



SJÖFART I SKYDDADE MARINA OMRÅDEN: FARTYGSTRAFIKENS OMFATTNING OCH RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT MINSKA MILJÖPÅVERKAN

HAVSMILJÖINSTITUTETS RAPPORT NR 2025:4

**NIELS KRABBE, JURIDISKA INSTITUTIONEN, GÖTEBORGS UNIVERSITET
DAVID LANGLET, JURIDISKA INSTITUTIONEN, UPPSALA UNIVERSITET
KJELL LARSSON, SJÖFARTSHÖGSKOLAN, LINNÉUNIVERSITETET**

UPPDRAGSRAPPORT

Denna rapport har tagits fram av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Rapportförfattarna ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten, vilket inte innebär något ställningstagande från Havs- och vattenmyndighetens sida.

Havsmiljöinstitutets rapport nr 2025:4

Titel: Sjöfart i skyddade marina områden: fartygs-
trafikens omfattning och rättsliga förutsättningar
för att minska miljöpåverkan.

Författare: Niels Krabbe, David Langlet, Kjell
Larsson

Publicerad: 2025-12-19

Kontakt: kjell.larsson@lnu.se

www.havsmiljoinstitutet.se

Referens till rapporten: Krabbe, N. Langlet, D.
Larsson, K. (2025) Sjöfart i skyddade marina
områden: fartygstrafikens omfattning och rättsliga
förutsättningar för att minska miljöpåverkan.

Rapport nr 2025:4, Havsmiljöinstitutet.

Havsmiljöinstitutet bistår myndigheter och andra
aktörer inom havsmiljöområdet med vetenskaplig
kompetens.

Omslagsfoto: Fartyg som passerar genom skyddat
område där den globalt hotade alfågeln övervintrar
Foto: Kjell Larsson.

FÖRKORTNINGAR OCH ORDFÖRKLARINGAR

AIS - *Automatic Identification System*. Ett navigationshjälpmedel som gör det möjligt att identifiera fartyg och följa fartygsrörelser i realtid. Lagrad AIS-data kan användas för att analysera fartygsrörelser bakåt i tiden.

APM - *Associated Protective Measures*. Specifika åtgärder för att skydda *Particularly Sensitive Sea Areas* (PSSAs). Beslutas av IMO.

ATBA - *Areas To Be Avoided*. Områden som sjöfarten rekommenderas att undvika.

Djupvattenrutt / djupvattenled - *Deepwater route*. En led med definierade gränser som har sjömätts med hög noggrannhet och där vattendjupet överstiger ett angivet värde. Rekommenderas för fartyg med stort djupgående.

Dubbelriktad led - *Two-way route*. En form av ruttsystem där fartygsflöden i motstående riktningar separeras.

EEZ - *Exclusive Economic Zone*. Ekonomisk zon. En ekonomisk zon är ett havsområde utanför territorialhavet där kuststaten har exklusiva rättigheter avseende utforskning och användning av marina resurser. Den ekonomiska zonen kan sträcka sig maximalt 200 nautiska mil från baslinjen eller som i Östersjön och Västerhavet till gränsen för annan stats ekonomiska zon. Sveriges ekonomiska zon har överenskommit med berörda grannländer.

EU-direktiv - Ett EU-direktiv är en form av EU-lagstiftning som sätter upp mål som ska uppnås. Det är sedan upp till medlemsländerna att vidta nödvändiga åtgärder i sina nationella rättsordningar för att målen ska uppnås och den nationella rätten ska överensstämja med direktivets krav.

Fartygsstråk - Fartygsstråk är ett begrepp som används för sjövägar som etablerats för fartygstrafik, till exempel mellan trafiksepareringssystem, men som till skillnad från farleder inte är utmärkta i sjökort.

Flaggstat - Det land där ett fartyg är registrerat och vars flagga fartyget för.

FN: s havsrättskonvention - UNCLOS. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Havsrättskonventionen är det viktigaste internationella regelverket för användning av haven. Bland annat innehåller den regler om hur stater får utöva jurisdiktion över olika havsområden. Stora delar av konventionen, bland annat reglerna om skydd av den marina miljön, återspeglar gällande sedvanerätt som gäller också för stater som inte är parter till konventionen.

GAIRAS - *Generally accepted international rules and standards*. Allmänt accepterade internationella regler och standarder enligt havsrättskonventionen.

Havsmiljödirektivet - *Marine Strategy Framework Directive MSFD*. Ett EU-direktiv som syftar till att uppnå god miljöstatus i EU:s havsområden.

HELCOM - Helsingforskommissionen, *Baltic Marine Environment Protection Commission*, är den kommission som leder arbetet rörande Helsingforskonventionen, *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*.

Helsingforskonventionen - *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*. En regional miljökonvention för Östersjöområdet, inklusive Kattegatt. Parter är Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Sverige, Tyskland, Ryska Federationen och EU.

IBC-koden - *IBC code. International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk*. En internationell överenskommelse kopplad till MARPOL Annex II om transport till sjöss av skadliga flytande kemikalier i bulk. Kapitel 17 och 18 i IBC-koden listar skadliga flytande ämnen och minimitransportkrav för dessa.

IMO - *The International Maritime Organization*. FN:s internationella sjöfartsorganisation.

IMO-nummer - Ett IMO-nummer tilldelas fartyg vid byggnation enligt IMO-regelverk och ändras ej under fartygets livstid.

Kemikalier - I denna rapport används ordet synonymt med skadliga flytande ämnen som transporteras i bulk och som inte är petroleumbaserade oljor.

MARPOL - *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*. Konventionen omfattar sex stycken annex där varje annex behandlar en specifik typ av förorening. Reglerna är införlivade i svensk lagstiftning.

MARPOL Annex II - *Regulations for the control of pollution by noxious liquid substances in bulk*. Annex II innefattar utsläppsbestämmelser och krav på konstruktion och utrustning samt drift av fartyg som transporterar skadliga flytande ämnen i bulk för att risken för utsläpp i havet ska minimeras.

MEPC - *Marine Environment Protection Committee*. Den kommitté inom IMO som ansvarar för frågor om marint miljöskydd kopplat till sjöfart.

MMSI-nummer - *Maritime Mobile Service Identity*. MMSI-nummer är ett unikt niosiffrigt nummer som har tilldelats fartygets AIS-enhet och är en del av den information som sänds i AIS-meddelanden. De tre första siffrorna utgör *Maritime Identification Digits* (MID) vilka kan användas för att identifiera det land som fartyget är registrerat i, det vill säga flaggstaten. Varje land har tilldelats ett eller flera MID av *the International Telecommunication Union (ITU)*. Om ett fartyg omregistreras till ett nytt land ändras MMSI-numret.

Natura 2000-områden - Enligt EU:s livsmiljödirektiv och fågeldirektiv ska livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bland annat genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade Natura 2000-områden. Natura 2000-områden kan utses på land och till havs inklusive i EU-länders ekonomiska zoner.

OSPAR - *Oslo-Paris Convention, the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*. En regional miljökonvention för nordöstra Nordsjön. Konventionen har 16 parter, däribland EU och Sverige.

Petroleumbaserad olja, eller enbart ordet olja – Avser i denna rapport petroleum i varje form, inbegripet råolja, eldningsolja, sludge, oljeavfall och raffinerade produkter med undantag för petrokemiska produkter som definieras som skadliga flytande ämnen enligt 17 § Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. Som olja anses också oljehaltiga blandningar. Som olja anses de ämnen som förtecknas i MARPOL 73/78, Annex I, Appendix I,

PSSA - Särskilt känsligt havsområde, *Particularly Sensitive Sea Area*. Ett område som behöver särskilt skydd genom beslut av IMO på grund av ekologiska, socioekonomiska eller vetenskapliga skäl och som kan vara sårbara för skador av internationella maritima aktiviteter.

Ruttsystem - *Ship's routing systems*. Sjötrafikreglerande åtgärder som syftar till att minska olycksriskerna. Begreppet ruttsystem omfattar bland annat trafiksepareringssystem (TSS), enkel- och dubbel-riktade leder, rekommenderade leder, djupvattenleder och förbudsområden.

Territorialvatten - *Territorial Sea*. Sträcker sig vanligtvis 12 nm ut från baslinjen om yttre gränsen inte möter annat lands territorialvatten. Längs Skånes sydkust och längs Hallands kust finns dock områden där svenskt territorialvatten inte når ut till 12 nm trots att gränsen inte möter danskt territorialvatten.

Trafiksepareringssystem - *Traffic Separation Scheme*, TSS. Ett trafiksepareringssystem är en plats i havet där fartygstrafiken är hårt reglerad. Varje TSS är designat för att skapa filer där alla fartyg i en specifik fil färdas i samma riktning.

T-rutten - Namn på ett fartygsstråk i Kattegatt.

SAC - *Special Area of Conservation*. SCI-område som förklarats som *särskilt bevarandeområde* (7 kap. 28 § miljöbalken) enligt EU:s livsmiljödirektiv av regeringen och därmed slutligt ingår i nätverket Natura 2000. Detta ska ske senast sex år efter SCI-utpekandet och förutsätter att bevarandeplan och nödvändiga bevarandeåtgärder finns på plats för området.

SCI - *Site of Community Interest*. Område av gemenskapsintresse enligt EU:s livsmiljödirektiv. Efter regeringens beslut att föreslå ett område till nätverket Natura 2000 har EU-kommissionen granskat och tagit upp området i en EU-förteckning (i biogeografiska listor).

Skadliga flytande ämnen - Till skadliga flytande ämnen räknas i denna rapport de ämnen som förtecknats i tabellerna i kapitel 17 och 18 i IBC-koden, och som därmed inte klassats som petroleumbaserad olja. Noterat att ordet flytande avser att ämnet är i vätskeform vid den temperatur som ämnet har vid lastning och lossning, och inte att ämnet nödvändigtvis är i vätskeform eller flyter på en vattenyta vid ett utsläpp. Exempel på skadliga flytande ämnen som transporteras med kemikalietankfartyg i Sve-riges närhet är bland annat tallolja, vegetabiliska oljor, animaliska fetter, fettsyror, fettsyrametylestrar (FAME), hydrerad vegetabilisk olja (HVO), styren och andra aromatiska kolväten, syror, baser och al-koholer. Se även kemikalier.

SPA - *Special Protected Area*. Område som genom regeringsbeslut förklarats som särskilt skyddsområde (enligt EU:s fågeldirektiv) och därmed ingår i nätverket Natura 2000.

Special area - Specialområde beslutat av IMO där särskilda regler gäller för utsläpp från fartyg till vatten och luft.

S-rutten - Namn på ett fartygsstråk i Kattegatt.

FÖRORD

Denna rapport har tagits fram av Havsmiljöinstitutet på uppdrag Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Tänka läsare är politiker och tjänstemän på myndigheter och organisationer samt andra som arbetar med, eller är intresserade av, skyddet av havsmiljön och att minska sjöfartens miljöpåverkan.

Genom ett initiativ från Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp beslutade HaV 2024 att finansiera en inledande utredning för att belysa frågor om hur skyddet i marina skyddade områden runt Sverige är relaterad till sjöfartssektorn. Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp har under flera år arbetat med att sprida kunskap om sjöfartens miljöpåverkan. Institutet har samordnat möten, arrangerat seminarier och konferenser samt publicerat ett flertal rapporter om bland annat sjöfartens utsläpp av olja och kemikalier, undervattensbuller och förvaltningen av havet. Denna rapport kompletterar tidigare rapporter genom att särskilt analysera fartygstrafiken i marina skyddade områden och vilka rättsliga möjligheter som finns för att minska sjöfartens påverkan i dessa områden.

Rapporten har författats av forskare från Göteborgs universitet, Sjöfartshögskolan vid Linné-universitet, samt Uppsala universitet. Kjell Larsson har analyserat fartygstrafikens omfattning utifrån AIS-data från Sjöfartsverket samt skrivit kapitel 3–5. David Langlet och Niels Krabbe har analyserat rättsliga förutsättningar för att åstadkomma minskad miljöpåverkan och skrivit kapitel 6–8. Sammanfattning och kapitel 9 har skrivits gemensamt. Samtliga författare har godkänt rapporten i sin helhet. Författarna är angivna i bokstavsordning.

Ett stort tack riktas till Havs- och vattenmyndigheten samt till Eva-Lotta Sundblad på Havsmiljöinstitutet och de två anonyma vetenskapliga granskare som bidragit till att förbättra rapporten genom kritiska och konstruktiva kommentarer.

INNEHÅLL

Förkortningar och ordförklaringar	3
Förord	6
Innehåll	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	11
Rapportens syfte och upplägg	12
2. Metoder	13
2.1 Analys av fartygstrafik med hjälp av AIS-data	13
2.2 Analys av det rättsliga regelverket	14
3. Fartygstrafikens omfattning i Östersjön och Västerhavet	15
3.1 Antal fartyg av olika typer, besöksfrekvens och trafikintensitet	15
3.2 Fartygens storlek och medelhastighet	17
3.3 Fartygens flagg och andel fartyg registrerade EU:s medlemsländer	18
3.4 Faktorer som styr trafikflöden	20
3.4.1 Trafiksepareringssystem, djupvattenrutter, two-way routes och areas to be avoided	20
3.4.2 Avvikande fartygsrörelser	22
4. Påverkan av fartygstrafik på naturvärden	24
4.1 Utsläpp av petroleumbaserade oljor	24
4.2 Utsläpp av kemikalier / skadliga flytande ämnen	25
4.3 Utsläpp av skrubbevatten och annat förorenat vatten	26
4.4 Undervattensbuller	26
5. Fartygstrafik i och i anslutning till svenska marina skyddade områden	28
5.1 Naturvärden och fartygstrafik i Natura 2000-området Bratten (områdeskod SE0520189)	30
5.1.1 Naturvärden och identifierade hot	30
5.1.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden	30
5.2 Naturvärden och fartygstrafik i Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna (områdeskod SE0330308)	34
5.2.1 Naturvärden och identifierade hot	34
5.2.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden	34
5.3 Naturvärden och fartygstrafik i Natura 2000-området Gotska Sandön – Salvorev (områdeskod SE0340097)	39
5.3.1 Naturvärden och identifierade hot	39
5.3.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden	39
5.4 Naturvärden och fartygstrafik i Natura 2000-området Finngrundet (Östra-, Västra och Norra banken) (områdeskoder SE0630260, SE0630262, SE0630263)	43
5.4.1 Naturvärden och identifierade hot	43
5.4.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden	43
6. Svenska och EU-rättsliga förutsättningar för att åstadkomma minskad miljöpåverkan	47
6.1 Natura 2000-områden i EU-rätten och i svensk rätt	47
6.1.1 Krav på EU:s medlemsstater enligt livsmiljö- och fågeldirektiven	47

6.1.2 Natura 2000 i svensk rätt	49
6.1.3 Natura 2000 och sjöfarten	50
6.2 Riksintressen	52
6.3 Havsplaner	54
6.3.1 Havsplaner som rättsligt instrument	54
6.3.2 Havsplaner och sjöfart som påverkar marina skyddade områden	55
7. Havsrättsliga utgångspunkter för att åstadkomma minskad miljöpåverkan	57
7.1 Havets lagar	57
7.2 Grundläggande om havsrättens reglering av sjöfart	57
7.3 Marina skyddade områden i havsrätten	58
7.4 Kuststatens ansvar att skydda den marina miljön och biologisk mångfald	59
7.5 Balansen mellan kuststaters rätt att införa miljöreglering och friheten till sjöfart	60
7.6 Rätten till sjöfart och flaggstatens ansvar	61
7.7 Hamnstatsjurisdiktionens betydelse för skydd av Natura 2000-områden	62
7.8 Maritima zoner	63
7.8.1 Inre vatten och territorialhav	64
7.8.2 Ekonomisk zon (EEZ)	66
7.9 Ruttåtgärder som områdesskydd	68
7.10 IMO:s rättsliga mandat att införa marina områdesskyddsåtgärder	69
7.11 Special areas	70
7.12 Particularly Sensitive Sea Areas	71
7.13 PSSA-klassificeringen av Östersjön	73
8. Förhållandet mellan EU-rättsliga krav och internationella regler	75
9. Hur kan miljöpåverkan från fartygstrafik på marina skyddade områden minskas?	78
Referenser	81
Bilaga 1.	87
Bilaga 2. Kartor över Natura 2000-områden och länkar till bevarandeplaner	88

SAMMANFATTNING

Fartygstrafiken i Östersjön och Västerhavet som helhet, samt i ett urval marina skyddade Natura 2000-områden runt Sveriges kust, analyserades med hjälp av historiska AIS-data från år 2023. AIS-datafiler som erhöles från Sjöfartsverket innehöll utöver information om fartygens identitet, det vill säga IMO- och MMSI-nummer, och position cirka var tredje minut, även information om bland annat fartygstyp, fartygens längd och hastighet samt i vilket land som fartyget är registrerat (flaggstat). Mer detaljerad information om fartygstyp erhöles från Vesselfinder.

Analyserna visade att cirka 9 390 unika fartyg med registrerade IMO-nummer trafikerade Östersjön och Västerhavet någon gång under 2023. Tankfartyg, torrbulkfartyg och general cargo-fartyg var liksom tidigare år de i särklass vanligaste fartygstyperna och utgjorde cirka 69 procent av det totala antalet unika fartyg. Containerfartyg, kylfartyg, RoPax-fartyg (färjor), kryssningsfartyg, RoRo-fartyg och bilfraktfartyg utgjorde tillsammans cirka 11 procent. Övriga typer av fartyg, inklusive större fiskefartyg, och passagerarfartyg utgjorde cirka 19 procent. Mindre fartyg, mindre fiskebåtar och fritidsbåtar utan registrerade IMO-nummer ingår inte i analyserna. Hur ofta olika fartygstyper trafikerade Östersjön och Västerhavet varierade stort. Många tank- och torrbulkfartyg trafikerade området enbart någon eller några gånger under året medan de flesta RoRo- och RoPax-fartyg, vilka ofta går i linjetrafik, trafikerade området under en stor del av året.

Fartygen var registrerade i totalt 85 olika länder. Cirka 39 procent var registrerade i något av EU:s medlemsländer. Endast cirka 2,7 procent var registrerade i Sverige. Andelen fartyg som var registrerade i EU-länder skiljde markant mellan olika fartygstyper. Av torrbulkfartygen var endast 15 procent registrerade i EU-länder, medan av RoPax- och RoRo-fartygen var 83 procent registrerade i EU-länder. Andelen passager i olika delområden av fartyg registrerade i EU-länder varierade. Vid passagen vid Understen upp mot Bottniska viken var andelen cirka 78 procent.

Fartygstrafiken genom nio av de elva analyserade skyddade marina Natura 2000-områdena var mycket omfattande med tusentals fartygspassager per år. I tre av områdena registrerades fler än 20 000 fartygspassager. Befintliga trafiksepareringssystem leder i flera fall fartygstrafiken till och genom de skyddade områdena. Tidigare studier har visat att fartygstrafik och fartygens utsläpp av olja, kemikalier och skrubbevatten samt undervattensbuller kan påverka marina organismer och bottenmiljöer på ett betydande negativt sätt. För den akut hotade Östersjötumslaren, och för det akut hotade nordeuropeiska beståndet av alfågel, är flera av de marina skyddade områdena av mycket stor vikt för arternas reproduktion respektive övervintring. De fyra Natura 2000-områden som vi beskriver mer i detalj är belägna i de yttre delarna av svenskt territorialvatten eller i ekonomisk zon och genomkorsas eller omges av mycket omfattande fartygstrafik. De ligger även i områden där djupförhållanden och övriga geografiska förutsättningar medger att fartygsstråk kan modifieras för att minska påverkan på bevarandevärden.

Den rättsliga analysen visade att de EU-rättsliga reglerna om Natura 2000-områden och deras genomförande i svensk rätt, är av störst betydelse för att begränsa fartygstrafikens påverkan på marina skyddsområden i de yttre delarna av territorialhavet och i den ekonomiska zonen. Tillämpningen av reglerna måste emellertid ske med respekt för den internationella havsrätten, särskilt i relation till fartyg från länder utanför EU. Det framstår som uppenbart att havsrätten inte bara saknar hinder utan rymmer rättsligt stöd för Östersjöstater att införa mer omfattande restriktioner i territorialhavet, till exempel genom att förbjuda fartyg att navigera i närheten av Natura 2000-områden i syfte att skydda sjöfåglar under häcknings-, flyttnings- och övervintringsperioder.

Det innebär också möjlighet att införa miljöriktade rutt- och farledsåtgärder i omfattande skala. Sådana begränsningar finns redan i flera EU-medlemsstater, såsom Tyskland, Grekland och Italien. Även Norges lagstiftning möjliggör införandet av sjöfartsbegränsningar i skyddade områden.

Viktiga slutsatser av den rättsliga analysen är att beslut om att inrätta trafiksepareringssystem och andra ruttåtgärder som är styrande för fartygstrafiken bör förprövas enligt reglerna om Natura 2000-områden om sådana områden kan påverkas. I den ekonomiska zonen, där bindande ruttåtgärder kräver beslut av IMO, är det i stället beslut om att föreslå en ruttåtgärd till IMO som ska prövas.

När ett fartygs val av rutt inte bestäms av ruttåtgärder kan det vanligen inte underkastas krav på förprovning. Avseende regelbundet återkommande trafik med samma fartyg eller fartyg tillhörande samma rederi bör dock en provning ske om den samlade effekten kan påverka Natura 2000-områden.

Förutsättningarna för att tillämpa reglerna om Natura 2000-områden är bäst i förhållande till fartyg som för en EU-medlemsstats flagg, eller annars kontrolleras av en sådan stat. Men även i relation till andra stater medger havsrätten en mer omfattande användning av restriktioner för sjöfart i miljöbevarande syfte än vad som vanligen används idag.

När det gäller åtgärder på internationell nivå bör en reform av Östersjöns klassning som Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) prioriteras, så att nya och mer ändamålsenliga åtgärder inkluderas, inklusive utformning av fler ruttåtgärder. Inspiration kan sökas i Nordvästra Medelhavets PSSA som infört flera nytänkande åtgärder för att skydda marina däggdjur, inklusive hastighetsbegränsningar, krav på säkerhetsavstånd och obligatorisk rapportering. Kuststaterna bör också arbeta för att Östersjön får status som *Special area* enligt MARPOL Annex II.

I de fall bevarandemålsättningar i Natura 2000-områden undergrävs av sjöfartspåverkan finns en skyldighet för EU:s medlemsstater att använda alla medel som havsrätten medger för att reducera påverkan. Det innefattar också att verka internationellt, däribland inom IMO, för en utveckling av relevanta regelverk som är förenliga med att fullt ut kunna genomföra EU-rättens mål om effektivt skydd av naturvärdena i marina Natura 2000-områden.

Eftersom det kan ta lång tid att få till stånd nödvändiga IMO-beslut för PSSA och Special areas bör det övervägas att som ett första steg införa åtgärder för EU-fartyg.

Antingen det sker inom ramen för PSSA eller som självständig åtgärd bör stater i regionen införa ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten som genomför havsrättskonventionens förbud mot att omvandla en slags förorening till en annan.

1. INLEDNING

Sverige och EU står bakom FN:s målsättning att 30 procent av världshaven ska skyddas. Enligt EU:s biodiversitetstrategi ska dessutom minst 10 procent av vattenområdena vara *strikt* skyddade. Längs svenska kusten och i svenskt territorialvatten inrättas marina skyddade områden främst i form av naturreservat, nationalparker och Natura 2000-områden. I svensk ekonomisk zon utanför territorialgränsen inrättas Natura 2000-områden. Utöver dessa skyddsformer finns även marina områden med inter-nationell status såsom HELCOM Marine Protected Areas, OSPAR Marine Protected Areas och UNESCO:s biosfärsområden. Nästan alla av de av HELCOM och OSPAR utpekade skyddade områdena i svenska vatten, liksom en stor del av biosfärsområdet vid Blekinges kust, är även Natura 2000-områden eller naturreservat, det vill säga omfattas av de rättsligt starkare skyddsformerna Natura 2000 och naturreservat.

För att bevara de arter och livsmiljöer som områdena pekats ut för att skydda kan olika typer av fysisk exploatering i anslutning till de skyddade områdena, till exempel etablering av havsbaserad vindkraft, muddring, med mera, kräva tillstånd från länsstyrelse eller regering. Fiske kan även påverka bevarandevärdena i skyddade områden negativt men fiskets omfattning och fiskemetoder regleras vanligtvis mer samlat på en större skala och inte i specifika tillståndprocesser. Skyddade områden kan även påverkas av verksamheter i ytterligare sektorer. Det är till exempel tydligt att den omfattande sjöfarten i Östersjön och Västerhavet påverkar känsliga ekosystem och skyddsvärda och hotade arter.

Sjöfarten beskrivs ofta som ryggraden i den internationella handeln med varor och är av central betydelse för den globala ekonomin. Ur ett juridiskt perspektiv har den internationella sjöfarten en privilegierad ställning, genom att haven till största delen ska vara öppna för alla länder och deras medborgare att bedriva sjöfart i, även i områden nära kusten där andra aktiviteter fullt ut kan kontrolleras och begränsas av kuststaten.

Historiskt har det funnits en spänning mellan stater som velat se en närmast total frihet för sjöfarten och andra som velat utsträcka kuststaternas kontroll långt ut i havet. Genom den moderna havsrätten råder idag en komplicerad kompromiss mellan dessa intressen som innebär att sjöfarten i princip bara är underställd rent internationella regler på det som kallas det fria havet, men kan göras föremål för alltmer omfattande reglering av kuststater ju närmare kusten man kommer. Även helt nära kusten, i territorialhavet, finns en rätt till så kallad oskadlig genomfart för andra länders fartyg.

Förutsättningarna för sjöfartens reglering är i grunden fastlagda i FN:s havsrättskonvention. Standardiserade, globala regler för sjöfarten utvecklas av medlemsländerna inom FN:s sjöfartsorganisation IMO. Men även EU har infört åtskilliga regler, både för sjöfarten och för skyddet av den marina miljön, vilka ställer krav på de enskilda medlemsstaterna. Samtidigt ger inte EU-rätten medlemsstaterna någon ökad befogenhet att vidta åtgärder som inskränker sjöfartens friheter i relation till tredje länder, det vill säga sådana som inte är medlemmar i EU. Den internationella rättens ställning i EU:s egen rättsordning är också komplicerad. Oklarheter och konflikter avseende vad EU-rätten kräver i termer av marint miljöskydd i medlemsländernas territorier och ekonomiska zoner, och vad en medlemsstat har rättsligt mandat att genomföra, kan därför uppstå.

RAPPORTENS SYFTE OCH UPPLÄGG

Syftet med denna rapport är att beskriva fartygstrafikens omfattning i svenska marina skyddade områden och hur områdena kan påverkas, samt belysa rättsliga förutsättningar och möjligheter för att åstadkomma minskad miljöpåverkan, till exempel genom att modifiera fartygsstråk i och nära marina skyddade områden och förändra regler för olika typer av utsläpp. I rapporten diskuterar vi främst skyddsformen Natura 2000 eftersom det oftast är i områden en bit ut från kusten, i de yttre delarna av territorialvattnet och i ekonomisk zon, som den mest intensiva fartygstrafiken finns. Där är Natura 2000 den dominerande och även den mest kraftfulla skyddsformen.

Rapporten inleds med en övergripande beskrivning av fartygstrafiken i Östersjön och Västerhavet som helhet. Vi beskriver vilka fartygstyper som är vanligast, de egenskaper som kännetecknar dem och i vilka länder de är registrerade. Vi redogör även kortfattat för hur fartygstrafiken styrs med hjälp av trafiksepareringssystem till fartygsrutter och fartygsstråk. Därefter beskrivs fartygstrafiken i olika delområden och särskilt fartygstrafiken genom, och i nära anslutning till, ett urval svenska marina skyddade Natura 2000-områden. Fartygstrafik i skyddade områden belägna mycket nära land analyseras inte i denna rapport. Mindre fartyg, fiskebåtar och fritidsbåtar utan registrerade IMO-nummer är inte inkluderade i analyserna i denna rapport.

Vi sammanfattar översiktligt tidigare studier om hur lagliga och olagliga utsläpp av olika typer av olja, kemikalier och förorenat vatten från fartyg, samt undervattensbuller, påverkar den marina miljön. I vilken grad sådana utsläpp och undervattensbuller förekommer och bidrar till negativa effekter påverkas bland annat av trafikintensitet, fartygstyp, fartygens skick, storlek och hastighet. Effekterna på naturmiljön kan bli särskilt stora när fartygens utsläpp och emissioner sker nära eller i känsliga och skyddade marina områden.

Därefter följer en beskrivning av den rättsliga grunden för Natura 2000-områden samt hur riksintressen och havsplaner fungerar som rättsliga instrument och kan tillämpas i relation till sjöfarten. Vidare beskrivs internationellrättsliga utgångspunkter för reglering av fartygstrafik, bland annat flaggstatsprincipen, kuststatsjurisdiktion, balansen mellan kuststatens och flaggstatens rättigheter, områdesbaserade IMO-instrument och regionala överenskommelser. Mot bakgrund av detta diskuteras avslutningsvis vilka rättsliga möjligheter som finns för att åstadkomma en minskad påverkan av sjöfart i marina skyddade områden.

2. METODER

2.1 ANALYS AV FARTYGSTRAFIK MED HJÄLP AV AIS-DATA

Fartygstrafiken i olika delområden runt Sveriges kust analyserades med hjälp av historiska AIS-data från år 2023. Rådata till de genomförda analyserna, det vill säga AIS-datafiler från Sjöfartsverket, erhöles i enlighet med avtal med Havsmiljöinstitutet. AIS-filerna innehöll förutom information om fartygens position (ungefärligen var tredje minut) och identitet, det vill säga IMO- och MMSI-nummer, även information om bland annat fartygstyp, fartygens längd och hastighet. Information om vilket land som fartyget är registrerat i (flaggstat) erhöles via de tre första siffrorna i MMSI-numret, som utgör Maritime Identification Digits. Mer detaljerad information om fartygstyp erhöles från Vesselfinder.

Med hjälp av data från Vesselfinder, och i några fall från andra öppna källor, kategoriserades fartyg i tolv kategorier: tankfartyg, torrbulkfartyg, general cargo-fartyg, containerfartyg, kylfartyg (reefers), RoPax-fartyg (färjor), kryssnings-fartyg, RoRo-fartyg, biltransportfartyg, passagerarfartyg, större fiskefartyg och övriga fartyg (tabell 1).

Tabell 1. Beskrivning av fartygskategorier som ingår i analyser i denna rapport

Tankfartyg	Fartyg som fraktar flytande last i bulk, t.ex. olja, kemikalier och gas
Torrbulkfartyg	Dry bulk ships. Fartyg som fraktar torr last i bulk, t.ex. malm, kol, cement, spannmål, flis, konstgödsel m.m.
General cargo-fartyg	Fartyg som är designade för att kunna frakta flera olika typer av torr last, t.ex. timmer, trävaror, stål, eller annat stycke gods i förpackad form. Fartygen är oftast utrustade med kranar för att lasta på och av gods
Containerfartyg	Fartyg som fraktar containrar
Kylfartyg	Reefers. Fartyg som fraktar last som måste kylas, t.ex. livsmedel
RoPax-fartyg	Färjor. Fartyg som transporterar passagerare och fordon
Kryssningsfartyg	Fartyg som stannar vid olika hamnar och transporterar ett stort antal passagerare som reser för nöjes skull
RoRo-fartyg	Fartyg som fraktar last som rullas ombord, t.ex. lastbilar eller semitrailers (påhängsvagnar) med last
Biltransportfartyg	Vehicle carriers. Fartyg som fraktar (ofta nya) bilar och lastbilar som last (Pure Car or Truck Carriers, PCTC)

Passagerarfartyg	Fartyg som medför fler än tolv passagerare, oftast mindre fartyg som inte är kryssningsfartyg eller RoPax-fartyg
Övriga fartyg	Mycket heterogen kategori som bland annat inkluderar statsfartyg, bogserbåtar, isbrytare, forskningsfartyg, och en mängd olikaförsörjnings-, service- och specialfartyg
Fiskefartyg	Endast stora fiskefartyg med registrerade IMO-nr

Notera att analyserna av fartygstrafik som presenteras i denna rapport omfattar endast fartyg med ett registrerat IMO-nummer. Ett IMO-nummer tilldelas fartyg vid byggnation enligt IMO-regelverk och ändras ej under fartygets livstid. Registrerade IMO-nummer krävs för alla passagerarfartyg över 100 GT i internationell trafik och för övriga fartyg över 300 GT i internationell trafik. Örlogsfartyg är undantagna. Mindre fartyg, fiskebåtar och fritidsbåtar utan registrerade IMO-nummer, och som inte är inkluderade i analyserna i denna rapport, kan dock ändå ha AIS-transponder ombord. För ett mindre antal fartyg som bytt flaggstat anges i kommande analyser det land som fartyget var registrerat i vid det sista besöket i Östersjön, Kattegatt eller Skagerrak under 2023.

2.2 ANALYS AV DET RÄTTSLIGA REGELVERKET

Med utgångspunkt i syftet att undersöka förutsättningarna för att åstadkomma minskad miljöpåverkan på marina Natura 2000-områden, främst genom att modifiera fartygsstråk men även genom förändring av regler för olika typer av utsläpp, har relevanta rättsregler identifierats. Det rör sig dels om regler som medför krav på skydd av den marina miljön och marina skyddade områden, eller avvägningar mellan skyddsintressen och andra intressen, dels om regler som definierar och begränsar en stats, i detta fall Sveriges, utrymme för att vidta skyddsåtgärder i relation till sjöfarten i olika maritima zoner. Av central betydelse har varit EU-rättsliga regler om krav på medlemsstaterna att inrätta marina Natura 2000-områden och vidta åtgärder för att skydda dessa, samt regler inom den internationella havs-rätten avseende enskilda staters respektive IMO:s kompetens att reglera sjöfarten.

