



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

RÄTTSLIGT SKYDD AV SVENSKA GRUNDA KUSTEKOSYSTEM MOT FYSISK PÅVERKAN

*En hållbar förvaltning av småskalig fysisk påverkan och storskalig
uppgrumling av sediment inom grunda kustekosystem*

Kajsa Elvhagen

Handledare: Lena Gipperth

Juridiska institutionen

Juristprogrammet HT 2022

Examensarbete HRO800, 30 HP

Sammanfattning

Grunda vikar utgör viktiga ekosystem som bland annat kan inhysa stor biologisk mångfald och bistå människan med en mängd ekosystemtjänster. Trots det har människans exploatering av och påverkan i de grunda vikarna ökat till den grad att ekosystemen degraderas och viktiga arter och ekosystemtjänster riskerar att gå förlorade. En av faktorerna som påverkar de grunda vikarna negativt är kumulativ fysisk påverkan, vilket avser mänsklig verksamhet eller artificiella konstruktioner som ger upphov till förändrade fysiska förutsättningar för vattenrörelser och sedimentsammansättning. Detta omfattar aktiviteter som muddring, anläggande i vatten samt fritidsbåtsåkning.

I dagsläget skyddas de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan genom miljöskyddsreglering på såväl nationell som EU-rättslig och internationell nivå. Det rättsliga miljöskyddet är dock inte anpassat för att träffa de aktiviteter och den typ av påverkan som ligger till grund för kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar, vilket innebär att de grunda vikarna ej i tillräcklig utsträckning kan skyddas mot sådan påverkan. Detta beror på att det saknas rättsliga förutsättningar att vid olika bedömningar ta hänsyn till sådan påverkan som anses vara försumbar eller obetydlig i det enskilda fallet. Bland annat omfattas inte åtgärder av försumbar betydelse av miljöbalkens hänsynsregler, vilket därmed innebär att vissa aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar helt faller utanför tillämpningsområdet. Vidare bedöms försämringsförbudet, som följer av ramvattendirektivet, med hänsyn till påverkan i hela vattenförekomster vilket i många fall gör det omöjligt att angripa ens vad som lokalt framstår som mycket stor påverkan. Dessutom saknas tydliga ansvarsregler för genomdrivande av åtgärdsprogram samt ansvarsfördelning vid överträdande av miljökvalitetsnormer.

För att motverka bristerna och stärka skyddet av de grunda vikarna har även utvecklingspotential identifierats vilket innefattar ett utökat verksamhetsbegrepp, expanderad användning av områdesskydd och föreskrifter som syftar till att särskilt skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, nya sätt att mäta fysisk påverkan samt en mer lokal bedömning av försämringsförbudet. Utöver det har även ökad kunskap, restaureringsåtgärder och ökade resurser pekats ut som viktiga utomrättsliga åtgärder för att framöver stärka det rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. För detta stärkta skydd är dock vidare studier av bland annat naturreservatsföreskrifter, tillsyn i praktiken samt kommunens möjlighet att anta egna belastningsgränser enligt plan- och bygglagen nödvändigt.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	5
1.1 Bakgrund	5
1.1.1 Grunda vikar: betydelse	5
1.1.2 Grunda vikar: exploatering	6
1.1.3 Historisk bakgrund	8
1.1.4 Fysisk påverkan – en definition	10
1.2 Utgångspunkt	10
1.3 Syfte och frågeställningar	11
1.4 Teori, metod och material	11
1.5 Tidigare forskning	16
1.6 Disposition	16
2. Internationellt skydd av grunda vikar	17
2.1 Inledning	17
2.2 Konventionen om biologisk mångfald	17
2.3 1972 års våtmarkskonvention	18
2.4 Regionala havsmiljökonventioner	19
2.5 Sammanfattning	20
3. EU-rättsligt skydd av grunda vikar	20
3.1 Inledning	20
3.2 Ramvattendirektivet	21
3.2.1 Inledning	21
3.2.2 Adaptiv planering - klassificering och försämringsförbud	22
3.2.3 Ramvattendirektivets betydelse för svenska grunda vikar	24
3.3 Havsmiljödirektivet	26
3.3.1 Inledning	26
3.3.2 Adaptiv planering - åtgärdsprogram	26
3.3.3 Havsmiljödirektivets betydelse för svenska grunda vikar	28
3.4 Livsmiljödirektivet	29
3.4.1 Inledning	29
3.4.2 Särskilda bevarandeområden i Sverige	29
3.4.3 Livsmiljödirektivets betydelse för svenska vikar	30
3.5 Miljöansvarsdirektivet	30
3.5.1 Inledning	30
3.5.2 Förebyggande och avhjälpande av miljöskador	31
3.5.3 Miljöansvarsdirektivets betydelse för svenska grunda vikar	31
3.6 Kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur	32
3.7 Sammanfattning	32

4. Svenskt skydd av grunda vikar	33
4.1 Inledning	33
4.2 Miljöbalkens mål och de svenska miljökvalitetsmålen	33
4.2.1 Miljöbalkens mål	33
4.2.2 De svenska miljökvalitetsmålen	35
4.2.3 Sammanfattning	37
4.3 Allmänna hänsynsregler	37
4.3.1 Tillämpningsområde	37
4.3.2 Kunskapskravet	41
4.3.3 Generellt krav på försiktighetsmått	42
4.3.4 Lokaliseringskravet	43
4.3.5 Rimlighetsavvägningen	44
4.3.6 Avhjälpanderegeln	45
4.3.7 Sammanfattning	47
4.4 Hushållningsbestämmelser	48
4.4.1 Tillämpningsområde	48
4.4.2 Grundläggande hushållningsbestämmelser	48
4.4.3 Särskilda hushållningsbestämmelser	51
4.4.4 Sammanfattning	52
4.5 Miljökvalitetsnormer	53
4.5.1 Inledning	53
4.5.2 Allmänt om genomförandet av miljökvalitetsnormer	54
4.5.3 Vattenkvalitetsnormer – genomförande av miljökvalitetsnormer mot enskilda	55
4.5.4. Sammanfattning	56
4.6 Områdesskydd	57
4.6.1 Inledning	57
4.6.2 Nationalpark	57
4.6.3 Naturresevat	61
4.6.4 Biotopskyddsområde	64
4.6.5 Strandskydd	66
4.6.6 Natura 2000	69
4.6.7 Sammanfattning	71
4.7 Tillstånd och anmälan	71
4.7.1 Inledning	71
4.7.2 Tillstånds- respektive anmälningsplikt	72
4.7.3 Skydd genom tillståndsprocessen	73
4.7.4 Skydd genom anmälningsförfarandet	76
4.7.5 Sammanfattning	77
4.8 Genomdrivande av miljökrav: tillsyn och sanktioner	78
4.8.1 Inledning	78
4.8.2 Tillsyn	78

4.8.3 Straff och miljöstraffsavgift	81
4.8.4 Sammanfattning	83
4.9 Plan- och bygglagen	83
4.9.1 Introduktion	83
4.9.2 Miljöskydd genom plan- och bygglagen	84
4.9.3 Sammanfattning	85
5. Identifierade brister	86
5.1 Inledning	86
5.2 Vag reglering	86
5.3 Att beakta det lilla i det stora hela	88
5.4 Ansvar och genomdrivande	90
5.5 Bristande resurser: ett genomförandeunderskott	91
5.6 Sammanfattning	92
6. Utvecklingspotential	93
6.1 Inledning	93
6.2 Inomrättslig utvecklingspotential	93
6.2.1 Utökad verksamhetsbegrepp	94
6.2.2 Områdesskydd	95
6.2.3 Nya sätt att mäta påverkan	96
6.2.4 Ersätt vattenförekomster med ett lokalt perspektiv	97
6.3 Utomrättslig utvecklingspotential	98
6.3.1 Ökad kunskap	98
6.3.2 Restaureringsåtgärder	99
6.3.3 Ökade resurser	99
6.4 Sammanfattning	100
7. Avslutande reflektioner	100
Källförteckning	102

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

1.1.1 Grunda vikar: betydelse

Grunda vikar med mjukbotten utgör en av de mest produktiva och värdefulla miljöerna längs Sveriges kuster. Det grunda vattnet värms snabbt upp på våren och är även varmare än intilliggande hav under sommaren. Många av de grunda vikarna är även vågskyddade och vattnet därmed lugnare, samtidigt som bottensedimentet är naturligt näringsrikt.¹

Områdena utgör en mycket god miljö för bland annat ålgräs och nate, som i sin tur fungerar som barnkammare och födosöksområde för många olika fiskarter, bland annat torsk, ål, havsöring, abborre och gädda, samt alger och andra djur.² Samtidigt bidrar de vattenlevande växterna till att minska vattenrörelser, stabilisera botten samt minska uppgrumlingen av sediment. Växtligheten ökar även sedimentationen av organiskt material, det vill säga att partiklar och vattnet skiljs åt, vilket höjer vattenkvaliteten lokalt.³ Framhållas ska att även grunda mjukbottnar utan vegetation utgör viktiga lek- och uppväxtområden för flera olika fiskarter som rödspotta och skrubbskädda.⁴ Av tidigare studie har till och med framkommit att de viktigaste biologiska värdena normalt finns inom 30 meter från strandlinjen, vilket således omfattar grunda vikar.⁵

De grunda vikarna är alltså av mycket stor betydelse för många djurarters reproduktion, skydd och födosök eftersom områdena även fungerar som skafferier för rovfisk och fåglar. Den biologiska mångfalden och det ekologiska värdet i dessa områden är mycket stort. Detta är så klart positivt inte enbart för djurlivet, utan även människan drar stor nytta av de ekosystemtjänster som tillhandahålls genom de grunda, vågskyddade, vikarna.

Utöver biologisk mångfald bistår dessa ekosystem även med ökad produktion av kommersiella fiskarter, klarare badvatten samt minskade klimateffekter och övergödning.

¹ Havet.nu, *Kustfiskens uppväxtområden - viktiga men dåligt skyddade*.

² Naturvårdsverkets rapport 5591, s. 25 och 27.

³ Moksnes m.fl., (2018), s. 1725.

⁴ Moksnes m.fl., (2019), s. 22.

⁵ Naturvårdsverket och Boverket, s. 115.

Enligt tidigare forskning kan ekosystemtjänsterna upptagning av kol och kväve för ålgräsängar, som förekommer i grunda vikar, ensamt värderas till 1,35 mkr per hektar.⁶

Sammantaget är de grunda vikarna således viktiga för människor likväl som för djur och växter och det finns därför stor anledning att ombesörja ett adekvat skydd av dessa.

1.1.2 Grunda vikar: exploatering

De värdefulla, grunda vikarna hotas av en mängd stressorer. Att haven påverkas stort av rådande klimatförändringar har givetvis stora konsekvenser i de grunda vikarna där ekosystemen påverkas av bland annat höjda havsnivåer, ökade temperaturer och försurning.⁷ Dessutom är föroreningar, från både land och vatten, tillsammans med övergödning ännu två stressorer som tillsammans med exploatering ytterligare belastar de grunda vikarna.⁸

Vad gäller exploateringen av grunda vikar har människans påverkan på grunda vikar förändrats mycket det senaste århundradet för att tillgodose intresset av friluftsliv, rekreation och turism. Enligt den senaste inventeringen av alla typer av exploatering i svenska grunda havsområden är cirka 20% av kustens grundområden (0-6 meter) påverkade av kustexploatering.⁹ Denna exploatering innefattar, men är inte begränsad till, bryggor, pirar, vågbrytare, småbåtshamnar, industrihamnar samt muddring. Framhållas ska även att trots att grunda vågskyddade områden utgör en minoritet av de miljöer som finns längs med kusten samt att de är särskilt känsliga är de ändå mest exploaterade. Av alla bryggor och småbåtshamnar är cirka 60% belägna i grunda vågskyddade områden.¹⁰

Den ökade exploateringen av grunda vikar innebär en ökad påfrestning på de grunda kustekosystemen såväl under som efter anläggandet. Bland annat kan vegetation skadas fysiskt vid anläggning av bryggor och hamnar då dessa ofta kräver muddring, något som direkt kan skada bottenlevande växter.¹¹ Anläggningarna kan sedan komma att skugga stora bottenområden, vilket också kan innebära stora förluster av biologisk mångfald runt om och under anläggningarna.¹² Vidare kan buller och vibrationer från sådana aktiviteter ha mycket

⁶ Moksnes m.fl., (2021), s. 18-19.

⁷ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, s. 26.

⁸ Havs- och vattenmyndigheten, *Övergödning*.

⁹ Törnqvist m.fl.

¹⁰ Moksnes m.fl., (2019), s. 6 och 21.

¹¹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2018:19, s. 85.

¹² Moksnes m.fl., (2016,) s. 45.

negativ påverkan på djur som säl och tumlare.¹³ Utöver detta är även anläggandet av småbåtshamnar och bryggor förknippat med ökad båtaaktivitet i området vilket kan medföra ytterligare negativ påverkan på de grunda kustekosystemen i form av svallvågor, bottenskador, buller och utsläpp av olika miljöfarliga ämnen.¹⁴

Vad gäller svallvågor pekar tidigare forskning på att svall från fritidsbåtar kan utgöra en väsentlig påverkan i grunda, mycket vågskyddade miljöer.¹⁵ Dessutom samverkar vågor från olika källor i komplexa samband vilket har betydelse för den totala vågenergin i ett område.¹⁶ Även undervattensströmmar och turbulens påverkar de grunda vikarna genom att exempelvis förändra koncentrationen av mikroorganismer samt grumla upp bottensediment.¹⁷ Svall, strömmar och turbulens från båtar kan sammantaget orsaka en grumling som är upp till tio gånger högre än den grumling som orsakas av naturliga vågor.¹⁸ Denna påverkan förekommer dock främst i områden grundare än 2,2 meter samt att grumlingen avtar exponentiellt med ökat vattendjup.¹⁹

Uppgrumling är ett stort problem, oavsett om det orsakas av båtar, muddring eller andra aktiviteter, eftersom det påverkar såväl sikt som ljusgenomsläpp och vattenkemi, vilket i sin tur påverkar biologiska processer.²⁰ Grumling är förvisso naturligt förekommande och drabbar såväl grundare som djupare områden vid olika aktiviteter. Grunda områden har dock pekats ut som särskilt känsliga mot höjda nivåer av sediment och partiklar i vattnet, vilket bland annat kan bero på lägre naturliga bakgrunds nivåer. Ekosystemen där är då anpassade till lägre naturliga bakgrunds nivåer av grumling i vattnet och kan därför vara särskilt känsliga mot höjda nivåer av sediment och partiklar i vattnet.²¹ Bland annat kan höjda halter innebära försämrade överlevnadsmöjligheter för larver och ägg.²²

Vidare kan båtar i grunda vatten direkt skada undervattensmiljön genom att bland annat skrova och ankare direkt sliter bort växtlighet från botten. Mest påtagligt är skadorna orsakade av

¹³ Naturvårdsverkets rapport 5591, s. 65-57.

¹⁴ Moksnes m.fl., (2019), s. 40.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., s. 42.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Karlsson m.fl., s. 8.

²¹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2018:19, s. 57. Se även Karlsson m.fl., s. 13, 20 och 37.

²² Karlsson m.fl., s. 22.

propellrar.²³ Utöver redan nämnda fysiska påverkan av fritidsbåtar på grunda vikar är båtarna även förknippade med undervattensbuller som kan påverka vattenlevande organismer på flera olika sätt. Bland annat kan det försvåra kommunikationsmöjligheter, skrämja djuren eller på annat sätt störa deras naturliga beteende. I värsta fall kan djur direkt skadas eller dödas på grund av påverkan av ljud.²⁴

Avslutningsvis ska även framhållas att de negativa effekterna kan förstärka varandra. Bland annat kan förstörd bottenvegetation innebära minskad stabilisering av botten, vilket i sin tur kan innebära ökad uppgrumling av sediment som har negativa effekter på djur- och växtlivet.²⁵ Dessutom är exploateringen av grunda vikar förknippad även med annan påverkan än fysisk – bland annat i form av utsläpp av miljöfarliga ämnen samt övergödning.²⁶

Sammanfattningsvis är det således tydligt att trots den stora betydelsen av grunda vikar exponeras dessa ständigt för mänskliga aktiviteter, som i olika omfattning negativt påverkar de svenska grunda vikarna.

1.1.3 Historisk bakgrund

Detta arbete ämnar ej presentera utvecklingen av de grunda vikarnas rättsliga skydd mot kumulativ fysisk påverkan i sin helhet. För en ökad förståelse av den nuvarande situationen vad gäller grunda vikar och särskilt skyddet mot kumulativ fysisk påverkan kommer dock i korthet presenteras en bakgrund till det nuvarande rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

I och med ökade föroreningar av luft, mark och vatten under 1900-talet uppstod ett behov av att inte enbart reglera skydd av människor mot olika skador och angelägenheter. Trots nya rättsliga kontroller av föroreningar kunde varken lagar eller domstolar handskas med föroreningarna på ett tillfredsställande sätt, vilket var ett incitament för en rättslig utredning som mynnade ut i 1969 års miljöskyddslag.²⁷ Genom denna lagstiftning ökade möjligheterna till preventiv miljökontroll genom ett särskilt tillståndsförfarande. Möjligheten att kräva

²³ Moksnes m.fl. (2019), s. 45.

²⁴ Ibid., s. 43.

²⁵ Ibid., s. 21.

²⁶ Ibid., s. 47 och 67.

²⁷ Michanek & Zetterberg, s. 63

efterbehandling var dock fortfarande mycket begränsad vilket innebar att skador på stora mark- och vattenområden på grund av föroreningar inte åtgärdades.

Jämte miljöskyddslagen har sedan 1907 även funnits naturskyddslagar med tidiga möjligheter till naturskydd genom nationalpark och naturminnesmärken.²⁸ Naturskyddslagen reviderades sedan 1952 och 1964 tillkom naturvårdslagen.²⁹ Gemensamt för dessa är de olika områdesskydd som möjliggjorts genom regleringarna.³⁰

Utöver det är även strandskyddet en möjlighet som tillkom under 1950-talet. Inledningsvis syftade dock inte strandskyddet åt att skydda miljön, utan det var upp till länsstyrelserna att utse områden med strandskydd för att säkerställa allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv genom att begränsa byggande i strandområdet.³¹ Det var inte förrän 1994 som strandskyddet även fick till syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurliv.³²

År 1999 revolutionerades den svenska miljörätten genom miljöbalkens ikraftträdande vilken ersatte bland annat miljöskyddslagen, naturvårdslagen och hälsoskyddslagen och därmed gjorde regleringen mer överskådlig och enhetlig.³³ Under 2000-talet har utvecklingen av miljörättsligt skydd alltså fortsatt på såväl nationell som EU-rättslig och internationell nivå.

Sammantaget har den miljörättsliga regleringen vuxit fram och förändrats mycket sedan slutet av 1960-talet. Allt eftersom vikten av biologisk mångfald och diskussioner om naturens egenvärde utvecklats har även regleringen gjort det. Vanligtvis sker dock de rättsliga förändringarna efter att ett behov av förändring har uppstått, vilket innebär att juridiken ständigt är "eftersläpande". Detta har för skydd av grunda vikar inneburit att stora ingrepp i naturen redan tillåtits vilket har orsakat bestående skador. Dessutom har tidigare svårigheter att hålla förorenare ansvariga resulterat i degraderingar av ekosystemen, vilket vidare även påverkar deras framtida resiliens.

²⁸ Ibid., s. 70.

²⁹ Naturskyddslag (1952:688) och naturvårdslag (1964:822).

³⁰ Se närmare nedan avsnitt 4.6.

³¹ Naturvårdsverket, *Strandskydd*. Se även Michanek & Zetterberg, s. 70-71, samt strandlag (1952:382).

³² Naturvårdslagen, 15 §.

³³ Michanek & Zetterberg, s. 77.

1.1.4 Fysisk påverkan: en definition

Med fysisk påverkan avses mänsklig verksamhet eller artificiella konstruktioner som ger upphov till förändrade fysiska förutsättningar för vattenrörelser och sediment-sammansättning.³⁴ Detta är samma definition som används inom ramen för rapporten om fysisk störning i grunda havsområden.³⁵ Denna påverkan avser såväl morfologi som hydrografiska villkor och konnektivitet, vilket innefattar bland annat djup, bottenformer, vågor, vattenströmning och möjligheten till samspel mellan organismer.³⁶ En stor mängd aktiviteter och konstruktioner kan således aktualiseras för upphov till fysisk påverkan.³⁷

1.2 Utgångspunkt

Det finns för närvarande miljörettslig reglering på såväl nationell som EU-rättslig och internationell nivå som syftar till att skydda såväl miljön i allmänhet som marina grundområden i synnerhet. Som beskrivits ovan i avsnitt 1.1.1 är de grunda vikarna av stor betydelse för människan samt djur- och växtlivet. Trots detta rättsliga skydd fortgår den småskaliga exploatering som utgör ett stort hot för de svenska grunda vikarna, vilket presenterats i avsnitt 1.1.2. Det finns därför anledning att närmare undersöka och analysera det rättsliga ramverket vad avser skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

Författarens utgångspunkt, eller "hypotes", är att anledningen till att de grunda vikarna degraderas trots omfattande skyddslagstiftning är på grund av att den nuvarande skyddslagstiftningen inte på ett adekvat sätt kan hantera effekterna av kumulativ fysisk påverkan. Detta på grund av att den fysiska påverkan i ett enskilt fall kan vara svår att identifiera och de faktiska skadorna därför vid en bedömning kan framstå som obetydliga eller åtminstone så pass små att de kan tillåtas. Flera mindre påverkanskällor kan dock tillsammans och över tid innebära en stor kumulativ fysisk påverkan, och bör med anledning av det kunna regleras.

³⁴ Törnqvist m.fl., s. 14.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Se exempelvis Törnqvist m.fl., appendix A1, för en icke uttömmande uppräkningslista av aktiviteter som kan orsaka fysisk påverkan i grunda vikar.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med arbetet är att utvärdera och diskutera de rättsliga möjligheter och hinder som finns för att skydda svenska grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detta innefattar en utvärdering av vilka möjligheter det nuvarande rättsliga systemet innefattar för hantering av sådan påverkan, samt vilket rättsligt skydd som faktiskt finns - det vill säga hur dessa rättsliga möjligheter *de facto* utnyttjas. Arbetet syftar även till att utifrån identifierade rättsliga möjligheter och hinder peka ut möjligheter att utveckla och stärka skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Specifika frågor som besvaras är:

- Vilket rättsligt skydd finns idag av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan och hur har det rättsliga skyddet nyttjats?
- Vilka brister kan identifieras i det nuvarande rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan?
- Hur kan rättsliga instrument utvecklas för att motverka bristerna i det nuvarande rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan?

1.4 Teori, metod och material

Som framhållits av bland annat Westerlund är miljöretten särskild till sin karaktär på grund av behovet av att beakta relationen mellan just rättsvetenskap och naturvetenskap.³⁸ För att miljörett och miljörettsvetenskap ska vara betydelsefullt krävs helt enkelt viss kunskap om naturen eller åtminstone kunskap om vad man saknar kunskap om.³⁹ Utgångspunkten är att människan, aktören, måste anpassa sig till naturen, reaktören.⁴⁰ Även fast naturen kan påverkas av lagstiftning är det även viktigt att ha i åtanke att det endast är människan som kan vara adressat för den, eftersom lagstiftning utan människans agerande inte kan förändra eller bevara naturtillstånd.⁴¹ Utöver det är naturen även i ständig förändring, liksom samhället, och det finns därför anledning till kontinuerlig utveckling av lagstiftning som följer de behov naturen har, med hänsyn till samhälleliga förutsättningar. Denna typ av förhållningssätt till juridiken, naturen och samhället genomlyser hela arbetet.

³⁸ Westerlund, s. 31.

³⁹ Ibid., s. 29-30.

⁴⁰ Ibid., s. 34.

⁴¹ Ibid., s. 34.

Arbetet kan delas in i två huvudsakliga delar med koppling till såväl rättsvetenskap som naturvetenskap. Med anledning av det och med hänsyn till arbetets syfte och frågeställningar har det varit nödvändigt att tillämpa flera olika metoder och tillvägagångssätt.

För att möjliggöra en sådan studie av relationen mellan rätten och naturen som krävs för att besvara frågeställningarna har inledningsvis en kartläggning av det nuvarande rättsläget gjorts, för vilken en *rättsdogmatisk metod* har använts.⁴² Kartläggningen, eller metoden, har inneburit att studier har gjorts av konventioner, direktiv, lagar och förarbeten samt även av praxis och doktrin för vägledning där övriga rättskällor inte ger några klara svar. Metoden har således använts för att ta reda på och beskriva hur den nuvarande regleringen, det vill säga det nuvarande rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, ser ut.

Som implicerats ovan har det dock varit viktigt att göra en distinktion mellan de rättsliga möjligheterna och vilket skydd som faktiskt finns. Den rättsliga kartläggningen har således behövts kompletteras med andra tillvägagångssätt. Detta har bestått i två komparationer av rätten och praktiken; dels kartstudier, dels analyser med utgångspunkt i DAPSIR-modellen.

Kartstudierna, eller kartanalyserna, har bestått i en jämförelse av kartor över olika områdesskydd med kartor och data över olika påverkan.⁴³ Kartstudierna har haft sin grund i naturvårdsverkets kartverktyg "Skyddad natur" där de olika områdesskydden kan visas separat eller tillsammans genom att användaren väljer de områdesskydd som ska visas samtidigt.⁴⁴ Genom kartverktygen visas alltså tydligt de olika områdesskydd som finns inrättade runt om i Sverige. Dessa har sedan jämförts med kartor och diagram över påverkanstryck, fragmentering av viktiga habitat samt påverkad yta.⁴⁵ Genom denna jämförelse har skillnader eller samband mellan påverkade områden och inrättade miljöskydd kunnat tydliggöras. För områdesskydd som effektivt skyddar grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan borde detta komma till uttryck genom att dessa områden är mindre påverkade än områden utanför områdesskyddet. På grund av komplexa samspel i naturen och avsaknad av kartor och diagram på lokal nivå kan dock ifrågasättas hur tillfredsställande metoden är, eftersom den endast inneburit beaktande av påverkan i det större perspektivet.

⁴² Sandgren, s. 51-52.

⁴³ Se nedan avsnitt 4.6 om områdesskydd.

⁴⁴ Naturvårdsverket, *Skyddad natur*.

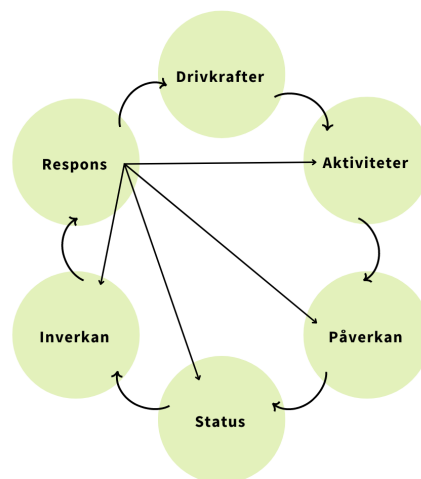
⁴⁵ Törnqvist m.fl., appendix G1-G4.

Trots det har metoden ansetts vara till hjälp på så vis att den kunnat indikera eventuella samband mellan områdesskydd och påverkan även om några exakta svar ej har erhållits.

Utöver det exemplifieras och resoneras kring den faktiska tillämpningen av rättsreglerna i praktiken när det kommer till aktiviteter som kan orsaka kumulativ fysisk påverkan, för att därigenom kunna fastställa i vilken utsträckning den rättsliga konstruktionen får genomslag i praktiken. Sammantaget möjliggör detta alltså att den första frågeställningen kan besvaras.

För att kunna besvara den andra frågeställningen har det även varit nödvändigt att tillämpa en metod eller modell som möjliggjort en mer ingående bristanalys där förhållandet mellan rätten och samhällliga och naturvetenskapliga aspekter kunnat beaktas. För att möjliggöra en sådan bristanalys på ett så strukturerat, systematiskt och holistiskt sätt som möjligt har här DAPSIR-modellen tillämpats.

DAPSIR är en akronym för engelskans *Drivers, Activities, Pressures, State, Impact* och *Response* vilket kan översättas till *Drivkrafter, Aktiviteter, Påverkan, Status, Inverkan* och *Respons*. Grunden för modellen är idén om att mänskliga och samhällliga drivkrafter ger upphov till att aktiviteter utförs vilka har en påverkan på miljötillståndet som i sin tur har inverkan på människan och samhället vilket föranleder en respons, det vill säga åtgärder, för att minska orsakad inverkan.⁴⁶ Det kan således beskrivas som en illustration av en kedjereaktion.



Figur 1. Genom bilden tydliggörs hur de olika komponenterna i DAPSIR-modellen samverkar med och påverkar varandra.

⁴⁶ Lindblom & Malmaeus, s. 7.

Modellen har således använts för att beskriva förhållandet mellan samhälle och miljö, med hjälp av de utvalda komponenterna, vilket varit nödvändigt för att synliggöra och identifiera såväl inom- som utomrättsliga brister vad gäller skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

De olika drivkrafterna, aktiviteterna, påverkan, miljötillstånden, effekterna och åtgärderna har identifierats och granskats separat och i förhållande till varandra. Exempel på drivkrafter är behovet av mat och friluftsliv samt efterfrågan på fritidsbåtar och båtförvaringsplatser. Aktiviteter som företas till följd av dessa drivkrafter är bland annat anläggande av bryggor och småbåtshamnar samt muddring och båtkörning. Dessa aktiviteter medför i sin tur påverkan i form av till exempel förändring av bottenstruktur eller grumling som kan innebära en försämrad vattenkvalitet och livsmiljö, vilket vidare innebär minskad biologisk mångfald och minskad sedimentation. Detta följs sedan av en respons såsom restaureringsåtgärder eller lagstiftning för att påverka en eller flera delar av händelsekedjan i syfte att undvika att denna skadliga kedjereaktion uppstår på nytt.

Genom detta tillvägagångssätt har det blivit möjligt att granska huruvida de olika komponenterna korresponderar mot varandra – i synnerhet huruvida vidtagna åtgärder (R) i form av rättsligt skydd korresponderar mot drivkrafter (D) och aktiviteter (A) för att möjliggöra att miljöpåverkan (P, S) endast sker i sådan utsträckning och med sådana effekter som ekosystemen tål (I). Sammanfattningsvis samverkar alltså den rättsdogmatiska metoden och DAPSIR-modellen, eftersom den rättsdogmatiska metoden, med tillhörande komparation av rätten och naturen som beskrivits ovan, återspeglar eller synliggör R:et i DAPSIR-modellen. På så vis möjliggörs en mer djupgående analys av samverkan mellan de olika faktorerna. Själva bristanalysen grundar sig alltså i att se hur de olika faktorerna korrelerar mot varandra. Om faktorerna inte korrelerar med varandra eller om de inte är tillräckligt omfattande för att svara mot naturens förutsättningar kan en brist identifieras.

Trots användning av DAPSIR-modellen har dock sambanden mellan de olika komponenterna förenklats, vilket beror på att det ändå är svårt för teorin att återspegla praktiken. Bland annat kan det vara svårt att särskilja de olika komponenterna från varandra. Exempelvis har tidigare framhållits att vid långvariga miljöproblem kan det vara svårt att skilja på huruvida en tidigare respons även fortsättningsvis ska betraktas som en respons eller snarare en

indirekt drivkraft.⁴⁷ Detta innebär alltså att modellen kan ge missvisande resultat för problem som sträcker sig över längre tid, vilket påverkan på grunda vikar är. Dessutom samverkar de naturvetenskapliga aspekterna och påverkar varandra, vilket ligger utanför ramen för detta arbete. Trots dessa brister är modellen dock ett bra arbetssätt för att systematisera och över huvud taget möjliggöra en avskalad analys av denna samverkan mellan samhälle och miljö.

