

Handelshögskolan vid
Göteborgs universitet
Juridiska institutionen

INRÄTTANDE AV MARINA RESERVAT I SVERIGE

- Problem och möjligheter

Tillämpade studier i miljö rätt, 20 poäng
Programmet för Juris kandidatexamen, 180 poäng
VT 2003

Författad av: Karin Bergquist
Handledare: Juris doktor Lena Gipperth

1.	INLEDNING	5
1.1	Inrättande av marina reservat i Sverige.....	5
1.2	Syfte och frågeställningar.....	6
1.3	Avgränsningar	8
1.4	Disposition	9
1.5	Metod	10
1.6	Förkortningar.....	11
1.7	Definitioner	12
2.	VARFÖR MARINA RESERVAT?	14
2.1	Allmänt om marina reservat	14
2.1.1	Definition	14
2.1.2	Syfte	15
2.1.3	Fördelar och nackdelar med marina reservat	17
2.1.4	Skillnad mellan land och hav i bevarandehänseende	18
2.2	Biologisk mångfald i svenska hav.....	19
2.2.1	Definition av biologisk mångfald.....	19
2.2.2	Varför bör den biologiska mångfalden bevaras?.....	20
2.2.3	Sveriges kuststräcka uppvisar en stor variation av marina miljöer.....	22
2.2.4	Grunda havsbottnar med höga bevarandevärden	23
2.2.5	Hotade arter	24
2.3	Hoten mot hållbar utveckling i svenska havsområden.....	24
2.3.1	Oljeutsläpp	25
2.3.2	Miljögifter	26
2.3.3	Eutrofiering	27
2.3.4	Fiske	28
2.3.5	Sjöfart och övrig båttrafik	29
2.3.6	Införande av främmande organismer	30
2.3.7	Vattenbruk.....	30
2.3.8	Övriga verksamheter	30
2.4	Möjligheter att inrätta marina reservat i svenska havsområden.....	31
2.5	Kort sammanfattning.....	33
3.	SKYDD AV HAVSOMRÅDEN ENLIGT SVENSK LAGSTIFTNING.....	33
3.1	Inledning.....	33
3.2	Skyddet för kust och hav enligt miljöbalken.....	34
3.2.1	Allmänt om miljöbalken.....	34
3.2.2	Nationalpark enligt MB 7:2-3	35
3.2.3	Naturresevat enligt MB 7:4-8	36
3.2.4	Biotopskyddsområde enligt MB 7:11	37
3.2.5	Strandskyddsområde enligt MB 7:13-18.....	39
3.2.6	Miljöskyddsområde enligt MB 7:19-20	40
3.2.7	Särskilda skyddade områden enligt MB 7:27-29	41
3.2.8	Skydd för hotade djurarter enligt MB 8 kap.	41
3.2.9	Ersättning till fastighetsägaren enligt MB 31 kap.....	42
3.2.10	Hushållning av mark- och vattenområden enligt MB 3-4 kap.	42
3.2.11	De allmänna hänsynsreglerna enligt MB 2 kap.	44
3.3	Miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård"	44
3.3.1	Allmänt om miljö kvalitetsmål.....	44
3.3.2	Miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård"	45
3.3.3	Miljömålens juridiska status	48

3.4	Svensk fiskerilagstiftning	50
3.5	Kort sammanfattning och reflektion	52
4.	SKYDD AV HAVSOMRÅDEN ENLIGT INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER	53
4.1	Inledning.....	53
4.2	Överenskommelser inom FN.....	54
4.2.1	UNCLOS	54
4.2.2	IMO	56
4.2.3	UNESCO	58
4.2.4	FAO	59
4.3	IUCN	59
4.4	Enskilda konventioner.....	60
4.4.1	Konventionen om skydd av biologisk mångfald.....	60
4.4.2	Ramsarkonventionen	61
4.5	Regionala samarbeten om skydd av svenska hav.....	62
4.5.1	HELCOM	62
4.5.2	OSPARCOM	64
4.5.3	Nordic Environmental Action Programme	65
4.6	EG-rätt som syftar till att skydda havsområden och dess resurser.....	66
4.6.1	Fågel- och habitatdirektiven.....	66
4.6.2	Natura 2000	67
4.6.3	EG:s ramdirektiv för vatten.....	69
4.6.4	Den gemensamma fiskeripolitiken.....	70
4.7	Sammanfattning och kommentar.....	71
5.	MARINA RESERVAT I SVERIGE.....	73
5.1	Historik.....	73
5.1.1	Naturvårdsverkets och Nordiska ministerrådets arbete åren 1975-1991	73
5.1.2	Senare utredningar om skärgårdsområden och marina områden	74
5.2	Val och design av skyddsvärda marina områden	75
5.2.1	Kriterier för val av marina skyddade områden.....	75
5.2.2	Mer om kriterierna	76
5.2.3	Storlek på reservatet	78
5.2.4	"No-take-zones" och zoner	79
5.3	Existerande marina reservat i nuläget	80
5.3.1	Få marina skyddsområden i Sverige	80
5.4	Koster-Väderöfjorden skyddas genom ett unikt samarbete	81
5.5	Slutsatser och kommentarer	84
6.	ANALYS.....	86
6.1	Få marina områden i Sverige skyddas.....	86
6.1.1	Kunskapsbristen	87
6.1.2	Svårigheter att skapa reservat i marin miljö jämfört med terrester miljö	87
6.1.3	Sektorsansvaret i Sverige	88
6.1.4	Utformningen av juridiska skyddsbestämmelser	89
6.1.5	Allmänhetens ovetskap	90
6.1.6	Motstånd från berörda yrkesgrupper	91
6.2	Åtgärder för en hållbar utveckling i kust- och havsområden i Sverige.....	92
6.2.1	Ökad forskning	92
6.2.2	Engagemang från allmänheten	93
6.2.3	Tvärvetenskapliga lösningar	94
6.2.4	Samarbete mellan olika sektorer i samhället.....	95

6.2.5	Utnyttja erfarenheter från svenska och utländska existerande marina reservat	96
6.2.6	Reservatsbildning - inte enda lösningen	96
6.3	Avslutande sammanfattning och kommentar	98
7.	KÄLLFÖRTECKNING	100
7.1	Lagtext.....	100
7.2	Förordningar.....	100
7.3	Internationella konventioner	100
7.4	EG-rätt.....	101
7.5	Svenskt offentligt tryck	101
7.6	Litteratur.....	101
7.7	Rapporter.....	102
7.8	Artiklar i tidskrifter	103
7.9	Artiklar från dagstidningar	103
7.10	Opublicerat material	103
7.11	Hemsidor	104
7.12	Kontakt via e-mail och/eller telefonsamtal	104

1. INLEDNING

1.1 Inrättande av marina reservat i Sverige

Under senare tid har media aktivt skildrat hur torsken till stor del har försvunnit från våra svenska havsområden.¹ Det verkar dock inte som om torsken är den enda fisken som håller på att försvinna. De flesta bestånd av bottenlevande kommersiella fiskarter, t.ex. kummel, vitling, kolja och rödspätta är för hårt exploaterade och allvarligt hotade. För flera andra fiskbestånd, t.ex. bleka, havskatt och pigghaj, saknas kunskap om beståndens status. Eftersom fiskarna inte känner några gränser utan rör sig fritt över stora havsområden, är situationen densamma i angränsande havsområden inom Europeiska Unionen.² Det verkar som om människan tycks tro att havet kan tillhandahålla ett oändligt antal resurser trots att de senaste forskningsrapporterna har visat att det inte är så.

Det är emellertid inte bara ett allt för intensivt fiske som hotar ekosystemen i havet. Havsområden utsätts regelbundet för störningar av olika slag som muddring och båttrafik. Gifter och andra föroreningar förstör och skadar, inte bara fisk, utan alla havets invånare i form av både växter, djur, svampar och mikroorganismer. Alla organismer lever i någon form av samspel med varandra och om en art försvinner kan flera andra arter påverkas av detta. Detta kan innebära att arter försvinner som människan inte ens visste existerade.

En förutsättning för arternas välbefinnande är kvaliteten och utbredningen av deras livsmiljöer. Marina reservat/skyddsområden är därför ett viktigt redskap för bevarandet av mångfald och kan även gynna fisket och andra utsatta arter.³ Skyddet av marina områden i Sverige har dock länge varit eftersatt; det finns få juridiskt skyddade havsområden i Sverige idag och syftet med de havsområden som har skyddats har inte alltid främst varit att bevara marinbiologiskt viktiga värden. Det finns inte heller någon särskild bestämmelse i svensk lagstiftning som enbart syftar till att skydda marina områden. Men det finns ändå möjligheter

¹ Exempel på artiklar i GP: 20 mars 2002 "Räddningsplan för torsken välkomnas", 26 maj 2002 "Kusttorsken nästan helt borta". Artiklar i DN: 31 januari 2002 "Forskare varnar för utfiskning", 29 maj 2002 "Skrotad fiskeflotta ska rädda fisken".

² Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland, s 7.

³ Ibid.

⁴ Prop. 2000/01:130 s 74.

att juridiskt skydda marina reservat på andra sätt, t. ex. genom bestämmelser om naturreservat. I regeringens miljömål "Hav i balans samt levande kust och skärgård" har problemen i de svenska havsområdena uppmärksammas. I delmål 1 fastslås att senast år 2010 skall minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Dessutom skall ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat senast år 2005. Då skall även berörda myndigheter ha tagit ställning till vilka övriga områden i marin miljö som behöver ett långsiktigt skydd.⁴ Det är emellertid inte helt oproblematiskt att skapa marina skyddsområden beroende på att skyddsmotiven i marina områden varierar beroende på naturvärden och hotbild.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att uppmärksamma problem och lösningsmodeller som kan vara relevanta att beakta vid inrättandet av marina reservat i Sverige. Utgångspunkten är att det finns för få marina reservat/skyddsområden och att skyddet av svenska havsområden länge har varit eftersatt. Vad finns det för orsaker till detta? Vilka möjligheter/skyldigheter finns det enligt nationell rätt att inrätta marina reservat? Vilka internationella förpliktelser måste Sverige följa och vilka överenskommelser kan ge stöd när ett havsområde skall skyddas? Vad innebär de olika skyddsinstrumenten rent praktiskt? Detta är frågor som denna uppsats om marina reservat skall försöka ge svar på. Ämnets komplexitet belyses och förslag ges på åtgärder och frågor som bör beaktas för att underlätta arbetet med att skapa marina reservat i framtiden på bästa tänkbara sätt. Uppsatsen skall även ifrågasätta bildandet av marina reservat som den bästa lösningen ur bevarandesynpunkt.

Då detta ämne bäst angrips på ett tvärvetenskapligt sätt, undersöks både juridiska och biologiska frågeställningar och lösningar. Uppsatsen har främst riktat in sig på att syftet med marina reservat är skydd av biologisk mångfald och hotade djurarter. Skydd av fiskeresurser beaktas som en särskild fråga eftersom fiskefrågor berörs av särskild ämneslagstiftning och med tanke på den debatt som under senare tid har förts i medier och forskarvärlden om torskfiskestopp och överfiske. Arbetet är uppdelat i fyra huvudområden. Dessa områden är: syftet med att skapa marina reservat, nationell lagstiftning som berör inrättandet av marina

reservat i Sverige, internationella överenskommelser till stöd för skyddandet av känsliga havsområden och synpunkter och problem vid bildandet av nya marina reservat i Sverige.

Syftet med att inrätta marina reservat skiftar från fall till fall men vanligaste orsaken är att skydda den biologiska mångfalden och/eller viktiga fiskeresurser, vilket är i fokus i denna uppsats. Den biologiska mångfalden i Sveriges kust och hav är viktig att skydda av många orsaker och särskilt viktigt är det att mångfalden bevaras för kommande generationer.

Havsområdena utsätts ständigt för hot av olika slag och dessa hotbilder kommer sannolikt inte att avta i framtiden utan snarare öka i omfattning. Det är främst nyttjanden av olika slag som kan begränsas och/eller förbjudas med hjälp av inrättandet av marina reservat. En slutlig frågeställning i denna del av arbetet är var Sverige som kuststat har jurisdiktion att inrätta marina reservat.

När ett skyddsvärt marint område har utsetts bör området skyddas juridiskt för att garantera att skyddet efterlevs. I svensk lagstiftning finner man bland annat regler för områdesskydd i miljöbalken. Vilka regler i miljöbalken har hittills används för att skydda marina områden?

Finns det andra möjliga och tillämpliga skyddsinstrument som skulle kunna användas?

Miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" stadgar att fem nya reservat skall bildas före år 2005. Vilken status har miljömålen och hur skall dessa fem nya områden skyddas? Svensk fiskelagstiftning behandlas sist i denna del av uppsatsen. Finns det en möjlighet att skydda en utsatt havsområde med hjälp av Fiskelagen?

Den tredje delen av uppsatsen behandlar internationella överenskommelser som kan vara tillämpliga för skydd av svenska havsområden. Det finns inga övergripande skyldigheter för stater att enligt internationell lagstiftning skydda känsliga havsområden. Det finns dock en del internationella överenskommelser av ickebindande natur. Vilka dessa är och vad de innebär beskrivs här. EU:s nätverk av skyddsvärda naturområden, Natura 2000, innebär ett obligatoriskt skapande av nya skyddsområden i Sverige som även kommer att påverka områden i kust och hav. Vilken status kommer dessa områden att ha jämfört med områden skyddade med hjälp av områdesskyddsbestämmelser enligt MB? En beskrivning av EU:s fiskeripolitik finns sist i denna del av uppsatsen.

Det finns en del utredningar om marina reservat i Sverige och den fjärde delen av uppsatsen redogör bl.a. för dessa. Vilka kriterier bör beaktas när man utser ett havsområde som skall

skyddas? Vilken storlek bör reservatet ha för att skyddet skall vara effektivt. I nuläget finns det sju marina naturreservat i Sverige, varför skyddas så få områden med hjälp av områdesskyddsbestämmelser? Vilka åtgärder skulle kunna vidtas för att skyddet av marina områden skulle kunna utökas i framtiden. Är reservatsbildning det bästa naturskyddet för ett marint område?

1.3 Avgränsningar

Arbete med att undersöka skyddet för marina områden inför skrivandet av denna uppsats har varit mycket omfattande. Det är naturligt att angripa ämnet på ett tvärvetenskapligt sätt eftersom det bl.a. berör juridik, marinbiologi, naturvård, ekonomi och samhällsplanering. Tanken är att skapa en översikt av inrättande av marina reservat och det är därför fullt möjligt för läsaren att fördjupa sig ytterligare i de olika delarna av uppsatsen. En svårighet har därför varit att begränsa uppsatsen men att ändå skapa en helhetsbild av ämnet.

De begränsningar som gjorts gäller att uppsatsen främst fokuseras på att skydda svenska havsområden d.v.s Västerhavet och Östersjön. Inga specifika jämförelser med andra länder har därför gjorts. Vidare fokuserar uppsatsen på att syftet med ett marint reservat är att skydda den biologisk mångfalden och hotade arter. Områden kan skyddas av andra skäl som t.ex. bevarande av friluftsliv och kulturhistoriska lämningar, men detta ses här som sekundära effekter av skyddet. Skötsel och finansiering av marina reservat har inte utvecklats i denna framställning p.g.a att det inte finns så många övergripande svenska regler på området. Enligt Naturvårdsverket och Fiskeriverket skall anvisningar för innehåll i och utformning av marina skötselplaner arbetas fram så snart som möjligt.⁵ De olika hot som havsområden utsätts för har behandlats i olika utsträckning beroende på hur allvarliga de anses vara i de diskussioner som förs för tillfället.⁶ Ingen nämnvärd hänsyn har tagits till problemet med den ökande växthuseffekten och problemet med förtunnat ozonskikt. Detta är stora globala miljöproblem som visserligen även drabbar havsmiljön men som uppenbarligen inte kan åtgärdas med hjälp av reservatsbildning. De avsnitt som behandlar fiskerilagstiftning och problem relaterade till

⁵ Minnesanteckningar, Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets seminarium om skydd av områden i marin miljö, Vår Gård den 13-14 mars 2002.

⁶ Se t. ex. Havsmiljökommissionen- Dir 2002:102.

fisket har jag endast tagit hänsyn till yrkesfisket. Även om fritidsfisket också påverkar den marina miljön så är det för omfattande att behandla även denna typ av fiske i detta arbete.

Att ämnet är mycket aktuellt har märks både vid aktiv informationssökning och via media. Vid källsökning med hjälp av internet har relevant material hela tiden förnyats och det har varit svårt att behålla aktualiteten för källorna. Ett annat problem med att skriva uppsatsen är även att jag inte, av naturliga skäl, har haft möjlighet att bevaka nyheter i forskarvärlden och när det gäller myndigheternas agerande. Jag har visserligen talat med ett antal personer i telefon och deltagit i en konferens om marina reservat så på detta sätt har relevansen för de källor jag har arbetat med bekräftats.

1.4 Disposition

Uppsatsen består av sju kapitel och i det första kapitlet introduceras läsaren i ämnet och syftet med uppsatsen presenteras. Kapitel två skall försöka svara på frågan varför marina reservat bör inrättas. En redogörelse följer om den biologiska mångfalden i svenska havsområden och vilka hot mångfalden utsätts för. Frågan om var Sverige har jurisdiktion att inrätta marina reservat skall även besvaras.

Därefter följer ett kapitel om svensk lagstiftning som är relevant för marina reservat, huvudsakligen områdesskyddet, hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om skydd för djur- och växtarter i kapitel 7-8 Miljöbalken. Även miljömålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" och fiskerilagstiftningen utreds.

Kapitel fyra presenterar Sveriges internationella åtagande vad gäller miljöskydd av havet. Här beskrivs generella bestämmelser om miljön som bland annat regleras i FN:s havsrättskonvention, UNCLOS. Även andra viktiga internationella åtaganden som t.ex. konventioner rörande regionala hav som Östersjön och Västerhavet behandlas. Sist i detta kapitel behandlas skydd av havsområden enligt EG:s miljö rätt även om denna rättsordning egentligen inte hör till den internationella rätten. Här finns t.ex. en redogörelse för Natura 2000 som skall leda fram till ett sammanhängande skydd av viktiga naturområden inom EU.

Kapitel fem inleds med en kort historik om tidigare utredningar i Sverige om marina reservat. Kriterier om hur skyddsvärda marina områden utses presenteras och något om reservatsstorlek och zoner utreds. Vidare understryks det faktum att få marina områden i Sverige skyddas och en presentation sker av de havsområden som skyddas idag, genom juridiskt områdesskydd eller på annat sätt. Samarbetet med att skydda Koster-Väderöfjorden, vilket är en annorlunda lösning för att bevara unika marina värden, beskrivs sist i detta kapitel.

Därefter, i kapitel sex, följer en analys av ämnet där olika teorier försöker förklara varför det finns så få marina reservat i Sverige. Förslag på åtgärder som bör vidtagas för att den biologiska mångfalden skall kunna bevaras och att en hållbar utveckling skall ske för kust och hav beskrivs. Nyttan med marina reservat ifrågasätts även och egna tankar och slutsatser presenteras. Sist i arbetet följer en källförteckning.

1.5 Metod

Jag har utgått ifrån proposition 2000/01:130 där det sägs att fem nya reservat skall bildas före år 2005. Propositionen ger mycket grundläggande information som var användbart i början av skrivprocessen. Därefter har jag sökt i den svenska lagstiftningen, främst i miljöbalken, hur marina områden skulle kunna skyddas juridiskt. Även förarbeten till lagen har undersökts. Genom att söka i biologisk litteratur har jag fått reda på orsaker till att den biologiska mångfalden i svenska havsmiljöer bör skyddas och även vilka hot den utsätts för. Information har även inhämtats från internet och då främst från naturvårdsverkets hemsida. Vad gäller internationella överenskommelser och skyddsmöjligheter genom EG-rätt har information främst funnits på internet. I arbetets slutskede har jag ringt ett antal telefonsamtal till Naturvårdsverket, WWF och till forskare på marinbiologiska institutionen på Göteborgs universitet som har kunnat bekräfta en del tankar jag haft som jag har använt mig av i analysen. En konferens om marina reservat och Stora Barriärrevet i Australien under hösten 2002 har gett en hel del nyttig information och synpunkter.

1.6 Förkortningar

BSPA	Baltic Sea Protected Areas.
DN	Dagens Nyheter.
EU	Europeiska Unionen.
FAO	Food and Agriculture Organization. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.
FN	Förenta Nationerna.
GP	Göteborgs-Posten.
GBRMP	Great Barrier Reef Marine Park.
HELCOM	Helsinki Commission. Miljökommissionen för Östersjön
ICZM	integrated coastal zone management.
ILC	International Law Commission.
IMO	International Maritime Organization. Internationella sjöfartsorganisationen, FN:s organ för sjösäkerhets- och havsmiljöfrågor.
IUCN	International Union of Conservation of Nature and Natural Resources. Internationella naturvårdsunionen.
MARPOL	Marine Pollution. Global konvention framtagen av IMO som brukar kallas havsföreningskonventionen för fartyg.
MARBIPP	Marine Biodiversity, Patterns and Processes, forskningsprogram.
MPAs	Marine Protected Areas. Marina reservat.
MB	Miljöbalk.
OSPARCOM	Oslo- och Pariskonventionen.
PBL	Plan- och bygglagen.
prop	Proposition.
RF	Regeringsformen.
SPA	Special Protected Areas. Skyddsområden enligt EG:s fågeldirektiv.
SCI	Sites of Community Importance. Bevarandoområden enligt EG:s habitatdirektiv.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SUCOZOMA	Sustainable Coastal Zone Management.
UN	United Nations. Förenta Nationerna.
UNCED	UN Conference on Environment and Development.
UNCLOS	The UN Convention of the Law of the Sea.
UNEP	UN Environmental Programme.
UNESCO	UN Educational Scientific and Cultural Organization.
WCPA	World Commission on Protected Areas.
WWF	Världsnaturfonden.

1.7 Definitioner

Artrikedom	Antalet arter inom ett område (1 m ² , en världsdel o.s.v) och ett mått på diversitet i bemärkelsen antalet arter per ytenhet.
Biologisk mångfald	Variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bl.a. landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och mellan ekosystem. Biologisk mångfald/ biodiversitet är ett samlat begrepp för variationen av allt levande. Observera att artrikedom endast är en aspekt av biologisk mångfald.
Biotop	Den naturtyp eller miljö där en viss organism återfinns. Biotopen karaktäriseras av specifika egenskaper vad gäller olika fysikaliska och kemiska förhållanden så som markstruktur, näringstillgång, fuktighet och temperatur. I svenskt språkbruk har orden biotop och habitat i stort sett samma betydelse.
Ekosystem	En sammanhängande ekologisk enhet i miljön. Här sker en komplex samverkan mellan växt-, djur-, svamp- och organismsamhällen i växelverkan med sin icke-levande omgivning.
Estuarie	Flodmynning.
Eutrofiering	Övergödning av mark eller vatten orsakad av ökad tillförsel/ ökad tillgång på växtnäringsämnen, särskilt kväve och fosfor.
Habitat	Levnadsplatsen för en växt- eller djurart, eller artens levnadsplats för en viss del av dess livscykel. "Miljön som den uppfattas av den enskilda arten".
Införd art	En art som förekommer utanför sitt naturliga utbredningsområde till följd av avsiktlig eller oavsiktlig spridning genom mänskliga aktiviteter.
Integrerad kustzonförvaltning	Ett samlat grepp på planering och resursutnyttjande i ett kustområde. (ICZM)
Flador	Avsnörda havsvikar.
Genetisk mångfald	Den biologiska mångfalden på genetisk nivå. Svarar mot den genetiska variationen mellan individer av samma eller olika arter, den nedärvda genetiska variationen inom och mellan olika populationer.

Livskraftigt bestånd	En art har ett livskraftigt bestånd då antalet individer eller antalet populationer är tillräckligt stort för att dess genetiska variation/utveckling inte går förlorad p.g.a att möjligheterna till genetiskt utbyte mellan individer och populationer inte längre finns.
Miljökvalitetsmål	Anger vilken önskvärd miljökvalitet som skall uppnås till ett visst tillfälle.
No-take-zones	En zon i ett marint reservat där inget fiske eller annat uttag av marina resurser får ske.
Nyckelart	En art vars närvaro i ett ekosystem är av stor betydelse för andra arter eller för ekologiska processer. Försvinnande av en nyckelart orsakar mer än ”genomsnittliga” förändringar i populationerna hos andra arter och i ekologiska processer.
Population	En grupp individer av samma art med större sannolikhet för att reproducera sig med varandra än med individer utanför gruppen.
Rödlistade arter	Ett system i Sverige för att lista och gradera hotade arter. Klassificeringen i detta system från 0-4 innebär: 0 (försvunna arter), 1 (akut hotade arter), 2 (sårbara arter), 3 (sällsynta arter) och 4 (hänsynskrävande arter).
Spill-over-effekt	Fångsterna av fisk kan förbättras utanför ett reservat med no-take-zones. Det beror på att fisken i dessa reservatsområden får chans att växa sig stor och föröka sig för att därefter flytta sig till andra vatten utanför reservatet.
Våtmark	Våtmark är sådan mark där vatten under en stor del av året, finns nära under, i eller strax över markytan samt vegetationstäckta vattenområden. Våtmark har mer än 50% vattenälskande vegetation enligt Naturvårdsverkets våtmarksinventering.

2. VARFÖR MARINA RESERVAT?

2.1 Allmänt om marina reservat

2.1.1 Definition

Begreppet "marina reservat" används ofta i biologisk litteratur. Enligt Naturvårdsverkets "Utredning om skyddsvärda områden kring Sveriges kust - Marina reservat 1980", utgör begreppet "marina reservat" en generell beteckning för värdefulla marina områden med olika typer av skydd och bevarandeåtgärder. Vad som avses är naturvetenskapligt värdefulla områden och av skyddsvärde inom dessa områden kan t.ex. vara marina organismer eller hela ekosystem som för sin fortlevnad är beroende av såväl öppet hav som land eller kustområden. Det nämns dessutom i utredningen att denna term överensstämmer väl med internationell terminologi.⁷

I andra utredningar om marina reservat i Sverige på 1990-talet⁸ finns hänvisningar till internationella överenskommelser, som t.ex. IUCN, som har definierat MPAs (marine protected areas) enligt följande: "Any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment."⁹

I senare rapporter har naturvårdsverket gått ett steg längre och även betonat vikten av att det marina området omfattas av ett övervakningsprogram. I rapporten "Marina reservat i Sverige" från 1997 sägs att ett område kan betecknas som marint reservat om dess marina värden värnas genom skyddsförordnande, som innebär arealavgränsning, reglerade föreskrifter och kontinuerligt övervakningsprogram. Skyddsförordnandet kan uppnås genom förordnande jämnligen naturvårdslagen (tidigare miljölagstiftning före MB) och kan kompletteras med andra lagar och förordningar som kontinentalsockellagen och sjötrafikförordningen m.fl.¹⁰ Att området skall övervakas kan vara en förutsättning för att skyddet kan fungera i praktiken men det har inte tidigare nämnts som ett kriterium i någon definition eller i IUCN:s definition.

⁷ Utredning om skyddsvärda områden längst Sveriges kust, Naturvårdsverkets rapport 1297, s 4.

⁸ Se t.ex. Marina reservat i Norden- del 1.

⁹ Kelleher , Guidelines for Establishing Marine Protected Areas, s xi.

¹⁰ Grönqvist , Marina reservat i Sverige, s 5.

Det faktum att det finns många olika möjligheter att skydda ett område på juridisk väg stämmer bra med IUCN:s uppfattning om marina reservat.

Begreppet "marint reservat" har dock ingen specifik juridisk betydelse och har därmed ingen särskild plats i svensk miljölagstiftning. Om ett havsområde skyddas som ett naturreservat enligt miljöbalken kan det visserligen kallas "marint naturreservat"¹¹. Men ett havsområde kan även skyddas med hjälp av andra typer av områdesskydd i MB eller annan lagstiftning som olika typer av internationella samarbeten eller enligt EG-rätt. Arten och omfattningen av det rättsliga skydd dessa instrument ger skiljer sig dock åt så det gäller att besluta vilket syfte som skall uppnås med de bestämmelser som skall gälla för området.

Det finns också havsområden som inte alls skyddas med hjälp av juridiska instrument men där de marinbiologiska värdena ändå anses vara skyddade mot vissa hot. Ett exempel på ett sådant område är Kosterfjorden i Bohuslän, som skyddas genom lokalt samarbete mellan länsstyrelsen och yrkesfiskare. Det är emellertid inte klarlagt vad detta marina område kan kallas för men ett förslag är "marint skyddsområde"¹² (se vidare nedan stycke 5.4). Begreppet "marint reservat", alternativt "marint skyddsområde", används i uppsatsen som ett samlingsnamn för alla de områden där de marinbiologiska värdena skyddas på något sätt. Det behöver alltså inte vara ett juridiskt skydd även om det är absolut vanligast att områden skyddas på det sättet.