Utgångspunkten för analysen har varit vedertagna rättskällor och tolkningsprinciper, med beaktande av att dessa skiljer sig mellan den nationella, EU- samt den internationella rätten. Praxis från EU-domstolen har haft stor betydelse för att fastställa omfattningen av de skyldigheter som följer av EU:s relevanta naturskyddsregler.

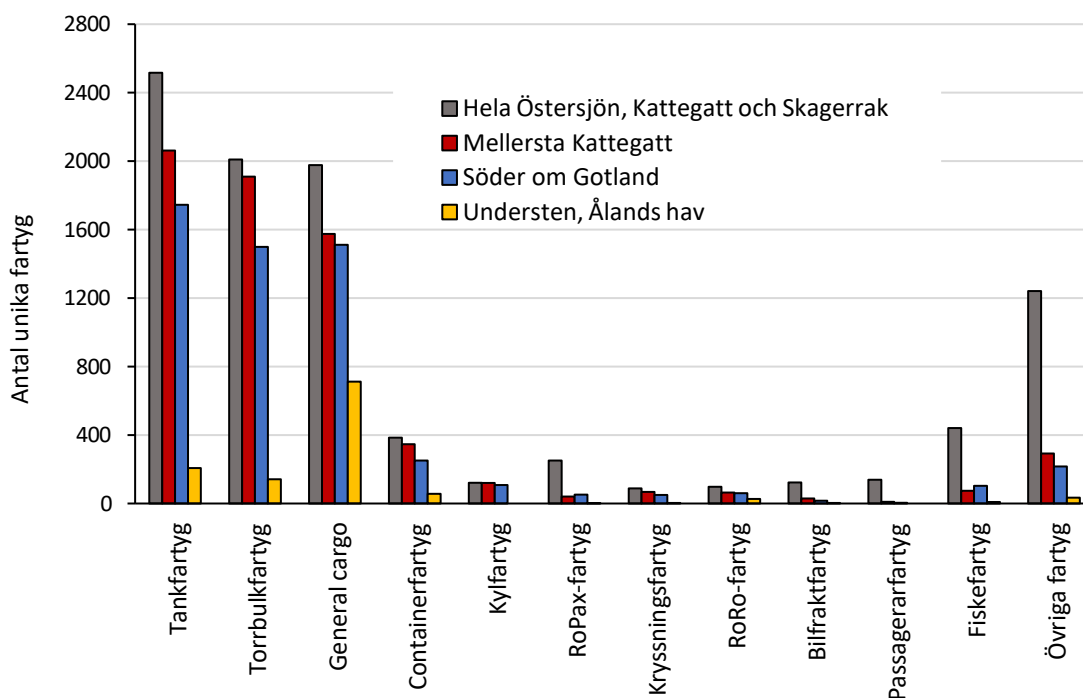
Centralt har också varit att med utgångspunkt i internationellrättsliga principer, EU:s grundfördrag och relevant rättspraxis analysera förhållandet mellan den internationella rätten och EU:s interna rättsordning. Analysen har avsett vilken ställning och betydelse relevanta internationellrättsliga regler har i EU-rätten och hur det påverkar medlemsstaternas skyldigheter och möjligheter att agera i relation till fartyg från EU-länder respektive sådana som för ett tredje lands flagg.

3. FARTYGSTRAFIKENS OMFATTNING I ÖSTERSJÖN OCH VÄSTERHAVET

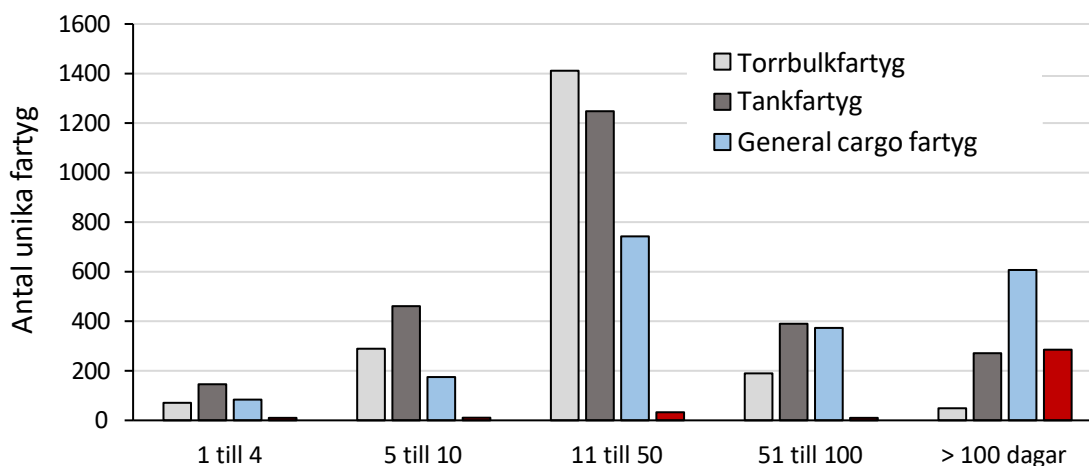
3.1 ANTAL FARTYG AV OLIKA TYPER, BESÖKSFREKVENNS OCH TRAFIKINTENSITET

Under 2023 trafikerades Östersjön och Västerhavet av cirka 9 390 unika fartyg. Med Västerhavet menas här Kattegatt och Skagerrak. Mindre fiskebåtar och fartyg som saknar IMO-nummer är ej medräknande. Tankfartyg, torrbulkfartyg, och general cargo-fartyg var liksom under tidigare år de i särklass vanligaste fartygstyperna och utgjorde cirka 69 procent av det totala antalet unika fartyg som trafikerat Östersjön eller Västerhavet någon gång under 2023. Containerfartyg, kylfartyg, RoPax-fartyg (färjor), kryssningsfartyg, RoRo-fartyg och bilfraktfartyg utgjorde tillsammans cirka 11 procent. Övriga typer av fartyg, inklusive större fiskefartyg, och mindre passagerarfartyg med IMO-nummer utgjorde cirka 19 procent (*figur 1*).

Antalet dagar som enskilda fartyg befann sig i Östersjön eller Västerhavet under 2023 varierade stort. Mer än 80 procent av tank- och torrbulkfartygen befann sig i området under färre än 50 dagar. Eftersom en resa in via Skagen till någon eller några hamnar i Östersjön och tillbaka ut i Nordsjön vanligen tar 5–15 dagar innebär det att många tank- och torrbulkfartyg trafikerade området med last enbart några gånger under året. Detta kan jämföras med att mer än 80 procent av RoRo- och RoPax-fartygen, vilka ofta går i linjetrafik inom området, trafikerade Östersjön och Västerhavet under fler än 100 dagar (*figur 2*). I kategorin general cargo-fartyg finns såväl fartyg som besöker området sällan och som be-finner sig i området under stor del av året.

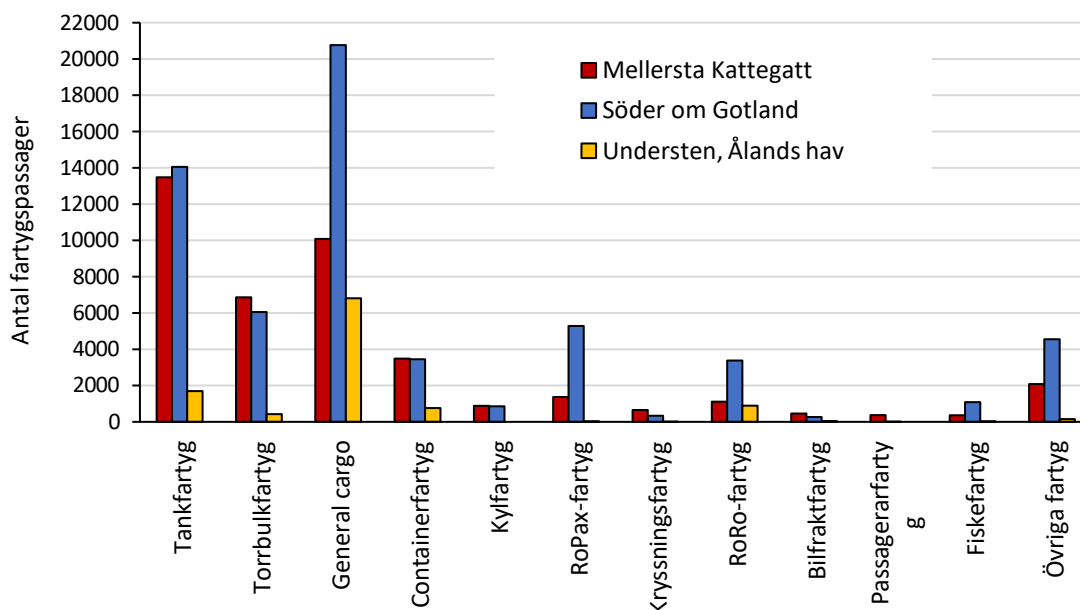


Figur 1. Antal unika fartyg av olika fartygstyper som trafikerat någon del av Östersjön eller Västerhavet, respektive mellersta Kattegatt (K- och S-rutterna), söder om Gotland, och passagen mot Bottenhavet vid Understen i Ålands hav någon gång under 2023. För information om var analyserade delområden är belägna se figur 5.



Figur 2. Antal dagar som olika typer av fartyg befunnit sig i Östersjön eller Västerhavet under 2023.

Trafikintensitet, mätt som det totala antalet fartygspassager genom ett visst område, är inte alltid relaterat till antalet unika fartyg som trafikerat området. Till exempel var antalet unika torrbulkfartyg som passerade genom fartygsstråk söder om Gotland cirka 29 gånger fler än antalet unika RoPax-fartyg. Däremot var det totala antalet passager av torrbulkfartyg endast cirka 1,2 gånger fler än antalet passager av RoPax-fartyg. Vidare var antalet unika general cargo-fartyg som passerade genom mellersta Kattegatt och genom fartygsstråken söder om Gotland ungefärligen lika många men antalet fartygspassager var ungefärligen dubbelt så många söder om Gotland (figur 3).



Figur 3. Antal fartygspassager genom mellersta Kattegatt (K- och S-rutterna), i fartygsstråk söder om Gotland (flera fartygsstråk) och genom passagen mot Bottenhavet vid Understen i Ålands hav under 2023. För information om var analyserade delområden är belägna se figur 5.

3.2 FARTYGENS STORLEK OCH MEDELHASTIGHET

Handelsfartyg som trafikerar Östersjön och Västerhavet har vanligtvis en längd mellan 80 och 300 meter. Även fartyg med en längd upp mot 400 meter förekommer. General cargo-fartyg är i genomsnitt mindre än de flesta andra typer av handelsfartyg (*tabell 2*). Eftersom vattendjupet i Öresund och Bälten är begränsat kan inte djupgående tankfartyg större än cirka 165 000 dwt, vilket motsvarar cirka 275 meter långa tankfartyg, passera in eller ut ur Östersjön fullastade.

Tabell 2. Medellängd för fartygstyper som trafikerat fartygsstråk i Östersjön söder om Gotland under 2023. Den 5:e percentilen (P05) och den 95:e percentilen (P90) är de längder som underskrids respektive överskrids för högst 5 procent av fartygen. Maxlängd avser längden på det största fartyget i kategorin.

Typ av fartyg	Antal fartyg	Medel-längd (m)	P05	P95	Max-längd
Tankfartyg	1740	198	100	275	336
Torrbulkfartyg	1496	197	169	229	292
General cargo fartyg	1505	113	82	180	260
Containerfartyg	246	209	133	349	399
Kylfartyg	108	141	82	189	190
RoPax-fartyg (färjor)	51	185	123	235	240
Kryssningsfartyg	50	233	112	333	365
RoRo-fartyg	60	174	103	238	242
Bilfraktfartyg	16	158	100	228	264
Passagerarfartyg	3	42			50
Övriga fartyg	211	62	24	141	207
Fiskefartyg	103	58	24	121	145
Summa	5589				

Fartygens medelhastighet när de trafikerar öppet vatten beräknades med hjälp av AIS-data. Fartygens hastighet och storlek är relevant ur ett naturvårdsperspektiv eftersom fartyg med kraftfulla motorer och som färdas i högre hastigheter orsakar vanligtvis mer undervattensbuller. Medelhastigheten för ett specifikt fartyg beräknades som medelvärdet av all den information om fartygets hastighet som erhöles från AIS-data. Data från fartyg som tillfälligtvis stannat upp, ankrat eller rört sig långsammare än 1,5 knop ströks vid beräkning av medelvärden. Medelhastigheten för alla fartyg av en viss fartygstyp beräknades som medelvärdet av de ingående specifika fartygens medelvärden.

Analyserna visade att tankfartyg, torrbulkfartyg och general cargo-fartyg i genomsnitt färdades i en lägre hastighet, cirka 10–12 knop, än containerfartyg, kylfartyg, RoPax-fartyg, kryssningsfartyg, RoRo-fartyg och bilfraktfartyg som i genomsnitt färdades i cirka 14–17 knop. Denna generella skillnad i medelhastighet kunde observeras i hela Östersjön (*tabell 3*) och har även observerats i tidigare studier (Andersson et al. 2023). Vissa enskilda fartyg kan tidvis hålla betydligt högre hastigheter.

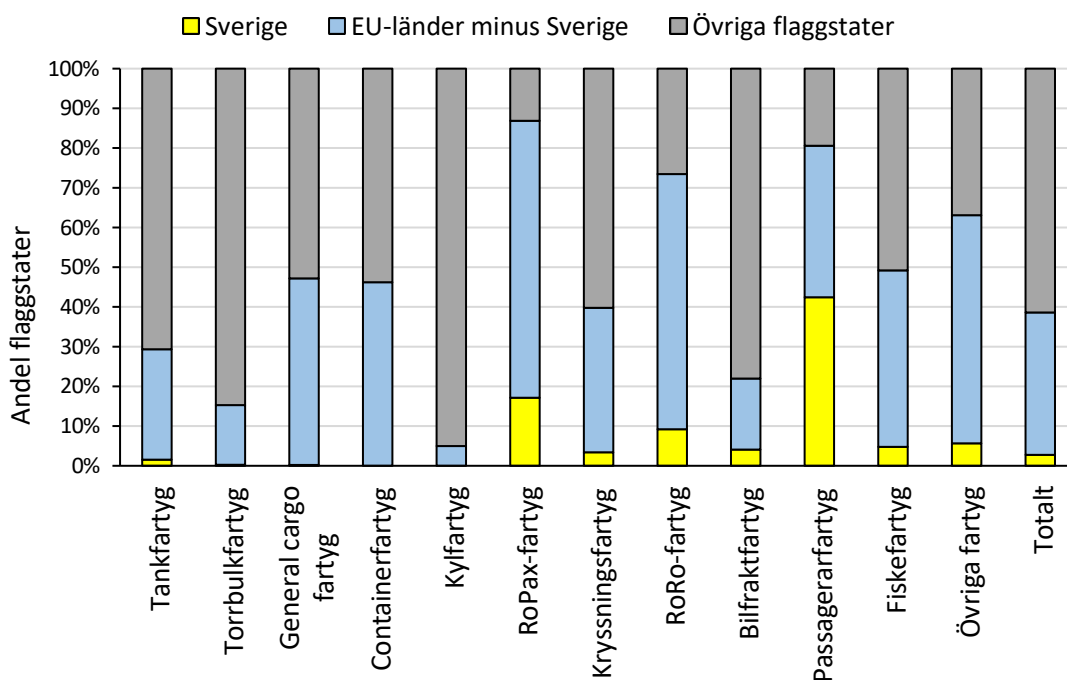
Tabell 3. Medelhastighet för fartyg som trafikerat fartygsstråk (K- och S-rutten) i mellersta Kattegatt respektive fartygsstråk söder om Gotland under 2023.

Typ av fartyg	Mellersta Kattegatt		Söder om Gotland	
	Antal analyserade fartyg	Medelhastighet i knop	Antal analyserade fartyg	Medelhastighet i knop
Tankfartyg	2062	11.9	1744	11.7
Torrbulkfartyg	1910	11.4	1496	11.5
General cargo fartyg	1575	10.4	1511	10.4
Containerfartyg	346	14.2	247	13.6
Kylfartyg	120	14.9	108	15.2
RoPax-fartyg (färjor)	41	16.9	52	17.4
Kryssningsfartyg	68	14.8	50	14.6
RoRo-fartyg	64	14.2	60	14.8
Bilfraktfartyg	29	14.3	16	14.8
Passagerarfartyg (små)	9	10.7	3	7.7
Övriga fartyg	292	9.3	213	8.0
Fiskefartyg (stora)	74	10.8	103	8.1
Summa	6590		5603	

3.3 FARTYGENS FLAGG OCH ANDEL FARTYG REGISTRERADE EU:S MEDLEMSLÄNDER

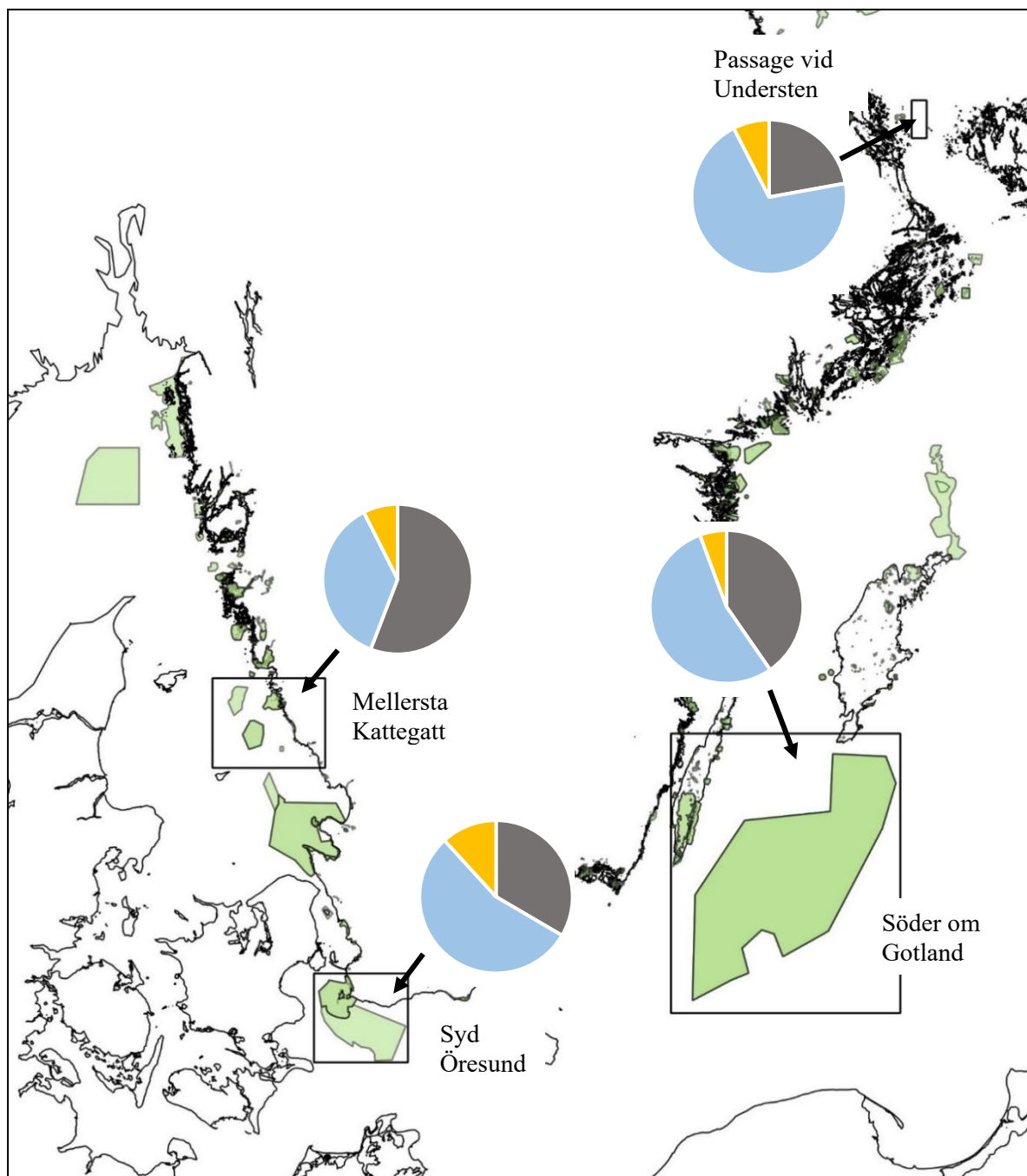
De cirka 9 390 unika fartyg som trafikerade Östersjön eller Västerhavet någon gång under 2023 var registrerade i totalt 85 olika länder (flaggstater) (bilaga 1). Av dessa fartyg var cirka 39 procent registrerade i något av EU:s medlemsländer. Endast cirka 2,7 procent var registrerade i Sverige. Övriga 61 procent av fartygen var registrerade i länder utanför EU (*figur 4*).

Andelen fartyg som var registrerade i EU-länder skiljde markant mellan olika fartygstyper. Av 2010 torrbulkfartyg var endast 15 procent registrerade i EU-länder medan av totalt 349 RoPax- och RoRo-fartyg var 83 procent registrerade i EU-länder.



Figur 4. Procentuell fördelning av flaggstaten för olika fartygstyper. Notera att antalet fartyg av olika typer var mycket olika (figur 1). Tankfartyg, torrbulkfartyg, och general cargo-fartyg utgjorde cirka 69 procent av det totala antalet fartyg.

Eftersom bland annat RoPax- och RoRo-fartyg, vilka i hög grad är registrerade i EU-länder, i genomsnitt håller högre hastighet och trafikerar Östersjön och Västerhavet under en större del av året än till exempel tankfartyg och torrbulkfartyg, är andelen passager genom olika delområden av fartyg från EU-länder vanligen högre än motsvarande andel unika fartyg. Andelen passager av fartyg registrerade i EU-länder inklusive Sverige var över 50 procent i tre av fyra studerade delområden och cirka 78 procent i passagen vid Understen upp mot Bottniska viken (figur 5).



Figur 5. Andel passager av fartyg registrerade i Sverige (gult), i EU-länder exklusive Sverige (blått), samt i länder utanför EU (grått) som trafikerat fyra olika analyserade delområden i Östersjön och Västerhavet under 2023. Gröna områden visar skyddade marina Natura 2000-områden. Rutor visar analyserade delområden.

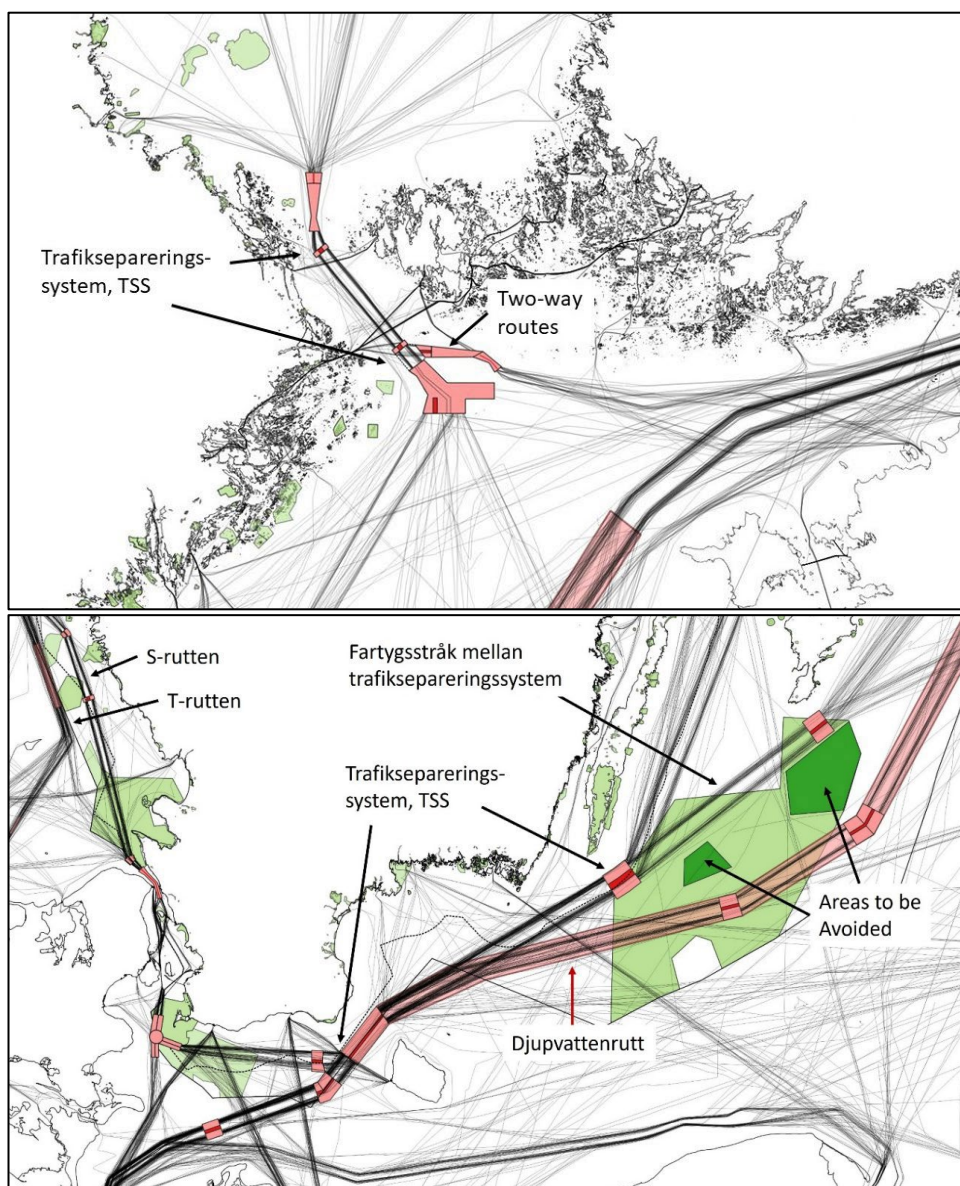
3.4 FAKTORER SOM STYR TRAFIKFLÖDEN

3.4.1 Trafiksepareringssystem, djupvattenrutter, two-way routes och areas to be avoided

För att öka säkerheten och minska risken för grundstötningar och kollisioner kanaliseras och separeras fartygstrafiken på olika strategiska platser med hjälp av trafiksepareringssystem (TSS) (figur 6).

Trafiksepareringssystemen leder till att huvuddelen av fartygstrafiken i områden med hög trafikintensitet eller vid svårnavigerade platser följer vissa namngivna rutter, till exempel T- och S-rutterna i Kattegatt, eller olika fartygsstråk i centrala Östersjön. Fartyg med särskilt stort djupgående rekommenderas att färdas i djupvattenrutter. En viktig djupvattenrutt, som bland annat trafikeras av

stora fullastade råoljetankfartyg, sträcker sig mellan Finska viken och Bornholmsgattet. När djupförhållandena och andra fysiska förhållanden tillåter är dock fartyg i de flesta fall fria att välja egen färdväg utanför de huvudsakliga fartygsstråken. I Östersjön söder om Gotland finns även två mindre områden som fartyg större än 500 GT rekommenderas att undvika, så kallade *areas to be avoided*, ATBA (figur 6). Trafiksepareringssystem, two-way routes, djupvattenrutter och *areas to be avoided* är beslutade av FN:s sjöfartsorganisation, IMO. De nuvarande huvudsakliga fartygsstråken i Östersjön mellan de på sjökort markerade trafiksepareringssystemen, överensstämmer i stort med traditionella fartygsstråk. Många fartyg, men långt ifrån alla, tar vanligen den kortaste vägen mellan avrese- och destinationshamn för att reducera bränsleförbrukningen. Men även andra faktorer som väder- och isförhållanden, ankrings- och bunkringsmöjligheter, undvikande av intensiv fartygstrafik, tillgång till mobiltäckning, genomförande av lagliga och olagliga tankrengöringar med mera, påverkar fartygens val av färdväg.



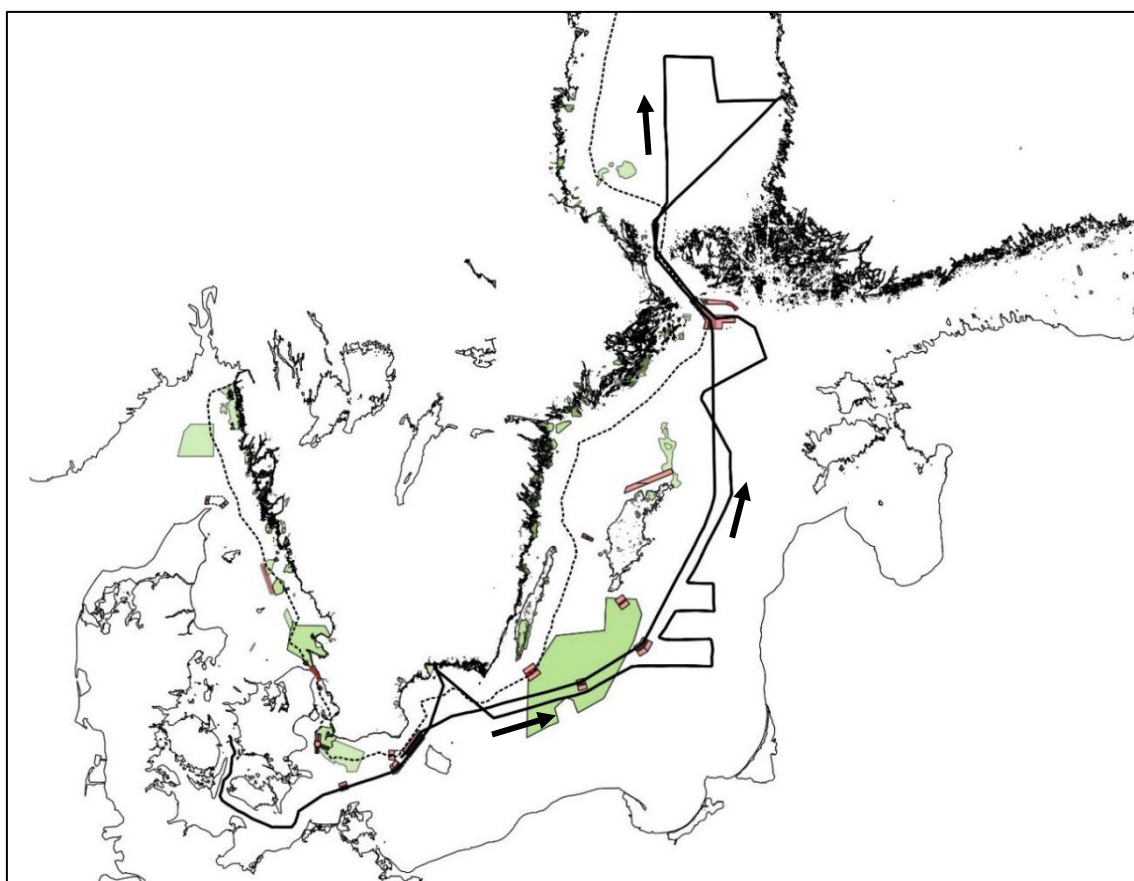
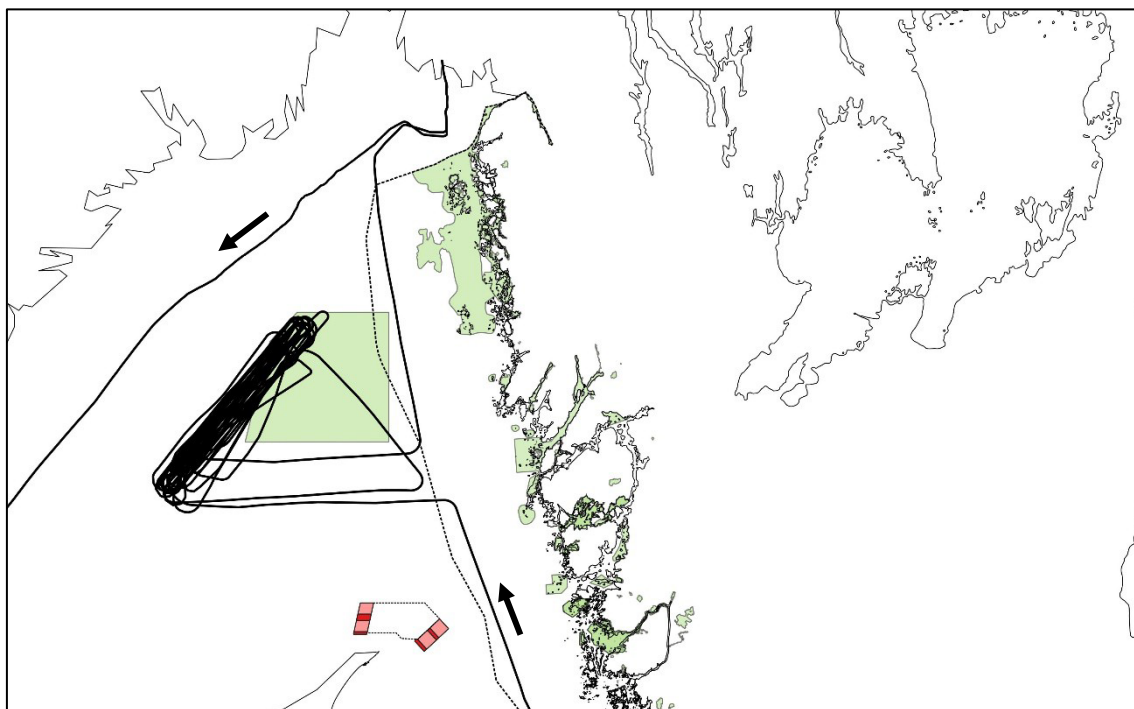
Figur 6. Kartor som visar trafiksepareringssystem (TSS), djupvattenrutt, two-way routes, areas to be avoided, S- och T-rutten samt fartygsstråk mellan trafiksepareringssystem i Ålandshav (överst) och i södra Östersjön (nederst). Fler trafiksepareringssystem finns närmare andra länders kuster i övriga delar av Östersjön och Västerhavet. Svarta linjer visar hur tankfartyg, general cargo-fartyg och RoPax-fartyg trafikerat området under fyra dagar i januari 2023. Gröna områden visar marina och kustnära Natura 2000-områden i svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon.