DAPSIR-modellen har även på så vis legat till grund för att besvara den tredje och sista frågeställningen angående förslag på potentiella sätt att överkomma de brister som identifierats med hjälp av den. Eftersom modellen tydliggjort bristerna har det även varit möjligt att urskilja huruvida det varit fråga om ett inom- eller utomrättsligt problem, om den nuvarande regleringen verkar rikta sig mot fel komponent i DAPSIR-kedjan eller om det helt och hållet saknas reglering. Att på detta sätt söka efter potentiella lösningar för eventuella brister är även vad som i litteraturen även omnämns som rättspolitisk argumentation.⁴⁸

Tilläggas ska kort även att såväl kartläggning som analys i vissa delar, på grund av arbetets begränsning i tid, blivit mer teoretiskt än vad som vore önskvärt för att kunna ge en rättvisande bild. Exempelvis har ingen empirisk undersökning avseende tillsyn genomförts, vilket annars självklart hade varit mycket givande för att ge arbetet ytterligare substans och verklighetsanknytning. Detsamma gäller även områdesskydd där det bland annat hade varit intressant att studera alla de naturreservatsföreskrifter som finns i naturreservat som omfattar grunda vikar för att närmare kunna utreda huruvida detta är en faktiskt potentiell lösning eller inte. Detta kan dock givetvis vara föremål för framtida forskning.⁴⁹

Vad gäller materialet ska kort nämnas att såväl natur- som rättsvetenskapliga artiklar, rapporter, direktiv, förarbeten med mera har eftersökts med hjälp av bland annat databaserna JUNO och EUR-Lex. Även sökfunktionen vid Göteborgs Universitetsbibliotek har använts och rapporter relaterade till havsförvaltningen har hämtats direkt via Havs- och vattenmyndighetens hemsida, där alla deras rapporter finns samlade. Motsvarande gäller även de rapporter som direkt tillhandahålls av Naturvårdsverket. Vid samtliga sökningar har avgränsade sökord använts för att möjliggöra att finna material som är för sammanhanget relevant och uppdaterat. Samma tillvägagångssätt har använts även för att hitta relevant

⁴⁷ Sundblad m.fl., s. 14.

⁴⁸ Sandgren, s. 55.

⁴⁹ Angående potentiella fortsatta forskningsstudier på området se även nedan avsnitt 7.

litteratur vad gäller bland annat svensk och EU-rättslig miljörätt i allmänhet men även miljö kvalitetsnormer i synnerhet. Material har endast eftersökts på svenska och engelska.

1.5 Tidigare forskning

Mycket av den tidigare forskningen kring kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar relaterar främst till naturvetenskapliga aspekter samt skyddet av ålgräs. Relevant här är bland annat Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige,⁵⁰ Förvaltning och restaurering av ålgräs i Sverige⁵¹ och Fysisk störning i grunda havsområden.⁵² Samtliga tre berör även i någon utsträckning rättsligt skydd av grunda vikar i form av framförallt att ekosystemen utsätts för fysisk belastning trots rådande områdesskydd. Rapporten om ålgräs är mer extensiv än de andra två vad gäller redogörelse och analys av det rättsliga skyddet, dock utifrån ålgräs och ej kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar – även om kopplingar finns mellan dem. Någon redogörelse för och analys av det rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan finns dock inte sedan tidigare.

1.6 Disposition

I de tre följande avsnitten behandlas rättsligt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan på tre olika nivåer: internationellt, inom EU och i Sverige. Avsnitten är dels deskriptiva för att ge en grundläggande bild av vad regleringen innebär, dels analytiska för att synliggöra just bristerna med regleringen i relation till behovet av skydd av grunda vikar mot visst mått av mänsklig påverkan.

Efter de tre avsnitten som behandlar regleringarna följer ett separat avsnitt där bristerna sammanfattas och analyseras ytterligare med utgångspunkt i DAPSIR-modellen. Efter bristanalysavsnittet kommer ett avsnitt där utvecklingsmöjligheter, för att motverka de i det föregångna avsnittet identifierade bristerna, lyfts fram. Utvecklingsmöjligheterna hänför sig till såväl inomrättsliga som utomrättsliga åtgärder. Dessa föreslagna utvecklingsområden ska inte på något sätt ses som uttömmande eller det korrekta svaret. Därefter kommer det sista avsnittet med avslutande reflektioner.

⁵⁰ Moksnes m.fl., (2019).

⁵¹ Moksnes m.fl., (2016).

⁵² Törnqvist m.fl.

2. Internationellt skydd av grunda vikar

2.1 Inledning

Skador på miljön är sällan bundna till ett lands gränser. Utsläpp i luft och vatten kan exempelvis spridas till många länder. Dessutom anses vissa miljövärden vara värdefulla ur ett internationellt perspektiv vilket motiverar ett internationellt skydd av miljön även inom ett lands gränser. Utöver det är vissa områden till och med belägna utanför nationella territorium och därmed beroende av internationell reglering. Miljörättslig reglering på internationell nivå motiveras även av skäl som internationell säkerhet och ekonomi.⁵³ Sammantaget utgör reglering på internationell nivå grunden för adekvat miljöskydd genom att samordna en gränsöverskridande angelägenhet.

Den internationella miljörätten består av såväl folkrättsliga principer som internationella överenskommelser.⁵⁴ Nedan presenteras de konventioner som är av störst betydelse för skyddet av svenska grunda vikar.⁵⁵ Noteras ska dock att den internationella regleringens genomslag på nationell nivå är beroende av den enskilda staten, särskilt med anledning av avsaknaden av reella möjligheter att framtvunga efterlevnaden av internationella överenskommelser, annat än genom politiska styrmedel.

2.2 Konventionen om biologisk mångfald⁵⁶

Det främsta syftet med konventionen om biologisk mångfald är att bevara den biologiska mångfalden samt säkerställa en rättvis fördelning av biologiska resurser.⁵⁷ 196 stater, inklusive Sverige, är parter till konventionen som är tillämplig inom parternas jurisdiktion - vilket således avser såväl land som vatten.⁵⁸ Konventionen kodifierar bland annat principen om "harmless use of territory" samt ålägger staterna att samarbeta med varandra och utveckla nationella strategier.⁵⁹ Dessutom ska staterna vidta olika åtgärder för bevarande såväl *in situ*

⁵³ Michanek & Zetterberg, s. 80.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Dumpningskonventionen (även kallad Londonkonventionen) är en av de konventioner som lämnats utanför redogörelsen just på grund av att den bedömts ha begränsad betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

⁵⁶ Förenta nationerna, Konventionen om biologisk mångfald (nedan konventionen om biologisk mångfald).

⁵⁷ Konventionen om biologisk mångfald, art. 1.

⁵⁸ Konventionen om biologisk mångfald, art. 4. Se även CBD Sekretariat, *List of Parties*.

⁵⁹ Konventionen om biologisk mångfald, art. 3 respektive 5-6.

som *ex situ*.⁶⁰ Detta innefattar bland annat att etablera ett system av skyddade områden samt utveckla eller bevara reglering till skydd för hotade arter.⁶¹

Staternas skyldigheter enligt konventionen är mycket vaga och konventionen innehåller inte några rättsliga instrument som direkt skyddar svenska grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Däremot kan åtagandena indirekt innebära ett skydd, exempelvis genom att staterna själva inrättar skyddade områden i vikar som är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.⁶²

2.3 1972 års våtmarkskonvention⁶³

Syftet med 1972 års våtmarkskonvention, nedan kallad Ramsarkonventionen, är att skydda våtmarker som särskild livsmiljö.⁶⁴ Enligt konventionen omfattar begreppet *våtmarker* även marina områden ner till sex meters djup vid lågvatten, vilket således innebär att grunda vikar inkluderas.⁶⁵ Konventionen ställer krav på parterna att utse åtminstone en våtmark till den så kallade *listan*, vars bevarande ska främjas.⁶⁶ Utöver det ska staterna även bevara våtmarker, oavsett om de är upptagna på listan eller ej, genom att införa naturreservat där.⁶⁷ Om ett våtmarksområde skulle uteslutas ställs dessutom krav på kompensation.⁶⁸

Sammantaget innebär således Ramsarkonventionen ett mer konkret skydd än konventionen för biologisk mångfald, genom att föreskriva om faktiska åtgärder. Det framgår dock inte av konventionen vilket skydd ett naturreservat ska innebära, vilket lämnar det upp till vardera stat att sätta ramarna för det faktiska skyddet i varje enskilt fall. Detta möjliggör förvisso att skydd av områden anpassas till de förutsättningar som råder i det specifika landet eller på den specifika platsen men lämnar även öppet för stater att inrätta otillräckligt skydd eftersom konventionen inte innehåller några minimikrav mer än att främja bevarandet av våtmarker.⁶⁹

⁶⁰ Konventionen om biologisk mångfald, art. 8-9.

⁶¹ Konventionen om biologisk mångfald, art. 8(a) och 8(k).

⁶² I Sverige främjas konventionen syfte främst genom miljöbalken 7-8 kap., nationella miljö kvalitetsmål och etappmål. Konventionen implementeras även på EU-nivå genom t.ex. livsmiljödirektivet. Se nedan avsnitt 3.4 angående livsmiljödirektivet respektive avsnitt 4.6 om områdesskydd.

⁶³ Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, (nedan Ramsarkonventionen).

⁶⁴ *Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar* (nedan Ramsarkonventionen).

⁶⁵ Ramsarkonventionen, art. 1.

⁶⁶ Ramsarkonventionen, art. 2-3.

⁶⁷ Ramsarkonventionen, art. 4(1).

⁶⁸ Ramsarkonventionen, art. 4(2).

⁶⁹ Angående naturreservat, se mer nedan i avsnitt 4.6.3.

2.4 Regionala havsmiljökonventioner

De två centrala regionala havsmiljökonventionerna för skyddet av svenska grunda vikar är OSPAR och HELCOM.⁷⁰

OSPAR syftar till att skydda och bevara miljön och den biologiska mångfalden i Nordostatlanten.⁷¹ Skyddet omfattar förorening från landbaserade källor, såsom dumpning och förbränning, samt förorening från havsbaserade källor.⁷² Utöver det finns även en särskild miljöstrategi med mål att skydda och bevara biodiversitet, ekosystem och dess tjänster för att uppnå god status för arter och habitat samt återställa degraderade habitat.⁷³ Dessa preciseras sedan genom åtgärder som utveckling av nätverket med marint skyddade områden samt identifiering av habitat som är lämpliga för restaurering.⁷⁴ Någon närmare ledning om hur detta ska ske eller vilka föreskrifter som ska eller bör gälla inom olika typer av marint skyddade områden lämnas dock inte.

HELCOM är i stället inriktat på skydd av Östersjöns miljö där bland annat frågor om övergödning, spridning av miljöfarliga ämnen samt bevarande av den biologiska mångfalden är aktuella.⁷⁵ En särskild aktionsplan för Östersjön har även beslutats som syftar till att återställa god ekologisk status i Östersjön.⁷⁶ De preciserade åtgärderna som föreskrivs i aktionsplanen omfattar bland annat kartläggning av ekosystemtjänster och “key ecosystem components”,⁷⁷ utveckling och implementering av en särskild aktionsplan för habitat- och biotoprestaurering⁷⁸ samt identifiering av behov av data om “spatial pressure and impact assessment of human activities” inklusive kumulativ påverkan.⁷⁹ HELCOM och dess särskilda aktionsplan har således kopplingar till skyddet av grunda kustekosystem, men saknar liksom andra multinationella konventioner konkreta verktyg för förverkligandet av detta. Snarare fungerar HELCOM som vägledning för Sverige i det nationella arbetet med att skydda den marina miljön.

⁷⁰ Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (nedan OSPAR-konventionen) och Helsingforskonventionen (nedan HELCOM-konventionen).

⁷¹ OSPAR-konventionen, art. 2.

⁷² OSPAR-konventionen, art. 3-5.

⁷³ Se närmare OSPAR-kommissionen, *Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030*, S.O. 5-6.

⁷⁴ *Ibid.*, S5.O1 samt S6.O1.

⁷⁵ HELCOM-konventionen, art. 3.

⁷⁶ HELCOM-kommissionen, *Baltic Sea Action Plan*, preambeln p. 35.

⁷⁷ *Ibid.*, B25.

⁷⁸ *Ibid.*, B27.

⁷⁹ *Ibid.*, B31.

Kort ska nämnas att de två konventionerna samspelar då en av de viktigaste åtgärderna för bevarandet av biologisk mångfald är just det nätverk av marina skyddsområden som konventionerna tillsammans bildar. Dessa marina skyddsområden i kombination med Natura 2000-områden ska bilda ekologiskt uthålliga nätverk. Områdesskydd i sig är potentiella verktyg för att skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan men dess effektivitet och reella skydd är främst beroende av vilka skyddsmekanismer som föreskrivs i det enskilda fallet. Med det sagt är det inte negativt att i generella termer tala om att främja biodiversitet och skapa skydd för utsatta ekosystem; i praktiken är det dock tveksamt vilket genomslag det får utan närmare preciserade förhållningssätt.

2.5 Sammanfattning

Det finns flera internationella rättsliga instrument som direkt eller indirekt reglerar skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. På grund av den internationella rättens karaktär innehåller dock dessa sällan konkreta åtgärder och än mindre möjligheter att hålla stater ansvariga för eventuell handling eller underlåtenhet som strider mot vad som föreskrivs. Den internationella regleringen har således sällan direkt betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan utan har snarare en samordnande och uppmanande roll gentemot de avtalsslutande parterna. Den faktiska betydelsen av den internationella regleringen är beroende av genomförandet i varje enskild stat.

3. EU-rättsligt skydd av grunda vikar

3.1 Inledning

Sverige är genom sitt medlemskap i EU skyldig att uppställa krav och restriktioner för verksamhetsutövare likväl som att vidta åtgärder såsom utveckling av strategier och mål på nationell nivå. EU-rätten har på miljöområdet mycket stor betydelse för svensk rätt.⁸⁰ Nedan presenteras kort fyra direktiv som har särskild betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan; ramvattendirektivet, havsmiljödirektivet, livsmiljödirektivet och miljöansvarsdirektivet. Dessutom berörs i korthet kommissionens senaste förslag till ny

⁸⁰ Michanek & Zetterberg, s. 85.

förordning om restaurering av natur. Härjämte följer även en parallell bristanalys av regleringen.

3.2 Ramvattendirektivet⁸¹

3.2.1 Inledning

Ramvattendirektivet inleds med påståendet “[v]atten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant”.⁸² Påståendet reflekterar tydligt det långsiktiga perspektivet i hållbar utveckling och ska genomsyra den EU-rättsliga vattenpolitiken. Direktivet tillkom som en direkt respons på iakttagna statusförändringar i vattenmiljön på grund av bland annat urbanisering, transport, turism, rekreation och fiske som inneburit exempelvis muddring, överexploatering av naturresurser samt anläggningar i vatten såsom bland annat hamnar resulterande i art- och habitatförlust.⁸³

Ramvattendirektivet syftar till att “upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten” för att hindra ytterligare försämringar samt skydda och förbättra statusen hos akvatiska och terrestra ekosystem.⁸⁴ Med kustvatten avses i direktivet ytvatten inom en nautisk mil från baslinjen och grunda vikar omfattas således.⁸⁵ De två centrala målen för ytvatten är (1) att den nuvarande statusen *inte ska försämrats* (försämringsförbudet) samt att (2) alla vattenförekomster – som utgångspunkt – ska ha minst *god vattenstatus* 2015, eller senast 2027.⁸⁶

⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG (ramvattendirektivet).

⁸² Ramvattendirektivet, preambeln p. 1.

⁸³ European Environment Agency, (1995).

⁸⁴ Ramvattendirektivet, art. 1.

⁸⁵ Ramvattendirektivet, art. 2(7). Med “vatten i övergångszon” avses enligt direktivet “förekomst av ytvatten i närheten av flodutlopp som delvis är av salthaltig karaktär till följd av närheten till kustvatten men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar”. Detta avser således övergångszoner mellan färsk- och saltvatten vilket även kan innefatta grunda vikar. Se ramvattendirektivet, art. 2(6).

⁸⁶ Ramvattendirektivet, art. 4(1)(a)(i) och 4(1)(a)(ii). Motsvarande gäller även för grundvatten enligt ramvattendirektivet, art. 4(1)(b)(i) och 4(1)(b)(ii). Den i direktivet föreskrivna tidsfristen är 2015. Dessa tidsfrister kan förlängas med upp till “två ytterligare uppdateringar av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet”, det vill säga till och med år 2027, ramvattendirektivet, art. 4(4). Se även ramvattendirektivet, preambeln p. 30 ramvattendirektivet. Vad som avses med “god ytvattenstatus” får vi anledning att återkomma till nedan i avsnitt 4.5.

Utmärkande för direktivet är även att vattenförvaltningen utgår från så kallade avrinningsområden som i sin tur delas upp i olika vattenförekomster. Med avrinningsområde avses ett "landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, eller vid en enda flodmynning eller ett enda delta".⁸⁷ Att ha vattnets naturliga flöde som utgångspunkt öppnar upp för en mer adekvat hantering av effekter i ett område, då det även omfattar effekter orsakade av aktiviteter uppströms.⁸⁸ Som kommer framgå nedan är indelningen i vattenförekomster dock inte alltid till fördel för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

3.2.2 Adaptiv planering: klassificering och försämringsförbud

Grundläggande för vattenförvaltningen enligt Ramvattendirektivet är systemet för adaptiv planering som innefattar (1) karaktärisering av vattenstatus, (2) bestämmande av mål, (3) antagande av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram, (4) genomförande av åtgärdsprogram, (5) övervakning samt (6) utvärdering med utgångspunkt i de sexåriga förvaltningsplanerna.⁸⁹ Efter utvärderingen återupprepas cykeln med karaktärisering av vattenstatus, bestämmande av mål och så vidare. Förvaltningsmodellen möjliggör anpassningar allt eftersom, för att kunna uppnå syftet med direktivet.

Avseende ytvatten gäller att varje medlemsstat ska fastställa den aktuella kemiska och ekologiska vattenstatusen i sina vattenförekomster.⁹⁰ Kemisk status bedöms utifrån ramvattendirektivet där gränser för förekomst av olika farliga ämnen anges. Om samtliga gränsvärden uppfylls klassas den kemiska statusen i förekomsten som "god" och i övriga fall som "uppnår ej god kemisk status".⁹¹

Vad gäller den ekologiska ytvattenstatusen finns fem klassificeringsnivåer: hög, god, måttlig, otillfredsställande samt dålig.⁹² Vid denna klassificering ska hänsyn tas till tre slags kvalitetsfaktorer: biologiska, hydromorfologiska samt fysikaliskt-kemiska.⁹³ Dessa

⁸⁷ Ramvattendirektivet, art. 2(13).

⁸⁸ Moksnes m.fl., (2016), s. 77.

⁸⁹ Systemet för den adaptiva planeringen framgår av ramvattendirektivet som helhet med utgångspunkt i de sexåriga förvaltningsplanerna som föreskrivs i art. 13. Förvaltningsplanernas innehåll specificeras i ramvattendirektivet, bilaga VII.

⁹⁰ Ramvattendirektivet, art. 5.

⁹¹ Ramvattendirektivet, bilaga V, p. 1.4.3.

⁹² Ramvattendirektivet, bilaga V, p. 1.4.2.

⁹³ Ramvattendirektivet, bilaga II och V.

kvalitetsfaktorer bedöms i sin tur efter olika parametrar som fastställs på nationell nivå.⁹⁴ I enlighet med metoden “one out – all out” fastställs sedan den ekologiska statusen för en vattenförekomst utifrån den lägsta identifierade av de tre kvalitetsfaktorerna.⁹⁵

Klassificeringen av vattenförekomsternas status är väsentlig just med anledning av direktivets två centrala mål som nämndes ovan i avsnitt 3.2.1, nämligen att den nuvarande statusen inte ska försämrans (försämringsförbudet) samt att alla vattenförekomster – som utgångspunkt – ska ha minst god vattenstatus 2015, eller senast 2027.⁹⁶ Med god ytvattenstatus avses att den ekologiska och kemiska statusen är minst god.⁹⁷

Det är även med utgångspunkt i dessa två utpekade miljömål som medlemsstaterna själva sätter mål för varje enskild vattenförekomst.⁹⁸ De individuella miljömålen återspeglas och preciseras sedan genom miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram på EU-rättslig samt nationell nivå.⁹⁹ Åtgärdsprogrammen är en del av förvaltningsplanerna vars utformning särskilt regleras i direktivet.¹⁰⁰ Därefter följer genomförande, övervakning och utvärdering av arbetet relaterat härtill.

Det ovan nämnda försämringsförbudet samt kravet på god status innebär att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd när en åtgärd eller verksamhet kan orsaka en försämring av den aktuella statusen hos en ytvattenförekomst, eller när verksamheten eller åtgärden äventyrar uppnåendet i tid av god status hos en ytvattenförekomst.¹⁰¹ En “försämring av statusen” enligt artikel 4(1)(a)(i) Ramvattendirektivet föreligger “så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V försämrans med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificering av ytvattenförekomsten som helhet”.¹⁰² Innebörden av detta är således att en medlemsstat är skyldig att inte tillåta en verksamhet eller åtgärd som kan orsaka en försämring av en eller flera kvalitetsfaktorer för ekologisk ytvattenstatus oberoende av om denna försämring innebär en lägre klassificering av

⁹⁴ Vi får därför anledning att återkomma till detta nedan i avsnitt 4.5.3.

⁹⁵ Ramvattendirektivet, bilaga V, p. 1.4.2. Se även ramvattendirektivet, art. 2(17), angående definitionen av “ytvattenstatus”.

⁹⁶ Ramvattendirektivet, art. 4(1)(a)(i) och 4(1)(a)(ii).

⁹⁷ Ramvattendirektivet, art. 2(18) och 2(22).

⁹⁸ Ramvattendirektivet, bilaga VII, del A, p. 5.

⁹⁹ Angående miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i Sverige, se nedan avsnitt 4.5.

¹⁰⁰ Ramvattendirektivet, bilaga VII, del A, p. 7 jämte ramvattendirektivet, art. 11.

¹⁰¹ C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland (Weserdomen).

¹⁰² Weserdomen, p. 69-70.

ytvattenförekomsten som helhet eller inte. Problematiskt är dock att det av EU-rätten ej framgår huruvida statusförsämring hos varje enskild kvalitetsfaktor ska bedömas med hänsyn till vattenförekomsten som helhet eller med hänsyn till lokal påverkan.¹⁰³

3.2.3 Ramvattendirektivets betydelse för svenska grunda vikar

Direktivet i sin helhet utgör alltså en respons på de tidigare iakttagna försämringarna i vattenmiljön innebärande bland annat förlust av arter och habitat, som berott på bland annat förorening, överexploatering av naturresurser samt anläggande av dammar, kraftverk och hamnar.¹⁰⁴ Åtgärderna inom direktivet är av varierande karaktär och särskilt utmärkande är den adaptiva planeringen och försämringsförbudet som presenterats ovan.

Vad gäller försämringsförbudet utgör detta en åtgärd direkt riktad mot aktiviteter, eftersom aktiviteter som medför en otillåten försämring ej kan tillåtas.¹⁰⁵ Medlemsstaterna är själva fria i vilka åtgärder de vidtar för att hindra att sådana aktiviteter vidtas, men åtgärder och verksamheter som kan orsaka en försämring av en eller flera kvalitetsfaktorer för ekologisk ytvattenstatus kan inte tillåtas. Eftersom aktiviteter som orsakar fysisk påverkan också kan innebära en försämring av den ekologiska statusen kan grunda vikar som utgångspunkt skyddas av direktivet. Anmärkas ska dock att bedömningen av ekologisk status görs utifrån hela vattenförekomsten, vilket innebär att påverkan från en enskild åtgärd eller verksamhet riskerar bli obemärkt i vattenförekomsten som helhet, trots stor lokal påverkan. Fastän åtgärden är riktad mot aktiviteter finns således en inte obetydlig risk att regleringen ej träffar de aktiviteter som normalt orsakar kumulativ fysisk påverkan, just eftersom dessa förvisso kan ha stor lokal påverkan men att denna ej rimligtvis är lika påtaglig i ett större vattenområde.

Vad gäller den ekologiska ytvattenstatusen ska framhållas vad som i korthet nämnts i avsnitt 3.2.2 ovan; nämligen att medlemsstaterna själva beslutar om ramarna för kvalitetsfaktorerna, som ligger till grund för bedömning av den ekologiska statusen i en vattenförekomst. I Sverige har några sådana hydromorfologiska kvalitetsfaktorer ännu ej fastställts och det har därför saknats tydliga riktlinjer för hur dessa bedömningar ska ske. Dessutom väger inte de olika kvalitetsfaktorerna lika tungt vid bedömningen av den ekologiska ytvattenstatusen, utan

¹⁰³ Michanek & Zetterberg, s. 182. Vi får dock anledning att återkomma till detta nedan i avsnitt 4.5.3.

¹⁰⁴ European Environment Agency, (1995), s. 89.

¹⁰⁵ Jfr DAPSIR-modellen ovan i avsnitt 1.4.

de biologiska kvalitetsfaktorerna är de primära, följt av kemiskt-fysikaliska och sist hydromorfologiska.¹⁰⁶

Att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna endast är av sekundär betydelse kan vara problematiskt i förhållande till skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, eftersom det främst är dessa som är av betydelse vid sådan påverkan. I korthet innebär det att sådan påverkan tillmäts mindre betydelse än direkt påverkan på biologiska kvalitetsfaktorer. Däremot kan kumulativ fysisk påverkan ofta innebära påverkan biologin och får således ändå genomslag därigenom. Bristen med det är dock just att det krävs att förändringar eller försämringar i hydromorfologin ger upphov till förändringar även i biologin för att det ska få genomslag; det krävs således en statusförändring då påverkan i sig ej är tillräckligt. Det centrala problemet med kumulativ fysisk påverkan är just att det finns ett behov av att se till vilka påverkanstryck som redan finns i området, och inte vänta tills det att negativa effekter inträtt eftersom det så är för sent. Med anledning av att detaljregleringen sker på nationell nivå får vi dock anledning att återkomma till detta nedan i avsnitt 4.5.3.

Vad gäller den adaptiva planeringen är detta en åtgärd som riktar sig mot statusförändring, eftersom den i grund och botten syftar till att motverka statusförsämring i miljön. Vad som utmärker den adaptiva planeringen som åtgärd är just att den är adaptiv. Den främsta styrkan i planeringen som åtgärd är alltså inte att den föreskriver konkreta åtgärder, utan just att det är möjligt att anpassa åtgärder utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Således finns möjlighet att vid bestämmande av åtgärder på nationell nivå ta hänsyn till skillnader i miljöer vad avser såväl tid som rum.

Sammanfattningsvis lägger direktivet således en bra grund för skydd av svenska grunda kustekosystem mot kumulativ fysisk påverkan genom att med utgångspunkt i naturliga förhållanden och tålighet av fysisk påverkan sätta ramarna för vad som ska uppnås genom en adaptiv förvaltning. Det faktiska skydd som direktivet mynnar ut i är dock i princip helt utelämnat till implementeringen och genomförandet i varje enskild medlemsstat, vilket i Sverige fått mycket negativa konsekvenser för skyddet av grunda vikar. Detta dels eftersom försämringsförbudet bedöms med hänsyn till vattenförekomsterna som helhet, dels att hydromorfologiska kvalitetsfaktorer enligt nationell reglering ska beaktas först i sista hand.

¹⁰⁶ Detta kan utläsas av hur de olika kvalitetsfaktorerna ska bedömas enligt ramvattendirektivet, bilaga V, p. 1.2.

Vi får därför anledning att återkomma till detta nedan i avsnitt 4.5.3 om vattenkvalitetsnormer.

3.3 Havsmiljödirektivet¹⁰⁷

3.3.1 Inledning

Havsmiljödirektivet påminner om ramvattendirektivet och har till syfte att skydda och bevara den marina miljön, förhindra att den försämras samt återställa negativt påverkad miljö där så är möjligt.¹⁰⁸ Det övergripande målet är att uppnå *god miljöstatus* i den marina miljön.¹⁰⁹ Vad som utgör god miljöstatus bedöms utifrån olika indikatorer hänförliga till elva deskriptorer varav flera relaterar till kumulativ fysisk påverkan av grunda vikar – bland annat biologisk mångfald och havsbottens integritet.¹¹⁰ För att möjliggöra detta ska en ekosystembaserad metod tillämpas och alla medlemsstater fastställa och genomföra marina strategier, miljömål, övervakningsprogram samt åtgärdsprogram.¹¹¹ I Sverige är det Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för denna förvaltning.¹¹²

3.3.2 Adaptiv planering: åtgärdsprogram

Direktivet är tillämpligt på “alla marina vatten” vilket avser vattnet, havsbotten samt underliggande jordlager från strandlinjen till den yttre gränsen för jurisdiktion.¹¹³ Detta innebär att havsmiljödirektivet och ramvattendirektivet således överlappar varandra vad gäller området närmast land, det vill säga det område där grunda vikar är lokaliserade. Utöver direktivens delvisa geografiska överlappning och liknande syften är även havsmiljödirektivets arbete baserat på sexåriga förvaltningscykler.¹¹⁴ Liksom för ramvattendirektivet innefattar detta bedömning, fastställande av god miljöstatus för den marina regionen, fastställande av miljömål, fastställande av övervakningsprogram, upprättande av åtgärdsprogram och uppdatering av dessa senast vart sjätte år.¹¹⁵ Detta innebär vidare att det faktiska skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan även här är

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (havsmiljödirektivet).

¹⁰⁸ Havsmiljödirektivet, art. 1(1) och 1(2) jämte art. 3(5)(a).

¹⁰⁹ Havsmiljödirektivet, art. 1(1).

¹¹⁰ Se vidare havsmiljödirektivet, bilaga 1.

¹¹¹ Havsmiljödirektivet, art. 5, 10, 11 och 13 samt preambeln, p. 8.

¹¹² Havsmiljödirektivet, art. 7 jämte 8 § havsmiljöförordning (2010:1341) havsmiljöförordningen).

¹¹³ Havsmiljödirektivet, art. 2(1) och 3(1).

¹¹⁴ Havsmiljödirektivet, art. 5 jämte art. 17.

¹¹⁵ Havsmiljödirektivet, art. 8-11, 13 samt 17.

beroende av nationella åtgärdsprogram samt genomförandet och effekterna av dessa på nationell nivå.

Det senaste svenska åtgärdsprogrammet publicerades i december 2021 och avser perioden 2022–2027.¹¹⁶ Åtgärdsprogrammet är det andra åtgärdsprogrammet utformat av Havs- och vattenmyndigheten i enlighet med havsmiljöförordningen.¹¹⁷ Totalt innefattar åtgärdsprogrammet 46 stycken åtgärder som föreskriver vad myndigheter och kommuner behöver göra för att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön ska kunna följas och för att god miljöstatus ska uppnås på sikt.

Mest centralt för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är åtgärd 29. Åtgärden innebär att Havs- och vattenmyndigheten “i samråd med berörda aktörer, ta[r] fram en *samordnad åtgärdsstrategi* mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön”.¹¹⁸ Åtgärden avser att minska fysisk störning och fysisk förlust av havsbotten och har därigenom direkt koppling till havsmiljödirektivets mål “god miljöstatus”.¹¹⁹ Vidare ska strategin klargöra ansvarsområden samt utvärdera behovet av strategiska åtgärder för grunda kustområden, som att bland annat ta fram underlag för anpassat ekologiskt byggande samt verka för kunskapsuppbyggnad och informationsspridning till allmänheten och tillståndsmyndigheter.¹²⁰

Utöver det finns även ytterligare åtgärder som direkt eller indirekt relaterar till skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, bland annat åtgärd 14 som är att “följa upp och utveckla stöd och vägledning för kommunal och regional havs- och kustplanering enligt plan- och bygglagen”.¹²¹

3.3.3 Havsmiljödirektivets betydelse för svenska grunda vikar

Vad gäller havsmiljödirektivet i sig utgör kravet på medlemsstaterna att upprätta nationella åtgärdsprogram förvisso en åtgärd i sig, trots att majoriteten av åtgärden utgörs av att medlemsstaterna själva ska planera och genomföra åtgärder för att uppnå god miljöstatus. På

¹¹⁶ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20. Se även Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:26.

¹¹⁷ 24 § havsmiljöförordningen. För tidigare åtgärdsprogram se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:30.

¹¹⁸ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20, s. 257.

¹¹⁹ Ibid., s. 259.

¹²⁰ Ibid., s. 259-260.