2.1.2 Syfte

Det kan finnas flera olika orsaker till att skapa ett marint reservat vilket har uttryckts på olika sätt i rapporter och utredningar om marina reservat under åren . Enligt Naturvårdsverkets "Utredning om skyddsvärda områden längs Sveriges kust - Marina reservat" från 1980 är syftet med marina reservat att 1) skydda och bevara marina referensområden¹³, 2) skydda enskilda växt- och djurarter, växt- och djursamhällen, samt deras livsmiljö från att utrotas, utarmas eller förstöras och 3) skydda områden där forskning, undersökningar och

¹¹ Minnesanteckningar, naturvårdsverkets konferens om skydd av områden i marin miljö, s 5.

¹² Ibid.

¹³ Med referensområden menas områden inom vilka naturliga skeenden har kunnat fortgå utan störningar. För att kunna bedöma om förändringar skett i ett marint område är det viktigt att referensområden finns att tillgå så att en jämförelse kan göras.

undervisning bedrivits och fortfarande bedrivs.¹⁴ Enligt en senare rapport från Naturvårdsverket från 1990- talet sägs att "syftet med marina reservat är att skydda marint värdefulla miljöer, ekosystem, arter och processer såväl unika som representativa". Vidare kan marina områden med övervakningsprogram tjäna som referensområden vid bedömning av miljöstörda områden. Marina reservat kan även utgöras av områden med hög biologisk produktion, t.ex. uppväxtområden för fiskarter och områden för forskning.¹⁵

IUCN betonar betydelsen av marina reservat som ett globalt system av skyddade områden. Målet med marina reservat är enligt IUCN: "To provide for the protection, restoration, wise use, understanding and enjoyment of the marine heritage of the world in the perpetuity through the creation of a global, representative system of marine protected areas and through the management in accordance with the Principles of the World Conservation Strategy of human activities that use or affect the marine environment."¹⁶

Det finns även andra syften med att skapa marina reservat som inte har nämnts ovan. Reservatsbildning kan bidra till forskningsmöjligheter och utbildningsmöjligheter i marina områden. Den lokala ekonomin skulle kunna förbättras genom att turismen i området ökar¹⁷ och möjligheter till friluftsliv och rekreation skapas i det skyddade havsområdet. Dock har inget reservat ännu inrättats enbart av den anledningen att området innehåller intressen för främjande av friluftslivet.¹⁸

Enligt Boersma-Parrish, University of Washington, som har gjort undersökningar om vilka orsaker som spelat mest roll i syftet att skydda marina områden, var det två orsaker som dominerade. Den första orsaken till att skapa ett MPA var att det gynnade fisket i området, d.v.s ett syfte som innebar att bevara biomassan intakt för en hållbar ekonomisk utveckling. Den andra orsaken till att skapa MPAs var att en nationalpark (eller liknande) skyddar unika habitat och biodiversitet.¹⁹ Detta arbete poängterar just att syftet med att skapa marina reservat främst är att bevara den biologiska mångfalden och att skydda hotade arter och dess

¹⁴ Utredning om skyddsvärda områden kring Sveriges kust, Naturvårdsverkets rapport 1297, s 5.

¹⁵ Grönqvist, Marina reservat i Sverige, s 7.

¹⁶ Guidelines for Marine Protected Areas, s xx.

¹⁷ Material från "Seminar on Marine Protected Areas", sessions 3-6, s 1.

¹⁸ Utredning om skyddsvärda områden kring Sveriges kust, Naturvårdsverkets rapport 1297, s 5.

¹⁹ Boersma & Parrish, "Limiting abuse: marine protected areas, a limited solution", s 4.

naturliga habitat. Detta kan i sin tur gynna fisket eftersom även de ekonomiskt viktiga arterna bevaras i dessa skyddsområden.

2.1.3 Fördelar och nackdelar med marina reservat

Den största fördelen med att skapa marina reservat är som sagts ovan att biodiversiteten bevaras så att framtida generationer kan nyttja naturresurserna som finns i havsområden så att den hållbara utvecklingen främjas. Det finns antagligen framtida användningsområden för de marina resurserna som dagens samhälle inte har upptäckt ännu. Ökad forskning och utbildning om havsområden ger möjligheter till nya resurser för framtidens generationer. Genom att göra detta uppfyller staten även ett antal internationella överenskommelser vad gäller skyddet av den biologiska mångfalden. Ett skyddat område har skyddsmarginal för olyckor med farliga ämnen som kan släppas ut från fartyg som inte får lov att gå i dessa vatten.²⁰

Vidare finns det en möjlighet att skydda ovanliga och hotade djurarter och skydda viktiga habitat och biologiska processer. Men fördelarna gäller inte enbart för det skyddade havsområdet. Fiskstammarna får möjlighet att växa sig större i det skyddade området och sprider sig även till intilliggande havsområden. Denna så kallade "spill-over-effekt" innebär därför att fångsterna av fisk kan förbättras genom skapande av marina reservat vilket även ger ekonomiska fördelar.²¹

En annan ekonomisk fördel med marina reservat kan vara om området kan erbjuda någon typ av friluftsliv. En jämförelse kan här göras till Stora Barriärrevet i Australien som är världens största marina reservat.²² I detta område är turismen mycket stor och staten Queensland tjänar ekonomiskt på detta.²³ En ekonomisk fördel av samma omfattning går knappast att uppnå i Sverige men tanken finns i alla fall att det marina reservatet skulle kunna generera någon typ av vinst.

²⁰ Material från "Seminar on marine protected areas", sessions 3-6, s 1.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Det ekonomiska värdet från parken överskrider A\$1 miljard per år.

En nackdel med att inrätta marina reservat kan vara att det är mycket kostsamt åtminstone på kort sikt. Att värdera nyttan och kostnaderna på lång sikt medför svårigheter men det är inte otroligt att man då skulle finna att skyddet medför en samhällsekonomisk vinst.²⁴ Om skyddet skall vara effektivt krävs marina inventeringar i området och regelbunden övervakning. En annan nackdel är att skyddet inte är tillräckligt mot vissa hot t.ex. mot miljögifter och oljeutsläpp. Något som hänger samman med detta är det faktum att det är svårt att skydda vissa organismer som rör sig över stora havsområden under sin livscykel. Ytterligare en nackdel kan vara att kunskapsbristen om området kan leda till att "fel" område avsätts så att reservatet inte skyddar det som det var tänkt att det skulle skydda.²⁵

2.1.4 Skillnad mellan land och hav i bevarandehänseende

Mindre än 1 procent av den marina miljön i världen är skyddad som marina reservat, jämfört med nära 9 procent av landarealen enligt IUCN. Vidare lever över hälften av världens befolkning i ett område inom 60 km från kustbandet vilket leder till stora påfrestningar på de marina resurserna.²⁶ Eftersom skyddet av landområden är mer utvecklat än för havsområden är det intressant att jämföra skillnaden mellan land och hav i bevarandehänseende.

Av naturliga skäl är det svårare att praktiskt skydda ett havsområde än ett landområde. Det är svårare att "märka ut" så att de som nyttjar havet vet var det är beläget och det är också svårare att övervaka. Gifter och näringsämnen sprider sig lätt och organismerna flyter fritt omkring eftersom densiteten hos vatten gör det till ett bra transportmedel.²⁷ Havets sammanhängande karaktär gör att det är svårt att skydda marina reservat från hot från andra delar av havet och från andra staters havsterritorium. Internationella regleringar är därför särskilt viktiga vad gäller havsmiljöer.

Många av de ekonomiskt viktiga arterna sprider sina larver fritt i vattenmassan och kan därför inte skyddas genom att ett begränsat område avsätts. Även organismer som upplevs som statiska, t.ex. koraller, sprider sina larver i vattnet och förflyttar sig därmed. Detta innebär att de marina organismerna är mindre geografiskt isolerade än organismer på land²⁸ och ekosystemen är mycket större. Habitatet i havet är många gånger större än habitat på land då

²⁴ Se t.ex. Havsmiljökommissionen Dir 2002:102.

²⁵ Se bl.a. material från "Seminar on marine protected areas", sessions 7-9, s 12.

²⁶ www.IUCN.org

²⁷ Nilsson, Kriterier för val av skyddade områden, s 33.

²⁸ Nilsson, Kriterier för val av skyddade områden, s 33.

hela vattenvolymen innehåller levande organismer och detta försvårar genomförandet av skyddsåtgärder.²⁹

Det finns fler arter i havet än på land men det finns jämförelsevis en stor brist på kunskap och kännedom om havslevande arter än om de landlevande. Det är därför svårt att veta vilka av de marina arterna som är i behov av skydd. Eftersom vi själva är landlevande har vi svårt att se med egna ögon vad som finns under havsytan. Detta faktum försvårar naturligtvis även övervakning, forskning och skötsel av marina reservat.³⁰ Dessutom påverkar aktiviteter belägna på land havsmiljön på ett mycket grundläggande sätt. Gifter och föroreningar på land spolas ned i vattendrag av regnet och hamnar slutligen i havet. För att skydda marina områden på ett effektivt sätt krävs därför även en aktiv mark- och kustplanering.³¹

En annan viktig aspekt är att ägarförhållanden av havsområden är inte lika klarlagt som när det gäller landområden. För många havsområden har staten jurisdiktion och fria havet utanför denna zon ägs inte av någon. Detta leder till att ansvaret att skydda havsområdet inte är lika naturligt som för landområden.³²

2.2 Biologisk mångfald i svenska hav

2.2.1 Definition av biologisk mångfald

Enligt 1992 års konvention om biologisk mångfald innebär begreppet biologisk mångfald³³ den variation som finns bland alla levande organismer av alla ursprung, t.ex. marina ekosystem, och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Vidare innefattas i detta begrepp mångfalden inom arter (genetiskt), mellan arter och av ekosystem.³⁴ Ibland räknas även de biologiska processer och funktioner som upprätthålls i miljön, t.ex. cirkulation av näringsämnen och pollinering, som en del av den biologiska mångfalden.³⁵

²⁹ Anteckningar från "seminar on MPAs", sessions 3-6, s 7.

³⁰ Ibid.

³¹ Nilsson , Kriterier för val av skyddade områden, s 33.

³² Anteckningar från "seminar on MPAs", sessions 3-6, s 7.

³³ Ett annat ord är biodiversitet (på engelska :biodiversity).

³⁴ Se definition i article 2 "use of terms".

³⁵ Norling & Sköld , Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland, s 20.

Variationsrikedom i naturen är viktigt och det som eftersträvas är landskap med många naturtyper, arter och en stor genetisk variation mellan arterna. Detta innebär alltså att det inte bara är artrikedomen, med andra ord hur många arter det finns inom ett visst område som skall skyddas. Östersjön kan användas som exempel på att variationen av ekosystem är viktig. Detta brackvattenshav innehåller få arter jämfört med Västerhavet, men är unikt då det är världens största brackvattenshav. Östersjön bidrar till variationen bland ekosystem på global nivå,³⁶ medan t.ex. Kosterfjorden i Västerhavet bidrar till variationen på regional nivå genom stor variation och flera för Sverige unika arter och habitat.³⁷

Det är viktigt att poängtera att arter är beroende av varandra genom komplicerade näringsvävar; försvinner en art kan även en annan art missgynnas. En nyckelart är en art som på olika sätt strukturerar och tydligt påverkar den miljö den lever i. Exempel på nyckelartssamhällen är ålgräsängar, musselbankar och korallrev.³⁸ Om nyckelarten försvinner innebär det att många andra arter också försvinner som är beroende av denna miljö. Därför är denna art en bra indikator på att det finns många andra arter närvarande.

2.2.2 Varför bör den biologiska mångfalden bevaras?

Att den biologiska mångfalden är viktig att bevara råder det ingen större diskussion om och det finns det fyra olika argument för detta som brukar anges.³⁹ Först och främst finns ett *nyttoargument*, eftersom människan lever av vad naturen har att ge. Alla livsmedel och många läkemedel hämtas av vilt förekommande arter som är delar av den biologiska mångfalden. Andra varor så som timmer, prydnadsväxter, oljor, hartser, och fibrer fås från vilda arter i naturen.⁴⁰ Cirka 40 procent av alla läkemedel i västvärlden innehåller substanser som ursprungligen har hittats i vilda växter. Även våra odlade grödor kan behöva hjälp från naturen. De naturliga växterna har utvecklats under år av selektion och har därför en stark överlevnadsförmåga vilket de odlade växterna har nytta av när det gäller att stå emot sjukdomar.⁴¹ Dessutom finns det mycket kvar att upptäcka i naturen som skulle kunna vara

³⁶ www.viron.se, 2002-05-17

³⁷ Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland, s 20.

³⁸ A.a, s 21.

³⁹ A.a, s 20-21.

⁴⁰ Mångfald eller enfald - en global strategi..., s 20.

⁴¹ www.viron.se, 2002-05-17

till hjälp för människan, t.ex. upptäckter av helt nya mediciner. Den genetiska mångfalden är den "yttersta råvaran" och det finns många arter på jorden som vi inte vet om de existerar.⁴²

Ett annat argument är att det finns *ekologiska tjänster* som mångfalden sköter om som vi människor inte skulle klara oss utan. Olika processer som fotosyntesen och kretslopp av näringsämnen är viktiga och påverkar hela vår livsmiljö.⁴³ Mikroorganismer frigör näringsämnen och bryter ned olika föroreningar i mark och vatten. Alla dessa tjänster som ekosystemet skänker människan förväntas vara gratis och alltid finnas tillgängliga. Men de är i allra högsta grad beroende av att mångfalden bevaras.⁴⁴

En tredje orsak till att bevara den biologiska mångfalden är de *estetiska värden* som naturen skänker. Skönhetsupplevelser i naturmiljön har inspirerat människan i alla tider och kan uttryckas i konst och litteratur. Att kunna uppleva olika naturtyper och arter och att leva i en rik livsmiljö skulle rent av kunna vara en definition på välfärdsbegreppet.⁴⁵

Som ett fjärde argumentet kan det *etiska motivet* framhållas som skäl eftersom den biologiska mångfalden är resultatet av miljarder år av evolution. Vilken rätt har människan som art att breda ut sig på jorden på bekostnad av tusentals andra arter?⁴⁶ Skall utarmning av naturens resurser ske på bekostnad av framtida generationers utvecklingsmöjligheter?⁴⁷

Man tror att liv uppstod på jorden för fyra miljarder år sedan. Nya arter skapas hela tiden på jorden och för att kunna klara sig i de livsmiljöer som finns och de flesta arter som har dött ut under årens lopp har dött av naturliga orsaker⁴⁸, s.k. naturlig selektion. Idag finns cirka 1,6 miljoner arter beskrivna men nya arter upptäcks ständigt. I själva verket tror man att det kan finnas cirka 5-50 miljoner arter på jorden.⁴⁹ Den stora variationen av liv som finns idag är resultatet av hundratals miljoner år av utveckling då vissa arter har slagits ut och andra arter har tillkommit.⁵⁰ Men trots att vissa arter dör ut p.g.a den naturliga selektionen så har utdöendet aldrig någonsin skett med så hög hastighet som det gör just nu. Ekosystemen

⁴² Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland, s21.

⁴³ Biological diversity in Sweden, s 11.

⁴⁴ www.environ.se, 2002-05-28

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland, s 21.

⁴⁸ Biological Diversity in Sweden, s 9.

⁴⁹ Ibid.

kommer säkert att fungera även om en del arter förloras då och då. Men avgörandet är med vilken hastighet och i vilken omfattning förlusterna äger rum.⁵¹ Det som händer när arter dör ut är oftast att deras plats intas av en annan art. Men detta kan innebära att arter som är viktiga för människan, ekonomiskt, av nyttskäl eller helt enkelt p.g.a att de är vackra att se på, kanske dör ut. Landskapet blir mindre attraktivt för människor som lever i framtiden. Ekosystemet är ett känsligt system och om detta rubbas kan det få konsekvenser som är svåra att förutse.⁵²

2.2.3 Sveriges kuststräcka uppvisar en stor variation av marina miljöer

Haven i Sverige innehåller många olika miljöer t.ex. beroende på vattendjup, näringstillgång och salthalt i vattnet. Salthalten är den faktor som ger de tydligaste skillnaderna i svenska havsmiljöer då den varierar kraftigt från Västerhavet till Östersjön. I Skagerrak är salthalten ca 30 promille och söderut minskar salthalten successivt vilket innebär att den är 15-25 promille i Kattegatt. I Skagerrak finns ca 1500 arter av marina ryggradsdjur större än 1 mm och i Kattegatt drygt 800 arter. Östersjön, som är ett brackvattenshav, har extremt låg artrikedom jämfört med andra marina miljöer. Här finns en blandning av marina-, brackvattens- och sötvattensarter. I södra Östersjön har salthalten minskat till omkring 10 promille och denna salthalt är för låg för många arter t.ex. tagghudingar (sjöstjärnor och sjöborrar) som inte alls kan leva i Östersjön. I södra Östersjön finns ca 150 arter, i centrala Östersjön knappt 80 och i Bottenhavet har artantalet minskat till knappt 80. Längst norrut i Bottenviken är salthalten bara några promille och där kan endast några få marina arter samt en del tåliga sötvattensarter leva.⁵³

Det finns en mycket stor kunskapsbrist vad gäller biologisk mångfald i den marina miljön. Det råder även en brist på kunskap om lämpliga och kostnadseffektiva metoder för att göra marina naturinventeringar, liksom för klassificering av olika typer av marina livsmiljöer. Länge har inventeringar inte prioriterats och för lite resurser har lagts på att genomföra de

⁵⁰ Mångfald eller enfald-en global strategi, s 12.

⁵¹ www.environ.se, 2002-05-17

⁵² Aktionsplan för biologisk mångfald, rapport 4463, s 15.

⁵³ A.a, s 41.

studier som krävs.⁵⁴ Kunskapsbristen gör det svårt att veta vilka marinbiologiska värden som hotas och därmed vilka områden som främst behöver skydd.

2.2.4 Grunda havsbottnar med höga bevarandevärden

De grunda bottenarna kring våra kuster har generellt sett ett mycket högt bevarandevärde för den biologiska mångfalden. Grunda kustområden med mjukbottnar, ålgräsängar⁵⁵ och musselbankar är mycket produktiva och har stor betydelse som reproduktions-, uppväxt- och födolokaler för ett stort antal arter av t.ex. fågel och fisk. För att uppnå ett hållbart fiske är det viktigt att dessa områden skyddas.⁵⁶ Exploateringen av dessa grunda bottenar i havsvikar har varit omfattande bland annat genom byggnationer av olika slag som hamnanläggningar, reningsverk och deponier av olika slag. Något som verkligen kan skada vegetationen på grunda bottenar är muddring av båtrännor. Ett nytt hot är intresset av att placera vindkraftverksanläggningar på grunda bottenar.⁵⁷

Endast lokala inventeringar har utförts vad gäller bottenvegetation, fauna och sediment i grunda havsområden. Men även om kunskapen om dessa områden inte är tillfredsställande så är de generella hoten ändå så omfattande att särskilda skyddsåtgärder krävs i avvaktande på detaljerade regionala inventeringar. Miljöårsberedningen föreslår i sitt betänkande ”Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdar” (SOU 1996:153) att översyn görs av befintliga naturreservat vid Sveriges kuster, för att eventuellt komplettera med föreskrifter som för skydd av de värdefulla grunda bottenar som är belägna i reservaten. Dessutom skulle grunda bottenar kunna få ett särskilt skydd som biotopskyddsområden (se stycke 3.2.4 nedan). Naturvårdsverket kommer att medverka till att skyddet av och informationen om grunda bottenars värden förbättras. En systematisk, landsomfattande inventering av kustzonens marina miljö är nödvändig för att få reda på miljöns status och hjälpa hotade arter.⁵⁸

⁵⁴ Minnesanteckningar från naturvårdsverkets och fiskeriverkets seminarium om skydd av områden i marin miljö ”Vår gård” ,s 3.

⁵⁵ Ålgräs (zostera) är en havslevande blomma som till skillnad mot alger (t ex blåstång) kan växa på mjuka sand- och lerbottenar. Ålgräs växer längs Sveriges kust från Strömstad i norra Bohuslän till Stockholms skärgård i Östersjön. Ålgräsängarna myllrar av liv och fungerar bl a som uppväxt- och födoområden för många djurarter. Ålgräset har under senare tid drastiskt minskat då det är mycket känsligt för eutrofiering. Dess miljö invaderas istället av fintrådiga alger som gör att de ekologiska förutsättningarna ändras för djurarterna som lever där. Då ålgräsängarna har högt ekologiskt värde är de särskilt viktiga att skydda enligt WWF.

⁵⁶ Prop. 1997/98:145, s 72.

⁵⁷ Frisé, Kust- och skärgårdsområden i Sverige - bevarandestrategi, s 20.

⁵⁸ A.a, s 20-23.

2.2.5 Hotade arter

Vissa arter är mer känsliga än andra arter. Känsligheten beror på artens naturliga förutsättningar och känslighet för t.ex. miljögifter eller förändring av den marina livsmiljön. Numera finns det så kallade sårbarhetsanalyser så att det direkt går att uppfatta en populations känslighet för störningar. Ett exempel på en känslig art är slätrockan. Denna bottenlevande fisk blir könsmogen först efter tio år och när ungarna utvecklas har de begränsad spridningsförmåga. I kombination med dessa biologiska förutsättningar och att fisken ofta blir bifångst i bottentrålfiske så är det en hotad art. Jämförs denna känslighet med torskens tillbakagång så är läget ett annat. Torskens försvinnande beror inte på känslighet utifrån biologiska förutsättningar utan istället på ett för hårt fisketryck.⁵⁹ Det kan med andra ord finnas flera olika och samverkande omständigheter som leder till att en viss art hotas.

Artdatabanken i Uppsala har förteckningar över rödlistade, hotade arter i Sverige. En särskild rapport om kust- och skärgårdsbiotoper har lämnats i uppdrag av naturvårdsverket. Olika hotkategorier anger i vilken grad arten är hotad⁶⁰ och dessa grupper bestäms i enlighet med internationella kriterier. Kunskap om vilka arter som minskar i antal eller utbredning är nödvändig för att man ska veta var naturvårdsinsatser behövs. Vid beslut om skydd för ett naturområde är förekomst av rödlistade arter ett viktigt kriterium.⁶¹

2.3 Hoten mot hållbar utveckling i svenska havsområden

Hoten mot en hållbar utveckling och den biologiska mångfalden i kust och hav är många men kommer i första hand från föroreningar av olika slag t.ex. olja, miljögifter, och näringsämnen. Under de senaste decennierna har problemet med föroreningar ändrat karaktär. Samhället har lyckats komma till rätta med stora lokala punktutsläpp men de diffusa föroreningskällorna har däremot fått en ökad betydelse. Vår moderna livsstil för med sig små men många utsläpp och de blir ett större problem globalt eftersom de sprids med vindar och havsströmmar.⁶² Ett problem är därför att föroreningarna inte känner några gränser utan sprider sig lätt till

⁵⁹ Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland, s 23.

⁶⁰ Fisén, Kust- och skärgårdsområden i Sverige - bevarandestrategi, s 35.

⁶¹ www.environ.se 2002-08-30

⁶² www.environ.se, 2002-08-14

omgivande havsområden. Därför är det viktigt att notera att det är svårt att hindra problem med oljeutsläpp, föroreningar och eutrofiering genom inrättande av reservat.

Det är istället främst olika nyttjanden som t.ex. överfiske som kan avhjälpas genom inrättande av marina reservat. Samhällsutvecklingen går mot ett ökat nyttjande av våra kust- och havsområden genom olika slags aktiviteter. Även små ingrepp blir betydande sammanlagt i slutändan. Båttransporter kan förorena och skapa buller och muddring av havsbotten sker ofta för att underlätta för båttrafik. Byggnationer av olika slag nära stränder kan skapa problem av olika slag och ett nytt bekymmer är vindkraftanläggningar utefter kust och skärgårdar. Även friluftslivets nyttjande kan skapa störningar som inte är önskvärda ur bevarandesynpunkt.⁶³

2.3.1 Oljeutsläpp

Utsläpp av olja till havs leder ofta till sjöfågeldöd och nedsmutsade stränder men dessa effekter är ändå relativt kortvariga. Utöver direkt synliga skador på djurlivet skadas även plankton och de marina ryggradslösa djuren av oljeutsläpp. Sverige har hittills varit förskonade från riktigt stora oljekatastrofer även om flera utsläpp på några tusentals ton har dock förekommit i Östersjön under de senaste decennierna. Östersjön trafikeras regelbundet av fartyg som kan ta laster upp till 150 000 ton olja och större tankfartyg än så trafikerar Kattegatt och Skagerrak.⁶⁴

Fartygsolyckorna svarar dock endast för en bråkdel av alla oljeutsläpp till havs. Åtskilliga av dessa utsläpp sker i stället avsiktligt genom att fartyg pumpar ut oljerester från maskinrum eller gör sig av med oljeförorenat barlastvatten. Flera hundra oljeutsläpp årligen av det här slaget sker i svenska vatten. Detta är sedan länge förbjudet i havsområdena kring Sverige, men risken för att bli upptäckt är liten och avskräcker uppenbarligen inte; mycket få fall går till domstol p.g.a höga beviskrav. Många utsläpp från fartyg sker dessutom av misstag eller slarv. Även små oljeutsläpp kan orsaka skador på växt- och djurlivet i havet. Efter några månader bryts oljan ned men kan finnas kvar i sediment och bottendjur under betydligt längre tid. Nedbrytningen går särskilt långsamt i kalla vatten som i Östersjön nordligaste delar.⁶⁵

⁶³ Frisé R, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s 7.

⁶⁴ www.environ.se, 2002-08-14

⁶⁵ www.environ.se, 2002-08-14.

Men den diffusa oljetillförseln till havet är betydligt större än fartygsspillet. Lätta, vattenlösliga oljekolväten är så giftiga att de även i mycket låga koncentrationer kan skada fisk, alger och andra organismer i havet. Många arter är känsliga för råolja till och med när den är utspädd med fler miljoner delar vatten. Raffinerade produkter som bensin och brännolja kan vara tio till hundra gånger giftigare än oraffinerad råolja. Även oljekolväten från läckage från land letar sig så småningom till havet via vattendrag. Den sammanlagda tillförseln av oljekolväten till Östersjön kan räknas i tiotusentals ton per år. Transporter med olja med fartyg i Östersjön förväntas öka i den närmaste framtiden och prospektering och utvinning av olja i Östersjön och Västerhavet kommer troligen att öka.⁶⁶

Det är svårt att få ett fullständigt skydd mot oljeutsläpp genom att skapa marina skyddsområden. Men genom att begränsa båttrafiken i ett känsligt havsområde drabbas inte området av direkta oljeutsläpp på plats. Annars krävs andra typer av åtgärder för att råda bot på dessa problem, t.ex. genom högre straffavgifter för oljespill och genom att skapa fler mottagningsstationer i hamnarna för oljerester.⁶⁷

2.3.2 Miljögifter

Miljögifter tillförs havet på många olika sätt: genom direkta utsläpp och via floder, havsströmmar och luft. Ämnena anrikas ofta i organismer och drabbar därför de som befinner sig i toppen av näringskedjorna, t.ex. havslevande däggdjur, rovfisk och människor. Gifterna består främst av olika slag av stabila organiska ämnen och metaller. Höga halter av långlivade organiska gifter som DDT och PCB har påträffats i fisk, fågel och däggdjur i Östersjöområdet. Tungmetaller som bly, kadmium och kvicksilver transporteras till svenska havsområden via atmosfäriskt nedfall, floder och avrinning. Metaller kan ha en direkt gifteffekt på marina organismer och anrikas i näringskedjorna. Det är för närvarande brist på kunskap om de ekologiska effekterna av dessa gifter.⁶⁸

Miljögifterna är svåra att hindra genom att skydda ett avgränsat område i havet. Gifter sprider sig lätt i vattnet och då drabbas reservatet trots att det är tänkt att det marina reservatets organismer skall skyddas. Aktiviteter som sprider gifter är oftast belägen på land och behöver

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ SOU 2000:52, s 454.

⁶⁸ Hill, Mål och åtgärder för bevarande av biologisk mångfald, s 30

därför regleras just där. Men liksom med problem med oljeutsläpp så kan spridning av direkta utsläpp av gifter undvikas om sjöfarten begränsas eller hindras inom ett visst havsområde.