3.4.2 Avvikande fartygsrörelser

De allra flesta fartyg som transporterar last färdas vanligen på rak kurs mellan olika trafikseparerings-system och mellan andra av geografi och navigationsregler givna brytpunkter. Fiskefartyg och olika specialfartyg vars verksamhet i första hand inte är att transportera last kan däremot uppvisa helt andra rörelsemönster.

AIS-analyserna visade dock att kraftigt avvikande fartygsrörelser tidvis förekom för två typer av tankfartyg, det vill säga LNG-gastankfartyg och kemikalietankfartyg. Den senare fartygstypen innefattar även kombinerade kem- och produkttankfartyg när de fraktar kemikalier. För LNG-gastankfartyg, såväl bunkerfartyg som större fartyg, visade AIS-data att fartygen tidvis cirklar runt i samma område till havs under flera dagar och ibland veckor, även i marina skyddade områden (*figur 7*). En förklaring kan vara att gastankfartygen på detta sätt gör sig av med så kallad boil-off gas, det vill säga metan i gasform som bildats från nedkyld metan i vätskeform i lasttankarna, genom att konsumera boil-off gasen som motorbränsle. Direkta utsläpp av metan i gasform till atmosfären är ej tillåtna.

Kemikalietankfartyg uppvisar tidvis avvikande fartygsrörelser efter lossning av kemikalielast i hamn. Med kemikalielast menas här kemikalier som är upptagna i MARPOL Annex II och IBC-koden, det vill säga andra kemikalier än petroleumbaserade oljor. Det har visats tidigare att avvikande fartygsrörelser hos kemikalietankfartyg har en koppling till tankrengöringar till havs (Riksrevisionen 2024). Tankrengöringar till havs efter lossning av kemikalielast är under vissa förutsättningar lagliga, bland annat när fartyget är längre än 12 nm från land och vattendjupet är mer än 25 meter. De avvikande fartygsrörelserna kan tolkas som att fartygen avviker från normala rutter för att gå till områden som uppfyller de geografiska kriterierna för avstånd och djup, vilket bland annat leder till att fartyg inte sällan genomför tankrengöring i skyddade Natura 2000-områden. Tidigare studie har visat att ett stort antal tankrengöringar har genomförts i och nära Natura 2000-områdena Hoburgs bank och Midsjöbankarna söder om Gotland och Bratten i Skagerrak (Larsson et al. 2025).



Figur 7. Exempel på avvikande fartygsrörelser hos ett LNG-tankfartyg som cirklat runt i fem dagar i Natura 2000-området Bratten (överst), och ett kemikalietankfartyg som lossat last i Karlshamn och därefter färdats på ett avvikande sätt till Pori i Finland (nederst). Gröna områden visar marina och kustnära Natura 2000-områden i svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon.

4. PÅVERKAN AV FARTYGSTRAFIK PÅ NATURVÄRDEN

Sjöfart påverkar havsmiljön genom olika typer av utsläpp till vatten och luft, men även genom att generera undervattensbuller, sprida främmande arter via ballastvatten och skrov, skapa turbulens i grunda vatten, med mera. (Hassellöv et al. 2019). Effekterna på miljön uppträder på olika geografiska och tidsmässiga skalor. Utsläpp av växthusgaser som koldioxid och metan till luften påverkar klimat och havsförsurning på en global skala, medan utsläpp av olja, kemikalier och andra förorenande ämnen till vatten och undervattensbuller, främst ger effekter på en regional eller lokal skala. Eftersom syftet med denna rapport är att beskriva fartygstrafikens omfattning i marina skyddade områden i Östersjön och Västerhavet och diskutera förutsättningar för att minska påverkan på områdenas naturvärden belyser vi fortsättningsvis främst olika typer av utsläpp till vatten och fartygsgenererat undervattensbuller.

4.1 UTSLÄPP AV PETROLEUMBASERADE OLJOR

Information om antal registrerade utsläpp, och utsläppt volym, av petroleumbaserade oljor från fartyg i svenskt territorialvatten och ekonomisk zon samt i övriga Östersjön har publicerats sedan flera decennier av den svenska kustbevakningen och HELCOM (Larsson 2019, HELCOM 2024a). Utsläpp av petroleumbaserade oljor från fartygs last- och maskinrum, oavsett om det rör sig om råolja, raffinerade produkter eller olika bränslen är helt förbjudna i specialområdena Östersjön och Nordsjön enligt internationellt regelverk, det vill säga MARPOL Annex I, och i svensk lag (IMO 2022). Ett undantag från det strikta förbudet är dock att utsläpp av oljeblandningar och oljeblandat vatten som inte härstammar från fartygens lastrum och där oljehalten före utspädning inte överstiger 15 ppm får släppas ut under färd (MARPOL Annex I, Regulation 15). Sådana utsläpp där oljehalten understiger 15 ppm kan normalt sett inte detekteras och ingår inte i tillgänglig statistik över oljeutsläpp.

Sett över en längre tidsperiod visar tillgänglig information att antalet bekräftade oljeutsläpp och volymen utsläppt olja från fartyg i Östersjön och Västerhavet har minskat från en mycket hög nivå till en lägre nivå. En brist gällande oljeutsläppsstatistiken är dock att det saknas beräkningar av mörkertal, det vill säga av hur många utsläpp som undgår upptäckt.

Stora oljekatastrofer, när tiotusentals ton råolja eller oljeprodukter släpps ut i havet, kan uppstå när lasttankar på tankfartyg börjar läcka efter en större olycka. Sveriges närområde har hittills varit förskonat från sådana omfattande utsläpp. Mer vanligt är att fartygsbränsle, det vill säga bunkerolja, läcker ut i havet i samband med grundstötningar eller kollisioner. Utsläpp av bunkerolja kan ske från alla typer av handelsfartyg, inte enbart från tankfartyg som fraktar råolja eller oljeprodukter. Även utsläpp av bunkerolja kan potentiellt bli stora och påverka stora havs- och kustområden eftersom många fartyg har hundratals ton, ibland upp till några tusen ton, bunkerolja i tankar vid normal drift. En tredje och vanligare kategori av utsläpp är de medvetna illegala utsläppen av olika typer av spilloljor. Statistik visar att huvuddelen av de upptäckta utsläppen av petroleumbaserade oljor inte kan härledas till något specifikt fartyg eller känd fartygsolycka och att flest illegala utsläpp upptäcks längs de mest trafikerade fartygsrutterna. De kort- och långsiktiga negativa effekterna av utsläpp av petroleumbaserade oljor på marina fåglar och däggdjur, fisk, bottenfauna, flora och kustnära miljöer i olika delar av världen har beskrivits i ett mycket stort antal vetenskapliga artiklar. Omedelbara effekter är bland annat nedkletning av fåglars fjäderdräkt och däggdjurs päls samt kvävning och övertäckning av bottenorganismer. De mer långsiktiga effekterna innefattar olika typer av förgiftningssymptom som kan påverka djurpopulationer negativt i decennier.

4.2 UTSLÄPP AV KEMIKALIER / SKADLIGA FLYTANDE ÄMNEN

Till skillnad från utsläpp av petroleumbaserade oljor, som har minskat något i antal, har antalet utsläpp av andra typer av skadliga ämnen ökat under senare år i Östersjön och Västerhavet (Kustbevakningen 2025). En orsak till detta är att kemikalietankfartyg, inklusive kombinerade kemikalie- och produkt-tankfartyg, som fraktar kemikalier i bulk rengör lasttankar såväl lagligt som olagligt till havs. Som kemikalier (i denna rapport synonymt med begreppen skadliga flytande ämnen och *noxious liquid substances*) räknas de över 700 ämnen som förtecknats i tabellerna i kapitel 17 och 18 i IBC-koden. Exempel på kemikalier som fraktas med kemikalietankfartyg i större mängder i Sveriges närhet är till exempel tallolja vegetabiliska oljor, animaliska fetter, fettsyror, fettsyrametylestrar (FAME), hydrerad vegetabilisk olja (HVO), styren och andra aromatiska kolväten, syror, baser och alkoholer (Lunde Hermansson och Hassellöv 2020, Larsson 2025, Larsson et al. 2025, Traficom 2025). Behovet av att rengöra lasttankar är generellt sett mycket större för kemikalietankfartyg än för oljetankfartyg eftersom kemikalitankfartyg efter lossning av last ofta fraktar en ny ej kompatibel kemikalie i samma tankar.

Förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att tankrengöringar och utsläpp av tankspolvätska till havs ska vara lagliga regleras i internationella regelverk, det vill säga i MARPOL Annex II och IBC-koden samt i svensk lag, och är beroende av kemikaliernas skadlighet (IMO 2020, 2022).

Kemikalier (skadliga flytande ämnen) som fraktas med kemikalietankfartyg indelas i fyra kategorier, X, Y, Z och OS i enlighet med IBC-koden kapitel 17 enligt följande:

X: skadliga flytande ämnen som, om de släpps ut i havet vid tankrengöring eller barlastlänsning, kan antas utgöra en allvarlig risk för marina resurser eller människors hälsa och som därför berättigar till förbud mot utsläpp i den marina miljön,

Y: skadliga flytande ämnen som, om de släpps ut i havet vid tankrengöring eller barlastlänsning, kan antas utgöra en risk för marina resurser eller människors hälsa, eller kan medföra skada på skönhets- och rekreationsvärden eller annat behörigt utnyttjande av havet och som därför berättigar till en begränsning av kvaliteten på och mängden av utsläppet i den marina miljön,

Z: skadliga flytande ämnen som, om de släpps ut i havet vid tankrengöring eller barlastlänsning, kan antas utgöra en mindre risk för marina resurser eller människors hälsa och därför berättigar till mindre stränga begränsningar av kvaliteten på och mängden av utsläppet i den marina miljön,

OS: (andra substanser/other substances), ämnen som återfinns i kolumnen för föroreningskategorier i kapitel 18 i IBC-koden och som vid en bedömning har befunnits falla utanför kategori X, Y eller Z.

För X-kemikalier, och vissa Y-kemikalier som definieras som trögflytande, stelnande eller permanent flytande kemikalier, krävs en tankspolning (prewash) efter lossning av last och innan fartyget lämnar hamn. Tankspolvätskan skall lämnas till en mottagningsanordning i land. Däremot när ett kemikalie-tankfartyg har lossat andra kemikalier i Y- och Z-kategorin är inte en tankspolning (prewash) av tankar i lossningshamnen obligatorisk. Sådana tankar kan senare rengöras till havs och utsläpp av tankspolvätskan kan sedan ske lagligt givet att fartyget är under färd med en hastighet av minst 7 knop, att utsläppet sker under vattenlinjen, och att fartyget befinner sig mer än 12 nautiska mil från land där djupet är minst 25 meter.

Under senare år har både lagliga och olagliga utsläpp av lastrester från kemikalietankfartyg ökat i Östersjön. Mellan 2020 och 2023 upptäckte svenska kustbevakningen 233 utsläpp av flytande kemikalier som ej var petroleumbaserade oljor i svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon (Larsson et al. 2025). Liksom för utsläpp av petroleumbaserade oljor är mörkertalet okänt. Vissa typer

av utsläpp försvinner snabbt från vattenytan på grund av att de blandas upp i vattnet eller sjunker till botten. Båda processerna kan påskyndas av till exempel stark vind och grov sjö. Utsläpp registreras även regelbundet i andra Östersjöländers vatten. Särskilt många utsläpp av flytande kemikalier har registrerats i vattnen syd om Skåne, Blekinge och öster om Öland.

Effekterna av utsläpp av kemikalier till marin miljö är inte lika välstuderade som utsläppen av petroleumbaserade oljor, men har börjat uppmärksammas alltmer (Larsson 2025, Larsson et al. 2025). För många kemikalier, till exempel vegetabiliska oljor och tallolja, är effekterna av nedkletning minst i nivå med dem som orsakas av petroleumbaserade oljor. Graden av giftighet varierar stort mellan ämnen. Även nedbrytningsprodukter av till synes mindre skadliga vegetabiliska oljor har visat sig vara problematiska.

För såväl petroleumbaserade oljor som andra kemikalier gäller att effekterna av utsläpp på olika organismer i havsmiljön inte bara är beroende av antalet utsläpp och utsläppt volym, utan även i mycket stor utsträckning av var och när utsläppen sker.

4.3 UTSLÄPP AV SKRUBBERVATTEN OCH ANNAT FÖRORENAT VATTEN

Förutom fartygens utsläpp av oljor och kemikalier sker regelbundna utsläpp av kraftigt förorenat skrubbevatten, det vill säga vatten som använts för att rena fartygets avgaser, och av olika typer av avloppsvatten.

Skrubbersystem har installerats i tusentals fartyg sedan 2015 som ett alternativ till att använda låg-svavliga bränslen, men tekniken innebär att stora mängder förorenat vatten släpps ut till havs (Lunde-Hermansson et al. 2024). Skrubbevatten har vanligtvis låga pH-värden och innehåller förhöjda halter av tungmetaller, polyaromatiska kolväten (PAH), nitrater, sulfater, sotpartiklar och andra organiska ämnen. Innehållet varierar beroende på bränsletyp och typ av skrubbersystem (öppen, sluten eller hybrid).

Studier har visat att surt skrubbevatten påverkar marina organismer negativt även vid låga koncentrationer. (Koski et al. 2017, Thor et al. 2021, Jönander et al. 2023). Experimentella studier har till exempel påvisat minskad överlevnad och tillväxt hos kräftdjur, sjöborrar och musslor, samt skador på ägg och larver hos flera ryggradslösa arter. Skrubbevatten kan även bidra till lokal försurning och ackumulering av tungmetaller och organiska föroreningar i sediment. Effekterna kan förstärkas i kustnära områden där vattenutbytet är begränsat och där utsläpp sker kontinuerligt längs farleder och fartygsstråk med hög trafikintensitet.

Flera länder runt Östersjön, bland annat Sverige, Finland och Danmark har infört förbud mot utsläpp av skrubbevatten inom sina territorialvatten, medan det ännu saknas motsvarande reglering i ländernas ekonomiska zoner. Inom IMO pågår arbete med att ta fram globala riktlinjer för hantering av skrubbevatten och bedömning av dess miljöpåverkan.

4.4 UNDERVATTENSBULLER

Undervattensbuller från fartyg är en betydande källa till förhöjda ljudnivåer i haven. Det är känt sedan länge att tumlares och andra marina däggdjurs kommunikation, födosök och orientering kan påverkas negativt av undervattensbuller (Dyndo et al. 2015; Wisniewska et al. 2018). Undervattensbuller kan även leda till att djuren undviker viktiga habitat. Men även fisk och andra marina organismer kan reagera och påverkas negativt av ökade bullernivåer (Popper and Hawkins 2019). Experimentella studier i akvarier visar att kontinuerligt buller kan minska fiskars parningsframgång och störa yngelutvecklingen (Blom et al. 2019, 2024).

Bullernivån påverkas av såväl fartygets design som av hur fartyget framförs. Bullernivån från ett fartyg kan påverkas under designfasen, vid nybyggnation och modernisering. En viktig källa till buller är kavitation på fartygens propeller. Kavitation uppstår när vattentrycket runt propellern sjunker tillräckligt lågt för att vattnet ska förångas och bilda små bubblor. När kavitation sker, vilket typiskt är fallet när stora fartyg färdas i cirka 11 knop eller mer, dominerar buller från kavitation över andra bullerkällor som bland annat fartygens motorer (Andersson et al. 2023). Det stora antalet tankfartyg och bulk-fartyg samt det mindre antalet men snabbgående containerfartyg är tillsammans ansvariga för två tredjedelar av fartygsbullret i Östersjön (i 63 Hz 1/3 oktavbandet) (HELCOM 2024b). Att sänka hastigheten är en av de mest effektiva åtgärderna för att minska undervattensbuller. Andra metoder för att reducera undervattenbuller i känsliga miljöer kan vara att ändra hur fartygsrutter dras och att införa områden som sjöfarten ska undvika.

FN:s sjöfartsorganisation IMO har antagit riktlinjer om hur man kan minska undervattensbuller från fartyg. Inom EU ger marina direktivet (MSFD 2008/56/EC) förutsättningar för att hantera undervattensbuller genom att gränsvärden etableras. Pågående arbete inom HELCOM och OSPAR syftar till att harmonisera övervakning och rapportering av undervattensbuller i regionen.

5. FARTYGSTRAFIK I OCH I ANSLUTNING TILL SVENSKA MARINA SKYDDADE OMRÅDEN

Fartygstrafiken genom svenska marina skyddade Natura 2000-områden är i flera fall mycket omfattande med tusentals passager per år (*tabell 4*). Befintliga trafiksepareringssystem leder i flera fall far-tygstrafiken till och genom de skyddade områdena. Vid flera Natura 2000-områden, bland annat Bratten, Fladen, Lilla Middelgrund och Gotska Sandön-Salvorev finns dessutom mycket omfattande ytterligare fartygstrafik direkt utanför områdesgränserna.

I några fall, till exempel i och strax norr och söder om Öresund, medför djupförhållanden och övriga geografiska förutsättningar att det är svårt att undvika att de huvudsakliga fartygsrutterna och fartygsstråken passerar genom Natura 2000-områdena. Vid andra skyddade områden finns det däremot större möjligheter att modifiera fartygsrutter och fartygsstråk eller införa andra regleringar för att minska negativ påverkan på utpekade naturvärden.

I detta kapitel presenteras först information om antalet fartygspassager i 11 marina Natura 2000-områden som är belägna i svenskt territorialvatten eller i ekonomisk zon och som genomkorsas av omfattande fartygstrafik (*tabell 4*). Därefter följer en mer detaljerad beskrivning av fartygstrafiken och naturvärden i fyra Natura 2000-områden. I dessa fyra områden utgör geografin och bottenförhållanden inget hinder för modifieringar av fartygsrutter och fartygsstråk.

Vi behandlar inte kustnära Natura 2000-områden som även omfattar landområden och där fartygstrafiken generellt sett inte är omfattande, även om det kan finnas frekvent fartygstrafik i farleder in till hamnar och ankringsområden. Effekter av fartygstrafik i farleder nära land på lokala naturvärden bör analyseras i särskild ordning.

I de figurer nedan som visar fartygspassager genom Natura 2000-områden avser tunna linjer enskilda fartygs färdväg. När ett stort antal fartyg färdats längs ett stråk har de tunna linjerna överlagrats vilket visuellt resulterar i mörkare och bredare band.

Tabell 4. Lista över svenska skyddade marina Natura 2000-områden som genomkorsas av omfattande fartygstrafik och där ytterligare intensiv fartygstrafik även finns direkt utanför områdesgränserna. SCI-områden avser områden som skyddats enligt EU:s livsmiljödirektiv. SPA-områden avser områden som skyddats enligt EU:s fågeldirektiv. T och EEZ indikerar om områdena är belägna i svenskt territorialvatten respektive i svensk ekonomisk zon. För mer information om de specifika Natura 2000-områdena se naturvårdsverkets webbplats skyddad natur: <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/> samt länsstyrelsernas bevarandeplaner (Bilaga 2). Områdeskoderna följer Naturvårdsverkets register.

Namn	Områdeskod	SCI	SPA	Antal fartygs- passager genom N2000-området under 2023	T	EEZ
Bratten	SE0520189	x		3 987		x
Fladen	SE0510127	x		11 935	x	x
Lilla Middelgrund	SE0510126	x	x	8 780	x	x
Stora Middelgrund och Röde bank samt Nordvästra Skånes havsområde ¹	SE0510186	x				x
	SE0420360	x	x	21 788 ⁵	x	x
Falsterbohalvön och Falsterbo-Foteviken ² samt Sydvästskaånes utsjövatten ³	SE0430095	x				
	SE0430002		x		x	x
	SE0430187	x		28 310 ⁵	x	x
Hoburgs bank och Midsjöbankarna	SE0330308	x	x	40 667	x	x
Gotska Sandön- Salvorev	SE0340097	x		3 664		x
Finngrundet ⁴				321 ⁶		
östra banken	SE0630260	x				x
västra banken	SE0630262	x			x	x
norra banken	SE0630263	x				x
Vänta Litets Grund	SE0710225	x		278	x	x

¹ Gränsar till Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank

² Utgör samma geografiska område som Natura 2000-området Falsterbohalvön

³ Gränsar till Natura 2000-området Falsterbohalvön och Falsterbo-Foteviken

⁴ Tre närliggande bankar

⁵ Beräknat för båda områdena tillsammans

⁶ Beräknat för de tre bankarna tillsammans

5.1 NATURVÄRDEN OCH FARTYGSTRAFIK I NATURA 2000-OMRÅDET BRATTEN (OMRÅDESKOD SE0520189)

5.1.1 Naturvärden och identifierade hot

Natura 2000-området Bratten är ett cirka 121 000 ha stort utsjöområde i Skagerrak (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2017). Området ligger huvudsakligen i svensk ekonomisk zon (*figur 8*) och är utsett enligt livsmiljödirektivet (även kallat art – och habitatdirektivet). Området ingår också i OSPAR:s nätverk av marina skyddade områden. Djupet varierar mellan 200 och 500 meter. Områdets bottenpografi, med många geologiska formationer som bubbelrev (pockmarks), undervattenskratrar och branta och vidsträckta klippdalar, erbjuder refuger för framför allt trålkänsliga arter. Ett stort antal rödlistade bottenlevande arter har påträffats inom området, varav flera arter har sin enda eller huvudsakliga förekomst här i svenska vatten. Detta gäller i synnerhet olika arter av koralldjur och ormsjärnor. I området finns även flera arter rödlistade hajar och rockor. Flera av haj- och rockarterna är upptagna på OSPAR:s lista över hotade och/eller minskande arter. För mer detaljerad information om naturvärden se bevarandeplanen för området (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2017).

I bevarandeplanen anges att det största hotet mot revmiljöerna i Bratten är fysisk påverkan orsakad av mänskliga aktiviteter, bland annat i form av trålning och ankring. Även utsläpp av olja och kemikalier och förekomsten av marint skräp anges som faktorer som kan påverka området negativt.

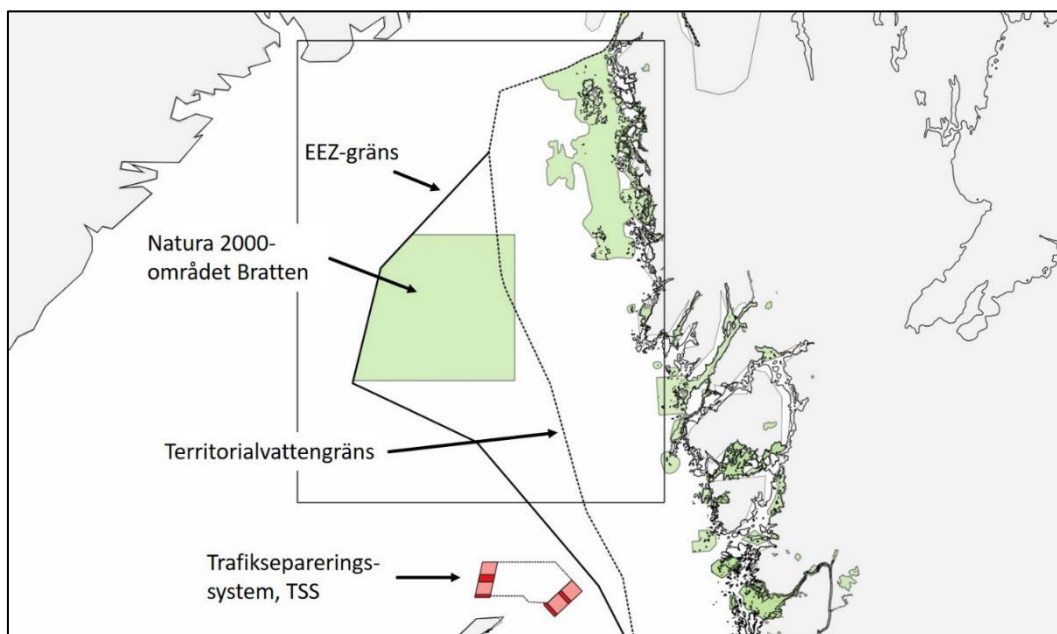
5.1.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden

Under 2023 registrerades cirka 3 987 fartygspassager genom någon del av Natura 2000-området. Antalet unika fartyg som befunnit sig i området uppgick till cirka 901 fartyg (*figur 9*). Fartygsflödena genom och i anslutning till området var olika för olika fartygstyper (*figur 10*). RoPax-fartyg, containerfartyg och bilfraktfartyg passerade i huvudsak längs områdets östra och västra gräns. Ett stort antal tankfartyg, torrbulkfartyg, general cargo-fartyg och RoRo-fartyg passerade däremot genom området, särskilt fartyg som trafikerade sträckor mellan Porsgrunn i Norge och hamnar längre söderut. En del kryssningsfartyg från Oslo på väg söderut passerar genom Natura 2000-området trots att den valda vägen är längre än en rakare färdväg längre österut längs områdets östra gräns. Fiskefartyg uppehåller sig i huvudsak i områdets östra del. Notera här att endast större fiskefartyg med IMO-nummer ingår i analysen. Fartyg i kategorin övriga fartyg trafikerade hela området, men i begränsad omfattning. En stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan (*figur 10h*). Ingen del av området är fritt från fartygstrafik.

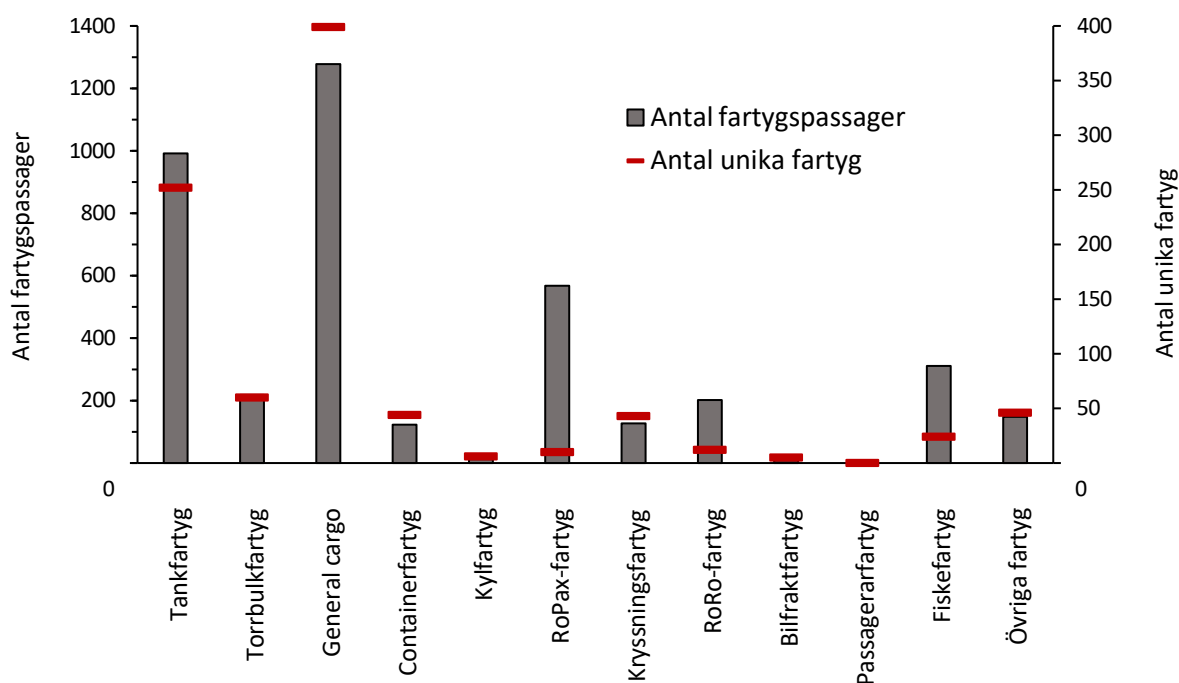
Ankring uppges i bevarandeplanen vara en risk för negativ påverkan på naturvärden. Av de fartyg som befunnit sig i området under 2023 har inget fartyg rapporterat via AIS-meddelanden att de legat för ankar. Områdets exponering och stora djup medför svårigheter för fartyg att anka.

Tidigare studier har visat att utsläpp av kemikalier från kemikalietankfartyg som genomför tankrengöring förekommit i området (Larsson et al. 2025). Närheten till raffinaderier och kemisk industri som hanterar vegetabiliska oljor, tallolja, fetter, fettsyror, biobränslen med mera. och att Natura 2000-området är djupt och beläget mer än 12 nautiska mil från land kan vara faktorer som leder till att kemikalietankfartyg väljer att göra tankrengöringar i Natura 2000-området (*figur 11F*).

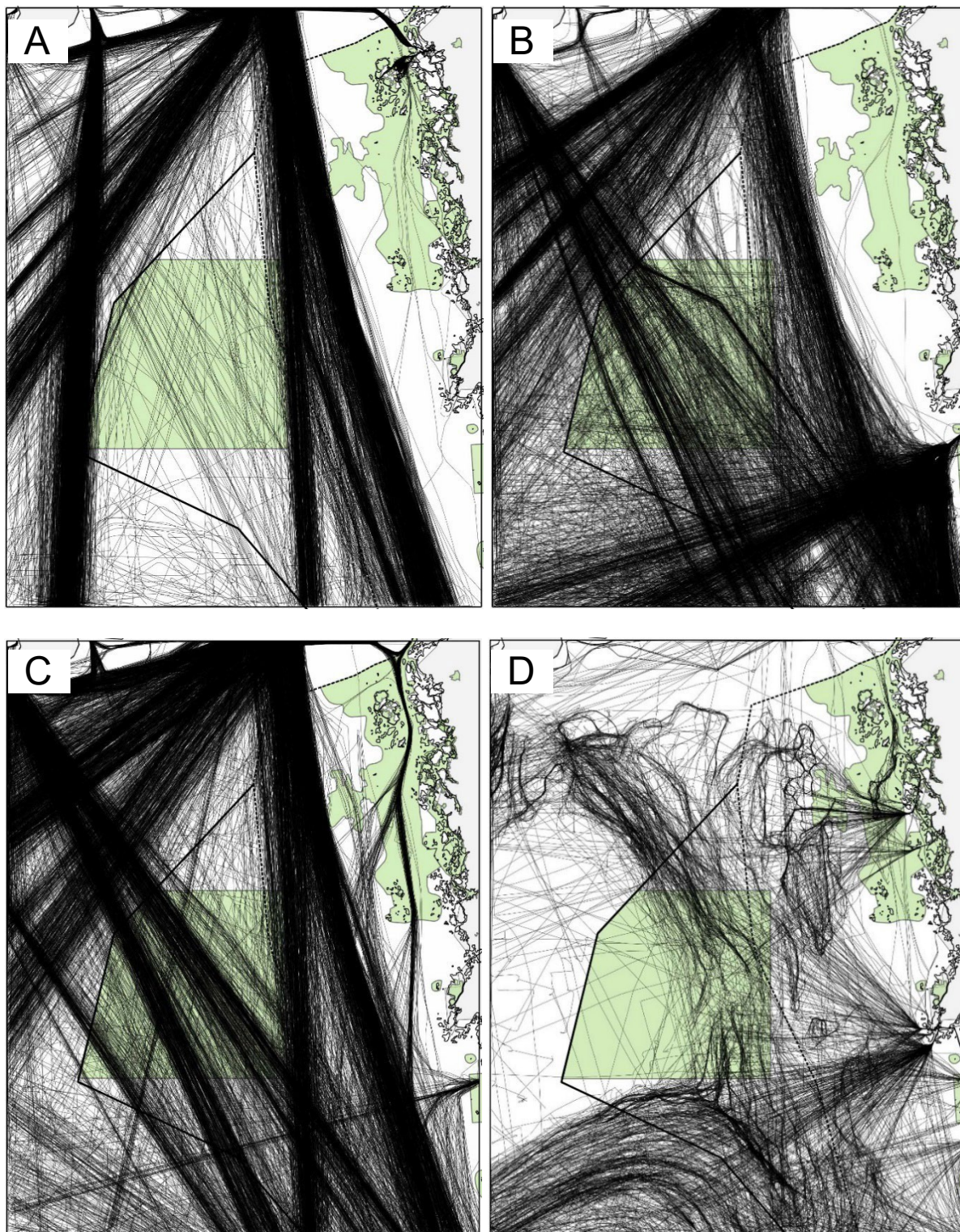
Undervattensbuller från det stora antalet fartyg som passerar genom eller i nära anslutning till området kan medföra negativ påverkan på fisk och andra organismer.