¹²¹ Se även ibid., åtgärd 13, 24-28, 30-31 och 44-45 i tabell 1, s. 15. Angående plan- och bygglagen, se nedan avsnitt 4.9.

så vis riktar sig direktivet inte direkt mot varken drivkrafter, aktiviteter, påverkan, status eller inverkan – utan kopplingen mellan åtgärden och de övriga komponenterna av kausalkedjan är indirekt. På grund av det kan direktivet inte ensamt sägas innebära ett adekvat skydd av de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan, eftersom det är beroende av genomförande på nationell nivå.

I Sveriges åtgärdsprogram för 2022-2027 är det främst åtgärd 29 som kan förväntas vara av betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Denna åtgärd är dock också “sekundär” i den meningen att den inte direkt innebär åtgärder mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön – utan en samordnad åtgärdsstrategi ska tas fram för detta. Det finns dock potential att denna samordnade åtgärdsstrategi på ett mer adekvat sätt kan innebära skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Åtgärden är påbörjad men ännu endast genomförd till mindre än hälften,¹²² vilket innebär att det i nuläget inte är möjligt att göra något närmare uttalande om dess betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detsamma gäller även åtgärd 14 som nämndes ovan i avsnitt 3.3.2 som har modifierats genom den senaste åtgärdsplanen.¹²³

Sammanfattningsvis kan således sägas att havsmiljödirektivet i nuläget inte innebär något självständigt starkt skydd för de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan i praktiken. I teorin finns dock stor potential för havsmiljödirektivet att få ökad betydelse för detta skydd genom de nationella åtgärdsprogrammen och dess genomförande. Hur detta kommer utspela sig återstår dock att se.

3.4 Livsmiljödirektivet¹²⁴

3.4.1 Inledning

Livsmiljödirektivet syftar till att främja biologisk mångfald och därigenom det övergripande målet hållbar utveckling.¹²⁵ Direktivet har uppkommit som respons på en uppmärksammas försämring av många viktiga livsmiljöer samt ett ökat antal allvarligt hotade vilda arter varför det anses nödvändigt att “utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett

¹²² Ibid., tabell 2, s. 26-29.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet). Direktivet kallas även “art- och habitatdirektivet” eller “habitatdirektivet”.

¹²⁵ Livsmiljödirektivet, preambeln. Livsmiljödirektivet har således även direkt koppling till konventionen om biologisk mångfald, se även ovan avsnitt 2.2.

sammanhängande europeiskt ekologiskt nät” vilket tillsammans med *särskilda skyddsområden* enligt fågeldirektivet¹²⁶ utgör nätverket av så kallade Natura 2000-områden.¹²⁷ Den biologiska mångfalden ska således säkras genom bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

3.4.2 Särskilda bevarandeområden i Sverige

De naturområden som anses särskilt värdefulla ur ett europeiskt perspektiv ska av medlemsstaterna utses som särskilda bevarandeområden.¹²⁸ I Sverige finns för närvarande över 4 000 stycken Natura 2000-områden varav ungefär 325 stycken marina, vilket således omfattar både särskilda bevarandeområden och särskilda skyddsområden.¹²⁹ Exakt hur många som innefattar grunda vikar är ej klart, däremot är av ca 1,3 av 2 miljoner hektar av marina Natura 2000-områden belägna i Sveriges ekonomiska zon och därmed bortom de grunda vikarna.¹³⁰ Det är vidare okänt hur många av dessa Natura 2000-områden som grundar sig på livsmiljödirektivet respektive fågeldirektivet.¹³¹

Medlemsstaterna är skyldiga att vidta “nödvändiga åtgärder för bevarande” samt “lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv”.¹³² Med “bevarande” avses en “gynnsam bevarandestatus” vilket fastställs utifrån de faktorer som påverkar livsmiljön respektive arten och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning med mera.¹³³ Dessa åtgärder för bevarande samt förhindrande av försämring och störningar som föreskrivs i direktivet regleras i Sverige främst genom 7 kap. miljöbalken vilket presenteras närmare nedan i avsnitt 4.6.

¹²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

¹²⁷ Livsmiljödirektivet, preambeln. Särskilda bevarandeområden (SCI) enligt livsmiljödirektivet och särskilda skyddsområden (SPA) enligt fågeldirektivet ska således ej förväxlas.

¹²⁸ Livsmiljödirektivet, art. 3.1-3.2. Se livsmiljödirektivet, bilaga 1 och 2, som preciserar skyddsvärda livsmiljötyper respektive habitat.

¹²⁹ SCB, *Skyddad natur 2021-12-31*, s. 32.

¹³⁰ Ibid, s. 32 och 61. Att det saknas offentlig data om omfattningen av svenska grunda vikar pekar på att det är ett område som ej varit prioriterat.

¹³¹ Av Sveriges Natura 2000-områden utgörs dock en övervägande majoritet av särskilda bevarandeområden. Sedan Sveriges inträde i EU 1995 har föreslagits 4 028 stycken särskilda bevarandeområden jämfört med endast 554 stycken särskilda skyddsområden, SCB, *Skyddad natur 2021-12-31*, s. 32.

¹³² Livsmiljödirektivet, art. 6.1-6.2.

¹³³ Livsmiljödirektivet, art. 1.a jämte 1.e och 1.i.

3.4.3 Livsmiljödirektivets betydelse för svenska vikar

Livsmiljödirektivets betydelse för svenska vikar är beroende av genomförandet på nationell nivå, eftersom det är medlemsstaterna som är adressat för åtgärderna som föreskrivs däri. De två primära åtgärderna är att medlemsstater ska föreslå särskilda bevarandeområden samt vidta nödvändiga åtgärder för bevarande samt lämpliga åtgärder för att förhindra försämring och störningar – som presenterat ovan. Åtgärderna riktas således indirekt mot aktiviteter och påverkan. Åtgärderna för bevarande är mer långtgående än de för förhindrandet av försämring och störningar.¹³⁴ Det är genom dessa åtgärder som direktivet mynnar ut i skydd av de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan, eftersom de aktiviteter, påverkan och inverkan som åsyftas kan vara av sådan karaktär. Hur direktivet kommer till uttryck i svensk lag utvecklas närmare nedan i avsnitt 4.6. Sammantaget kan dock sägas att livsmiljödirektivet lägger grunden för möjligheten till adekvat skydd på nationell nivå.

3.5 Miljöansvarsdirektivet¹³⁵

3.5.1 Inledning

Till skillnad från stora delar av miljöregleringen har miljöansvarsdirektivet inte ett preventivt utan i stället reparativt fokus. Direktivet syftar till att “fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren skall betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador”.¹³⁶ Således fungerar direktivet som en minimireglering för vad som ska gälla avseende krav på avhjälpan av miljöskador, vilket omfattar bland annat skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer samt skador på vatten.¹³⁷

3.5.2 Förebyggande och avhjälpan av miljöskador

Miljöansvarsdirektivet omfattar dels miljöskador som orsakas av särskilt uppräknade yrkesverksamheter, dels skador eller överhängande hot om skada på skyddade arter samt skyddade naturliga livsmiljöer.¹³⁸ De uppräknade yrkesverksamheterna avser främst verksamheter relaterade till föroreningar eller farliga ämnen och omfattar i regel alltså inte sådana aktiviteter som förknippas med kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar.¹³⁹ I stället

¹³⁴ Jämför begreppen “nödvändiga” respektive “lämpliga” åtgärder.

¹³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet).

¹³⁶ Miljöansvarsdirektivet, art. 1.

¹³⁷ Miljöansvarsdirektivet, art. 2(1).

¹³⁸ Miljöansvarsdirektivet, art. 3(1).

¹³⁹ Miljöansvarsdirektivet, bilaga III.

skyddas grunda vikar av denna reglering genom att de innefattar skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer.

Verksamhetsutövare är enligt direktivet skyldiga att bland annat vidta åtgärder för att begränsa ytterligare miljöskador (förebyggande åtgärder) samt vidta nödvändiga hjälpåtgärder.¹⁴⁰ Dessutom är det verksamhetsutövaren som ska bära kostnaderna för dessa åtgärder.¹⁴¹ I bilaga II preciseras att miljöskador på vatten, skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer avhjälpas genom primära, kompletterande och kompenserande hjälpåtgärder.¹⁴² Detta innebär således att krav ställs på att även tillfälliga förluster av naturresurser samt funktioner ska kompenseras, vilket görs genom "ytterligare förbättringar av skyddade naturliga livsmiljöer och arter eller vatten antingen på den skadade platsen eller på en annan plats".¹⁴³

3.5.3 Miljöansvarsdirektivets betydelse för svenska grunda vikar

Till skillnad från de direktiv som behandlats tidigare i detta avsnitt är miljöansvarsdirektivet tillräckligt precist för att vara av direkt betydelse för aktörer i medlemsstaterna, utan att medlemsstaterna först behöver precisera innebörden.¹⁴⁴ Direktivet innefattar åtgärder mot miljöskador i form av krav på avhjälpande, vilket även hindrar fortsatta negativa miljöeffekter. Dessutom tenderar sådan reglering ha avskräckande effekt. Kravet på avhjälpande är således en åtgärd som primärt riktas mot inverkan. Kravet är relativt långtgående och med kompletterande bestämmelser i nationell rätt kan det förväntas vara av betydelse för skyddet av kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar. Viktiga faktorer är dock skadans typ och omfattning i det enskilda fallet – vilket vid kumulativ fysisk påverkan tenderar vara mindre omfattande och därför riskerar att falla under radarn och därför ej avhjälpas trots de krav som ställs. Dessutom saknas bestämmelser i direktivet om ansvarsfördelningen vid skada som orsakats av kumulativ påverkan, trots att denna kan vara mycket omfattande.

¹⁴⁰ Miljöansvarsdirektivet, art. 6-7.

¹⁴¹ Miljöansvarsdirektivet, art. 8.

¹⁴² Miljöansvarsdirektivet, bilaga II, p. 1.

¹⁴³ Miljöansvarsdirektivet, bilaga II, p. 1.1.3.

¹⁴⁴ Direktiv gäller förvisso alltid direkt i medlemsstaterna och det som åsyftas är således enbart att miljöansvarsdirektivet är mer precist än de andra och således ej beroende av precisering eller dylikt på nationell nivå för att det ska ges konkret betydelse.

3.6 Kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Den 22 juni 2022 lämnade kommissionen ett förslag till en ny förordning om restaurering av natur, bland annat då EU:s strategi för biologisk mångfald 2030¹⁴⁵ betonat att endast skydd av naturen kommer vara otillräckligt; även restaurering krävs för att återställa naturen till god hälsa.¹⁴⁶ Förslaget uppställer krav på bland annat utarbetande av nationella restaureringsplaner för att genomföra “de restaureringsåtgärder som *behövs* för att förbättra tillståndet till gott” i särskilda uppräknade marina livsmiljötyper.¹⁴⁷ Dessa livsmiljötyper är sådana som kan förekomma i grunda vikar och därmed skulle den föreslagna förordningen kunna innebära visst skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan – eftersom krav på restaurering till gott tillstånd ej är förenligt med fortsatt kumulativ fysisk påverkan som negativt påverkar ekosystemen. Eftersom förslaget ännu är under behandling¹⁴⁸ kommer det ej att presenteras närmare här. Förslaget kommer dock att beröras nedan i avsnitt 5.3.

3.7 Sammanfattning

Många initiativ till miljölagstiftning kommer från EU och stora delar av den svenska miljörätten kan således ses som ett resultat av denna. Genomgående för EU-regleringen är att den till stora delar är väldigt allmänt formulerad, eftersom preciseringar görs bättre på nationell eller lokal nivå. Min uppfattning är att det inte är möjligt för EU-rätten ensam att erbjuda ett adekvat skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detta beror på att aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan samt skadorna därav till sin natur är väldigt lokala och beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, vilket gör det såväl olämpligt som svårt att reglera på EU-rättslig nivå. Sammanfattningsvis ska dock framhållas att EU-rätten trots att den är allmänt hållen är av stor betydelse genom att sätta de större ramverken för miljöskydd inom unionen samt genom gemensam lagstiftning kräva att medlemsstaterna inrättar nationell lagstiftning för mer adekvat reglering.

¹⁴⁵ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.*

¹⁴⁶ COM(2020) 304 final. *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur.*

¹⁴⁷ *Ibid.*, art. 5 och 11.

¹⁴⁸ EUR-Lex, *Förfarande 2022/0195/COD.*

4. Svenskt skydd av grunda vikar

4.1 Inledning

På nationell nivå fungerar miljöbalken som en slags utgångspunkt för det miljörättsliga skyddet.¹⁴⁹ Utöver det är även plan- och bygglagen av betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.¹⁵⁰ När det är fråga om verksamheter som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön ska framhållas att miljöbalken tillämpas parallellt med annan lagstiftning.¹⁵¹ I övrigt gäller vanliga prioriteringsregler.

Det följande avsnittet ämnar fokusera på den svenska reglering som innebär eller kan innebära skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Det primära fokuset är regleringen i miljöbalken men även plan- och bygglagen kommer att beröras. En viktig distinktion måste göras mellan å ena sidan det skydd eller de möjligheter till skydd som föreskrivs i svensk reglering och å andra sidan det faktiska skydd som finns. Dessa kommer att behandlas parallellt i avsnittet för att kunna tydliggöra eventuella skillnader mellan de juridiska möjligheter som finns och det faktiska skydd som förekommer. Härutöver analyseras även eventuella brister i skyddet löpande.

4.2 Miljöbalkens mål och de svenska miljökvalitetsmålen

4.2.1 Miljöbalkens mål

Miljöbalken inleds med att definiera dess mål i 1 kap. 1 §:

“Bestämmelserna i denna balk syftar till att *främja en hållbar utveckling* som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. 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 för att förvalta naturen väl.*”

¹⁴⁹ Miljöbalk (1998:808) (miljöbalken).

¹⁵⁰ Utöver miljöbalken och plan- och bygglagen finns även annan reglering som direkt eller indirekt skapar eller bidrar till skydd av miljön på olika sätt. Bland annat jakt- och fiskelagstiftning och reglering relaterat till transport innehåller bestämmelser av betydelse för skyddet av miljön. Detta kommer dock inte behandlas närmare inom ramen för detta arbetet på grund av bristande betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

¹⁵¹ 1 kap. 4 § miljöbalken.

Bestämmelsen är den första i svensk rätt att reglera begreppet "hållbar utveckling".¹⁵² Målregelns två etiska utgångspunkter är att naturen har ett inneboende skyddsvärde samt att människans rätt till förändring och brukande av naturen är förenat med ett förvaltaransvar.

I bestämmelsens andra stycke preciseras begreppet "hållbar utveckling" genom fem icke-uttömmande delmål. Det är formulerat som följande:

"Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
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, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås."

Här är det framförallt de fyra första punkterna som relaterar till skydd av grunda vikar mot fysisk påverkan där det tydligt uttrycks att miljön, naturmiljöer och den biologiska mångfalden ska skyddas respektive bevaras. Däremot föreskriver inte bestämmelsen några specifika åtgärder i förhållande till skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

Målregelns genomslag i den praktiska rättstillämpningen är omdiskuterat.¹⁵³ Detta beror på att rättstillämpningen primärt utgår från andra bestämmelser i miljöbalken och att målregeln endast är sekundär. 1 kap. 1 § miljöbalken preciserar förvisso balkens syfte, som ska vara vägledande vid tillämpningen av övriga bestämmelser i balken, samt anger att miljöbalken *skall* tillämpas så att de fem angivna målen uppnås.¹⁵⁴ Tillämpningen av målregeln är dock beroende av tillämpningen av andra bestämmelser i balken som i sig kan kräva avvägningar eller skönsmässiga bedömningar, varpå stöd för tillämpningen måste sökas på annat håll.¹⁵⁵

¹⁵² Begreppet återfinns numera även i 1 kap. 2 § regeringsformen och regleras sedan tidigare i internationella styrdokument såsom Förenta nationerna, *Förenta nationernas konferens om miljö- och utveckling - Agenda 21* (Chapter 1, preamble, p. 1.1) och Europeiska unionen, *Konsoliderad version av fördraget om europeiska unionens funktionssätt* (preambeln, art. 3.3, 3.5 och 21.2).

¹⁵³ Se bland annat Ebbesson, s. 75; Olsen-Lundh, s. 59 samt Michanek & Zetterberg, s. 103-105.

¹⁵⁴ Miljööverdomstolen har tidigare baserat argumentationen i domskälen på denna bestämmelse, vilket dock Högsta domstolen ej gjort.

¹⁵⁵ Michanek & Zetterberg, s. 104.

Som Michanek och Zetterberg påpekar innebär detta givetvis inte att rättstillämparen kan bortse från målregeln, men kan försvåra tillämpningen.¹⁵⁶

Målregeln utgör snarare en åtgärd riktad mot drivkrafter än aktiviteter givet sin generalitet och policy-karaktär, genom att bidra med ett mer övergripande fokus på hållbar utveckling genom tillämpningen av miljöbalken.¹⁵⁷ Däremot påverkar den även aktiviteterna just eftersom den påverkar tolkningen av hänsynsreglerna, vilka gäller aktiviteterna. Det är dock mer tveksamt i vilken utsträckning målregeln bidrar till ett stärkt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detta kan förklaras av att bestämmelsen riktar sig just mot bakomliggande förhållningssätt snarare än direkt mot de aktiviteter som orsakar sådan kumulativ fysisk påverkan vilket ställer högre krav på bestämmelsen för att den ska få genomslag. Anledningen till det är att bestämmelsen då måste ha tillräckligt genomslag för att påverka drivkrafterna som i sin tur påverkar aktiviteterna – i stället för att reglera och påverka aktiviteterna direkt.

4.2.2 De svenska miljökvalitetsmålen

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål som uttrycker det miljötillstånd som eftersträvas i den svenska miljön.¹⁵⁸ När miljökvalitetsmål första gången antogs 1999 skulle dessa ange det tillstånd som miljöarbetet skulle *sikta mot*. Nu är det istället formulerat som att det anger det tillstånd som miljöarbetet ska *leda till*. Synen på miljökvalitetsmålen kan således sägas blivit skärpt genom denna förändring.¹⁵⁹

De svenska miljökvalitetsmålen utgör inte lag och är således inte rättsligt bindande. Däremot ska de ses som vägledande för det svenska miljöarbetet och är centrala för genomförandet av vissa av Sveriges regionala och internationella förpliktelser.¹⁶⁰ Miljömålen är dessutom direkt länkade till miljöbalken genom dess förarbeten, där det bland annat är angivet att miljömålen kan ses som “en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende”.¹⁶¹

¹⁵⁶ Ibid., s. 104.

¹⁵⁷ Angående åtgärder, drivkrafter m.m. se DAPSIR-modellen förklarad i avsnitt 1.4 ovan.

¹⁵⁸ Se Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1998/99: MJU6, Riksdagens snabbprotokoll 1998/99:87 samt prop. 2009/10:155.

¹⁵⁹ Michanek & Zetterberg, s. 104.

¹⁶⁰ Bland annat är en av preciseringarna till miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård att nå god miljöstatus i kust- och havsvatten i enlighet med havsmiljöförordningen. Dessutom omnämns i Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20, s. 6, åtgärdernas kopplingar till miljökvalitetsmålen vilket också förtydligar kopplingen dem sinsemellan.

¹⁶¹ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 8.

Av miljö kvalitetsmålen är tre särskilt relevanta i förhållande till skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Dessa är “Levande sjöar och vattendrag”, “Hav i balans samt levande kust och skärgård” och “Ett rikt djur- och växtliv”. Till miljö kvalitetsmålen finns även ett antal preciseringar som konkretiserar innebörden av målet genom att förtydliga vad målet innebär samt beskriva det miljö tillstånd som ska uppnås.

För miljö målet “Hav i balans”, som är det mest centrala för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, finns elva preciseringar.¹⁶² Bland dessa återfinns bland annat “god miljö status”, “god ekologisk och kemisk status” samt “grunda kustnära miljöer” vilket är direkt relevant för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Preciseringen “grunda kustnära miljöer” lyder:

“Grunda kustnära miljöer präglas av en rik biologisk mångfald och av en naturlig rekrytering av fisk samt erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur.”¹⁶³

Rik biologisk mångfald i grunda kustnära miljöer är således en av många saker det svenska miljö arbetet skall leda till.

“God miljö status” och “god ekologisk och kemisk status” har dessutom direkta kopplingar till havsmiljö direktivet respektive ramvattendirektivet.¹⁶⁴ Genom miljö kvalitetsmålen uppmärksammas alltså behovet av att utveckla och genomföra ett adekvat skydd av våra grunda vikar som en del av hela vårt miljö arbete. Genom de av Havs- och vattenmyndigheten fördjupade utvärderingarna kan information spridas till såväl allmänheten som ansvariga myndigheter, vilket är en möjlighet att inverka på påverkanskedjorna som orsakar kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar.

Av den senaste fördjupade utvärderingen framgår dock att miljö kvalitetsmålet “Hav i balans” inte ännu är uppnått och inte heller kommer kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder.¹⁶⁵ Bland annat framhålls att “det negativa tillståndet kan till stor del förklaras av mänskliga aktiviteter med fysisk belastning som i sin tur negativt påverkar de

¹⁶² Sveriges miljö mål, *Preciseringar av Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Angående ramvattendirektivet och havsmiljö direktivet se ovan avsnitt 3.2 och 3.3.

¹⁶⁵ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, s. 6.

grunda kustnära och känsliga kustmiljöerna”.¹⁶⁶ Varken miljö kvalitetsmålet i sig, åtgärder som vidtagits med anledning av miljö kvalitetsmålet eller andra åtgärder har således visat sig tillräckligt för måluppfyllelse.

Sammantaget kan konstateras att miljö kvalitetsmålen varken direkt eller indirekt inhyser ett särskilt starkt skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan i synnerhet. För det svenska miljöarbetet i allmänhet kan dock miljö kvalitetsmålen antas vara av större betydelse genom sin samordnande karaktär. Att miljö kvalitetsmålen ej utgör ett starkt skydd för grunda vikar kan förklaras med att de dels ej är rättsligt bindande, dels att de ej innehåller åtgärder som riktar sig mot aktiviteter, påverkan, statusförändring eller inverkan. Snarare är miljö kvalitetsmålen, precis som målregeln i 1 kap. 1 § miljöbalken, av mer vägledande och samordnande karaktär. Miljö kvalitetsmålens betydelse för svenskt miljöskydd i allmänhet är dock en annan fråga.

4.2.3 Sammanfattning

Miljöbalkens mål och de svenska miljö kvalitetsmålen innebär inte direkt ett stärkt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detta kan förklaras med att de bland annat är allmänt hållna och snarare riktar sig mot drivkrafter och övergripande samordning än rättsligt bindande krav eller förbud på aktiviteter (verksamheter och åtgärder), påverkan, statusförändring eller inverkan. Målregeln och de svenska miljö kvalitetsmålen bidrar dock till ett generellt stärkt miljöskyddsfokus vilket i längden är positivt även för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

4.3 Allmänna hänsynsregler

4.3.1 Tillämpningsområde

I 2 kap. miljöbalken återfinns de allmänna hänsynsreglerna som syftar till att minska negativa effekter av verksamheter och åtgärder. Begreppen *verksamhet* respektive *åtgärd* finns inte definierat i lagtexten. I förarbetena anges dock att en åtgärd, till skillnad från en verksamhet, är av “momentan art”.¹⁶⁷ Motsatsvis innebär detta att en verksamhet bör betraktas som en aktivitet förknippad med varaktighet - det vill säga antingen att den är kontinuerlig eller är återkommande. Framhållas ska att verksamheter till sin natur ofta är förknippat med

¹⁶⁶ Ibid., s. 71.

¹⁶⁷ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 205.

näringsverksamhet, men även verksamheter som ej utövas yrkesmässigt omfattas av bestämmelserna. Såväl nya som befintliga och avslutade verksamheter omfattas. Ansvar för avslutade verksamheter är dock begränsat endast till skada eller olägenhet för miljön.¹⁶⁸

Distinktionen mellan de två begreppen, verksamhet och åtgärd, är central i sammanhanget då åtgärder som är av “försumbar betydelse i det enskilda fallet” inte omfattas av bestämmelserna i kapitlet.¹⁶⁹ Av förarbetena framgår att:

“Med åtgärder av försumbar betydelse för miljöbalkens mål avses i detta sammanhang åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler. Framför allt avses åtgärder som vidtas av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårligen kan göras. Som exempel kan nämnas val av bostad och semestersysselsättning.”¹⁷⁰

Vidare menar Lagrådet i förarbetena att tillämpningen av hänsynsreglerna för varje enskild åtgärd skulle leda till “orimliga konsekvenser för den enskilde” vilket inte kan vara avsikten med bestämmelsen trots att åtgärden skulle medföra en sådan olägenhet som framgår av målregelns första delmål (1 kap. 1 § 2 st. 1 p. miljöbalken).¹⁷¹ Detta trots att kapitlet innehåller en rimlighetsavvägning som fungerar som en säkerhetsventil för att inte medföra orimliga konsekvenser i det enskilda fallet.¹⁷² Det är således anmärkningsvärt att detta undantag, som riskerar att aktiviteter som av miljöskäl bör omfattas av hänsynsreglerna, finns i 2 kap. 1 § miljöbalken eftersom sådana “orimliga konsekvenser” för den enskilde hade kunnat undvikas genom rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Lagrådet menar dock att “den regeln emellertid inte [är] tillräcklig för att undanröja nackdelarna med att i lagtexten använda ett oprecist åtgärdsbegrepp”.¹⁷³ Samtidigt uppmärksammas i propositionen att vissa åtgärder förvisso ändock behöver regleras på grund av att “de vidtas ofta och av många” men detta bör således tolkas som att sådan påverkan ska regleras på annat sätt än genom miljöbalkens hänsynsregler.¹⁷⁴

¹⁶⁸ 2 kap. 1 § 1 st miljöbalken.

¹⁶⁹ 2 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

¹⁷⁰ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 13. Se även proposition 1997/98:45, del 1, s. 205.

¹⁷¹ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 456.

¹⁷² Angående rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken, se nedan avsnitt 4.3.7.

¹⁷³ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 456.

¹⁷⁴ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 205.

Några av de aktiviteter som förekommer i grunda vikar, som även är viktiga att reglera för att säkerställa att vikarna inte skadas, är muddring, anläggande av bryggor, anläggande av småbåtshamnar samt framförande av vattenburna transportmedel (motorbåtar, segelbåtar, vattenskotrar med mera).¹⁷⁵ Muddring samt anläggande av bryggor och småbåtshamnar faller naturligt under verksamhetsbegreppet eftersom dessa aktiviteter är av sådan varaktighet till sin natur. När privatpersoner spenderar sin semester till havs på exempelvis en motor- eller segelbåt blir det med hänsyn till förarbetenas definition av åtgärdsbegreppet dock svårare att ta ställning till huruvida detta bör omfattas av hänsynsreglerna eller ej. Enligt propositionen ska dock det avgörande vara "åtgärdens effekt på människors hälsa och miljön och inte vem som vidtar åtgärden".¹⁷⁶

Som framgår av bestämmelsen måste en bedömning göras i det enskilda fallet. Generellt kan dock påpekas att fritidsbåtar i allmänhet och motorbåtar i synnerhet medför flera typer av miljöpåverkan på de grunda kustekosystemen (ovan avsnitt 1.1.2) och med hänsyn till de grunda kustekosystemens känslighet bör sådan påverkan *inte* kunna anses vara av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Således innebär det att såväl enstaka som upprepade båtturer kan komma att omfattas av hänsynsreglerna - antingen i egenskap av åtgärd eller i vissa fall till och med verksamhet. Min mening är alltså att framförande av fritidsbåt i mycket känsliga kustmiljöer inte nödvändigtvis kan anses omfattas av de undantag som avses och närmare preciseras i propositionen. En bedömning måste dock, som redan påpekats, göras i varje enskilt fall.

Sammantaget innebär detta att mycket av den småskaliga exploateringen som idag har en stor påverkan på de grunda vikarna omfattas av hänsynsreglerna då aktiviteterna borde utgöra en verksamhet eller en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Hänsynsreglerna har således potential att skydda de grunda vikarna genom att direkt reglera de aktiviteter som orsakar fysisk påverkan i grunda vikar. Det finns dock en berättigad risk att även åtgärder som ej är av försumbar betydelse i det enskilda fallet bedöms vara av försumbar betydelse på grund av exempelvis bristande kunskap om åtgärdens påverkan och påverkans betydelse med hänsyn till miljötillståndet i övrigt.

¹⁷⁵ Se närmare avsnitt 1.1.2 ovan.

¹⁷⁶ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 205.

Hänsynsreglerna gäller, i föreskriven utsträckning, *alla* verksamheter och åtgärder. Det innebär således att de ska tillämpas oavsett om det är fråga om privatpersoner som vidtar enstaka mindre omfattande åtgärder eller om det är näringsidkare som bedriver stor verksamhet. För att säkerställa hänsynsreglernas genomförande och därmed genomslag i praktiken krävs dock kompletterande reglering i form av så kallade genomföranderegler.¹⁷⁷ Dessa är bland annat tillåtlighetsprövning, tillståndsprövning, godkännande, dispens, tillsyn samt straff och miljöstraffavgift.¹⁷⁸

Olika verksamheter och åtgärder omfattas av olika genomföranderegler, vilket innebär att alla verksamheter och åtgärder inte är föremål för exempelvis tillåtlighetsprövning, tillståndsprövning, godkännande eller dispens. Bland annat kan framförande av fritidsbåt, vilket är en av de aktiviteter som kan bidra till kumulativ fysisk påverkan i våra grunda vikar, falla utanför genomförandereglerens tillämpningsområde då det inte omfattas av exempelvis tillståndsprövning enligt miljöbalken. Hänsynsreglernas genomslag i praktiken riskerar därför att bli obefintligt på grund av brister i genomförandet. Utöver det går det inte heller att utesluta att åtgärder och verksamheter, oavsett om de är föremål för särskilda genomföranderegler eller ej, vidtas i strid med såväl genomföranderegler som hänsynsbestämmelserna. Detta innebär alltså att hänsynsreglerna – trots att de riktar sig direkt mot aktiviteterna och inte mot bakomliggande drivkrafter och därmed har god potential – kan utgöra ett otillräckligt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Givetvis är detta i sin tur även beroende av tillsyn, eftersom en stark tillsyn rimligen innebär lägre risk för otillåtna aktiviteter.

Sammanfattningsvis kan således sägas att hänsynsreglerna *ska* tillämpas på alla verksamheter samt åtgärder som ej är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Det faktiska skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan som hänsynsreglerna innebär är dock beroende av separata genomföranderegler. Som kommer presenteras nedan kan tillämpningen av hänsynsreglerna också variera med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Hänsynsreglerna innebär således ett skydd för de grunda vikarna i teorin, vilket dock riskerar gå förlorat i praktiken.

¹⁷⁷ Angående begreppet "genomföranderegler", se bland annat Michanek & Zetterberg, s. 469.

¹⁷⁸ Se nedan avsnitt 4.8.

4.3.2 Kunskapskravet

Bestämmelsen ställer krav på såväl de som bedriver eller avser bedriva en verksamhet som de som avser vidta en åtgärd att “skaffa sig den kunskap som behövs” med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön.¹⁷⁹ Kunskapskravet gäller således alla verksamheter och åtgärder men varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Generellt ställs lägre krav på privatpersoners åtgärder i det dagliga livet medan högre krav ställs på näringsidkare som bedriver större verksamheter.¹⁸⁰

Kunskapskravet innebär således ett indirekt skydd av grunda vikar mot fysisk påverkan genom att krav bland annat ställs på kunskap som är nödvändig i andra hänsynsbedömningar eller för att kunna uppfylla krav på utredningsskyldighet med mera. Kunskapen kan handla om såväl den egna verksamheten eller åtgärden som den omkringliggande miljön för att bland annat kunna bedöma vilken påverkan verksamheten eller åtgärden kan ha på exempelvis livsmiljöer för olika arter.

Eftersom kunskapskravet är långtgående (“den kunskap som *behövs*”) borde detta åtminstone för verksamheter omfatta kunskaper även om andra påverkanstryck i området och hur ytterligare påverkan från den egna verksamheten kan komma påverka miljön.¹⁸¹ Således integreras alltså även tidigare påverkan, statusförändring och inverkan i området i regleringen av aktiviteten, vilket är en förutsättning för adekvat skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan eftersom det är just den sammanlagda och inte enskilda effekten som är problematisk.