2.3.3 Eutrofiering⁶⁹

Eutrofiering, eller övergödning med ett annat ord, innebär att stora mängder näringsämnen tillförs ett naturligt ekosystem. En viss mängd näringsämnen som kväve och fosfor, är nödvändiga för att det marina livet skall fungera medan närvaron av för mycket näringsämnen kan störa hela det marina ekosystemet.⁷⁰ Ökade tillväxtmöjligheter gynnar somliga organismer, medan andra missgynnas och artsammansättningen i olika biotoper förändras. Detta medför i sin tur att organismer i andra delar av näringskedjorna påverkas och eventuellt påverkas hela ekosystemet.⁷¹

Under senare tid har artsammansättningen ändrats i de svenska havsområdena, både i strandzonen, i den fria vattenmassan och på havsbottnarna. Detta märks bland annat genom att utbredningen av fintrådiga alger har ökat vilket i sin tur har förändrat förutsättningarna för kustzonen som uppväxt- och födoplatser för flera fiskarter. Övergödningen leder till ökad tillväxt och när den stora mängden organiskt material skall brytas ned kan detta orsaka syrebrist på bottenarna så att de bottenlevande organismerna dör. Övergödningen är därför mycket bred i sin påverkan och orsakar många svåra problem i havet.⁷² I större delen av Östersjön och Västerhavet är det tillgången på kväve, inte fosfor, som avgör vegetationens tillväxtförmåga. Stora mängder gödselkväve läcker ut från åkrarna till vattendrag som transporterar ämnet vidare till havet. Östersjön får årligen ta emot flera hundra tusen ton kväve från omgivande landområden, det mesta från Östeuropa. Men även med genom atmosfären transporteras kväve som sedan hamnar i havet. Nederbörden innehåller kväveföreningar som bland annat kommer från biltrafiken.⁷³ Näringsämnen kan även komma från reningsverk och industrier.

Särskilt allvarlig är situationen i brackvattenshav, d.v.s hav där salt och sötvatten blandas. I Östersjön finns ett gränsskikt på ca 70 meters djup, en haloklin, mellan ytvattnet och det

⁶⁹ Eutrofisk betyder näringsrik, och eutrofiering betyder berikad med näringsämnen.

⁷⁰ www.helcom.fi/environment/eutrophication.html, 2002-05-10

⁷¹ Hill, Mål och åtgärder..., s 29.

⁷² A.a, s 29-30.

⁷³ www.viron.se, 2002-05-24

mycket saltare bottenvattnet. Haloklinen motverkar vattnets omsättning i djupled och hindrar på så sätt syrerikt ytvatten från att tränga ned mot djupet. Under haloklinen råder därför permanent syrebrist. Denna syrebrist är visserligen till viss del naturlig men den har förvärrats som en följd av eutrofieringen och den ökande planktonproduktionen. Ungefär en tredjedel av Östersjöns bottenyta är numera praktiskt taget död.⁷⁴

Näringstillförseln till våra hav har försökts begränsas under senare år. I Sverige har lagstiftningen skärpts vad gäller lagring och spridning av stallgödsel. Våtmarker⁷⁵, som skall fånga upp en del av vattnets kväveinnehåll, anläggs kring bäckar och åar i jordbruksområden. När det gäller den kommunala avloppsreningen i större tätorter vid syd- och mellansvenska kuster har kväverening installerats eftersom den vanliga reningen endast avlägsnar en mindre del av kvävet.⁷⁶ Det är däremot inte möjligt att begränsa eutrofieringsproblemen genom att skapa marina reservat.

2.3.4 Fiske

Fisket påverkar havsmiljön på flera olika sätt och är det nyttjande som har mest biologisk påverkan på havsmiljön. Fisket orsakar dödlighet på "målarter" och bifångstarter av fisk samt på andra djurarter. Det orsakar påverkan på havsbotten genom att fiskeredskap släpas. Dessutom genererar fisket avfall som lämpas överbord, avgaser och giftutsläpp via bottenfärger. Härtill kommer att fisket kan ge indirekta effekter genom ekosystemförändringar och stora uttag av en art kan leda till artförskjutningar inom havens ekosystem.⁷⁷

När det gäller fisket på "målarter" så exploateras idag övervägande delen av de ekonomiskt betydelsefulla bottenfiskebestånden i såväl Östersjön som Västerhavet över nivåer som kan ge ett hållbart fiske. Överexploateringen är en följd av att större kvantiteter fisk tas upp än vad som årligen tillförs i form av ungfisk. Samtidigt förändras ålders- och storleksstrukturen mot yngre och mindre fiskar vilket i sin tur kan medföra en minskad genetisk diversitet.⁷⁸

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Vitsen med våtmarker är att vattnet skall stanna upp så att näringsämnen hinner sedimentera eller tas upp av de växter som finns där.

⁷⁶ www.environ.se, 2002-05-24

⁷⁷ Olsson & Nellbring, Fiske och vattenbruk, s 81-82.

⁷⁸ A.a, s 17-18.

Situationen med utfiskade bestånd beror på en misslyckad förvaltning av fiskeresurserna och situationen är densamma inom hela EU.⁷⁹

Utfiskning kan även drabba ekonomiskt ointressanta arter om dessa förekommer som bifångster i ett fiske som är riktat mot helt andra arter. Även ungfisk, som skulle kunnat användas som människoföda om den fått växa upp, marina däggdjur, sjöfågel och andra arter fiskas oavsiktligt och dör till ingen nytta. Årligen beräknas 500 000 ton fisk och 100 000 ton ryggradslösa djur återbördas till havet i Nordsjön. Detta visar på behovet att utforma redskap med bättre selektionsegenskaper.⁸⁰

När fiskeredskap släpas över havsbotten orsakar de mekanisk skada på havsbotten och på de organismer som lever på denna. De redskap som påverkar botten mest är bomtrålar som river upp hela bottensubstratet för att skrämman fram fisk men bomtrålning är numera en förbjuden fiskemetod i Skagerrak, Kattegatt och i Östersjön.⁸¹ Bottentrålning är däremot mycket vanligt inom havsfisket, t.ex. vid fiske av räka och havskräfta, men har begränsad omfattning p.g.a trålgränsen⁸². Trålning efter fisk domineras istället av flyttrålning efter skrapfisk för framställning av främst djurfoder. Detta fiske kritiseras för att fånga fisk i alla storlekar eftersom småmaskiga trålar med låg selektivitet används. Ett annat problem med fiskeredskapen är att de efter en tid ofta dumpas eller går förlorade i havet och då fortsätter att fiska en tid, något som kallas spökfiske.⁸³ Genom att ett marint reservat med fiskeförbud skapas kan ett havsområde skyddas från överfiske av dess resurser.

2.3.5 Sjöfart och övrig båttrafik

Sjöfart kan orsaka många problem i havsområden då det alltid finns risker för utsläpp av föroreningar. Risk finns för att oljeutsläpp, kemikalieutsläpp, dumpning av sopor och införande av främmande organismer sker från fartygen. Buller från båtar och fartyg kan störa känsliga marina och kustlevande arter och störa reproduktionen. Naturvårdsverket föreslår därför att en reglering av buller från båtar genom översyn och komplettering inom gällande reservat och även genom kompletteringar av föreskrifter inom vissa strandskyddsområden och

⁷⁹ Norling & Sköld ,Biologisk mångfald och fiske, s 68.

⁸⁰ Olsson & Nellbring, Fiske och vattenbruk, s 18-19.

⁸¹ A.a, s 20-21.

⁸² Trålgränsen löper 2 nautiska mil innanför baslinjen, inom denna gräns är trålning förbjuden.

⁸³ Norling & Sköld ,Biologisk mångfald och fiske... s 70-75.

i samband med skydd av grunda bottenar.⁸⁴ Länsstyrelserna har viss föreskriftsrätt enligt sjötrafikförordningen (1986:300) och får meddela föreskrifter som bl.a. behövs av miljöskäl, om t.ex. fartbegränsning eller begränsning att utnyttja ett vattenområde. I lagen (1986:18) respektive förordningen (1996:53) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar finns bestämmelser om krav som sådana båtar skall uppfylla när de säljs.⁸⁵

2.3.6 Införande av främmande organismer

Sjöfarten bidrar till att sprida främmande arter till de svenska haven. Med främmande arter menas arter som med människans hjälp har förflyttats till ett område där de inte funnits tidigare. Detta sker genom påväxt på t.ex. skrov och dels via arter som färdas via fartygets ballastvatten. Arter som av egen kraft sprider sig till ett nytt område kan däremot inte räknas som främmande.⁸⁶ Införsel av främmande växter och djur utgör ett hot mot den biologiska mångfalden. Sverige har genom anslutningen till konventionen för biologisk mångfald förbundit sig att kontrollera, utrota eller hindra införsel av främmande arter som hotar inhemska ekosystem eller arter. En främmande art kan förstöra ett helt ekosystem. Dessutom kan en främmande art vara bärare av nya sjukdomar som angriper inhemska arter.⁸⁷

2.3.7 Vattenbruk

Med vattenbruk menas att man odlar fisk eller skaldjur för utsättning i sjöar, vattendrag och utmed kusten. Det som bl.a. odlas i Sverige är olika matfiskar,⁸⁸ kräftodling och musselodling.⁸⁹ Om foder tillsätts odlingen ger detta normalt en negativ miljöpåverkan i havet eftersom det blir ökad näringsbelastning. Viss odling, som odling av musslor och ostron, kan ändå innebära en positiv effekt eftersom organismerna lever på den naturliga näringen och den producerade biomassan tas ur systemet vid skörd.⁹⁰

2.3.8 Övriga verksamheter

Många andra verksamheter som innebär ett nyttjande av havsområden som bebyggelse i form av sjöbodar och hamnar, fritidsverksamhet, anläggande av bryggor, vindkraftverk och farleder, muddring och utvinning av naturresurser utgör ett stort hot mot både arter och

⁸⁴ Frisé R, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s 70.

⁸⁵ SOU 2000:52, s 458.

⁸⁶ Hill, Mål och åtgärder för bevarande av biologisk mångfald..., s68.

⁸⁷ www.environ.se, 2002-08-14

⁸⁸ Odling av torsk görs ännu på försöksstadiet.

⁸⁹ Olsson & Nellbring, Fiske och vattenbruk-ekologiska effekter, s 77-78.

⁹⁰ Olsson- & Nellbring, Fiske och vattenbruk-ekologiska effekter, s 22-23.

biotoper. Samhället går mot ett ökat nyttjande av våra kust- och havsområden och därmed ökar hotet mot den biologiska mångfalden.⁹¹

2.4 Möjligheter att inrätta marina reservat i svenska havsområden

Eftersom Sverige är en kuststat, d.v.s har delar av landgränsen mot havsområden, är det av intresse att veta var Sveriges jurisdiktion råder. Regler om detta finns främst i FN:s havsrättskonvention, UNCLOS. Här stadgas att det vattenområde som ligger närmast kusten utgörs av det "inre vattnet" och består av hamnar, floder och övrigt vatten på andra sidan av den baslinje som används för att fastställa territorialhavet. Baslinjen definieras som lågvattenlinjen mot havet så som denna anges på av kuststaten officiellt erkända sjökort⁹². Utländska fartyg omfattas av kuststatens jurisdiktion i det inre vattnet.⁹³

Utanför baslinjen ligger territorialhavet och enligt UNCLOS får territorialhavet inte sträcka sig längre bort än 12 nautiska mil⁹⁴ från baslinjen.⁹⁵ Även detta område faller inom kuststatens suveränitet och har därmed exklusiv kompetens att agera mot miljöskadliga verksamheter t.ex. utländska fartyg. Den fulla suveräniteten gäller inte bara vattenmassan, utan även luftmassan över vattnet och havsbotten. Rätten till fiske och annan utvinning av naturresurser inom territorialhavet tillfaller helt kuststaten.⁹⁶ Lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium stadgar att Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet. En redogörelse för exakt var territorialhavet sträcker sig finns även i denna lag.

Den ekonomiska zonen (på engelska "exclusive economic zone") utgörs av det havsområde som är beläget upp till 200 nautiska mil från baslinjen. Staten måste dock uttryckligen göra anspråk på att detta område, direkt utanför territorialhavet, skall utgöra dess ekonomiska zon. Inom zonen har staten vissa exklusiva rättigheter som att exploatera och sköta om naturresurserna (levande eller ickelevande) vilket gäller både havsbotten och havsvattnet. Staten har även jurisdiktion när det gäller t.ex. marin forskning och skydd och bevarande av den marina miljön. Däremot har staten inte full suveränitet i detta område vilket innebär att

⁹¹ Hill, Mål och åtgärder för bevarande av biologisk mångfald..., s 30-31.

⁹² Anvisningar för detta finns i UNCLOS artikel 5.

⁹³ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 77.

⁹⁴ 1 nautisk mil = 1852 m.

⁹⁵ UNCLOS, art 3.

⁹⁶ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 77-78.

staten inte äger utan snarare sköter om de marina resurserna i detta område.⁹⁷ Kuststatens möjlighet att utfärda skyddsnormer för fartyg som seglar under andra länders flaggor är därför ännu mer begränsad inom den ekonomiska zonen än i territorialhavet.⁹⁸ Regler om Sveriges ekonomiska zon finns i lag (1992:1140) och här ställs bl. a. krav på den som utforskar och utvinner naturtillgångar och i övrigt bedriver verksamhet där. Skador på den marina miljön skall undvikas genom att man vidtar åtgärder för att förhindra detta. I förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon, redovisas de exakta gränserna för detta område. Havsområdet direkt utanför territorialhavet utgör också kuststatens kontinentalsockelområde. Det fungerar framförallt av intresse för utvinningen av naturresurser och kuststatens rättigheter påminner om dem för den ekonomiska zonen.

Vattnet utanför den ekonomiska zonen (eller utanför kontinentalsockelområdet) utgör det "fria havet" (på engelska "the high seas"). Vad gäller jurisdiktion på detta område är fartyg endast underställda flaggstatens rättstillämpning. Om ett fartyg orsakar ett miljöfarligt utsläpp i fria havet, ekonomiska zonen eller territorialhavet som strider mot internationella regler, har hamnstaten möjlighet att ingripa mot detta om fartyget anländer till dess hamn. Enligt juridisk doktrin får det fria havet utnyttjas med fri konkurrens mellan staterna men kan aldrig tillhöra någon speciell stat.⁹⁹

Sverige har en lång kustlinje på nästan 10 000 km och ett vattenområde i havet utanför baslinjerna ut till gränslinjen för den ekonomiska zonen på ca 128 000 km².¹⁰⁰ Kuststater har möjlighet att inrätta marina reservat inom sitt territorialhav där staten har full jurisdiktion och i viss mån även inom den ekonomiska zonen. Inom territorialhavet får föreskrifter införas som begränsar möjligheten att fiska, utvinna naturresurser och navigera i området. Utländska fartyg är skyldiga att acceptera kuststatens restriktioner medan kuststaten i sin tur, måste möjliggöra "oskadlig genomfart" i dess territorialhav. Länsstyrelsen har ansvar för skydd av marina områden ända till territorialgränsen.¹⁰¹ I den ekonomiska zonen har kuststaten möjlighet att inrätta reservat som reglerar fisket eller utvinning av resurser på havsbotten men naturreservat som har inrättats utanför territorialhavet får i regel inte begränsa sjöfarten. Kuststaten är dessutom förhindrad att på egen hand inrätta reservat eller motsvarande

⁹⁷ Wallace, International law, s 159-162.

⁹⁸ Ebbesson, Internationell rätt, s 78.

⁹⁹ Wallace, International law, 1997, s 148-149.

¹⁰⁰ Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske..., s 22.

restriktioner med verkan mot fartyg under andra staters flagga. Det finns dock inga hinder enligt den internationella rätten att staten i egenskap av flaggstat inför sådana begränsningar inom sin egen flotta.¹⁰²

Utanför den ekonomiska zonen gäller i princip enbart flaggstatsjurisdiktion. Detta innebär att endast flaggstaten kan begränsa ett fartyg att navigera inom vissa områden.¹⁰³ Som sagts ovan, får fria havet utnyttjas av alla stater, vilket i princip innebär att alla stater har gemensamt ansvar över havsmiljön. Detta skulle kunna innebära att motivation saknas att skapa marina reservat här och mycket riktigt har väldigt få marina reservat upprättats på internationellt vatten.

2.5 Kort sammanfattning

Vad som menas med marina reservat är ingen självklarhet och syftet med att inrätta sådana områden skiftar. Det finns dock många fördelar med att inrätta marina reservat och fokus i denna uppsats är bevarandet av den biologiska mångfalden i haven och skydd av hotade arter. Det biologiska mångfalden i svenska havsområden är unik och mycket känslig vilket ökar incitamentet att bevara dessa områden för framtida generationer. Men det är svårare att skydda havsområden än områden på land. Vissa hot som havet utsätts för t.ex. gifter och eutrofiering kan därför inte avhjälpas genom inrättandet av reservat. Det är främst nyttjanden av olika slag, som bebyggelse och fiske som kan begränsas, hindras och regleras genom att ett marint reservat skapas. Enligt internationell rätt får kuststater inrätta marina reservat inom territorialhavet och i viss mån i den ekonomiska zonen.

3. SKYDD AV HAVSOMRÅDEN ENLIGT SVENSK LAGSTIFTNING

3.1 Inledning

För att ett havsområde skall kunna skyddas på ett långsiktigt och hållbart sätt kan det vara en fördel om skyddet är reglerat enligt lag. Miljöbalken är den viktigaste nationella

¹⁰¹ Norling & Sköld, Fiske och biologisk mångfald..., s 23.

¹⁰² Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 181, 187-188.

¹⁰³ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 188.

lagstiftningen när det gäller skydd av havsområden i Sverige. De delar av balken som är relevanta att redogöra för i denna uppsats är främst reglerna om områdesskydd i kap. 7. Här finns regler som mer direkt tar sikte på skyddet för naturen och människors möjligheter att utnyttja naturen för friluftsjändamål. Det finns dock inget specifikt utformat skydd i lagen för marina områden men det är vanligt att marina områden skyddas som naturreservat enligt MB. Alla typer av områdesskydd som potentiellt skulle kunna användas för att skydda ett marint område redovisas i detta kapitel, även om de flesta av dessa skyddsformer inte används för närvarande.

Ytterligare föreskrifter när det gäller områdesskydd går att finna i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken mm. Enligt 2§ i denna förordning innehar naturvårdsverket det centrala ansvaret för områdesskyddet i landet. Länsstyrelsen har det centrala ansvaret för områdesskyddet i länet och kommunen ansvarar för det områdesskydd som den har förordnat om.

Förutom områdesskyddet är bestämmelserna som rör hushållning av mark och vattenområden i MB 3-4 kap. värda att nämna då de är betydelsefulla för skydd av havsområden på ett mer övergripande plan. När det gäller skydd för djur och växter finns det ett särskilt skydd i MB 8 kap. Ersättning till en fastighetsägare som måste upplåta mark genom expropriation eller dylikt behandlas i MB 31 kap. vilket kan vara relevant för kustnära havsområden.

Miljökvalitetsmålen beskrivs därefter lite närmare. Dessa mål ingår inte i miljöbalken men spelar en betydelsefull roll för det praktiska miljöarbetet. I miljömålet "hav i balans samt en levande kust och skärgård" finns konkreta krav på hur havsområden bäst kan skyddas. I ett av delmålen finns ett krav på att fem nya marina reservat skall bildas före år 2005. Sista delen i detta kapitel behandlar fiskelagstiftningen.

3.2 Skyddet för kust och hav enligt miljöbalken

3.2.1 Allmänt om miljöbalken

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och består av 33 kapitel uppdelade på fem avdelningar. Den första delen av balken (kapitel 1-6) innehåller övergripande regler som

reglerar alla typer av verksamheter. Naturvårdslagstiftningen finns, som sagts ovan, i kapitel 7-8 och bestämmelser om vissa verksamheter i kapitel 9-15. Balkens fjärde avdelning (kapitel 16-25) bär rubriken prövning av mål och ärenden. Kapitel 26-28 rör tillsyn, avgifter och tillträde och kapitel 29-30 behandlar straff och avgifter. I sista avdelningen av balken (kapitel 31-33) har ersättningsbestämmelserna samlats. Visserligen är miljöbalken en sammansättning av en rad miljölagar men den har också ett övergripande syfte att åstadkomma en "hållbar utveckling",¹⁰⁴ vilket är ett viktigt begrepp även i den internationella miljöretten. Med "hållbar utveckling" menas att den ekonomiska utvecklingen inte ska ske på bekostnad av framtida generationers möjligheter att använda jordens resurser.¹⁰⁵ I miljöbalkens portalparagraf 1:1 sägs att: "Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en *hållbar utveckling* (...). En sådan utveckling bygger på insikten att *naturen har ett skyddsvärde* och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl" (Min kursivering).

I lagen slås alltså fast att naturen har ett eget skyddsvärde vilket är viktigt att poängtera vid skydd av känsliga havsområden. Vidare skall enligt MB 1:1 tillämpas så att "(...) 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, 3. den biologiska mångfalden bevaras, 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas (...)". Detta innebär att uttrycket "hållbar utveckling" och att bevara den biologiska mångfalden, i landmiljöer och akvatiska miljöer, går hand i hand. Det är viktigt att bevara den biologiska mångfalden för framtida generationer eftersom detta är en av de grundläggande principerna för att uppnå en hållbar utveckling.

3.2.2 Nationalpark enligt MB 7:2-3

En nationalpark består oftast av ett större sammanhängande område som staten äger och som anses vara särskilt viktiga att skydda. Syftet med skyddet kan vara att bevara ett mark- eller vattenområde av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Skyddet har funnits i Sverige sedan 1909 och grundtanken med skyddet är att bevara delar av vårt nationella kulturarv åt kommande generationer. Naturvårdsverket är den myndighet som

¹⁰⁴ Hållbar utveckling (sustainable development) är ett uttryck som ursprungligen kommer ifrån Brundtlandkommissionens rapport "Our common future" från 1987. FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 gjorde detta uttryck globalt förankrat och miljöarbetet breddades istället för att bara vara inriktat på specifika miljöfrågor. Se vidare t.ex. Ebbesson, Internationell miljörett.

¹⁰⁵ Brundtlandskommissionen (WCED), Our common Future, s 9 (fr. Ebbesson).

beslutar om skötseln av Sveriges nationalparker och föreslår nya sådana. Föreskrifterna i nationalparkerna är olika utformade men generellt gäller att det är förbjudet att störa djurlivet och förstöra naturmiljön.¹⁰⁶ Ännu har skyddsformen Nationalpark inte använts för att skapa marina reservat i Sverige. Det kan dock finnas nationalparker som innehåller marina inslag.

3.2.3 Naturreservat enligt MB 7:4-8

De gamla skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde har omarbetats till en enda skyddsform, naturreservat. Länsstyrelsen eller kommunen får förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat för att vårda värdefulla naturmiljöer och skydda den biologiska mångfalden liksom för att tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Ett annat skäl att förklara ett område naturreservat kan vara om det behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter. När gränserna för reservatet skall bestämmas kan en buffertzona behövas och ett naturreservat kan därför täcka en större yta än det område som direkt behöver skydd.¹⁰⁷ Naturreservat är den mest använda skyddsformen i Sverige och den utgör 80 procent av all skyddad natur. Skyddsbestämmelserna bestäms utifrån vilket område som skyddas och skiftar därför från fall till fall.¹⁰⁸ Flera marina områden skyddas idag som naturreservat, se kapitel 5.3 nedan.

Enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken, skall länsstyrelsen eller kommunen fastställa en skötselplan för ett naturreservats långsiktiga vård. En skötselplan skall ingå i varje beslut om bildandet av ett naturreservat men om det finns särskilda skäl får skötselplanen fastställas efteråt enligt 3§. Naturreservat kan till skillnad mot nationalparker inrättas på fastigheter som ägs av annan än staten. Detta kan ske även om markägaren har något emot bildandet av reservatet men markägaren har rätt till ersättning för om pågående markanvändning på fastigheten avsevärt försvåras. Expropriation kan ske enligt expropriationslagen 2 kap. 9§. Vidare enligt MB 7:5-7 skall de inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområdet bestämmas i samband med bildningen av naturreservatet. De olika förbudena får emellertid inte vara mer ingripande än vad krävs för att tillgodose syftet med reservatet. Länsstyrelsen eller kommunen får upphäva ett reservatsförordnande helt eller

¹⁰⁶ www.environ.se, 2002-05-28

¹⁰⁷ Rubenson, Miljöbalken - den nya miljöretten, 1999, s 56-57.

¹⁰⁸ www.environ.se, 2002-05-28

delvis om det finns synnerliga skäl. De får även meddela dispens från föreskrifter från ett naturreservat om det finns särskilda skäl.

3.2.4 Biotopskyddsområde enligt MB 7:11

Ett mindre mark- eller vattenområde kan förklaras som biotopskyddsområde och skyddet omfattar då livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter. Det är själva livsmiljön för de hotade arterna som är föremål för skyddet så det är inte nödvändigt att mark- eller vattenområdet som skyddas har några speciella egenskaper. En förutsättning för biotopskyddet är att det går att begränsa själva skyddsobjektet och det krävs att biotopen uppfyller vissa krav på ekologisk stabilitet. Men ofta gäller att biotopen inte kan definieras exakt i en författningstext och beslut om skyddets omfattning måste i sådana fall fattas i varje enskilt ärende. Om det är fråga om ett större markområde som behöver skyddas är det mer naturligt att myndigheterna använder skyddsformen naturreservat.¹⁰⁹

Regeringen kan förklara samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet som biotopskyddsområde enligt 5§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Enskilda särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i Förordningen om områdesskydd får förklaras som biotopskyddsområde av skogsvårdsstyrelsen enligt 6§ och av länsstyrelsen enligt 7§ . Dessa områdestyper finns listade som bilaga till förordningen. Sju biotoptyper, varav två stycken är vattenanknutna, är för närvarande skyddade över hela landet. Länsstyrelsen kan förklara fem biotoptyper, varav fyra är helt eller delvis vattenanknutna och skogsvårdsstyrelsen kan förklara 18 biotoptyper, varav sju är vattenanknutna, som biotopskyddsområden.

Vidare får länsstyrelsen medge dispens enligt MB 7:11 st.2 om det finns förutsättningar för det. Men dispensen omfattar bara de områden som skyddas enligt 5§, förordningen om områdesskydd och möjligheterna till att få dispens i frågor om biotopskydd är därmed begränsade. Markägare och annan med särskild rätt till fastigheten kan enligt MB 31 kap. 4-5§§ få ersättning om ett beslut om biotopskydd innebär att pågående markanvändning inom en berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

¹⁰⁹ Rubenson , Miljöbalken-den nya miljöretten, s 59-60.

Naturvårdsverket har under år 2002 fått i uppdrag av regeringen att särskilt skydda vattenanknutna biotoper. Syftet med uppdraget är att utöka värdefulla naturmiljöer genom att utreda hur biotopskyddsbestämmelserna kan omfatta ytterligare typer av vattenanknutna biotoper i limniska, marina och brackvattensmiljöer. Förslaget från naturvårdsverket omfattar ändringar både i miljöbalken och i förordningen och de viktigaste ändringarna presenteras här. För det första, föreslås i Naturvårdsverkets uppdrag, att kommunerna skall få bemyndigade jämte länsstyrelsen att besluta om biotopskyddsområden enligt 7§ förordningen om områdesskydd. Biotopskydd skulle vara ett lämpligt verktyg för kommunerna i deras naturvårdsarbete då det innebär ett något enklare förfarande än naturreservatsbildning. Det skall vidare införas en möjlighet att besluta om dispenser för biotopskyddsområden som omfattas av 6-7§§, förordningen om områdesskydd.¹¹⁰

Förslaget innebär också att fler vattenanknutna biotoper bör omfattas av de generella reglerna om biotopskydd i 5§ förordningen, totalt sex stycken. De tre marina biotoper som bör införas enligt förslaget är: helt eller delvis avsnörda havsvikar, mynningsområden vid havskuster och rev av ögonkorall. Fem biotoper skall kunna förklaras som biotopskyddsområden av kommunen och länsstyrelsen enligt 7§ och av skogsvårdsstyrelsen enligt 6§. Fyra av dessa är marina biotoper: grunda havsvikar, ålgräsängar, biogena rev och strand- och vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för vissa arters fortlevnad.¹¹¹

Ett ytterligare förslag går ut på att utöka arealgränserna för biotopskyddsområden för vattenanknutna biotoper. Enligt definitionen i MB 7:11, skall biotopen utgöras av "ett mindre mark- eller vattenområde" och för det generella biotopskyddet betyder detta maximalt en hektar och för det begränsade biotopskyddet för varje enskilt fall betyder detta maximalt fem hektar enligt Naturvårdsverkets allmänna råd. Enligt förslaget skall biotopskyddsområden för sjöar, vattendrag och havsområden kunna omfatta arealer upp till tio hektar. En praktisk tanke bakom detta förslag är att vattenmiljöer inte lika ofta drabbas av ersättningsfrågor som landområden.¹¹²

¹¹⁰ "Biotopskydd för vattenanknutna biotoper", rapport 5262 för webben, s 30 ff, www.naturvardsverket.se.

¹¹¹ "Biotopskydd för vattenanknutna biotoper", rapport 5262 för webben, s 20, www.naturvardsverket.se.

¹¹² A.a, s 20.