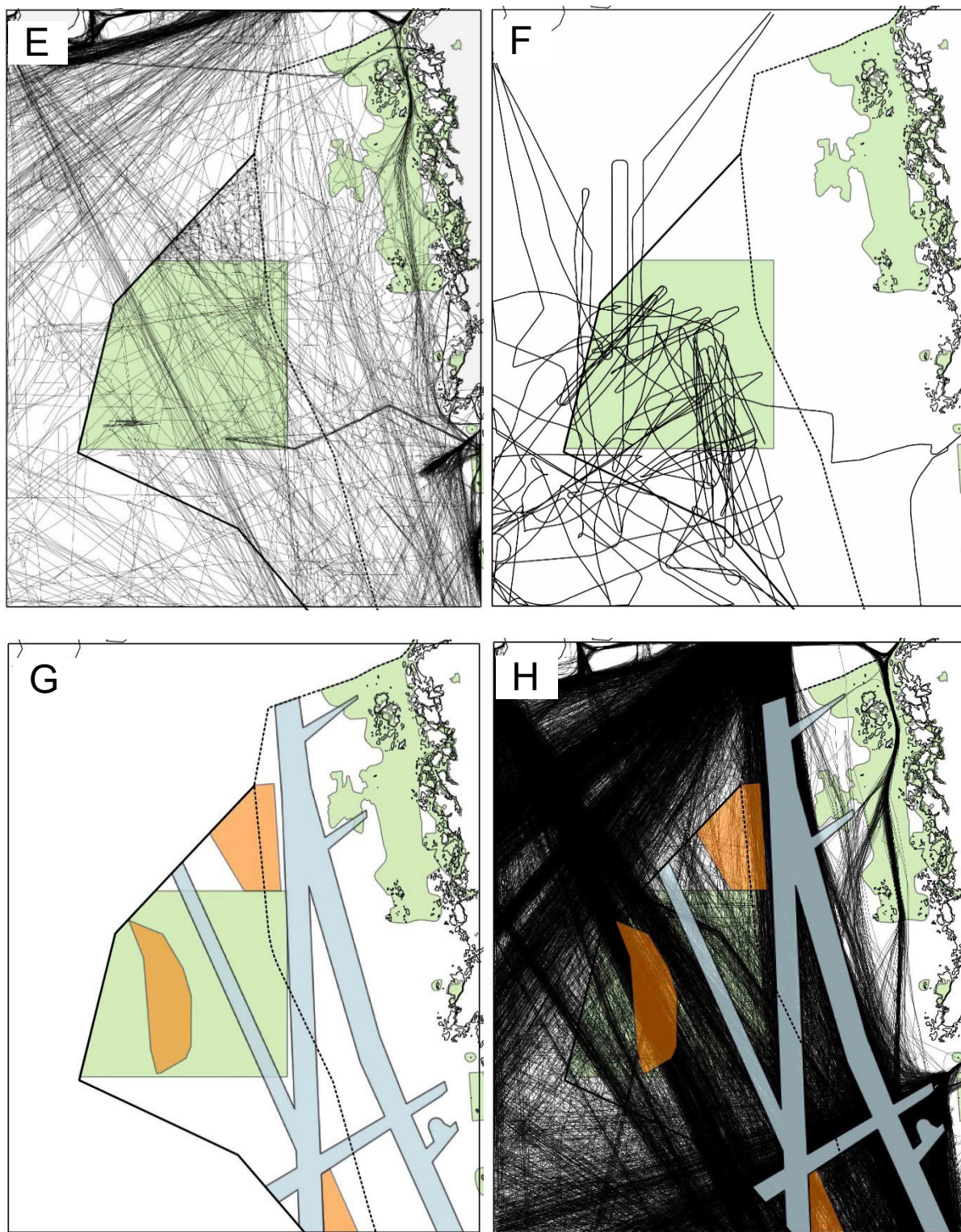
Figur 8. Kartan visar Natura 2000-området Bratten i Skagerrak. Övriga grönmärkade områden visar Natura 2000-områden längs svenska kusten. Kartan visar även gränserna för svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon (EEZ) samt trafiksepareringsystemet norr om Skagen.



Figur 9. Antal fartygspassager (grå staplar, vänster axel) och antal unika fartyg (röda markeringar, höger axel) som passerat genom någon del av Natura 2000-området Bratten under 2023. Notera att antal unika fartyg anges med annan skala på den högra vertikala axeln. Tolkningsexempel: 252 unika tankfartyg passerade genom området vid totalt 992 tillfällen under 2023.



Figur 10. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Bratten under 2023. Tunna linjer visar enskilda fartygs färdväg. Kartorna visar passager av: (A) RoPax-fartyg, containerfartyg och biltransportfartyg, (B) tankfartyg, (C) general cargo-fartyg, torrbulkfartyg och RoRo-fartyg och (D) fiskefartyg (större fiskefartyg med IMO-nummer). Fartygens färdvägar är baserade på analyser av AIS-data.



Figur 10 fortsättning. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Bratten under 2023. Kartor visar: (E) passager av övriga fartyg, (F) exempel på fem kemikalietankfartygs rörelser under sammanlagt 34 dagar, (G) blå stråk för sjöfart och orange ytor för havsbaserad vindkraft enligt förslag till ny havsplan, (H) att en stor mängd fartyg, särskilt tankfartyg och general cargo-fartyg, trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan.

5.2 NATURVÄRDEN OCH FARTYGSTRAFIK I NATURA 2000-OMRÅDET HOBURGS BANK OCH MIDSJÖBANKARNA (OMRÅDESKOD SE0330308)

5.2.1 Naturvärden och identifierade hot

Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna är beläget i Egentliga Östersjön söder om Gotland och öster om Öland. Området har en areal på 1 051 111 hektar, varav 96 procent ligger utanför territorialvattnet i svensk ekonomisk zon (*figur 11*). Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna innefattar två utsjöbankar, Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken, och mellanliggande djupare områden. På Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken varierar djupet från cirka 9 meter ned till 36 meter. Öster om Hoburgs bank sluttar havsbotten brant ned mot 150 meters djup. Södra Midsjöbanken, som ligger utanför Natura 2000 området, har likartade naturvärden som Norra Midsjöbanken. Länsstyrelsen Kalmar län har i yrkande till regeringen föreslagit att även Södra Midsjöbanken ska införlivas i Natura 2000-området (Länsstyrelsen Kalmar län 2022). Natura 2000-området är utsett i enlighet med såväl fågeldirektivet som livsmiljödirektivet.

De prioriterade bevarandevärdena i Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna är arterna tumlare, alfågel och tobisgrissla som utnyttjar hela eller delar av området samt naturtyperna rev och sandbankar och de arter och den biologiska mångfald som är typiska för dessa två habitat (Länsstyrelserna Gotlands och Kalmar län 2021). De två utsjöbankarna i Natura 2000-området samt Södra Midsjöbanken är rika blåmusselbankar och är av global betydelse som övervintringsområde för den hotade musselätande alfågeln (Larsson 2018). Bankarna är även ett nationellt viktigt övervintringsområde för tobisgrissla. Området som helhet utnyttjas även som födosöksområde av bland annat tordmule och sillgrissla under olika delar av året och av övervintrande lommar.

Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna är även ett viktigt kärnområde för den akut hotade populationen av östersjötumlare. Tätheten av tumlare i området är högre än i det omgivande vattnet året om. Under den mest intensiva reproduktionsperioden, maj till oktober, när majoriteten av tumlarna parar sig, kalvar och ger di är tätheten av tumlare betydligt högre kring Hoburgs bank och Midsjöbankarna. För mer utförlig beskrivning av naturvärden se områdets bevarandeplan (Länsstyrelserna Gotlands och Kalmar län 2021).

I bevarandeplanen anges flera sjöfartsrelaterade faktorer som påverkar bevarandevärdena negativt, bland annat att utsläpp av olja och kemikalier från fartyg påverkar beståndet av den starkt hotade alfågeln och övriga sjöfåglar. Bevarandestatusen för det europeiska beståndet alfågel har försämrats kraftigt sedan 1990-talet, bland annat på grund av att alfågelpopulationen har drabbats hårt av illegala olje-utsläpp och av bifångst i fisknät (Hearn et al. 2015). Vidare anges att fartygsgenererat kontinuerligt undervattensbuller kan orsaka beteendeförändringar hos den akut hotade östersjötumlaren och inne-bära att den undviker viktiga födosöksområden och reproduktionsområden. Fiske med passiva nätreddskap utgör också en mycket stor risk för att tumlare ska fastna och drunkna samt för bifångster av alfågel och tobisgrissla. Fiske med passiva nätreddskap är dock numera förbjudet i det marina skyddade området Hoburgs bank och Midsjöbankarna (inklusive Södra Midsjöbanken som ligger utanför det skyddade området) sedan 2022 med stöd av en delegerad förordning (Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/303 av den 15 december 2021 om ändring av förordning (EU) 2019/1241 vad gäller åtgärder för att minska oavsiktliga fångster av populationen av tumlare i Egentliga Östersjön).

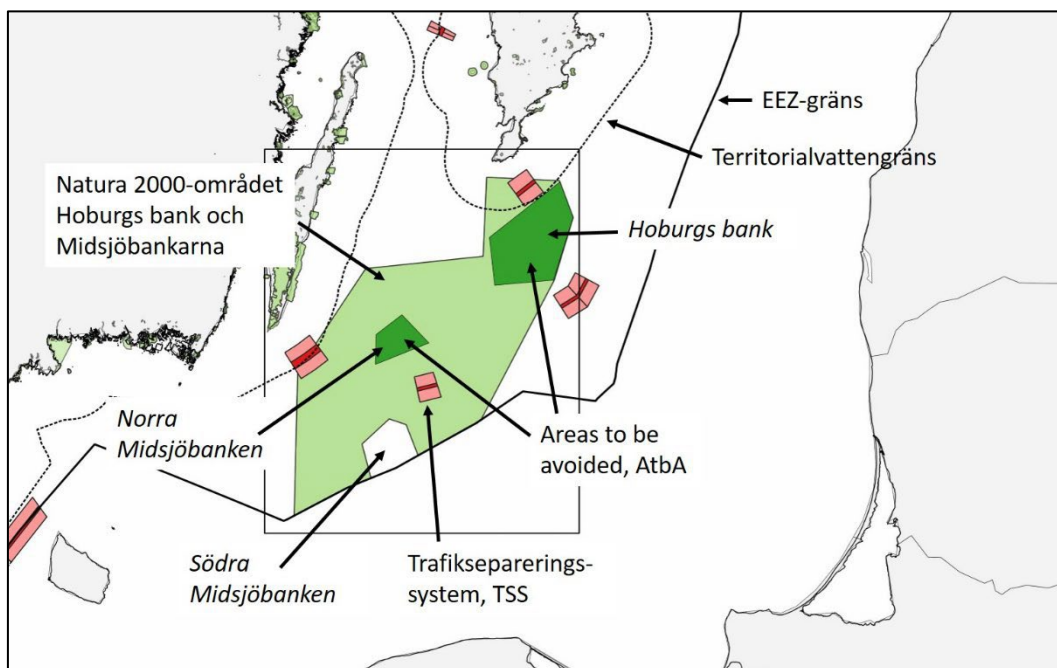
5.2.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden

Fartygstrafiken genom Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna är mycket omfattande. Majoriteten av den kommersiella fartygstrafiken som passerar Bornholmsgattet i södra

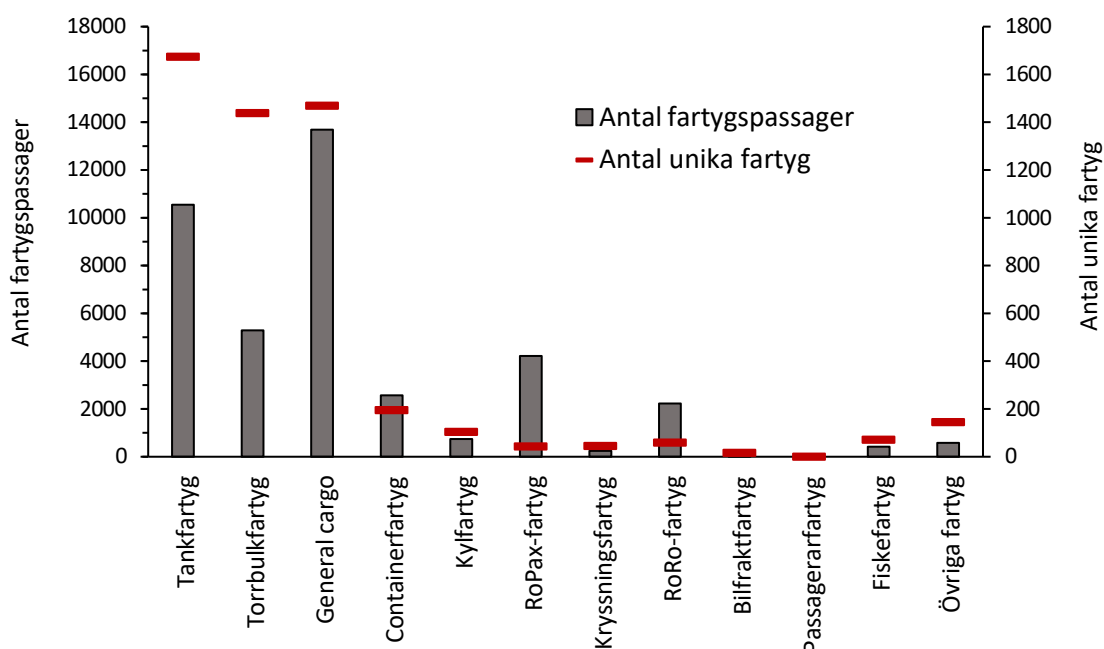
Östersjön och som ska till hamnar i Finland, Ryssland, Estland och Lettland passerar genom området. Fartyg som passerar Bornholmsgattet, men ska till svenska hamnar i Egentliga Östersjön eller till hamnar i Bottenhavet, passerar vanligtvis genom trafiksepareringssystemet vid Ölands södra udde vilket delvis ligger i Natura 2000-området, men viker sedan av mot fartygsstråket väster om Gotland.

Under 2023 registrerades cirka 40 667 fartygspassager genom någon del av Natura 2000-området. Antalet unika fartyg som befunnit sig i området uppgick till cirka 5 259 fartyg (*figur 12*). Huvuddelen av passagera sker längs fartygsstråket mellan trafiksepareringssystemen vid Ölands södra udde och Gotlands södra udde, samt längs djupvattenrutten som sträcker sig i sydvästlig/nordostlig riktning mellan Norra och Södra Midsjöbanken och vidare öster om Hoburgs bank (*figur 13*). Det finns dock även omfattande fartygstrafik genom Natura 2000-området utanför huvudstråken, särskilt söder om djupvattenrutten. I det norra ATBA-området som fartyg över 500 GT rekommenderas att undvika registrerades 259 passager av 158 unika fartyg och i det södra ATBA-området 93 passager av 62 unika fartyg. Majoriteten av de fartyg som passerade genom ATBA-områdena var general cargo-fartyg. Cirka 25 procent av fartygen som passerade genom ATBA-områdena var fiskefartyg. Vid cirka 40 tillfällen under 2023 har fartyg angivit i AIS-meddelanden att de legat för ankar i Natura 2000-området. En stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan (*figur 13h*). I förslaget benämns fartygsstråket mellan trafiksepareringssystemen vid Ölands södra udde och Gotlands södra udde som utredningsområde för sjöfart (Havs- och vattenmyndigheten 2025).

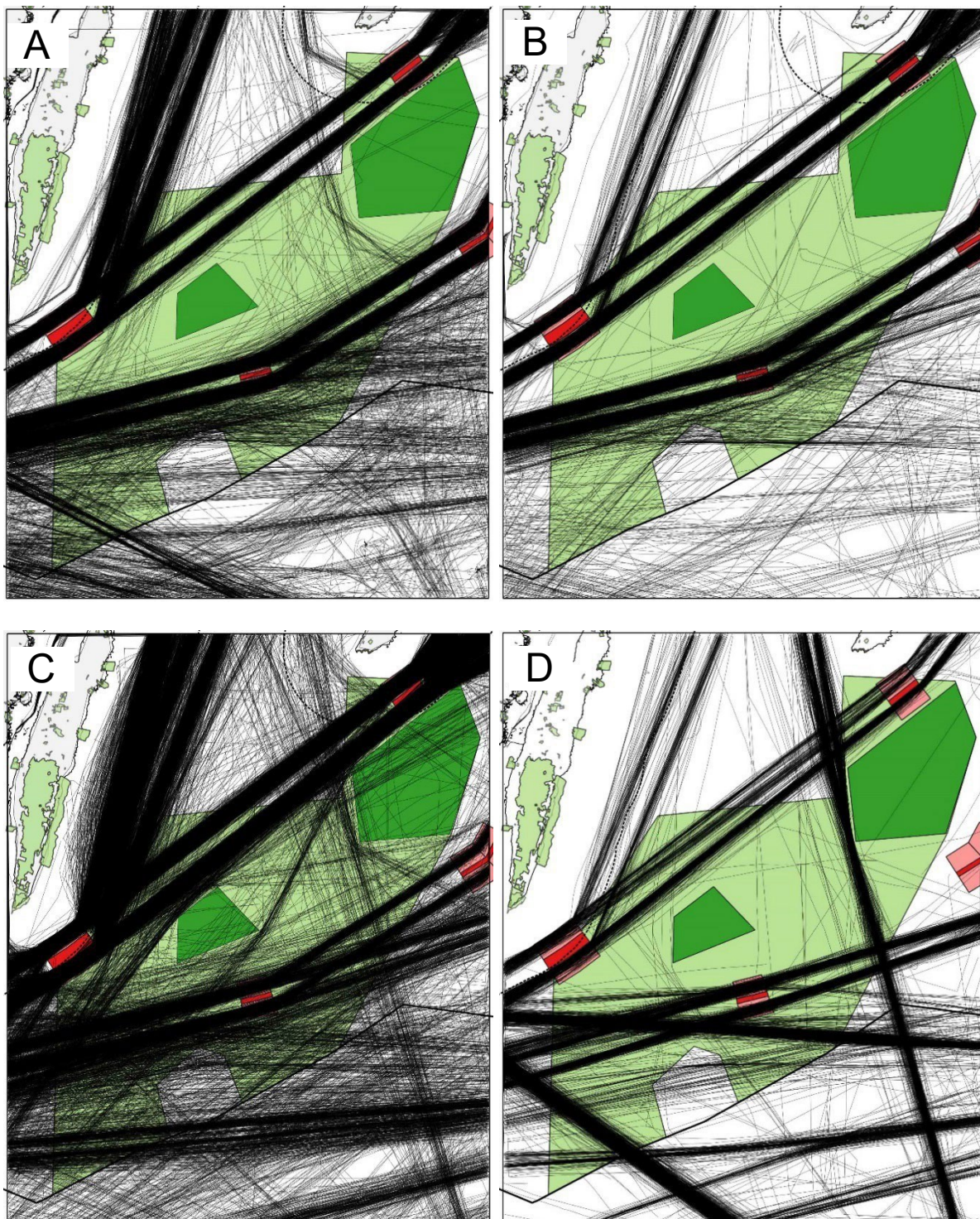
Området har under de senaste decennierna påverkats av ett stort antal illegala utsläpp av petroleum-baserade oljor som dödat tiotusentals alfvåglar årligen fram till omkring år 2007 (Larsson och Tydén 2005, Larsson 2016). Därefter har antalet dödade alfvåglar minskat som ett resultat av färre registrerade utsläpp av petroleum-baserade oljor och ett kraftigt reducerat alfvåglbestånd. Under senare år har utsläppen av andra kemikalier än petroleum-baserade oljor ökat i området (Larsson et al. 2025) vilket ökar hotet mot det starkt hotade övervintrande alfvåglbeståndet och andra sjöfåglar. Om bottenfaunan har påverkats av de återkommande utsläppen har inte studerats. Den omfattande fartygstrafiken är den huvudsakliga källan för det uppmätta kontinuerliga undervattensbullret i Natura 2000-området (Lalander et al. 2021). Undervattensbuller kan påverka såväl den akut hotade Östersjötumslaren som fisk i området.



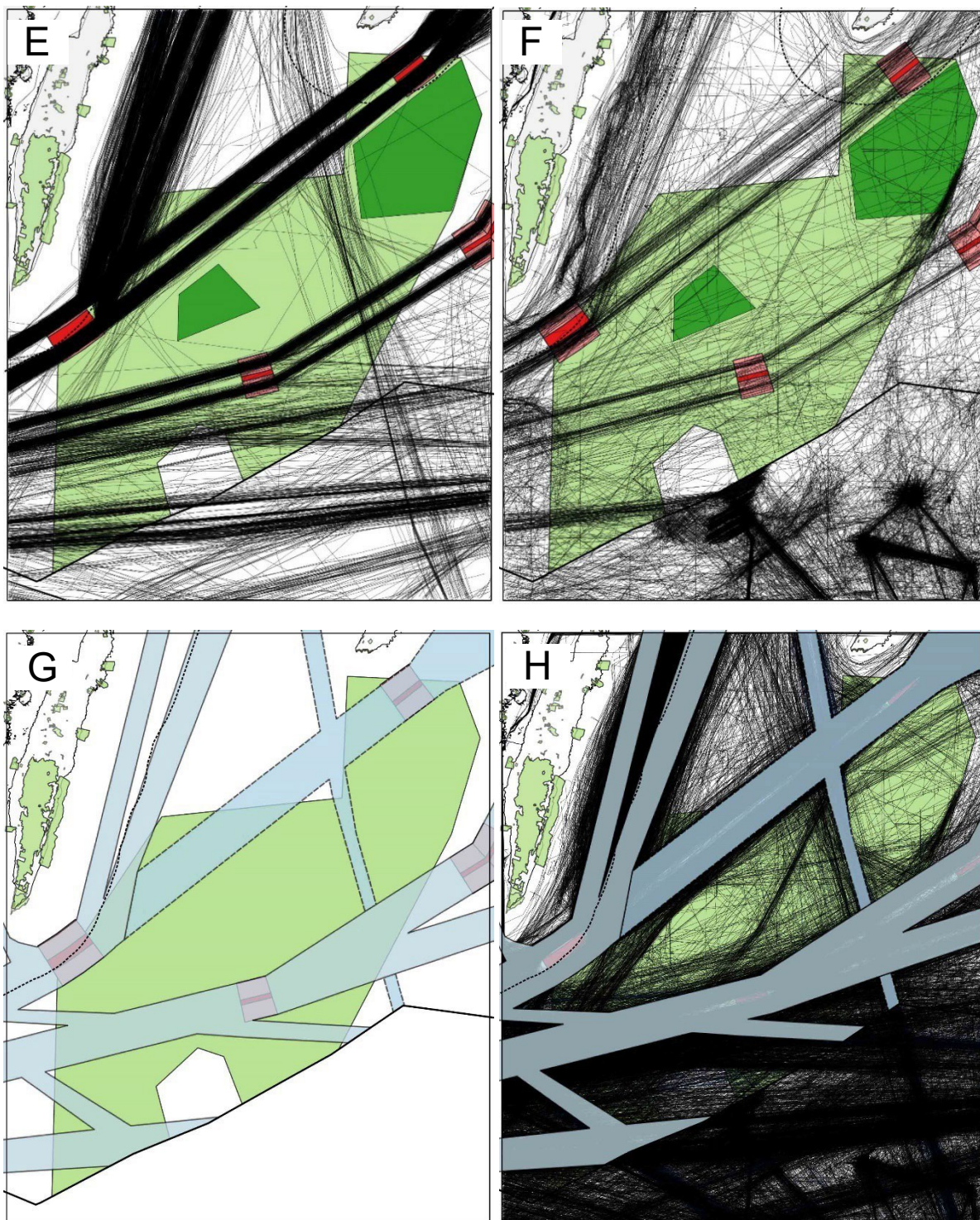
Figur 11. Kartan visar Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna i Egentliga Östersjön. Övriga grönmärkade områden visar Natura 2000-områden längs svenska kusten. Mörkgröna områden visar de två av IMO beslutade areas to be avoided (ATBA) som fartyg över 500 GT rekommenderas att undvika. Kartan visar även gränserna för svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon (EEZ) samt trafiksepareringssystem (röda markeringar). Länsstyrelsen i Kalmar län har föreslagit till regeringen att Södra Midsjöbanken ska införlivas i Natura 2000-området (Länsstyrelsen Kalmar län 2022). Rektangeln runt Natura 2000-området visar det område som i övriga analyser benämns som "Söder om Gotland".



Figur 12. Antal fartygspassager (grå staplar, vänster axel) och antal unika fartyg (röda markeringar, höger axel) som passerat genom någon del av Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna under 2023. Notera att antal unika fartyg anges med annan skala på den högra vertikala axeln.



Figur 13. Kartor som visar fartygspassager genom Natura 2000-området Hoburgs bank och Mid-sjöbankarna under 2023. Tunna linjer visar enskilda fartygs färdväg. Mörkare och bredare band är en konsekvens av att ett stort antal fartyg färdats längs samma stråk. Kartorna visar passager av: (A) tankfartyg, (B) torrbulkfartyg, (C) general cargo-fartyg, (D) RoPax-fartyg (färjor). Mörkgröna områden visar de två av IMO beslutade areas to be avoided (ATBA) som fartyg över 500 GT rekommenderas att undvika. Kartan visar även trafiksepareringssystem (röda markeringar). Fartygens färdvägar är baserade på AIS-data.



Figur 13 fortsättning. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna under 2023. Kartor visar: (E) passager av RoRo-fartyg, containerfartyg, kylfartyg, bilfraktfartyg och kryssningsfartyg och (F) fiskefartyg och övriga fartyg, (G) blå stråk för sjöfart och orange ytor för havsbaserad vindkraft enligt förslag till ny havsplan, (H) att en stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan.

5.3 NATURVÄRDEN OCH FARTYGSTRAFIK I NATURA 2000-OMRÅDET GOTSKA SANDÖN – SALVOREV (OMRÅDESKOD SE0340097)

5.3.1 Naturvärden och identifierade hot

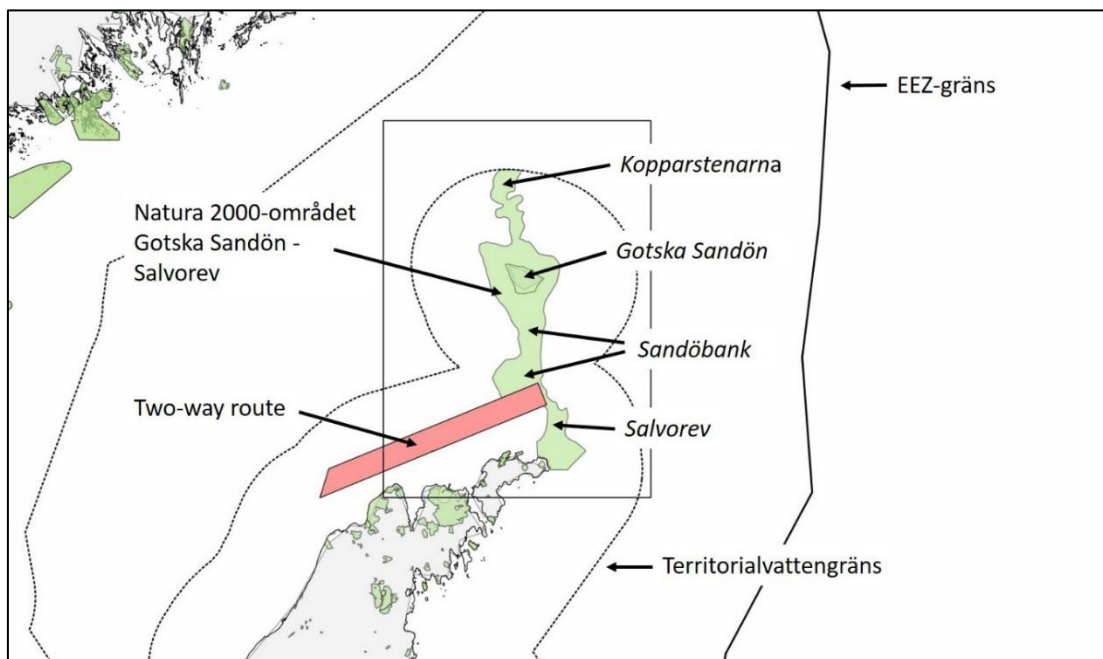
Natura 2000-området Gotska Sandön – Salvorev är beläget norr om Gotland och består av nationalparken Gotska Sandön samt av de grunda sand- och musselbankarna Salvorev, Sandöbank och Kopparstenarna söder respektive norr om Gotska Sandön (*figur 14*). Områdets totala areal är 60 495 hektar och vattenområdet ligger i sin helhet i svenskt territorialvatten. Natura 2000-området har utsetts i enlighet med livsmiljödirektivet och är även ett naturreservat. Länsstyrelsen Gotlands län (2022) har även bedömt att Gotska Sandön-Salvorev har värden som väl motiverar ett utpekande som SPA enligt fågeldirektivet.

På Gotska Sandön finns skyddsvärda öppna och trädklädda dynområden, sandstränder och lövängar. Flera sjöfågelarter häckar på ön. De musselrika grundområdena mellan Fårö fyr och Gotska Sandön samt grunda områden norr om Gotska Sandön mot Kopparstenarna är bland de viktigaste övervintringsområdena för den starkt hotade alfågeln i svenska vatten samt en betydelsefull vårrastplats för mer nordligt häckande ejder. Från strandlinjen och fyra nautiska ut i havet råder totalt fiskeförbud. För mer utförlig beskrivning av naturvärden se områdets bevarandeplan (Länsstyrelsen Gotlands län 2017). I bevarandeplanen anges att utsläpp av olja och kemikalier från båttrafik kan orsaka stora skador på både växt- och djurliv i havet och på land.

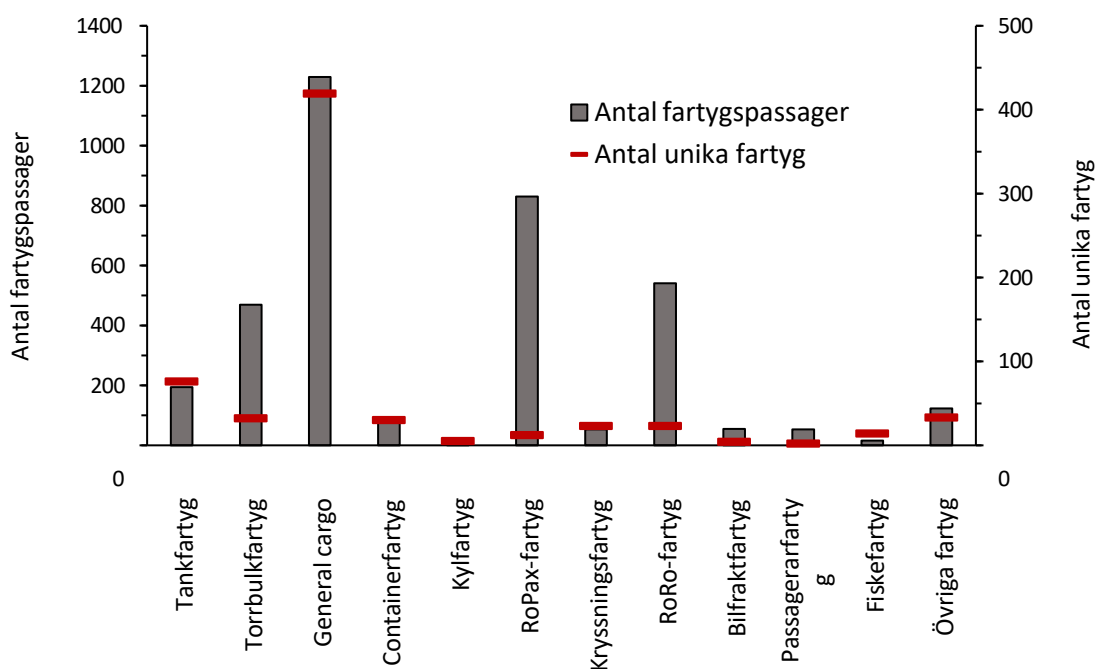
5.3.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden

Fartygstrafiken genom Natura 2000-området Gotska Sandön – Salvorev är betydande. Under 2023 registrerades cirka 3 664 fartygspassager genom någon del av Natura 2000-området. Antalet unika fartyg som befunnit sig i området uppgick till cirka 673 fartyg (*figur 15*). En del av den fartygstrafik som går mellan södra Östersjön och hamnar i Finska viken går väster om Gotland och passerar genom Natura 2000-området i nordostlig/sydvästlig riktning. Ofta, men inte alltid, går denna trafik i en rekommenderad two-way route. Ett stort antal passager av general cargo-fartyg, torrbulkfartyg och RoPax-fartyg sker också genom Natura 2000-området i nordvästlig/sydöstlig riktning. Dessa fartygsflöden korsar varandra i direkt anslutning till Sandöbank. Utöver de två huvudsakliga fartygsflödena sker även passager strax norr och söder om Gotska Sandön samt över Sandöbank (*figur 16*). I förslag till ny havsplan benämns fartygsstråken genom Natura 2000-området som utredningsområden för sjöfart (Havs- och vattenmyndigheten 2025). Få fartyg ankrar i området. Vid endast fem tillfällen under 2023 har fartyg angivit i AIS-meddelanden att de legat för ankar i Natura 2000-området. En stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan (*figur 16h*).