På grund av generell kunskapsbrist om havet, ekosystems resiliens och vilka konsekvenser olika påverkansfaktorer gemensamt kan innebära finns dock risk för att inhämtad kunskap är otillräcklig. Dessutom ska återigen erinras om att mindre omfattande åtgärder och verksamheter ej är föremål för lika höga kunskapskrav som större sådana – trots att de gemensamt kan ha stora negativa effekter för de grunda kustekosystemen. Inte heller omfattas åtgärder av försumbar betydelse i det enskilda fallet, vilket är problematiskt med hänsyn till att det utan tillräcklig kunskap inte går att dra en slutsats huruvida det faktiskt är

¹⁷⁹ 2 kap. 2 § miljöbalken.

¹⁸⁰ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 14.

¹⁸¹ Ibid.

en åtgärd av försumbar betydelse i det enskilda fallet eller ej då detta ställer höga krav på kunskaper om påverkanstryck och de kustnära ekosystemen.¹⁸²

4.3.3 Generellt krav på försiktighetsmått

I 2 kap. 3 § miljöbalken stadgas krav på de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att undvika skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Sammantaget innebär dessa krav att åtgärder ska vidtas för att miljömålen i 1 kap. 1 § miljöbalken ska uppnås. Tilläggas ska att kraven på försiktighetsmått gäller redan vid osäkerhet om huruvida skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma, i enlighet med försiktighetsprincipen.¹⁸³ Det är således risken för skada som är av betydelse, vilket är av stor vikt i förhållande till just kumulativ fysisk påverkan eftersom det kan råda stor osäkerhet om skador och olägenheter för miljön kan uppkomma.

Utöver krav på försiktighetsmått gäller för yrkesmässig verksamhet även krav på bästa möjliga teknik.¹⁸⁴ Att tekniken ska vara möjlig innebär att den för branschen typiskt sett ska vara ekonomiskt och tekniskt möjlig.¹⁸⁵

I förhållande till skydd av grunda vikar mot fysisk påverkan kan kravet på försiktighetsmått och bästa möjliga teknik bland annat innebära krav på åtgärder eller särskild teknik för att dämpa buller eller minska grumling vid muddring samt anläggande i vatten.¹⁸⁶ Det kan även vara fråga om utformningen på en anläggning för att exempelvis minska det skuggade området, eftersom det har påvisats ha negativa effekter på bland annat ålgräsängar. Att försiktighetsmått vidtas kan också innebära att en annars olämplig plats kan anses lämplig enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.¹⁸⁷

Liksom för övriga hänsynsregler är dock även kravet på försiktighetsmått beroende av genomförandebestämmelser vilket innebär stora risker för bristande resultat i verkligheten.

¹⁸² Möjligt är dock att detta problem framöver kommer lösas genom förbättrade och utvecklade verktyg som kan visa redan åsamkad påverkan i de grunda vikarna samt estimerar hur nya åtgärder och verksamheter kan inverka på det tilltänkta området.

¹⁸³ 2 kap. 3 § 2 st. miljöbalken.

¹⁸⁴ 2 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁸⁵ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 216.

¹⁸⁶ Med bästa möjliga teknik kan t.ex. avses teknik för att kontrollera och dokumentera undervattensbuller, jfr Svea hovrätts dom 2015-12-08 i mål nr. M 6960-14 (Skottarevet).

¹⁸⁷ Se vidare nedan avsnitt 4.3.6.

Kravet på försiktighetsmått är således ett väldigt viktigt instrument för skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan i teorin, men dess inverkan i praktiken är alltså tveksamt.

4.3.4 Lokaliseringskravet

I enlighet med lokaliseringskravet, som är ett slags försiktighetsmått, ska den plats som är lämplig väljas när mark- eller vattenområde tas i anspråk för en verksamhet eller åtgärd.¹⁸⁸ Vidare ska även platsen väljas “med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön”. Det är således en tvåstegsbedömning där man först ser till platsens lämplighet i sig, därefter att den orsakar minsta möjliga olägenhet.¹⁸⁹ Lokaliseringskravet är främst viktigt för nya verksamheter och åtgärder och är således relevant vid exempelvis anläggande av bryggor och småbåtshamnar då det aktualiseras i samband med bland annat tillståndsprövning och tillsyn.

Som ovan nämnt är det först och främst viktigt att platsen är lämplig i sig, med hänsyn till miljöbalkens mål. Vid eventuell målkonflikt kan hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken användas som vägledning i vilket intresse som ska premieras men en helhetsbedömning måste alltid göras i det enskilda fallet.¹⁹⁰ I lämplighetsbedömningen beaktas även, utöver miljöns karaktär och tillstånd, eventuella naturskydd i området.¹⁹¹ I vissa situationer kan dock vad som gör lokaliseringen olämplig åtgärdas med hjälp av försiktighetsåtgärder enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och platsen därmed anses lämplig.¹⁹²

Exempel på verksamheter eller åtgärder i grunda vikar som tar ett område i anspråk är bryggor och småbåtshamnar. Tilläggas ska att det i lämplighetsbedömningen för dessa aktiviteter även måste tas hänsyn till ökad båttrafik i, till och från det i anspråkstagna området vilket givetvis kan påverka bedömningen. Bryggor och småbåtshamnar kan på grund av naturliga skäl endast förläggas i anslutning till land och därmed i det område där grunda vikar

¹⁸⁸ 2 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁸⁹ Proposition 2005/06:182, s. 140 samt proposition 1997/98:45, del 2, s. 19. Notera att en ansökan om tillstånd kan avslås även när den särskilda platsen förvisso är lämplig i sig, men när utredningen om alternativa platser saknas eller är otillräcklig.

¹⁹⁰ Angående hushållningsbestämmelserna, se nedan avsnitt 4.4..

¹⁹¹ Ett exempel är MÖD 2007:57 där en brygga för 22 båtplatser inte fick tillstånd på grund av att påverkan på de värdefulla miljöerna inom Natura 2000-området riskerade att påverkas.

¹⁹² Proposition 1997/98:45, del 2, s. 20. Se även Skottarevet. Observera dock icke-försämringskravet enligt 5 kap. 4 § miljöbalken. Angående försiktighetsåtgärder, se ovan avsnitt 4.3.3.

återfinns.¹⁹³ Framhållas ska här dock att det inte ska göras undantag från principen trots att verksamheten i praktiken inte kan lokaliseras till någon annan plats.¹⁹⁴ Att det saknas alternativa lokaliseringar innebär alltså inte direkt att platsen kan anses lämplig, utan en bedömning måste fortfarande göras i det enskilda fallet om lokaliseringen är lämplig i sig.

Med hänsyn till de särskilda naturvärden som kan finnas i grunda vikarna kan det, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, finnas skäl att förbjuda en verksamhet med anledning av just lokaliseringskravet. Så kan exempelvis vara fallet när naturmiljön antingen är helt orörd eller när den redan är exploaterad till ekosystemets yttersta kapacitet och ytterligare verksamheter eller åtgärder i området skulle leda till stora rubbningar eller till och med kollaps av ekosystemet.

Sammanfattningsvis innebär således lokaliseringskravet ett skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan på så vis att verksamheter och åtgärder som tar område i anspråk kan vara otillåtna om platsen ej är lämplig. Skyddet är alltså av störst betydelse i fråga om konstruktioner i vatten och då i samband med tillstånds- respektive anmälningsförfarandet.¹⁹⁵ Trots att bestämmelsen direkt siktar in sig på aktiviteter som kan orsaka kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar är risken att bedömningen blir missvisande eller rent av felaktigt på grund av svårigheter att identifiera risker, potentiell påverkan och effekter därefter – särskilt vad gäller mindre anläggningar, såsom en enstaka brygga, trots att effekten av dessa tillsammans kan vara förödande.

4.3.5 Rimlighetsavvägningen

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska kraven på försiktighetsmått som ovan redovisats endast tillämpas "i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem" där hänsyn ska tas särskilt till nyttan av försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för dem. Bestämmelsen aktualiseras alla de gånger som hänsynskraven tillämpas vilket innebär att en skälighetsavvägning ska göras i varje enskilt fall.

¹⁹³ Det finns även djupa områden intill land som kan användas för dessa ändamål. Dessa platser är dock sällan lika skyddade och kräver därför andra tekniska lösningar för att göra platsen lämplig utifrån ett bad- eller båtförvaringsperspektiv.

¹⁹⁴ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 219.

¹⁹⁵ Se mer om tillstånds- respektive anmälningsförfarandet nedan i avsnitt 4.7.

Att kraven sänks på grund ska dock endast utgöra undantagsfall, vilket framgår av användningen av begreppet "orimligt". Miljöbalkens övergripande mål är av central betydelse och kraven bör "inte sättas lägre än att allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall uppnås".¹⁹⁶ Således bör en relativt stor diskrepans mellan nyttan av försiktighetsmåten och kostnaderna krävas för att det ska anses orimligt att uppfylla kraven på försiktighetsmått.

Framhållas ska dock att det inte är möjligt att minska kraven på försiktighetsmått om det skulle innebära att "vattenmiljön försämrans på ett otillåtet sätt" eller om det "har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm" vilket följer direkt av det i miljöbalken införda försämringsförbudet.¹⁹⁷ Detta innebär således ett starkare skydd av grunda vikar för de fall det finns beslutade gränsvärdesnormer som riskeras av en verksamhet eller åtgärd.¹⁹⁸

Sammanfattningsvis är rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken en potentiell svag länk i hänsynsreglerna eftersom det öppnar upp för minskat skydd om det med hänsyn till kostnad och nytta anses orimligt. Detta just eftersom påverkan i varje enskilt fall, för sådana aktiviteter som normalt orsakar kumulativ fysisk påverkan, riskerar att framstå som så pass liten att skulle anses orimligt att kräva försiktighetsmått enligt 2 kap. miljöbalken. Såsom bestämmelsen är utformad med direkt koppling till miljöbalkens mål samt att de krav som ställs enligt 5 kap. 4-5 §§ miljöbalken är absoluta kunde tänkas att risken för ett försvagat skydd skulle minskas. Som framgått av avsnitt 3.2 samt vad som även kommer presenteras nedan i 4.5 är så dock inte fallet.

4.3.6 Avhjälpanderegeln

Den som genom verksamhet eller åtgärd medfört skada eller olägenhet för miljön är i enlighet med 2 kap. 8 § miljöbalken ansvarig för att denna avhjälpas i den omfattning som kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. Bestämmelsen ger således uttryck för principen "förorenaren betalar".¹⁹⁹ Det är relevant att lyfta bestämmelsen här då även reparation kan

¹⁹⁶ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 232. Även de av riksdagen beslutade miljömålen "skall vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmåts eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön", proposition 1997/98:45, del 2, s. 24.

¹⁹⁷ 2 kap. 7 § 2 st. miljöbalken jämte 5 kap. 4 § miljöbalken. Se avsnitt 3.2 ovan angående försämringsförbudets ursprung.

¹⁹⁸ Se mer om gränsvärdesnormer nedan i avsnitt 4.5.

¹⁹⁹ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 234

innebära ett skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan dels genom att verka avskräckande, dels genom att avhjälpande av en miljökada även kan förhindra fortsatt eller framtida skada.

Bestämmelsen är således riktad mot inverkan som orsakats av en aktivitet som inneburit en påverkan och en statusförändring. I relation till skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan kan sådant avhjälpande bland annat bestå i restaurering av ålgräsängar som kan ha skadats exempelvis på grund av muddring. Sådant restaureringsarbete har bland annat framhållits som “viktiga åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet [Hav i balans]”.²⁰⁰ Dessutom relaterar två av åtgärderna i åtgärdsprogrammet för havsmiljön direkt till restaurering av grunda vikar, nämligen restaurering av marina miljöer respektive ålgräs.²⁰¹ Att ha i åtanke är dock att restaurering förvisso kan ha goda effekter, men att erfarenheten av restaurering i havsmiljö är begränsad samt att det som en tumregel är mindre kostsamt att förhindra ekologiska skador än att genomföra restaurering i efterhand. Dessutom är en förutsättning för fungerande restaurering att de aktiviteter och påverkanstryck som orsakat skadan måste vara åtgärdade dessförinnan.²⁰²

Tilläggas ska att vid kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar är det tänkbart att flera olika verksamhetsutövare tillsammans orsakat den skada som ska avhjälpas. Om flera verksamhetsutövare är ansvariga för en orsakad skada svarar de solidariskt för dess avhjälpande.²⁰³ Således är det inte nödvändigt att en person ensam ansvarar för en skada för att ansvar ska kunna utkrävas, utan i enlighet med principen att förorenaren betalar blir samtliga förorenare i så fall ansvariga.

Sammanfattningsvis kan alltså kravet på avhjälpande innebära ett skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Eftersom det dock riktar sig mot inverkan och inte de ursprungliga drivkrafterna eller skadliga aktiviteterna kan det inte ensamt innebära ett adekvat skydd av de grunda vikarna utan bör snarare ses som ett komplement för de, förhoppningsvis, enskilda fall när skada uppkommer.

²⁰⁰ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, s. 35.

²⁰¹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20, ÅPH 30 samt ÅPH 31.

²⁰² Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, s. 80.

²⁰³ 10 kap. 6-7 §§ miljöbalken.

4.3.7 Sammanfattning

Sammanfattningsvis utgör de allmänna hänsynsreglerna ett grundläggande skydd av grunda vikar mot verksamheter och åtgärder som kan riskera att skada naturen genom att ställa krav på olika typer av försiktighetsåtgärder; kunskap, försiktighet, bästa möjliga teknik och avhjälpande. Hänsynsreglerna har ett brett tillämpningsområde eftersom de gäller alla verksamheter samt åtgärder som ej är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Undantaget för de i enskilda fallet försumbara åtgärderna är dock en brist i skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detta eftersom de allmänna hänsynsreglerna då inte kan användas gentemot de åtgärder som förvisso var för sig ej är särskilt omfattande men som tillsammans kan ha en mycket stor påverkan på de grunda kustekosystemen – vilket är just kärnan i problematiken med kumulativ fysisk påverkan.

Positivt för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är att de allmänna hänsynsreglerna åtminstone i viss mån tar hänsyn till naturens tillstånd. Detta möjliggör att bland annat lokalisering och försiktighetsåtgärder utformas även med hänsyn till verksamheter eller åtgärder som redan tidigare påverkat området. Detta gäller dock endast i den omfattning det är ekonomiskt och tekniskt möjligt att vidta försiktighetsmått, vilket således "försvagar" miljöskyddet.

Trots hänsynsreglernas räckvidd är de dock begränsade på så vis att de är beroende av andra genomföranderegler för att få genomslag i praktiken. Utan tillståndsprövningar, tillsyn med mera blir således reglerna verkningslösa. Det faktiska skyddet är således avhängigt genomförandereglerna.²⁰⁴

I teorin framstår det alltså som att de allmänna hänsynsreglerna innebär ett relativt gott skydd för miljön i allmänhet. Skyddet för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan i synnerhet befaras alltså vara mycket vekare på grund av att just åtgärder av försumbar betydelse i det enskilda fallet ej omfattas. I praktiken är det också tveksamt vilket genomslag bestämmelserna faktiskt får på grund av svårigheter att identifiera sådana relativt små skador – till skillnad från mer omfattande åtgärder eller verksamheter där dess potentiella påverkan är mycket tydligare.

²⁰⁴ Angående genomförandereglerna, se nedan avsnitt 4.8.

4.4 Hushållningsbestämmelser

4.4.1 Tillämpningsområde

Bestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken utgör ett grundläggande regelverk för användningen av mark- och vattenområden genom att ge ledning för vilka intressen som ska prioriteras inom olika områden. Således riktar sig bestämmelserna indirekt mot aktiviteter genom att styra var dessa kan eller bör företas och ej. Bestämmelserna aktualiseras, precis som de allmänna hänsynsreglerna, vid bland annat prövning av tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter eller vid beslut om dispens från olika typer av naturskydd. Hushållningsbestämmelserna är även aktuella vid ärenden som regleras enligt andra regelverk, till exempel plan- och bygglagen.²⁰⁵

Vad gäller prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 eller 11 kap., tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt vissa anmälningsärenden ska dock hushållningsbestämmelserna endast tillämpas vid *ändrad* markanvändning vilket innefattar nya verksamheter men ej redan pågående markanvändning.²⁰⁶

Av 3 kap. miljöbalken framgår de grundläggande hushållningsbestämmelserna som är av mer allmän karaktär då de gäller för olika typer av mark- och vattenområden som återfinns i hela landet. 4 kap. miljöbalken innehåller i stället särskilda hushållningsbestämmelser som gäller för vissa i lagtexten angivna särskilt utpekade geografiska områden.

4.4.2 Grundläggande hushållningsbestämmelser

Utgångspunkten är att mark- och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är *mest lämpade* för med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov.²⁰⁷ Användning som “medför en från allmän synpunkt god hushållning” ska ges företräde. Här ska en “avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål”.²⁰⁸ Att ha i åtanke är att målregeln i 1 kap. 1 § miljöbalken givetvis tillämpas även här och på så vis ger vägledning avseende vilka intressen som premieras.

²⁰⁵ Se närmare nedan i avsnitt 4.9 om plan- och bygglagen.

²⁰⁶ 2 kap. 6 § 2 st. miljöbalken.

²⁰⁷ 3 kap. 1 § miljöbalken.

²⁰⁸ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 29.

Bestämmelsen kan fungera som ett komplement till de situationer som ej faller under någon av kapitlets andra bestämmelser eller läsas tillsammans med de andra bestämmelserna och ge ledning i tillämpningen därav. Vad gäller tillämpningen ska även nämnas att länsstyrelsen respektive “tillämpande myndighet” bär ansvar för att, vid bland annat miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser, 3-4 kap. miljöbalken beaktas samt även kommentera lämpligheten av ett fattat beslut med hänsyn till just hushållningsbestämmelserna.²⁰⁹

Vidare föreskrivs i kapitlet att områden som är opåverkade, eller åtminstone endast obetydligt påverkade, av exploateringsföretag och ingrepp ska så långt som möjligt skyddas.²¹⁰ I en undersökning från 2019 har det dock framkommit att mindre än hälften av vågskyddade grundområden är opåverkade av kustexploatering, vilket avsevärt minskar tillämpningsområdet för detta rättsliga skydd i grunda vikar.²¹¹ Det “utökade” skyddet gäller dock även de områden som är “särskilt känsliga från ekologisk synpunkt” vilket bland annat innefattar områden med känsliga ekosystem eller områden med utrotningshotade arter och således kan grunda vikar erhålla ett mer omfattande skydd på så vis.²¹²

Områden av betydelse för yrkesfisket ska även de så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan försvåra näringens bedrivande, medan områden som är utpekade som riksintresse för yrkesfisket ska skyddas mot sådana åtgärder.²¹³ Även fast yrkesfiske ej bedrivs i de grunda vikarna är de grunda vikarna, som tidigare nämnt, av stor betydelse för produktionen av kommersiella fiskarter och därmed bör detta skydd gälla även för de grunda vikarna. Eftersom aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan på de grunda kustekosystemen också kan innebära sådant påtagligt försvårande av yrkesfiskets bedrivande innebär bestämmelsen ett indirekt skydd för de grunda vikarna mot sådan påverkan.²¹⁴

Såväl mark- som vattenområden och fysisk miljö i övrigt som “har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet” ska även de så långt det är möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller

²⁰⁹ Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, 3 § och 5 §.

²¹⁰ 3 kap. 2 § miljöbalken.

²¹¹ Törnqvist m.fl. samt Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, s. 24. Se även avsnitt 4.6.4 angående biotopskyddsområde i relation till detta.

²¹² 3 kap. 3 § miljöbalken.

²¹³ 3 kap. 5 § miljöbalken.

²¹⁴ Att försvårandet ska vara “påtagligt” innebär att åtgärden ska ha en bestående negativ inverkan eller tillfällig mycket stor negativ inverkan, se proposition 1997/98:45, del 2, s. 30 och proposition 1985/86:3, s. 155.

kulturmiljön.²¹⁵ Sådana områden som är av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv ska skyddas mot sådana åtgärder. Bevarandevärdet kan grunda sig i exempelvis rikt fågelliv eller ovanligt flora (naturvärde) eller goda möjligheter till bad och båtliv (friluftslivet).²¹⁶ Förvisso är intressena till viss del förenliga med varandra eftersom ett gott friluftsliv som utgångspunkt förutsätter en välmående natur. Däremot kan det uppstå konflikter eftersom det ur ett naturskyddsperspektiv kan bli problematiskt när friluftslivet förutsätter aktiviteter som stör naturvärdena genom bland annat fysisk påverkan; till exempel badplatser, bryggor och småbåtshamnar.

När det uppstår konflikter mellan olika intressen ska en avvägning göras mellan dessa, vilket följer av formuleringen “så långt möjligt” som återkommer i samtliga bestämmelser. Hur denna avvägning ska göras är ej klart, men bedömningen ska göras i ljuset av 1 kap. 1 § miljöbalken. Notera dock att en sådan avvägning ej ska göras när ett riksintresse berörs, eftersom det “skall skyddas”. Om två eller fler motstridiga riksintressen aktualiseras gäller även här att en avvägning ska göras där företräde ges “det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet eller den fysiska miljön i övrigt”.²¹⁷

Vad gäller potentiella konflikter mellan just bevarande av naturvärde och friluftsliv måste givetvis en bedömning göras i varje enskilt fall. Generellt kan dock sägas att naturvärdena borde premieras, då dessa återfinns i målregeln till skillnad från friluftslivet.²¹⁸ I praktiken finns det dock en stor risk att naturvärdena, och därmed skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, får stå tillbaka till fördel för friluftslivet eftersom båda intressena ska skyddas “så långt som möjligt”. Att uppföra en brygga kommer förvisso att inkräkta på naturvärdena men i det enskilda fallet riskerar det intresset att framstå som mycket litet i förhållande till allmänhetens intresse av friluftsliv och det skulle därför inte anses motiverat att avstå från bryggan. Dispens från strandskydd har dock nekats för en brygga i område som var av riksintresse för både det rörliga friluftslivet och för sina natur- och kulturvärden med hänvisning till att bryggan dels kunde hindra eller avhålla allmänheten från att beträda området, dels väsentligt försämra livsvillkoren för djur och växter.²¹⁹

²¹⁵ 3 kap. 6 § miljöbalken.

²¹⁶ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 32.

²¹⁷ 3 kap. 10 § miljöbalken.

²¹⁸ Se närmare 1 kap. 1 § 2 st. 1-4 p. miljöbalken.

²¹⁹ Se MÖD 2011:29 och SOU 2020:78, *Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd*.

Totalförsvaret ska *alltid* ges företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Detta innebär således att natur- och kulturvärden alltid får stå åt sidan om ett område behövs för en anläggning för att totalförsvaret ska kunna upprätthålla landets fastlagda försvarsgrad.²²⁰ I nuläget är bland annat flera militära skjutfält belägna vid kusten trots att dessa områden kan inneha stora naturvärden som annars bör skyddas.²²¹ I vilken utsträckning detta försvagar skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan går inte att svara på på grund av bristande information om de militära aktiviteter som företas inom områdena.

4.4.3 Särskilda hushållningsbestämmelser

I 4 kap. miljöbalken regleras de särskilda hushållningsbestämmelserna som pekar ut specifika geografiska områden som är av riksintresse, vilket avser områden med särskilda natur- och kulturvärden.²²² Detta kan bland annat vara områden av särskilt intresse för turism- och friluftsliv, orörda kuster och skärgårdar, fjällområden med stora bevarandevärden, vattenområden, nationalstadsparker samt särskilda skydds- och bevarandeområden.²²³

Endast om det inte finns något hinder i 4 kap. 2-8 §§ miljöbalken samt det kan ske på ett sätt som “inte påtagligt skadar” områdenas natur- och kulturvärden får exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön komma till stånd. Undantaget är dock utvecklingen av befintliga tätorter samt det lokala näringslivet och totalförsvaret.²²⁴

Av relevans för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är att stora delar av Sveriges kust och skärgård är utpekade som riksintresse för både natur- och kulturvård.²²⁵ Detta gäller dock främst intressen för turismen och friluftslivet – vilket alltså inte direkt avser bevarande på grund av naturvärdena i sig och därmed inte heller innebär något direkt skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Framhållas ska dock att för de områden som är utpekade som både riksintresse och som Natura 2000-område gäller ett ännu starkare skydd eftersom tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder över huvud taget ska få företas där.²²⁶ Sammantaget innebär detta alltså att dessa utpekade områden åtnjuter ett

²²⁰ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 35. Se även proposition 1985/86:3, s. 77.

²²¹ Se exempelvis Försvarsmakten, *Skjutfält och avlysningar*.

²²² 4 kap. 1 § miljöbalken.

²²³ 4 kap. miljöbalken.

²²⁴ 4 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

²²⁵ 4 kap. 2-4 §§ miljöbalken.

²²⁶ 4 kap. 8 § miljöbalken. Se även nedan avsnitt 4.6.6 angående Natura 2000-områden.

särskilt skydd mot exploatering och annan påverkan till förmån för turismens och friluftslivets intressen, vilket indirekt kan innebära ett skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

Som nämnts ovan kan dock friluftslivets intressen vara motstridiga naturbevarandet och skyddet är således ej absolut på något vis. Så är fallet bland annat när friluftslivets intressen förutsätter ingrepp i naturmiljön, vilket då sker på bekostnad av just naturbevarandet – exempelvis vid anläggande av bryggor eller andra konstruktioner i eller ovanför vattnet som därmed bidrar till kumulativ fysisk påverkan i de grunda vikarna.

4.4.4 Sammanfattning

Såväl de grundläggande som de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken aktualiseras bland annat vid frågor om lokaliseringen av verksamheter enligt 2 kap. 6 § miljöbalken i samband med exempelvis tillståndsprövningar och har därför potential att stärka skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

I sin helhet innebär bestämmelserna att mark- och vattenområden ska användas till vad de är mest lämpade till där avvägningar i såväl lagtext som vid tillämpningen av densamma görs mellan natur- och kulturvärden å ena sidan och allmänintresset av exploatering å andra sidan. Samtliga bedömningar ska göras i ljuset av målregeln i 1 kap. 1 § miljöbalken och naturvärden bör således tillmätas stor betydelse. Dessutom är vissa geografiska områden särskilt utpekade som riksintresse med anledning av deras natur- och kulturvärden.

Sammantaget medför hushållningsbestämmelserna ett generellt skydd av grunda vikar, eftersom det ekologiska värde som dessa i allmänhet besitter premieras. Detta ges även till uttryck genom de särskilda hushållningsbestämmelserna där vissa kustområden ges ett särskilt starkt skydd. Det skydd som hushållningsbestämmelserna tillhandahåller är alltså väldigt vagt och det försvagas ytterligare av de generella undantag som finns.²²⁷ Utöver det kan intressen för naturbevarande behöva stå tillbaka när konflikt uppstår med friluftslivets intressen – eftersom det finns risk för att inrättandet av en enskild brygga ej anses tillräckligt inkräktande på naturmiljön för att stoppas, när den samtidigt är mycket värdefull för just

²²⁷ 4 kap. 1 § miljöbalken.

friluftslivet. Dessutom aktualiseras bestämmelserna i praktiken endast vid särskilda ärenden enligt miljöbalken vilket innebär att dess tillämpning blir mycket begränsad.

4.5 Miljökvalitetsnormer

4.5.1 Inledning

Miljökvalitetsnormer är ett rättsligt instrument som utgår från miljön (reaktören) och inte aktiviteterna (aktörerna), genom att sätta gränser för vilken kvalitet miljön ska ha.²²⁸ Enligt förarbetena ska just den godtagbara miljökvaliteten fastställas “enbart utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden”.²²⁹ Observera dock att både tekniska och ekonomiska förhållanden kan “ha betydelse för *vilka åtgärder* som bör vidtas”.²³⁰

Miljökvalitetsnormerna härstammar i stort från EU-rätten. Ramvattendirektivet har här varit särskilt centralt vad gäller vattenrelaterade miljökvalitetsnormer – även kallade vattenkvalitetsnormer.²³¹ På nationell nivå regleras miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken och kan utfärdas antingen för hela eller delar av landet och kan avgränsas geografiskt eller för vissa typer av områden.²³² Svenska miljökvalitetsnormer kan utfärdas av regeringen för att uppfylla de svenska miljökvalitetsmålen.²³³ Miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges EU-medlemskap kan regeringen utfärda själv eller delegera till myndighet att utfärda, vilket på vattenmiljöområdet överlåtits till Havs- och vattenmyndigheten.²³⁴

Det finns fyra typer av miljökvalitetsnormer: gränsvärdesnormer, målsättningsvärden och riktvärden, bioindikatorer samt “de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”.²³⁵

Gränsvärdesnormer är rättsligt bindande, det vill säga de *får* inte överskidas. Dessa normer kan bestå av “föroreningsnivåer eller störningsnivåer”, vilket avser den miljökvalitet som ska

²²⁸ Miljökvalitetsnormer utgör således en åtgärd som är riktad mot aktiviteter för att undvika att påverkan och statusförändring sker med negativ inverkan på miljön.

²²⁹ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 42.

²³⁰ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 42.

²³¹ Angående ramvattendirektivet, se ovan avsnitt 3.2.

²³² 5 kap. 1 § miljöbalken jämte proposition 1997/98:45, del 2, s. 42.

²³³ 5 kap. 1 § 1 st. miljöbalken. Se även proposition 1997/98:45, del 2, s. 42.

²³⁴ 5 kap. 1 § 2 st. miljöbalken samt vattenförvaltningsförordning (2004:660).

²³⁵ 5 kap. 2 § miljöbalken.

finnas (och inte vad som är tillåtet att släppa ut).²³⁶ Enligt lagtextens lydelse är toleransnivån vad gäller riskerna lägre för människan än för miljön.²³⁷ Även *målsättningsvärden* och *riktvärden* kan bestå av angivna nivåer, som till skillnad från gränsvärdesnormerna inte *bör* överskridas. I stället gäller att värdena “skall eftersträvas” samt inte bör överskridas respektive underskridas. Normer med *bioindikatorer* avser istället “förekomst i yt- eller grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön”. Sist har vi även andra krav som följer av EU-medlemskapet vilket avser miljö kvalitetsnormer som följer av EU-rätten som ej kan hänföras till någon av de andra tre kategorierna.

4.5.2 Allmänt om genomförandet av miljö kvalitetsnormer

Miljö kvalitetsnormernas genomförande regleras både direkt genom miljö balken och genom andra författningar.²³⁸ Tillämpningen och genomförandet skiljer sig därför åt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Gemensamt för alla situationer är att den faktiska tillämpningen av miljö kvalitetsnormer är komplex, bland annat för att miljö kvalitetsnormen i sig inte är handlingsdirigerande och inte heller anger någon ansvarsfördelning om normen överskrids och därmed saknar direkt rättsverkan mot enskilda. Dessutom är det faktiska samspelet mellan aktörer och reaktörer mycket svåröverskådligt och inte sällan är det flera verksamhetsutövare som tillsammans orsakar att en norm inte efterföljs.²³⁹ Så kan exempelvis vara fallet vid kumulativ påverkan i grunda vikar, vilket gör att det trots skarp reglering kan vara svårt att stoppa enskilda verksamheter eller åtgärder.

Ansvar för genomförandet av miljö kvalitetsnormer ligger på myndigheter och kommuner.²⁴⁰ Enskilda har således inget direkt ansvar att följa miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitetsnormerna är inte direkt knutet till några straffrättsliga sanktioner. Däremot blir enskilda indirekt bundna av dessa när domstolar och myndigheter grundar sina beslut och krav gentemot enskilda på miljö kvalitetsnormer. Att hänsyn ska tas till miljö kvalitetsnormer framgår bland annat av bestämmelser i 2 kap. miljö balken. Miljö kvalitetsnormer blir således

²³⁶ Michanek & Zetterberg, s. 176.

²³⁷ Jämför “utan fara för olägenheter av betydelse” med “utan fara för påtagliga olägenheter”. Miljön är således sämre skyddad än människors hälsa.

²³⁸ Exempelvis ska miljö kvalitetsnormer även följas vid planläggning, prövning av bygglov m.m. Se 2 kap. 10 § plan- och bygglagen.

²³⁹ Michanek & Zetterberg, s. 177.

²⁴⁰ 5 kap. 3 § miljö balken.

aktuella för enskilda vid exempelvis tillståndsprovning av ny eller ändrad verksamhet, omprovning av äldre tillstånd och villkor samt vid anmälningsärenden och tillsyn i övrigt. I vissa situationer är det lämpligast med individuella krav eller förelägganden, men även generella föreskrifter kan aktualiseras.