Fördel med biotopskyddsområden är att det går relativt snabbt och enkelt att bilda sådana områdesskydd eftersom det varken krävs någon skötselplan eller föreskrifter. Föreskrifter krävs inte eftersom det är förbjudet att vidta åtgärder som kan skada naturmiljön i biotopskyddsområdet. I vissa fall kan det vara en fördel att snabbt kunna skydda ett mindre område. Detta innebär inget hinder för att området senare ombildas till ett naturreservat. Ändå har länsstyrelsen i relativt liten omfattning använt möjligheten att förklara vattenmiljöer som biotopskyddsområden och enligt utredningen borde detta skydd kunna användas mer i framtiden.¹¹³

3.2.5 Strandskyddsområde enligt MB 7:13-18

Syftet med strandskyddet är dels att tillgodose allmänhetens behov av friluftsliv och dels att bevara goda livsvillkor på land och vatten för djur- och växtliv. Strandskyddet gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag och det omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Området kan utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen. Det är lämpligt att utvidga strandskyddet till 300 meter för områden som endast är obetydligt påverkade av exploateringsföretag eller som är av riksintresse för naturvården och friluftslivet i enlighet med bestämmelserna i MB 3 kap. Även de geografiska riksintressena i MB 4 kap. skulle kunna utgöra en grund för det ökade strandskyddet. Enligt propositionen bör en utvidgning också kunna ske i närheten av tätorter, sjöar och vid sådana kuststräckor där tillgången till fria stränder är begränsad.¹¹⁴

Inom strandskyddsområdet får inte nya byggnader anläggas eller uppföras. Byggnader får inte heller ändras till att användas till andra ändamål. Inga projekt får genomföras inom ett strandskyddsområde om detta försvårar syftet med strandskyddet. Undantagna från generella strandskyddsregler är bl.a. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för fisket, jordbruket, skogsbruket eller renskötseln enligt MB 7:17.

Länsstyrelsen får meddela dispens från strandskyddsbestämmelserna enligt 7 kap. 18§, om det finns särskilda skäl. Dispens lämnas naturligt till anläggningar som måste ligga vid vattnet

¹¹³ A.a , s14.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s 83.

båthamnar, båtbygggar, pirar m.m. Vid andra typer av verksamheter måste olika intressen vägas mot varandra och ibland är det önskvärt att begränsa utnyttjandet av ett visst område för att skydda områdets naturvärden. En annan kontroversiell fråga gäller upphävandet av strandskydd i samband med att ett område skall ingå i detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser. En förutsättning för att upphäva strandskyddet är att särskilda skäl föreligger. Förutsättningarna för att upphäva strandskyddet skall i princip vara desamma som för att meddela dispens enligt 7 kap. 18§.

Vid en jämförelse mellan biotopskyddsområde och strandskyddsområde kan det tyckas vara onödigt med biotopskydd för att skydda stränder då strandskyddet redan skyddar växter och djur. Men det finns begränsningar enligt strandskyddet som ett biotopskydd kan komplettera. Det finns t.ex. generella undantag från förbud mot byggnation vad gäller strandskyddet, bl.a. för byggnader som behövs för de areella näringarna och för verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken. Strandskyddet gäller heller inte överallt eftersom länsstyrelsen och kommuner har undantagit vissa områden. Vidare har det visat sig att

strandskyddsbestämmelserna inte i praktiken tillämpas så att kriterierna för när dispens kan beviljas inte alltid är uppfyllda. Det är meningen att dispensreglerna skall tillämpas med stor restriktivitet så att påverkan på växt- och djurliv alltid undersöks. Utredningen av biotopskydd för vattenanknutna biotoper anser därför att strandskyddet oftast inte innebär ett tillräckligt skydd för att bibehålla värdena i dessa biotoper och att en komplettering med biotopskyddsbestämmelser därför bör ske.¹¹⁵

3.2.6 Miljöskyddsområde enligt MB 7:19-20

Med stöd av 7 kap. 20§ får regeringen förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde. Förutsättningarna för detta är att området eller en del av området är utsatt för föroreningar och att det krävs särskilda föreskrifter för att klara av problemen. Skyddet kan även användas för att förhindra att ytterligare föroreningar drabbar ekologiskt känsliga områden. Föreskrifterna gäller endast inom miljöskyddsområdet och skall inte gå utöver syftet med områdesskyddet.

¹¹⁵"Biotopskydd för vattenanknutna biotoper" rapport 5262 för webben, s 22 ,www.naturvardsverket.se.

3.2.7 Särskilda skyddade områden enligt MB 7:27-29

Enligt MB 7:28 får regeringen få förklara ett naturområde för särskilt skyddsområde om området, enligt EG:s fågeldirektiv (97/49 EGF), är särskilt betydelsefullt för skyddet av sådana fåglar. Ett område som utpekats enligt EG:s habitatdirektiv (92/43 EGF), får regeringen förklara som särskilt bevarandeområde för bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

För att skydda Natura 2000-områden gjordes en ändring 2002-07-01 i bestämmelserna om särskilda skyddade områden. I MB 7:27 skall numera regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver, fortlöpande föra förteckning över naturområden som bör beredas skydd enligt fågeldirektivet enligt punkt 1 och habitatdirektivet enligt punkt 2. I denna förteckning skall även områden som bör skyddas enligt internationella åtaganden eller nationella mål (punkt 3) medräknas. Ett område som har tagits upp i förteckningen skall prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet enligt sista stycket.

I MB 7:28-29 finns regler om tillstånd för verksamheter som skall bedrivas i områden som beskrivs enligt 27§. Enligt 28a§ krävs tillstånd för att bedriva verksamheter som kan påverka miljön i ett område som förtecknats som särskilt skyddade områden enligt MB 7:27 st. 1 p.1-2. Tillståndet skall prövas av länsstyrelsen där det berörda området finns.

3.2.8 Skydd för hotade djurarter enligt MB 8 kap.

Sedan länge har miljölagstiftningen i Sverige gett möjlighet för länsstyrelserna att inrätta djurskyddsområden. Sådana områden har också inrättats i betydande omfattning, främst säl- och fågelskyddsområden. Huvudsyftet med djurskyddsområdena har varit att förhindra störningar under den tid då djuren är som känsligast, oftast under fortplantningstiden. De flesta områdena har tillkommit för att undanröja den störning som båttrafiken utgör. Djurskyddsområdena ger inte möjlighet till inskränkningar i markanvändningen och därmed inga reella möjligheter att påverka negativa förändringar i arternas livsmiljöer.¹¹⁶

¹¹⁶ Friséén, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s 43-44.

3.2.9 Ersättning till fastighetsägaren enligt MB 31 kap.

Enligt MB 31:4 har fastighetsägaren rätt till ersättning p.g.a beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta gäller då marken används som nationalpark, naturreservat, eller biotopskyddsområde. Enligt 7§ skall ersättning då betalas av staten.

Många havsområden, speciellt utsjöområden, tillhör dock staten. Detta skulle kunna underlätta bildandet av marina skyddsområden.¹¹⁷ Enligt §1 i lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde, är ett vattenområde i havet allmänt (allmänt vatten) där det ej ingår i fastigheterna (enskilt vatten). Enligt grundregeln i §2 hänförs till fastigheterna "1. allt vatten inom trehundra meteter från fastlandet eller från ö av minst etthundra meters längd ävensom, på de ställen där den stranden följande kurvan för högst tre meters djup går längre ut, allt vatten inom denna djupkurva; samt 2. allt vatten, som har förbindelse med öppna havet allenast över vatten som nu sagts". Vidare i lagen finns ytterligare specifikationer av de olika kusterna kring Sverige och definitioner av strandlinjer och vattendjup som lagen rättar sig efter.

3.2.10 Hushållning av mark- och vattenområden enligt MB 3-4 kap.

De båda kapitlen 3-4 i miljöbalken har till syfte att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv.¹¹⁸ Det betyder att såväl intressen av bevarande som intressen av utbyggnad och exploatering skall kunna tillvaratas. Bestämmelserna i kapitel 3-4 används i tillståndsärenden när det gäller skydd för naturen, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täktverksamhet. Kapitlen skall även användas när det gäller prövning av anläggningar enligt MB 17: 1 men reglerna gäller inte vid tillsyn. Dessutom skall de båda kapitlen tillämpas i ärenden om områdesskydd enligt MB 7 kap. samt i andra typer av markanvändningar särskilt då man kan ha möjlighet att hävda riksintresse för naturvård och friluftsliv.¹¹⁹

¹¹⁷ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, s 36.

¹¹⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s 31.

¹¹⁹ A prop., del 2, s 29.

De grundläggande bestämmelserna om mark och vatten finns i MB 3 kap. Dessa bestämmelser anger planeringsförutsättningarna för hur mark- och vattenområden bör utnyttjas. Riktlinjer fastläggs för utnyttjande av områden som bör bevaras, eftersom dessa är betydelsefulla för friluftsliv och natur- och kulturvård samt för andra områden som kan vara skyddsvärda p.g.a samhällsekonomiska värden av mer materiell art. Detta innebär att myndigheterna vid sin planering särskilt skall uppmärksamma om ändrad markanvändning kan innebära att något intresse från bevarande- eller exploateringssynpunkt hotas. Vissa intressen som skyddas enligt kapitel 3 är så kvalificerade att de benämns "riksintresse". Dessa områden skall så långt som möjligt skyddas mot skador eller åtgärder som påtagligt kan försvåra dess utnyttjande. Det finns ingen definition i balken vad som kan tänkas utgöra riksintresse men utmärkande för ett sådant område kan sägas vara att det innehåller sådana värden för t ex natur- och kulturmiljövärden, välstånd, försörjning eller försvaret som är av nationellt intresse. Ett riksintresse bör få ge vika först om ett annat riksintresse i samma område anses viktigare.¹²⁰

I MB 4:2-5 utgår man ifrån att vissa angivna geografiska områden alltid är riksintresse med hänsyn till de stora natur- och kulturvärden som områdena innehåller. De geografiska områden som berörs är i stort sett hela den svenska kusten inklusive dess skärgårdar, områden kring Väner och Vättern, Öland och Gotland, större delen av fjällvärlden, Vindelälven och andra nationalälvar liksom många andra vattenområden och älvsträckor samt vissa delar av Dalarna och några övriga områden.

Det är viktigt att notera att i ett ärende som prövas enligt MB 3-4 kap. skall 1: 1 st. 2 alltid tillämpas. Valet att infoga grunden för hushållningsbestämmelserna i balkens första kapitel markerar miljöbalkens viktiga betydelse när det gäller samhällsplaneringen. I propositionen betonas dessutom att markanvändning och samhällsbyggande är viktiga led för en hållbar utveckling, d.v.s för att uppnå målet med miljöbalken. Andra viktiga instrument när det gäller reglering av exploatering av kust- och hav, är kommunernas detalj- och översiktsplaner. PBL innehåller närmare bestämmelser om planläggning av mark, vatten och byggande.

¹²⁰ Rubenson, Miljöbalken - den nya miljöretten, s 35-36.

3.2.11 De allmänna hänsynsreglerna enligt MB 2 kap.

De allmänna hänsynsreglerna är tillämpliga på alla verksamheter och åtgärder som riskerar att orsaka olägenhet eller skada på människors hälsa eller miljön under förutsättning att åtgärden inte är av försumbar betydelse med hänsyn till balkens mål. De allmänna hänsynsreglerna innebär att regler om bevisbördans placering, försiktighetsmått, begränsningar av verksamheter och åtgärder skall gälla för alla verksamheter och åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde. I MB 2:3 återfinns den grundläggande hänsynsregeln som lyder: "Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för (...) miljön." Med "skador och olägenheter på miljön" avses även "utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden".¹²¹ Ett exempel på de allmänna hänsynsreglernas aktualitet när det gäller bevarande av kust- och havsmiljöer är då prövning skall ske för en strandskyddsdispens. Enligt bevisbörderegeln i MB 2:1 är det den som söker strandskyddsdispens som har bevisbördan för att åtgärden inte får den effekt som förbudsregeln avser att reglera.¹²²

3.3 Miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård"

3.3.1 Allmänt om miljökvalitetsmål

Riksdagen antog 15 miljökvalitetsmål i april 1999 enligt proposition 1997/98:145 och dessa mål beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturreсурser som är ekologiskt hållbara på lång sikt. Det övergripande målet med miljökvalitetsmålen är att de stora miljöproblemen skall vara lösta till nästa generation. Detta innebär att människans påverkan på miljön skall ha reducerats till nivåer som är långsiktigt hållbara. De flesta viktiga åtgärder skall därför vara genomförda till år 2020, även om naturen i vissa fall behöver längre tid på sig att återställa balansen. Regeringen har upprättat ett miljömålsråd, ansvarigt för uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Miljömålsrådet består av företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, frivilliga organisationer och näringsliv. Varje år skall en rapport lämnas till regeringen med bedömningar om målen är på väg att nås eller inte.¹²³

¹²¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s 15.

¹²² Friséen , Kust- och skärgårdsområden, s 74-75.

¹²³ "Miljömålen-bakgrund och historik", www.miljomal.nu.

En viktig strategi för att styra utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen är sektorsansvaret, vilket innebär att ansvaret för miljön inte bara ligger på naturvårdsverkets och länsstyrelsens miljö enheter utan på alla samhällets sektorer. Myndigheter, företag och andra organisationer skall ta ansvar för miljö frågor inom sina verksamhetsområden. Varje samhällssektor måste därmed ta sin del av ansvaret för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås.

Eftersom miljö målen var allmänt formulerade från början, fick olika myndigheter till uppgift att föreslå delmål och åtgärdsstrategier för hur målen skulle nås. I september 1999 lämnades rapporten "en rapport för varje miljö kvalitetsmål" till regeringen. Samtidigt utvecklade Naturvårdsverket ett system för uppföljning av miljö målsarbetet. Miljö målskommittén tillsattes också för att en samlad översyn skulle kunna uppnås för 14 av 15 miljö mål. (Målet "begränsad klimatpåverkan" sköttes däremot av en särskild klimatkommitté)¹²⁴ I juni 2002 redovisades resultatet i miljö målskommitténs arbete i betänkandet "Framtidens miljö - allas vårt ansvar" (SOU 2000:52). En ny miljö målsproposition lämnades i april 2001, "Svenska miljö mål - delmål och åtgärdsstrategier" 2000/01:130. Riksdagen godkände denna proposition i november samma år.

3.3.2 Miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård"

Miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt en levande kust och skärgård" återfinns i proposition 2000/01:130 och reglerar havsmiljön i Sverige. Tanken med detta mål är att Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat utnyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.¹²⁵ Huvudansvaret för detta miljö kvalitetsmål innehas av Naturvårdsverket.

Regeringens utgångspunkt har varit att vissa mål skall kunna uppnås i ett generationsperspektiv. Fokus har riktats mot att en så kallad "gynnsam bevarandestatus" skall kunna upprätthållas för hotade och för naturligt förekommande biotoper. Fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav, liksom bebyggelse och annan exploatering av kustområden sker med hänsyn till vattenområdets produktionsförmåga och biologiska diversitet. En låg bullernivå

¹²⁴ Ibid.

bör dessutom eftersträvas. Regeringen får medhåll av Naturvårdsverket om ovanstående men betonar särskilt betydelsen av ökade kunskaper om de marina miljöerna. Fiskeriverket anser att det är viktigt att delmålen även innefattar skydd av reproduktions- och uppväxtområden för fisk, eftersom exploateringen av grunda havsområden utgör ett allvarligt hot mot ett flertal fiskarter. WWF anser att en nationell inventering av den biologiska mångfalden i havet bör prioriteras.¹²⁶

De delmål i detta miljö kvalitetsmål som är viktigast för denna uppsats är alla utom delmål 2 som behandlar skydd av kulturmiljöer. Det första delmålet behandlar marina reservat och lyder: "1. Senast år 2010 skall minst 50% av skyddsvärda marina miljöer och minst 70% av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast år 2005 skall ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat och berörda myndigheter skall ha tagit ställning till vilka övriga områden i marin miljö som behöver ett långsiktigt skydd".¹²⁷ Regeringen anser att detta delmål bäst uppnås genom en kombination av olika åtgärder som områdesskydd, kunskapsinhämtning och strategier. Kommunerna har ett stort ansvar och måste säkra att grunda havsvikar och andra känsliga miljöer skyddas så långt som möjligt från exploatering. Reproduktionslokaler och områden för uppväxt av enskilda arter bör också ges skydd. Vad gäller de fem nya reservaten så anges att det är viktigt att kunna undersöka den biologiska mångfalden i jämförbara områden med olika typer av skydd. Befintlig lagstiftning är i huvudsak tillräcklig för att detta delmål skall kunna uppnås anser regeringen. Då skyddsmotiven i marina områden varierar beroende på naturvärden och hotbild bör det avgöras från fall till fall vilka skyddsinstrument som är de optimala. Områdesskyddet kan integreras med internationella överenskommelser och miljökonventioner och fiskerilagstiftningen kan användas. Regeringen uppdrar åt Fiskeriverket och Naturvårdsverket att det i ett av de fem föreslagna områdena skall råda fiskeförbud till år 2010 och därefter skall effekterna av detta skydd utvärderas.¹²⁸ Ärendegången vid bildande av ett marint reservat skyddat med hjälp av någon form av lagstiftning finns i bilaga 1.

Målsättningen i delmål 3 är att "senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder". Målet syftar till

¹²⁵ Prop. 2000/01:130, s 74.

¹²⁶ A. prop. s 75.

¹²⁷ A.prop, s 74.

¹²⁸ Prop 2000/01:130, s 78-79.

att värna om den biologiska mångfalden och särskilt de arter som är så sällsynta och tillbakaträngda att de inte kan återhämta sig på egen hand även om miljön förbättras. Effektiva åtgärdsprogram är betydelsefulla verktyg för att kunna systematisera åtgärdsprogram för de mest hotade arterna. Regeringen betonar även vikten av forskning och inventeringar på det här området och samverkan önskas på forskarområdet mellan disciplinerna marin miljö och fiskeområdet.¹²⁹

Delmål 4-5 rör problem relaterade till fisket. Delmål 4 stadgar att "senast år 2010 skall de årliga totala bifångsterna av marina däggdjur uppgå till maximalt 1% av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och oönskade fiskarter skall ha minimerats till nivåer som inte har negativ påverkan på populationerna". Delmål 5 behandlar begränsningar av fisket: "uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, skall senast år 2008 vara högst motsvarande återväxten, så att fiskbestånden kan fortleva och, om så är nödvändigt, återhämta sig".¹³⁰ Minskningen av bifångster enligt delmål 4 gäller även för fångster av andra fiskarter än målarten. Fångst av ungfisk regleras däremot under delmål 5. Regeringen anser att det är viktigt att utveckla selektiva fiskeredskap och se till så att regelverket anpassas så att dessa stimuleras att användas. Bifångsten av däggdjur bör uppgå till maximalt 1 procent av respektive bestånd till år 2010. Vidare bör fisket anpassas till de biologiska förutsättningarna för varje målart eftersom havets långsiktiga produktionsförmåga skall säkras. Sverige skall vid kvotfördelningar tillämpa försiktighetsprincipen, beakta vetenskapliga råd samt verka för att långsiktiga förvaltningsplaner utarbetas. För fångster av ungfisk är det viktigt att selektiva fiskeredskap utvecklas vilket tidigare har gett goda resultat. Regeringen poängterar att ett allt för intensivt fiske medför att tätheten av målarterna minskar och att ålders- och storleksstrukturen i bestånden samt att den genetiska sammansättningen förändras. Begränsningar av uttaget av fisk är särskilt viktigt för Västerhavet och Östersjöns torskbestånd. Det är viktigt att fisket inte hindrar skyddet av hotade marina organismer och deras biotoper då havet ses som ett ekosystem.¹³¹

Delmål 6-7 rör de hotbilder mot hållbar utveckling i svenska havsområden som har beskrivits ovan. Delmål 6 stadgar att "buller och andra störningar från båttrafik skall vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010". " Genom

¹²⁹ A. prop., s 79.

¹³⁰ A. prop., s 74.

¹³¹ Prop. 2000/01:130, s 79-80

skärpt lagstiftning och ökad övervakning skall utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010" enligt miljömål 7. Inrättande av bullerfria områden, med ingen eller begränsad motorbåtstrafik i kombination med särskilda farleder för fritidsbåtar, är en viktig åtgärd anser regeringen. Länsstyrelsen tillsammans med kommunerna skall föreslå områden där bullerstörningar måste begränsas. De oljeutsläpp som avses i delmål 7 är de medvetna utsläpp som sker vid fartygens normala drift, t.ex. vid rengöring av tankar. Trots att det i den internationella lagstiftningen finns regler som förbjuder utsläpp sker ett stort antal illegala utsläpp i svenska havsområden. Regeringen avser att ändra de brister som finns i lagstiftningen på detta området men nämner ingenting konkret.¹³²

Det sista delmålet för miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" handlar om åtgärdsprogram för EG:s ramdirektiv för vatten.¹³³ Förutom delmålen ovan är de båda miljö kvalitetsmålen "giftfri miljö" och "ingen övergödning" också relevanta att uppfylla för att kunna uppnå detta miljö kvalitetsmål för havsmiljön.

3.3.3 Miljö målens juridiska status

Miljö kvalitetsmålen har ingen formell rättslig status i den svenska normhierarkin eller rättskälleläran. Miljö målen har ändå i viss mån en styrande verkan men då framför allt för myndigheter och andra offentliga organ. I rättsliga sammanhang kan målen användas som ett allmänt underlag för olika bedömningar, t.ex. i mark- och miljöfrågor där ickebindande material som t.ex. översiktsplaner, brukar användas. Men miljö målen som sådana kan inte direkt användas för att ställa krav mot en enskild mot dennes vilja. För att kunna användas i detta syfte måste målen först operationaliseras, d.v.s formuleras om i bindande regler.¹³⁴

Även om miljö kvalitetsmålen inte har någon rättslig status, har det rättsliga systemet stor betydelse för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Existerande rättsregler användas för att strukturera miljö målsarbetet i stort, t.ex. genom att styra planering och handlande. Naturligtvis har miljö balken stor betydelse för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås. De grundläggande bestämmelserna i MB 1-2 kap. (målen och de allmänna hänsynsreglerna) verkar inom hela balkens tillämpningsområde och målet är en hållbar utveckling, vilket

¹³² A. prop., s 81-82

¹³³ A. prop., s 74-75

¹³⁴ SOU 2000:52, "Framtidens miljö - allas vårt ansvar", s 126

sammanfaller med miljö kvalitetsmålen grundläggande målsättning. Dessutom ger miljöbalken regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver rätt att meddela generella föreskrifter. Ibland kan generella föreskrifter vara ett bra sätt att genomföra miljömål genom att på ett rationellt sätt skapa enhetliga förutsättningar för verksamheter istället för att en prövningsmyndighet skall bedöma varje enskilt fall.¹³⁵

Även om miljömålen inte har omsatts till några bindande regler så bör vägledning hämtas från dessa i enskilda fall. De kan fungera som ett obligatorisk underlagsmaterial vid bedömningar enligt miljöbalken och PBL då dessa mål vägs tillsammans med andra intressen. Enligt PBL1:1, har lagen i syfte att främja en samhällsutveckling med en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Detta är som sagts ovan även syftet med MB och miljö kvalitetsmålen. Miljö målen är dessutom en viktig utgångspunkt för att i ett ärende prioritera uppgifter som är viktiga ur miljömässig synpunkt.¹³⁶

¹³⁵ SOU 2000:52, "Framtidens miljö - allas vårt ansvar", s 125 ff

¹³⁶ SOU 2000:52, "Framtidens miljö - allas vårt ansvar", s 132 ff

3.4 Svensk fiskerilagstiftning

Fiskeriverket har ansvaret att fortlöpande utvärdera fiskelagens effekter på fiskbestånden, den biologiska mångfalden och fiskerinäringen. Verket har även sektorsansvar när det gäller att uppfylla de miljömål som berör fisket.¹³⁷ Fiskelagen (1993:787) trädde i kraft i januari 1994 och därtill finns även en förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Lagen gäller rätten till fiske och reglerar fisket inom Sveriges territorium och Sveriges ekonomiska zon. Att observera är att fiskelagen inte enligt 3 § får tillämpas så att det strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av MB 7 eller 8 kap. Fiskelagen omfattar förutom fångst av fisk även fångst av vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Fisket indelas i yrkesmässigt fiske och fritidsfiske. För yrkesfiske krävs i allmänhet särskild yrkesfiskeslicens enligt 30§ fiskelagen. Enligt 19§ kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar:

1. Fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder, eller fiskeredskap,
3. Fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål, (...)" Detta innebär alltså att fiskeförbud kan bestämmas enligt denna lag t. ex. i ett område som omfattas av områdesbestämmelserna i miljöbalken. Enligt 20§ fiskelagen, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen. Men föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Vidare kan analys göras om vilken inverkan fiskemetoder och utsättning av fiskarter har på miljön. Enligt 22§ finns också en skyldighet för dem som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna olika uppgifter t.ex. om fiskefartyg, fiskeredskap, fångst och tid och plats för fångsten.

Under senare tid har rapporter om risk för utfiskning av framför allt torsk i de svenska haven skildrats intensivt i media. Enligt en artikel i Dagens Nyheter 2002-01-31 varnar forskare för utfiskning och föreskriver ett totalt stopp för torskfiske i stora delar av Östersjön. Liknande larmrapporter har kommit gällande Västerhavet. Därefter framlade jordbruksminister Margareta Winberg en räddningsplan för torsken vilket skildrades i Göteborgs-Posten 2002-

¹³⁷ Prop. 200/01:130, s 20 ff.

03-17. I Winbergs räddningspaket fanns bl.a. ett förslag om att flytta ut trålgränsen till fyra nautiska mil från kusten. EU - kommissionen lade i maj fram ett förslag om att hårdbanta sin fiskeflotta för att få bukt med torskproblemet¹³⁸.

Eftersom medvetenheten om utfisket har ökat har regeringen framlagt en proposition 2002/2003:41 "Ändringar i fiskelagen, m.m." som även tar bättre hänsyn till EU:s fiskeripolitik. En föreslagen ändring är att föreskrifter enligt 19§ fiskelagen även får utfärdas för fiskets bedrivande och inte bara för fiskevården. Fiskeriverket menar att detta ligger i linje med det arbete som pågår att integrera miljöskyddsfrågorna i fiskeripolitiken. Fiskeriverket har sektorsansvar för miljön och det förutsätts att fiskerilagstiftningen skall kunna användas för att bidra till att de uppställda miljömålen uppnås. Med lagändringen följer möjligheten att vidta andra åtgärder som kan hänföras till fiskevård, t.ex. hushållning med resurserna. Även regional förvaltning underlättas då fisket i vissa delar av landet kan hänvisas till vissa områden.¹³⁹ En annan ändring som kan vara betydelsefull när det gäller skydd för hotade fiskarter är en ändring av licensbestämmelserna enligt 30§, så att licensen kan avse ett visst fiske. Idag ger en licens yrkesfiskaren rätt att fiska all tillåten fisk. Syftet med denna bestämmelse är bl.a. att åstadkomma bättre hushållning med fiskeresurserna.¹⁴⁰

Förvaltningen av fisket skiljer sig åt mellan Sveriges havsområden. I Östersjön sker förvaltningen genom fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC) och baseras på Gdanskkonventionen från 1973. Fisket i Skagerak och Norra Kattegatt förvaltas gemensamt av EU och Norge genom 1966 års avtal. Fisket i södra Kattegatt, Öresund och södra Östersjön administreras av EU men bygger ursprungligen på en konvention mellan Danmark och Sverige från 1933. Nordsjöfisket inom Norges och EU:s fiskezoner regleras genom ett ramavtal där årliga kvotavtal ingås för de viktigaste fiskarterna.¹⁴¹

¹³⁸ Se t.ex. i DN 2002-05-21 och på DN:s debattsida 2002-05-24.

¹³⁹ Prop. 2002/03:41, "Ändring av fiskelagen, m.m.", s 12 ff.

¹⁴⁰ A. prop., s 16 ff.

¹⁴¹ SOU 2000:52, s 458 ff.

3.5 Kort sammanfattning och reflektion

Det finns ingen specifik skyddslagstiftning i miljöbalken eller fiskelagen som rör skydd av marina reservat. Men det finns ändå gott om juridiska möjligheter att skydda havsmiljöer, främst med hjälp av naturreservatsbestämmelserna i MB 7 kap. Även andra bestämmelser i detta kapitel går att utnyttja även om så ännu inte har skett. Att inrätta ett biotopskyddsområde kan innebära ett bra alternativ eftersom det oftast är lättare att skydda en biotop än enskilda arter i havet. Strandskyddsbestämmelserna fungerar bra som skydd mot olika nyttjanden i kustområden om dispenser inte missbrukas, men för vissa verksamheter finns ändå undantag från detta skydd. Miljöskyddsområdesbestämmelserna har inte ännu används för att skydda ett drabbat havsområde även om detta skulle vara fullt möjligt t.ex. när det gäller förorenade kustområden. Vad gäller hushållningsbestämmelserna utgör dessa snarare riktlinjer än konkreta skyddsbestämmelser för att exploatering inte skall ske i riksintressanta områden.