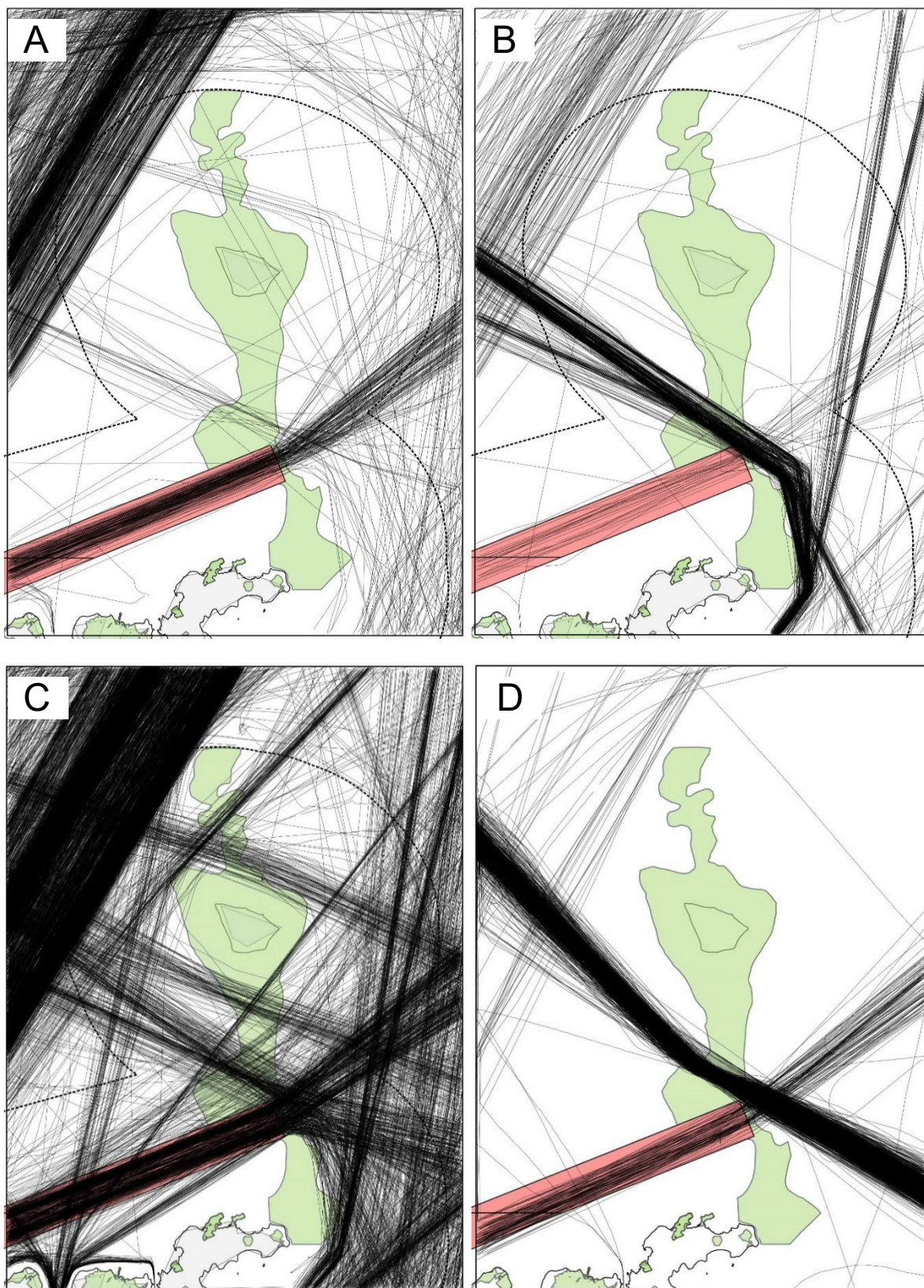
Utsläpp av olja och kemikalier från fartyg riskerar att påverka nationalparken Gotska Sandön och Natura 2000-området på ett mycket betydande sätt. Flera utsläpp har registrerats i området under senare år. De två huvudsakliga fartygsflödena genom området korsar varandra vid Sandöbank, det vill säga vid den grundbank i Natura 2000-området som hyser flest övervintrande alfåglar (Larsson 2018).



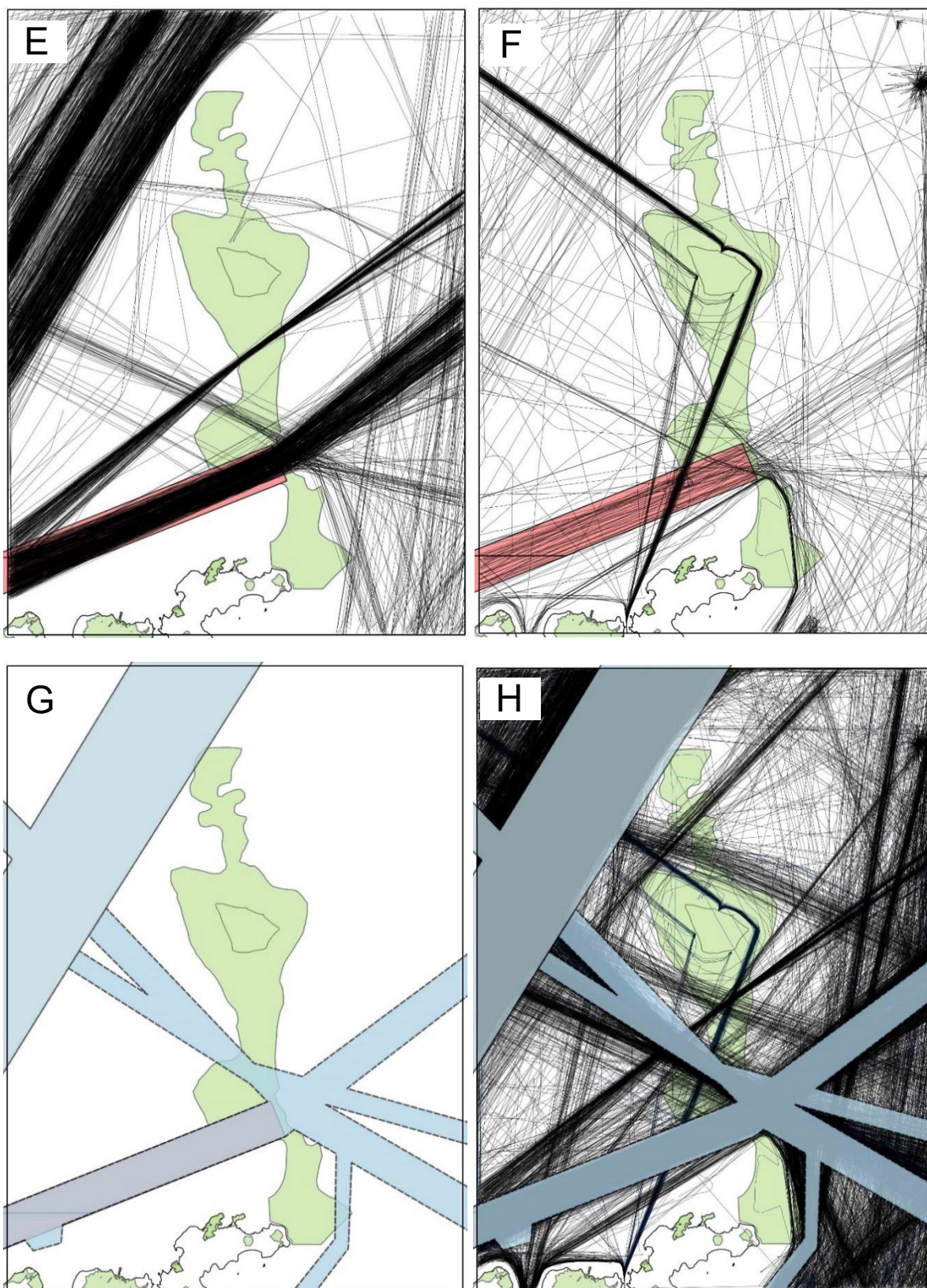
Figur 14. Karta visar Natura 2000-området Gotska Sandön – Salvorev norr om Gotland. Kartan visar även gränserna för svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon (EEZ). Fartyg rekommenderas att färdas i separata filer i indikerad two-way route (röd markering). De grunda sandbankarna vid Sandöbank, Salvorev och Kopparstenarna är viktiga övervintringsområden och vårastplatser för bland annat de starkt hotade arterna alfågel och ejder.



Figur 15. Antal fartygspassager (grå staplar, vänster axel) och antal unika fartyg (röda markeringar, höger axel) som passerat genom någon del av Natura 2000-området Gotska Sandön – Salvorev norr under 2023. Notera att antal unika fartyg anges med annan skala på den högra vertikala axeln.



Figur 16. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Gotska Sandön - Salvorev under 2023. Kartorna visar passager av: (A) tankfartyg, (B) torrbulkfartyg, (C) general cargo-fartyg, (D) RoPax-fartyg (färjor). Rött fält visar rekommenderad two-way route.



Figur 16 fortsättning. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Gotska Sandön – Salvorev under 2023. Kartorna visar passager av: (E) RoRo-fartyg, containerfartyg, kylfartyg, bilfraktfartyg och kryssningsfartyg och (F) passagerarfartyg, fiskefartyg och övriga fartyg. Rött fält visar rekommenderad two-way route, (G) blå stråk för sjöfart och orange ytor för havsbaserad vindkraft enligt förslag till ny havsplan, (H) att en stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan.

5.4 NATURVÄRDEN OCH FARTYGSTRAFIK I NATURA 2000-OMRÅDET FINNGRUNDET (ÖSTRA-, VÄSTRA OCH NORRA BANKEN) (OMRÅDESKODER SE0630260, SE0630262, SE0630263)

5.4.1 Naturvärden och identifierade hot

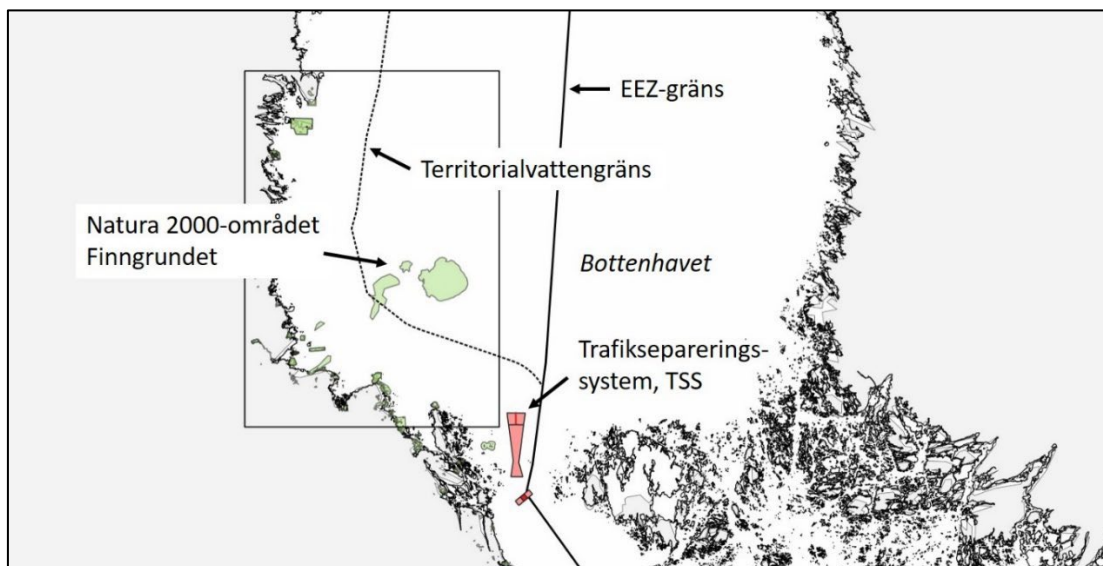
Natura 2000-området Finngrundet, som består av tre närliggande bankar benämnda Östra, Västra och Norra banken, är beläget i södra Bottenhavet. Östra och Norra banken ligger helt i svensk ekonomisk zon medan del av Västra banken ligger i svenskt territorialvatten (*figur 17*). Områdets totala areal är 32 804 hektar. Naturtyperna sublittorala sandbankar och rev är prioriterade bevarandevärden (Länsstyrelsen Gävleborg 2016, 2018). Natura 2000-området har utsetts i enlighet med livsmiljödirektivet. Bankarna som omges av djupare vatten har en rik bottenvegetation och välutvecklade bälten av blåstång och smaltång återfinns ner till 11 meters djup. Den rika vegetationen gör att området har ett stort värde som lekplats för fisk och födosöksområde för fåglar och gråsäl. Fågelarter som under olika årstider söker föda i området är bland annat storlom, smålom, ejder, alfågel och tobisgrissla. För mer utförlig beskrivning av naturvärden se områdets bevarandeplan (Länsstyrelsen Gävleborg 2016, 2018).

I bevarandeplanen anges att potentiella hot mot de ingående naturtyperna och arterna bland annat är ökade erosions- och sedimentationsmönster på grund av till exempel fartygstrafik samt utsläpp av olja och kemikalier.

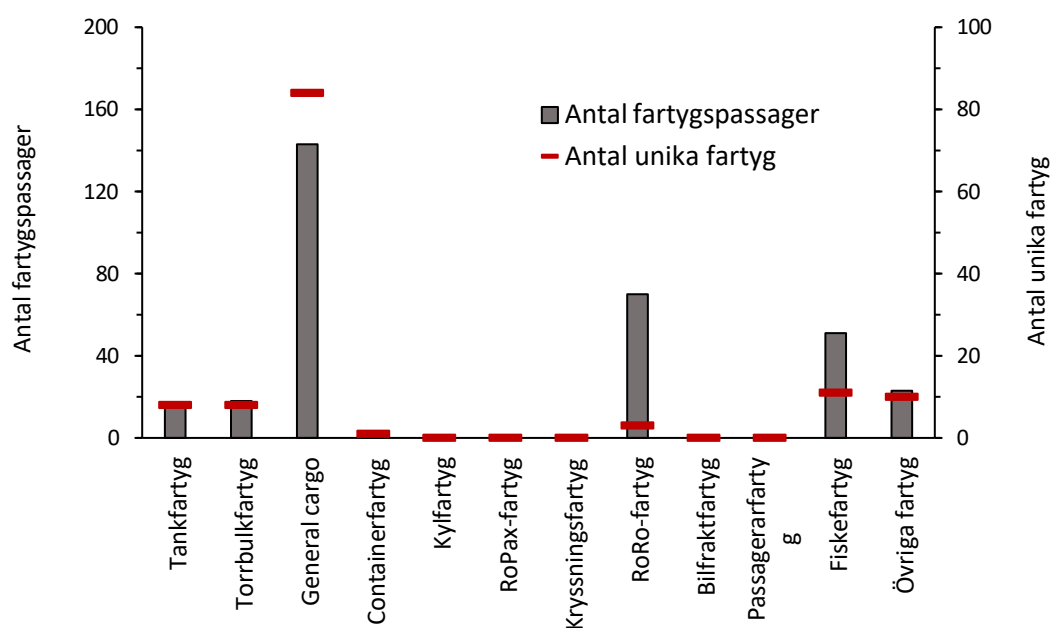
5.4.2 Fartygstrafik i området och påverkan på naturvärden

Fartygstrafik genom de centrala och grunda delarna av Natura 2000-området Finngrundet är mindre vanlig. Huvuddelen av de cirka 321 fartygspassager som skedde i någon del av Natura 2000-området noterades strax innanför gränsen vid Östra bankens nordöstligaste del (*figur 18 och 19*). General cargo-fartyg och fiskefartyg passerade dock i viss utsträckning genom området Västra banken. Antalet unika fartyg som befunnit sig någon gång i Natura 2000-området uppgick till cirka 125 fartyg varav 84 var general cargo-fartyg. Inget fartyg har angivit i AIS-meddelanden att de legat för ankar i Natura 2000-området under 2023. Direkt öster om Natura 2000-området sker flera tusen fartygspassager. En stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan (*figur 19H*). Om havsbaserad vindkraft etableras i området enligt förslag till ny havsplan måste flera av nuvarande fartygsstråk ändras (*figur 19H*).

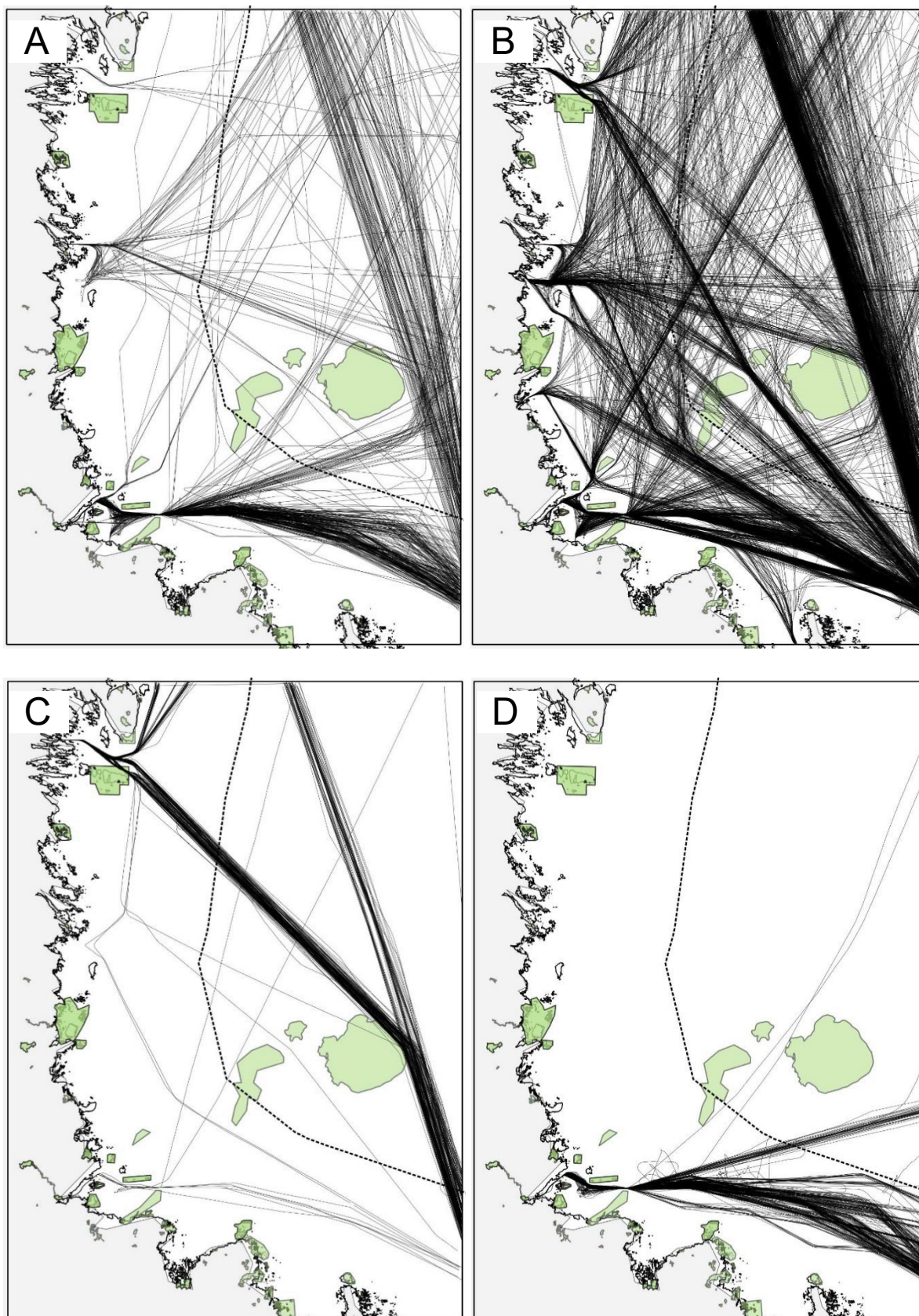
Fartyg som passerar över grunda delar av banken kan orsaka fysisk erosion av bottenmiljön och kan påverka zoneringen. Utsläpp av olja och kemikalier från fartyg i Natura 2000-området är ett hot mot områdets marina habitat och arter. Dock utgör utsläpp från fartyg i det mer intensivt trafikerade stråket direkt öster om Natura 2000-området sannolikt en större hot mot Finngrundets naturvärden.



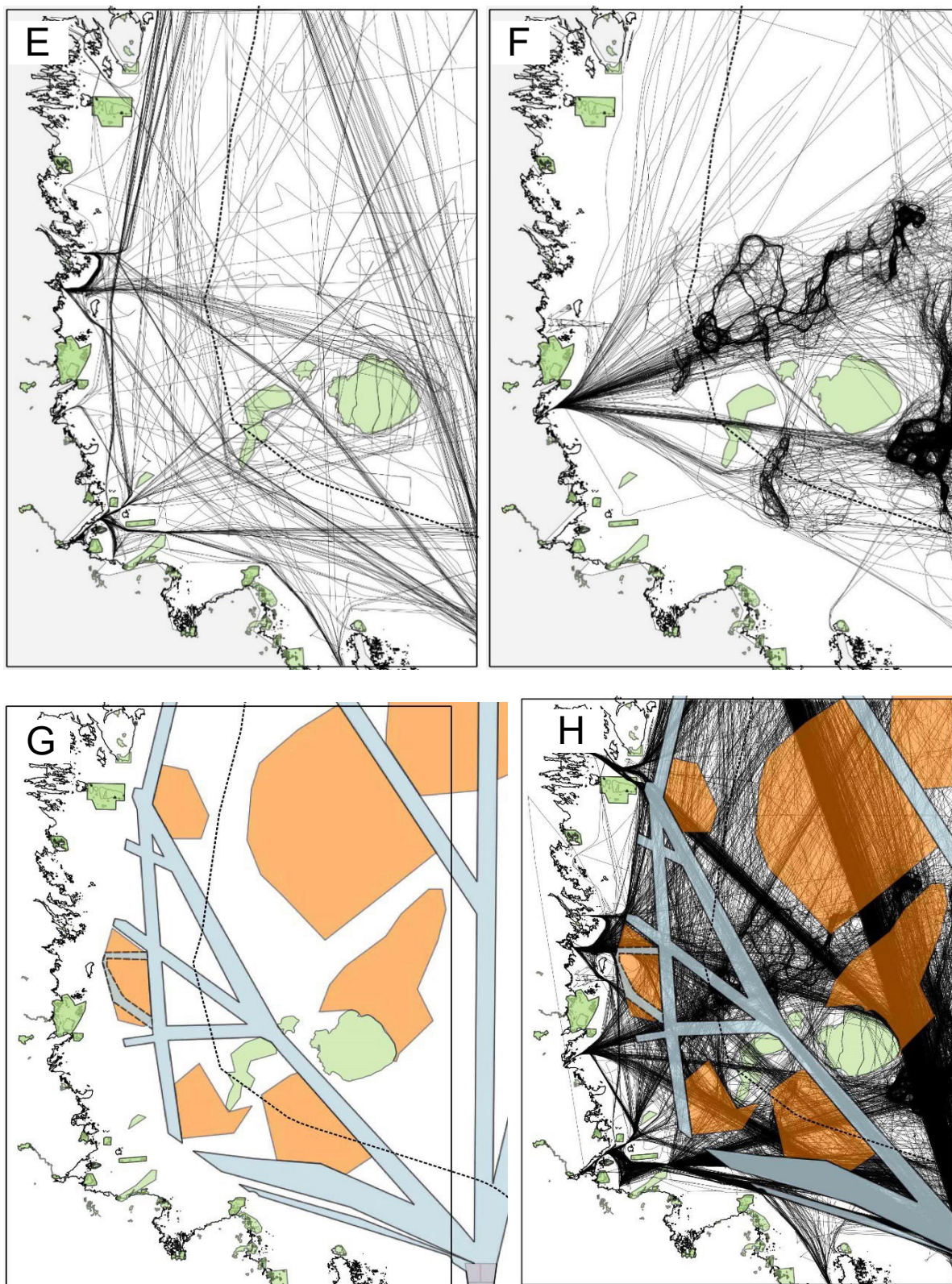
Figur 17. Karta visar var Natura 2000-området Finngrundet som består av tre närliggande bankar be-nämnda Östra, Västra och Norra banken är beläget i Bottenhavet. Kartan visar även gränserna för svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon (EEZ) samt trafiksepareringsystem (röd marke-ring).



Figur 18. Antal fartygspassager (grå staplar, vänster axel) och antal unika fartyg (röda markeringar, höger axel) som passerat genom någon del av Natura 2000-området Finngrundet (Östra-, Västra och Norra banken) under 2023. Notera att antal unika fartyg anges med annan skala på den högra vertikala axeln.



Figur 19. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Finngrundén under 2023. Kartor visar passager av: (A) tankfartyg, (B) general cargo-fartyg, (C) RoRo-fartyg, (D) containerfartyg.



Figur 19 fortsättning. Kartor visar fartygspassager genom Natura 2000-området Finngården under 2023. Kartor visar (E) passager av torrbulksfartyg, kryssningsfartyg, RoPax-fartyg och övriga fartyg och (F) fiskefartyg, (G) blå stråk för sjöfart och orange ytor för havsbaserad vindkraft enligt förslag till ny havsplan, (H) att en stor mängd fartyg trafikerar områden utanför de fartygsstråk som anges i förslag till ny havsplan.

6. SVENSKA OCH EU-RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT ÅSTADKOMMA MINSKAD MILJÖPÅVERKAN

Som nämnts i inledningen ligger fokus i denna analys på skyddet av Natura 2000-områden. Detta kapitel börjar därför med att redogöra för den EU-rättsliga grunden för Natura 2000, hur reglerna har genomförts i Sverige, samt vilken betydelse de har för fartygstrafik i eller i närheten av Natura 2000-områden. Avsnittet diskuterar också i vilken mån riksintressen och havsplanering bidrar till möjligheten att skydda sådana områden från påverkan av sjöfart. Efter detta följer, i kapitel 7, en beskrivning av de havsrättsliga regler som definierar hur man kan ställa krav på fartyg i avsikt att skydda särskilda områden. De olika regleringsinstrument som finns att tillgå enligt havsrätten diskuteras också och hur de bäst kan användas i detta sammanhang. I kapitel 8 analyseras förhållandet mellan EU-rättslig reglering och den internationella havsrätten, och vad det innebär för möjligheten att tillämpa de skyddsregler som gäller för Natura 2000-områden i en havsrättslig kontext. Slutligen kommer slutsatser och rekommendationer.

6.1 NATURA 2000-OMRÅDEN I EU-RÄTTEN OCH I SVENSK RÄTT

6.1.1 Krav på EU:s medlemsstater enligt livsmiljö- och fågeldirektiven

EU:s direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG), i det följande kallat livsmiljödirektivet,¹ samt direktivet om bevarande av vilda fåglar (2009/147/EG), kallat fågeldirektivet, ska bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden inom Unionen och brukar beskrivas som kärnan i EU:s naturskyddspolitik.

Medlemsstaterna ska, enligt livsmiljödirektivets artikel 3, inrätta ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk av särskilda bevarandoområden under beteckningen Natura 2000. Nätverket ska omfatta områden med de livsmiljötyper som listas i direktivets bilaga 1 och livsmiljöer för de arter som återfinns i dess bilaga 2. De särskilda skyddsområden som utses enligt fågeldirektivets artikel 4 och bilaga 1 ingår också i Natura 2000. Med avseende på skyddet av Natura 2000-områden har fågeldirektivet och livsmiljödirektivet integrerats på så sätt att viktiga krav avseende skyddet av områden i livsmiljödirektivet har ersatt motsvarande bestämmelser i fågeldirektivet.² När vi i det följande refererar till regler om särskilda bevarandoområden i livsmiljödirektivet omfattar det, om inget annat anges, därför även de områden som utsetts enligt fågeldirektivet och som ingår i Natura 2000. När de två direktiven refereras till tillsammans kallas de naturskyddsdirektiven. Varje medlemsstat ska bidra till Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de listade livsmiljötyperna och habitaten (artikel 3.2).

EU-domstolen slog 2005 fast att Storbritannien var skyldigt att utse särskilda bevarandoområden i den ekonomiska zonen, det vill säga utanför sitt territorium, med motiveringen att staten utövar suveräna rättigheter där (EU-domstolen, mål C-6/04, punkt 117). Det blev därmed tydligt att medlemsstaterna, däribland Sverige, är skyldiga att utse skyddade områden enligt naturskyddsdirektiven både i territorialhavet, som är en del av territoriet, och i den ekonomiska zonen. Processen för att lista områden som ska ingå i Natura 2000 behandlas inte närmare här eftersom fokus är på frågor kopplade till skydd av redan utsedda områden.³

¹ Det är samma direktiv som i vissa sammanhang kallas ”art- och habitatdirektivet”.

² Mer exakt har, enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet, förpliktelser enligt artikel 6.2–4 i det direktivet ersatt förpliktelser enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet.

³ Se istället artikel 4 i livsmiljödirektivet och Schoukens and Woldendorp 2015.

För de utsedda områdena ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande. För områden som inrättats enligt livsmiljödirektivet omfattar det, om så krävs, utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner liksom lämpliga författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de listade livsmiljötyperna och arterna som finns i områdena (artikel 6.1).⁴ För alla Natura 2000-områden har medlemsstaterna, enligt artikel 6.2, en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om störningarna kan ha betydande konsekvenser för direktivets mål.⁵

Mer specifika krav avseende planer och projekt, tillämpliga i relation till alla Natura 2000-områden, finns i livsmiljödirektivets artikel 6.3. Enligt denna måste alla planer eller projekt som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka ett bevarandeområde på ett betydande sätt bedömas med avseende på vilka konsekvenser de kan få för områdets bevarande.⁶ EU-domstolen har fastslagit att i enlighet med försiktighetsprincipen måste en sådan bedömning göras så fort det inte på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att en plan eller ett projekt har en betydande påverkan (EU-domstolen, mål C-127/02, punkt 44). Domstolen har också tydliggjort att det inte bara är planer och projekt som avser, eller som ska genomföras i, ett skyddat område som omfattas, utan att skyldigheten gäller så fort en plan eller ett projekt kan ha en betydande inverkan på ett sådant område oberoende av var planen eller projektet ska genomföras (EU-domstolen, mål C-98/03, punkt 51).

Nationella myndigheter får, med ledning av bedömningen, godkänna planen eller projektet först efter att de försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Undantag kan göras om det föreligger ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse” och förutsatt att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att säkerställa att Natura 2000-området totalt sett förblir sammanhängande (artikel 6.3 och 6.4). Medlemsstaten ska i dessa fall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Vad som ska anses utgöra en plan eller ett projekt framgår inte av något av naturskyddsdirektiven. I *Waddenzee*-målet från 2004 hämtade EU-domstolen ledning i direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ”MKB-direktivet” (2011/92/EU) och fann att ett fiske (mekaniserat hjärtmusselfiske), som bedrevs i ett särskilt skyddsområde, omfattas av begreppet plan eller projekt i livsmiljödirektivets artikel 6.3 (EU-domstolen, mål C-127/02, punkt 27). Det rörde sig om en verksamhet som krävde en licens vilken behövde förnyas varje år. Senare har EU-domstolen konstaterat att definitionen av ”projekt” i MKB-direktivet är mer restriktiv än den i livsmiljödirektivet. Om en verksamhet omfattas av MKB-direktivet omfattas den därmed definitivt av livsmiljödirektivet. Att en verksamhet inte ses som ett projekt enligt MKB-direktivet innebär däremot inte att den inte kan omfattas av begreppet ”projekt” enligt livsmiljödirektivet. I det aktuella målet fann domstolen att ”verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på eller i mark i närheten av Natura 2000-områden” kan utgöra projekt i livsmiljödirektivets mening, även om de inte utgör fysiska ingrepp i den naturliga omgivningen, och därmed inte ska anses utgöra projekt enligt MKB-direktivet.

⁴ Medan artikel 6.1 i livsmiljödirektivet inte är tillämplig på särskilda skyddsområden beskriver EU-domstolen artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet som en motsvarighet till 6.1 vad gäller vidtagande av åtgärder för bevarande (Mål C-66/23, punkt 40).

⁵ I den svenska språkversionen står att medlemsstaterna ska vidta åtgärder ”i de särskilda bevarandeområdena”, men andra språkversioner talar istället om att åtgärder ska vidtas för att förhindra försämring i dessa områden. Bland annat heter det i den engelska språkversionen “...take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats...”, i den tyska versionen “...treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden...” och i den franska versionen “...prendre les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels...”. Se även Regeringskansliet, 2001, s. 40. EU-domstolen har också slagit fast att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, när så är relevant, ska läsas i sitt sammanhang, med beaktande av artikel 4 i fågeldirektivet (Mål C-66/23, punkt 38).

⁶ Kravet gäller inte planer eller projekt som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett bevarandeområde.

Avgörande för domstolens resonemang tycks vara att åtgärderna kan påverka ett skyddat område på ett betydande sätt, samt, avseende spridning av gödsel, att det kan förändra markens egenskaper genom att tillföra gödning och därmed förändrar de fysiska förhållandena på platsen (EU-domstolen, förenade målen C-293/17 och C-294/17, punkterna 65–66 samt 73).