4.5.3 Vattenkvalitetsnormer: genomförande av miljökvalitetsnormer mot enskilda

Som ovan nämnt är Havs- och vattenmyndigheten bemyndigad att meddela föreskrifter på vattenförvaltningsområdet, bland annat vad avser kartläggning och analys av ytvatten, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten, övervakning av ytvatten samt klassificering och meddelande av miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.²⁴¹

I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten²⁴² framgår bland annat bedömningsgrunder för konnektivitet, bottenfauna och syrebalans i kustvatten.²⁴³ Dessa bedömningsgrunder används för bedömning av de kvalitetsfaktorer som ligger till grund för klassificering av ytvattnets ekologiska status. I enlighet med försämringsförbudet, som följer av såväl ramvattendirektivet som miljöbalken, får en försämring av vattenkvalitén avseende en kvalitetsfaktor ej ske.²⁴⁴ Detta innebär att en åtgärd eller verksamhet som innebär en försämring av någon bedömningsgrund ej kan tillåtas om denna försämring även innebär försämring av någon av kvalitetsfaktorerna.²⁴⁵

Av EU-rätten med tillhörande praxis framgår dock inte om denna bedömning av statusförsämring av enskilda kvalitetsfaktorer ska göras med hänsyn till vattenförekomsten som helhet eller om en lokal bedömning kan göras.²⁴⁶ I svensk rätt har dock fastslagits att bedömningen ska utgå från vattenförekomsten i sin helhet.²⁴⁷ Tillåtligheten av en aktivitet enligt försämringsförbudet är således inte enbart beroende av aktivitetens lokala påverkan utan också på storleken av den vattenförekomst i vilken den är lokaliserad – eftersom även en mycket stor lokal påverkan kan framstå som obefintlig i ett större geografiskt område. Trots stor lokal fysisk påverkan som riskerar allvarliga konsekvenser för ekosystemet i den

²⁴¹ Se närmare Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter: HVMFS 2017:20, HVMFS 2015:34, HVMFS 2015:26 och HVMFS 2019:25.

²⁴² HVMFS 2019:25

²⁴³ HVMFS 2019:25, bilaga 3, p. 8, bilaga 4, p. 1 och bilaga 5, p. 3.

²⁴⁴ 5 kap. 4 § miljöbalken samt avsnitt 3.2 ovan. Trots att dessa kvalitetsfaktorer ej formellt utgör gränsvärdesnormer är de ändå rättsligt bindande genom 5 kap. 4 § miljöbalken.

²⁴⁵ Se ovan avsnitt 3.2.

²⁴⁶ Michanek & Zetterberg, s. 182.

²⁴⁷ MÖD 2017:21.

enskilda grunda viken kan det alltså accepteras enligt försämringsförbudet och återigen riskerar vad som framstår som ett mycket starkt skydd i teorin vara av betydligt mindre betydelse i praktiken.

Tilläggas ska även att försämringar av enskilda kvalitetsfaktorer inom en statusklass inte är förknippat med någon rättsföljd, vilket ytterligare försvagar skyddet.²⁴⁸ Dessutom gäller enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, att de tre kvalitetsfaktorerna som ligger till grund för ekologisk status ej ska vägas samman samtidigt för att få fram den ekologiska statusen, utan bedömningen sker i flera steg. Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, som är den kvalitetsfaktor som bör ha starkast koppling till kumulativ fysisk påverkan, ska beaktas först efter det att de biologiska respektive fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorerna setts över.²⁴⁹ Denna ordning baserar sig på att de biologiska kvalitetsfaktorerna anses väga tyngst enligt direktivet.²⁵⁰ Vidare innebär detta att de hydromorfologiska faktorerna endast beaktas i vissa fall samt att de endast kan försämra den ekologiska statusen från hög till god.²⁵¹ Detta innebär för närvarande att det i Sverige till synes ej är uttryckligen otillåtet med en försämring som ej orsakar försämring av statusklassificeringen.²⁵² Detta har av bland annat Olsen-Lundh och Gipperth pekats ut som att Sverige inte på ett tillräckligt sätt införlivat försämringsförbudet i svensk rätt.²⁵³

För de åtgärder och verksamheter som orsakar kumulativ fysisk påverkan på grunda vikar i strid med försämringsförbudet gäller dessutom att prövningsmyndigheter i första hand ska kräva de försiktighetsmått som behöver enligt 2 kap. 2-6 §§²⁵⁴ miljöbalken respektive tillsynsmyndigheter förelägga om sådana långtgående försiktighetsmått, i syfte att motverka sådan försämring.²⁵⁵

²⁴⁸ Olsen-Lundh, s. 324.

²⁴⁹ HVMFS 2019:25, 2 kap. 2 §.

²⁵⁰ Ramvattendirektivet, bilaga V, tabell 1.2.

²⁵¹ Olsen-Lundh, s. 294-295.

²⁵² Olsen-Lundh, s. 324.

²⁵³ Se bl.a. Olsen-Lundh, s. 324-325 och Ekelund-Entson & Gipperth, s. 32. Se även Michanek & Zetterberg, s. 190.

²⁵⁴ Uttrycket "som behövs" innebär att försiktighetsmått som är strängare än bästa möjliga teknik kan krävas, se 5 kap. 4 § 2 st. miljöbalken.

²⁵⁵ 26 kap. 9 § miljöbalken. Notera att det krävs en godkänd miljökonsekvensbeskrivning för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till detta.

4.5.4. Sammanfattning

I teorin innebär regleringen av miljö kvalitetsnormer ett stort skydd för de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan tack vare det stränga försämringsförbudet. Det är myndigheterna som ansvarar för att miljö kvalitetsnormerna efterlevs och enskilda blir därför indirekt bundna av bestämmelserna genom tillämpning vid bland annat tillståndsprovning, tillsyn och omprovning.

Däremot är det tveksamt huruvida miljö kvalitetsnormerna i praktiken över huvud taget kan innebära något skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Detta främst på grund av att försämringsförbudet i nuläget utgår från vattenförekomster som helhet, vilket innebär att även stor lokal kumulativ fysisk påverkan kan tillåtas på grund av att det inte inverkar på den större avgränsade vattenförekomsten.

4.6 Områdesskydd

4.6.1 Inledning

Områdesskydd är en typ av naturskydd som i svensk rätt främst regleras genom 7 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i kapitlet syftar i första hand till att skydda olika naturvärden inom ett specifikt mark- eller vattenområde. Syftet måste dock inte vara begränsat till bevarandet av särskilda naturvärden utan kan även vara att genom aktiva åtgärder återskapa eller förbättra ett miljötillstånd.²⁵⁶

Generellt kan även sägas att förekomsten av områdesskydd kan påverka hur andra bestämmelser i balken ska tillämpas, bland annat vad gäller hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna.

De olika typerna av områdesskydd och deras betydelse för skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan presenteras var för sig nedan. För varje typ av områdesskydd presenteras även en kartstudie där data över fysisk påverkan jämförs med områdesskyddets utbredning för att identifiera brister i hur områdesskyddet som åtgärd korresponderar mot just aktiviteter och påverkan.

²⁵⁶ Michanek & Zetterberg, s. 230

4.6.2 Nationalpark

Allmänt om nationalparker

Syftet med att upprätta en nationalpark är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller åtminstone i väsentligt oförändrat skick.²⁵⁷ En nationalpark kan endast upprättas på mark- eller vattenområde som ägs av staten och beslut om skyddet fattas av regeringen, efter medgivande av riksdagen.²⁵⁸

I skrivande stund finns det trettio stycken svenska nationalparker, som omfattar flera olika landskapstyper.²⁵⁹ Av dessa nationalparker är det dock endast åtta stycken som omfattar grunda vikar i någon utsträckning; Kosterhavets nationalpark, Stenshuvud, Blå Jungfrun, Gotska Sandön, Tyresta, Ängsö, Skuleskogen samt Haparanda Skärgård.²⁶⁰ Utöver det sker i nuläget även förberedande arbete för bildande av nationalpark i bland annat Nämndöskärgården i Stockholms län.²⁶¹ Sveriges nationalparksplan innefattar även förslag till ytterligare en nationalpark under kategorin "Skärgårdar/marina landskap"; Sankt Anna.²⁶²

För nationalparker finns inget generellt eller övergripande skydd. I stället regleras skyddet för varje nationalpark separat genom föreskrifter som meddelats av regeringen eller förordnad myndighet.²⁶³ Det är Naturvårdsverket som i samråd med länsstyrelsen är bemyndigade att meddela sådana föreskrifter för vård och förvaltning av nationalparkerna samt för allmänhetens rätt att använda området samt färdas och vistas där.²⁶⁴ Detta innebär att skyddet kan anpassas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det finns dock givetvis risk att enskilda ej följer föreskrifterna, exempelvis på grund av bristande tillsyn.²⁶⁵

Kosterhavet

Sveriges första marina nationalpark inrättades 2009 i Kosterhavet och omfattar cirka 39 000 hektar varav endast 850 hektar är landområde.²⁶⁶ I Nationalparksplanen angavs i

²⁵⁷ 7 kap. 2 § miljöbalken. Det finns inget hinder mot att en nationalpark inhyser flera landskapstyper.

²⁵⁸ 7 kap. 2 § miljöbalken.

²⁵⁹ Naturvårdsverket, *Nationalparker*.

²⁶⁰ Naturvårdsverket, *Skyddad natur*. Dessutom är det endast tre av dessa som direkt avser skärgård/marint landskap (Kosterhavet, Ängsö, Blå Jungfrun).

²⁶¹ Naturvårdsverket, *Nya och utvidgade nationalparker*.

²⁶² Naturvårdsverket, (2008).

²⁶³ 7 kap. 3 § miljöbalken samt 7 kap. 30 § miljöbalken.

²⁶⁴ 4 § nationalparksförordningen (1987:938).

²⁶⁵ Sannolikt ökar risken för att enskilda ej följer föreskrifterna om tillsynen är bristande. Angående tillsyn, se mer nedan i avsnitt 4.8.2.

²⁶⁶ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2008/09: MJU19).

beskrivningen till förslaget till ny nationalpark att områdets “främsta naturvärden är knutna till den marina miljön. Här finns Sveriges artrikaste havsområde och alla de naturtyper, djur och växter som förknippas med västkusten”.²⁶⁷ Dessutom framhölls att “[d]en föreslagna nationalparken är attraktiv för friluftsliv och naturupplevelser både vid öarna längs fastlandet och i det yttersta havsbandet. Det utgör också ett av kustens mest frekventerade områden vad gäller fritidsbåtar”.²⁶⁸

Av Naturvårdsverkets föreskrifter för Kosterhavets nationalpark²⁶⁹ framgår att det är förbjudet att bland annat anlägga brygga, kaj eller båthamn; muddra, tippa eller på annat sätt skada havsbotten samt dra fram kablar och ledningar i såväl mark som vatten.²⁷⁰ Utöver det finns även särskild reglering angående rätten att färdas och vistas i nationalparken.²⁷¹ Här stadgas bland annat ett generellt förbud att dra upp eller förtöja båtar samt ankra utanför sandstränder närmare stranden än 50 meter eller förtöja och ankra på samma plats mer än två dygn i följd.²⁷²

Dessutom gäller inom nationalparkens zoner periodvis hastighetsbegränsning om max 5 knop, förbud att framföra motorfordon, förbud mot landstigning samt förbud mot ankring och använda skrapa eller andra redskap eller metoder som kan skada bottenarna.²⁷³ Från förbuden gäller generella undantag, vilka främst finns till för att möjliggöra och främja förvaltningen av nationalparken.²⁷⁴ Undantagen innebär således inte någon nämnvärd försämring av det i föreskrifterna stadgade skyddet.

Sammantaget är Kosterhavets nationalpark ett bra exempel på hur den rättsliga möjligheten att inrätta nationalparker kan användas för att skydda den marina miljön i allmänhet samt grunda vikar i synnerhet. I och med de “absoluta” förbuden som stadgas i föreskrifterna (del A-B) finns inte utrymme att göra avvägningar mellan olika intressen utan i stället står det klart att ingen sådan påverkan kan accepteras. Således minskar även risken för att icke önskvärd kumulativ fysisk påverkan uppkommer.

²⁶⁷ Naturvårdsverket, (2008), s. 64.

²⁶⁸ Ibid., s. 64.

²⁶⁹ Naturvårdsverkets författningssamling, NFS 2009:7.

²⁷⁰ NFS 2009:7, del A, 1, 3 och 8 §§.

²⁷¹ NFS 2009:7, del B.

²⁷² NFS 2009:7, del B, 10-11 §§.

²⁷³ NFS 2009:7, del B, 12-15 §§ samt 17 §.

²⁷⁴ NFS 2009:7, del C.

Att området dock kommer utsättas för fysisk påverkan går inte att utesluta. Trots att det råder en hastighetsbegränsning är denna endast tidsbegränsad till sommarmånaderna och även geografiskt begränsad till nationalparkens zon A. Det innebär således att motorfordon kan framföras med en högre hastighet övriga tider på året samt i övriga områden i nationalparken. Dessutom finns en markerad farled i zon A som är undantagen från hastighetsbegränsningen. Sammantaget innebär det att skador som bland annat fritidsbåtar är förknippade med inte fullt ut kan undvikas inom nationalparken. Framhållas ska även att vissa av de andra förbuden är begränsade till att gälla 50-100 meter från land, vilket även innebär att långgrunda vikar som sträcker sig längre ut än så endast är skyddade i viss mån.

Kartstudie

Eftersom Kosterhavets nationalpark är relativt ny är det svårt att göra några precisa uttalanden om i vilket utsträckning inrättandet av nationalparken bidragit till att minska den fysiska påverkan i Tanums och Strömstads kommuner där den är belägen. Att andelen orörd areal inom grunda exponeringsskyddade områden år 1960 jämfört med 2016 har minskat från mellan 75-84% till 65-74% ger inget rättvisande resultat eftersom nationalparken endast funnits under 7 av 56 år som omfattas av jämförelsen.²⁷⁵ Vidare går det dock att studera skillnad mellan kommunerna i Västerhavet vad gäller andel påverkad yta per kommun avseende hydrografiska villkor, morfologiska tillstånd och konnektivitet inom grunda exponeringsskyddade områden samt i djupzon 0-6 meter.²⁷⁶ Av denna jämförelse kan utläsas att påverkan i Strömstad och Tanums kommuner i allmänhet ej är mindre än i övriga kommuner i Västerhavet vilket antyder att skyddet av nationalparken åtminstone ej haft någon större effekt på påverkan under sina första år efter inrättandet.

Sammanfattning

Nationalparker kan innebära ett starkt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, bland annat genom att hastighetsbegränsningar och vistelseförbud införs i nationalparkens föreskrifter. Trots detta potentiellt starka skydd är dock nationalparker ett begränsat områdesskydd i den mening att få mark- och vattenområden uppfyller kriterierna för att en nationalpark ska kunna inrättas där. Dessutom är processerna långa och kräver flera års förberedande arbete. Att skydda samtliga grunda vikar i Sverige genom inrättande av nationalparker vore ej rimligt med hänsyn till detta.

²⁷⁵ Törnqvist m.fl., appendix G2, s. 10.

²⁷⁶ Ibid., appendix G4, s. 39-47.

Utöver det är det faktiska skyddet även beroende av vad som framgår i föreskrifterna för den enskilda nationalparken, eftersom det inte finns något "grundläggande" skydd som gäller för alla nationalparker. Denna flexibilitet är såväl en styrka som en svaghet i skyddet. I nuläget går det inte heller att utläsa att Sveriges marina nationalpark i Kosterhavet inneburit någon minskad fysisk påverkan.

Avslutningsvis ska även nämnas att föreskrifterna endast kan rikta sig till aktiviteter inom nationalparkens område. Det innebär således att aktiviteter som företas i närliggande områden som kan komma att påverka även naturen inom nationalparken inte kan behandlas inom ramen för regelverket för nationalparker.

4.6.3 Naturreservat

Allmänt om naturreservat

Naturreservat är det vanligaste områdesskyddet i Sverige och vid årsskiftet 2021/2022 fanns 5 342 stycken med en total areal på över fem miljoner hektar.²⁷⁷ Av dessa var 104 stycken marina naturreservat.

Länsstyrelser och kommuner får bilda naturreservat i syfte att "bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet".²⁷⁸ Det finns således tre alternativa grunder för att besluta om ett naturreservat. Det krävs dock vidare att detta allmänna intresse som ska ligga till grund för reservatet är starkt.²⁷⁹ Ett naturreservat kan inte bildas eller ändras i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, vilket utgör ytterligare en begränsning.²⁸⁰

Ett naturreservat kan efter beslut av länsstyrelse eller kommun helt eller delvis upphävas om det finns "synnerliga skäl".²⁸¹ Såväl upphävande som meddelande av dispens får endast göras

²⁷⁷ SCB – *Skyddad natur. 2021-12-31*, s. 26. Detta är en ökning med 1 990 naturreservat sedan 2009 när antalet naturreservat endast uppgick till 3 352 stycken, vilket motsvarar en ökning på 60%.

²⁷⁸ 7 kap. 4 § miljöbalken.

²⁷⁹ Propositionen 1997/98:45, del 2, s. 71. Bevisbördan att ett sådant "starkt allmänt intresse" föreligger ligger på länsstyrelsen respektive kommunen, RÅ 1996 ref. 40.

²⁸⁰ 7 kap. 8 § miljöbalken.

²⁸¹ 7 kap. 7 § 1 st. miljöbalken. Synnerliga skäl föreligger om en väsentlig förändring av området eller förutsättningarna för det skyddade området har skett, proposition 1997/98:45, del 2, s. 75. Så har exempelvis ansetts vara fallet när område tagits i anspråk för anläggande av järnväg (Länsstyrelsen Örebro läns beslut 2021-05-20) samt när området omfattas av inrättad nationalpark med lika starkt eller starkare skydd för den biologiska mångfalden (Länsstyrelsen Kronobergs läns beslut 2019-01-16).

om "intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning".²⁸² Eftersom upphävande endast kan aktualiseras i undantagsfall samt att då kompensation ska ske utgör bestämmelsen inget direkt försvagande av skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan som naturreservat kan erbjuda.

Till skillnad från nationalparker krävs inte att staten äger den mark som ska omfattas av områdesskyddet, vilket innebär att länsstyrelserna och kommunerna är mer begränsade vad gäller vilka föreskrifter som kan upprättas för området.²⁸³ Vad gäller såväl föreskrifter som utgör restriktioner mot att använda området på visst sätt som krav på att markägare får tåla intrång på fastigheten får länsstyrelserna respektive kommunerna endast föreskriva det som "behövs för att uppnå syftet" med naturreservatet.²⁸⁴ Föreskrifterna kan även innebära påbud till viss handling, t.ex. att ett område ska vara föremål för bete.

Det är således i grunden syftet med naturreservatet och därefter föreskrifterna som behövs för att uppnå detta syfte som sätter ramarna för vilket skydd naturreservatet kan erbjuda. På så vis är skyddet av ett naturreservat mer begränsat än det som möjliggörs genom nationalpark eftersom endast föreskrifter som behövs för att uppnå syftet kan meddelas. Samtidigt kan föreskrifterna innebära ett starkt skydd då överträdelse av sådana föreskrifter är straffbelagt.²⁸⁵

Två exempel: Stigfjorden och Örefjärden-Snöanskärgården

För att belysa hur naturreservat kan innebära skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan har två naturreservat och dess föreskrifter studerats; Stigfjorden och Örefjärden-Snöanskärgården. De två naturreservaten har valts ut för att påvisa att naturreservat kan fungera som skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan oberoende om det är beläget på väst- eller östkusten samt om det primära syftet är att skydda friluftslivet eller kust- och skärgårdslandskapet.

²⁸² 7 kap. 7 § 4 st. miljöbalken.

²⁸³ 7 kap. 5-6 §§ miljöbalken. Dessutom ska markägare innan beslut fattas föreläggas att yttra sig över beslutet i enlighet med förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., 24 §. Vid särskilt ingripande föreskrifter för markägare kan fråga om intrångsersättning samt även inlösen av fastigheten aktualiseras, 31 kap. 4 och 8 §§ miljöbalken.

²⁸⁴ 7 kap. 5-6 §§ miljöbalken. Detta skiljer sig från nationalparker där föreskrifter *får* meddelas, oavsett om de behövs för att uppnå något syfte eller ej, 7 kap. 3 § miljöbalken.

²⁸⁵ 29 kap. 2 § samt 29 kap. 2 a § miljöbalken. Se även nedan avsnitt 4.8.3.

Exempelvis i beslutet om inrättandet av Stigfjordens naturreservat, ursprungligen ett naturvårdsområde, framgår inget uttryckligt syfte med områdesskyddet – däremot kan utläsas att fjordens grunda partier, lövskogsvegetationen och goda förutsättningar för friluftslivet anses skyddsvärd.²⁸⁶ I föreskrifterna återfinns förbud att, utan länsstyrelsens tillstånd, muddra, anlägga ny brygga eller båthamn samt anordna bojförstärkning.²⁸⁷ I kommentarerna till föreskrifterna anges vidare, vad gäller muddring, att “[d]et är angeläget att inskränka muddring till ett fåtal ställen där ornitologiska och marinbiologiska värden i mindre utsträckning beröres. Underhållsmuddring till befintliga anläggningar skall givetvis icke hindras”.²⁸⁸

De aktiviteter som förbjuds i Stigfjordens naturreservat är således av sådan karaktär som normalt omfattas av tillståndsförfarandet enligt 11 kap. miljöbalken då det utgör vattenverksamhet.²⁸⁹ I praktiken innebär alltså dessa föreskrifter inget skydd utöver det som tillståndsförfarandet redan medför och är därmed ett tydligt exempel på att naturreservat inte nödvändigtvis behöver innebära särskilt skydd för det utpekade området sett ur perspektivet “skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan”, trots att områdesskyddet syftar till bland annat skydd av biologisk mångfald i de grunda marina miljöerna.

Ett kontrasterande exempel är Örefjärden-Snöanskärgården, vars övergripande syfte är att “bevara ett kust- och skärgårdslandskap med låg påverkansgrad”, där områdets “rika och omväxlande marina miljöer [...] ska bevaras i ett närmast naturligt och ostört tillstånd”.²⁹⁰ Enligt de meddelade föreskrifterna är det därför förbjudet att uppföra byggnader och anläggningar på land och i vatten, anlägga broar, dra ledningar på botten, ändra bottenpografien genom exempelvis muddring, bedriva akvakultur, ankra båt eller flotte längre än två dygn, störa djurlivet samt göra åverkan på mark och växtlighet.²⁹¹ Förbuden omfattar således handlingar som på olika sätt redan, mer eller mindre direkt, regleras av miljöbalken genom exempelvis hänsynsregler och tillståndsplikt. Genom föreskrifterna finns dock möjlighet att på ett bättre sätt skydda de grunda vikarna genom att explicit ange vad som gäller i området. Således utgör föreskrifterna ett gott komplement till miljöbalkens skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

²⁸⁶ Länsstyrelsen Göteborgs och Bohus läns beslut 1979-04-18.

²⁸⁷ Ibid., punkt A4, A5, A12 och B4.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Se mer nedan i avsnitt 4.7.

²⁹⁰ Länsstyrelsen Västerbotten läns beslut 2012-10-22, s. 2.

²⁹¹ Ibid., p. A1, A4, A5, A6, A12, C5, C7 och C8.

Kartstudie

För kommunerna Orust och Tjörn där Stigfjordens naturreservat är beläget, tillsammans med flera andra marina naturreservat, kan ses en minskning från 80-84% andel orörd areal i grunda exponeringsskyddade områden år 1960 till 65-74% år 2016. Motsvarande för Nordmaling och Umeås kommuner med bland annat naturreservaten Örefjärden-Snöanskärgården, Holmöarna och Kronören är tvärtom en ökning från 65-75% till 75-79%.²⁹² Det går även att se att objektslängden i Nordmalings och Umeås kommuner ej har förändrats avsevärt mellan 1960 och 2016, till skillnad från Orust och Tjörn där objektslängden samt antalet objekt har fördubblats.²⁹³ Dessutom kan ses att andel påverkad havsyta per kommun inom grunda exponeringsskyddade områden respektive inom djupzon 0-6 meter år 2016 i Orust och Tjörn är större än i Nordmaling och Umeå.²⁹⁴ Det går dock inte med anledning av detta och inte heller sett till utbredningen av naturreservat i Sverige som helhet jämfört med andelen påverkad havsyta att se att förekomsten av naturreservat resulterat i varken högre eller lägre påverkan än andra områden.²⁹⁵ Bland annat är koncentrationen av naturreservat högre i Stockholmsområdet (Norra Östersjön) än utanför Ångermanland (Bottenhavet) men trots det är påverkan där större.²⁹⁶

4.6.4 Biotopskyddsområde

Allmänt om biotopskyddsområden

Möjligheten att införa biotopskyddsområde tillkom för att effektivisera skyddet av särskilda viktiga biotoper, då beslutsprocessen kring naturreservat var för tidskrävande.²⁹⁷ Regeringen kan därför besluta om att införa biotopskyddsområden för “mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda”.²⁹⁸ Vad som utgör ett mindre område får givetvis avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet men tanken är om det är ett större område som behöver skyddas att ett naturreservat istället bör inrättas.²⁹⁹

²⁹² Törnqvist m.fl., appendix G2, s. 10.

²⁹³ Ibid., appendix G1, s. 8-9 och s. 24.

²⁹⁴ Ibid., appendix G4 s. 3-4, 6-7 och 9-10 jämfört med s. 39-40, 42-43, 45-46.

²⁹⁵ Ibid., appendix G4.

²⁹⁶ Naturvårdsverket, *Skyddad natur*, jämte Törnqvist m.fl. appendix G1, s. 24, appendix G2, s. 8, appendix G3, s. 5-6, 8-9, 11-12 samt appendix G4, s. 12-13, 15-16, 18-19, 21-22, 24-25, 27-28.

²⁹⁷ Michanek & Zetterberg, s. 237

²⁹⁸ 7 kap. 11 § 1 st. miljöbalken.

²⁹⁹ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 80.

Det finns två slags biotopskydd; generellt skyddade och geografiskt skyddade. De generella framgår direkt av förordningen och innefattar livsmiljöer såsom “alléer”, “stenmurar” och “åkerholmar” – dock inget med direkt anknytning till grunda vikar.³⁰⁰ Även de geografiskt skyddade områdena framgår av förordningen men för att faktiskt rättsligt skydd ska uppkomma krävs särskilt beslut av Skogsstyrelse respektive länsstyrelse eller kommun.³⁰¹ Till de geografiskt skyddade områdena tillhör explicit grunda havsvikar samt ålgräsängar och helt eller delvis avsnörda havsvikar och strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för hotade eller missgynnade arters fortlevnad.³⁰²

Biotopskydd innebär förbud mot verksamheter och åtgärder som *kan* skada naturmiljön.³⁰³ Detta gäller endast verksamheter och åtgärder inom området men gäller redan vid risk för skada – eftersom det är tillräckligt att den kan skada naturmiljön.³⁰⁴ Det är således möjligt att stoppa även aktiviteter som det råder tveksamhet kring vilket således innebär större potential att skydda områden mot kumulativ fysisk påverkan.

Det är vidare straffbelagt att skada biotoper.³⁰⁵ Från generellt skyddade biotoper undantas dock byggande av allmän väg eller järnväg enligt fastställd plan då biotopskyddet istället behandlas under samrådet där länsstyrelsen bedömer huruvida byggandet kan genomföras trots biotopskyddet.³⁰⁶ Utöver det är det även möjligt att göra undantag i det enskilda fallet, dock endast om det föreligger särskilda skäl.³⁰⁷ Det finns således stor potential för biotopskydd att skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan genom detta generella förbud mot skadande aktiviteter.

Biotopskyddsområden i Sverige

Till och med 2021 fanns drygt 8 700 biotopskyddsområden i Sverige.³⁰⁸ En övervägande majoritet utgör dock biotopskyddsområde i skog och endast 129 stycken utgör så kallat

³⁰⁰ Förordning 1998:1252 om områdesskydd enligt miljöbalken m.m, bilaga 1.

³⁰¹ Förordning 1998:1252 om områdesskydd enligt miljöbalken m.m, 7 § och 7 a § samt bilaga 3.

³⁰² Förordning 1998:1252 om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., bilaga 3.

³⁰³ 7 kap. 11 § 2 st. miljöbalken.

³⁰⁴ Jämför med försiktighetsprincipen, se ovan avsnitt 4.3.3.

³⁰⁵ 29 kap. 2 § miljöbalken.

³⁰⁶ 7 kap. 11 a § miljöbalken samt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., 8 §.

³⁰⁷ 7 kap. 11 § 2 st. miljöbalken.

³⁰⁸ Skogsstyrelsens statistikdatabas.

“övrigt biotopskyddsområde”.³⁰⁹ Endast fem av dessa återfinns i marin miljö.³¹⁰ Trots motiven bakom biotopskyddsområden och det potentiella skydd som den rättsliga konstruktionen erbjuder framstår skyddet i praktiken som mycket bristfälligt.

Enligt Naturvårdsverket uppgår troligtvis antalet grunda vikar längs Sveriges kust till flera tusen men att “endast en mycket liten andel av dessa [...] har en begränsad grad av mänsklig påverkan och som därmed uppfyller kriterierna för [biotopen grunda vikar]”.³¹¹ Detta innebär således att biotopskydd är och kommer att förbli av begränsad betydelse för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan på grund av den påverkan som redan inträffat. Regeringen har dock pekat ut biotopskyddsområde tillsammans med nationalpark och naturreservat som “basen i det formella skyddet av de värdefullaste naturområdena” vilket ändå tyder på att områdesskyddet har potential att åtminstone sätta stopp för ytterligare påverkan i redan påverkade områden.³¹² Med anledning av biotopskyddsområdenas begränsade omfattning har ingen enskild kartstudie för detta områdesskydd genomförts.

4.6.5 Strandskydd

Syftet med strandskydd är att “långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten”.³¹³ Återigen ska således flera, ibland motstående, intressen skyddas genom regleringen. Som huvudregel innebär strandskyddet ett generellt förbud mot att bygga och utföra vissa andra åtgärder vid havet, insjöar och vattendrag 100 meter från strandlinjen upp på land samt ut i vattnet.³¹⁴ Strandskyddet kan dock utökas till högst 300 meter efter beslut av länsstyrelsen “om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften”.³¹⁵

Länsstyrelsen kan upphäva ett strandskydd om det är “uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften”.³¹⁶ Denna möjlighet finns även inom område med

³⁰⁹ SCB, *Skyddad natur: 2021-12-31*, s. 6.

³¹⁰ *Ibid.*, s. 64. Till och med november 2022 har de marina biotopskyddsområdena utökats till sex stycken. De marina biotopskyddsområdena är Hjältö leror (grunda havsvikar), Sunninge sund-Sundsvik (grunda havsvikar), Jordhammarsviken (grunda havsvikar), Sandgårdets ålgräsäng (ålgräsäng), Norrviken (grund havsvik och tillhörande strandäng) och Urfjärden (grund havsvik). Se Naturvårdsverket, *Skyddad natur*, samt SCB, *Skyddad natur: 2021-12-31*, s. 29.

³¹¹ Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., bilaga 3, s. 6.

³¹² Proposition 2008/09:214, s. 64.

³¹³ 7 kap. 13 § 2 st. miljöbalken.

³¹⁴ 7 kap. 13 § 1 st jämte 14 § 1 st. och 15 § miljöbalken.

³¹⁵ 7 kap. 14 § 2 st. miljöbalken.