Även om miljökvalitetsmålen inte har samma juridiska status som MB spelar dessa ändå en viktig roll när det gäller hållbar utveckling i Sverige. För att delmål 1 i miljökvalitetsmålet "hav i balans samt levande kust- och skärgård", d.v.s att fem nya marina reservat skall skapas före 2005, skall kunna uppfyllas konstateras i propositionen att befintlig lagstiftning är tillräcklig. Då åsyftas förmodligen naturreservatsbestämmelserna i MB 7 kap. och indirekt sägs att ingen ny speciell bestämmelse om marina reservat behöver införas i MB. De åtgärdsprogram för hotade arter som nämns i delmål 3 kan vara svåra att införa då grundläggande kunskaper saknas om vilka arter som verkligen är hotade. Vidare är delmål 5 en särskilt viktigt målsättning för yrkesfisket då ungfisken är framtidens fångst av matfisk. Vikten av selektiva fiskeredskap nämns som en åtgärd men skapandet av marina reservat i uppväxtområden skulle även kunna vara ett alternativ. Om fisket skall begränsas inom ett särskilt område kan 19§ Fiskelagen användas. Ett övergripande förhållningssätt är viktigt på fiskeområdet så att hela ekosystemet bevaras, inte endast de ekonomiskt viktiga resurserna.

4. SKYDD AV HAVSOMRÅDEN ENLIGT INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER

4.1 Inledning

Detta kapitel behandlar olika skyddsmöjligheter för havsområden och marina resurser som har skapats genom internationella överenskommelser. Eftersom många miljöproblem som drabbar havsområden inte känner några gränser är den internationella miljörätten viktig att beakta även för svenska havsområden. Den internationella miljörätten är en relativt ny företeelse och har under senare årtionden utvecklats enormt mycket. I början av 1900- talet handlade diskussionerna i detta avseende mest om miljöföroreningar och konsekvenserna av dessa som i "Trail Smelter Case" från 1941. Under 1950- talet reglerades oljeutsläpp internationellt; 1954 kom Oil Pollution Convention. På 1970-talet uppmärksammades skador och hot från miljöföroreningar på flora och fauna och under sent 1980-tal fanns miljöfrågorna med som en självklar del av den internationella dagordningen, då diskussioner fördes om t.ex. uttunning av ozonskiktet, klimatförändringar och minskning av biodiversiteten.¹⁴² Under 1990- talet växte den internationella miljörätten fram som ett eget ämnesområde eftersom det nu fanns ett internationellt regelverk med principer och standarder. Nya institutioner hade skapats som t.ex. UNEP (United Nations Environmental Programme) och IUCN (International Union of Conservation of Nature and Natural Resources) och andra fristående miljöorganisationer som deltar aktivt i framväxten av den internationella miljörätten.¹⁴³

När det gäller skydd av havsmiljöer så startade den internationella miljödebatten i samband med stora oljeutsläpp från fartyg som t.ex. Torrey Canyon 1969 och Exxon Valdez 1989. Strax efter Torrey Canyon hölls den viktiga Stockholmskonferensen 1972 där man bl.a. fastställde ett internationellt organ för miljöfrågor, UNEP. Detta organ har i sin tur haft en viktig roll i utvecklingen av bestämmelser gällande regionala hav. Dessutom har UNEP medverkat i viktiga globala konventioner t.ex. inom biodiversitetens område. Men även

¹⁴² Sands , Principles of International Environmental Law, s 9-10.

¹⁴³ A.a,s 47-48.

utanför detta miljöprogram, fast inom FN, antogs en rad konventioner efter Stockholmsmötet och en viktig sådan är FN:s havskonvention, UNCLOS. Denna omfattande lagstiftning innehåller bl.a. globala regler till skydd för havsmiljön och havens levande organismer.¹⁴⁴ Som en uppföljning av Stockholmskonferensen hölls 1992 Riokonferensen, om miljövard och långsiktigt resursutnyttjande, i FN:s regi. Vid denna konferens antogs bl.a. en konvention om skyddet för den biologiska mångfalden.¹⁴⁵

Några globala överenskommelser med syfte att skydda hotade marina miljöer eller den biologiska mångfalden i havet finns dock ännu inte. Kuststater har möjlighet att inrätta marina reservat i sina territorialhav och till viss del i den ekonomiska zonen. 1992 års konvention om skyddet för den biologiska mångfalden är visserligen tillämplig på havsmiljöer men den innehåller inte några specifika åtgärder vad gäller skydd av mångfalden i havet. När det gäller fisket har två globala fiskekonventioner ingåtts efter Riokonferensen i syfte att öka kontrollen av fiske på det fria havet och bevara gränsöverskridande fiskbestånd.¹⁴⁶

Sist i kapitlet behandlas miljöbestämmelser inom EU med syfte att skydda och bevara havsområden och dess resurser. EG-rätten tillhör visserligen inte den internationella rätten utan är en självständig rättsordning, skild från både internationell- och nationell rätt. Samtidigt utgör gemenskapsrätten en del av varje medlemsstats rättsordning och medlemsstaterna är förpliktade och tillämpa och ge effekt åt dess regler.¹⁴⁷ Den passar därmed egentligen varken in i ett sammanhang med nationella bestämmelser eller internationella bestämmelser, men eftersom det är intressant att jämföra EG-reglerna om skydd med nationella sådana beskrivs samarbeten inom EU sist i detta kapitel.

4.2 Överenskommelser inom FN

4.2.1 UNCLOS

Internationell havsrätt regleras både genom sedvanerätten och olika konventioner. Eftersom det fria havet inte ägs av någon har det funnits starka skäl att reglera detta område framförallt

¹⁴⁴ Sands , Principles of International Environmental Law, s 38.

¹⁴⁵ Ebbesson , Internationell miljö rätt, s 41-44.

¹⁴⁶ A..a, s 181.

¹⁴⁷ Bernitz & Kjellgren , Europarättens grunder, s 149 och s 155-156.

ur miljöretts synpunkt. Under 1950-talet företog ILC (International Law Commission)¹⁴⁸ ett arbete med att skapa konventioner gällande havsområden och "Geneva Conventions on the Law of the Sea" skapades. Det var fyra konventioner som kodifierade viss existerande sedvanerätt men även innehöll regler om framåtskridande utveckling på området. Konventionerna har alla trätt i kraft men tre fjärdedelar av jordens länder har inte ratificerat dessa.¹⁴⁹

FN:s havsrettskonvention, the UN Convention of the Law of the Sea (UNCLOS), antogs 1982 och hade föregåtts av nio års förhandling som resulterade i ett helt paket av bestämmelser gällande havet. Konventionen möttes av protester främst från västvärlden som ville ha möjligheten att exploatera djupa havsbotten. Detta ledde till att konventionen inte kunde träda i kraft¹⁵⁰ förrän 1994 då generalförsamlingen ingick en överenskommelse angående just exploatering av havsbotten. UNCLOS ikraftträdande utgjorde ett viktigt steg i utvecklingen av internationell rätt gällande havet.¹⁵¹

UNCLOS utgör således en lagstiftning för oceaner och hav som föreskriver "(...) en sedvanerättslig/skälig användning av havets resurser, bevarande av dess levande resurser (...) skyddande och bevarande av den marina miljön" (min kursivering).¹⁵² Därmed har UNCLOS influerat utvecklingen av skydd för den marina miljön både internationellt och på regional nivå. Av många stater anses UNCLOS utgöra sedvanerätt. UNCLOS kräver av stater dels att hindra, reducera, och kontrollera marin miljöförstöring, dels att bevara och förvalta havets levande resurser. Därför innehåller konventionen regler om information, forskning, övervakning, miljöanalys, verkställande och ansvar.¹⁵³

Det finns en del i UNCLOS som behandlar miljöfrågor speciellt, nämligen del XII även om bevarande av marina resurser genomsyrar innehållet i hela konventionen. I artikel 193 utläses att stater har suverän rätt att exploatera sina naturresurser men skyldigheten att inte orsaka skada på andra stater och deras miljö. Staterna förpliktas att hindra miljöförstöring på olika

¹⁴⁸ ILC bildades 1946 med uppgiften att försöka påskynda utvecklingen och kodifieringen av internationell rätt.

¹⁴⁹ Wallace, International Law, 1997, s 134-135.

¹⁵⁰ När de flesta stater är överens om texten i en konvention kan denna undertecknas. För att bli bunden av en konvention måste dock staten ratificera denna. Som ett tredje moment sker ikraftträdandet. För att slippa problem med att konventionen hinner bli omodern före den träder i kraft skapas ofta ramkonventioner. Därefter kan staterna ingå bindande tilläggsprotokoll.

¹⁵¹ Wallace, International Law, s 135-136.

¹⁵² Sands, Principles of International Environmental Law, s 294 se preambel.

sätt i artikel 194(3): genom att reglera aktiviteter från land, genom att reglera aktiviteter på havsbotten och genom att förhindra dumping från fartyg.¹⁵⁴

Möjlighet till skydd för internationella vatten finns i UNCLOS Artikel 211(6) fastän möjligheten inte ännu har prövats. En kuststat kan inrätta restriktioner utanför territorialhavet i ekonomiska zonen för ett tydligt avgränsat område, om detta kan rättfärdigas med hänvisning till områdets oceanografiska eller ekologiska förutsättningar, användningen eller skyddet av dess resurser, eller med avseende på vissa typer av sjöfart. Eftersom sjöfarten från andra stater skulle begränsas genom ett sådant införande fordras ett godkännande från Internationella sjöfartsorganisationen, IMO.¹⁵⁵

4.2.2 IMO

Internationella sjöfartsorganisationen, IMO (International Maritime Organization), är ett äldre FN-organ som bildades år 1948. Syftet med IMO är att skapa globala överenskommelser om säkerhet i samband med sjöfart och senare har organisationen även satsat på att kontrollera och reglera miljöföroreningar till havs. Organisationen som har 168 medlemsstater har sitt säte i London och den under åren har IMO bl. a. medverkat till att skapa en rad internationella konventioner rörande sjöfart och miljöproblem. Ca 40 konventioner och protokoll har antagits genom åren och många har uppdaterats för att vara moderna. En av de viktigaste konventionerna som antagits är ”International Convention for the Prevention of Pollution from Ships” 1973 (MARPOL-konventionen) som modifierades i 1978 års protokoll: MARPOL 73/78. Syftet med MARPOL 73/78 är att begränsa havsförorening dels till följd av olyckor, dels orsakad av normal sjöfart. MARPOL 73/78 täcker inte bara oljeutsläpp till havs utan även utsläpp av kemikalier, kemikalier i bulk, farliga ämnen i förpackad form, sopor, avloppsvatten, och luftföroreningar.¹⁵⁶

I annex I, II och V i MARPOL 73/78 definieras vissa havsområden som "särskilda områden" (på engelska "special areas"). Dessa områden är försedda med starkare skydd när det gäller sjöfart än andra havsområden eftersom de är speciellt känsliga. Definitionen för ett sådant område är att det p.g.a oceanografiska och ekologiska förhållanden samt intensiv sjöfart

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Sands , Principles of International Environmental Law, s 295.

¹⁵⁵ Ebbesson , Internationell miljö rätt, s 188-189.

¹⁵⁶ www.imo.org, 2002-08-22

kräver särskilda metoder för att skyddas mot havsföroreningar. Som ett exempel utgör Östersjön och stora delar av Nordostatlanten "särskilda områden" för förorening från olja, gifter och sopor. Dessa bestämmelser gäller även för länder som inte gränsar till dessa havsområden.¹⁵⁷

IMO har därefter vidareutvecklat detta skydd genom så kallade PSSA-områden (Particularly Sensitive Sea Area). Dessa områden skall kunna identifieras utifrån ekologiska, sociala, kulturella, ekonomiska, vetenskapliga eller andra kriterier. Att ett område har utsetts till PSSA utesluter inte att det samtidigt kan klassas som "särskilda områden" enligt ovan. Ett PSSA kan t.ex. existera inom ett "särskilt område" eller vice versa. För ett utpekande av ett PSSA - område krävs ett godkännande av IMO. Hittills har fem sådana områden inrättats i världen - Stora Barriärrevet (Australien), Sabana - Camague (Kuba), Marpelo Islands (Colombia), Florida Keys (USA) och Wadden Sea (Danmark, Tyskland och Nederländerna).¹⁵⁸ Att ett område pekas ut som PSSA säger dock ingenting om vilken skyddsstatus området har. Tanken från början var att skyddstypen PSSA skulle kombineras med andra IMO-instrument av mer bindande natur. Någon praxis på detta område finns inte ännu.¹⁵⁹

Det finns dock anvisningar om hur ett skyddsvärt område enligt IMO utses och vilka åtgärder som kan skydda ett PSSA i "Guidelines for the Identification and Designation of PSSAs". Kriterier för att utse området består i ekologiska (unik, sällsynt ekosystem känsligt mot mänskliga aktiviteter) eller sociala/ekonomiska/kulturella kriterier (området är viktigt för rekreation och turism, vetenskap och utbildning eller p.g.a historiska värden). När IMO har godkänt området som PSSA, finns ett antal förslag i anvisningarna på åtgärder för att skydda området. Det finns förslag för att kontrollera marina aktiviteter, krav på fartyg och omläggande av farleder o.s.v.¹⁶⁰ Svenska sjöfartsverket fick i uppdrag av regeringen att senast den 31 mars 2003 undersöka möjligheten att klassa Östersjön som PSSA-område.¹⁶¹ Det blev dock ingen svensk ansökan om skydd för Östersjön eftersom regeringen istället vill att länderna kring Östersjön skall enas om en gemensam ansökan om detta via HELCOM.¹⁶²

¹⁵⁷ Ebbesson , Internationell miljö rätt, s 115-116.

¹⁵⁸ www.imo.org, 2003-02-28

¹⁵⁹ Ebbesson , Internationell miljö rätt, s189.

¹⁶⁰ www.imo.org, 2002-02-28

¹⁶¹ Jansson , Naturvårdsverket, e-mail 2003-02-28.

¹⁶² Pressmeddelande, 2003-04-10.

4.2.3 UNESCO

UNESCO, FN:s organ för utbildning, vetenskap och kultur, arbetar för att bevara kulturella och historiska monument och platser. Den globala konventionen om världens natur- och kulturarv, "världsarvskonventionen" utarbetades i början av 1970-talet.¹⁶³ Denna konvention bygger på tanken att vissa natur- och kulturmiljöer är så värdefulla i ett internationellt perspektiv att de inte endast utgör en ensak för de stater som de är belägna i. Därför skulle dessa områden utgöra ett globalt arv, även om dessa områden fortsätter att stå under respektive lands suveränitet. En världsarvskommitté med representanter från 21 länder har i uppgift att utse platser som skall upptas på konventionens världsarvslista. På denna lista kan områden (även platser, byggnader, monument) tas upp men inte arter. Däremot är flera områden listade just p.g.a deras biologiska och ekologiska egenskaper.¹⁶⁴

Två krav uppställs för kvalificering på listan 1) den part, inom vilkens territorium platsen ligger, skall anse att området utgör en del av det kulturella eller naturliga arvet, och 2) platsen skall vara av "särskilt stort universellt värde" för något av de ändamål som konventionen anger. Även om det inte fordras att området är skyddat enligt nationell rätt så väljer många länder enbart områden med fullgott rättsligt skydd. Parterna är skyldiga att identifiera, skydda och bevara världsarven för kommande generationer och vidare eftersträva att på lämpligt sätt integrera skyddet av dessa områden i den allmänna planeringen. Vidare skall parterna vidta rättsliga och andra nödvändiga åtgärder för att skydda, bevara och återställa dem.¹⁶⁵

Hittills har ca 630 områden listats och av dessa är ca 150 listade som naturarv, exempelvis Stora Barriärrevet i Australien. Sverige lämnade under 1999 in en ansökan till UNESCO om

att höga kusten i Västernorrland län skulle listas som världsarvsområde enligt världsarvskonventionen. I december 2000 beslutade UNESCO i enlighet med förslaget.¹⁶⁶

¹⁶³ Ebbesson , Internationell miljö rätt, s174.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Frisé n , Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s14.

4.2.4 FAO

Inom ramen för FAO, FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation, har en konvention skapats för att minska rovdriften på fisk på internationellt vatten. FAO-konventionen bekräftar principen om att alla stater har rätt att fiska på fria havet. Parterna åläggs däremot att införa en tillståndsplikt, internationellt, för fiske i sådant vatten. Tillståndsmyndigheten skall därmed neka en fartygsägare tillstånd att fiska om myndigheten misstänker att denne inte kan fullgöra de förpliktelser som följer av de restriktioner som gäller för fisket på det fria havet. Parterna skall sanktionera överträdelser av dessa fiskebestämmelser och såväl flaggstaten som hamnstaten har skyldighet att agera. Men vilka restriktioner fiskefartygen skall rätta sig efter är upp till parterna själva. Parterna är skyldiga att upprätta ett register över sin fiskeflotta för att visa vilka fartyg som innehar tillstånd. Detta skall visas för FAO som sprider informationen vidare vilket ökar möjligheten att agera mot fartyg som saknar fisketillstånd.¹⁶⁷

4.3 IUCN

Internationella naturvårdsunionen ("International Union for the Conservation of Nature") grundades 1948 och är unik på så sätt att dess medlemmar består av en kombination av stater och fristående överstatliga organisationer. Som en union söker IUCN influera samhällen i världen till att bevara biodiversiteten och se till så att naturtillgångar används hållbart. Unionen styrs av ett sekretariat och den har genom åren upprättat många åtgärdsprogram, både globala och regionala men har även styrt olika kommissioner.¹⁶⁸

En kommission som styrs av IUCN kallas WCPA ("World Commission on Protected Areas") och skapades 1986 eftersom man ansåg att behovet av att skydda områden blev allt större i en föränderlig värld. Eftersom bristen på marina skyddsområden har uppmärksammats av IUCN har "WCPA - Marine Programme" skapats, vilket har som mål att skapa ett globalt nätverk för marina skyddsområden. Programmet satsar på att skydda och bevara dessa områden genom ett sunt utnyttjande och goda kunskaper. Dessutom skall friluftslivets intressen tillvaratas i havsområdena. För att influera till globalt skydd av områden har "WCPA- Marine programme" fokuserat på att poängtera fördelen med MPAs när det gäller ett hållbart fiske och för att bevara den biologiska mångfalden. Dessutom har programmet fokuserat på

¹⁶⁷ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 182.

fördelen med MPAs när det gäller integrerad kustzonförvaltning och poängterat vikten med att skaffa samarbetspartners inom turismnäringen.¹⁶⁹ För att kunna öka kunskaperna om den marina miljön har IUCN givit ut ett antal handböcker om marina reservat t. ex. ”Guidelines for Marine Protected Areas”¹⁷⁰ och ”Marine and Coastal Protected Areas- A Guide for Planners and Managers”¹⁷¹.

4.4 Enskilda konventioner

Det finns en rad olika konventioner som berör havsrelaterade miljöproblem och viktigast av dem är konventionen om skydd av biologisk mångfald och Ramsarkonventionen. Men det finns även andra konventioner som är relevanta när det gäller havsmiljön, t.ex.

Bernkonventionen och Bonnkonventionen som skyddar hotade marina arter. Den kompletta listan med havskonventioner och konventioner för skydd av biologisk mångfald och hotade arter i havet återfinns sist i bilaga 1.

4.4.1 Konventionen om skydd av biologisk mångfald

Konventionen om skydd av biologisk mångfald tillkom 1992 vid Riokonferensen.¹⁷²

Den undertecknades av sammanlagt 153 stater samt av Europeiska Unionen och senare har ytterligare 14 stater anslutit sig till konventionen vilket gör den till den mest vittomfattande internationella konventionen någonsin.¹⁷³ Syftet med konventionen är, som namnet anger, att bevara den biologiska mångfalden. Detta skall ske genom ett långsiktigt hållbart nyttjande av mångfaldens resurser och en rättvis fördelning av de produkter som kan utvinnas ur genetiska resurser. Konventionen tillhandahåller riktlinjer för den biologiska mångfaldens bevarande och till dessa riktlinjer hör bestämmelser om bland annat inrättandet av skyddade områden.¹⁷⁴

Staterna bör enligt konventionen ta fram nationella aktionsplaner eller handlingsprogram för mångfaldens bevarande eller nyttjande. Varje land bör alltså självständigt utforma en politik på detta område. Det är främst artiklarna 6-14 i konventionen som rör genomförandet på

¹⁶⁸ www.iucn.se, 2002-08-22

¹⁶⁹ www.iucn.se, 2002-08-22

¹⁷⁰ Skriven av Graeme Kelleher.

¹⁷¹ Skriven av Rodney V. Salm och John R. Clark.

¹⁷² Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 43.

¹⁷³ Aktionsplan för biologisk mångfald, rapport 4463, s 8.

¹⁷⁴ Ibid.

nationell nivå. I Sverige fick Naturvårdsverket år 1994 i uppdrag av regeringen att just utarbeta en aktionsplan som syftar till ett hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald. Även Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket och Boverket fick i uppdrag att upprätta liknande aktionsplaner. Som utgångspunkt för detta arbete anges de miljömål som antagits av riksdagen, propositionen "Strategi för biologisk mångfald" samt landstudien "Biologisk mångfald i Sverige".¹⁷⁵Några villkor för skyddet av marina områden nämns dock inte i konventionen för skydd av biologisk mångfald.¹⁷⁶

4.4.2 Ramsarkonventionen

Internationellt värdefulla våtmarker skyddas med hjälp av Ramsarkonventionen eller våtmarkskonventionen som den även kallas. Konventionen trädde i kraft 1971, 132 stater har antagit konventionen och Ramsarlistan består av över 1000 skyddade områden.

Skyddsobjektet är arternas livsmiljö, d.v.s själva våtmarken, och syftet med konventionen är att skydda fåglar och andra biologiska värden som finns i grunda vegetationsrika områden.¹⁷⁷

Detta innebär att våtmarkskonventionen även är tillämplig på kustområden upp till 6 meters djup vid lågvatten¹⁷⁸ och gäller då bl.a. för strandängar.

Part till konventionen är skyldig att utse åtminstone ett våtmarksområde inom dess territorium till skyddsområde. Sverige har utsett ca 30 områden men ännu är inte hela ytan skyddad enligt nationell rätt. Att ett skyddat våtmarksområde utgör ett riksintresse enligt MB har visat sig vara otillräckligt för att skydda området. Parternas internationella förpliktelser består dels i att bevara listade våtmarker och dels i ett rationellt utnyttjande av alla typer av våtmarker, inte bara de listade.¹⁷⁹

För att skapa ett rättsligt skydd för områden enligt en nationell lagstiftning ges dessa skyddsstatus med hjälp av områdesskydd t.ex. som naturreservat. Det framgår dock inte av konventionen att det är ett krav för ett listat område att skyddas genom någon typ av områdesskydd så parterna till konventionen har löst detta på olika sätt.

¹⁷⁵ Aktionsplan för biologisk mångfald, rapport 4463, s 8-9.

¹⁷⁶ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 181.

¹⁷⁷ Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske, s 33.

¹⁷⁸ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 179, ART 1 i konv.

¹⁷⁹ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 171-172.

Vidare är Våtmarkskonventionens rättsliga tyngd oklar trots att den anses ha en stark skyddsstatus internationellt. Parterna skall främja skydden av områden genom ett rationellt utnyttjande av våtmarksområden men några andra krav t.ex. mot aktiviteter som ändrar våtmarkens totala karaktär uppställs inte direkt i konventionen. Ebbesson resonerar en del om detta i boken "Internationell miljö rätt". Han menar att eftersom sådana aktiviteter inte kan tyckas främja våtmarksskyddet måste de anses oförenliga med konventionen.¹⁸⁰

4.5 Regionala samarbeten om skydd av svenska hav

4.5.1 HELCOM

HELCOM (Helsingforskommissionen) är ett organ som upprättades som en följd av att Östersjöstaterna gemensamt beslutat om att skydda Östersjön mot föroreningar. Det är ett samarbetsorgan för Danmark, Estland, EU, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Sverige.¹⁸¹ Östersjön omges dock av länder som kommit olika långt i sitt miljötänkande. Danmark, Tyskland, Finland och Sverige har strikta standarder medan andra länder som Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Polen just har börjat strama åt sina miljöstandarder.

Kommissionen bildades 1974 efter att en konvention om skydd för havsmiljön i Östersjöområdet och denna konvention är numera ersatt av en nyare version som har trätt ikraft, där HELCOM har behållit i stort sett samma funktion som tidigare.¹⁸² 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö stadgar att länderna måste, individuellt eller gemensamt, förhindra och eliminera miljöförstöring för att kunna bevara Östersjöns ekologiska balans. Konventionen kräver också att en anmälan skall ske till kommissionen när miljökonsekvensanalys krävs av internationell rätt p.g.a att en aktivitet påverkar miljön.¹⁸³

HELCOM har uppgift att bl.a. övervaka tillämpningen av konventionen, föreslå åtgärder som främjar konventionens syften och definiera kriterier, målsättningar och medel för minskning av förorening i Östersjöområdet. Detta görs i form av rekommendationer som är konkretare

¹⁸⁰ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 173.

¹⁸¹ www.helcom.fi, 2002-11-20.

¹⁸² Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 104-105.

¹⁸³ Sands, International Environmental Law, s 306-307.

till sitt utförande än Östersjökonventionens artiklar. HELCOMs rekommendation 15(1) t.ex. anger sätt för staterna att skydda sina kustområden. Det finns ett antal olika rekommendationer som på olika sätt syftar till att skydda Östersjöns biologiska mångfald.

Enligt HELCOMs rekommendation 15(5) bör konventionens regeringar att vidta lämpliga åtgärder för att inrätta ett system av skyddade marina områden i Östersjön så kallade BSPA-områden ("Baltic Sea Protected Areas"). En lista över 62 lämpliga områden nämns i rekommendationen som ett första steg för etablerandet av ett sådant system. Därefter (år 1996) har HELCOM presenterat en statusrapport som visar skyddsstatus för kuster och marina områden i Östersjöregionen vilket rör sig om både marina och terrestra områden. Naturvårdsverket hjälpte till att ta fram en lista på skyddade och särskilt värdefulla områden i Sverige som prioriteras i skyddsarbetet.¹⁸⁴ Det är upp till staterna själva att bestämma de slutliga gränserna för BSPA inom deras territorium. Maximal storlek på marina arealer i ett BSPA är 3000 hektar.¹⁸⁵

Vidare skall, enligt rekommendation 15(5), systemet av BSPAs gradvis utökas allt eftersom ny kunskap och information blir tillgänglig. Särskild kraft skall läggas på att inkludera områden utanför territorialhavet. Hänvisning finns till "PSSA Guidelines" som IMO har givit ut, när det gäller vägledning till hur nya områden kan utses. Skötselplaner skall upprättas för varje BSPA för att säkra naturskydd och ett hållbart utnyttjande av resurserna. Vikten av att skötselplanen skall ta hänsyn till samtliga aktiviteter som påverkar området negativt poänteras, så som muddring, olje- och naturgasutvinning, dumpning av sopor, utsläpp av avloppsvatten m.m. I denna sistnämnda aspekt hänvisas till IUCN Guidelines för MPAs.

HELCOM kan emellertid inte utfärda några bindande utfästelser, endast rekommendationer.¹⁸⁶ För närvarande är det alltså endast nationell rätt som skyddar naturvärdena i de upprättade BSPA-områdena. För de stater som är medlemmar i EU kan emellertid dessa områden skyddas som Natura 2000-områden. I maj 2001 hölls en workshop rörande BSPAs där det konstaterades att totalt rättsligt skydd är det bästa sättet att bevara ekologiska värden i dessa områden men att en gradvis utveckling mot detta kan vara nödvändig. Än så länge är mycket få av de 62 utsedda områden fullt ut implemeterade och

¹⁸⁴ Frisé, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s 16.

¹⁸⁵ www.helcom.fi, 2002-11-20

¹⁸⁶ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 106.

skyddade. Sverige har 13 områden listade som BSPA enligt bilagan i rekommendation 15(5) och tre av dem har status som naturreservat.¹⁸⁷

4.5.2 OSPARCOM¹⁸⁸

OSPARCOMs uppdrag består i att övervaka tillämpningen av 1992 års konvention om skydd för den marina miljön i Nordostatlanten (Nordostatlantkonventionen). Konventionen täcker Nordostatlanten, Nordsjön och vattnet mellan Sverige och Danmark ner till latituden genom Kullen. Detta innebär att stora delar av den svenska havskusten omfattas av både Östersjökonventionen och Nordostatlantkonventionen. År 1998 trädde den sistnämnda konventionen i kraft och syftet med konventionen är att skydda den marina miljön i de ovannämnda havsområdena.¹⁸⁹

OSPARCOM skall, förutom övervaka tillämpningen av konventionen, besluta om eller rekommendera program för att förhindra och minska havsförorening. OSPARCOMs uppgifter påminner därmed mycket om HELCOMs arbete med den skillnaden att OSPARCOM även kan fatta bindande beslut. OSPARCOM kan utifrån konventionen konkretisera de rättsliga förpliktelserna för olika verksamheter eller regioner.¹⁹⁰

Föreskrifter om naturskydd och bevarande om biologisk mångfald fanns inte med från början i Nordostatlantkonventionen men antogs senare i det första partsmötet efter konventionens ikraftträdande. En ny bilaga till konventionen anger skydd och bevarande av ekosystem och biologisk mångfald i havsmiljön. Dessa föreskrifter är något tydligare än i Östersjökonventionen då det föreskrivs att kontrollprogram och medel för att skydda arter eller område skall utarbetas.¹⁹¹

¹⁸⁷ www.helcom.fi, 2002-11-20

¹⁸⁶ Namnet OSPARCOM är en sammanslagning av de tidigare partssammansatta organen OSCOM (Oslokommissionen) och PARCOM (Pariskommissionen). Sammanslagningen skedde efter att de båda konventionerna, 1974 års konvention om föroreningar från landbaserade källor och 1972 års Oslokonvention om dumpning, som bevakades av dessa kommissioner slogs samman till en konvention, 1992 års konvention om skydd för den marina miljön i Nordostatlanten (Nordostatlantkonventionen).