6.1.2 Natura 2000 i svensk rätt

Eftersom naturskyddsdirektiven är just direktiv behöver de genomföras i nationell rätt. I miljöbalken regleras områdesskydd i det sjunde kapitlet. Av 7 kap 28 § framgår att regeringen får förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde, om det är särskilt betydelsefullt för skyddet av vilda fåglar i enlighet med fågeldirektivet, samt att ett område ska förklaras som särskilt bevarandeområde om det i enlighet med livsmiljödirektivet har valts ut som ett område av intresse för Unionen.

Enligt 7 kap 28 a § krävs det tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.⁷ Tillståndsfrågan prövas av länsstyrelsen eller den myndighet som annars är ansvarig för att pröva tillstånd eller dispens om sådan krävs för verksamheten enligt miljöbalkens 9 kap. eller 11-15 kap. Undantag gäller för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område. Enligt 7 kap 28b § får tillstånd bara lämnas om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten eller arterna i området. Efter regeringens tillåtelse kan prövningsmyndigheten ge tillstånd även i andra fall om en verksamhet eller åtgärd måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, det saknas alternativa lösningar och kompensering åtgärder vidtas så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses (7 kap 29 §).

Miljöbalken 7 kap 28 a § talar alltså om att tillstånd i vissa fall krävs för ”verksamheter” och ”åtgärder” medan naturskyddsdirektiven uppställer krav på prövning av ”planer” eller ”projekt”. Avsikten är emellertid att de begrepp som används i miljöbalken ska täcka kraven på prövning som följer av direktiven. Att 7 kap 28 a § använder andra begrepp handlar om behovet av samstämmighet med terminologin i övriga delar av miljöbalken och annan svensk lagstiftning.⁸

Av miljöbalken 7 kap 32 § framgår att bestämmelserna om Natura 2000-områden ska tillämpas i Sveriges ekonomiska zon, trots att den alltså inte utgör del av territoriet. Paragrafen påminner samtidigt om att det i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon finns bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser. Vi återkommer till vad dessa innebär i kapitlet om havsrättsliga utgångspunkter nedan.

Enligt 17 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera, åligger det länsstyrelserna att upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas. Förordningen kräver också att alla myndigheter som meddelar beslut vilka kan påverka miljön i ett Natura 2000-område⁹ särskilt bevakar att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Konsekvenserna för naturområdet ska bedömas innan ett sådant beslut meddelas (19 §). Sedan en ändring 2024 gäller enligt 16 § i samma förordning också ett allmänt krav på att myndigheter

⁷ Mer exakt uttrycks det som områden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet eller särskilda bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet.

⁸ Se närmare Regeringskansliet 2001, s. 40–43.

⁹ Eller mer exakt naturområden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

ska prioritera skyddsarbetet för Natura 2000-områden. De ska, inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden, vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. Myndigheterna ska särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter samt vidta åtgärder för att förhindra att 1. den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i området försämras, och 2. att den art eller de arter som avses att skyddas i området utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

Enligt EU-rätten gäller också att svensk rätt så långt möjligt måste tolkas och tillämpas så att naturskyddsdirektivens krav får effektivt genomslag.

6.1.3 Natura 2000 och sjöfarten

Vad innebär då det ovan beskrivna för fartygstrafik i eller i närheten av Natura 2000-områden? En betydelsefull fråga är om fartygstrafik är att anse som projekt i livsmiljödirektivets mening och därmed ska omfattas av kravet på prövning enligt miljöbalken 7 kap 28 a §.

Om vi börjar med farleder, vilka ofta finns nära kusten i territorialhavet, är inrättande av sådana visserligen inte listat i MKB-direktivet, men ”inre vattenvägar och insjöhamnar som medger trafik med fartyg på mer än 1 350 ton” tillhör de ”projekt” som listas i direktivets bilaga I. Att ”vattenvägar” för större fartyg kan anses som projekt är därmed tydligt och en motsvarande bedömning bör vara motiverad avseende farleder.

Enligt miljöbalkens 17 kap 1 § gäller så kallad obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen för inrättande av allmänna farleder. Det innebär i sin tur att nya allmänna farleder, enligt förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (3 § punkt 4). Det finns därmed ingen grund för att inte betrakta åtminstone större farleder som projekt vilka kan ha betydande inverkan på Natura 2000-områden och som därmed omfattas av kraven i livsmiljödirektivets artikel 6.3 samt miljöbalkens 7 kap 28a §. En förutsättning för att de ska få tillåtas, det vill säga inrättas, utan tillämpning av undantagsreglerna i 7 kap 29 §, är alltså att de inte, ensamma eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i ett Natura 2000-område som avses att skyddas, eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området.

Enligt övergångsbestämmelser till miljöbalken 7 kap 28 a § krävs inte tillstånd för verksamheter som påbörjats innan den 1 juli 2001.¹⁰ Mark- och miljööverdomstolen har ifrågasatt att denna regel kan tillämpas om det leder till att kraven enligt naturskyddsdirektiven inte upprätthålls (MÖD 2007 och MÖD 2021). EU-domstolen har också uttryckligen slagit fast att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska tillämpas även på genomförandet av ett projekt som godkänts och påbörjats innan det skyddssystem som inrättas genom livsmiljödirektivet blev tillämpligt på projektet i fråga (EU-domstolen mål C-399/14, punkt 33 och mål C-226/08, punkt 50).

Sammantaget innebär detta att såväl nya som äldre allmänna farleder bör underkastas en prövning enligt reglerna om Natura 2000-områden i miljöbalken. Prövningen ska ske så att naturskyddsdirektivens relevanta krav, så som de uttolkats av EU-domstolen, får fullt genomslag. Har så inte skett kan det utgöra ett brott mot EU-rätten. Det är viktigt att notera att en stor del av fartygstrafiken, särskilt i den ekonomiska zonen, inte går i inrättade farleder utan i fartygsstråk. Fartygsstråk är sjövägar som inte är anvisade genom sjösäkerhetsanordningar eller utmärkta på sjökort

¹⁰ Se ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i lag SFS 2001:437 om ändring i miljöbalken.

men som merparten av fartygstrafiken använder sig av. Stråken utgör vanligen den kortaste eller annars bästa vägen mellan beslutade trafiksepareringssystem eller andra typer av ruttåtgärder. Ruttåtgärder, vilka beskrivs närmare i kapitlet om havsrättsliga utgångspunkter nedan, är åtgärder som föreskriver eller rekommenderar sjöfarten att använda respektive undvika vissa områden. Förekommande ruttåtgärder i Östersjön och Västerhavet inkluderar bland annat trafiksepareringssystem (TSS, se figur 6), djupvattenrutter samt områden som sjöfarten rekommenderas att undvika (ATBA, se figur 6).

Det väsentliga för diskussionen här är i vilken mån fartygsstråk kan anses vara projekt i livsmiljödirekts mening vilka kräver en bedömning enligt Natura 2000-regelverket och därmed enligt miljöbalkens 7 kap 28 a §. Fartygsstråk kan visserligen utpekas som riksintressen men till skillnad från farleder är inte fartygsstråk mellan inrättade trafiksepareringar något som beslutas eller inrättas. Därför är det knappast möjligt att underkasta själva stråken någon prövning. Däremot kan beslut om de trafiksepareringssystem och andra ruttåtgärder, vilka i många fall är helt avgörande för stråkens placering, mycket väl vara att betrakta som projekt vars påverkan på Natura 2000-områden måste prövas. Som utvecklas nedan i kapitlet om havsrättsliga utgångspunkter är det emellertid bara i territorialhavet som en kuststat som Sverige på egen hand kan besluta om ruttåtgärder. I den ekonomiska zonen är det först efter att IMO lämnat sitt godkännande som det kan inträda en skyldighet att följa ruttåtgärder. Beslut inom ramen för IMO kan inte underkastas krav på förprövning enligt EU-rätten. Däremot bör ett beslut fattat av en kuststat som är EU-medlem om att föreslå IMO att godkänna en ruttåtgärd kunna ses som ett projekt i livsmiljödirektivets mening och därmed underställas prövning.

Som framgått ovan är det långt ifrån alla fartygsrörelser i eller i närheten av Natura 2000-områden som följer allmänna farleder eller direkt föranleds av ruttåtgärder. Till skillnad från inrättandet av en allmän farled, eller ett beslut om en ruttåtgärd, är det tveksamt om fartygsrörelser som inte är kopplade till ruttåtgärder kan betraktas som projekt i livsmiljödirektivets mening. Det tycks i så fall kräva att den enskilda fartygsrörelsen kan påverka Natura 2000-området på ett betydande sätt. Även om många fartyg går i samma stråk innebär det inte i sig att de enskilda fartygens val av färdväg utgör ett projekt. Om det handlar om regelbundet återkommande fartygsrörelser av samma fartyg, eller fartyg som tillhör samma industri eller rederi, bör den ackumulerade effekten i stället ligga till grund för bedömningen och sådan återkommande trafik därmed kunna betraktas som projekt.

I praktiken får det nog också anses omöjligt att underkasta fartygsrörelser som inte är en effekt av ruttåtgärder en sådan prövning som krävs enligt livsmiljödirektivets artikel 6.3. Det är praktiskt orimligt med tanke på det stora antalet fartyg och att fartygs färdväg vanligen inte är känd tillräckligt långt i förväg. Det vore dessutom mycket svårt att förena med principerna om fri sjöfart i den ekonomiska zonen och så kallad oskadlig genomfart i territorialhav, vilka behandlas närmare i kapitlet om havsrättsliga utgångspunkter nedan.

När det gäller färjor och andra fartyg som regelbundet går samma sträcka kan bedömningen bli en annan. Som nämnts ovan, skulle en regelbundet återkommande passage genom eller nära ett skyddat område enklare kunna betraktas som ett projekt i direktivets mening och därmed falla under kraven i miljöbalkens 7 kap 28 a §. Inverkan av fartyg tillhörande samma rederi bör kunna bedömas sammantaget. Även om fartygsrörelser som inte följer av ruttåtgärder i de flesta fall inte kan underkastas någon prövning som ”projekt” i livsmiljödirektivets mening kvarstår skyldigheten för medlemsstaterna enligt direktivets artikel 6.2 att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna liksom störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om störningarna kan ha betydande konsekvenser för direktivets mål. EU-domstolen har beskrivit artikel 6.2 som ”en allmän skyddsnorm”

som innebär en skyldighet att vidta skyddsåtgärder för att förhindra försämringar eller störningar som skulle kunna få betydande konsekvenser för målen med direktivet (EU-domstolen mål C-399/14, punkt 37). Domstolen har också förtydligat att en verksamhet är förenlig med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet bara ”om det säkerställs att den inte förorsakar sådana störningar som kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med detta direktiv, i synnerhet dess bevarandemål” (EU-domstolen mål C-404/09, punkt 126).

Av detta kan anses följa en allmän förpliktelse för medlemsstaterna att skydda naturvärdena i marina Natura 2000-områden på ett så effektivt sätt som möjligt, givet den jurisdiktion som de utövar i territorialhavet respektive i den ekonomiska zonen. Gränserna för denna jurisdiktion behandlas närmare i kapitlet om havsrättsliga utgångspunkter nedan.

6.2 RIKSINTRESSEN

I miljöbalkens tredje och fjärde kapitel finns särskilda regler för användning av mark- och vattenområden, de så kallade hushållningsbestämmelserna. Reglerna motsvarar i stort innehållet i den tidigare lag (1987:12) om hushållning med naturresurser med mera. Hushållningsbestämmelserna, som ska främja väl genomtänkta avvägningar vid utnyttjande av mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt (Regeringskansliet 1997, s. 28), har kritiserats för att vara vaga (Michanek och Zetterberg 2021, s. 153 och 159).

Utgångspunkten för miljöbalkens 3 kap är att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (3 kap 1 §).

Mer specifika bestämmelser finns till skydd för särskilda ändamål och intressen. Dessa skiljer överlag mellan områden som har betydelse för eller är särskilt lämpliga för att tillgodose ett visst intresse och sådana som är av riksintresse för ett sådant intresse.

Mest relevant här, vad gäller naturvärden, är att vattenområden som är särskilt känsliga ur ekologisk synpunkt så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön (3 kap 3 §), samt att vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet *så långt möjligt* ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. För områden som är av riksintresse för natur-värden, kulturmiljövärden eller friluftslivet är skyddet starkare. De *ska* skyddas mot sådana åtgärder (3 kap 6 §).

Samtidigt ska områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för bland annat kommunikationer, däribland sjöfart, *så långt möjligt* skyddas mot åtgärder som kan *påtagligt* försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. På motsvarande sätt som med naturvärden *ska* områden som är av riksintresse för sådana anläggningar skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna (3 kap 8 §). En anläggning kan i detta sammanhang vara en farled. Till det som kan ”påtagligt försvåra” i lagens mening hör beslut om inrättande av naturskyddsområden, som alltså bland annat kan försvåra för energiproduktion eller sjöfart, eller tillåtandet av verksamheter om dessa kan anses utgöra ett hinder för nyttjande av området i enlighet med riksintresset. Till exempel kan en vindkraftspark påtagligt försvåra sjöfartens nyttjande av ett område.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt (3 kap 10 §). Anläggningar som behövs för totalförsvaret ska emellertid ges företräde. Anspråk på status som riksintresse för olika ändamål görs genom utpekande av sektorsmyndigheter

som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Trafikverket. Konkret ska det ske genom att utpekade myndigheter lämnar uppgifter till länsstyrelserna om områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kapitlet miljöbalken. Trafikverket har, enligt § 2a punkt 9 förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, ansvar för att peka ut riksintressen för sjöfarten. Det är emellertid viktigt att notera att dessa utpekanden inte är rättsligt bindande. Huruvida ett visst område faktiskt utgör riksintresse för ett utpekat ändamål måste slutligt bedömas när en prövningsmyndighet tar ställning till tillåtligheten av en verksamhet som strider mot det utpekade riksintresset (Michanek och Zetterberg 2021, s. 160).

I miljöbalkens 4 kapitel finns bestämmelser om att vissa i kapitlet utpekade områden, främst områden som med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns där i sin helhet är av riksintresse. Det finns också uttryckliga begränsningar för uppförande av vissa anläggningar respektive fritidsbebyggelse inom utpekade områden. Områdena i fråga är dock begränsade till land- och kustområden och omfattar inte marina områden.

Av större relevans för diskussionen här är att det framgår av 4 kap 8 § miljöbalken att en användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § bara får komma till stånd om sådant tillstånd har lämnats.

Högsta förvaltningsdomstolen har, med hänvisning till miljöbalkens förarbeten, betonat att det faktum att ett område är av riksintresse för ett visst ändamål (i det specifika fallet yrkesfiske) inte innebär att det ska skyddas mot varje slag av åtgärd, utan endast mot åtgärder som kan påtagligt försvåra för det ändamålet. Domstolen uttryckte vidare att "[b]ara sådana åtgärder avses som kan ha en bestående negativ inverkan på intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta".¹¹

Reglerna om riksintressen kan alltså bli tillämpliga vid beslut om allmänna farleder och om fartygsstråk utpekade som riksintressen får det inverkan vid prövning av verksamheter som kan påverka dessa stråk. Det är däremot svårt att se att riksintressen får någon direkt betydelse för fartygsrörelser som inte föranleds av farleder eller andra ruttåtgärder, eftersom dessa vanligen inte är föremål för någon prövning. Dock kan riksintressen för andra verksamheter än transport, till exempel energiutvinning, indirekt få betydelse på fartygstrafiken om de innebär att etablering av annan verksamhet ges företräde vid en prövning.

Viktigt att notera är att reglerna om riksintressen inte tillämpas i relation till "pågående markanvändning" (Regeringskansliet 1985, s. 14 f.). En redan etablerad användning av ett havsområde som farled kan alltså även på den grunden vara undantaget från reglerna om riksintressen. Det påverkar emellertid inte det ovan diskuterade kravet på prövning avseende påverkan på Natura 2000-områden som kan följa av miljöbalken 7 kap 28 a §.

Däremot är utpekandet av ett område som av riksintresse inte i sig en åtgärd som behöver prövas enligt Natura 2000-regelverket. Utpekande av ett riksintresse innebär i sig inte att någon viss verksamhet kommer att bedrivas. Det brukar sägas att riksintressen är avstyrande – ett område som är av riksintresse för ett visst ändamål ska skyddas mot verksamheter som är oförenliga med det ändamålet. Däremot innebär inte utpekandet att verksamhet som är förenlig med riksintresset kommer till stånd i någon viss omfattning. Som påpekats ovan är ett utpekande av en ansvarig myndighet inte bindande vid efterföljande prövningar utan riksintresseanspråk ska prövas av tillståndsmyndigheter i enskilda fall. Om ett område är att anse som av riksintresse för flera oförenliga ändamål, till exempel

¹¹ Se Högsta förvaltningsdomstolen, 2025, punkt 58 där domstolen återger Regeringskansliet 1997, s. 30 och 32.

sjöfart och naturvård, finns ingen tydlig regel om hur konkurrensen ska hanteras. Dock gäller, enligt miljöbalken 3 kap 10 §, att företräde ska ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med den fysiska miljön.

6.3 HAVSPLANER

6.3.1 Havsplaner som rättsligt instrument

Havsplanering är en relativt ny företeelse som internationellt vuxit fram utifrån arbetet med marint områdesskydd (Ehler 2021). Sedan början av 2000-talet har havsplanering fått större spridning och fokus har förskjutits från områdesskydd till ett system för att mer generellt hantera konkurrerande anspråk på havet.

Det finns inget direkt krav på havsplanering i internationell rätt, även om den zonindelning av havet som görs i havsrättskonvention kan ses som en basal form av internationell havsplanering. Dock med fokus på att fördela jurisdiktion i olika zoner snarare än att reglera specifika verksamheter.¹²

Inom EU lades ett förslag till direktiv om havsplanering, eller ”ram för fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden” fram 2013 (EU-kommissionen 2013).

Från officiellt håll i Sverige beskrevs förslaget som oacceptabelt eftersom det skulle ”innebära en betydande inskränkning av det nationella och kommunala självbestämmandet vilken skulle förändra förutsättningarna för svensk fysisk planering i grunden.” (Regeringskansliet 2013, s. 3). Andra medlemsstater hade liknande invändningar och när ett ramdirektiv för havsplanering (Havsplaneringsdirektivet, 2014/89/EU) antogs 2014 undantogs kustvatten – det vill säga områden ut till en nautisk mil från baslinjen – från direktivets tillämpningsområde om dessa vatten omfattas av en medlemsstats fysiska planering.¹³ Det sägs också uttryckligen i direktivet att det inte ska inkräkta på medlemsstaternas befogenhet att utarbeta och fastställa omfattningen av och innehållet i sina havsplaner (artikel 2).

Havsplaneringsdirektivet, vars syfte är att främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och hållbar användning av marina resurser, definierar havsplanering i mycket generella termer som ”en process där de berörda medlemsstaternas myndigheter analyserar och organiserar mänsklig verksamhet i havsområden för att uppnå ekologiska, ekonomiska och sociala mål” (artiklarna 1 och 3). Vid genomförandet av havsplanering ska medlemsstaterna utarbeta planer i vilka man identifierar den rumsliga och tidsmässiga utbredningen av relevanta befintliga och framtida verksamheter och användningsområden i deras marina vatten, för att bidra till vissa mål (artikel 8).¹⁴

Havsplaneringsdirektivet måste beskrivas som ovanligt övergripande och ospecifikt i sina krav även för ett ramdirektiv och lämnar ett stort utrymme till enskilda medlemsstater att utforma sin havsplanering.

I Sverige beslutade regeringen 2009 att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå ett system för fysisk planering av territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon med utgångspunkt i ekosystemansatsen (Regeringskansliet 2009).¹⁵ Istället för att gå på utredningens förslag om en särskild havsplaneringslag

¹² Angående havsrättskonventionens betydelse för havsplanering se Hassan and Soininen 2015.

¹³ Att kustvatten omfattas den fysiska planeringen måste anges i havsplanerna.

¹⁴ Till dessa mål hör att beakta ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter för att stödja hållbar utveckling och tillväxt i den havsrelaterade sektorn genom att tillämpa en ekosystemansats och främja samexistens mellan relevanta verksamheter och användningsområden. Direktiv 2014/89/EU, art 5.

¹⁵ Detta beslut hade föregåtts av diskussioner om behov av och förutsättningar för havsplanering i utredningen Statens offentliga utredningar 2008 och Regeringskansliet 2008.

föreslog regeringen införandet av en paragraf om havsplanering i miljöbalkens 4 kap och att lägga huvuddelen av regleringen av havsplanering i en förordning, det vill säga en rättsakt som regeringen själv antar.¹⁶ Riksdagen beslutade våren 2014 i enlighet med regeringens förslag och en ny 4 kap 10 § i miljö-balken trädde i kraft i september samma år. Ungefär ett år senare beslutade regeringen den nya havsplaneringsförordningen (2015:400).

Enligt miljöbalkens 4 kap 10 § ska det för vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utan-för baslinjerna.¹⁷ Syftet med havsplanerna, vilka beslutas av regeringen, ska vara att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

Av samma paragraf framgår att regeringen får meddela föreskrifter om sådana förbud eller begränsningar som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen.

Processen med att utarbeta havsplaner, vilken regleras i havsplaneringsförordningen, behandlas inte närmare här. Relevant är dock att ett förslag till havsplan, enligt förordningens 3§, ska bestå av en karta och en planbeskrivning. Den förra ska redovisa grunddragen för användningen av havsområdet, de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, samt andra allmänna intressen av väsentlig betydelse. Planbeskrivningen ska fylla en rad funktioner. Bland annat ska den ange inriktningen för användningen av havsområdet, samt ange hur frågor om oförenliga ändamål bör lösas.

I februari 2022 beslutade regeringen de första svenska havsplanerna. Där finns områden för bland annat sjöfart och natur utmärkta i plankartorna. I januari 2025 överlämnade Havs- och vattenmyndigheten förslag till nya havsplaner till regeringen. Något beslut om dessa har i skrivande stund (nov 2025) ännu inte fattats.

6.3.2 Havsplaner och sjöfart som påverkar marina skyddade områden

I kapitlet om havsplanernas innebörd framgår att avseende sjöfart redovisar plankartorna de stråk som är av särskilt stor vikt för att transportfunktionen ska kunna upprätthållas. Samtidigt noteras att sjötrafiken i realiteten kan använda sig av alla områden som inte har direkta restriktioner och att fartygstrafik alltså förekommer även utanför de stråk som markeras för sjöfart i plankartorna (Havsplanerna s. 136; se figur 10h).

Det framgår också att utpekade riksintressen för sjöfart består av fartygsstråk i förbindelse med varandra och med bland annat trafiksepareringssystem och andra typer av ruttåtgärder (Havsplanerna s. 217).

I havsplanen för Östersjön finns så kallade utredningsområden för sjötrafiken och fartygsstråken runt Gotland med utgångspunkten att sjöfartens miljöpåverkan behöver minska. En miljökonsekvensbeskrivning av omflyttad sjötrafik vid Hoburgs bank visar bland annat vissa positiva miljöeffekter för övervintrande sjöfågel och pelagiska arter. En jämförelsevis mindre negativ effekt uppnås också om trafiken passerar områden med lägre naturvärden (Havsplanerna s 142).

¹⁶ För en närmare bakgrund till detta beslut se Miljödepartementet 2013.

¹⁷ Baslinjens sträckning framgår av lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Som nämnts ovan är riskintresseutpekandena inte bindande utan måste bedömas i enskilda prövningsärenden men de ger ändå viktig information om skyddsvärda naturvärden.

Sammantaget har inte havsplanerna i sig några omedelbara rättsliga effekter för sjöfart i eller i närheten av skyddade områden, även om de bland annat inverkar på hur avvägningar görs mellan sjöfart och etablering av havsbaserad vindkraft. Däremot kan de vara ett instrument för att påverka den framtida utvecklingen av fartygsstråk i anslutning till skyddade områden genom att ligga till grund för beslut om inrättande av nya eller revidering av befintliga farleder, eller havsrättsliga åtgärder av det slag som diskuteras nedan.

7. HAVSRÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER FÖR ATT ÅSTADKOMMA MINSKAD MILJÖPÅVERKAN

7.1 HAVETS LAGAR

De internationella reglerna för sjöfart är uppdelade i två delar. Privaträttsliga förhållanden knutna till sjötransport, inklusive ansvar och försäkring för fartyg, deras last och därtill knutna avtal regleras av *sjörätten*. Rättsliga förhållanden mellan stater på havet regleras av den internationella *havsrätten*, som utgör en del av folkrätten. En grundläggande distinktion mellan dessa två rättsområden är att sjörättens regler riktar sig till företag och individer, såsom skilda aktörer i logistikkedjor och sjöförsäkrings-ansvarsfrågor. Havsrätten riktar sig å andra sidan till stater men även till internationella organisationer. Allmänna folkrättsliga regler innebär också ansvar för stater att se till att deras havsrättsliga åtaganden genomförs. Det finns således ett statsansvar kopplat till de skyldigheter som följer av havsrätten, såsom skyldigheten att skydda och bevara den marina miljön. Inom ramen för statsansvaret åligger det också staterna att säkerställa att de havsrättsliga skyldigheterna följs av aktörer och inom områden över vilka man utövar kontroll. Detta sker normalt sett genom offentligrättslig lagstiftning.¹⁸

Relationen mellan marina skyddade områden och sjöfart kan betraktas ur två perspektiv: Det rör dels staternas skyldighet att skydda biologisk mångfald och möjligheten att i detta syfte ställa längre gående miljökrav i vissa geografiskt definierade havsområden och säkerställa efterlevnad i relation till andra staters fartyg. Omvänt rör det staters möjlighet att fritt bedriva sjöfart utan att begränsas av andra staters regleringar eller regleringsmässiga skillnader. Avgörande för dessa frågor är balansen mellan skilda staters skyldigheter, rättigheter och friheter under havsrätten. Sjörättsliga frågor kan också vara relevanta, såsom hur miljöhänsyn regleras i befraktningsavtal men faller utanför denna genomgång.

7.2 GRUNDLÄGGANDE OM HAVSRÄTTENS REGLERING AV SJÖFART

Havsrättens centrala regelverk är FN:s havsrättskonvention från 1982 (UNCLOS) som ofta kallas havens konstitution. Konventionen utgör det relevanta regelverket för all användning av haven. Den har ratificerats av 170 stater samt av EU och anses allmänt reflektera internationell sedvanerätt i de flesta delar. Konventionens regler – åtminstone de som är relevanta i denna genomgång – kan därför anses vara universellt tillämpliga. Jämförelsen med en konstitutions roll i nationell rätt är passande inte bara för att beskriva dess centrala roll i havsrätten. Det är också en passande analogi för havsrättskonventionens regleringsstrategi, särskilt i förhållande till reglerna för skydd av den marina miljön och sjöfartens miljöpåverkan.

Havsrättskonventionen föreskriver allmänna rättigheter, friheter och skyldigheter för staters möjlighet att bedriva sjöfart. Detta inbegriper förutsättningar och villkor för att bedriva sjöfart i andra staters maritima zoner. Dessa allmänna regler i konventionen kompletteras med hänvisningar som fastställer juridiska mandat för olika institutioner att utveckla mer detaljerade regler. Dessa organisationer, som alltså har långtgående mandat i havsrättskonventionen att skapa mer specifika regler kan delas upp i sektorsorganisationer och regionala organisationer. Sektorsorganisationer skapar globala normer för en viss typ av användning av haven. Således delegerar havsrättskonventionen ansvaret för mer detaljerad reglering av sjöfart till FN:s sjöfartsorganisation IMO. Konventionen hänvisar implicit till de regler som utarbetas under IMO och förklarar att dessa är globalt tillämpliga. De regler och standarder som

¹⁸ Således implementerar Sverige sina havsrättsliga skyldigheter genom bland annat lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium, lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och miljöbalken (1998:808).

utarbetas under IMO blir därigenom i regel dubbelt bindande. Staterna blir dels bundna genom det relevanta IMO-regelverket, såsom MARPOL¹⁹ (regelverket för förhindrande av föroreningar från fartyg) och SOLAS²⁰ (regelverket för säkerhet för människoliv till sjöss), men också genom havsrättskonventionen, genom dess referens till allmänt accepterade internationella regler och standarder.

På motsvarande sätt delegerar havsrättskonventionen ansvaret för att utforma regler till skydd för den marina miljön till regionala organisationer, såsom OSPAR i Nordostatlanten och HELCOM i Östersjön.²¹ En betydelsefull skillnad är att regler som antas av regionala organisationer endast binder parterna till det aktuella samarbetet och sålunda inte omfattar utomstående stater. Graden av bundenhet i beslut skiljer sig också mellan regionala organisationer. Således har OSPAR möjlighet att anta beslut som innebär bindande ansvar för parterna vilket HELCOM saknar.

7.3 MARINA SKYDDADE OMRÅDEN I HAVSRÄTTEN

Även om det havsrättsliga regelverket rymmer både rättsliga mandat för att anta åtgärder som främjar marina skyddade områden och begränsar staters möjlighet att hävda sådana åtgärder, används inte begreppet "marint skyddsområde" i havsrättskonventionen. I frånvaro av en specifik rättsgrund för marina skyddade områden kan en mångfald av regler och mekanismer under konventionen och relaterade ramverk, ursprungligen utformade för att främja olika syften – långt ifrån alla med miljöfokus – användas som utgångspunkt för åtgärder som främjar skyddade områden. Havsrättens regler för att främja marina skyddade områden är sålunda inte samlade i ett enhetligt regelverk. Istället är de rättsregler som kan ligga till grund för åtgärder som är användbara för att främja geografiskt definierade bevarandebestånd spridda över olika delar av havsrätten. Såväl funktion som utformning av dessa regler och de skyddsåtgärder de möjliggör är mycket varierade. Under senare år har försök gjorts att samordna dessa regler och processer. Den stora framgången i detta hänseende är FN-avtalet för bevarande av biologisk mångfald i havsområden bortom nationell jurisdiktion (BBNJ-avtalet) som antogs 2023.²² Avtalet, som träder i kraft den 17 januari 2026 är endast formellt tillämpligt i det fria havet och för djuphavsbotten, det vill säga bortom staters ekonomiska zoner. Det kommer således inte medföra några juridiska förpliktelser i Sveriges närområde, men kommer att gälla svenskflaggade fartyg på det fria havet. De procedurer för etablering och förvaltning av skyddade områden som fastställs i avtalet har emellertid förutsättningar att i praktiken bli globalt giltiga.

De regler i havsrätten som kan utgöra rättslig grund för marina skyddade områden kan delas upp i allmänna regler till skydd för den marina miljön och specifika regler som möjliggör mer ingripande regler i specifikt definierade geografiska områden. Det senare knyter an till ett centralt element av begreppet marint skyddat område, nämligen att åtgärderna tillämpas på geografiskt avgränsad basis. Även om omfattningen av det geografiska området varierar, kan åtgärder relevanta för skyddade områden särskiljas från både globala standarder och nationella regler genom att de möjliggör mer långtgående regler inom ett specifikt område jämfört med andra platser.

Utmärkande för områdesskyddsåtgärder är vidare att de har som ambition att på ett eller annat sätt begränsa eller införa normer för mänsklig användning av haven. Åtgärderna kan tillämpas individuellt eller utgöra en del av en bredare förvaltning. Även om många av de relevanta åtgärderna har utvecklats för att främja miljömål, är detta inte fallet för alla. Utöver direkta miljöåtgärder kan även regleringskoncept utvecklade för att främja andra intressen – såsom sjösäkerhet eller fördelning av

19 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 2 November, 1973, 3407, 1340 U.N.T.S. 61 (MARPOL).

20 International Convention for the Safety of Life at Sea, 1 November 1974, 1184 U.N.T.S. 3. (SOLAS).

21 Se havsrättskonventionen artikel 197.

22 Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, UN Doc a/Conf.232/2023/4 (19 June 2023) (BBNJ-avtalet).

ekonomiska resurser mellan stater – användas som förvaltningsåtgärder för att främja skyddade områden. Möjligheten att skapa en överblick över relevanta förvaltningsåtgärder försvåras av havsrättens fragmentering, vilken är resultatet av uppdelningen av regleringsmandat för olika användningar av haven på en mängd aktörer, inklusive inte bara stater utan även institutioner, med mycket varierande mandat att införa bindande regler. Som ett samlingsbegrepp för den breda flora av åtgärder som är relevanta för att reglera aktiviteter i syfte att främja bevarandemål inom ett specifikt område används allt oftare begreppet områdesbaserade förvaltningsverktyg (area based measures and tools, ABMTs). Begreppet inbegriper förutom skyddsområdesåtgärder även så kallade andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (Other Effective Area-based Conservation Measures (OECMs). OECMs är inte formellt skyddade områden som bevarar biologisk mångfald genom långsiktig förvaltning. Denna rapport är dock avgränsad till områdesskyddsåtgärder.

7.4 KUSTSTATENS ANSVAR ATT SKYDDA DEN MARINA MILJÖN OCH BIOLOGISK MÅNGFALD

Inom ramen för kuststatens havsrättsliga rättigheter och skyldigheter ligger ett omfattande ansvar att skydda den marina miljön, vilket kan utgöra rättsgrund för införande av marina områdesskyddsåtgärder.

Marint miljöskydd har en central roll i havsrättskonventionen, med en egen särskild del (del XII). Enligt den så kallade *allmänna skyldigheten* i artikel 192 är staterna skyldiga att skydda och bevara den marina miljön.