³¹⁶ 7 kap. 18 § 1 p. miljöbalken.

detaljplan samt vid små sjöar eller vattendrag där “områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten”.³¹⁷

De inom strandskyddet förbjuda åtgärderna är (1) uppföra nya byggnader, (2) ändra byggnader eller deras användning, (3) utföra grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten samt (4) vidta åtgärder som “väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter”.³¹⁸ Från förbuden finns dock såväl generella undantag som möjlighet till dispens i enskilda fall.³¹⁹ Ett generellt undantag som är relevant för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan gäller för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som *behövs* för fiskenäringen vilket således utgör ett potentiellt hot mot de grunda vikarna.³²⁰

Det andra generella undantaget relevant för sammanhanget gäller när verksamhet eller tillstånd har tillåtits efter viss prövning vilket kan avse exempelvis vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet.³²¹ Inom ramen för tillståndsprövningen prövas dock verksamheten som helhet där man bland annat vid lokaliseringen tar hänsyn till om området är skyddat genom t.ex. strandskydd.³²² Det sista generella undantaget innebär att byggnader, anläggningar och anordningar som utgör komplement till en huvudbyggnad kan tillåtas efter särskild förordnande av länsstyrelsen om de uppfyller vissa krav vad gäller placeringen.³²³ Inget av dessa är sannolikt av större vikt för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

Om inget av dessa generella undantag är tillämpliga kan markägare söka dispens i enskilt fall, vilket den kommunala nämnden beslutar om.³²⁴ Dispens förutsätter att det föreligger “särskilda skäl” vilket exempelvis kan vara fallet om området “redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften” eller när området på grund av väg eller annan exploatering är “väl avskilt från området närmast strandlinjen”.³²⁵ Så kan

³¹⁷ 7 kap. 18 § 2-3 p. miljöbalken. Se även nedan avsnitt 4.9 om plan- och bygglagen.

³¹⁸ 7 kap. 15 § miljöbalken.

³¹⁹ 7 kap. 16-18 h §§ miljöbalken.

³²⁰ 7 kap. 16 § 1 p. miljöbalken.

³²¹ 7 kap. 16 § 2 p. miljöbalken.

³²² 2 kap. 6 § miljöbalken jämte 7 kap. 13-18 h §§ miljöbalken. Se även ovan avsnitt 4.3.6 angående lokaliseringskravet.

³²³ 7 kap. 17 § miljöbalken.

³²⁴ 7 kap. 18 b § miljöbalken. Länsstyrelsen ska dock pröva en kommuns beslut om dispens om det finns skäl att anta att beslutet inte uppfyller de rättsliga förutsättningarna eller att det brustit i den formella handläggningen, 19 kap. 3 b § miljöbalken.

³²⁵ Michanek & Zetterberg, s. 245.

även vara fallet om området behövs för en brygga eller anläggning “som för sin funktion måste ligga vid vattnet” och “behovet inte kan tillgodoses utanför området”.³²⁶ Vad som utgör särskilda skäl finns uppräknat i ett uttömmande lista i lagtexten men trots det har Mark- och miljööverdomstolen godtagit andra skäl.³²⁷ Framhållas ska även att möjligheterna till dispens är högre inom LIS-områden,³²⁸ bland annat om en byggnad, verksamhet eller åtgärd “bidrar till utvecklingen av landsbygden”.³²⁹ Trots upphävande eller dispens ska dock ett område sparas “mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna” vilket syftar till att “säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet”.³³⁰ Dessutom ska noteras att detta endast innebär att undantag görs från strandskyddet som sådant. Andra skyddsinstrument tillämpas fortfarande, så som hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, vilket ändock kan resultera till att en verksamhet eller åtgärd ej kan tillåtas på platsen.

Kort ska nämnas att strandskyddet nyligen varit föremål för utredning som bland annat konstaterat att exploateringsstakten varierar stort i landet och att det därför inte är varken lämpligt eller möjligt att “på nationell nivå bestämma var det ska bli lättare att bygga genom lättnader i strandskyddet eller var strandskyddet ska stärkas”.³³¹ Vidare anges att strandskyddet kan behöva stärkas där “utrymmet för djur och växter minskar”.³³² Denna förstärkning av skyddet skulle enligt utredningen innebära en särskilt restriktiv tillämpning av de särskilda skälen för dispens och upphävande enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken i “vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet”.³³³ Detta kan uttryckligen innefatta grunda mjukbottnar.³³⁴ Lagförslaget som således innehöll både förslag till att stärka och försvaga strandskyddet röstades dock ned av riksdagen.³³⁵

³²⁶ 7 kap. 18 c § 3 p. miljöbalken. Notera dock att hänsynsreglerna, i den utsträckning de är tillämpliga, alljämt gäller.

³²⁷ Michanek & Zetterberg, s. 245. Bland annat har beviljats uppförande av ytterligare bostadshus, fritidshus och bastu inom hemfridszon.

³²⁸ Med LIS-område avses “områden för landsbygdsutveckling”, se närmare 7 kap. 18 e § miljöbalken.

³²⁹ 7 kap. 18 d § miljöbalken.

³³⁰ 7 kap. 18 f § miljöbalken.

³³¹ SOU 2020:78, s. 175.

³³² SOU 2020:78, s. 177

³³³ SOU 2020:78, s. 265. Se även proposition 2021/22:168, s. 7-8. Enligt regeringen bör inte enbart vattenområden utan samtliga områden av särskild betydelse omfattas av det föreslagna stärkta strandskyddet i 7 kap. 18 c § miljöbalken, proposition 2021/22:168, s. 81.

³³⁴ SOU 2020:78, s. 332.

³³⁵ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2021/22: MJU27).

Sammanfattningsvis har exploateringen av den svenska kusten ökat kontinuerligt trots införandet och utvecklingen av strandskyddet.³³⁶ Även om såväl exploatering som påverkan varierar mellan Sveriges kustkommuner är den alltså pågående. Trots att strandskyddet sedan nästan 30 år tillbaka syftar till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet i vatten genom att ställa upp generella förbud mot bland annat bebyggelse är det svårt att identifiera hur detta i praktiken gjort skillnad för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Strandskyddet bidrar förvisso till en medvetenhet om de känsliga livsmiljöerna i strandzonen och hindrar att området exploateras hejdlöst. Däremot kan strandskyddet i nuläget svårigen pekas ut som ett adekvat skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, sett till de möjliga undantag som kan göras samt utvecklingen i de grunda vikarna trots strandskyddets närvaro.

4.6.6 Natura 2000

Allmänt om Natura 2000-områden

Som beskrivits ovan i avsnitt 3.4 ska enligt fågeldirektivet och livsmiljödirektivet *särskilda skyddsområden* respektive *särskilda bevarandeområden* utses för särskilt skyddsvärda fåglar och arter samt naturtyper som är särskilt värdefulla i ett europeiskt perspektiv. Dessa naturtyper innefattar bland annat sandbankar, blottade ler- och sandbottnar samt smala Östersjövikar som förekommer i grunda vikar.³³⁷ Det är dessa områden som tillsammans utgör det europeiska nätverket Natura 2000. Bara i Sverige finns över 4 000 utpekade Natura 2000-områden, varav ungefär 325 stycken marina, som automatiskt även är områden av riksintresse.³³⁸

Senast när ett område listats vid kommissionen inträder skyddskraven enligt livsmiljödirektivet, men enligt svensk lagstiftning gäller ansvar redan när regeringen fattar beslut om särskilt skyddsområde eller om att lämna förslag till kommissionen om ett särskilt bevarandeområde.³³⁹ Det i lagen föreskrivna skyddet för Natura 2000-områden lyder:

“Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27

³³⁶ Törnqvist m.fl.

³³⁷ Naturvårdsverket, *Lathund över svenska naturtyper i Art- och habitatdirektivets bilaga 1*, s. 1.

Miljööverdomstolen har dock även ansett verksamhet tillståndspliktig enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken trots att biotopen inte varit listad, se Michanek & Zetterberg s. 253.

³³⁸ 4 kap. 8 § miljöbalken samt SCB, *Skyddad natur 2021-12-31*, s. 32.

³³⁹ 7 kap. 28 a § miljöbalken jämte 7 kap. 27 § miljöbalken.

§ första stycket 1 eller 2.

Tillstånd enligt första stycket krävs inte för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.³⁴⁰

Således omfattar skyddet såväl verksamheter och åtgärder inom som utanför det utpekade området, eftersom det är tillräckligt att verksamheten eller åtgärden “på ett betydande sätt kan påverka” miljön inom området. Detta är givetvis positivt för grunda vikar eftersom det kan innebära att de skyddas såväl direkt som indirekt mot kumulativ fysisk påverkan genom Natura 2000-områden i primärt två scenarion; (1) en grund vik i ett Natura 2000-område skyddas mot verksamheter och åtgärder inom området samt (2) en grund vik i ett Natura 2000-område skyddas mot verksamheter och åtgärder utanför området.³⁴¹ Skyddet är således relativt extensivt jämfört med andra områdesskydd. Däremot krävs just att påverkan kan vara *betydande* vilket återigen begränsar möjligheterna att reglera just de aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom det sällan är så att varje enskild aktivitet har sådan betydande påverkan.

För att kunna avgöra om betydande påverkan föreligger eller inte ställs krav på att en miljökonsekvensbeskrivning (nedan MKB) ska bifogas en sådan tillståndsansökan.³⁴² En sådan MKB ska innehålla “en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ [miljöbalken]”.³⁴³ Således ställs relativt höga krav för tillstånd och utredning även på sådana åtgärder och verksamheter som inte annars är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Tilläggas ska att det är Länsstyrelsen som ansvarar för prövningen av sådana tillstånd.³⁴⁴

³⁴⁰ 7 kap. 28 a § miljöbalken

³⁴¹ Utöver det kan även tänkas att grunda vikar utanför Natura 2000-områden skyddas mot aktiviteter inom och utanför det skyddade området som hindras på grund av områdesskyddet.

³⁴² 6 kap. 20 § miljöbalken och 7 kap. 28 a § miljöbalken.

³⁴³ 6 kap. 36 § miljöbalken. Se även 6 kap. 35 § miljöbalken. En godkänd miljökonsekvensbeskrivning utgör en processförutsättning enligt 22 kap. 1 § miljöbalken. Därför har MÖD ansett en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning utgöra ett rättegångshinder, MÖD 2013:12.

³⁴⁴ 7 kap. 29 b § miljöbalken.

Sammanfattningsvis innebär utpekandet av Natura 2000-områden att medlemsstaten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring, att berörda myndigheter bevakar att “en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer” samt att krav på tillstånd och specifik miljöbedömningar gäller under vissa förutsättningar för aktiviteter såväl inom som utanför det utpekade området.³⁴⁵

Kartstudie

Liksom för övriga områdesskydd som presenterats ovan visar dock inte heller förekomsten av Natura 2000-områden på minskad exploatering varken i eller utanför de utpekade områdena.³⁴⁶ Det går således inte att se något direkt samband mellan Natura 2000-områden och skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Det faktiska skyddet av Natura 2000-områden

4.6.7 Sammanfattning

Det finns en stor mängd områdesskydd som på olika sätt syftar till att direkt eller indirekt skydda grunda vikar. Områdesskydden skiljer sig åt genom att de kan gälla automatiskt, kräva särskilda beslut, endast gälla inom området, tillämpas även på aktiviteter utanför området som har en påverkan inom området, ha många eller få undantag och så vidare. Gemensamt för områdesskydden är dock att de varken var för sig eller tillsammans hittills inneburit minskad exploatering eller minskad fysisk påverkan, varken lokalt eller nationellt, jämfört med områden utan sådant skydd.³⁴⁷ Detta kan förklaras av att områdesskyddens effektivitet ofta är beroende av tydliga föreskrifter i det enskilda fallet samt att det finns möjlighet till undantag, vilka potentiellt är högre för aktiviteter med till synes liten påverkan i det enskilda fallet. Dessutom finns risk för att enskilda ej följer föreskrifterna, särskilt vid bristande tillsyn.

³⁴⁵ Livsmiljödirektivet, art. 6.2, förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., 16 §, samt 7 kap. 28 a § miljöbalken jämte 6 kap. 36 § miljöbalken.

³⁴⁶ Naturvårdsverket, *Skyddad natur*, jämte Törnqvist m.fl., appendix G1, s. 24, appendix G2, s. 10 samt appendix G4.

³⁴⁷ Angående nybyggnation inom skyddade områden se även SOU 2020:78, s. 136.

4.7 Tillstånd och anmälan

4.7.1 Inledning

Miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är två typer av aktivitet som regleras särskilt i egna kapitel i miljöbalken.³⁴⁸ I grund och botten avser dock regleringen att skydda såväl människors hälsa som miljön mot olika skador och olägenheter som sådana verksamheter kan medföra. Aktiviteter som företas i grunda vikar kan utgöra såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Eftersom regleringen av de två typerna av verksamhet även innebär en likartad process och skydd är det lämpligt att behandla dem tillsammans inom ramen för detta arbete.

4.7.2 Tillstånds- respektive anmälningsplikt

Med *miljöfarlig verksamhet* avses (1) olika typer av utsläpp, (2) användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra olägenhet genom annat utsläpp eller förorening samt (3) användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra olägenhet genom buller, skakningar eller ljus med mera.³⁴⁹ Tillstånds- respektive anmälningsplikten gäller både vid tillkomst av nya verksamheter och vid ändringar av tidigare verksamhet.³⁵⁰

Det finns fyra kategorier av miljöfarlig verksamhet: A, B, C och U. Kategori A och B är tillståndspliktiga till miljödomstol respektive länsstyrelse, kategori C är anmälningspliktig till kommunen och U-verksamheter är varken anmälnings- eller tillståndspliktiga.³⁵¹ I miljöprövningsförordningen listas vilka verksamhetstyper som tillhör vilken kategori. Större hamnar omfattas av tillståndsplikt B, fiskehamnar av anmälningsplikt C samt fiskodling av kategori B respektive C beroende på omfattning.³⁵² Fritidsbåtshamnar är därför sällan förknippade med tillståndsplikt såsom miljöfarlig verksamhet och är därför sällan förknippade med tydliga villkor eller formella krav på skriftlig kontroll.³⁵³ Andra aktiviteter som typiskt sett orsakar kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar utgör inte heller som

³⁴⁸ 9 kap. respektive 11 kap. miljöbalken. Begreppen ska också särskiljas från de åtgärds- och verksamhetsbegrepp som används i 2 kap. miljöbalken.

³⁴⁹ 9 kap. 1 § miljöbalken.

³⁵⁰ 9 kap. 6 § 4 st. miljöbalken.

³⁵¹ 6 och 10 §§ miljöprövningsförordning (2013:251).

³⁵² 24 kap. 1-2 §§ samt 3 kap. 1-2 §§ miljöprövningsförordning.

³⁵³ Sjöholm & Eriander, s. 71.

utgångspunkt miljöfarlig verksamhet och är därför ej tillståndspliktigt på den grunden. Detta trots att fritidsbåtshamnar i övrigt passar in under definitionen av miljöfarlig verksamhet.³⁵⁴

Med *vattenverksamhet* avses istället (1) uppförande, ändring och vissa andra åtgärder med anläggningar i ytvattenområden, (2) vissa andra åtgärder i ytvattenområden såsom fyllning och pålning samt (3) vissa åtgärder med grundvatten.³⁵⁵ Huvudregeln är att alla vattenverksamheter är tillståndspliktiga, vars tillstånd som utgångspunkt prövas av mark- och miljödomstol.³⁵⁶ Exempel på vattenverksamheter som kan förekomma i grunda vikar är således alla typer av byggande i vatten såsom bryggor och hamnar samt muddring och dumpning, vilka således enligt huvudregeln omfattas av tillståndsplikt.

Från kravet på tillstånd gäller dock flera undantag. Bland annat gäller att varken tillstånd eller anmälan krävs "om det är *uppenbart* att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena".³⁵⁷ Enligt förarbetena omfattar "inverkan på vattenförhållandena" vattnets djup eller läge, inverkan på områdets användning för båttrafik samt inverkan på vattnets kvalitet.³⁵⁸ Med anledning av bestämmelsens tillämpningsområde samt att beviskravet ställs högt ("uppenbart") är det sannolikt endast tillämpligt i undantagsfall för anläggande i grunda vikar.³⁵⁹

Utöver ovan nämnda undantag från tillståndsplikten gäller för vissa verksamheter i stället anmälningsplikt enligt förordningen om vattenverksamheter.³⁶⁰ Detta omfattar bland annat anläggning och muddring i sjö om bottenytan som verksamheter omfattar uppgår till högst 3 000 kvadratmeter.³⁶¹ Sammantaget innebär det att de flesta aktiviteter som bidrar till kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar endast omfattas av anmälningsplikt.

Utöver de verksamheter som är tillståndspliktiga kan även de anmälningspliktiga verksamheterna respektive verksamheter som inte kräver varken tillstånd eller anmälan

³⁵⁴ Jfr 9 kap. 1 § miljöbalken. En fritidsbåtshamn kan normalt vara förknippad med såväl utsläpp som användning av mark- och vattenområden som avses i bestämmelsens samtliga tre punkter.

³⁵⁵ 11 kap. 3 § miljöbalken.

³⁵⁶ 11 kap. 9 § miljöbalken jämte 11 kap. 9 b § miljöbalken.

³⁵⁷ 11 kap. 12 § miljöbalken.

³⁵⁸ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 134.

³⁵⁹ De specifika undantagen i 11 kap. 11 § miljöbalken respektive undantaget för akuta situationer enligt 11 kap. 16 § miljöbalken bör ej aktualiseras i någon större utsträckning vad avser skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

³⁶⁰ 11 kap. 9 a § miljöbalken jämte förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

³⁶¹ 19 § p. 3 och p. 5 förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

frivilligt genomgå tillståndsprocessen.³⁶² Detta kan ur verksamhetsutövarens perspektiv motiveras av den rättskraft som ett tillstånd innebär, trots att tillståndsförfarandet är såväl tidskrävande som kostsamt. Huruvida detta är attraktivt för de aktiviteter som bidrar till kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar är dock tveksamt.³⁶³

4.7.3 Skydd genom tillståndsprocessen

Tillståndsplikt

Utgångspunkten är således att en del miljöfarliga verksamheter samt alla vattenverksamheter är tillståndspliktiga.³⁶⁴ Syftet med tillståndsplikten är att myndigheterna ska ges möjlighet att styra bland annat val av plats och utformning av verksamheterna för att säkerställa att verksamheterna inte medför otillåtna olägenheter för människors hälsa eller miljön.³⁶⁵

Miljökonsekvensbeskrivning

Innan ansökan om tillstånd lämnas in till en mark- och miljödomstol respektive länsstyrelse görs en specifik miljöbedömning med samråd och framtagandet av en MKB.³⁶⁶ Genom förfarandet ges framförallt myndigheterna möjlighet att genomföra de krav på hänsyn och hushållning som ställs i 2-4 kap. miljöbalken. Samrådet fungerar då som en möjlighet för myndighet, kommun samt den berörda allmänheten att uppmärksamma eventuella brister med verksamheten tidigt i processen. Samrådet är centralt och vid mycket bristfälligt samråd kan MKB:n underkännas vilket vidare innebär att ansökan avslås eller avvisas.³⁶⁷

En specifik miljökonsekvensbeskrivning ska bland annat innehålla uppgifter om (1) lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper av betydelse samt (2) uppgifter om alternativa lösningar, (3) rådande miljöförhållanden och (4) uppgifter om identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra. Därutöver ställs även krav på (5) uppgifter om åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa sådana negativa miljöeffekter eller för att (6) undvika att en miljökvalitetsnorm inte följs. Slutligen ska miljökonsekvensbeskrivningen

³⁶² 9 kap. 6 b § miljöbalken respektive 11 kap. 9 § 2 st. miljöbalken.

³⁶³ Se mer nedan avsnitt 4.7 om tillstånd och dess rättskraft.

³⁶⁴ Notera dock att många av de aktiviteter som bidrar till kumulativ fysisk påverkan endast omfattas av anmälningsplikt på grund av undantag från tillståndsplikten, se ovan avsnitt 4.7.2.

³⁶⁵ Michanek & Zetterberg, s. 300.

³⁶⁶ 6 kap 20 § miljöbalken.

³⁶⁷ Michanek & Zetterberg, s. 215.

även innehålla (7) en icke-teknisk sammanfattning av dessa uppgifter samt (8) en redogörelse för de samråd som har hållits och vad som framkommit vid dessa.³⁶⁸

Miljökonsekvensbeskrivningen ska således innehålla den information som prövningsmyndigheten behöver för att kunna göra en bedömning huruvida verksamheten ska beviljas tillstånd eller ej och i så fall under vilka villkor. Om miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig kan prövningsmyndigheten förelägga om komplettering.³⁶⁹ Framhållas ska att en godkänd miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning.³⁷⁰

Tillåtlighet

Eftersom prövningsmyndigheten ansvarar för att pröva verksamhetens tillåtlighet på en viss plats enligt de krav som ställs i miljöbalken bör den särskilt se till att verksamhetsutövaren genom miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsansökan lämnat uppgifter om:

- i vilken mån särskilda livsmiljöer förekommer i området,
- vilken effekt verksamheten kan få för djur- och växter (i området) och
- hur dessa effekter kan motverkas.

Bland annat har tidigare forskning framhållit att om livsmiljöer för ålgräs, som kan förekomma i grunda vikar, förekommer i det område där verksamheten avser lokaliseras “bör alltid verksamhetens lokalisering ifrågasättas”.³⁷¹ Detta just eftersom även små verksamheter kan ha stora effekter för ålgräsängar och därmed även djur i området, vilka sällan på ett effektivt sätt kan motverkas.

Villkor

Om verksamheten ges tillstånd kan detta förenas med villkor om exempelvis dess placering, utformning och drift för att säkerställa att miljöbalkens krav följs.³⁷² Bland annat kan krav ställas på försiktighetsmått för att störningar och olägenheter ska minimeras så långt det är möjligt, genom föreskrivna villkor. Detta kan exempelvis innebära krav på att använda skyddsskärmar för att avgränsa grumling eller använda ridåer av luftbubblor för att skrämja bort vattenlevande djur från anläggningsområdet. Ett sådant tillstånd vinner rättskraft och har

³⁶⁸ 6 kap. 35 § miljöbalken.

³⁶⁹ 22 kap. 2 § miljöbalken.

³⁷⁰ Michanek & Zetterberg s. 218.

³⁷¹ Moksnes m.fl., (2016), s. 91.

³⁷² 16 kap. 2 § miljöbalken samt 22 kap. 25 § miljöbalken.

rättsverkan mot alla.³⁷³ Detta är dock begränsat till vad som har prövats i domstol och vad som framgår av tillståndet. Dessutom kan tillståndet under vissa omständigheter återkallas eller omprövas.³⁷⁴

Den huvudsakliga möjligheten att skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan genom tillståndsprocessen är dock *innan* tillstånd har lämnats, det vill säga särskilt vid samråd och framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen och slutligen vid den faktiska tillståndsprovningen samt formulering av villkor.

Begränsning i skyddet

En tydlig begränsning med det skydd som tillståndsprocessen kan innebära är att det endast gäller de verksamheter som ska provas enligt lag, samt de som frivilligt genomgår processen. Många aktiviteter som bidrar till kumulativ fysisk påverkan är dock undantagna från tillståndsplikten, på grund av att de ej utgör vattenverksamhet eller i stället är föremål för anmälningsplikt. Således kan förväntas att få sådana aktiviteter genomgår tillståndsprovning.

Utöver det är skyddet på sikt även begränsat till de villkor som föreskrivs i tillståndet vilket kan innebära svårigheter att vara flexibel i framtiden när ändrade omständigheter i omgivningen kräver en förändring av verksamheten. Tilläggas ska även att det inte är straffbelagt i sig att ej söka tillstånd.³⁷⁵

4.7.4 Skydd genom anmälningsförfarandet

Anmälningsplikten syftar åt att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att ingripa i verksamheten om det krävs i det enskilda fallet.³⁷⁶ Genom att anmäla en verksamhet ges tillsynsmyndigheten insyn i verksamheten och kan därmed säkerställa att verksamheten exempelvis följer de allmänna hänsynsreglerna. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att mot såväl anmälningspliktiga som andra tillståndslösa verksamheter förelägga om försiktighetsmått i det enskilda fallet för att säkra miljöskydd.³⁷⁷ För anmälningspliktiga vattenverksamheter gäller till och med en skyldighet för tillsynsmyndigheten att besluta om

³⁷³ 24 kap. 1 § och 21 kap. 1 § miljöbalken. Se även 26 kap. 9 § och 32 kap. 12 § miljöbalken.

³⁷⁴ Se bland annat 24 kap. 3 § och 24 kap. 5 § miljöbalken.

³⁷⁵ Se dock nedan avsnitt 4.8.3 angående otillåten verksamhet.

³⁷⁶ Michanek & Zetterberg, s. 301. Tillsynsmyndighet i det enskilda fallet är försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen, 11 kap. 9 b § 2 st. miljöbalken jämte 2 kap. miljötillsynsförordning (2011:13).

³⁷⁷ 26 kap. 9 § miljöbalken. Se även mer nedan avsnitt 4.8

de förbud samt förelägga om de försiktighetsmått som behövs, alternativt förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken.³⁷⁸ Detta är en viktig säkerhetsventil eftersom den säkerställer att även anmälningspliktiga verksamheter företas i enlighet med miljöbalkens övriga bestämmelser. Dessutom gäller formkrav för anmälan av vattenverksamheter: den ska vara skriftlig och innehålla “de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som *behövs*” för att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en bedömning.³⁷⁹

För anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter utgör anmälningsförfarandet således främst en möjlighet till insyn för tillsynsmyndigheten, medan tillsynsmyndigheten för anmälningspliktiga vattenverksamheter i stället får en funktion som liknar den vid tillståndsprövning. Prövningen är dock mindre omfattande och innebär bland annat ej krav på MKB. Eftersom de flesta aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar som omfattas av regleringen för miljöfarliga verksamheter samt vattenverksamheter är sådana vattenverksamheter som omfattas av anmälningsplikt innebär det att de flesta således är föremål för ett sådant miljöskyddande förfarande vid tillsynsmyndigheten. Tilläggas ska dock att de svårigheter som uppkommer i relation till sådana aktiviteter vad gäller exempelvis tillämpning av hänsynsreglerna och försämringsförbudet givetvis kvarstår.³⁸⁰

4.7.5 Sammanfattning

Tillståndsprövning och anmälan är två rättsliga instrument som möjliggör för myndigheterna att kontrollera och reglera vilka verksamheter som företas och hur. Dels ges möjlighet till ett tidigt inflytande vid framtagandet av en specifik miljökonsekvensbeskrivning i tillståndsärenden, dels kan tillståndsmyndigheten villkora verksamheten för att säkerställa att den är utformad på ett sätt som ej skadar miljön i form av bland annat kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar. För det fall en verksamhet inte kan genomföras på ett enligt miljöbalken tillfredsställande sätt kan den nekats tillstånd. Liknande gäller även för anmälningspliktiga vattenverksamheter, där tillsynsmyndigheten är skyldig att förelägga om de försiktighetsmått som behövs, samt i särskilda fall även föreskriva tillståndsplikt.

³⁷⁸ 23 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

³⁷⁹ 20 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

³⁸⁰ Se ovan avsnitt 4.3 respektive 4.5.3.

För att tillståndsprocessen och anmälningsförfarandet faktiskt ska vara två effektiva och välfungerande skyddsmekanismer förutsätter det, utöver att verksamheter faktiskt tillståndsprövas och anmäls, att myndigheterna har tillräcklig och rättvisande kunskap om de värdefulla och känsliga miljöerna samt de risker för kumulativ fysisk påverkan som olika aktiviteter innebär. Utöver det är även tillräckliga resurser avgörande.³⁸¹ Som nämnts ovan är nämligen båda processernas effektivitet, vad gäller skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, beroende av att miljöbalkens övriga bestämmelser faktiskt tillämpas på ett tillfredsställande sätt.

4.8 Genomdrivande av miljökrav: tillsyn och sanktioner

4.8.1 Inledning

Som nämnts ovan är själva genomdrivandet av miljökraven centralt, för att säkerställa efterlevnaden av den miljöreglering som finns.³⁸² Det primära genomdrivandet enligt miljöbalken är beroende av offentligrättsliga medel, men det finns även civilrättsliga instrument för detta.³⁸³ Dessa offentligrättsliga medel består främst av tillsyn, som i sin tur är befattat med flera olika verktyg, men även straff och miljöskaktionsavgifter. Tillsyn respektive straff och miljöskaktionsavgifter presenteras separat nedan.

4.8.2 Tillsyn

Tillsyn regleras genom miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Flera myndigheter ansvarar tillsammans för tillsynen och de är även skyldiga att samarbeta.³⁸⁴ Den operativa tillsynen utövas främst av länsstyrelser och kommuner men även centrala statliga myndigheter bär ansvar för den operativa tillsynen genom bland annat samordning, uppföljning, utvärdering och vägledning.³⁸⁵ Genom den operativa tillsynen ges myndigheterna möjlighet att (1) kontrollera att krav följs, (2) informera enskilda om gällande regler samt (3) bedöma om tillståndsvillkor är tillräckliga.

³⁸¹ Se mer nedan avsnitt 6.3.3.

³⁸² Det övergripande syftet med tillsynen är just att säkerställa syftet med miljöbalken och underordnad lagstiftning, 26 kap. 1 § miljöbalken.

³⁸³ Michanek & Zetterberg, s. 470.

³⁸⁴ 26 kap. 6 § miljöbalken samt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen. Trots det har samverkan i samtliga län tidigare pekats ut som låg, Naturvårdsverket, Miljötillsyn i praktiken, s. 69. Länsstyrelserna själva menar att brist på tid och resurser är anledningen till låg samverkan, Naturvårdsverket, (2019), s. 8.

³⁸⁵ 26 kap. 1 a § och 3 a § miljöbalken. För vattenverksamheter är det länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet, 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.

För att säkerställa genomdrivandet är tillsynsmyndigheterna bland annat skyldiga att anmäla eventuella överträdelser till polis- eller åklagarmyndighet redan vid misstanke om brott.³⁸⁶ Vad som kanske är än viktigare i praktiken är möjligheten att meddela förelägganden och förbud.³⁸⁷ Detta avser bland annat de skyddsåtgärder, begränsningar, undersökningar, övriga försiktighetsmått och förbud som *behövs* för att miljöbalken, föreskrifter och villkor ska följas likväl som domar eller andra beslut som meddelats med stöd av balken.³⁸⁸ Ett föreläggande kan också utgöras av krav på en verksamhet att söka tillstånd, eller krav på en verksamhet utan tillstånd att företa ovan nämnda åtgärder.

Proportionalitetsprincipen gäller.³⁸⁹ Dessutom är möjligheten begränsad till tillstånds rättsverkan, med undantag för att undvika “ohälsa eller allvarlig skada på miljön” samt vid säkerhetshöjande åtgärder vid dammar.³⁹⁰

Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite, vilket utgör ett påtryckningsmedel för att säkerställa genomförandet av föreläggandet eller förbudet.³⁹¹ Dessutom kan tillsynsmyndigheten begära verkställighet hos kronofogdemyndigheten, alternativt besluta om rättelse på den felandes bekostnad.³⁹²

Utöver anmälan om brott, förelägganden och förbud finns även möjlighet till omprövning samt återkallelse i vissa fall.³⁹³ Detta har dock visat sig vara mycket sällsynt förekommande i praktiken.³⁹⁴ Dessutom har tillsyn av strandskyddsreglerna “haft ett begränsat genomslag i tillsynsmyndigheternas tillsynsplanering” och tillsynen av skyddade områden har pekats ut som “lågt prioriterad”.³⁹⁵

För att tillsynen ska vara effektiv och innebära ett förverkligande av de olika miljöskydd som föreskrivs krävs resurser i form av tid, pengar och kunskap. Krav ställs på att utveckla

³⁸⁶ 26 kap. 2 § miljöbalken.

³⁸⁷ 26 kap. 9 § miljöbalken. Tillsammans med 26 kap. 1 § miljöbalken innebär dock inte bestämmelsen att myndigheterna är fria att meddela förelägganden och förbud om de vill, utan så måste ske om det är nödvändigt för att säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av den.

³⁸⁸ 26 kap. 9 § miljöbalken.

³⁸⁹ 26 kap. 9 § 2 st. miljöbalken.

³⁹⁰ 26 kap. 9 § 3-4 st. miljöbalken.

³⁹¹ 26 kap. 14 § miljöbalken.

³⁹² 26 kap. 17 § miljöbalken.

³⁹³ 24 kap. 3 § och 24 kap. 5 § miljöbalken.

³⁹⁴ Naturvårdsverket, (2017), s. 15.