¹⁸⁹ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 106.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ebbesson, Internationell miljö rätt, s 190.

Annex V i konventionen ålägger länderna att vidta de nödvändiga åtgärder som krävs för att skydda och bevara ekosystem och den biologiska mångfalden i havet. I artikel 3 åläggs kommissionen att samla information om aktiviteter som kan påverka havsmiljön negativt, utveckla möjligheter (i linje med internationell rätt) att införa bevarande, skyddande, återuppbyggande eller försiktighetsåtgärder när det gäller specifika områden eller platser och specifika arter eller habitat. Hänsyn skall även tas till nationellt arbete med att skydda biologisk mångfald. Kommissionen skall utreda om parternas program eller åtgärder för detta skall gälla hela havsområdet eller ett speciellt område i havet. Annex V skall dock undvika att vara likalydande med andra internationella konventioner och innan åtgärder vidtas skall därför en undersökning om åtgärden bättre kan vidtas med hjälp av andra internationella konventioner ske.¹⁹²

4.5.3 Nordic Environmental Action Programme

Det nordiska miljösamarbetet syftar till att förbättra miljön och förebygga problem såväl inom Norden som på ett internationellt plan. Nordic Environmental Action Programme ställer upp mål som syftar till att uppnå en hållbar utveckling i de nordiska länderna och programmet poängterar vissa särskilt viktiga "verksamhetsområden" (på engelska: action areas) som skall prioriteras under åren 2001-2004. Tanken är att dessa "verksamhetsområden" skall vara sektorsövergripande, utveckla och följa upp internationella konventioner och påverka och strama åt miljölagstiftningen inom EU. Nordiska ministerrådet, ett samarbetsorgan mellan de nordiska ländernas regeringar, har det politiska ansvaret för att miljöarbetet inom programmet genomförs och följs upp.¹⁹³

De särskilt viktiga verksamhetsområdena på miljöområdet som de nordiska länderna skall arbeta med är: klimatfrågor, biodiversitet, kemikaliehantering, livsmedelskvalitet och hav. Vad gäller målen för att nå hållbar utveckling på havsområdet är utgångspunkten att den ekologiska balansen i havet måste återställas. Ett konkret mål är att näringsämnen och miljögifter reduceras med 50 procent till år 2005 jämfört med de nivåer som uppmättes år 1985. Det är också viktigt att gränsvärden för dessa ämnen kan bestämmas för när allvarlig inverkan på den marina miljön sker. Vidare skall utsläpp av olja och sopor inte påverka den marina miljön. Det nordiska handlingsprogrammet är tänkt att särskilt stödja de globala och

¹⁹² Annex V, Art 2,3, Se www.ospar.org, 2003-01-11.

regionala organ som redan arbetar med havsmiljön som t.ex. MARPOL, HELCOM och OSPAR. Utvärdering av detta miljöhandlingsprogram skall ske år 2004.¹⁹⁴

4.6 EG-rätt¹⁹⁵ som syftar till att skydda havsområden och dess resurser

4.6.1 Fågel- och habitatdirektiven¹⁹⁶

Skyddet av arter och naturmiljöer har under de senaste åren stärkts p.g.a Sveriges medlemskap i EU. Sverige har en skyldighet att upprätta skyddsområden enligt habitat- och fågeldirektiven.¹⁹⁷

EU-länderna beslutade år 1979 att införa särskilda regler till skydd för fåglar i det s.k. fågelskyddsdirektivet (79/409 EEG). Att denna djurgrupp blev föremål för en speciell lagstiftning berodde bl.a. på ett stort fågelintresse i medlemsländerna och att många fågelarter jagas. Fågeldirektivet rör samtliga fågelarter inom medlemsländernas territorier. Varje land skall se till att bibehålla fågelarter i livskraftiga populationer, vidta särskilda åtgärder för vissa fågelarter listade i en bilaga till direktivet, bl. a. skall särskilda skyddsområden för arterna pekas ut. Dessa områden, som kallas SPA (Special Protected Areas) - områden, utgör fågeldirektivets bidrag till Natura 2000, se nedan. Dessutom skall varje medlemsland tillse att de områden som ingår i nätverket får den skötsel och övervakning som krävs.¹⁹⁸

Habitatdirektivet (92/43 EEG) tillkom 1992 som en komplettering till fågeldirektivet genom att det även behandlar andra djurgrupper och naturtyper av olika slag. Begreppet habitat används i mycket vid bemärkelse i direktivet och innefattar såväl geologiska formationer som biotoper och växtsamhällen. De artgrupper som omfattas av direktivet är olika däggdjur,

¹⁹³ www.norden.org, "The Nordic Environmental Action Programme", s 6.

¹⁹⁴ www.norden.org, "The Nordic Environmental Action Programme", s 14.

¹⁹⁵ Det är viktigt att skilja på EG (den Europeiska gemenskapen) och EU (Europeiska unionen). EG är en juridisk person med normgivningsmakt medan EU utgör ett övergripande politiskt begrepp som omfattar såväl de europeiska gemenskapernas (EG, EKSG och Euratom) verksamhet, som de områden med gemensam politik och de samarbetsformer som infördes genom Maastrichtfördraget (t. ex. utrikes- och säkerhetspolitik). Miljöskydd är dock ett område som regleras av EG helt och hållet. Därför används EG som förkortning i detta arbete.

¹⁹⁶ Direktiven måste överföras till nationell lagstiftning, med ett annat ord, implementeras i de nationella rättsordningarna. Direktiv överlåter alltså medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Ett land behöver dock inte vidta någon åtgärd om den nationella lagstiftningen redan uppfyller kraven i ett direktiv. Vissa direktiv, så kallade minimidirektiv, uppställer minsta krav på medlemsländernas lagstiftning men tillåter dessa att hålla en högre skyddsnivå om så önskas. Om en medlemsstat underlåter att genomföra ett direktiv helt eller delvis inom den angivna tidsfristen anses staten ha gjort sig skyldig till ett fördragsbrott.

¹⁹⁷ Friséén, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s 16.

¹⁹⁸ www.environ.se, 2002-08-24

groddjur, fiskar, mollusker, kärlväxter och mossor. Varje medlemsland har en skyldighet att föreslå områden av gemenskapsintresse, så kallade SCI (Sites of Community Importance)-områden, som tillsammans med de områden som skyddas med hjälp av fågeldirektivet bildar nätverket Natura 2000. Varje land skall tillse att nödvändiga åtgärder vidtas för att bevara arternas livsmiljöer så att arterna kan leva vidare i livskraftiga bestånd. De skall även se till så att området får relevant skötsel och övervakning. 90 av totalt 170 naturtyper som listats i direktivets bilaga 1 återfinns i Sverige. Bland marina naturtyper kan estuarier (flodmynningar), sand- och lerbottnar, grunda vikar, vissa typer av strandvegetation och sanddyner nämnas. I bilaga 2 listas 700 skyddsvärda arter varav 103 förekommer i Sverige.¹⁹⁹

Habitatdirektivet innehåller även en rad generella bestämmelser om artbevarande. Listor på arter som kräver ”noggrant skydd” finns i bilaga 4. Även en förteckning på arter som kan bli föremål för restriktioner gällande insamling och exploatering finns listade i bilaga 5. Dessa bilagorna har dock ingen koppling till Natura 2000. Vart sjätte år skall varje medlemsland lämna en rapport till EU-kommissionen om hur direktivet har genomförts. Sverige lämnade sin första rapport år 2001.²⁰⁰

4.6.2 Natura 2000

Natura 2000 har tillkommit med stöd av fågel- och habitatdirektiven och består således av SPA-områden och SCI - områden. Dessa områden utgör ett nätverk av skyddsvärda naturområden inom EU med syftet är att bevara den biologiska mångfalden i medlemsländerna. Vilka arter och miljöer som skall skyddas har EU-länderna gemensamt kommit överens om och dessa anges i fågelskydds- och habitatdirektivets bilagor. Varje medlemsland avgör dock själv med hjälp av vilken skyddsform arterna och habitaterna skall skyddas så för Sveriges del t.ex. genom bildande av naturreservat och/eller med hjälp av fiskerilagstiftningen.²⁰¹

Nätverket skall vara färdigutbyggt år 2004, och då kommer många tusen värdefulla naturområden inom EU att ingå. Sverige har för egen del föreslagit 3420 områden enligt habitatdirektivet och 436 områden enligt fågeldirektivet. Den senaste revideringen skedde i

¹⁹⁹ www.viron.se, 2002-08-24

²⁰⁰ www.viron.se, 2002-10-24

²⁰¹ Norling & Sköld, Fiske och biologisk mångfald..., s 33.

juni 2002.²⁰² Information om vilka områden som har föreslagits kan inhämtas på naturvårdsverkets hemsida.²⁰³ De föreslagna områden är länsvis uppräknade och här berättas också mer om vilka naturtyper som täcks in.

Sverige måste se till att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas så att de naturtyper och arter som skall skyddas som Natura 2000-områden uppnår en "gynnsam bevarandestatus". Med detta menas att området bevaras i sitt ursprungliga skick och att arten fortlever i livskraftiga bestånd. I Sverige kommer de flesta av områdena skyddas med stöd av miljöbalken.²⁰⁴ Alla Natura 2000-områden är av riksintresse enligt kapitel 4 MB. Ett sådant riksintresse väger tyngre än ett som har utsetts av en central myndighet.²⁰⁵ Ingrepp som riskerar att på ett betydande sätt påverkar bevarandestatusen negativt får inte genomföras i Natura 2000-områdena utan regeringens tillstånd, ibland krävs även samråd med EU-kommissionen.²⁰⁶

Natura 2000 skall genomföras i tre etapper. I etapp 1 skall medlemsstaterna föreslå ett antal områden inför kommissionen där de berörda arterna och naturtyperna förekommer. I etapp 2 antar kommissionen formellt en lista över områden med gemenskapsintresse efter samråd med respektive medlemsland. I slutskedet, etapp 3, måste respektive land vidta de åtgärder som behövs nationellt, om detta inte redan är gjort, för att bevara de arter och naturtyper som berörs. Åtgärderna kan utföras med stöd av lagstiftning, genom avtal eller genom utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner. Regeringen måste prioritera arbetet med samtliga Natura 2000-områden och ett införande om tillståndsansökning för åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område måste införas. Om kommissionen inte är nöjd med hur Sverige eller andra medlemsländer genomför införandet av de två direktiven som bygger upp Natura 2000, kan länderna få påpekanden eller ställas inför EG-domstolen.²⁰⁷

Med Natura 2000 kan Sverige bättre leva upp till sina åtaganden enligt internationella konventioner så som Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald. Fr.o.m. juli 2001 krävs tillstånd att bedriva verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett område som har utpekats som ett Natura 2000-område. Områdena skall

²⁰² www.naturvardsverket.se, 2003-02-20

²⁰³ www.naturvardsverket.se/natura2000, 2003-02-20

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Minnesanteckningar från seminarium "Vår gård", s 2-3.

²⁰⁶ www.naturvardsverket.se, 2003-03-04

redovisas i kommunernas översiktplaner och skall beaktas i alla myndigheters beslut. De kust- och havsmiljöer som gemenskapen har pekat ut som skyddsvärda är tio stycken, bl.a. estuarier, stora grunda vikar och sund, rev och ler- och sandbottnar som blottas vid lågvatten. Som ett exempel har det hittills avsatts 234 500 ha som Natura 2000 -område i Västra Götalands län. 28% av dessa är landområden, 34% är sötvattenområden och 38% är saltvattenområden.²⁰⁸

Det är dock nödvändigt att beakta att bilagorna i fågelskydds- och habitatdirektivet inte täcker alla biotyper och arter som kan vara skyddsvärda. En helhetssyn i bevarandearbetet måste gälla även vid genomförandet av Natura 2000-objekt.²⁰⁹ Dessutom är det viktigt att poängtera att "gynnsam bevarandestatus" innebär ett stramare förhållningssätt och ett mer heltäckande skydd än vad områdesskyddsbestämmelserna i miljöbalken ger. Detta innebär nämligen att även problem med eutrofiering och miljögifter i ett havsområde skall åtgärdas.²¹⁰ Skapandet av Natura 2000 är en av EU:s viktigaste åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Det är också ett mycket viktigt led i arbetet med naturskydd för Sveriges del eftersom detta arbete har varit en aning eftersatt.

4.6.3 EG:s ramdirektiv för vatten

Syftet med ramdirektivet för vatten är att säkra en god vattenstatus i Europas grund- och ytvatten (sjöar, vattendrag, kustvatten mm). Flera äldre EG-direktiv som behandlar vattenkvalitet kommer att ersättas av vattendirektivet medan andra kommer att gälla parallellt. För Sveriges del antogs direktivet i december 2000 och innebär att alla vattenfrågor skall administreras avrinningsområdesvis²¹¹ istället för läns- och kommunvis. Även grundvattenfrågor skall integreras i detta arbete. För varje distrikt skall det upprättas en förvaltningsplan och denna skall bl.a. innehålla ett åtgärdsprogram som anger hur god vattenstatus skall uppnås senast år 2015.²¹² Se även hänvisningen i miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" om att ett sådant åtgärdsprogram skall upprättas.

²⁰⁷ www.naturvardsverket.se, 2003-02-20

²⁰⁸ www.naturvardsverket.se, Natura 2000 i Västra Götalands län- översikt och sammanställning av områden som skyddas..., s 1,13

²⁰⁹ Frisé, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, s16.

²¹⁰ www.naturvardsverket.se, 2003-02-20

²¹¹ Avrinningsområde- naturens egna gränser för vattnets flöde.

²¹² Norling & Sköld, Fiske och biologisk mångfald..., s 29.

Bestämmelserna i ramdirektivet har börjat överföras till svensk lag, se vidare SOU 2002:105 "Klart som vatten" och SOU 2002:107 "Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige". Ramdirektivet är dock komplicerat och det finns många sätt att gå tillväga när detta skall genomföras. EU har utarbetat en gemensam vägledning och arbetet har delats upp i olika grupper. Det grupp som är relevant när det gäller havsområden är grupp 2.4 "Typområdesindelning samt referenssubjekt och klassindelning". Här finns vägledning om hur man kan plocka fram "icke påverkade kustvatten" d.v.s vatten med hög status. Kustavsnitt med likartade naturgeografiska förhållanden som ser likadana ut vad gäller flora och fauna kan jämföras med ett och samma referensvatten. Avvikelser från likheter i miljön beror med stor sannolikhet på mänsklig påverkan.²¹³ Vattendirektivet kommer dock inte att påverka inrättandet av marina reservat i nuläget.²¹⁴

4.6.4 Den gemensamma fiskeripolitiken

CFP (Common Fisheries Policy) är EU:s gemensamma fiskeripolitik och Sveriges havsfiske regleras genom denna i och med Sveriges medlemskap. CFP reglerar alla aspekter på fisket från haven till konsumenten, bl.a. är det viktigt att trygga försörjningen av fisk och att förbättra konsumenternas tillgång på fisk till skäliga priser. Målet för förordning (3760/92 EEG) om ett gemenskapssystem för fiske, är att skydda och bevara levande marina resurser som är tillgängliga för och får utnyttjas av gemenskapen. Dessa resurser bör vidare utnyttjas långsiktigt och på ett ansvarfullt sätt. Förordningen anger ramarna för tillträde till och förvaltning av de gemensamma fiskeresurserna, kontroll av fiskeaktiviteterna samt vilka medel och förfaranden som krävs. Detaljföreskrifter för de svenska haven finns i förordning (850/98) för Västerhavet och i förordning (88/98) för Östersjön.²¹⁵

Den nuvarande förvaltningen är ett system där tillåtna fångstmetoder och fördelning av fångstkvoter är de viktigaste instrumenten för att styra den mängd fisk som får tas upp ur havet. Det finns även en möjlighet att begränsa totala antalet fiskefartyg och deras kapacitet samt att begränsa fiskefartygens aktivitet inom olika geografiska områden.²¹⁶ Under våren 2002 lade EU-kommissionen fram förslag på att skära ned stora delar av fiskeflottan. Enligt

²¹³ www.naturvardsverket.se, 2003-01-15

²¹⁴ Hamrin, Miljödepartementet, telefonsamtal 2003-02-21.

²¹⁵ www.naturvardsverket.se, rapport 4998 "miljö kvalitetsmål 5", s 67.

²¹⁶ Ibid.

vissa beräkningar borde EU:s fiske minskas med 30-60 procent för att ligga i fas med fiskens fortplantning och bl.a. innebär förslaget en skrotad fiskeflotta med 8,5 procent mellan år 2003 och 2006. Vikten av ett hållbart fiske betonas och fiskesektorns ansvar för hela den marina miljön är något som för närvarande håller på att förbättras.²¹⁷ Frågan är dock om denna nedskärning är tillräcklig. Överfiske har skett under de senaste åren och många fiskstammar är hotade.²¹⁸

Det yrkesmässiga fisket i Sveriges havsområden regleras i stor utsträckning av CFP. Sverige har skyldighet att reglera fisket så att det icke yrkesmässiga fisket, d.v.s fritidsfisket och fiske med stöd av enskild rätt, inte påverkar förvaltningen av de resurser som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Kustfisket baseras dels på CFP och dels på nationella bestämmelser. Inom 12 nautiska mil från kusten är dock den nationella bestämmanderätten stor.²¹⁹

4.7 Sammanfattning och kommentar

Den internationella rätten utgörs av ett omfattande regelsystem som är svårt att överblicka. Några globala överenskommelser till syfte att skydda hotade marina miljöer eller den biologiska mångfalden i havet finns ännu inte. UNCLOS ger mer generella riktlinjer om att de marina resurserna skyddas och skall bevaras men uppställer inga handlingsplaner eller regler för hur detta mer specifikt skall gå till. 1992 års konvention om skyddet för den biologiska mångfalden är visserligen tillämplig på havsmiljöer men den innehåller inte heller några specifika åtgärder vad gäller skydd av mångfalden i havet. Många andra globala samarbetsformer som PSSA -områden inom IMO och BSPA -områden inom HELCOM innehåller inga juridiska regler av bindande natur. Men dessa samarbetsformer innebär ändå att problemen uppmärksammas på lokal nivå. Vid en jämförelse av de regler som finns tillgängliga nationellt, internationellt och i EG-rätten betyder Natura 2000 mest för inrättande av marina reservat på svenskt territorium. Dessa regler är bindande, berör många havsområden och är dessutom mer långtgående än reglerna om områdesskydd enligt MB. Vad gäller den internationella fiskeripolitiken har även på detta område EU-bestämmelser störst

²¹⁷ Se tidningsartiklar, DN: "Härdbantning väntar fiskeflotta" 2002-05-21, "Fiskeflottan skärs ned", 2002-05-24, "Skrotad fiskeflotta ska rädda fisken" 2002-05-26 och GP: "EU tar upp kampen mot utfiskningen" 2002-05-29.

²¹⁸ Se t.ex www.forumskagerrak.com och www.helcom.fi

inverkan på svenska havsområden. Arbetet inom unionen med att skära ned fiskeflottan pågår om än i långsam takt.

²¹⁹ SOU 2000:52, s 458.

5. MARINA RESERVAT I SVERIGE

5.1 Historik

5.1.1 Naturvårdsverkets och Nordiska ministerrådets arbete åren 1975-1991

Även om systemet av marina reservat inte är så utbrett i Sverige, har Naturvårdsverket tillsammans med andra intressenter under en längre tidsperiod undersökt möjligheten att skydda svenska havsområden som reservat. Projektet ”Marina reservat” genomfördes under perioden 1975-1979 och redovisar ca 100 skyddsvärda kust- och havsområden i Sverige. Under utredningen visade det sig att kunskaperna om marina värden i kust- och havsområden i många fall är bristfälliga.²²⁰ Konsekvenserna borde bli ökade inventeringssatsningar menade man, eftersom det är ytterst angeläget att de marina värdena kartläggs. Kunskaper är en viktig förutsättning för framtida arbete med områdesurval mm.²²¹ Rapporten presenterades 1980 och sändes till kustlänsstyrelserna, så att förslagen kunde beaktas i med fortsatt planering med miljö- och naturvårdsfrågor.²²²

År 1981 startade projektet ”Marina reservat i Nordiskt sammanhang” av Nordiska Ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljövårdsfrågor. Syftet med detta projekt var att skapa gemensamma principer i de nordiska länderna i arbetet med att skydda värdefulla områden. I projektrapporten redovisas skyddsvärda kust- och havsområden efter en utvärdering från respektive land (Island, Norge, Danmark, Finland och Sverige). Sammanlagt 77 skyddsvärda marina områden i Sverige redovisades. Resultatet av projektet sammanfattas i ett antal rekommendationer som uppmanar de nordiska länderna att genomföra vissa skyddsåtgärder.²²³ En förutsättning för detta är därför att naturinventeringar sker så att kunskapen om havsområdena ökar. Dessutom eftersträvas ett nordiskt samarbete mellan olika forskningsprojekt så att inventeringsarbete underlättas.²²⁴

²²⁰ Utredning av skyddsvärda områden längs Sveriges kust, Marina reservat 1980, s 48.

²²¹ A.a, s 51.

²²² Ibid

²²³ Marina reservat i Norden - rapport från arbetsgrupp inom Nordiska Ministerrådet, 1984, s 3-4.

²²⁴ A.a, s 74-76.

Uppföljning av detta Nordiska projekt följde år 1991 och denna projektrapport skulle påskynda arbetet med att utarbeta/komplettera och verkställa ett fullständigt skydd för de områden man redan föreslagit 1984. När detta senare projekt genomfördes hade intresset för att skydda marinbiologiskt värdefulla områden ökat internationellt.²²⁵ Denna rapport utmynnade i fem rekommendationer som syftar till att påskynda arbetet i de nordiska länderna att skapa marina reservat. I denna rapport angavs 15 områden i Sverige med högsta bevarandevärde ur ett nordiskt perspektiv. Även om det kunde konstateras att kunskaper om de marina värdena på många områden saknas, konstateras att länderna inte behöver avvakta total kunskap om området innan det kan ges lagligt skydd.²²⁶

5.1.2 Senare utredningar om skärgårdsområden och marina områden

Miljöårsberedningen presenterade 1996 sitt betänkande "Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdar" där en kortfattad presentation av naturförhållanden i landets skärgårdsområden ges. Detta betänkande har till stor del legat till grund för Naturvårdsverkets efterföljande arbete med kust- och skärgårdsfrågor. Naturvårdsverket framlade år 1997 "Marina reservat i Sverige", en statusrapport över befintliga marina reservat och områden som bör prioriteras i framtiden. I rapporten sägs att arbetet skall koncentreras kring att ge nio marina områden adekvat skydd inom de närmaste åren.²²⁷ Här finns även exempel på användbara föreskrifter, övervakningsprogram och finansiering av provtagningar mm.²²⁸

Eftersom Naturvårdsverket insåg behovet av ökad kunskap vad gäller bevarandevärden i kust- och skärgårdsområden, beslöts 1997 att en särskild skärgårdsutredning skulle genomföras. Detta var passande eftersom regeringen gav skärgårdslänen i uppdrag att till december 1999 utarbeta regionala miljö- och hushållsprogram för skärgårdarna. Regeringen gav samtidigt Miljöårsberedningen i uppdrag att följa det regionala arbetet och genom dessa regeringsuppdrag gavs det goda möjligheter till samarbete mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Skärgårdsutredningen som presenterades år 2000 är till stora delar en fördjupning och konkretisering av miljöårsberedningens förslag i betänkandet från 1996. Det har bl.a. till syfte att pådriva verkets och länsstyrelsernas arbete med marina reservat och naturreservat. Vidare har skärgårdsutredningen kunnat arbeta utifrån de grundprinciper som

²²⁵ Marina reservat i Norden - Del 1, 1995, s 91 ff.

²²⁶ A.a, s 93-95.

²²⁷ Grönqvist G, Marina reservat i Sverige, 1997, s 3-6.

anges i proposition 1997/98:145 och de miljö kvalitetsmål som senare har utarbetats. Denna proposition stadgar bl.a. att näringar, rekreation och andra nyttjanden av hav och kust skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Dessutom skall särskilt känsliga områden skyddas mot ingrepp och andra störningar. Syftet med utredningens arbete och dess resultat kan också ses som en del i Naturvårdsverkets ansvar för miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt en levande kust och skärgård".²²⁹

5.2 Val och design av skyddsvärda marina områden

5.2.1 Kriterier för val av marina skyddade områden

I Sverige används kriterier för att utse skyddsvärda marina områden likvärda de kriterier som rekommenderas av IUCN. De flesta system av kriterier (svenska och internationella) berör värderingsfrågor av olika områden, men är mer vaga när det gäller prioritering mellan olika områden om inte alla områden kan avsättas. De svenska kriterierna gör emellertid vissa tillägg av hur föreslagna områden skall prioriteras, baserat på bl.a. grad av hot, om området passar in i nuvarande åtgärder, och allmän genomförbarhet.²³⁰

System av kriterier för att kunna utse reservat återfinns i Naturvårdsverkets rapport "Marina reservat" från 1980, Nordiska ministerrådets rapport från 1995 och i Naturvårdsverkets rapport "Marina reservat i Sverige" från 1997 och listan från Nordiska ministerrådets rapport liknar dem som IUCN har givit ut. De kriterier som bör undersökas enligt denna rapport är:

- Ursprunglighet
- Ekologiskt/biogeografiskt värde
- Forsknings/undersökningsvärde
- Internationellt/ nationellt betydelsefullt
- Ekonomiskt värde
- Socialt värde

²²⁸ Grönqvist G, Marina reservat i Sverige, s 35- 46.

²²⁹ Frisé, Kust- och skärgårdsområden i Sverige, 2000, s 5.

²³⁰ Nilsson, Kriterier för val av skyddade områden- en analys, s 3-4.

5.2.2 Mer om kriterierna

Ursprunglighetskriteriet lägger vikt vid att området inte är påverkat eller endast har en försumbar påverkan från mänskliga aktiviteter. Ytterst få kust- och havsområden kan betecknas som helt opåverkade av mänsklig aktivitet men dessa områden har stor betydelse som referensområden. Referensområden innehåller typiska och vanligt förekommande arter och är därmed av stor betydelse som underlag vid framtida bedömning och agerande i natur- och miljövårdsfrågor.²³¹ Ett problem är att alla naturmiljöer förändras naturligt och att det är svårt att skilja mellan förändringar orsakade av människan och naturliga förändringar.²³²

Med ekologiskt/ biogeografiskt värde menas att området bl.a. innehåller ett stort antal växt- och djurarter, har stor variationsrikedom av arter, biotoper och ekosystem, innehåller utrotningshotade arter, biotoper och ekosystem och har stor variationsrikt bottenbottensediment och variationsrik bottenbottentopografi.²³³ Att området innehåller ett stort antal växter och djur är det viktigaste kriteriet om målet med det marina skyddade området är att bevara biologisk mångfald. Problemet vad gäller utrotningshotade arter är att kännedom saknas om den egentliga utbredningen av sällsynta arter. Det är därför svårt att veta om arterna verkligen är utrotningshotade eller bara är naturligt ovanliga eller felbestämda. Födosöks-, rast-, reproduktions- och uppväxtområden representerar ett systemtänkande som alltmer återfinns i miljöarbetet. Det är inte enbart vissa arter eller miljöer som behöver skyddas utan även de miljöer som är nödvändiga för artens fortlevnad. Variationen av bottenbotten typer kan vara en bra indikator på biologisk diversitet eftersom det kan ge upphov till större diversitet av arter.²³⁴

Det är viktigt att skydda områden där forskning och undersökningar bedrivs eller har bedrivits. En dokumenterad kunskap ger värdefull hjälp vid framtida skyddsåtgärder. Vidare kan området vara betydelsefullt internationellt/nationellt. Flera svenska marina områden finns uppsatta på internationella listor över skyddsvärda områden. Att området är ekonomiskt viktigt syftar på de växt- och djurarter i området som har en särskild ekonomisk betydelse. Bevarandet av dessa arters närings- reproduktions-, lek- och uppväxtområden utgör viktiga förutsättningar för artens produktivitet. Enligt det sista kriteriet kan det sociala värdet vara ett

²³¹ Marina reservat i norden - del I, s 39.

²³² Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, s 18.

²³³ Marina reservat i norden - del I, s 39-40.