I artikel 194 preciseras vilka åtgärder staterna ska vidta för att genomföra denna skyldighet. I dess första stycke anges att stater, enskilt eller gemensamt allt eftersom vad som är lämpligt, ska vidta alla åtgärder som är förenliga med konventionen och som är nödvändiga för att förebygga, minska och kontrollera förorening av den marina miljön från alla slags källor. För det ändamålet ska de använda de lämpligaste metoder som står till deras förfogande och i enlighet med deras förmåga sträva efter att harmonisera sina politikområden i detta sammanhang. Andra stycket understryker grundläggande principer i internationell miljö rätt om förebyggande av gränsöverskridande skador och förklarar att stater ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhet under deras jurisdiktion eller kontroll bedrivs på ett sätt som inte orsakar skador genom förorening till andra stater och deras miljö, samt att förorening som uppstår från händelser eller verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll inte sprider sig bortom de områden där de utövar suveräna rättigheter i enlighet med konventionen. Föroreningar från fartyg och förhindrandet av avsiktliga och oavsiktliga utsläpp refereras särskilt i stycke 3(c). Fjärde stycket förklarar vidare att åtgärder för att förhindra förorening av den marina miljön ska undvika oberättigade ingrepp i verksamheter som bedrivs av andra stater som utövar sina rättigheter och fullgör sina skyldigheter enligt konventionen, exempelvis rätten till fri sjöfart. Detta krav på proportionalitet är en betydelsefull referenspunkt i bedömningen av hur långtgående inskränkningar av sjöfarten skyddsåtgärder medger.

Artikelns femte stycke rymmer havsrättskonventionens mest betydelsefulla rättsgrund för marina skyddade områden. Där anges att åtgärder som vidtas enligt konventionens del XII ska innefatta sådana åtgärder som är nödvändiga för att skydda och bevara sällsynta och känsliga ekosystem samt habitat för arter och andra marina organismer som är på tillbakagång, hotade eller utrotningshotade. Denna bestämmelse har ett omfattande tillämpningsområde, är tillämplig i alla havsområden och innefattar alla typer av sällsynta eller sårbara marina ekosystem, inkluderande såväl levande som icke-levande komponenter, liksom alla sårbara, hotade eller utrotningshotade arter. Den är tillämplig oavsett den rättsliga statusen för de vatten eller den havsbotten där dessa ekosystem och arter

återfinns, antingen det rör sig om marina inre vatten, territorialhav, ekonomisk zon, kontinentalsockel, fritt hav eller havsbotten bortom nationell jurisdiktion (Czybulka, 1295–1315 in Proelss 2017).

Den allmänna skyldigheten att skydda och bevara den marina miljön i artikel 192 och de därtill kopplade åtgärderna i artikel 194 karaktäriserades i skiljedomen mellan Filipinerna och Kina om Syd-kinesiska sjön som en allmän skyldighet som ”omfattar både ‘skydd’ av den marina miljön från framtida skador och ‘bevarande’ i betydelsen att bibehålla eller förbättra dess nuvarande tillstånd”, och vidare att det ”innebär en positiv skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att skydda och bevara den marina miljön, och genom logisk implikation, innebär en negativ skyldighet att inte försämra den marina miljön.”²³

Den allmänna skyldigheten och jurisdiktionen för stater att skydda den marina miljön anses således vara omfattande och flexibel vad gäller materiellt tillämpningsområde. Havsrättskonventionen definierar förorening som införande av ämnen eller energi av människor i den marina miljön, vilket resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i 'skadliga effekter' på den marina miljön (Artikel 1(1)(4)). Den breda förståelsen av förorening betonades i Internationella havsrättstribunalens (ITLOS) rådgivande yttrande i maj 2024 om staters skyldigheter att skydda och bevara världens hav från klimatförändringarnas påverkan.²⁴ Tribunalen klargjorde att Del XII i konventionen fastställer en bejakande och övergripande skyldighet att 'skydda och bevara' den marina miljön (Artikel 192) och att konventionsstater måste anta åtgärder för att förebygga, minska och kontrollera 'alla källor till förorening' av den marina miljön. Med hänvisning till ett antal bestämmelser, inklusive Artikel 194(3), som anger att åtgärderna måste inkludera 'de som syftar till att i största möjliga utsträckning minimera' exempelvis 'utsläpp av giftiga, skadliga eller farliga ämnen', 'förorening från fartyg, särskilt åtgärder (...) för att förhindra avsiktliga och oavsiktliga utsläpp' fastställde ITLOS att konventionen innehåller tre huvudsakliga skyldigheter för stater: För det första skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska och kontrollera marin förorening. För det andra skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vissa föroreningssituationer inte inträffar. För det tredje skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda och bevara sällsynta eller ömtåliga ekosystem samt livsmiljöer för utarmade, hotade eller utrotningshotade arter och andra former av marint liv.

Fallet rörde främst statligt ansvar i förhållande till klimatförändringar. Men inkluderingen av växthusgasutsläpp i havsrättskonventionens definition av 'förorening' tydliggjorde att staters ansvar att förebygga, minska och kontrollera marina föroreningar inkluderar alla typer av förorening från fartyg och att konventionen rymmer ett brett mandat och för stater att anta åtgärder kopplat skyldigheten att skydda den marina miljön, inklusive från fartygsrelaterade föroreningskällor.

7.5 BALANSEN MELLAN KUSTSTATERS RÄTT ATT INFÖRA MILJÖREGLERING OCH FRIHETEN TILL SJÖFART

Det finns sålunda ett generellt mandat för stater att anta regler till skydd för den marina miljön. Detta inkluderar möjlighet att inrätta regler mot utsläpp, inklusive förorening genom utsläpp av skrubbervatten och tankrengöring. Likaså har kuststaten rätt att införa regler mot annan miljöpåverkan från fartyg, såsom buller. Havsrättskonventionen rymmer också mer detaljerade regler om relationen mellan miljöreglering och fri sjöfart. Dessa regler bygger på tre distinktioner som är av avgörande betydelse för förståelsen av möjligheten att införa marina områdesskyddsåtgärder.

23 The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Award of 12 July 2016, PCA Case No 2013-19, [941].

24 Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion Submitted to the Tribunal), Advisory Opinion (Case 31), 21 May 2024, ITLOS Reports 2024.

För det första föreskriver konventionen en balans mellan å ena sidan kuststaters och hamnstaters rätt att anta och tillämpa regler till skydd för den marina miljön och å andra sidan flaggstaters frihet att bedriva sjöfart. Dessa skilda roller knyter nära an till den havsrättsliga regleringen av jurisdiktion, det vill säga staternas möjlighet och skyldighet att hävda rätt att föreskriva och tillämpa regler. För det andra är kuststaters möjlighet att reglera sjöfart uppdelad mellan *preskriptiv jurisdiktion* (jurisdiktion att lagstifta) och *verkställande jurisdiktion* (jurisdiktion att kontrollera och säkerställa efterlevnaden av regler). Dessa två jurisdiktionsgrunder är olika långtgående och möjligheten att utöva kontroll över utländska fartygs regelefterlevnad är som senare kommer visas begränsad, särskilt bortom de havsområden som faller inom kuststatens suveränitet.

För det tredje kopplar havsrättskonventionen utövandet av såväl preskriptiv som verkställande jurisdiktion till begreppet "*allmänt accepterade internationella regler och standarder*". Begreppet förekommer i flera av konventionens regler för sjöfart. Detta är en implicit hänvisning till IMO:s mer detaljerade regler som utformats i linje med deras mandat som sektorsorganisation. Enligt artikel 211, som är havsrättskonventionens centrala regel för reglering av fartygs miljöpåverkan har staterna ett generellt ansvar att samarbeta genom IMO.²⁵

Genom referenser i havsrättskonventionen ges dessa regler inte bara status som global standard, de blir också avgörande för enskilda staters möjlighet och skyldighet att utöva jurisdiktion. Som kommer att utvecklas ytterligare nedan kräver tillämpningen av marina områdesskyddsåtgärder i förhållande till utländska fartyg i de flesta fall stöd i IMO:s regler och procedurer, som möjliggör global tillämpning.

7.6 RÄTTEN TILL SJÖFART OCH FLAGGSTATENS ANSVAR

Mot kuststatens skyldigheter och rättigheter att anta och tillförsäkra efterlevnaden av regler till skydd för den marina miljön står friheten till sjöfart. Havsrätten ger i allmänhet företräde åt den stat vars flagg ett fartyg för, både när det gäller rättigheter och skyldigheter att utöva jurisdiktion. Men även om konventionen garanterar en långtgående frihet till sjöfart för flaggstaten varierar frihetens omfång beroende på område, på samma vis som kuststatens jurisdiktion. Det finns sålunda tre olika typer av friheter till sjöfart som sinsemellan skiljer sig åt. I territorialhavet gäller *rätten till oskadlig genomfart*. I ekonomisk zon och på det fria havet gäller den längre gående *friheten till sjöfart*. I vissa sund (dock inte i Öresund och de så kallade danska sunden Stora och Lilla bält, som har specialregler) gäller den särskilda *rätten till transitpassage*. Innebörden av dessa navigationsfriheter kommer diskuteras närmare under de skilda maritima zonerna. Generellt är såväl rätten till oskadlig genomfart som friheten till sjöfart långt ifrån oinskränkt. Kuststaten har möjlighet att på skilda sätt ställa villkor på andra staters fartyg och sjöfart, inklusive möjlighet att reglera deras miljöpåverkan och var sjöfarten ska bedrivas. Balansen mellan kuststatens rättigheter att anta och tillämpa sådana regler mot främmande fartyg och sjöfartens frihet från sådan påverkan varierar och kommer att diskuteras nedan under beskrivning av förhållandena i respektive maritim zon.

För att förstå denna redogörelse är det viktigt att ha klart för sig att friheten till sjöfart i egentlig mening inte tillfaller fartyg, dess ägare eller befälhavare. Då havsrätten fastställer regler för stater är det flaggstaten som åtnjuter dessa friheter och det står flaggstaten fritt att begränsa sin frihet, exempelvis genom att åta sig att dess fartyg ska följa vissa miljökrav i vissa geografiskt definierade områden.

25 Se Artikel 211 paragraf 1: "establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels and promote the adoption, in the same manner, wherever appropriate, of routing systems designed to minimize the threat of accidents which might cause pollution of the marine environment, including the coastline, and pollution damage to the related interests of coastal States. Such rules and standards shall, in the same manner, be re-examined from time to time as necessary."

Det ska också understrykas att flaggstaten inte bara har frihet att bedriva sjöfart, utan också skyldighet att tillse att fartyg som bär dess flagg lever upp till skilda krav som uppställs i internationella regler och standarder. Flaggstatsprincipen bygger således på grundprincipen att fartyg har en nationalitet, vilken markeras genom dess flagga och registrering.

Rättigheten att utöva jurisdiktion över fartyget, inklusive dess drift, aktiviteter och inre förhållanden tillkommer flaggstaten.²⁶ Detta inbegriper skyldighet att utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg, och att genom besiktning säkerställa att fartyget lever upp till internationella regler vad gäller konstruktion, utrustning och sjövärdighet liksom befälhavarens och besättningens kompetens, inklusive att säkerställa efterlevnad av internationella regler om förebyggande av förorening.²⁷ Flaggstaten är också skyldig att anta lagar och regleringar för att förebygga, begränsa och kontrollera förorening av den marina miljön.²⁸ Sådana lagar och föreskrifter ska enligt konventionen åtminstone ha samma verkan som allmänt accepterade internationella regler och standarder som fastställts genom den behöriga internationella organisationen eller en allmän diplomatisk konferens. På samma vis som kuststatens möjlighet att utöva jurisdiktion ställs flaggstatens skyldigheter således i relation till IMO:s regler och standarder.

Om flaggstater har långtgående rättighet och skyldighet att utöva jurisdiktion är kuststatens möjligheter att tillämpa regler i relation till andra staters fartyg omvänt begränsad, i varierande utsträckning beroende på i vilken maritim zon fartyget är beläget. Som vidare kommer att diskuteras nedan kompenseras detta delvis genom mer långtgående möjlighet att utöva tillsyn då fartyget är i hamn. Havsrätten har särskilda regler för så kallad hamnstatsjurisdiktion, som är mer omfattande än kuststatsjurisdiktionen. Medan kuststater ofta hindras från att vidta verkställighetsåtgärder i förhållande till utländska fartyg till havs, är mandatet att utöva inflytande över utländska fartyg betydligt större när dessa anlöper hamn.

7.7 HAMNSTATSJURISDIKTIONENS BETYDELSE FÖR SKYDD AV NATURA 2000-OMRÅDEN

Hamnstatsjurisdiktionen är ett av de mest användbara och flexibla rättsliga verktygen för att påverka utländska fartygs miljö- och säkerhetsrelaterade beteenden. Medan havsrättskonventionen noggrant balanserar kuststatsjurisdiktion mot andra staters rätt till fri sjöfart bygger hamnstatsjurisdiktion på den grundläggande folkrättsliga principen att andra länders fartyg inte har någon generell rätt att anlöpa en stats hamnar.²⁹ Inom ramen för sin territoriella suveränitet kan en stat bestämma vilka villkor som ska gälla för anlöpande fartyg och vidta både reglerande och verkställande åtgärder mot fartyg som befinner sig i hamn. Denna befogenhet är avsevärt vidare än kuststatens möjligheter att reglera fartyg i den ekonomiska zonen eller ens i territorialhavet, och gäller oberoende av fartygens flaggstat.³⁰ Under förutsättning att villkoren inte strider mot internationella åtaganden kan miljökrav för hamntillträde ställas på en nivå som går utöver internationella minimistandarder.

Genom denna konstruktion har hamnstatsjurisdiktionen potential som verktyg för att skydda känsliga havsområden, inklusive Natura 2000-områden. Ett stort antal fartyg som passerar genom eller i närheten av sådana områden i Östersjön och Västerhavet anlöper svenska eller andra EU-hamnar, och hamnstaten kan då indirekt styra även deras agerande till havs.

²⁶ Se havsrättskonventionen i första hand artikel 91, 92, 94 och 97.

²⁷ Havsrättskonventionens artikel 94 och 217

²⁸ Havsrättskonventionens artikel 211.

²⁹ Med undantag för viss rätt till nödhamn. Se J. Ryngaert & H. Ringbom, *Port State Jurisdiction: Challenges and Potential* (2016), s. 379–381.

³⁰ *Ibid.*, s. 381–384.

Det kan exempelvis ske genom krav på att fartyg inte har släppt ut skrubbevatten inom vissa zoner, att särskilda rutter har följts för att undvika skyddade biotoper eller att loggboksuppgifter ska kunna styrka att tankrengöringar enligt MARPOL Annex II inte skett i eller nära känsliga livsmiljöer.³¹ I motsats till Port State Control-systemet under Paris MoU³², som endast säkerställer efterlevnaden av internationella minimiregler, kan hamnstatsjurisdiktionen även användas för att genomdriva EU-baserade eller nationella miljökrav. För Natura 2000-områden, där medlemsstaterna enligt EU-rätten måste vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa gynnsam bevarandestatus, kan hamnstatsjurisdiktion därför vara avgörande för att säkerställa efterlevnad av miljökrav – särskilt i relation till fartyg från tredje land, som kuststaten annars har begränsad befogenhet att agera mot.³³

Betydelsen av hamnstatsjurisdiktionen stärks ytterligare av att flera internationella avtal uttryckligen bekräftar staters rätt att utöva långtgående hamnstatskontroll. Havsrättskonventionens artikel 218 ger hamnstaten rätt att utreda vissa utsläppsöverträdelser även när de skett utanför dess egna maritima zoner och inom fiskeriregimen tillhandahåller FAO:s Port State Measures Agreement mycket omfattande befogenheter att kontrollera anlöpande fartyg.³⁴ Flera miljökonventioner innehåller dessutom bestämmelser som tillåter hamnstaten att anta strängare nationella regler än vad konventionerna själva kräver, vilket ytterligare förstärker hamnstatens normativa handlingsutrymme.³⁵ Hamnstatsjurisdiktion kan därför spela en betydelsefull roll i internationell miljöstyrning, särskilt i situationer där flaggstater inte förmår eller vill utöva effektiv kontroll över sina fartyg. Det finns heller inga juridiska hinder mot att använda hamnstatsjurisdiktion för att skydda bredare globala miljöintressen, även när det saknas en tydlig territoriell anknytning. Skyddet av den marina miljön kan betraktas som ett globalt allmänintresse som motiverar hamnstatens engagemang, särskilt när reglerna utformas neutralt och syftar till att hantera gränsöverskridande miljöproblem som ingen enskild stat kan kontrollera på egen hand.³⁶

EU:s medlemsstater är genom art- och habitatdirektivet förpliktade att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa Natura 2000-områdenas bevarandemål. Detta inbegriper särskilda krav kopplade till hamntillträde, vilka kan ses som proportionerliga styrmedel även i förhållande till fartyg under tredje-landsflagg. Genom att knyta miljökrav till hamnanlöp kan medlemsstaterna säkerställa efterlevnad av unionsrättsliga förpliktelser även i fall där kuststatsjurisdiktionen inte räcker till.

Detta sammantaget gör hamnstatsjurisdiktionen till ett centralt verktyg för att säkerställa att de skyddsåtgärder som krävs enligt Natura 2000-direktiven får genomslag i praktiken. I en region som Östersjön – där en betydande del av sjöfarten i eller nära känsliga områden anlöper svenska eller andra EU-hamnar – framstår miljövillkor för hamnanlöp som ett underutnyttjat verktyg för att begränsa sjöfartsrelaterad påverkan på skyddsområden.

7.8 MARITIMA ZONER

Då havsrätten delar upp haven i olika maritima zoner varierar möjligheten för en stat att utöva jurisdiktion genom att anta eller säkerställa efterlevnad av regleringar beroende på område. I inre vatten, det vill säga vattenområden innanför baslinjen, och i territorialhavet, vilket omfattar området 12 nautiska mil räknat från baslinjerna som normalt dras längs med kustlinjens yttersta punkter – har kuststaten i princip lika långtgående rättigheter som på land.

31 Jfr Molenaar, "Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage" (2007).

32 Paris MoU, including the 46th amendment, adopted 30 May 2025.

33 Se bl.a. UNCLOS art. 18–19 och art. 56–58.

34 UNCLOS art. 218; FAO Port State Measures Agreement (2009).

35 Se ex. Anti-Fouling Systems Convention art. 1(3).

36 Jfr Sophia Kopela, "Port State Jurisdiction, Extraterritoriality and the Protection of Global Commons" (2016)

Bortom territorialhavet ligger den ekonomiska zonen som sträcker sig ut till maximalt 200 nautiska mil räknat från baslinjen. Här är kuststatens rättigheter mer begränsade och i första hand knutna till dess suveräna rättigheter att använda områdets ekonomiska resurser. Därutöver finns det gemensamma havsområden bortom de ekonomiska zonerna, där alla stater är likställda, det fria havet.³⁷ I det fria havet har staterna långt gående friheter men också generella skyldigheter, som närmare preciseras i BBNJ-avtalet som snart väntas träda i kraft, liksom därtill kopplad svensk genomförandelagstiftning.³⁸

7.8.1 Inre vatten och territorialhav

Kuststatens fulla suveränitet över de inre marina vatten som ligger innanför baslinjerna innebär i princip oinskränkta möjligheter att tillämpa nationella miljöregler också i relation till främmande staters fartyg. Havsrätten begränsar således inte staternas möjlighet att införa sjöfartsregleringar inom ramen för skyddade områden i inre vatten. Artikel 211(3) föreskriver en skyldighet att kommunicera specifika miljökrav för att angöra hamnar och inre vatten till IMO. Förutsatt att villkor och miljökrav är rapporterade i enlighet med IMO:s regler har kuststaten inte bara genom sin preskriptiva jurisdiktion (mandatet att lagstifta enligt konventionen) möjlighet att uppställa villkor för tillträde till sina inre vatten och hamnar, de har också rätt att säkerställa reglernas efterlevnad i relation till utländska fartyg.

I territorialhavet är kuststatens jurisdiktion betydligt mer begränsad än i inre vatten, eftersom den måste balanseras i förhållande till rätten till oskadlig genomfart för utländska fartyg, som beskrivs ovan. Medan artikel 211(4) gör klart att kuststaten har en generell rätt att utöva sin suveränitet inom territorialhavet genom att anta lagar och förordningar om föroreningar från fartyg, inklusive i förhållande till utländska fartyg, förklarar den också att sådana lagar och förordningar inte får hindra främmande fartygens oskadliga genomfart.

Utländska fartyg kan också genom sitt agerande förlora det skydd rätten till oskadlig genomfart innebär. Av särskild betydelse för miljöregler och skyddade områden föreskrivs i artikel 19 att *åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen* innebär att passage inte ska betraktas som oskadlig. När avsiktlig förorening diskvalificerar fartyg från att åtnjuta oskadlig genomfart finns det inget som hindrar kuststater från att vidta åtgärder. Exempel på en aktivt förorenande åtgärd som berövar utländska fartyg rätten till oskyldig genomfart skulle kunna vara användningen av öppna skrubbrar, som står i strid med förbudet i artikel 195 mot att omvandla en form av förorening till en annan. På samma vis har kuststaten rätt att införa förbud mot och beivra utsläpp av ballastvatten som kan medföra spridande av invasiva arter i delar av eller hela sitt territorialhav utan att begränsa rätten till oskadlig genomfart.

Men även om utländska fartyg följer de villkor konventionen uppställer för oskadlig genomfart saknar kuststaten varken rätt att anta eller tillämpa miljöregler. Artikel 21(4) rymmer nämligen en skyldighet för fartyg i oskadlig genomfart att följa kuststatens lagstiftning, så länge dessa regler ligger inom ramen för kuststatens rätt att reglera hur och var den oskadliga genomfarten får bedrivas.

Även om kuststaten inte har rätt att hindra oskadlig genomfart har man sålunda långtgående möjligheter att föreskriva och anta lagar om hur och var denna rätt får bedrivas.

37 Fritt hav finns inte i Sveriges omedelbara närområde dvs Östersjön, Kattegatt och Skagerrak men däremot i delar av Nordsjön, Barents Hav och Centralarktiska havet.

38 Sverige har ännu inte ratificerat det s.k. BBNJ-avtalet men SOU:n Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion SOU 2025:36 har föreslagit en ny svensk lag för havsområden bortom nationell jurisdiktion.

Fartyg som bedriver oskadlig genomfart är skyldiga att följa kuststatslagstiftning ägnad att bevara havets levande resurser, liksom regler ägnade att bevara kuststatens miljö, så väl som förebyggande, minskning och kontroll av förorening (Artikel 21(1)(d-e)). Denna del av konventionen har i flera fall använts som rättslig grund för införandet av marina områdesskyddsåtgärder. Således har flera stater begränsat rätten till genomfart i vissa områden av naturskyddsskäl, däribland Australien, Israel, Trinidad och Tobago, USA och Venezuela. Som mer näraliggande exempel kan nämnas Italien, vars lagstiftning möjliggör införandet av förbud mot sjöfart i marina skyddade områden, vilket flitigt använts i kustnära skyddade områden. Grekland har infört säsongsvisa förbud mot sjöfart i skyddade områden ägnade att skydda havssköldpaddor. De europeiska exemplen är inte begränsade till Medelhavet. Norges lagstiftning möjliggör införandet av sjöfartsbegränsningar i skyddade områden och Tyskland förbjuder sjöfart och ankring i åtminstone ett skyddat område, med hänvisning till biodiversitetsskyddsintressen. Åtgärder som anses rymmas inom kuststatens mandat på basis av artikel 21 inbegriper generella förbud mot navigering, krav på förhandstillstånd, restriktioner för ankring liksom rutt- och farledsåtgärder runt eller genom skyddade områden (Spadi 2000). I linje med dessa exempel framstår det som uppenbart att havsrätten inte bara saknar hinder utan rymmer rättsligt stöd för Östersjöstater att införa mer omfattande restriktioner i territorialhavet, till exempel genom att förbjuda fartyg att navigera i närheten av Natura 2000-områden i syfte att skydda sjöfåglar under häcknings-, flyttnings- och övervintringsperioder. Det inne-bär också möjlighet att införa miljöriktade rutt- och farledsåtgärder i omfattande skala.

Detta anknyter till kuststaternas mandat att anta regler om *var* rätten till oskadlig genomfart får bedrivas, vilket regleras i artikel 22. Kuststaten har ett generellt mandat att införa föreskrifter om farledsåtgärder, trafiksepareringssystem och andra ruttåtgärder. Bestämmelsen föreskriver vidare att i synnerhet tankfartyg, kärnkraftsdrivna fartyg och fartyg som transporterar kärntekniska eller andra farliga eller skadliga ämnen eller material helt kan åläggas att begränsa sin passage till specifika farleder. Artikel 22 refererar till åtgärder kopplade till sjösäkerhet och det får anses osäkert i vilken utsträckning den kan åberopas för att förbjuda eller reglera sjöfart i syfte att skydda biologiska mångfalden inom ramen för ett skyddat område. Sjöfartssäkerhet och miljöskydd hänger dock ofta ihop och i praktiken överlappar dessa intressen ofta. Det bör alltså vara oproblematiskt att införa skilda typer av ruttåtgärder med hänvisning till artikel 22 inom ramen för marina skyddade områden som rymmer exempelvis grunda vatten, rev eller skär, vilket typiskt sett är områden som både utgör potentiella risker för fartyg och är särskilt värdefulla ur biologisk mångfaldssynpunkt. Denna möjlighet att använda ruttåtgärder för att främja marina skyddade områden är dock inte oinskränkt. Kuststaterna måste ta hänsyn till IMO:s rekommendationer, vilket kommer att diskuteras ytterligare nedan.

Medan kuststaten således har omfattande rättigheter att fastställa regler för fartygspassage i sitt territorialhav, är verkställighetsåtgärder till sjöss enligt artikel 220(2) begränsade till fall där två kriterier är uppfyllda. För det första måste den överträdde lagen ha antagits i enlighet med havsrättskonventionen eller tillämpliga internationella regler och standarder för förebyggande, minskning och kontroll av föroreningar från fartyg. För det andra måste det finnas uppenbar anledning att tro att det har skett en överträdelse. I sådana fall får kuststaten företa fysisk inspektion av fartyget som avser kränkningen och får, om bevisningen motiverar det, väcka talan, inklusive kvarhållande av fartyget.³⁹

39 Detta regleras i Sverige närmare genom Kustbevakningslagen (SFS 2019:32).

Särskilt det andra kriteriet kan skapa utmaningar för kuststater som strävar efter att beivra överträdelser av regler som syftar till att skydda biologisk mångfald. Som tidigare nämnts ger konventionen kuststaten preskriptiv jurisdiktion att förbjuda till exempel användning av skrubbar eller utsläpp av barlastvatten inom dess territorialhav. Båda dessa former av föroreningar är dock svåra att upptäcka och det kan visa sig vara svårt att presentera de tydliga skäl som konventionen kräver. I sådana fall underlättas tillsyn väsentligt när det misstänkta fartyget besöker en hamn. Detta beror på att förutom artikel 220, som reglerar kuststatens verkställande jurisdiktion, ger artikel 218(1) en hamnstat rätt att säkerställa miljöreglers tillämpning för fartyg som frivilligt befinner sig i dess hamnar. Det gäller alla överträdelser som inträffar utanför dess jurisdiktion, förutsatt att en begäran om verkställighet görs av flaggstaten, en drabbad stat eller en stat som hotas av överträdelsen. Enligt punkt 2 är verkställighet också motiverad om överträdelsen har orsakat eller sannolikt kommer att orsaka förorening inom den verkställande statens jurisdiktion. Dessutom föreskriver punkt 3 att en hamnstat som frivilligt tar emot ett fartyg måste efterkomma förfrågningar från andra stater om att utreda överträdelser som nämns i punkt 1. Detta gäller om överträdelserna tros ha inträffat inom eller orsakat skada på den ansökande statens jurisdiktionszoner. En sådan begäran kan också komma från fartygets flaggstat, oavsett var överträdelsen ägde rum. Men även för utövande av hamnstats-jurisdiktion förutsätts att den misstänkta överträdelsen avser tillämpliga internationella regler och standarder. Det är således generellt svårt att hävda rätt att beivra miljööverträdelser begångna av fartyg på territorialhavet i de fall där den relevanta inhemska regeln går utöver IMO:s standarder.

Sammanfattningsvis bör alla överväganden om att införa sjöfartsregleringar för utländska fartyg i marina skyddade områden i territorialhavet föregås av en utvärdering av hur miljöskyddsåtgärden påverkar rätten till oskadlig genomfart och om åtgärden ligger inom det regleringsutrymme som havsrätten medger kuststaten. Även om sådana avvägningar kan vara förenade med utmaningar står det klart att kuststatens mandat att införa fartygsregleringar i skyddsområden i linje med artikel 21 är långtgående. Det kan inbegripa en lång rad krav på begränsad miljöpåverkan, liksom ruttåtgärder som håller trafik borta från känsliga områden. Generellt gäller dock att de villkor som konventionen uppställer för att utöva tillsyn över regler kan verka begränsande på kuststatens möjligheter att säkerställa efterlevnad. Åtminstone gäller detta så länge överträdelserna inte är så graverande att ett fartygs passage förlorar sin status som oskadlig.

7.8.2 Ekonomisk zon (EEZ)

Kuststatens förmåga att beivra utländska fartygs överträdelser av miljöregler i den ekonomiska zonen är betydligt mer begränsad än i territorialhavet. Visserligen har kuststaten en omfattande verkställande jurisdiktionen (som medger bordning, inspektion, arrestering och rättsliga förfaranden) kopplat till dess suveräna rättigheter till fiske.⁴⁰ Men vad gäller överträdelser av generella miljöregler, såsom föreskrifter kopplade till marina skyddade områden belägna i EEZ begränsar konventionen kuststaternas möjligheter att säkerställa efterlevnad. Även i fall när kuststaten har klara skäl att tro att ett utländskt fartyg som navigerar i EEZ har gjort sig skyldigt till en kränkning av tillämpliga internationella standarder, kan kuststaten endast kräva att fartyget ska lämna information om sin identitet och registreringshamn, sin senaste och nästa anlöpshamn och annan relevant information som krävs för att fast-ställa om en överträdelse har inträffat.⁴¹

⁴⁰ Se havsrättskonventionen artikel 58 och 73.

⁴¹ Havsrättskonventionen artikel 220(3)

Kuststaten får endast fysiskt inspektera fartyget i vissa fall. Dels där det finns tydliga bevis för att det har skett betydande utsläpp i statens ekonomiska zon, vilket orsakar eller riskerar betydande föroreningar. Dels i fall när den efterfrågade informationen inte tillhandahålls eller om det är uppenbart att lämnade uppgifter inte stämmer.⁴² För att väcka talan och vid behov kvarhålla ett fartyg måste kuststaten ha tydliga objektiva bevis för att fartyget har begått ett brott mot internationella standarder som har resulterat i ett utsläpp som orsakat stor skada eller hot om större skada för kuststaten.⁴³

Sammantaget komplicerar dessa krav allvarligt kuststaternas möjlighet att genomföra tillsynsåtgärder i relationer till utländska fartyg i den ekonomiska zonen, såvida inte flaggstaten har gett sitt tillstånd. Men även om tillsynsbefogenheterna kan vara begränsade medan fartyget är på väg genom EEZ förbättras möjligheterna att vidta åtgärder när fartyget har nått sin nästa hamn. Detta är bakgrunden till kuststatens rätt att kräva att det misstänkta fartyget lämnar information om hamnanlöp. Detta gör det möjligt för den skadade kuststaten att kontakta nästa hamn som fartyget anlöp och kräva att staten inleder verkställighetsåtgärder enligt artikel 218, på samma sätt som gäller för kränkningar som begås i territorialhavet. Hamnstater har också befogenhet enligt artikel 219 att vidta administrativa åtgärder för att förhindra ett fartyg från att segla om det bryter mot sjöfartens bestämmelserna när det befinner sig i en hamn.

Vidare framgår det av artikel 226(1)(c) att om frisläppandet av ett utländskt fartyg som undersöks skulle utgöra ett orimligt miljöhot, får kuststaten kvarhålla fartyget. Staten har också befogenhet att säkerställa efterlevnaden av standarder för miljökontroll och utsläppshantering (ECDM) på utländska fartyg i sina hamnar.⁴⁴ Utöver havsrättskonventionen ger regel 8 i bilaga V och artikel 5(2) i MARPOL hamnstater rätt att kvarhålla utländska fartyg vid hamnstatskontroll. Avsikten med sådan inspektion är att kontrollera att fartygen lever upp till ställda krav, att besättningen har erforderlig kompetens, och att de internationella regelverken (SOLAS, MARPOL och STCW) efterlevs.

Hamnstaternas relativt långtgående mandat kompenserar således delvis för kuststaternas begränsade tillsynsmöjligheter i förhållande till främmande fartyg i EEZ. Det är också tydligt att om stater i ett specifikt havsområde, som Östersjön, gemensamt beslutar sig för att höja standarden vid hamnstatsinspektioner för att säkerställa att alla fartyg lever upp till allmänt erkända internationella regler och standarder, finns det omfattande möjligheter inte bara att säkerställa att miljööverträdelser lagförs utan också att fartyg som representerar de högsta riskerna hålls borta från området.

⁴² Havsrättskonventionen artikel 220(5)

⁴³ Havsrättskonventionen artikel 220(6). Det bör anmärkas att det är kuststaten som avgör om kravet på "tydliga objektiva bevis" är uppnått. IMO har också vägledning och standarder för definitionen av detta begrepp. Eventuella tvister om huruvida en åtgärd mot ett främmande fartyg är legitim lösas enligt havsrättskonventionens skiljedomsregler.