³⁹⁵ *Ibid.*, s. 17. År 2016 hade två länsstyrelser helt bortprioriterat tillsyn över skyddade områden, s. 18.

personalens kompetens i tillsynsfrågor, men det finns inga krav på vilken kompetens som krävs för att arbeta med tillsyn enligt miljöbalken – trots att tidigare forskning visat att skillnader i kompetens kommer till uttryck genom den utövade tillsynen.³⁹⁶ Således saknas de grundläggande riktlinjer som är nödvändiga för att skapa en enhetlighet mellan länsstyrelserna.³⁹⁷ Naturvårdsverket har pekat ut kompetens som ett område där särskilt fokus bör ligga för att motverka bristerna i tillsynen.³⁹⁸ Detta är givetvis relevant i förhållande till skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan eftersom det är ett område där kunskap om både aktivitetens påverkan samt de skyddsvärda miljöerna och samspelet däremellan är såväl komplext som centralt.

Naturvårdsverket har också identifierat ett genomförandeunderskott till följd av resursbrister som ytterligare en central brist i tillsynen.³⁹⁹ Vad gäller tillsyn av vattenverksamheter i synnerhet har i tidigare studier framkommit att handläggarna är överbelastade samt att tiden ej räcker till.⁴⁰⁰ Dessutom har påvisats brister i koppling till olika miljöaspekter i tillsynsärenden för vattenverksamhet, vilket är särskilt allvarligt i förhållande till skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan där en koppling mellan prioriterade nationella naturvärden, miljökvalitetsnormer och miljömål och lokala naturvärden är av yttersta vikt.⁴⁰¹ För kommunernas tillsyn har nyligen stora brister vad gäller strandskyddet pekats ut.⁴⁰²

Framhållas ska dock att det i slutet av 2021 beslutades om en nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken vilken syftar till att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn.⁴⁰³ Ett av strategins sju fokusområden är “naturtillsyn” vilket bland annat innefattar “påverkan på naturvärden i grunda havsvikar”.⁴⁰⁴ Av de preciserade åtgärderna ska bland annat Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten ta fram en gemensam tillsynsvägledning om hur tillsyn av strandskydd och vattenverksamhet ska samordnas senast 2023 samt en vägledning med prioriteringsgrunder för strandskyddstillsynen vid kusten till 2024. Dessutom ska Naturvårdsverket årligen genomföra kunskapshöjande aktiviteter för länsstyrelserna och kommunerna.

³⁹⁶ 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen samt Naturvårdsverket, (2017), s. 11.

³⁹⁷ Ibid., s. 14.

³⁹⁸ Ibid., s. 39.

³⁹⁹ Ibid., s. 40.

⁴⁰⁰ Ibid., s. 43.

⁴⁰¹ Ibid., s. 44.

⁴⁰² Ibid., s. 15.

⁴⁰³ Naturvårdsverkets hemsida, *Nationell strategi för miljöbalkstillsynen*.

⁴⁰⁴ Naturvårdsverkets hemsida, *Fokusområden Naturtillsyn*.

Utöver myndigheternas tillsyn har verksamhetsutövare även vad som kallas för egenkontroll, vilket i princip innebär att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för kontrollen av verksamheten.⁴⁰⁵ För bland åtgärder och verksamheter som utövas yrkesmässigt regleras egenkontrollen genom förordningen om egenkontroll.⁴⁰⁶ Genom förordningen ställs bland annat krav på rutiner samt löpande undersökning och kontroller.⁴⁰⁷

4.8.3 Straff och miljöskaktionsavgift

Utöver de verktyg som tillsynen är förknippad med finns även bestämmelser om straff och miljöskaktionsavgift i miljöbalken som finns till för genomdrivande av miljökrav. Utöver de miljöstraffrättsliga reglerna i 29 kap. miljöbalken kan även vissa bestämmelser i brottbalken aktualiseras, till exempel brott mot liv och hälsa, skadegörelsebrott samt allmänfarliga brott, vilka inte kommer redogöras närmare här.⁴⁰⁸

Vad gäller de särskilda straffbestämmelserna i miljöbalken innefattar dessa bland annat miljöbrott,⁴⁰⁹ brott mot områdesskydd⁴¹⁰, artskyddsbrott,⁴¹¹ och otillåten miljöverksamhet⁴¹² vilka alla fyra är relevanta för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Bland annat omfattas skadliga förändringar av ytvattennivån, olovligt byggande inom nationalpark och naturreservat samt dödande eller skadande av djur och växter i strid med av regeringen meddelat förbud.⁴¹³ Dessutom är oaktsamhet straffbart för samtliga fyra av de uppräknade brotten, vilket utökar tillämpningsområdet. Att orsaka kumulativ fysisk påverkan är alltså inte i sig direkt straffbelagt men genom de fyra uppräknade brottstyperna kan aktiviteter som bidrar till kumulativ fysisk påverkan lagföras.

Gemensamt för brotten är att de har en preventiv effekt genom att verka avskräckande. Detsamma gäller även för miljöskaktionsavgifter som kan meddelas för ett antal överträdelser.⁴¹⁴ Flera av brotten och överträdelserna förknippade med miljöskaktionsavgifter

⁴⁰⁵ Michanek & Zetterberg, s. 479.

⁴⁰⁶ Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll (förordningen om egenkontroll).

⁴⁰⁷ 5-6 §§ förordningen om egenkontroll.

⁴⁰⁸ 3 kap., 12 kap. samt 13 kap. brottbalken (1962:700).

⁴⁰⁹ 29 kap. 1 § miljöbalken.

⁴¹⁰ 29 kap. 2 § och 2 a § miljöbalken.

⁴¹¹ 29 kap. 2 b § miljöbalken.

⁴¹² 29 kap. 4 § miljöbalken..

⁴¹³ 29 kap. 1 § 4 p. miljöbalken, 29 kap. 2 § 3 p. miljöbalken respektive 29 kap. 2 b § miljöbalken.

⁴¹⁴ Överträdelserna finns specificerade i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

är sådana som potentiellt kan orsakas av aktiviteter i grunda vikar med kumulativ påverkan. På så vis kan alltså bestämmelserna generellt bidra till ett stärkt skydd av grunda vikar. En direkt koppling till kumulativ fysisk påverkan finns dock inte eftersom detta inte i sig är straffbelagt.⁴¹⁵

År 2021 anmäldes knappt 5 000 brott mot miljöbalken, varav 1 069 stycken avsåg miljöbrott.⁴¹⁶ Antalet anmälda brott mot områdesskydd, inklusive förseelse, uppgick för samma period till 542 stycken och motsvarande siffror för artskyddsbrott, inklusive grovt brott, var 260 stycken.⁴¹⁷ Det är okänt hur stor andel av dessa brott som misstänks begåtts i grunda vikar, eftersom statistiken omfattar brott som begåtts såväl på land som i hav och vatten, och det är därför svårt att uttala sig om vilken betydelse brotten egentligen har för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Med hänsyn till exploateringstakten längs med den svenska kusten finns det dock risk för att dessa siffror långt understiger verkligheten.

Framhållas ska att på grund av att de olika brotten mot miljöbalken sällan har ett utpekad offer är lagföringen till stor del beroende av myndigheternas anmälan om brottsmisstanke, som i sin tur är beroende av en väl fungerande tillsyn.⁴¹⁸ Som påpekats tidigare i avsnitt 4.7 förekommer dock kunskaps- och resursbrister vilket innebär att myndighetsutövningen försvagas, och därmed även det potentiella skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Jordbruksverket har bland annat pekat ut ökad kunskap som en nyckel till att förstärka åtgärder mot artskyddsbrott i synnerhet.⁴¹⁹ Tilläggas ska även att brottsligheten kan vara förknippad med bevissvårigheter, vilket ytterligare försvårar lagföring.

Regleringen av straff och miljöstraff är dessutom avhängig den enskilda verksamhetsutövarens kunskaper – eftersom det endast är genom kunskap som individen kan göra en korrekt bedömning om en viss handling är värt risken eller ej. Om fler personer är

⁴¹⁵ Det är tveksamt hur det över huvud taget skulle vara lämpligt att straffbelägga kumulativ fysisk påverkan som sådan med hänsyn till att straffrättsligt ansvar är individuellt medan kumulativ fysisk påverkan är kollektiv. Det är sannolikt svårt att formulera ett straff som är tillräckligt avskräckande för individen och som samtidigt är proportionerligt med hänsyn till straffrättsliga ansvarsprinciper.

⁴¹⁶ Brottsförebyggande rådet, *Statistik utifrån brottstyper - Miljöbrott*. Totalt lagfördes 147 personer för miljöbrott. Lagföringsstatistiken innefattar dock ej företagsböter som är ett vanligt sätt att hantera miljöbrottsligheten.

⁴¹⁷ Brottsförebyggande rådet, *Statistikdatabas*.

⁴¹⁸ Brottsförebyggande rådets rapport 2008:14, s. 55

⁴¹⁹ Jordbruksverkets rapport 2016:02, s. 16.

medvetna om att ett visst handlande, som bidrar till kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar, utgör ett brott är det rimligt att anta att fler personer skulle avhålla sig från handlandet. Dock krävs ju dessutom kunskaper och resurser hos myndigheterna för att den avskräckande effekten ska bli påtaglig, eftersom risken för att hållas ansvarig annars är liten vilket även kan påverka individens bedömning, och så att adekvat tillsyn, anmälan och lagföring kan ske.

4.8.4 Sammanfattning

Tillsyn, straff och miljöstraffavgifter är tre offentliga medel som kan användas för genomdrivande av miljökrav. För skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är sannolikt tillsynen det viktigaste instrumentet, men även de andra två är av betydelse. Liksom tidigare påpekats i förhållande till tillstånd och anmälan (se ovan avsnitt 4.7) krävs dock särskild kunskap om de kustnära ekosystemens sammansättning och känslighet mot kumulativ fysisk påverkan för att myndighetsutövningen ska få önskad effekt. I nuläget verkar det dock råda viss brist på kunskap och resurser vilket medför att den offentliga maktutövningen som syftar till att skydda naturen, däribland våra grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, brister.

4.9 Plan- och bygglagen⁴²⁰

4.9.1 Introduktion

Plan- och bygglagens främsta funktion är att sätta det rättsliga ramverket för fysisk planering av mark- och vattenområden. Idag har dock denna planering utöver sitt traditionella syfte, att få till en välfungerande infrastruktur, även ett allt större fokus på långsiktigt skydd av miljö och hälsa. Detta kommer till uttryck direkt i lagens första paragraf som lyder:

“I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en *god och långsiktigt hållbar livsmiljö* för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”⁴²¹

⁴²⁰ Plan- och bygglag (2010:900) (plan- och bygglagen).

⁴²¹ 1 kap. 1 § plan- och bygglagen.

Regleringens betydelse för miljöskyddet framgår även av de direkta hänvisningar som miljöbalken respektive plan- och bygglagen har till varandra.⁴²²

Noteras ska även att det är kommunen som ansvarar för den fysiska planeringen och byggnadskontrollen enligt plan- och bygglagen för vilka *planer* och *tillstånd* är de instrument som kommunen har till sitt förfogande.⁴²³ De plantyper som regleras genom plan- och bygglagen är översiktsplaner, regionplaner, detaljplaner samt områdesbestämmelser varav de två senare är rättsligt bindande. Tillstånd för enskilda anläggningar och byggnader är istället bygglov, rivningslov samt marklov.⁴²⁴ Planerna omfattar inte bara land utan även hav och vatten, vilket således innebär att de kan påverka skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, vilket kommer utvecklas nedan.

4.9.2 Miljöskydd genom plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen innebär möjligheter för kommunen att planera användningen av mark- och vattenområden genom planer och tillstånd.⁴²⁵ Hänsyn ska tas till både enskilda och allmänna intressen, vilket således ger kommunerna större skönsmässigt utrymme än vad som annars ges vid de bedömningar som görs enligt miljöbalken.⁴²⁶ Mark- och vattenområden ska dock användas för “det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov”.⁴²⁷ Dessutom ska god hushållning premieras samt miljöbalkens hushållningsbestämmelser tillämpas.⁴²⁸ Tillsammans med bland annat “estetiskt tilltalande utformning” och “en från social synpunkt god livsmiljö” ska planläggning även främja “en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt”.⁴²⁹

Utöver dessa riktlinjer som gäller vid såväl planläggning som prövning ställs krav på att det för översikts- och detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska tillämpas

⁴²² Se exempelvis kopplingen mellan plan- och bygglagen och miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁴²³ Ebbesson, s. 177.

⁴²⁴ Se närmare 9 kap. plan- och bygglagen.

⁴²⁵ Trots det kommunala planmonopolet får staten bryta detta om ett planbeslut strider mot riksintressen, 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

⁴²⁶ 2 kap. 1 § plan- och bygglagen. Någon bestämmelse motsvarande 1 kap. 1 § miljöbalken finns ej i plan- och bygglagen och samma krav på att premiera ekologisk hållbarhet finns således inte.

⁴²⁷ 2 kap. 2 § plan- och bygglagen. Bestämmelsen påminner om miljöbalkens hushållningsbestämmelser, 3 kap. 1 § miljöbalken.

⁴²⁸ 2 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁴²⁹ 2 kap. 3 § plan- och bygglagen.

miljöbalkens bestämmelser om specifika miljöbedömningar.⁴³⁰ Dessutom får kommunen bland annat besluta om skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning, erosion samt, om det finns särskilda skäl för det, om högsta tillåtna värden för olika störningar och olägenheter.⁴³¹ Således kan kommunen besluta om egna belastningsgränser som blir bindande och därmed kan hindra nyetablering i ett område.⁴³²

Detta innebär att det finns möjlighet att redan på kommunalt planeringsstadium inkorporera miljörättsliga aspekter. Eftersom detaljplaner och områdesbestämmelser är rättsligt bindande innebär det bland annat att dessa instrument potentiellt kan hindra att aktiviteter som bidrar till kumulativ fysisk påverkan vidtas i enskilda fall.⁴³³ Noteras ska även att trots att en verksamhet tillåts enligt en detaljplan eller områdesbestämmelse kan den fortfarande hindras av andra regler, såsom miljöbalkens lokaliseringsprincip. Strandskyddet som potentiellt kan vara ett sådant annat hinder kan dock upphävas genom detaljplan.⁴³⁴ Även översiktsplaner, som inte är rättsligt bindande, är av betydelse exempelvis vid strandskyddsbedömningar.⁴³⁵

Utöver ovan nämnda planer har kommunerna även tillstånd i form av bygglov, rivningslov och marklov till sitt förfogande. För skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är bygglov särskilt relevant. Som huvudregel krävs bygglov för att uppföra ny byggnad.⁴³⁶ Bygglov skiljer sig åt inom respektive utanför område med detaljplan.⁴³⁷ Innanför område med detaljplan gäller i huvudsak att bygglov ska lämnas om det är i enlighet med detaljplanen.⁴³⁸ Eftersom miljöhänsyn tagits vid utformningen av detaljplanen krävs inga närmare sådana bedömningar vid bygglovsförfarandet i sådana fall. Däremot för prövning av bygglov utanför detaljkrav ställs krav på hänsyn till miljöskydd i det enskilda fallet.⁴³⁹ Enskilda bryggor omfattas dock inte sällan av undantag från kravet på bygglov. Bland annat krävs inte bygglov om byggnadsarealen understiger femton kvadratmeter.⁴⁴⁰ Även större bryggor har ansetts undantagna från kravet på bygglov.⁴⁴¹

⁴³⁰ 3 kap. 9 § och 4 kap. 34 § plan- och bygglagen.

⁴³¹ 4 kap. 12 § plan- och bygglagen. Se även 4 kap. 42 § 1 st. 5 b) plan- och bygglagen.

⁴³² Michanek & Zetterberg, s. 535.

⁴³³ Se bland annat 2 kap. 6 § miljöbalken som stadgar att lokalisering ej kan ske i strid med detaljplan eller områdesbestämmelse.

⁴³⁴ 4 kap. 17 § plan- och bygglagen.

⁴³⁵ 7 kap. 18 e § miljöbalken samt Ebbesson, s. 181.

⁴³⁶ 9 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁴³⁷ 9 kap. 30 § plan- och bygglagen respektive 9 kap. 31 § plan- och bygglagen.

⁴³⁸ 9 kap. 30-30 a §§ plan- och bygglagen.

⁴³⁹ 9 kap. 31 § plan- och bygglagen.

⁴⁴⁰ 9 kap. 3 a § plan- och bygglagen.

⁴⁴¹ Se exempelvis MMD Nacka 2014-07-08 mål nr P 3951-13.

4.9.3 Sammanfattning

Genom plan- och bygglagen har kommunerna möjlighet att planera användningen av mark- och vattenområden genom planer och tillstånd. Hushållningsperspektivet är centralt och kommunen kan i vissa fall besluta om särskilda skyddsåtgärder. Plan- och bygglagen syftar dock, till skillnad från miljöbalken, inte uteslutande åt att premiera hållbar utveckling med människors hälsa och miljön i fokus – utan även till att främja samhällsutvecklingen. Samhällsplanering utgör således en möjlighet för kommunerna att skydda de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan, men vilket genomslag detta har i praktiken är svårare att säga. Särskilt med hänsyn till att enskilda bryggor sällan omfattas av bygglov samt att bygglov *ska* lämnas när förutsättningarna är uppfyllda.

5. Identifierade brister

5.1 Inledning

Genom de tre föregående avsnitten har olika rättsliga skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan på internationell, regional och nationell nivå presenterats. Vad gäller den internationella rätten har särskilt fokus legat på konventionen om biologisk mångfald, 1972 års våtmarkskonvention samt de regionala havsmiljökonventionerna OSPAR och HELCOM. På EU-rättslig nivå, har ramvattendirektivet, havsmiljödirektivet, livsmiljödirektivet och miljöansvarsdirektivet berörts. På nationell nivå är det rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan omfattande i teorin med allt från hänsynsregler till områdesskydd, tillsyn, straff och kommunal samhällsplanering.

Trots denna omfattande lagstiftning och flertalet rättsliga instrument som kan användas för att skydda för de grunda vikarna kan vi dock se en ökad exploatering och degradering av de grunda vikarna. I det följande avsnittet kommer bristerna i regleringen att ytterligare kort analyseras utöver vad som redan framgått i avsnitten ovan. Analysen görs genom att kategorisera bristerna och därefter resonera kring dem utifrån DAPSIR-modellen.⁴⁴²

⁴⁴² Angående DAPSIR-modellen, se ovan avsnitt 1.4.

5.2 Vag reglering

Gemensamt för de rättsliga skyddsmöjligheterna på internationell och EU-rättslig nivå är att regleringen på grund av sitt breda geografiska tillämpningsområde till stora delar är väldigt allmänt hållet. Det ligger dessutom i den gränsöverskridande regleringens natur att fokusera på mer storskaliga problem, exempelvis trålning, eftersom det generellt är dessa problem som både orsakas av, samt drabbar, flera länder. De delar av den transnationella rätten som potentiellt kan innebära ett skydd för grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan handlar främst om övergripande mål som att främja och bevara biologisk mångfald, uppnå god status i ytvatten samt inrätta särskilda bevarandeområden.⁴⁴³

De rättsliga instrumenten är av olika karaktär och riktar sig mot olika komponenter i DAPSIR-modellen. Bland annat kan miljöansvarsdirektivets krav på nödvändiga hjälpåtgärder ses som en respons riktad direkt mot inverkan. Detta kan jämföras med livsmiljödirektivets krav på att medlemsstater ska inrätta särskilda bevarandeområden och där vidta "nödvändiga" åtgärder för bevarande vilket kan innebära åtgärder riktade mot aktiviteter, påverkan, status eller inverkan. Vilken av dessa som åtgärderna riktas mot beror på hur medlemsstaterna förverkligat det. Här framgår alltså att den svaga länken för internationell och EU-rättslig reglering i allmänhet, i förhållande till skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, är inte att åtgärderna riktar sig mot "fel" komponent i modellen. Snarare är det just att formuleringen av åtgärderna är för vaga och att de därför ej självständigt erbjuder något skydd för de grunda vikarna.

Nyckeln till att regleringen ska få genomslag, uppnå den potential som den har och innebära ett faktiskt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är således precisering och genomförande på nationell nivå, vilket som presenterats ovan i avsnitt 2 och 3 gjorts med varierande framgång. Det kan förklaras med att dessa nationella åtgärder kan variera stort i fokus och styrka.

Problematiken med vaghet är dock inte begränsat till enbart internationell reglering eller reglering på EU-nivå, utan även nationell reglering kan vara så vag att ett adekvat skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan inte är möjligt. Ett exempel på detta är miljöbalkens målregel i 1 kap. 1 § miljöbalken som stadgar grunden för det svenska

⁴⁴³ För närmare genomgång av regleringen, se ovan avsnitt 2 och 3.

miljörättsliga skyddet: hållbar utveckling.⁴⁴⁴ Grundstenen – hållbar utveckling – är för vag och måste specificeras, kvantifieras, för att kunna operationaliseras.⁴⁴⁵ Detta görs givetvis till viss del genom övrig reglering relaterad till miljöskydd men det tål ändå nämnas eftersom det utgör ett illustrerande exempel på miljöreglernas problem med vaghet.

5.3 Att beakta det lilla i det stora hela

Ett genomgående problem är att det saknas rättsliga förutsättningar för att över huvud taget beakta sådan påverkan som är mindre omfattande i det enskilda fallet men som sammantaget kan innebära förödande kumulativ påverkan. Bland annat är åtgärder av försumbar betydelse i det enskilda fallet helt och hållet exkluderat från hänsynsreglerna. Detta trots att det innebär en risk för att just sådana skadliga aktiviteter undantas från denna reglering som annars är central för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan genom de olika försiktighetsmått som föreskrivs.⁴⁴⁶ Dessutom gäller endast lokaliseringsprincipen när ett område tas i anspråk, vilket exempelvis inte inkluderar när fritidsbåtar på ett ändock skadligt sätt framförs i de grunda vikarna och vars grumlande effekter och fysiska skador tillsammans med annan påverkan har stora negativa effekter för ekosystemen.⁴⁴⁷ Sammantaget riktar sig alltså hänsynsreglerna förvisso mot aktiviteter, vilket generellt är positivt eftersom påverkan då kan undvikas från första början. Problemet är dock att de mindre aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan inte omfattas.

Vad gäller hushållningsbestämmelserna ska även oexploaterade mark- och vattenområden endast skyddas mot “åtgärder som kan *påtagligt* påverka områdenas karaktär”. Detta innebär vilket återigen syftar på större påverkan än den som typiskt sett är del av kumulativ fysisk påverkan, eftersom åtgärden ska ha “en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset” eller “tillfälligt... mycket stor negativ inverkan på detta”.⁴⁴⁸ Inte heller här omfattas alltså de aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom dessa aktiviteter ej är av sådan karaktär att de lever upp till kraven på påverkan i det enskilda fallet. Detta är problematiskt med hänsyn till skyddet av grunda vikar mot sådan påverkan.

⁴⁴⁴ Angående miljöbalkens målregel, se ovan avsnitt 4.2.

⁴⁴⁵ Miljömålsarbete – styrning och uppföljning, s. 22.

⁴⁴⁶ 2 kap. 1 § miljöbalken.

⁴⁴⁷ Annat är det faktum att ökad båttrafik ska beaktas vid bedömningen enligt lokaliseringskravet för exempelvis bryggor och hamnar, se ovan avsnitt 4.3.4.

⁴⁴⁸ 3 kap. 2 § miljöbalken, proposition 1997/98:45 del 2, s. 30 och proposition 1985/86:3, s. 155.

Som utgångspunkt är regleringen om miljö kvalitetsnormer i vatten riktad direkt till aktiviteter, inklusive de som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom inga aktiviteter som orsakar försämring av vattnets status kan tillåtas.⁴⁴⁹ Detta är positivt men trots detta är regleringen kring miljö kvalitetsnormer problematisk, sett till flera aspekter.

Den första bristen är på EU-nivå och är att försämring bedöms utifrån vattenförekomster som helhet – vilket således gör det nästintill omöjligt att med grund i det stoppa aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom dessa normalt endast leder till lokal försämring, och ej mer storskalig sådan. Således är den rättsliga konstruktionen inte utformad för att aktiviteter som orsakar kumulativ påverkan ska kunna stoppas, på grund av att sådan mindre påverkan ej omfattas, vilket är en tydlig brist med åtgärden med hänsyn till skyddet av grunda vikar mot sådan påverkan.

Utöver det är även regleringen kring miljö kvalitetsnormer problematisk, sett till flera aspekter. Som utgångspunkt är regleringen om miljö kvalitetsnormer i vatten riktad direkt till aktiviteter, inklusive de som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom inga aktiviteter som orsakar försämring av vattnets status kan tillåtas.⁴⁵⁰ Den första bristen är på EU-nivå och är att försämring bedöms utifrån vattenförekomster som helhet – vilket således gör det nästintill omöjligt att med grund i det stoppa aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom dessa normalt endast leder till lokal försämring, och ej mer storskalig sådan. Således är den rättsliga konstruktionen inte utformad för att aktiviteter som orsakar kumulativ påverkan ska kunna stoppas, på grund av att sådan mindre påverkan ej omfattas, vilket är en tydlig brist med åtgärden med hänsyn till skyddet av grunda vikar mot sådan påverkan.

Den andra bristen med miljö kvalitetsnormer på detta temat grundar sig i den EU-rättsliga regleringen men är särskilt tydlig sig i Sverige genom det nationella genomförandet av direktivet. Bristen är att hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, som är den av de tre kvalitetsfaktorer som mest sannolikt påverkas av aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan, ska beaktas i sista hand, det vill säga endast om de biologiska och fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorerna uppvisar hög status.⁴⁵¹ Således omfattas inte heller, som utgångspunkt, den påverkan som kumulativ fysisk påverkan innebär, av regleringen.

⁴⁴⁹ Se närmare ovan avsnitt 3.2 samt 4.5.3.

⁴⁵⁰ Se närmare ovan avsnitt 3.2 samt 4.5.3.

⁴⁵¹ Se ovan avsnitt 4.5.3.

Regleringen av miljö kvalitetsnormer är således otillräcklig för att skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan dels genom att den generellt ej i praktiken är tillämplig för småskalig påverkan i allmänhet, dels för att hydromorfologiska kvalitetsfaktorer endast beaktas som ett sista steg. I enlighet med DAPSIR-modellens komponenter kan detta helt enkelt beskrivas som att responsen inte svarar mot de aktiviteter och den påverkan som behöver regleras för att möjliggöra ett adekvat skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

5.4 Ansvar och genomdrivande

Utöver de brister som nämnts i föregående avsnitt kan påpekas att, trots att miljö kvalitetsnormer kan sägas riktas direkt mot aktiviteter som nämnt ovan i avsnitt 5.2.2, endast myndigheter är direkt bundna av regleringen och genomslaget i praktiken är därmed beroende av att myndigheterna genomdriver detta mot enskilda. Möjligtvis kan man således uttrycka det som att miljö kvalitetsnormerna inte alls direkt utan snarare indirekt riktar sig mot aktiviteter. Oavsett är innebörden att kopplingen mellan responsen och aktiviteten försvagas. Angående detta aktualiseras även frågor om resursbrister och genomförandeunderskott, notera nedan avsnitt 5.2.3.

Kopplat till detta saknas reglering om ansvarsfördelning för det fall en miljö kvalitetsnorm försämras, vilket är särskilt problematiskt i relation till kumulativ fysisk påverkan eftersom det bygger på att flera aktiviteter, och därmed normalt även flera aktörer, förorsakat den negativa effekten. Förvisso stadgas, som presenterat ovan i avsnitt 4.3.6, att förorenare är solidariskt ansvariga för avhjälpande. Detta är dock ej lösningen vid försämringen av endast en kvalitetsfaktor eftersom solidariskt avhjälpandeansvar kräver en "skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön".⁴⁵² Att skada behöver inträffa för att ansvar ska inträda är anmärkningsvärt med hänsyn till försiktighetsprincipen. Utöver det saknas även rättsliga instrument för att genomdriva åtgärder som föreskrivs i åtgärdsprogram om myndigheter och kommuner är passiva, vilket är en stor brist eftersom åtgärdsprogrammen upprättas och fastställs just för att det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm.⁴⁵³ Detta är särskilt

⁴⁵² Se 10 kap. 1 § miljöbalken samt 10 kap. 6 § miljöbalken.

⁴⁵³ Michanek & Zetterberg, s. 189-190.

problematiskt eftersom det är myndigheterna och kommunerna som är de enda bundna av miljökvalitetsnormerna som åtgärdsprogrammen avser efterleva.

För att tydliggöra ovan i förhållande till DAPSIR-modellen är bristen avseende ansvaret för miljökvalitetsnormer således att åtgärden inte riktar sig direkt till de som företar aktiviteterna, utan myndigheterna, och således är kopplingen mellan respons och aktivitet endast indirekt. Detta försvagar kopplingen och därmed även skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, eftersom det krävs ytterligare ett handlingsled för att regleringen ska bli verklighet. Avseende ansvarsfördelningsfrågan kan istället sägas att trots tydliga regler för avhjälpande, det vill säga en respons som riktar sig mot inverkan, är detta ej tillämpligt vid "endast" överskridande av en miljökvalitetsnorm utan faktisk skada krävs – vilket ej är förenligt med försiktighetsprincipen. De kan inte heller anses förenligt med ett adekvat skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

Angående ansvar ska slutligen straffrättsligt ansvar framhållas. Det finns visserligen straffrättsliga bestämmelser som på olika sätt relaterar till kumulativ fysisk påverkan, men dessa är dock ofta allt för avlägsna för att få genomslag. Detta beror på att det ofta krävs att aktiviteten har gett upphov till en effekt för att det ska vara straffbart. Dessutom kan det i många fall föreligga sådana bevissvårigheter att det i praktiken blir omöjligt att genomdriva straffrättsligt ansvar i förhållande till skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Även detta beror på att det saknas en direkt koppling mellan åtgärden och de problematiska aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan, eftersom de aktiviteterna normalt ej omfattas av straffbestämmelserna.

5.5 Bristande resurser: ett genomförandeunderskott

Utöver ovan nämnda problematik avseende regleringens vaghet och hinder mot att över huvud taget beakta aktiviteter och påverkan relaterade till kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar verkar tillstånds- och tillsynsmyndigheterna även lida av brist på såväl landskapsperspektiv som resurser.

Vad gäller landskapsperspektivet innebär det att man ser till helheten, vilket bland annat inbegriper redan orsakad påverkan och samspelet mellan människan och naturen. Detta är således något som den rättsliga konstruktionen i nuläget inte främjar, eftersom det saknas

rättsliga instrument som talar för att beakta den totala påverkan av många mindre aktiviteter. Däremot finns det utrymme att inkorporera ett landskapsperspektiv i myndigheternas arbete inom redan befintlig lagstiftning. Ett utmärkt tillfälle att anamma landskapsperspektivet är exempelvis vid tillämpning av lokaliseringsprincipen, eftersom en plats skulle kunna förklaras olämplig med hänsyn till bland annat tidigare fysisk påverkan i området, vilket givetvis kombineras med andra faktorer såsom ekosystemets känslighet och den enskilda aktivitetens bidrag till belastningen av miljön.⁴⁵⁴

Till bristen på ett landskapsperspektiv kommer även ett genomförandeunderskott på grund av bristande resurser. Med genomförandeunderskott menas, enligt Westerlund, att det brister någonstans i kedjan av målregler, kravregler, regler som preciserar kravreglerna och regler som säkerställer genomförandet. Det är således endast ett annat sätt att säga "en kedja är inte starkare än den svagaste länken". I detta fallet skulle den svagaste länken således kunna pekats ut som bristande resurser, vilket då påverkar resten av genomförandekedjan. Att hela havsmiljöarbetet präglas av ett genomförandeunderskott har även pekats ut av Michanek samt Havs- och vattenmyndigheten.⁴⁵⁵

Beroende på vad genomförandeunderskottet avser kan det handla om brister för en åtgärd i förhållande till vilken som helst av de övriga komponenterna i DAPSIR-modellen. Ett exempel på genomförandeunderskott är områdesskydd, som åtminstone i teorin innebär ett skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. För de flesta områdesskydd krävs dock långa och kostsamma processer för att det ska bli verklighet, eftersom det kan kräva att staten köper upp mark eller åtminstone att adekvata föreskrifter sätts upp samt att adekvat tillsyn kan ordnas för att säkerställa efterlevnaden av områdesskyddets särskilda skydd. Ett områdesskydd innebär ofta en åtgärd mot aktiviteter eftersom en viss typ av aktiviteter normalt förbjuds eller åtminstone regleras inom, och ibland även utanför, området. Således skulle ett genomförandeunderskott här innebära brister mellan responsen och aktiviteten. Detsamma gäller även hänsynsreglerna i miljöbalken som, när de väl ska tillämpas på aktiviteter som kan bidra till kumulativ fysisk påverkan, är beroende av preciserande och genomförande.