²³⁴ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, s 18.

viktigt skäl att bevara ett område då det är viktigt för turism, rekreationsområde eller för andra typer av verksamheter.²³⁵

När områden har identifierats som skyddsvärda t. ex. beroende på att de innehåller viktiga marinbiologiska värden, behövs ytterligare kriterier för att undersöka vilka av dessa områden som skall prioriteras. De faktorer som skall övervägas enligt Nordiska ministerrådet är:

- Ömtålighet/sårbarhet
- Hot
- Genomförbarhet
- Verklighetsanpassad

Till kriteriet ömtålighet/sårbarhet räknas havsområden som är särskilt känsliga för miljöförändringar, t.ex. fysiska ingrepp, försämrat vattenutbyte eller vattenföroreningar. Eftersom dessa förändringar i värsta fall kan utplåna de marinbiologiska värdena ges dessa områden förtur till bevarandeåtgärder.²³⁶ Ett omedelbart hot mot ett områdes marina värden kan ge en hög prioritet för att påskynda ett skydd av området. Exempel på potentiella hot är exploatering av olika slag, muddring och förorenade utsläpp (se kapitel 2.3 om hot). Ett hotat område kan dock värderas på två sätt: att området skall räddas snabbt eller att hotet gör det mindre troligt att ett bevarande kan lyckas.²³⁷

Den faktiska möjligheten att genomföra områdesskyddet kan avgöra om området prioriteras. Ett exempel är att lokala engagemang för områdets naturvärden och dess bevarande kan innebära positiva möjligheter till skydd. Prioritering kan även ske då biologiskt värdefulla områden är anknutna till värdefulla landområden i kustregionen som redan åtnjuter skydd eller där skyddsåtgärder planeras. Prioritet kan även ges till områden som är belägna inom eller i anslutning till andra skyddade områden.²³⁸ Skillnaden mellan kriteriet genomförbarhet och verklighetsanpassad framgår dock inte så tydligt.²³⁹

²³⁵ Marina reservat i Norden - del I, s 41.

²³⁶ A.a, s 42.

²³⁷ Nilsson, Kriterier för val av skyddade marina områden, s 23.

²³⁸ Marina reservat i Norden- del I, s 42.

²³⁹ Nilsson, Kriterier för val av skyddade marina områden, s 24.

5.2.3 Storlek på reservatet

En fråga i sammanhanget med val av skyddade områden är: om man bara kan skydda en viss sammantagen area, skall man då satsa på ett stort område eller på flera små? Denna fråga har debatterats i naturvårdskretsar i flera år, den så kallade SLOSS (single large or several small) -debatten, och argumenten för ett stort skyddat område är främst att populationerna i området förblir stora, att det finns många typer av habitat och att arter som är stora är ekologiska nyckelarter som kräver ett stort område. Argumenten för flera små habitat är främst att fler arter och habitat kan bevaras per ytenhet, att många arter är beroende av att flytta mellan olika områden och att risken för katastrofer att slå ut all skyddad yta minskas.²⁴⁰

För att få reda på hur stort ett område som krävs för att en hotad art skall kunna överleva kan populationsekologi studeras. Metapopulationsekologin analyserar hur geografiskt uppsplittrade populationer fungerar eftersom olika arter har olika krav på hur stort område som skall avsättas. När ett marint område skyddas är det viktigt att inse att arter kan dö ut eller minska kraftigt i antal av naturliga orsaker. Begreppet "kritisk populationsstorlek" kan granskas för att få reda på de effekter som uppkommer om en population sjunker under en viss storlek. Detta kan sätta en gräns för hur litet ett marint skyddat område kan vara och ändå uppfylla syftet. Ökad kunskap om kritiska populationsnivåer är viktigt för bedömningen om vilken storlek på det marina reservatet som bäst skyddar arten i fråga och hur genetiska resurser bäst bevaras.²⁴¹

Det finns inget övergripande svar som passar på samtliga arter och ekosystem. Viktigt är dock att analysera syftet med att området skall bevaras. Om syftet t.ex. är att bevara ett representativt urval av habitat eller ekosystem kan dessa troligtvis skyddas med minsta totala yta om många små områden avsätts. Varje enskilt område måste dock vara så stort att det har chans att bevaras intakt. De arter som området syftar till att skydda skall finnas i tillräckligt stora populationer att de inte riskerar att dö ut av slumpskäl. Det är även viktigt att området är tillräckligt stort så att funktionerna i systemet inte hotas av aktiviteter utanför området.²⁴²

Enligt förutsägbarhetsprincipen är det bättre att avsätta ett större område som marint reservat

²⁴⁰ Nilsson, Kriterier för val av skyddade marina områden, s 38.

²⁴¹ Nilsson, Kriterier för val av skyddade marina områden, s 41-42

²⁴² A.a, s 38.

och indela området i olika zoner med olika skyddsstatus.²⁴³ Det har dock visats sig att en förbättringseffekt för de marina värdena följer redan vid avsättande av relativt små reservat.²⁴⁴

5.2.4 "No-take-zones" och zoner

Ett marint reservat kan med fördel uppdelas i zoner med olika typer av skydd. Syftet med detta är att det marina reservatet innehåller en hög skyddsstatus i vissa områden medan vissa aktiviteter tillåts i andra områden. Detta innebär att konflikter kan minimeras om användningen av ett havsområde då speciella aktiviteter, som fiske, kan tillåtas i några områden. Ett större område kan avsättas som marint reservat utan att onödigt stränga skyddsföreskrifter uppställs för de områden som inte behöver lika starkt skydd som resten av reservatet. Viktigt att beakta då zonerings görs i ett marint område är att zonerna skall vara tydliga så att ingen tveksamhet råder om gränser. Nackdelar med zonerings är att zongränserna kan vara svåra för allmänhet och nyttjare av havsområden att förstå. Vidare kan för många zoner förvirra snarare än vara till hjälp. En annan nackdel är att olika typer av skötselplaner måste upprättas för de olika områdena. En utvärdering av hur zonerna fungerar bör göras regelbundet.²⁴⁵ Denna typ av resonemang finns i Sverige då de svenska trålgränserna skulle kunna ses som en typ av zonerings. Ett aktuellt exempel finns dessutom där zonerings har använts; i Kosterfjorden (se nedan) har områden delats in i zoner där olika typer av redskap förbjuds/ får användas.²⁴⁶

Stora Barriärrevet i Australien skyddas som ett marint reservat, GBRMP (Great Barrier Reef Marine Park). En särskild myndighet, GBRMPA, har bildats för att sköta och övervaka området och myndigheten lyder under en särskild lagstiftning. Det marina reservatet är mycket stort arealmässigt²⁴⁷ och har därför delats upp i olika zoner med olika typer av starkt skydd. De områden som har högst skyddsstatus av de olika zonerna kallas "no-take-zones" vilket innebär att inget fiske eller annat uttag av de marina resurserna får ske i detta område. För närvarande utgörs ca 4,6% av GBRMP av "no-take-zones". Enligt erfarenheter från Stora Barriärrevet har "no-take-zones" visat sig fungera mycket bra. Undersökningar visar att

²⁴³ Seminarium om MPAs, session s 3-6, s 11.

²⁴⁴ Enligt telefonsamtal m. Per Nilsson, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, 2003-02-26.

²⁴⁵ Seminarium om MPAs, session s 3-6, s 11-15.

²⁴⁶ Enligt telefonsamtal med Per Nilsson, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, 2003-02-26.

²⁴⁷ Stora Barriärrevet är världens största MPA och världsarvsområde. Området är drygt 2000 km långt och 200 km brett och innehåller över 3000 rev och 900 öar.

mängden fisk har fördubblats, både fiskstorlek och antal arter har ökat markant sedan zoneringsen inleddes. "No-take-zones" skapar även fördelar utanför dessa områden eftersom denna större mängd fisk migrerar till omgivande vatten ("spill-over-effekt") och även fiskeindustrin gynnas på så sätt. Det är dock viktigt att området skyddas som "no-take-zone" under en längre tidsperiod eftersom den positiva effekten inte är omedelbar.²⁴⁸ Zonering i svenska havsområden har inte gjorts på samma sätt som i GBRMP eftersom Sverige inte har så stora marina naturreservat som då skulle krävas. Det finns heller inga "no-take-zones" ännu men Fiskeriverket undersöker möjligheten att skapa ett sådant område i ett marint reservat före år 2005.

5.3 Existerande marina reservat i nuläget

5.3.1 Få marina skyddsområden i Sverige

Både i ett internationellt och ett svenskt perspektiv har vi alldeles för få skyddade marina områden i Sverige jämfört med det antal reservat som finns på land. Av de 2300 nationalparkerna och naturreservaten som avsatts i Sverige fram till år 1999 ligger cirka 530 vid kusten eller havet. Endast sju av dessa är skyddade som naturreservat enligt miljöbalkens bestämmelser.²⁴⁹ Av de 13 områden som HELCOM rekommenderat som marina skyddsområden inom svenskt territorium (BSPA-områden), är hittills bara fyra stycken inrättade. Och dessa ingår dessutom redan i de sju ovan nämnda marina områdena.²⁵⁰

De sju marina naturreservaten är:

1. Holmöarna (Västerbottens län)
2. Kopparsstenarna/ Salvorev vid Gotska Sandön (Gotlands län)
3. Falsterbohalvön/ Måkläppen (Skånes län)
4. Kullaberg (Skånes län)
5. Hallands Väderö (Skånes län)
6. Gullmarsfjorden (Västra Götalands län)
7. Knähaken (kommunalt reservat: Helsingborgs stad)²⁵¹

²⁴⁸ Seminar on MPAs, sessions 7-9, s 3-4.

²⁴⁹ En uppgift som är något osäker. Antalet reservat beror på hur man räknar. Det görs just nu en undersökning om vilka naturreservat i Sverige som har marina inslag enligt Jansson I, Naturvårdsverket.

²⁵⁰ Jansson I, Miljö tillståndet i egentliga Östersjön, årsrapport i år 2000, "Behöver vi marina skyddsområden", Stockholms marina forskningscentrum, www.smf.su.se 2002-03-25.

²⁵¹ Jansson I, Behöver vi marina skyddsområden?, Östersjö 2000, s 29.

Det har inte varit helt enkelt att få fram information om dessa reservat. Flera av dem är upprättade efter att ett angränsande landområde först har skyddats för att sedan utökas till att även gälla havsområdet intill.²⁵² Så är fallet med reservat 1-5 ovan. Gullmarsfjorden skyddas däremot främst p.g.a sina marina värden även om viss landareal ingår i reservatet. Knähaken är ett reservat med endast marina områden som skyddas p.g.a sina marina värden.²⁵³ Snart kommer ett åttonde reservat att läggas till denna lista, Kronören i Västerbotten som är ett större marint område.²⁵⁴ En samlad utvärdering av dessa reservat har ännu inte gjorts. En sådan skulle kunna vara till stor nytta vid bildandet av nya marina reservat.

5.4 Koster-Väderöfjorden skyddas genom ett unikt samarbete²⁵⁵

Kosterfjorden-Väderöfjorden ligger i Nordöstra Skagerrak på svenska Västkusten och uppvisar en artrikedom av marina organismer utan motsvarighet i Sverige. Området står i förbindelse med Atlantens djupvatten vilket gör det möjligt för arter som annars återfinns på djupare vatten att etablera sig här. Kosterfjorden är därmed ett havsområde som är skyddsvärt av många skäl:

- Det innehåller för Sverige unika miljöer.
- Här finns för Sverige unika arter och många sällsynta grupper av djur och växter, t.ex. Sveriges enda korallrev bestående av ögonkorallen (*Lophelia pertusa*).
- Området tros vara det artrikaste marina området i Sverige.
- Här finns områden som är viktiga för reproduktion och födosök för många arter, bl.a. ekonomiskt viktiga arter som fisk och skaldjur.

²⁵² Enligt telefonsamtal med Åsa Andersson, WWF, 2002-05-20.

²⁵³ Enligt telefonsamtal med Per Nilsson, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, 2003-02-26.

²⁵⁴ Enligt e-mail från Ingrid Jansson, Naturvårdsverket, 2003-02-28.

²⁵⁵ Informationsaffisch från länsstyrelsen, Västra Götaland, www.o.lst.se, "Trälning och mångfald i Kosterfjorden-Väderöfjorden".

- Området innehåller många typiska miljöer för västkusten och är därmed representativt för denna kust.

Koster-Väderöfjorden är 60 km lång och till ytan cirka 430 km² och godkändes år 2001 att ingå i Natura 2000. Fisket efter nordhavsräka (*Pandalus borealis*) är den mest betydande aktiviteten i området, kommersiellt sett. Räktrålningen²⁵⁶ har pågått i nästan 100 år och sysselsätter idag helt eller delvis ca 50 yrkesfiskare, verksamma på ett 30-tal båtar. Den årliga fångsten, cirka 200 ton, fördelas mellan dessa yrkesfiskare inom den fångstkvot som har bestämts för Skagerrak. Det finns sedan länge bestämmelser vad gäller redskapens storlek, maskstorlek för nät mm. Fisket har en stor indirekt betydelse för kringnäring och turism i området.

Skydd av detta värdefulla område har länge diskuterats och Naturvårdsverket har förespråkat bildande av ett marint naturreservat. Länsstyrelsen för Västra Götaland har dock valt ett annat alternativ än skydd med hjälp av områdesskyddsbestämmelser. En arbetsgrupp tillsattes 1999, med representanter för länsstyrelsen, Strömstads och Tanums kommuner, Fiskeriverket, Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), Svenska Västkustfiskarnas Centralförbund (SVC), Norra Bohusläns Producentorganisation (NBPO) samt enskilda räkfiskare, som lade grunden för en lokal överenskommelse. Först var det viktigt att undersöka vilka områdets skyddsvärden var och var dessa fanns, därefter skulle hoten identifieras så att dessa kunde undanröjas. I den inledande processen identifierades verksamheter med störst inverkan på områdets naturvärden och räktrålningen visades ha allra störst påverkan. Inventeringen utfördes med hjälp av högupplösande ekolod för att kartera områdets topografi och botten samt med biologiska inventeringar med hjälp av fjärrstyrd undervattensfarkost (ROV). Mycket stora områden undersöktes i detalj och de känsligaste biotoperna kartlades. Yrkesfiskarna och deras organisationer mötte arbetet först med stor misstro då fiskeförbud i viktiga områden befarades. När fakta av den marina kartläggningen presenterades ändrade dock fiskarna sin inställning. Deras kunskaper om redskapens beteenden o.s.v var mycket värdefulla för arbetet och kunde användas för att reglera trålningen i de mest känsliga områdena. Arbetsgruppens slutsats var att sex av de tio identifierade områdena med mycket höga naturvärden borde stängas helt eller delvis för trålning. För de resterande fyra områdena bedömdes det vara tillräckligt om försiktighet tillämpades i fisket.

²⁵⁶ Trålfiske är endast tillåtet efter räka i Koster-Väderöfjorden.

Andra åtgärder som diskuterades inom ramen för samarbetet var att flytta trålgränsen från 50 till 60 meters djup vilket framförallt skulle skydda många värdefulla mjukbottenar i området. Införandet av en selektionspanel, en så kallad rist, i räktrålen undersöktes av några av de yrkesverksamma kosterfiskarna. Detta försök bekräftade tidigare undersökningar som visat att risten sorterar ut ca 85 procent av bifångsten och skapar klarare fördelar för yrkesfiskarna i form av renare fångster och mindre sorteringsarbete. Införande av rist har stor betydelse för området ekologi då hotade arter som hajar och rockor, slipper fångas i räktrålar. Vidare diskuterades anpassningar för redskapens storlek och vikt, då för stora och tunga redskap kan leda till förändringar och skador på bottensubstratet och ökad nedslamning, något som har negativ påverkan på reven av ögonkorall.

Nedan följer en kort sammanfattning av skyddsbestämmelser för Koster-Väderöfjorden:

- Nya regler om redskapens utformning har införts. Den viktigaste bestämmelsen var införandet av artsorterande rist.
- Gränsen för grundaste tråldjup har flyttats från 50 meter till 60 meter.
- De känsligaste biotoperna i området har skyddats från trålningens fysiska påverkan genom införandet av skyddsområden
- En överenskommelse har träffats mellan parterna i arbetsgruppen om att gemensamt verka för fortsatt kunskapsinhämtning, övervakning av området, ytterligare utveckling mot skonsammare redskap samt verka för en god förvaltning av resursen nordhavsräka.

De tre första punkterna ovan har införts i Fiskeriverkets föreskrifter om fisket i Kattegatt och Skagerrak med angränsande sötvattensområden (FIFS 1993:30). Bestämmelser om artsorterande rist finns i 4:7 st.2 p.3b och bilaga 3a, grundaste tråldjup finns i 4:7 st.2 p.3 och bestämmelser om skyddsområden i 4:7 st.3 med hänvisning till bilaga 3b. Enligt fiskelagen 19§ får Fiskeriverket meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar (...) användningen av fiskeredskap och fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Arbetet med att skydda Koster-Väderöfjorden har visat på betydelsen av kunskapsinhämtning och inventering av det skyddsvärda området, en öppen dialog mellan myndigheter, forskare

och nyttjare samt viljan att prova nya lösningar. Istället för att skydda området genom ett juridiskt områdesskydd har en lokal överenskommelse skett där alla parter känner sig delaktiga i processen. Denna överenskommelse är unik i sitt slag och har hittills varit lyckad.²⁵⁷ Mer information om effekterna av överenskommelsen är att vänta i framtiden för att bedöma om denna lösning kan vara ett alternativ för andra känsliga havsområden i Sverige.

5.5 Slutsatser och kommentarer

Naturvårdsverket och andra myndigheter och samarbetsorgan har länge undersökt möjligheten att skydda marina områden som reservat för att kunna skydda dessa områdens marina värden; redan år 1975 startades en första utredning av Naturvårdsverket. Det kan konstateras att trots omfattande utredningar har inte så mycket skett under årens lopp. Sju marina områden skyddas som naturreservat i nuläget, men få av dem skyddas endast p.g.a sina marina värden. För att kunna utse ett skyddsvärt marint område kan ett antal kriterier användas: ursprunglighet, ekologiskt/biogeografiskt värde, forsknings/undersökningsvärde, internationellt/nationellt betydelsefullt, ekonomiskt värde och socialt värde. Vidare kan andra kriterier användas för att kunna prioritera ett område bland flera skyddsvärda marina områden: ömtålighet/sårbarhet, hot, genomförbarhet och verklighetsanpassad. Vilken storlek reservatet bör ha, om flera små reservat bör avsättas eller ett enda stort, beror på syftet med reservatet. Fördelen med flera små reservat snarare än ett stort sammanhängande är bl.a. att fler arter och habitat kan bevaras per ytenhet. Ett stort reservat kan uppdelas i flera zoner där "no-take-zones" har ett starkt skydd då inget uttag av marina resurser får ske i detta område. Fördelen med ett stort zonuppdelat reservat är bl.a. att det går att kombinera ett rimligt nyttjande av området samtidigt som särskilt känsliga områden kan skyddas effektivt.

Ett svenskt havsområde som har skyddats med hjälp av zonindelning är Koster-Väderöfjorden. I vissa områden är trålning helt förbjudet medan trålning får ske i andra områden med villkoren att en storleksseparerande rist används och att en fortlöpande utveckling sker av fiskemetoderna. Detta är resultatet av ett unikt samarbete mellan yrkesfiskare och deras organisationer, berörda kommuner, länsstyrelsen och Fiskeriverket. Utan att skydda området med hjälp av områdesskyddsbestämmelserna i MB har ett lyckat

²⁵⁷ Norling & Sköld, Fiske och biologisk mångfald i Västra Götaland, s 40.

skydd skett av den biologiska mångfalden i området som även har gynnat fisket. Vad detta område skall kallas för i juridiskt hänseende är dock oklart.

6. ANALYS

6.1 Få marina områden i Sverige skyddas

Det är få marina områden som skyddas på något sätt i Sverige i nuläget trots att flera ansträngningar på havsmiljöområdet har gjorts. Även internationellt är det få marina områden som skyddas och överexploateringen av världshaven är ett stort problem som beror på att de är tillgängliga för alla men att ingen är ansvarig för skötseln av dem.²⁵⁸ Men det finns många skäl till att skydda den biologiska mångfalden i havet. Hoten mot Sveriges havsområden är många och blir ständigt fler. Samhället kan förlora livsnödvändiga produkter och processer om inga åtgärder sätts in för att skydda mångfalden. Det behöver alltså inte ifrågasättas att havsområden behöver skydd för att en hållbar utveckling skall kunna uppnås men ändå saknas skydd för många känsliga områden. Vad beror detta på?

Det har framkommit i denna uppsats att det finns många möjligheter att inrätta marina reservat i Sverige med hjälp av både nationella och internationella styrmedel. Även om det inte finns någon specifik skyddslagstiftning för marina områden nationellt, finns det gott om juridiska skyddsinstrument i MB som är tillämpliga. Det är framförallt reglerna om områdesskydd som kan användas för att skydda ett havsområde men även genom fiskerilagstiftningen finns möjligheter att begränsa eller förbjuda fiske vilket på olika sätt kan skydda ekosystemen i ett havsområde. Enligt den internationella miljörätten finns möjligheter att skapa skyddsområden även om överenskommelser som PSSA-områden och BSPA-områden inte är juridiskt bindande. Dessa internationella överenskommelser framhåller dock vikten av skydd och påskyndar arbetet med att inrätta skydd, undanröja hotbilder och prioritera forskningen i området. Natura 2000 är ett viktig styrmedel till skydd för de svenska havsområdena; många fler skyddsområden kommer att inrättas i framtiden p.g.a detta europeiska nätverk av skyddad natur.

Orsaker till att det inte finns många marina reservat i Sverige är säkerligen många och av skiftande natur. Förklaringar till detta kan finnas bland följande orsaker: kunskapsbristen,

²⁵⁸ Kelleher G, Guidelines for Marine Protected Areas, s xv.

särskilda svårigheter att skydda marina områden, sektorsansvaret, det juridiska skyddet, allmänhetens ovetande och motstånd från berörda yrkesgrupper.

6.1.1 Kunskapsbristen

En förklaring till att marina ekosystem inte har skyddats i samma utsträckning som terrestra ekosystem är att kunskapen om enskilda arters förekomst och biologi i havet är bristfällig. Det inte är lätt för oss människor att observera livet under vattenytan och därför är det också svårare och mer kostsamt att inhämta information om marina miljöer än om områden på land. Samhället har ännu inte lagt tillräckliga resurser på att undersöka de marina miljöerna för att kunna bestämma dess status. När det gäller inventeringen av Koster-Väderöfjorden har denna skett med mycket modern teknologi med en fjärrstyrd undervattensfarkost (ROV) och med hjälp av högupplösande ekolod.²⁵⁹ Sådana dyrbara och avancerade tekniker krävs för att undersöka riktigt djupa havsbottnar. Ett annat problem är att kunskapen inte finns om vilka arter som är hotade eftersom många arter i marina system ännu inte är upptäckta. Kunskaperna är särskilt knappa när det gäller de öppna havsområdena.²⁶⁰ Kunskapsbristen leder till att det är svårt för de ansvariga myndigheterna att med säkerhet peka ut områden som är viktiga att skydda. Då finns risken att inga beslut fattas om nya marina skyddsområden.

6.1.2 Svårigheter att skapa reservat i marin miljö jämfört med terrester miljö

Ett skäl till att det finns så få juridiskt skyddade marina områden är att det helt enkelt är svårare att skapa reservat i marina områden än i terrestra miljöer. Vatten är ett bra transportmedel vilket gör att havsmiljöer oftast är mer öppna än landmiljöer.²⁶¹ Många av de viktigaste miljöproblemen går inte att hindra med hjälp av bildande av reservat eftersom utsläpp av näringsämnen och gifter drabbar det marina reservatet i samma utsträckning som intilliggande havsområden. Många marina arter sprider dessutom sina larver i fria vattenmassan och kan därför inte skyddas genom att avsätta ett begränsat område.²⁶² Denna öppenhet gör att de marina organismerna är beroende av processer som sker utanför det skyddade området i betydligt större grad än vad som gäller för organismer som lever i

²⁵⁹ Kosterfjorden-Väderöfjorden, informationsblad från länsstyrelsen.

²⁶⁰ Norling & Sköld, Biologisk mångfald och fiske..., s 30.

²⁶¹ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, 1997, s 33.

²⁶² A.a, s 33.

reservat på land. Detta innebär ofta att det skyddade området måste vara större än vad som direkt kan tyckas vara nödvändigt.²⁶³

Vidare påverkas marina områden påtagligt av aktiviteter som sker på land. Det är därför viktigt att det juridiska områdesskyddet kompletteras med allmänna miljöprogram för en mer hållbar situation i hela samhället. Ett exempel på detta är eutrofieringsproblemet som oftast har sitt ursprung från landbaserade aktiviteter. Eutrofieringen kan inte endast hindras genom att ett reservat bildas utan måste åtgärdas redan på land t.ex. genom skapandet av våtmarksområden. Marina skyddade områden är därför endast skyddade om de understöds av en aktiv kust- och markplanering.²⁶⁴

Reservat belägna på land avsätts ofta p.g.a estetiska värden, något ett marint reservat knappast kan avsättas för. De allra flesta människorna kommer inte att kunna uppleva de naturvärden som finns i ett marint reservat och reservaten kommer därför att ha större behov av att kunna motiveras av andra intressen som t.ex. ekonomiska eller ekologiska intressen.²⁶⁵ Det är därför ännu viktigare att information om reservatet når ut till allmänheten när det gäller marina reservat än reservat belägna på land.

6.1.3 Sektorsansvaret i Sverige

I Europa kan två olika strategier urskiljas för att bevara biologisk mångfald. Den ena strategin grundar sig på reservatsbildning i första hand medan den andra strategin bygger på generell hänsyn och sektorsansvar där reservatet fungerar som ett komplement. Den senare modellen tillämpas i Sverige.²⁶⁶ Den generella hänsynen och sektorsansvaret betyder att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer skall ta ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden. Sektorsansvaret är ett viktigt arbetssätt inom svensk miljöpolitik och införandet av miljömålen har stärkt myndigheternas sektorsansvar ytterligare.

Sveriges modell av sektorsansvar innebär att miljöarbetet koncentreras på alla de områden som är skyddsvärda på ett bredare plan. Men det innebär också att arbetet med att skydda specifika områden och att skapa reservat har kommit i skymundan. Det faktum att Sverige har

²⁶³ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, 1997, s. 35.

²⁶⁴ A.a, s. 33.

²⁶⁵ A.a, s. 36.

infört strandskydd innebär också att pressen minskar på myndigheterna att skapa marina reservat vid kusten medan andra länder istället har infört reservat.²⁶⁷ Denna trend har dock vänts under senare tid då reservatsbildning för marin miljö har diskuterats bland myndigheter och forskare.²⁶⁸ Reservatsbildning ses då som ett komplement till sektorsansvaret och huvudansvaret för att undersöka möjligheten att inrätta nya reservat ligger på Naturvårdsverket och Fiskeriverket.

Men även om sektorsansvaret inte har påskyndat arbetet med marina skyddsområden så innebär det ändå ett ökat skydd för de marina områdena i stort. Ett exempel på detta är det särskilda ansvaret för ekologisk hållbar utveckling som 24 olika myndigheter i Sverige fick tilldelat år 1998. Detta ansvar innebär att myndigheten har ett särskilt ansvar för att driva arbetet med en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Ett exempel på en myndighet med sådant sektorsansvar är Fiskeriverket och för att uppfylla det särskilda sektorsansvaret för ett ekologisk hållbar utveckling skall tre ekologiska mål skall vara uppfyllda: 1) skyddet av miljön, 2) en hållbar försörjning och 3) en effektiv användning av energi och andra naturresurser. Detta innebär att Fiskeriverket måste integrera miljöhänsyn och resurshushållning i hela sin verksamhet och verka för en ekologisk hållbarhet i hela myndighetens sektor.

6.1.4 Utformningen av juridiska skyddsbestämmelser

Internationella erfarenheter har visat att det finns tre olika sätt att nationellt reglera skydd av marina områden. För det första kan lagstiftning för områden på land utökas till att gälla även marina områden. För det andra kan fiskerilagstiftning utökas så att den inkluderar skyddet av habitat. För det tredje kan en helt ny myndighet inrättas för att övervaka ett speciellt område; ett exempel på detta är Stora Barriärrevet i Australien som övervakas av GBRMPA (Great Barrier Reef Marine Park Authority).²⁶⁹ I Sverige används de två första regleringsalternativen; skydd av marina områden kan ske både genom områdesskyddslagstiftning i MB och fiskelagen 19-20 §§.

²⁶⁶ Sjöberg F, Reservatet- vital utopi eller..., s 50.

²⁶⁷ Enligt telefonsamtal m. P. Nilsson, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, 2003-02-26.

²⁶⁸ Se t.ex. konferenser om MPAs och skydd av områden i marin miljö.

²⁶⁹ Boersma & Parrish , "Limiting abuse: marine protected areas...", s 3.

