009.

SOU 2010:8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. Stockholm 2010.

SOU 2010:29. En ny förvaltningslag. Betänkande av förvaltningslagsutredningen. Stockholm 2010.

SOU 2010:91. Planering på djupet – fysisk planering av havet. Betänkande av Havsplaneringsutredningen. Stockholm 2010.

SOU 2011:34. Etappmål i miljömålssystemet. Betänkande av Miljömålsberedningen.

SOU 2011:56. Kunskap på djupet– kunskapsunderlag för havsplanering. Tilläggsbetänkande av Havsplaneringsutredningen. Stockholm 2011

SOU 2012:37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Betänkande av Kulturmiljöutredningen. Stockholm 2012.

Statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen. Januari 2001.

Statsrådets beslut om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Helsingfors den 13 november 2008.

Statsrådets beslut om ersättande av 1993 års inventering av byggda kulturmiljöer av riksintresse med dess revidering 2009 som en inventering som avses i de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Helsingfors den 22 december 2009.

Statsrådets beslut om bedömning av havets nuvarande tillstånd och goda status samt om uppställande av miljömål och indikatorer; första delen av Finlands havsförvaltningsplan. Helsingfors den 13 december 2012.

Statsrådets principbeslut (2012a) om en nationell fiskvägsstrategi. Helsingfors den 8 mars 2012.

Statsrådets principbeslut (2012b) om nationell strategi för främmande arter. Helsingfors den 15. mars 2012.

Statsrådets principbeslut (2012c) om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden för åren 2012–2020, för naturen – till nytta för människan. Helsingfors den 20. december 2012.

Towards Green Growth. OECD 2011. (Mot grön tillväxt. Sammanfattning på svenska.)

Trouwborst, Ariel (2009). International nature conservation law and the adaptation of biodiversity to climate change: a mismatch? *Journal of Environmental Law* 21:3, 419–442.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Hållbar utveckling i kustområden” (initiativytttrande) (2010/C 339/02).

Zander, Joakim (2010). *The Application of the Precautionary Principle in Practice.* Cambridge University Press.

Österbottens förbund (2010). *Förnyelsebara energikällor och deras placering i Österbotten.* Rapport 23.11.2010.