⁴⁵⁴ Naturvårdsverkets rapport 6922, s. 13.

⁴⁵⁵ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20, s. 7. Michanek, s. 357.

5.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har identifierats fyra kategorier av förklaringar till att det nuvarande rättsliga miljöskyddet brister i att skydda de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan.

(1) Regleringen är generell vilket gör att regleringen förvisso får ett bredare tillämpningsområde, men minskar i slagkraft. (2) De rättsliga instrumenten saknar i vissa fall helt möjlighet att beakta de aktiviteter och den påverkan som är aktuell vid kumulativ fysisk påverkan. Detta eftersom det endast finns möjlighet att beakta påverkan för den enskilda aktiviteten som i det enskilda fallet anses obetydlig, och ej för total "upparbetad" påverkan. (3) Det saknas i stora delar reglering för ansvarsfördelning vid kumulativ fysisk påverkan vilket innebär att regleringen dels ej fungerar som avskräckande, dels att skadorna riskerar ej åtgärdas. (4) Bristande resurser och brist på landskapsperspektiv (jämför (2) ovan) resulterar i ett genomförandeunderskott.

6. Utvecklingspotential

6.1 Inledning

I avsnitt 2-4 har presenterats de centrala inom- och utomrättsliga instrument som på olika sätt syftar till eller kan användas för att skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, varpå de identifierade bristerna med skyddet har utvecklats i avsnitt 5.2 ovan. Detta avslutande avsnitt syftar i sin helhet att besvara arbetets tredje frågeställning, nämligen hur rättsliga instrument kan utvecklas för att motverka bristerna i det nuvarande rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Avsnittet ska således presentera potentiella utvecklingsmöjligheter.

Trots att arbetet syftar till att göra en rättslig undersökning och analys kommer även utomrättslig utvecklingspotential att presenteras. Detta beror på att de inomrättsliga och utomrättsliga lösningarna interagerar med och påverkar varandra. Dessutom är lagstiftning en trög process och måste inte nödvändigtvis vara den enda eller bästa lösningen. Tvärtom kan till synes många, men inte alla, brister motverkas genom endast ökade kunskaper och resurser hos såväl allmänheten som tillstånds- och tillsynsmyndigheterna.

6.2 Inomrättslig utvecklingspotential

De inomrättsliga förslagen på utveckling syftar främst till att åtgärda eller motverka bristerna i kategori (2) och (3) som presenterats ovan i avsnitt 5.2.5 vilka avser avsaknad av möjlighet att beakta sådana aktiviteter och påverkan som är förknippad med kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar och avsaknad av adekvat ansvarsreglering. Även bristerna i kategori (1) och (4) berörs dock av nedan förslag till utveckling av rättsligt skydd av de grunda vikarna mot kumulativ fysisk påverkan.

6.2.1 Utökat verksamhetsbegrepp

Vad gäller avsaknad av möjlighet att beakta vad som kan anses utgöra endast obetydlig påverkan i det enskilda fallet kan tänkas åtgärdas genom två olika tillvägagångssätt; antingen genom att utvidga tillämpningsområdet för den nuvarande regleringen eller genom att instifta ny sådan.

En av de centrala luckorna i skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är att åtgärder av försumbar betydelse i det enskilda fallet ej omfattas av hänsynsreglerna.⁴⁵⁶ För skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan vore det onekligen positivt om även åtgärder av försumbar betydelse i det enskilda fallet omfattades, eftersom det skulle innebära att även den som anlägger en liten brygga eller framför motorfordon i en grund vik då behöver beakta bland annat kunskapskravet samt det generella kravet på försiktighetsmått. Som påpekas i förarbetena skulle en sådan rättsordning dock av andra orsaker vara olämplig, eftersom det inte kan anses rimligt att alla handlingar som enskilda företag till vardags omfattas av regleringen, utan att detta i så fall i stället bör regleras på ett annat sätt.

Detsamma gäller även att lokaliseringsprincipen endast omfattar verksamheter och åtgärder som tar ett område i anspråk – vilket således ej omfattar exempelvis fritidsbåtsåkning som bidrar till kumulativ fysisk påverkan, även när sådan aktivitet skulle kunna anses inom tillämpningsområdet för hänsynsreglerna. Att hindra fritidsbåtsåkning i sådana känsliga miljöer kan dock göras med hjälp av andra rättsliga verktyg, såsom föreskrifter för diverse områdesskydd vilket vi får anledning att återkomma till längre ned.

⁴⁵⁶ Se ovan avsnitt 4.3.1 samt 5.2.2.

Båda ovan nämnda brister i förhållande till hänsynsreglerna skulle kunna mildras genom att utvidga verksamhetsbegreppet enligt 2 kap. 1 § miljöbalken så att det omfattar även följdverksamheter.⁴⁵⁷ På så vis skulle åtminstone framförande av motorfordon i, till och från verksamheten kunna omfattas av verksamheten och därmed av hänsynsreglerna. Huruvida denna rättsliga konstruktion skulle vara hållbar eller ens möjlig går dock att ifrågasätta. För att tillståndsvillkor ska kunna omfatta även följdföretag till en miljöfarlig verksamhet krävs att:

- verksamhetsutövare har faktisk och rättslig möjlighet att efterleva villkoren,
- följdverksamheten har ett omedelbart samband med verksamheten och
- effekterna av följdverksamheten är sådana att det är motiverat att föreskriva villkor.⁴⁵⁸

Rimligtvis borde även liknande krav gälla för att en följdverksamhet skulle kunna räknas in under verksamhetsbegreppet i 2 kap. miljöbalken.

En båtförening som arrenderat ett hamnområde har tidigare ansetts ha sådant "bestämmande inflytande" över verksamheten att de haft sådana faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder vid störningar och olägenheter att de ansvarat för utsläpp av diesel i området.⁴⁵⁹ Att den som anses vara verksamhetsutövare för en brygga eller småbåtshamn har sådan kapacitet är alltså inte främmande. Vidare vore det otänkbart att framförande av motorfordon i, till och från verksamheten ej ansågs ha sådan omedelbart samband med verksamheten som krävs. Problemet ligger i att tillämpningen återigen på att det ställs krav på att *effekterna är sådana att det är motiverat* att föreskriva villkor. Trots att det här endast är fråga om att följdverksamheten ska omfattas av hänsynsreglerna och ej särskilt föreskrivna villkor är det tveksamt om effekterna av följdverksamheten kan anses så pass omfattande att det är motiverat att inkludera det i verksamheten. Det är således tveksamt hur denna utvidgning i nuläget är möjlig eller lämplig, men tål ändå att nämnas.

6.2.2 Områdesskydd

Som nämndes ovan i anslutning till att helt eller delvis begränsa fritidsbåtsåkning i grunda vikar är ett alternativ till att utvidga hänsynsreglernas tillämpningsområde att utöka användningen av områdesskydd. Enligt den mycket överskådliga kartanalys som genomförts

⁴⁵⁷ 16 kap. 7 § miljöbalken.

⁴⁵⁸ 16 kap. 7 § miljöbalken och NJA 2004 s. 421. Se även proposition 1997/98:45, del 2, s. 208.

⁴⁵⁹ MÖD 2017:2. Se även Michanek & Zetterberg, s. 296.

inom ramen för arbetet går det förvisso inte att peka ut något samband mellan områdesskydd och minskad exploatering eller minskad fysisk påverkan på de grunda vikarna. Områdesskydd har dock, åtminstone i teorin, stor potential att skydda grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan just eftersom det genom föreskrifter går att anpassa begränsningarna av aktiviteter i området utifrån de särskilda förhållanden som råder där. Som nämnts tidigare är inrättande och upprätthållande av områdesskydd dock resurskrävande och det är således ovisst om detta vore ett möjligt och rimligt tillvägagångssätt i realiteten.⁴⁶⁰

6.2.3 Nya sätt att mäta påverkan

Det centrala problemet, att det saknas rättsliga förutsättningar för att beakta vad som framstår som obetydlig eller försumbar påverkan i det enskilda fallet, kan också motverkas genom att utveckla nya metoder för att mäta påverkan och sätta gränser utefter det. Bland annat nämns i den senaste strandskyddsutredningen att det går att “kombinera tillgången till kust- och strandlinje i landet med exploateringen av densamma”.⁴⁶¹ På så vis skulle det alltså vara möjligt att ställa exempelvis strandlinjens längd i förhållande till vattenområdets exploaterade yta och även upprätta gränser för hur förhållandet mellan de två ska vara, vilket är högst relevant eftersom påverkan på de grunda vikarna i stor utsträckning är kopplade till ianspråktagande av areal.

Detta skulle exempelvis kunna relateras till de av Havs- och vattenmyndigheten uppställda deskriptorerna och indikatorerna för god miljöstatus.⁴⁶² Bland annat är en av deskriptorerna “havsbottens integritet” till vilket ett kriterium är “rumslig omfattning av varje livsmiljötyp som påverkas negativt av fysisk störning” vilket i sin tur har som indikator “utsträckning av fysisk störning i bentiska livsmiljöer”.⁴⁶³ I nuläget beskrivs denna indikator som att “information och utbredning av relevanta livsmiljöer [...] kombineras med utsträckning av trälade områden”.⁴⁶⁴ I nuläget finns alltså inget utrymme att beakta exploatering eller påverkan i strandnära områden, vilket dock skulle kunna kompletteras med metoder för att beakta påverkan genom förhållandet mellan ianspråktagen area och längden på strandlinjen.

⁴⁶⁰ Se även nedan i avsnitt 5.3.3 angående ökade resurser för att motverka genomförandeunderskott.

⁴⁶¹ SOU 2020:78, s. 419.

⁴⁶² Se ovan avsnitt 3.3 samt HVMFS 2012:18.

⁴⁶³ HVMFS 2012:18, bilaga 1 deskriptor 6.

⁴⁶⁴ HVMFS 2012:18, bilaga 2, indikator 6.3A.

Ett sådant rättsligt instrument vore dock givetvis inte problemfritt. Det krävs mycket arbete för att utreda hur ett sådant skulle kunna utformas. Frågor som behöver redas ut är bland annat:

- hur mätmetoden ska avgränsas (hur avgränsas strandlinjen och arean),
- hur gränserna sätts och huruvida de ska variera beroende på livsmiljön i det enskilda området,
- om och isåfall när undantag kan göras från gränserna (exempelvis för militär verksamhet eller andra nationellt starka intressen), samt
- hur olika typer av aktiviteter i området hanteras när gränsen är nådd.

Instrumentet vore dock en tänkbart effektiv lösning för att åtminstone motverka kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar. Bland annat hade det utgjort ett högst konkret verktyg och därmed varit ett sätt att bland annat undvika den vaghet som påpekats som brist i regleringen. Huruvida ett sådant nytt sätt att mäta och sätta gränser kan eller bör bli verklighet återstår dock att se.

6.2.4 Ersätt vattenförekomster med ett lokalt perspektiv

Ramvattendirektivet var vid sin tillkomst något särskilt med sin adaptiva förvaltning och indelningen i vattenförekomster som möjliggjorde tillämpningen av ett landskapsperspektiv, eftersom negativ effekter i ett vattenområde då kunde förklaras med händelser som exempelvis skett uppströms eller i ett närliggande område. Som presenterats ovan har detta landskapsperspektiv inom ramvattendirektivet dock inte underlättat tillämpningen av ett landskapsperspektiv på mer lokal nivå eftersom den rättsliga konstruktionen inneburit att kumulativ fysisk påverkan över huvud taget inte kan beaktas i bedömningen under direktivet på grund av att påverkan ska bedömas med hänsyn till *hela* vattenförekomsten.⁴⁶⁵

Att utveckla de rättsliga möjligheterna till att bedöma försämringsförbudet inte enbart i förhållande till hela vattenförekomster utan även till mindre avgränsade områden är nödvändigt för att regleringen ska kunna fånga upp kumulativ fysisk påverkan. Detta skulle exempelvis kunna utvecklas genom en förändring av den nationella lagstiftningen, genom praxis från EU-domstolen eller nationell praxis.

⁴⁶⁵ Se ovan avsnitt 4.5.

Tydligare ansvarsfördelning

Som nämnts ovan i avsnitt 4.8.3 är det antagligen inte lämpligt att inrätta straffrättsligt ansvar för kumulativ fysisk påverkan i sig och det kommer därför ej att utvecklas här. Däremot kan andra ansvarsfrågor behöva klargöras. Bland annat finns det, som nämnts, i nuläget ingen tydlighet i ansvarsfördelningen när en miljö kvalitetsnorm överskrids.⁴⁶⁶ Detta hade exempelvis kunnat åtgärdas genom att direkt använda eller ta inspiration från övrig (miljö)skaderättslig reglering där solidariskt ansvar föreskrivs.⁴⁶⁷ Eftersom det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljö kvalitetsnormer efterlevs kan det fungera som utgångspunkt för även en skadeansvarsreglering. Till detta kommer även att myndigheterna ej bär ansvar för att vidta åtgärder enligt åtgärdsprogram för vattenkvalitetsnormer.⁴⁶⁸ Genom att ställa sånt ansvar, i kombination med övrig utvecklingspotential, kan dock tänkas att vattenförvaltningen effektiviseras. Detta skulle dock behöva genomföras närmare, där det potentiellt skulle kunna göras en komparativ studie hur detta regleras för andra miljö kvalitetsnormer än de för vatten.

6.3 Utomrättslig utvecklingspotential

Utöver ovan nämnda förslag på inomrättslig utveckling finns givetvis även utvecklingspotential för utomrättsliga åtgärder för att stärka skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan vilket bland annat synliggjorts vid tillämpningen av DAPSIR-modellen.⁴⁶⁹ Främst avser nedan förslag på utveckling av utomrättsliga åtgärder att motverka brister i kategori (1) och (4) som presenterats ovan i avsnitt 5.2.5 men som redan nämnts är såväl de olika bristerna som möjligheterna till utveckling integrerade och även kategori (2) och (3) kommer således beröras i viss mån.

6.3.1 Ökad kunskap

Genom att öka kunskap hos såväl allmänheten som myndigheterna kring de aktiviteter som kan orsaka kumulativ fysisk påverkan och vilka konsekvenser det kan ha inte enbart på kort utan även på lång sikt ökar möjligheten att det rättsliga ramverket fyller sin funktion till bästa kapacitet. Detta skulle öka medvetenheten hos enskilda och på längre sikt även kunna

⁴⁶⁶ Se ovan avsnitt 4.5.2.

⁴⁶⁷ Se ovan avsnitt 4.3.6.

⁴⁶⁸ Se ovan avsnitt 5.4.

⁴⁶⁹ Angående modellen, se ovan avsnitt 1.4.

påverka bakomliggande drivkrafter till sådana aktiviteter som orsakar kumulativ fysisk påverkan i grunda vikar.

Dessutom bidrar ökad kunskap till att regleringen även i sina generella delar kan tillämpas på ett, för skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan, mer adekvat sätt. Bland annat kan begreppet "hållbar utveckling" ges en mer precis innebörd i förhållande till skyddet av grunda vikar och därmed även påverka tillämpningen av hela miljöbalken.⁴⁷⁰ Ökad kunskap underlättar även tillämpningen av ett landskapsperspektiv i det enskilda fallet där människans påverkan på ekosystemen ses och integreras i förvaltningen. Detta är, som redan framhållits, centralt för att kunna göra en adekvat bedömning av påverkan av såväl varje enskild aktivitet som samtliga aktiviteter tillsammans för att konsekvenserna av kumulativ fysisk påverkan ska synliggöras.

6.3.2 Restaureringsåtgärder

Utöver ökad kunskap är även restaurering av redan påverkade eller till och med överexploaterade grunda vikar centralt för det fortsatta skyddet av grunda vikar. Bland annat är, som tidigare anförts i avsnitt 3.6, restaurering ett av de första stegen för ett långsiktigt skydd av de grunda vikarna. Detta eftersom de grunda vikarna inte kan skyddas fullt ut så länge de skadliga aktiviteterna fortgår och ekosystemet är negativt påverkade. Dessutom är det exempelvis endast möjligt att inrätta biotopskyddsområden i områden som är "särskilt skyddsvärda" och har en "begränsad grad av mänsklig påverkan".⁴⁷¹ Således skulle majoriteten av de svenska grunda vikarna behöva vara föremål för någon typ av restaureringsåtgärder för att biotopskyddsområde över huvud taget ska kunna aktualiseras. Återigen blir alltså tydligt att utomrättsliga åtgärder inte enbart är positiva i sig utan även bidrar till ökade effekter av inomrättsliga åtgärder.

Vad gäller restaureringsåtgärder ska kort även framhållas att detta för närvarande är under behandling på EU-nivå efter att kommissionen lagt fram förslag till ny förordning för restaurering.⁴⁷² I förslaget framför kommissionen bland annat att restaurering är nödvändigt för att uppnå EU:s strategi för biologisk mångfald, då enbart skydd ej är tillräckligt.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Se ovan avsnitt 4.2.

⁴⁷¹ Se ovan avsnitt 4.6.4

⁴⁷² COM(2020) 304 final. *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur*. Se ovan avsnitt 3.6

⁴⁷³ *Ibid.*, s. 2.

Dessutom ställs i den föreslagna förordningen krav på medlemsstaterna att kvantifiera vissa typer av livsmiljöer, vilket på sikt även kan stärka skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan eftersom det ger ökade kunskaper om områdenas utbredning och tillstånd.⁴⁷⁴

6.3.3 Ökade resurser

Sist men inte minst måste givetvis även ökade resurser pekats ut som en möjlighet till att stärka skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan. Det är svårt att se hur någon åtgärd kan bli verklighet utan resurser som möjliggör detta. Bland annat krävs mycket förberedelsearbete för att ens kunna inrätta ett nytt områdesskydd. Att genomföra större rättsliga förändringar som att utöka verksamhetsbegreppet, införa nya sätt att mäta påverkan samt utveckla möjligheten att anamma ett mer lokalt perspektiv för bedömningen av miljö kvalitetsnormer kräver ännu mer resurser. Detsamma gäller såklart även för ökad kunskap som förutsätter utbildning och spridning av information samt restaureringsåtgärder som kan vara krävande både vad avser tid och pengar. För det fall att ändringar leder till ett ökat antal tillstånds- eller anmälningsprocesser kräver detta även i sin tur resurser, liksom tillsyn av exempelvis verksamheter och naturreservat. Syftet med detta avsnitt är inte att sätta en prislapp på varken någon av de föreslagna utvecklingsåtgärderna eller på grunda vikar som sådana utan endast uppmärksamma att resurser i form av tid, pengar och kunskap är centralt för att skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan ska stärkas. Ökade resurser i allmänhet är med det ovan sagda kanske det tydligaste exemplet på hur utomrättsliga åtgärder är nödvändiga för att det rättsliga skyddet ska fungera och vara effektivt.

6.4 Sammanfattning

De möjligheter till utveckling som finns är i första hand inomrättsliga åtgärder. De möjligheter till inomrättslig utveckling som identifierats inom ramen för arbetet är ett utökat verksamhetsbegrepp, en mer omfattande användning av områdesskydd, utveckling av nya metoder och rättsliga förutsättningar för andra sätt att mäta fysisk påverkan, utveckling av rättsliga förutsättningar för att bedöma försämring av miljö kvalitetsnormer i ett mer lokalt perspektiv och tydligare ansvarsfördelning vid överträdelse av miljö kvalitetsnormer och för genomförande av åtgärdsprogram. Utöver det har även utomrättslig utvecklingspotential identifierats i form av ökad kunskap, restaureringsåtgärder samt ökade resurser.

⁴⁷⁴ Ibid., art. 11(2).

7. Avslutande reflektioner

Arbetet har nu kommit till sitt slut och med det även insikter. Efter att påbörjat inläsning på området var min utgångspunkt att det saknas rättsliga förutsättningar för att beakta de aktiviteter och den påverkan som orsakar kumulativ fysisk påverkan och därmed stor belastning på ekosystemen i de grunda vikarna, vilket även framgår av den presenterade utgångspunkten i avsnitt 1.2. Trots det bar jag på förväntningar att så inte skulle vara fallet, utan att de grunda vikarnas degradering snarare skulle bero enbart på bristande kunskap om resurser. Efter en omfattande genomgång av det rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan kan dock konstateras att så inte är fallet. Det rättsliga systemet innehåller brister som i många fall gör det omöjligt att över huvud taget beakta kumulativ fysisk påverkan, vilket så klart är ytterst problematiskt eftersom det är något de grunda vikarna behöver skyddas mot.

Det är givetvis lätt att vara efterklok men vid närmare eftertanke hade en snävare avgränsning kunnat vara ett effektivt tillvägagångssätt för att djupare kunna analysera något av de många rättsliga element som nu studerats. Upplägget som valdes har förvisso inneburit en bred kartläggning av det rättsliga skyddet av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan men har i viss utsträckning gjort det omöjligt att behandla särskilda frågor på detaljnivå. Å andra sidan är det just i och med kartläggningen och analysen av de rättsliga förutsättningarna som det klargjorts inom vilka områden som mera detaljerade undersökningar bör företas. Detta utesluter givetvis inte att fortsatt forskning skulle vara relevant även i förhållande till andra rättsliga instrument än de som pekats ut i avsnitt 6.

Några exempel på områden där fortsatt forskning kan vara värdefullt för ett stärkt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan är fortsatta studier av nuvarande naturreservatsföreskrifter och huruvida detta instrument kan fungera som en mer långsiktig lösning för skydd av grunda vikar mot bland annat kumulativ fysisk påverkan, närmare undersökning av tillsyn och tillståndsprövning i praktiken samt undersökning av hur kommuner utnyttjat och potentiellt bättre kan utnyttja möjligheten att inrätta egna belastningsgränser enligt plan- och bygglagen för ett stärkt skydd av grunda vikar mot kumulativ fysisk påverkan.

Källförteckning

Nationell reglering

Lagar

SFS 1952:382. Strandlag.

SFS 1952:688. Naturskyddslag.

SFS 1964:822. Naturvårdslag.

SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform.

SFS 1998:808. Miljöbalk.

SFS 2010:900. Plan- och bygglag.

Förordningar

SFS 1987:938. Nationalparksförordning.

SFS 1998:896. Förordning om hushållning med mark- och vattenområden.

SFS 1998:901. Förordning om verksamhetsutövarens egenkontroll.

SFS 1998:1252. Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

SFS 1998:1388. Förordning om vattenverksamheter.

SFS 2004:660. Vattenförvaltningsförordning.

SFS 2012:259. Förordning om miljöstraffavgifter.

SFS 2011:13. Miljötillsynsförordning.

Propositioner

Proposition 1985/86:3. Regeringens proposition med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Proposition 1997/98:45. Miljöbalk.

Proposition 2005/06:182. Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Proposition 2008/09:214. Hållbart skydd av naturområden.

Proposition 2021/22:168. En ökad differentiering av strandskyddet.

Övrigt

Riksdagens snabbprotokoll (1998/99:87), onsdagen den 28 april.

SOU 2020:78. Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd.

Internationella överenskommelser

Europeiska Unionen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

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

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

Europeiska unionen, Konsoliderad version av fördraget om europeiska unionens funktionssätt, 26 oktober 2012, OJ L. 326/47-326/390 (2012).

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

Övriga internationella överenskommelser

Förenta nationerna, *Konventionen om biologisk mångfald*, 5 juni 1992 (1760 U.N.T.S. 69).

HELCOM-kommissionen, *Baltic Sea Action Plan*, oktober 2021.

Helsingforskonventionen, 22 mars 1974.

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, 22 september 1992 (2354 U.N.T.S 67).

Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, 2 februari 1971 (996 U.N.T.S. 245).

Publikationer från svenska myndigheter

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådets rapport 2008:14, *Illegal handel med hotade djur- och växtarter*.

Havs- och vattenmyndigheten

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

Havs- och vattenmyndigheten, *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)*, HVMFS 2015:34.

Havs- och vattenmyndigheten, *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)*, HVMFS 2015:26.

Havs- och vattenmyndigheten, *Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten*, HVMFS 2019:25.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:30, *God havsmiljö 2020 - Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön*.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2018:19, *Muddring och hantering av muddermassor - Vägledning och kunskapsunderlag för tillämpningen av 11 och 15 kap. miljöbalken*.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:26, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön - Övervakningsprogram 2021-2026*.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20, *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön - Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022-2027 enligt havsmiljöförordningen*.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, *Hav i balans samt levande kust och skärgård - Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023*.

Jordbruksverket

Jordbruksverkets rapport 2016:02, *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen Göteborgs och Bohus läns beslut 1979-04-18, dnr 11.126-4690-77.

Länsstyrelsen Kronobergs läns beslut 2019-01-16, dnr 511-6863-2018.

Länsstyrelsen Västerbotten läns beslut 2012-10-22, dnr 511-8523-2011.

Länsstyrelsen Örebro läns beslut 2021-05-20, dnr 511-8132-2020.

Miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (1998/99:MJU6).

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2008/09:MJU19).

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2021/22:MJU27).

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket, *Lathund över svenska naturtyper i Art- och habitatdirektivets bilaga 1*, (u.å.).

Naturvårdsverket, *Nationalparksplan för Sverige - Långsiktig plan*, (2008).

Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring*, (2017).

Naturvårdsverket, *Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken*, (2019).

Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, (2013).

Naturvårdsverkets författningssamling NFS 2009:7, *Naturvårdsverkets föreskrifter för Kosterhavets nationalpark*.

Naturvårdsverkets rapport 5583, *Miljötillsyn i praktiken*, (2006).

Naturvårdsverkets rapport 5591, *Sammanställning och analys av kustnära undervattensmiljö*, (2006).

Naturvårdsverkets rapport 6723, *Underlag för reglering av undervattensljud vid pålning*, (2016).

Naturvårdsverkets rapport 6922, *Effekter av grön infrastruktur på biologisk mångfald - en forskningsöversikt*, (2020).

Internationella publikationer

European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995 - Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*, 1995.

Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur*, COM(2020) 304 final, (2022).

Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommitén samt regionkommitén - EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030*, COM(2020) 380 final, (2020).

Förenta nationerna, *Förenta nationernas konferens om miljö- och utveckling - Agenda 21*, (1992).

OSPAR-kommissionen, *Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030*, 1 oktober 2021.

Rättsfall

Europeiska Unionen

C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*, 1 juli 2015.

Sverige

MMD Nackas dom 2014-07-08 i mål nr. P 3951-13.

MÖD 2007:57.

MÖD 2011:29.

MÖD 2013:12.

MÖD 2017:2.

MÖD 2017:21.

NJA 2004 s. 421.

RÅ 1996 ref. 40.

Svea hovrätts dom 2015-12-08 i mål nr. M 6960-14.

Litteratur

Ebbesson J, *Miljörätt*, 4 uppl., (Uppsala, 2021).

Ekelund-Entson M, Gipperth L, *Mot samma mål? Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien*, (2010).

Karlsson M, Kraufvelin P, Östman Ö, *Kunskapssammanställning om effekter på fisk och skaldjur av muddring och dumpning i akvatiska miljöer - En syntes av grumlingens dos och varaktighet*, Aqua reports 2020:1, Sveriges lantbruksuniversitet, (2020).

Lindblom E, Malmaeus M, *Kartläggning av koppling mellan miljökvalitetsmål och tillståndspliktiga verksamheter*, IVL Svenska miljöinstitutets rapport B 2397, (2020).

Michanek G, *EU:s adaptiva vattenplanering och svenska miljörettsliga traditioner*.

Michanek G, Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, 5 uppl., (Uppsala, 2021).

Moksnes P-O, Eriander L, Hansen J, Albertsson J, Andersson M, Bergström U, Carlström J, Egardt J, Fredriksson R, Granhag L, Lindgren F, Nordberg K, Wendt I, Wikström S, Ytreberg E, *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustecosystem i Sverige*, Havsmiljöinstitutets rapport 2019:3, (2019).

Moksnes P-O, Eriander L, Infantes E, Holmer E, *Local Regime Shifts Prevent Natural Recovery and Restoration of Lost Eelgrass Beds Along the Swedish West Coast*, (2018), 1712-1731, doi: 10.1007/s12237-018-0382-y.

Moksnes P-O, Gipperth L, Eriander L, Laas K, Cole S, Infantes E, *Förvaltning och restaurering av ålgräs i Sverige - Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund*, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:8, (2016), ISBN 978-91-87967-16-0.

Moksnes P-O, Rohr M. E., Holmer M, Eklöf J. S., Eriander L, Infantes E, Boström C, *Major impacts and societal costs of seagrass loss on sediment carbon and nitrogen stocks*, (2021), Ecosphere 12(7):e03658. 10.1002/ecs2. 3658.

Olsen-Lundh C, *Panta rei - om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer*, (Malmö, 2016).

Sandgren C, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, (2021).

SCB, *Skyddad natur 2021-12-31*, MI 41 2021A01, (2021).

Sjöholm J, Eriander L, *Eko Marina III – inventering, kartläggning och miljömärkning av Sveriges fritidsbåtshamnar*, Havsmiljöinstitutets rapport 2021:6, (2021).

Sundblad E-L, Gipperth L, Grimvall A, Morf A, *Social analys - en havsrelaterad samhällsanalys. Underlagsrapport för Sveriges inledande bedömning i havsmiljöförordningen*, Havsmiljöinstitutets rapport 2012:1, (2012).

Törnqvist O, Klein J, Häljestig S, Katif S, Nazerian S, Rosengren R, Giljam C, *Fysisk störning i grunda havsområden - Kartläggning och analys av potentiell påverkanszon samt regional och nationell statistik angående störda områden*, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:12, (2019).

Westerlund S, *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, (Uppsala, 2003).

Internetkällor

Brottsförebyggande rådet, *Statistik utifrån brottstyper - Miljöbrott*, (u.å.), <https://bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/miljobrott.html> [hämtad 2022-12-18].

Brottsförebyggande rådet, *Statistikdatabas*, (u.å.), <https://statistik.bra.se/solwebb/action/index> [hämtad 2022-12-18].

CBD Sekretariat, *List of Parties*, (u.å.), <https://www.cbd.int/information/parties.shtml> [hämtad 2022-12-17].

EUR-Lex, *Förfarande 2022/0195/COD*, (u.å.) https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2022_195?&sortOrder=asc [hämtad 2022-12-17].

Försvarsmakten, *Skjutfält och avlysningar*, (2022), <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/viktiga-meddelanden/skjutfalt-och-avlysningar/#/> [hämtad 2022-12-17].

Havet.nu, *Kustfiskens uppväxtområden - viktiga men dåligt skyddade*, (2013), <https://www.havet.nu/havsutsikt/artikel/kustfiskens-uppvaxtomraden> [hämtad 2022-12-17].

Havs- och vattenmyndigheten, *Övergödning*, (2019), <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/overgodning.html> [hämtad 2022-12-17].

Naturvårdsverket, *Fokusområden Naturtillsyn*, (u.å.) <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomrade-naturtillsyn/#E1951573035> [hämtad 2022-12-18].

Naturvårdsverket, *Nationalparker*, (u.å.), <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/nationalparker/> [hämtad 2022-12-17].

Naturvårdsverket, *Nationell strategi för miljöbalkstillsynen*, (u.å.),
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/> [hämtad 2022-12-18].

Naturvårdsverket, *Nya och utvidgade nationalparker*, (u.å.),
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/sa-bildas-skyddade-omraden/nya-och-utvidgade-nationalparker/> [hämtad 2022-12-17].

Naturvårdsverket, *Skyddad natur*, (u.å.), <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/> [hämtad 2022-12-17].

Naturvårdsverket, *Strandskydd*, (u.å.),
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/strandskydd/> [hämtad 2022-12-17].

Skogsstyrelsens statistikdatabas,
http://pxweb.skogsstyrelsen.se/pxweb/sv/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas__Biotopskydd%20och%20naturvardsavtal/03_JO1402_Lan.px/
[hämtad 2022-12-17].

Sveriges miljömål, *Preciseringar av Hav i balans samt levande kust och skärgård*, (2018),
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/preciseringar-av-hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/> [hämtad 2022-12-17].