I miljöbalken finns ingen tonvikt på havet och dess särskilda skyddsvärde. Detta får i och för sig inga juridiska konsekvenser för att bilda marina reservat, då flera typer av terrestert områdesskydd i kapitel 7 kan användas för detta ändamål. Det kan ändå te sig ganska märkligt att havet fått så lite utrymme och fokus i denna lagstiftning. Tanken med miljöbalken är att den skall vara en heltäckande lagstiftning, inte bara en sammanställning av en rad miljölagar.²⁷⁰ Sverige har en lång kustremsa där många människor är bosatta och därmed beroende av havet. Miljöbalken är dessutom tänkt som en lagstiftning som skall vara lätt att tillämpa på olika politiska och administrativa nivåer och som är tänkt att inspirera olika aktörer att verka för ett förebyggande miljöarbete.²⁷¹ Troligen har denna brist på utrymme för havsmiljön i lagstiftningen att göra med politikernas brist på kunskap om att mångfalden i havet är hotad. Men detta har förmodligen åtminstone delvis ändrats under senare tid då diskussioner förts om hot mot havsområden och enskilda arter.

Det finns även många internationella samarbeten som har utvecklat olika former av styrmedel. Detta innebär att ett visst havsområde kan inneha flera typer av skydd på en gång, både nationella och internationella, vilket gäller de åtta svenska reservaten. Även om det är bra att det finns många typer av skydd krävs möjligen ett förtydligande av dessa skyddsformer. Det vore kanske nyttigt med översyn av samtliga skydd (Natura 2000, BSPA, naturreservats- bestämmelser o.s.v) för varje skyddat marint område för att fastställa vad som gäller.

6.1.5 Allmänhetens övetskap

Genom påtryckningar av olika grupper i samhället kan politikerna tvingas agera snabbare och därför är det så viktigt att informationen om de marina värdena når ut till människor. Under senare tid har problematiken med överfiske nått ut till folk i allmänhet. När torskfisken, som vi är vana att ha som basföda i Sverige, plötsligt tar slut reagerar befolkningen och agerar därefter t.ex. genom att inte köpa den fisk som hotas.²⁷² Ett problem i detta sammanhang är att människor i allmänhet mest känner till sådana arter i havet som ses som livsmedel. Vidare kan marina skyddade områden ofta komma att avsättas av ekonomiska, produktionsbiologiska

²⁷⁰ Rubenson, Miljöbalken - den nya miljöretten, s18.

²⁷¹ Prop. 1997/98:45, s 159.

²⁷² Se t. ex. www.wwf.se.

eller ekologiska orsaker, som kan vara svåra att uppfatta för allmänheten. Behovet av information kring ett marint skyddsområde och de arter som hotas är därför extra stort.²⁷³

I Sverige finns en stark tradition i form av allemansrätten och bestämmelser om denna rättighet återfinns i MB 7:1 och i RF 2:18 som stadgar att: "Var och en som utnyttjar allemansrätten skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen". Att begreppet återfinns i RF visar på den vikt som tillerkänns friluftslivets intressen. Detta märks även för skyddsreglerna om naturreservat och strandskyddsområde som normalt sett innebär att allmänheten får idka friluftsliv på platsen.²⁷⁴ Att människor nyttjar kust och hav för friluftintressen talar både för och emot engagemang i skyddsfrågan. Å ena sidan finns ett starkt intresse att bevara naturen i ursprungligt skick så att mark och vatten inte exploateras. Å andra sidan kan skarpa restriktioner i områden leda till att allmänheten istället motsätter sig skydd som är för inskränkande, t.ex. som förbjuder fiske.

6.1.6 Motstånd från berörda yrkesgrupper

Många människor använder marina områden för sitt uppehälle och det finns en gammal tradition att man fritt får använda havet vilket skiljer sig mot användningen av landområden. Det kan därför vara svårare att få social acceptans för ett marint skyddat område än för ett reservat på land.²⁷⁵ Skapandet av ett marint skyddsområde kan bl.a. ha till syfte att skydda en speciell fiskart. Risker finns då att yrkesfiskare, specialiserade på just denna art, lider stor ekonomisk skada av områdesskyddet. Det är ofta just de fiskarterna som är ekonomiskt viktiga som behöver skyddas och även om yrkesfiskarna inte vill begränsas i sin yrkesutövning är de ju ändå beroende av att resurserna finns kvar även i framtiden. Politikerna får därför ett dilemma när de ska skapa nya marina skyddsområden eftersom det blir en avvägning mellan viktiga miljöfrågor och ekonomiska intressen.

²⁷³ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, s 36.

²⁷⁴ Rubenson, Miljöbalken - den nya miljöretten s 54.

²⁷⁵ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, s 36.

6.2 Åtgärder för en hållbar utveckling i kust- och havsområden i Sverige

Nedan följer ett antal åtgärder som är viktiga att beakta vid inrättande av nya marina reservat i Sverige. Denna lista med åtgärder gör inget anspråk på att vara uttömmande och det är möjligt att dessa åtgärder redan beaktas av myndigheter, forskare och andra berörda i skyddsarbetet. Men det är ändå relevant i sammanhanget att framhålla de områden som är viktiga att arbeta vidare med i framtiden: ökad forskning om marina ekosystem och arter, ett ökat engagemang från allmänheten, att söka finna tvärvetenskapliga lösningar på problem i kust och hav, att myndigheter arbetar tillsammans med berörda yrkesgrupper, att använda sig av erfarenheter som har tidigare har gjorts både i Sverige och utomlands. Slutligen ifrågasätts reservatet som skyddsform. Reservatet utgör inget fullständigt skydd för de marina resurserna om det inte kompletteras med skyddsåtgärder av mer allmän natur.

6.2.1 Ökad forskning

Behov av kunskap om marina områden konstaterades redan i Naturvårdsverkets första utredning om marina reservat. Längre har kunskapsbristen setts som det första problemet att åtgärda för att kunna veta vilka havsområden som är skyddsvärda och därför har processen inte fortsatt vidare. Kanske är detta ett skäl till att myndigheterna och politikerna inte kunnat bestämma vilka områden som skall skyddas med kunskapsbristen som argument. I Miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård" från 2000-2001 har dock en direkt siffra angivits över antal marina områden som skall skyddas istället för att ange vilka områden som bör undersökas som skyddsvärda. Genom att på detta sätt konkret ställa ett mål om att fem reservat skall inrättas, finns ett incitament till ökad forskning i dessa fem områden så att ett effektivt skydd som möjligt skapas.²⁷⁶

Framtiden ser dock något ljusare ut när det gäller forskning om biologisk mångfald i marina miljöer. Ett nytt forskningsprogram, MARBIPP (Marine Biodiversity, Patterns and Processes), har beviljats 16,2 miljoner som skall gå till forskning om biologisk mångfald i marina miljöer och pågår t.o.m. år 2003. Det finns en möjlighet till förlängning t.o.m. år 2006 med anslag om totalt 35 miljoner kronor. MARBIPP är ett tvärvetenskapligt program²⁷⁷ som

²⁷⁶ Enligt telefonsamtal med Per Nilsson, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, 2003-02-26.

²⁷⁷ Forskare från Göteborgs- och Stockholms Universitet samt Beijerinstitutet.

skall ta fram kunskap kring biologisk mångfald längs hela den svenska kusten. Forskningen är främst inriktad på nyckelsamhällen och den omfattar både samhällenas ekologi och de ekologiska tjänster de ger. Programmet är även kopplat till ett EU-program om biologisk mångfald.²⁷⁸

Forskningen i de marina områdena är inte bara viktig för att få veta att ett skydd behövs utan också hur området på bästa sätt skyddas. Det vore alltså en fördel att ta hjälp av ekologiska kunskaper i högre utsträckning vid utformandet av skyddsföreskrifter. Eftersom marina system är så öppna, kan det vara bättre att det marina skyddet inriktas mot att skydda biotoper och ekosystemfunktioner, istället för enskilda arter.²⁷⁹ Det finns då andra typer av områdesskydd som t.ex. biotopskyddsområdesbestämmelser som skulle kunna användas i större utsträckning i framtiden.

6.2.2 Engagemang från allmänheten

Det är ytterst politiker som beslutar om hur många skyddsområden som behöver avsättas. Att havsområden utsätts för många olika hot och därför är mycket skyddsvärda är ett ganska nyligen upptäckt problem. Förklaringen till att politiker inte har skridit till handling förr, är troligen för att det inte funnits mycket kännedom om de marina ekosystemen och de påfrestningar som drabbar dem. Om människor i allmänhet engagerar sig i problemen och visar att detta är viktigt för hela samhället kan påtryckningar ske så att politiker agerar snabbare. Det är dock ett problem att även allmänheten har dålig kännedom om de hot som hav och kust drabbas av. Lokala engagemang där dessa problem märks på företagande och turism är därför viktiga.

Jämförelser med skydd av biodiversiteten på land visar att påtryckningar från allmänheten har lett till naturskydd på en bredare front. Ett exempel på hur allmänhetens kraft att påverka återfinns i en artikel av Brailovskaya i "Conservation Biology". Exemplet, som har hämtats från New England i USA, visar att det är viktigt med allmänhetens engagemang

²⁷⁸ Pressmeddelande 2001-09-06, "16,2 miljoner till forskning om biologisk mångfald i marina miljöer", www.naturvardsverket.se, 2003-02-19.

²⁷⁹ Nilsson, Kriterier för val av marina skyddade områden, s 34 ff.

för att balansera den makt som fiskeindustrin besitter i detta område. I USA är skyddet av MPAs inte alls utbrett och det finns ännu inga "no-take-zones". I New Englandregionen har fiskeindustrin en stark ställning och har konsekvent skapat motstånd mot olika bevarandeåtgärder för marina resurser genom begränsningar av fisket, både när det har handlat om att bestämma hållbara fångstkvoter och att inrätta marina reservat. Brailovskaya menar att det därför krävs en minst lika stark grupp från allmänheten som engagerar sig i skyddet av de marina resurserna för att åstadkomma någon förändring i hållbar riktning. Författaren menar vidare att undersökningar visar på att det finns ett förvånansvärt stort intresse hos allmänheten i USA att stödja skydd för marina resurser.²⁸⁰ Det som krävs för att människor i samhället skall engagera sig är bättre information om havets resurser och om de hot som de utsätts för.

6.2.3 Tvärvetenskapliga lösningar

Inrättandet av marina reservat kräver en samverkan mellan olika dicipliner som fiskevård, ekonomi, ekologi, juridik och samhällsplanering. Därför krävs gärna tvärvetenskapliga lösningar för att bäst åstadkomma förändringar i Sveriges kust- och havsområden. Särskilt vad gäller kustzonen är en tvärvetenskaplig syn på havsresurserna och de som nyttjar dem nödvändig. Detta har uppmärksammats under senare år och bl.a. har forskare i FN:s expertprogram GESAMP (The Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Environmental Protection)²⁸¹ utvecklat ett integrerat kustförvaltningsprogram.²⁸² Integrerad kustzonsförvaltning (ICZM) innebär att ett samlat grepp tas på planering och resursutnyttjande i ett område. ICZM ger därmed goda möjligheter att involvera alla de sektorer och verksamheter som på olika sätt påverkar kustzonen som t.ex. fysisk planering, fiske, sjöfart men även landbaserade sektorer som jordbruk och infrastruktur. Efter att även EU påpekat ett behov av tvärvetenskap mellan samhällskunskap och naturvetenskap och integrationen mellan fiskefrågor och övriga kustresurser, utlyste Forskningsrådsnämnden forskning i Sverige om hållbara kusthav. Ett sådant program i Sverige är SUCOZOMA (Sustainable Coastal Zone Management) som finansieras av MISTRA (Stiftelsen för miljöstrategiskt forskning) som i sin tur har för uppgift att initiera tvärvetenskaplig forskning.

²⁸⁰ Brailovskaya, "Obstacles to Protecting Marine Biodiversity...", *Conservation Biology*, s 1236-1237.

²⁸¹ Expertgruppen bildades 1968 inom ramen för FN och ger ut rekommendationer och forskningsrapporter. Läs mer på <http://gesamp.imo.org>.

²⁸² Carlberg, *Tvärvetenskaplig forskning...*, s 270.

SUCOZOMA involverar forskare främst från Göteborgs universitet men omfattar även forskargrupper från Stockholms universitet, Fiskeriverket och Beijerinstitutet. Forskning som har pågått under perioden 1997-1999 har utvärderats och det tvärvetenskapliga samarbetet har ytterligare fördjupats under perioden 2001-2003.²⁸³ De forskningsfrågor som står i centrum för programmet i sitt senare skede är: integration och tvärvetenskap i kustplanering, näringsbelastning i kustzonen och ett uthålligt kustfiske. För att nå dessa centrala mål är arbetet uppdelat på en rad olika forskningsprojekt. Samhällsvetare och naturvetare samordnar sina studier och väger samman sina resultat i slutsatser som presenteras för näringsidkare, politiker och myndigheter. Forskningen är resultatinkriktad vilket innebär att den skall förändra användningen av kustresurser med hänsyn till både kustbefolkningens intressen och ekosystemens gränser.²⁸⁴ En tvärvetenskaplig syn på skyddsarbetet kan vara positivt även för känsliga havsområden belägna en bit från land, t.ex. grunda utsjöbankar.

6.2.4 Samarbete mellan olika sektorer i samhället

Denna åtgärd hänger till stor del samman med ovanstående stycke om tvärvetenskap och förmågan att se hela situationen för de utsatta ekosystemen och människor som lever av dessa marina ekosystem. Kosterprojektet visar att det är viktigt att samarbeta med dem som till stor del nyttjar havsområdet. Genom att samarbeta med yrkesfiskarna kunde forskare i projektet få tillgång till information om havsresurserna som de annars inte skulle ha fått. Vidare leder yrkesfiskarnas delaktighet i processen till goda möjligheter för framtida skydd och omsorg av de marina resurserna. Även om Kosterprojektet tog lång tid och tog en hel del resurser i anspråk var det ett framgångsrikt projekt som gynnar fiskeindustrin, de ekonomiskt viktiga arterna och övrig biodiversitet i området (korallrev t.ex.). Samarbete kan därför leda till goda och långsiktigt hållbara resultat och även andra nyttjare som t.ex. åretruntboende, fritidsboende och fritidsfiskare skulle kunna invigas i skyddsplanerna av ett marint område.

²⁸³ Carlberg A, Tvärvetenskaplig forskning-..., s 270-271.

²⁸⁴ www.sucozoma.tmbi.gu.se

6.2.5 *Utnyttja erfarenheter från svenska och utländska existerande marina reservat*

Även om det råder brist på marina reservat internationellt finns det ändå några platser i världen där sådana skyddsområden är värda en del uppmärksamhet. Information och utvärderingar finns att studera t.ex. från Nya Zeeland där det finns praktiska erfarenheter minst 18 år tillbaka från "no-take-zones". Resultaten visar positiva fördelar för fiskeresurserna både när det gäller målarter och mångfalden i stort och nu planeras ett helt system av marina reservat med "no-take-zones" som skall representera marina miljöer för varje del av landet.²⁸⁵ I Australien finns Stora Barriärrevet som MPA (GBRMPA) och många erfarenheter finns att studera därifrån då detta marina reservat är mycket välskött och välreglerat.²⁸⁶ Bl.a. har zonerings använts, vilket kan vara ett bra sätt att säkra ett habitat för organismer som kräver stora skyddsområden. Andra slutsatser från GBRMPA är att: utvärdering av reservatet måste ske regelbundet för att reservatet skall fungera effektivt, ny information kan hela tiden ändra förutsättningarna för skydd, det tar tid för ett MPA att fungera på ett tillfredsställande sätt.²⁸⁷ Även om ekosystemen och de fysiska miljöerna i dessa havsområden skiljer sig kraftigt från svenska förhållanden kan det vara värt att ta hjälp av och få idéer från sådana projekt.

Ingen utvärdering har ännu skett av de svenska marina naturreservaten. En sådan skulle kunna vara till hjälp för att se om marina skyddsområden fungerar i praktiken i svenska vatten och för att undvika onödiga misstag vid inrättandet av nya reservat.

6.2.6 *Reservatsbildning - inte enda lösningen*

Det är viktigt att framhålla att marina reservat är otillräckliga som skyddsåtgärd i vissa avseenden och kompletterande åtgärder kan krävas. Utan skyddsåtgärder och förvaltningsprogram på land och i vattenområden utanför reservatets gränser kan reservatets effektivitet bli ifrågasatt. De marina ekosystemen påverkas av vattenkvaliteten och skyddas inte från utsläpp av kemikalier och olja utanför reservatet. Dessutom sprider många marina arter sina larver med vattenmassorna och populationerna kan vara beroende av grundläggande

²⁸⁵ www.marine-reserves.org.nz, Ballantine B, "The New Zealand Experience with no take marine reserves".

²⁸⁶ www.gbrmpa.gov.au

²⁸⁷ Seminar on MPAs, sessions 7-9, s11-14.

processer som inte omfattas av det skyddade området.²⁸⁸ Dessa biologiska fenomen är viktiga att uppmärksamma vid bildandet av reservat. Enligt Boersma-Parrish ger ett marint reservat bäst skydd mot exploatering av de marina resurserna. För att reservaten skall kunna vara effektiva menar man att konstruktionen av reservatet måste vara mycket nära anknutet till biologin hos de skyddsvärda arterna i fråga och hur den fysiska miljön ser ut. Dessutom bör intensiteten och spridningen av överhängande hot kunna kontrolleras.²⁸⁹

Enligt Allison m.fl. är det bra att reservatet anpassas för andra förhållanden än de som råder när reservatet beslutas som t. ex. ett ökat nyttjande av området eller omfattande klimatförändringar. Det är även viktigt att reservatet är konstrueras på bästa sätt för ekosystemen och skyddas med hjälp av effektiva föreskrifter och övervakning. Allison hävdar, liksom Boersma-Parrish, att de biologiska kunskaperna måste öka för att förstå de invecklade processerna i hela ekosystem. Särskilt viktigt är det att ta hänsyn till att populationer är beroende av "påfyllning" från andra populationer som lever i andra delar av den marina miljön. Lokala populationer kan även svara på miljöförändringar som inte har orsakats av människan och skydd av ekonomiskt viktiga arter kan leda till att andra arter minskar i omfattning.²⁹⁰

Reservat är ganska dyra och krångliga åtgärder för skydd av biologisk mångfald och ineffektiva reservat kan leda till en falsk trygghet när det gäller de marina resurserna. Även om det finns en rad forskningsrapporter som kan visa på stora fördelar med marina reservat finns det inga riktigt bra metoder ännu för att verkligen fastställa ett reservats effektivitet. Det är t.ex. fortfarande svårt att bevisa att "no-take-zones" fungerar som källa för emigrerande arter till omgivande vatten. Därför är det även viktigt att öka kunskaperna och utarbeta system för att bestämma hur reservatet skall konstrueras på bästa sätt och vilken storlek det bör ha.²⁹¹ Om dessa synpunkter beaktas är ändå reservatet en bra skyddsform när det gäller skydd av biologisk mångfald.

²⁸⁸ Allison m. fl., Marine reserves are necessary but not sufficient for marine conservation, s 79.

²⁸⁹ Boersma & Parrish, Limiting abuse: marine protected areas, a limited solution, s 12.

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ Allison., Marine reserves are necessary but not sufficient for marine conservation, s 79-83.

6.3 Avslutande sammanfattning och kommentar

Det finns vissa åtgärder som bör beaktas då marina reservat skall inrättas. Det krävs en omfattande forskning och ekonomiska resurser för att skyddsarbetet skall kunna göras. Ekosystemen i haven behöver kartläggas och naturinventeringar behöver göras och ett tvärvetenskapligt förhållningssätt till problemen är mycket viktigt. Forskning behöver komma till allmänhetens kännedom via media så att påtryckningar på politikerna kan ske. De befintliga marina naturreservaten behöver utvärderas så att lärdom av dessa kan tas. Om fiskeförbud eller begränsning av fisket skall ske i reservaten bör detta skapas genom samarbete med yrkesfiskarna, liknade det samarbete som skedde i Kosterfjorden. Marina reservat behöver kompletteras med miljöförbättringar i samhället i stort för att vara effektiva.

Vad händer i framtiden när det gäller skydd av havsmiljöer? Vid den avslutade FN-konferensen i Johannesburg, som hölls tio år efter Rio-konferensen, fanns det två beslut som rör bevarandet av havsområden och marina resurser.²⁹² Förlusten av biologisk mångfald skall hejdas fram till år 2010 och överexploaterade fiskbestånd skall återställas senast till år 2015.²⁹³ Dessa övergripande beslut kräver mycket resurser om det är realistiskt att de skall kunna förverkligas. Det krävs även mer konkreta regionala och lokala handlingsplaner i världens länder ganska omgående.

Senast år 2005 skall ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat i Sverige.²⁹⁴ Vilka havsområden som är aktuella är inte ännu fastställt. En arbetsgrupp inom Naturvårdsverket har i nuläget påbörjat sitt arbete med att undersöka lämpliga havsmiljöer att skydda.²⁹⁵ I ett av dessa reservat är det även tänkt att ett totalt fiskeförbud skall införas.²⁹⁶ Andra projekt som kommer att redovisas inom en snar framtid är Havsmiljökommissionens utvärdering av miljömålsarbetet och Sjöfartsverkets utredning om att klassa Östersjön som

²⁹² Konferensen hålls tio år efter Rio-konferensen och pågick 26 augusti t.o.m 4 september 2002.

²⁹³ www.tv4.se/nyheterna 2002-09-06

²⁹⁴ Prop 2000/01:130, s 74.

²⁹⁵ Detta skall ske under våren 2003.

²⁹⁶ Minnesanteckningar från seminarium " Vår Gård", s 4.

PSSA-område. Dessutom tillkommer ett omfattande arbete med att skapa Natura 2000-områden i Sveriges kust- och havsområden. Men även om forskning och insatser för att skydda marina områden nu har inletts på bred front finns det fortfarande mycket arbete kvar för att nå en hållbar utveckling i Sveriges kust- och havsområden.

7. KÄLLFÖRTECKNING

7.1 Lagtext

Fiskelag (1993:787)

Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium

Miljöbalk (1998:808)

7.2 Förordningar

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken

Förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon

Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen

7.3 Internationella konventioner

FAO-konventionen

FN:s havsrättskonvention, UNCLOS

Konventionen om skydd av biologisk mångfald

Konventionen om skydd av Östersjöns marina miljö

MARPOL-konventionen (protokoll 73/78)

Nordostatlantkonventionen

Ramsarkonventionen

Världsarvskonventionen (UNESCO)

7.4 EG-rätt

Fågelskyddsdirektivet (79/409 EEG)

Habitatdirektivet (92/43 EEG)

Ramdirektivet för vatten (2000/60 EG)

Förordning om fisket i gemenskapen (3760/92)

Förordning om fisket i Västerhavet (850/98)

Förordning om fisket i Östersjön (88/98)

7.5 Svenskt offentligt tryck

Proposition 1997/98:145, "Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige."

Proposition 1997/98:45, Miljöbalk

Proposition 2000/01:130, "Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier"

Proposition 2002/03:41, "Ändringar i Fiskelagen mm."

SOU 1996:153, "Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden"

SOU 2000:52, "Framtidens miljö - allas vårt ansvar"

SOU 2002:105 "Klart som vatten"

SOU 2002:107 "Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige".

7.6 Litteratur

Bernitz U, Kjellgren A, Europarättens grunder, studentutgåva, 1998, Stockholm

Bring Ove, Lysén Göran, Materialsamling i Folkrätt, andra upplagan, Göteborg, 1996

Ebbesson Jonas, Internationell miljö rätt, 1993, Uppsala

Frisén Rune, Kust- och skärgårdsområden i Sverige- bevarandestrategi, Naturvårdsverket, Kalmar, 2000

Mångfald eller enfald? - En global strategi för att bevara den biologiska mångfalden, Naturskyddsföreningen med stöd av SIDA, Borås, 1994

Rubenson Stefan, Miljöbalken- Den nya miljöretten, andra upplagan, Stockholm, 1999

Sands Philippe, Principles of International Environmental Law - Frameworks, Standards and Implementation, volume I, Great Britain, 2000

Wallace Rebecca M.M, International Law, tredje upplagan, London, 1997

7.7 Rapporter

Aktionsplan för biologisk mångfald, Naturvårdsverkets rapport 4463, Stockholm, 1995

Biological Diversity in Sweden- A Country Study, Swedish Environmental Protection Agency -monitor 14, Växjö, Sweden, 1994

Grönqvist Gurli, Marina reservat i Sverige, Naturvårdsverkets rapport 4693, Stockholm, 1997

Hill Cathy m. fl., Mål och åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i svenska havsområden- underlagsrapport till Naturvårdsverkets Aktionsplan för biologisk mångfald, Naturvårdsverket, rapport 4599, Stockholm, 1997

Kelleher Graeme, Guidelines for Marine Protected Areas, IUCN 1999, Cambridge, UK

Marina reservat i Norden- Del I- har djur och växter i havet någon framtid?, Projektrapport inom Nordiska Ministerrådet 1994 TemaNord 1995:553, Stockholm, 1995

Marina reservat i Norden- Del II- har djur och växter i havet någon framtid?, Projektrapport inom Nordiska Ministerrådet 1994 TemaNord 1996:546, Stockholm, 1996

Nilsson Per, Kriterier för val av marina skyddade områden- en analys, Naturvårdsverket, rapport 4750, Stockholm, 1997

Nilsson Per, Biologiska värden i Kosterfjorden- en sammanställning och analys av nuvarande kunskap, Naturvårdsverket, rapport 4749, Stockholm, 1997

Norling Karl, Sköld Mattias, Biologisk mångfald och fiske i Västra Götaland - En underlagsrapport till miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård", Göteborgs Länsstryckeri AB, 2002 (Rapporten finns på länsstyrelsens hemsida: www.o.lst.se)

Olsson Ingemar, Nellbring Sture, Fiske och vattenbruk, Ekologiska effekter, Naturvårdsverkets rapport 4247, Stockholm, 1996

Utredning om skyddsvärda områden längs Sveriges kust- Marina reservat 1980, Statens naturvårdsverk, rapport 1297, Solna, 1980

7.8 Artiklar i tidskrifter

Allison G.W., Lubchenco J., Carr M.H., Marine reserves are necessary but not sufficient for marine conservation, *Ecological Applications*, 1998, pp s79-s92

Boersma P.D, Parrish J.K, Limiting abuse: marine protected areas, a limited solution, 1999, Zoology Department, University of Washington, Seattle, USA

Brailovskaya Tatiana, Obstacles to protecting Marine Biodiversity through Marine Wilderness Preservation: Examples from the New England Region, *Conservation Biology*, Volyme 12, nr 6, Dec 1998, University of Florida, s 1236-1240

Carlberg Anders, Tvärvetenskaplig forskning - villkor för lösning av akvatiska miljöproblem, av, *Vatten* 56:267-272, Lund 2000

Sjöberg Fredrik, Reservatet- vital utopi eller föråldrad nödlösning?, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift*, 136:10, 1997, s 47-53

Sveriges Natur - Svenska naturskyddsföreningens tidskrift, nr 5/01, "Torsk - inte enda förloraren"

7.9 Artiklar från dagstidningar

Dagens Nyheter; 2002-01-31, "Forskare varnar för utfiskning"

Dagens Nyheter, 2002-05-29, "Skrotad fiskeflotta ska rädda fisken"

Göteborgs-posten, 2002-03-20, "Räddningsplan för torsken välkomnas"

Göteborgs-Posten, 2002-05-26, "Kusttorsken nästan helt borta"

7.10 Opublicerat material

Kosterfjorden- Väderöfjorden, informationsblad från länsstyrelsen i Västra Götalandslän

Naturvårdsverkets och fiskeriverkets seminarium om skydd av områden i marin miljö, Vår Gård den 13-14 mars 2002, minnesanteckningar

Material från "Seminar on Marine Protected Areas", Naturvårdsverket, Stockholm, 2002-10-02, overheadmaterial, sessions 1-9

Stockholms marina forskningscentrum (www.smf.su.se), Miljötilståndet i egentliga Östersjön, årsrapport i år 2000, "Behöver vi marina skyddsområden"

7.11 Hemsidor

Fiskeriverket: www.fiskeriverket.se

HELCOM: www.helcom.fi

IMO: www.imo.org

IUCN: www.iucn.se

Länsstyrelsen för Västra Götaland: www.o.lst.se

Marina reservat i Nya Zeeland: www.marine-reserves.org.nz

Miljömålen: www.miljomal.nu

MISTRA: www.mistra-research.se

Naturvårdsverket: www.naturvardsverket.se alt. www.environ.se

Nordiska ministerrådet: www.norden.org

Nyheterna TV4: www.tv4.se

OSPARCOM: www.ospar.org

Stockholms marina forskningscentrum: www.smf.su.se

Stora Barriärrevet, Australien: www.gbrmpa.gov.au

SUCOZOMA: www.sucozoma.tmbi.gu.se

Tjärnö marinbiologiska laboratorium: www.tmbi.gu.se

Världsnaturfonden: www.wwf.org

7.12 Kontakt via e-mail och/eller telefonsamtal

Per Nilsson, Tjärnö Marinbiologiska laboratorium

Ingrid Jansson, Naturvårdsverket

Stellan Hamrin, Miljödepartementet

Åsa Andersson, WWF

Bengt Frizell, Länsstyrelsen i Västra Götaland