⁴⁴ Se havsrättskonventionen artiklarna 211(3), 25(2) och 219

7.9 RUTTÅTGÄRDER SOM OMRÅDESSKYDD

Utgångspunkten i havsrätten är att sjöfart får bedrivas var som helst, inom ramen för de begränsningar kuststater kan uppställa för rätten till oskadlig genomfart och friheten till sjöfart. Havsrättskonventionen begränsar således som huvudregel inte sjöfart till förutbestämda rutter. Då kommersiella fartyg i regel har ekonomiska incitament att ta den kortast möjliga säkra vägen mellan två hamnar innebär det att fartygstrafik ofta är utspridd över stora maritima områden, med undantag för platser där geografiska förutsättningar såsom sund och öar innebär att trafiken naturligt koncentreras.

Kuststaten har dock under vissa förutsättningar möjlighet att ställa krav på var sjöfarten ska bedrivas, genom inrättande av obligatoriska regler eller rekommendationer. Sådana åtgärder är särskilt vanliga i hårt belastade sjöfartsområden.

Ruttåtgärder används här som samlad beteckning för de skilda typer av åtgärder som kan föreskriva eller rekommendera sjöfarten att begränsa sig till eller undvika vissa områden. Sådana åtgärder har olika beteckningar, farleder och ruttsystem är ofta förekommande. Skilda typer av ruttåtgärder inkluderar tvåvägsrutter, rekommenderade rutter, djupvattenrutter, försiktighetsområden (där fartyg måste navigera med särskild försiktighet) och områden som ska undvikas av skäl som orsakar exceptionell fara. Ruttsystem kan vara obligatoriska eller rekommenderade. De kan riktas mot alla fartyg, särskilda kategorier av fartyg (till exempel djupgående fartyg) och fartyg som transporterar särskilda laster (till exempel kolväten). På grund av kopplingen till ruttåtgärder som anges i de obligatoriska reglerna för sjösäkerhet i SOLAS-konventionen är fartyg som omfattas av ruttkrav skyldiga att följa sådana åtgärder, såvida det inte finns ett tvingande skäl att inte göra det och vilket måste registreras i loggboken. Bland de skilda typer av ruttåtgärder som möjliggörs under dessa regler är två av särskild relevans för marina skyddade områden. Areas to be avoided (ATBA) innebär att fartyg ska undvika ett geografiskt definierat område vilket begränsar de relaterade miljöbelastningarna. Areas to be avoided kan vara obligatoriska eller rekommenderade. Införande av trafiksepareringssystem innebär att trafiken kan koncentreras till specifika rutter, vilket får positiva följd effekter i områden där sjöfart undviks.

Havsrättskonventionen föreskriver en generell rätt för kuststaten att kräva att andra staters fartyg skall följa ruttåtgärder i territorialhavet.⁴⁵ Som tidigare beskrivits är ruttåtgärder främst utformade för att främja sjösäkerhet och kan enklast rättsligt motiveras ur sådan synpunkt. I realiteten är detta inget väsentligt problem vad gäller förutsättningar att inrätta ruttåtgärder för skyddade områden i territorialhav, där flertalet är belägna i områden där ruttåtgärder kan motiveras ur såväl sjösäkerhets- som miljöskäl. Internationell och nationell praxis har också utvecklats till att bli generellt mer accepterade av tillämpningen av navigationsåtgärder för det primära syftet att skydda den marina miljön från föroreningar och andra skador från fartyg.⁴⁶ Havsrättskonventionen stödjer också uttryckligen antagandet av ruttåtgärder utformade för att minimera risken för olyckor som kan vålla förorening av den marina miljön.⁴⁷ Införande av ruttåtgärder syftar heller inte till att begränsa sjöfart i egentlig mening utan snarare att indikera var rätten till oskadlig genomfart och friheten till sjöfart lämpligast kan bedrivas. Detta är i linje med syftet med marina skyddade områden, som strävar efter att möjliggöra en samexistens med biodiversitetsskyddsintressen snarare än att generellt begränsa mänskliga aktiviteter.

45 Se havsrättskonventionen Artikel 22. Samma rätt gäller i relation till transitpassage i sund, se artikel 41.

46 Spadi (2000).

47 Se havsrättskonventionen artikel 211(1).

Möjligheten att använda ruttåtgärder för att främja skyddade områden är dock inte oinskränkt. IMO:s regler föreskriver en skyldighet för kuststater att ta hänsyn till dess vägledningar och rekommendationer. Antagandet av ruttåtgärder regleras av Regulation V/10 i bilagan till SOLAS, som införlivades 1994. Regleringen gör inte skillnad mellan ruttåtgärder i territorialhav och ekonomisk zon och föreskriver att ruttåtgärder blir obligatoriska när de antas och implementeras av IMO, i linje med IMO:s vägledningar och kriterier.⁴⁸ Regleringen betonar således IMO:s roll i fastställandet av obligatoriska ruttåtgärder. I realiteten har dock kuststaterna långtgående möjligheter att oberoende av IMO initiera sådana åtgärder. SOLAS erkänner också, om än indirekt, kuststaters mandat att självständigt införa ruttsystem.⁴⁹ Detta är i linje med artikel 22 i havsrättskonventionen som uttryckligen ger kuststaten rätt att införa ruttsystem i territorialhavet, utan att uppställa villkor om godkännande av IMO. Men även om involvering av IMO formellt sett inte är nödvändigt för att sådana åtgärder i territorialhavet skall vara bindande för utländska fartyg så främjar IMO genom sin harmoniserande och centrala roll regelefterlevnad. Trots att unilateralt införande av ruttåtgärder således är fullt möjligt finns det således skäl för att så långt möjligt involvera IMO.⁵⁰ Kuststatens autonomi är mer begränsad och dess incitament för att samarbeta med IMO väsentligt starkare för ruttåtgärder i den ekonomiska zonen. Detta beror på att först när IMO lämnat sitt godkännande inträder en generell skyldighet att följa ruttåtgärderna och staterna skall då göra allt som står i deras makt för att säkerställa efterlevnad.⁵¹ Denna skyldighet följer direkt av SOLAS, men också av havsrättskonventionen genom skyldigheten för flaggstater att säkerställa efterlevnad av allmänt accepterade internationella regler.⁵² Involvering av IMO är sålunda nödvändig för att säkerställa efterlevnad av ruttåtgärder kopplade till skyddade områden i ekonomisk zon.

7.10 IMO:S RÄTTSLIGA MANDAT ATT INFÖRA MARINA OMRÅDESSKYDDSATGÄRDER

Som framgår av de föregående kapitlen är de regler som antas av IMO den centrala referenspunkten för att bedöma i vilken utsträckning kust- och hamnstater har möjlighet att ställa miljökrav och vidta verkställighetsåtgärder i förhållande till utländska fartyg, liksom i bedömning av flaggstaternas skyldigheter. Denna centrala roll för IMO och dess regler följer främst av havsrättskonventionens artikel 211, som i praktiken delegerar upprättandet av internationella regler och standarder för fartygs miljö-påverkan till IMO. Det gör IMO:s konventioner, framför allt MARPOL och SOLAS, globalt bindande för flaggstater. Dessa instrument fungerar därmed som *lex specialis*, eller specialreglering, i förhållande till havsrättskonventionen, och fastställer ofta detaljerade tekniska krav för miljöprestanda och säkerhet som alla stater måste följa. Baserat på reglerna i MARPOL och SOLAS har IMO utvecklat två koncept som gör det möjligt att etablera strängare miljöstandarder eller till och med hindra sjöfart i vissa havsområden på basis av miljöhänsyn. Dessa verktyg, som främst utgörs av så kallade *Special Areas* under MARPOL och *Particularly Sensitive Sea Areas* (PSSAs) (som kan kombinera en lång rad åtgärder), syftar till att förena sjöfartens intressen med miljöskydd.

48 SOLAS V/10 (1)

49 SOLAS Chapter V Regulation 10 (3-4) föreskriver: "(3) The initiation of action for establishing a ships' routing system is the responsibility of the Government or Governments concerned. In developing such systems for adoption by the Organization, the guidelines and criteria developed by the Organization shall be taken into account. (4) Ships' routing systems should be submitted to the Organization for adoption. However, a Government or Governments implementing ships' routing systems not intended to be submitted to the Organization for adoption or which have not been adopted by the Organization are encouraged to take into account, wherever possible, the guidelines and criteria developed by the Organization."

50 Wolfrum, R. "Freedom of Navigation: New Challenges - Statement by Rüdiger Wolfrum, President of the International Tribunal for the Law of the Sea" in Nordquist, T. et al. (2009) Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention. Brill, 5-6.

51 "Shall do everything in their power to secure the appropriate use of ships", se SOLAS Chapter V reg 10(6). Aldo Chircop har sammanfattat IMO-antagandets betydelse enligt följande: "it is conceivable that a State might still prefer not to submit a measure to the IMO for adoption, and may do so for information purposes and for distribution in the IMO, but such a course of action may trigger criticism from peer States." (Chircop & L'Esperance 2016).

52 UNCLOS, Art 94(4).

7.11 SPECIAL AREAS

Special areas möjliggör implementering av strängare regler genom "antagande av särskilda obligatoriska metoder för att förhindra havsföroreningar genom olja, skadliga flytande ämnen eller avfall".⁵³ Dessa kan tillämpas i förhållande till olika former av föroreningar och följer MARPOL:s indelning i skilda föroreningstyper. Särskilda områden kan således avse förebyggande av förorening genom olja (bilaga I), kontroll av förorening genom skadliga flytande ämnen (bilaga II, finns bara i Antarktis), förebyggande av förorening genom avloppsvatten från fartyg (bilaga IV), eller förebyggande av förorening genom avfall från fartyg (bilaga V). För att minska luftföroreningarna från fartyg kan utsläpp-skrollområden för svaveloxider (SOx) och kväveoxider (NOx) med strängare regler för utsläpp och upprättas (bilaga VI). Antagandet av sådana regleringar kan motiveras utifrån de oceanografiska och ekologiska förhållandena i det relevanta havsområdet, vilket alltså medför obligatoriska skyddsåtgärder utöver de allmänna kraven i MARPOL.⁵⁴ Riktlinjer för att utse specialområden infördes först i kapitel 2 i bilagan till IMO:s resolution A.720(17) i november 1991. Dessa ersattes senare av 2001 års riktlinjer i bilaga I till IMO:s resolution A.927(22) (IMO 1991; Drankier 2012).

Baserat på dessa regelverk har specialområdena ett långtgående tillämpningsområde jämfört med de flesta andra områdesbaserade åtgärderna. Eftersom de anses återspegla allmänt accepterade internationella regler enligt artikel 211.5 i havsrättskonventionen, är de bindande även för stater som inte är parter till MARPOL.⁵⁵ Special areas betydelse för olje- och luftföroreningar har dock minskat på grund av den generella förstärkningen av globala standarder utanför dessa områden, utan att motsvarande förstärkning skett av reglerna för sådana områden (Birnie, Boyle, Redgwell, 2009). Mot bakgrund av denna utveckling har flera observatörer dragit slutsatsen att den faktiska betydelsen av dessa åtgärder har minskat (Molenaar 1998; Churchill & Lowe 1999).

Special Areas avseende restriktioner för utsläpp av olja och avfall i Östersjön, i enlighet med MARPOL bilaga I och V, antogs redan 1973. Reglerna trädde i kraft 1983 respektive 1988.⁵⁶ För luftföroreningar antogs särskilda områdesbegränsningar enligt bilaga VI för svaveloxider 1997 vilka utökades med kväveoxider 2017. Dessa regler trädde i kraft först 2006 respektive 2021. Östersjön var också det första området i världen som utsågs till ett specialområde för avloppsvatten 2011 efter en gemensam ansökan från kuststaterna. Övervakningsåtgärder för denna reglering trädde i kraft i juni 2021. Enligt denna beteckning måste passagerarfartyg, inklusive kryssningsfartyg, släppa ut avloppsvatten uteslutande vid mottagningsanläggningar i hamn eller, alternativt, till sjöss men enbart om avloppsreningssystem ombord kraftigt reducerar näringstillförseln till den marina miljön. Den långa ikraftträdandetiden berodde på att IMO krävde bekräftelse från berörda stater att tillräckliga mottagningsanläggningar för att ta emot avloppsvatten från fartyg fanns på plats i hamnar. Sedan dess har kuststater, hamnar, passagerarsjöfartsorganisationer och icke-statliga organisationer samarbetat för att förbättra tillgängligheten och kapaciteten för avloppsmottagningsanläggningar i hela Östersjöregionen. Detta har ansetts vara ett betydelsefullt bidrag för att förbättra Östersjöns miljötillstånd och en stor framgång för HELCOM (Tanaka 2015).

53 Annex i: Prevention of pollution by oil; Annex ii: Control of pollution by noxious liquid substances; Annex v: Prevention of pollution by garbage from ships; Annex vi: Regulations for the prevention of air pollution from ships. See also Paragraph 2.1 of Resolution A.927(22).

54 IMO Resolution A.720(17), Guidelines for Special Areas (1991).

55 Havsrättskonventionen Artikel 211(5); IMO Resolution A.927(22) (2001).

56 MARPOL Annex I and V (1973).

7.12 PARTICULARLY SENSITIVE SEA AREAS

Jämfört med Special Areas erbjuder beteckningen särskilt känsliga havsområden (Particularly Sensitive Sea Areas, PSSAs) en bredare och mer flexibel ram för att skydda sårbara marina områden från miljöpåverkan från fartyg. PSSA-konceptet är inte direkt baserat på en konvention, utan har utvecklats genom en rad IMO-resolutioner. PSSA-statusen som sådan erbjuder inget skydd för den marina miljön. I stället beror de rättsliga och praktiska effekterna helt på vilka åtgärder IMO beslutar att vidta i området (Ringbom 2008, 458).

De faktiska åtgärder som antas inom ramen för ett PSSA kallas Associated Protective Measures (APM:er) (Ringbom 2008, 149–152; IMO 2005). Dessa ska enligt riktlinjerna skraddarsys för de miljömässiga sårbarheterna i det utpekade området. Omfånget av möjliga APM:er är brett och kan innefatta ruttåtgärder, utsläppsrestriktioner och förbjudna aktiviteter, och ”bör vara specifikt skraddarsydd för att möta behovet av området att förhindra, minska eller eliminera områdets identifierade sårbarhet från internationell sjöfartsverksamhet”. Det finns alltså ingen direkt begränsning för vilka typer av skyldigheter APM:er kan innebära.

Samtidigt är APM:erna inte fristående regler, utan får sin rättsliga verkan först när de kopplas till underliggande IMO-instrument, främst SOLAS och MARPOL. Det är denna koppling som ger PSSA-åtgärder status som allmänt accepterade internationella regler och standarder (GAIRAS) enligt havsrättskonventionen. Detta innebär i praktiken att PSSA-ramen fungerar som ett rättsligt verktyg för att möjliggöra miljöskyddsåtgärder i områden där kuststaters ensidiga lagstiftningsutrymme är begränsat, särskilt i den ekonomiska zonen där kuststater annars endast får anta regler som baseras på GAIRAS. Ett aktuellt exempel är det PSSA-område som nyligen inrättades i nordvästra Medelhavet, där IMO antog APM:er som syftar till att minska störningar på marina däggdjur. Dessa omfattade bland annat hastighetsbegränsningar, krav på säkerhetsavstånd till marina däggdjur och obligatorisk rapportering.⁵⁷ Detta illustrerar hur PSSA-instrumentet i ökande grad kan fungera som ett forum för att införa mer innovativa miljöåtgärder, bortom de traditionella ruttåtgärder som dominerat tidigare PSSA-beslut. I hittills antagna PSSA:s har emellertid APM:er i princip varit begränsade till ruttåtgärder, Areas to be avoided och trafiksepareringsåtgärder. Till skillnad från Special Areas kräver PSSA-beteckningen endast godkännande från IMO:s Marina miljöskyddskommitté och har mildare kriterier för ekologisk eller socioekonomisk motivering. PSSA kan således betraktas som processuellt enklare att utse än Special Area.⁵⁸

PSSA:er måste ha en rättslig grund, men inte nödvändigtvis i ett IMO-instrument.⁵⁹ Kriterierna för att deklarerat ett PSSA är mindre komplicerade än för Special Areas: ett PSSA behöver endast uppfylla ett ekologiskt, sociokulturellt, ekonomiskt eller vetenskapligt-pedagogiskt kriterium, medan tre kumulativa kriterier krävs för ett Special Area.⁶⁰ Denna flexibilitet är en av orsakerna till att PSSA-instrumentet ofta rekommenderas som ett mer dynamiskt och situationsanpassat verktyg för områden med komplexa bevarandevärden, såsom Östersjön.

⁵⁷ IMO 2023.

⁵⁸ Som Drankier noterat är en betydande juridisk skillnad mellan ett PSSA och ett specialområde enligt MARPOL 73/78 att medan ett PSSA kan utses eller ändras av IMO-församlingen på rekommendation av kommittén för skydd av den marina miljön (MEPC), är utseende eller en ändring av ett specialområde i praktiken en ändring av MARPOL 73/78 och dess respektive annex. (Drankier 2012).

⁵⁹ Om de föreslagna APM:erna “are not already available in an IMO instrument, information must be provided with regard to its legal basis and/or steps that the proposing Member Government has taken or will take to establish the legal basis”. Paragraf 7.5.2.2 i IMO Resolution A.982(24), Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Areas.

⁶⁰ De kumulativa kriterierna tar sikte på oceanografiska, ekologiska och sjöfartstrafikmässiga aspekter. Ekologiska förhållanden i ett område definieras som “Conditions indicating that protection of the area from harmful substances is needed to preserve: (1) depleted, threatened or endangered marine species; (2) areas of high natural productivity (such as fronts, upwelling areas, gyres); (3) spawning, breeding and nursery areas for important marine species and areas representing migratory routes for sea-birds and marine mammals; (4) rare and fragile ecosystems such as coral reefs, mangroves, seagrass beds and wetlands; and (5) critical habitats for marine resources including fish stocks and/or areas of critical importance for the support of large marine ecosystems

Åtgärder inom ramen för ett PSSA blir globalt bindande när de beslutats av IMO och är därmed mer slagkraftiga än traditionella folkrättsliga avtal som fordrar ratifikation av enskilda stater för att skapa bundenhet. PSSA:er är också flexibla ur geografisk synvinkel. Även om ansökningar om PSSA endast kan lämnas in av en eller flera stater som har ett "intresse" i ett visst område, finns det ingen geografisk begränsning såsom närhetskrav på vilka havsområden stater kan inkludera i ett förslag. För att skydda ett känsligt område från sjöfart kan särskilda åtgärder i ett PSSA även gälla i en anslutande buffertzon.⁶¹ De specifika reglerna för ett PSSA, som ingår i APM:erna, måste identifieras och lämnas in inom två år efter beslutet att deklarerat ett PSSA.⁶² När ett förslag till PSSA har godkänts, registreras de tillhörande skyddsåtgärderna på sjökort i enlighet med Internationella hydrografiska organisationens förfaranden. IMO:s medlemsstater är därefter skyldiga att "vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att fartyg som för deras flagg följer de tillhörande skyddsåtgärder som antagits för att skydda den utsedda PSSA".⁶³ Som med alla sjöfartsregleringar är genomförandet av PSSA-åtgärder mycket beroende av flaggstatens jurisdiktion i linje med havsrättskonventionens artikel 94, och effektiviteten kan undergrävas av inkonsekvent tillämpning, särskilt för fartyg som flaggas till stater med begränsad administrativ kapacitet.⁶⁴

PSSA-åtgärder som omläggning av farleder eller införande av hastighetsbegränsningar, som kan minska riskerna för marina däggdjur eller minska utsläppen av växthusgaser, möter ofta motstånd på grund av den potentiella ekonomiska påverkan på rederier och hamnverksamhet (Roberts 2005, 431–440). Det verkar generellt som om ett ökat engagemang med nyckelintressenter, inklusive rederier och hamnmyndigheter, skulle kunna främja PSSA:s genomförande. Dessa grupper uppfattar ofta beteckningen som att den medför merkostnader utan att ge tydliga fördelar. Denna uppfattning, i kombination med begränsad konsultation under utformningen och implementeringen av APM, har lett till en brist på aktörsinvolvering. Utan ett starkt deltagande från betydelsefulla intressenter kvarstår betydande utmaningar i att uppnå efterlevnad och förverkliga de avsedda miljöfördelarna med PSSA (van Leeuwen 2015; Uggle 2007).

Trots dessa utmaningar har PSSA-instrumentet visat sig kunna fungera som ett viktigt komplement till nationell lagstiftning och andra IMO-baserade verktyg. När det används strategiskt möjliggör det både regionalt samarbete och internationellt erkända åtgärder som kan ge ett starkare skydd för särskilt sårbara marina miljöer än vad som hade varit möjligt genom enskilda staters åtgärder.

Trots det omfattande utbudet av möjliga åtgärder har ambitionen att balansera miljöskydd med sjöfartsintressen resulterat i ett ganska blygsamt skydd i de PSSA:s som hittills har antagits (Lefebvre-Chalain 2007).⁶⁵ Utvärderingar av IMO:s praxis tyder på att utnämningen av ett område som PSSA hittills inte har haft någon speciell effekt på ruttåtgärder jämfört med sådana åtgärder som antagits direkt under SOLAS (Henriksen 2013; Jakobsen 2016).

Antalet obligatoriska ruttåtgärder som hittills antagits under skilda PSSA är också i de flesta fall relativt begränsade (Kachel 2008). Av hittills antagna PSSA:s är listan över ruttåtgärder i Östersjöns PSSA (antaget 2005) den hittills mest omfattande. Den omfattar bland annat ruttåtgärder i Bornholmsgattet, norr om Rügen, söder om Gedser, liksom så-väl trafiksepareringsåtgärder som djupvattenrutt och areas to be avoided i mellersta Östersjön (*figur 6*).⁶⁶

61 *ibid* para. 6.3.

62 See paragraf 4.3.4 i Resolution A.885(21); Para. 7.1 i Resolution A.927(22); Para. 1.2 och 7.1 i Resolution A.982(24).

63 IMO Resolution A.982(24), Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Areas, 4–5.

64 HELCOM, Maritime Assessment of the Baltic Sea (2018). Exempelvis Molenaar har kritiserat beroendet av flaggstatens jurisdiktion som en begränsande faktor vid upprätthållandet av PSSA-föreskrifter. Se Molenaar, not 52.

65 Bedömare som Tanaka menar att PSSA förfarande är ett underutnyttjat verktyg och att de i jämförelse med andra havsrättsliga instrument är särskilt lämpliga för att ta itu med gränsöverskridande miljöproblem. Se Tanaka 2015, 245–256.

66 Resolution MEPC. 136(53) Adopted On 22 July 2005 Designation Of The Baltic Sea Area As A Particularly Sensitive Sea Area.

Viktiga komponenter i PSSA-konceptet klargör också att miljöintressena inte är ovillkorliga. Stater som bedriver sjöfart i PSSA-områden har enligt vägledningarna för PSSA möjlighet att komma med invändningar och krav på justeringar av tillhörande åtgärder till IMO "så att nödvändiga justeringar kan göras".⁶⁷ Säkerställande av efterlevnad av PSSA-åtgärder följer traditionella jurisdiktionsregler under havsrättskonventionen och mer detaljerade IMO-regler.⁶⁸ Således är övervakning av att åtgärderna följs beroende av både flagg- och hamnstatsjurisdiktion.

Flaggstater har en skyldighet att utöva jurisdiktion och kontroll över sina fartyg för att säkerställa efterlevnad av internationella regler, inklusive de som antagits som APM:er enligt IMO:s instrument.⁶⁹ Medan flaggstaterna således har det primära ansvaret att tillse att regler efterföljs har hamnstaterna befogenhet att inspektera utländska fartyg med avseende på överensstämmelse med IMO-standarder.⁷⁰ Då PSSA-åtgärder är antagna av IMO är möjligheterna att utöva verkställande jurisdiktion i princip mer långtgående än vad som annars vore fallet och det finns möjlighet för hamnstater att agera i de fall där flaggstater är oförmögna eller ovilliga att säkerställa regelefterlevnad. Effektiviteten av flaggstatsjurisdiktion ifrågasätts dock ofta på grund av utmaningar med övervakning och efterlevnad, särskilt för fartyg som flaggas till stater med begränsad administrativ kapacitet.

7.13 PSSA-KLASSIFICERINGEN AV ÖSTERSJÖN

Östersjön utsågs till PSSA av IMO:s miljöskyddskommitté 2005, efter omfattande samarbete genom HELCOM. Denna beteckning, formaliserad enligt IMO:s resolution A.927(22), syftade till att adressera regionens ekologiska sårbarheter och höga sjöfartstäthet (IMO 2001). Under utseendeprocessen mötte förslaget dock motstånd, särskilt från Ryssland, som bestred det föreslagna områdets storlek (HELCOM 2018). Trots detta motstånd implementerades skyddsåtgärder – inklusive ovan nämnda trafiksepareringssystem, djupvattenrutter och rekommenderade områden att undvika (areas to be avoided) år 2006, samtidigt som området blev ett svavelutsläppskontrollområde (SECA) under MARPOL Annex VI (IMO 2005). Den rättsliga betydelsen av dessa åtgärder ligger i deras bindande effekt på alla fartyg, oavsett flaggstat, i linje med artikel 211(6) i havsrättskonventionen (Uggla 2007).

Genomförandet av APM:er i Östersjön beror liksom i andra PSSA på flaggstaternas och hamnstaternas dubbla roller, som diskuterats ovan. Bedömare hävdar att beroendet av flaggstatsjurisdiktion undergräver effektiviteten hos PSSA-mekanismen, särskilt i områden med hög trafik som Östersjön. Andra hävdar att avsaknaden av en direkt verkställighetsmekanism för IMO-åtgärder begränsar den praktiska effekten (Molenaar 1999). Behovet av ett utökat regionalt samarbete för att ta itu med verkställighetsutmaningar har särskilt betonats (Birnie, Boyle, & Redgwell 2021). Trots införandet av Östersjöns PSSA kvarstår betydande utmaningar, inklusive hög sjöfartstrafik, risker för olje- och kemikalieutsläpp och invasiva arter (HELCOM 2018). Trots dessa utmaningar och brister har Östersjöns PSSA hänvisats till som ett exempel på hur IMO:s rättsliga instrument kan användas mer dynamiskt.⁷¹ Men även om det tillhandahåller mer långtgående åtgärder jämfört med en del andra PSSA, är dessa långt ifrån tillräckliga för att ta itu med de specifika miljöutmaningarna i Östersjön.

67 Se paragraf 8.4 i IMO Resolution A.982(24), Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Areas.

68 The Memorandum of Understanding on Port State Control ('Paris MOU'), undertecknade i Paris 26 jan 1982, trädde ikraft 1 Juli 1982.

69 Havsrättskonventionens artikel 94.

70 Havsrättskonventionens artikel 218.

71 Tanaka har refererat till Östersjöns PSSA som en modell för att integrera internationella, regionala och nationella ansträngningar för att uppnå hållbara och miljömässigt ansvarsfulla sjöfartsmetoder (Tanaka 2021).

Som ett innanhav med lågt vattenutbyte med Västerhavet och låg salthalt är Östersjön särskilt känslig för föroreningar (HELCOM 2018, 13–15). Vid sidan av landbaserade källor till övergödning förvärrar tillförsel av näringsämnen från sjöfarten syrebrist i bottenvatten, vilket ytterligare belastar marina ekosystem (Conley 2009). Ökad sjöfartstrafik, driven av växande handelsvolym, ökar i allmänhet också riskerna för olyckor, olje- och kemikalieutsläpp och introduktion av invasiva arter genom barlastvatten. Särskilt utsläpp av kemikalier genom tankrengöring har framhållits som ett omfattande problem (Honkanen et al. 2013, Lunde Hermansson och Hassellöv 2020, Larsson et al. 2025).

Studier av buller från sjöfart visar också att nuvarande åtgärder misslyckas med att skydda känsliga arter, såsom tumlare, som är beroende av ekolokalisering för att navigera och söka föda i Östersjöns grumliga vatten (Wisniewska et al. 2018, Andersson et al. 2023). Dessa utmaningar skulle kunna hanteras mer effektivt genom att komplettera och utvidga existerande APM:er.

Även om IMO-konventioner som Ballast Water Management Convention (BWMC)⁷² tillhandahåller vissa mekanismer för att ta itu med invasiva arter har Östersjöns PSSA inte fullt ut utnyttjat sin status för att införa regionalt specifika åtgärder som skulle kunna komplettera och gå längre än dessa globala åtgärder. Även om effekten av spridning av främmande arter genom barlastvatten inte är begränsad till skyddade områden skulle sådana åtgärder vara angelägna. Ekologiska studier har belyst den ökande förekomsten av invasiva arter som stör den inhemska biologiska mångfalden och fisket (Ojaveer 2021). Detta återspeglar en bredare stelhet i PSSA-systemet, som ofta är långsamt att anpassa sig till förändrade maritima miljöbelastningar och utvecklad kunskap. Bristen på integrering mellan PSSA-beteckningen och regionala ramverk för miljöstyrning begränsar ytterligare dess effektivitet.

HELCOM har genom Baltic Sea Action Plan (BSAP) gjort betydande framsteg när det gäller att ta itu med näringsbelastning och förbättra ekosystemens hälsa. PSSA-ramverket fungerar dock isolerat från dessa initiativ och saknar möjligheter att bidra till synergier som kan stärka miljöskyddet. Ett exempel på detta är att medan HELCOM har avancerat regionalt samarbete om utsläppsminskningar, har PSSA inte effektivt införlivat dessa ansträngningar i sitt regelverk (HELCOM 2021).

Genomförandet av PSSA:ers skyddsåtgärder är en annan kritisk svaghet. Liksom i andra PSSA-områden är regimen starkt beroende av att enskilda Östersjöstater upprätthåller APM:er inom sina territorialvatten och ekonomiska zoner. Detta decentraliserade tillvägagångssätt innebär risker för ojämnt genomförande, eftersom skillnader i politisk vilja, regleringskapacitet och finansiella resurser mellan regionens stater undergräver konsekvent tillämpning. I synnerhet saknar vissa stater kapacitet att effektivt säkerställa efterlevnad, vilket skapar luckor i efterlevnaden som minskar den övergripande effekten av PSSA-beteckningen (Tanaka, 2015, 269). Det är också olyckligt att Östersjöns PSSA inte omfattar vatten under rysk jurisdiktion. Av uppenbara geopolitiska skäl förefaller detta problem vara svårt att lösa för överskådlig framtid.

72 International Convention for the Control and Management of Ship's Ballast Water and Sediments (2004) 3281 UNTS 55544, trädde ikraft 8 September 2017.

8. FÖRHÅLLET MELLAN EU-RÄTTSLIGA KRAV OCH INTERNATIONELLA REGLER

EU-domstolen beskrev på 1960-talet det som idag är EU som;

”...en ny rättsordning inom folkrätten till vars förmån staterna, låt vara på begränsade områden, har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under”.⁷³

EU kan absolut beskrivas som en egen rättsordning och en mycket speciell sådan. Samtidigt är EU i grunden en internationell organisation, som har skapats genom avtal ingångna mellan medlemsstaterna. Dessa avtal, kallade EU:s primärrätt, utgör Unionens rättsliga grund. Viktigast av dessa avtal är Fördraget om Europeiska Unionen (EUF) och Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). Genom fördragen har EU av sina medlemsstater givits ett omfattande mandat att anta rättsakter, det vill säga lagstifta – i de flesta fall genom majoritetsbeslut. Rättsakterna är bindande för medlemsstaterna och kan också vara bindande direkt för deras medborgare. De rättsakter som EU:s institutioner, främst Europaparlamentet och rådet antar kallas sekundärrätt, därför att de grundar sig på den kompetens som Unionen givits i fördragen, alltså primärrätten. De viktigaste formerna av bindande sekundärrätt är direktiv och förordningar varav de senare alltid är direkt tillämpliga i medlemsstaternas rättsordningar medan de förra ska genomföras i den nationella rätten, så att de resultat som ett direktiv föreskriver uppnås.⁷⁴

Unionen är själv en juridisk person (artikel 47 EUF) och kan ingå avtal med stater och andra internationella organisationer. Denna möjlighet har EU utnyttjat i stor utsträckning och Unionen är part till en stor mängd internationella avtal, däribland FN:s havsrättskonvention, konventionen om biologisk mångfald, konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) och konventionen om skydd av den marina miljön i nordöstra Atlanten (OSPAR-konventionen), för att bara nämna några. Däremot är EU inte part till konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL) eller konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS), eftersom dessa inte tillåter internationella organisationer som parter.

Internationella avtal som EU är part till är bindande både för Unionens institutioner och för medlemsstaterna (artikel 216 EUF). Avtalen utgör även en integrerad del av EU:s rättsordning och har i princip företräde framför sekundärrättsakter som direktiv.⁷⁵ Efterlevnad av internationella avtal som ingåtts av Unionen är en skyldighet för medlemsstaterna enligt unionsrätten. En bestämmelse i ett sådant avtal är också direkt tillämplig i medlemsstaternas rättsordningar om den, med beaktande av dess ordalydelse och avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av att ytterligare rättsakter antas.⁷⁶ Av särskild relevans här är att EU-domstolen funnit att havsrättskonventionen, på grund av sin natur och sin breda logik, inte är direkt och omedelbart tillämplig på enskilda och inte kan åberopas för att ifrågasätta giltigheten av EU:s sekundärrätt, däribland direktiv och förordningar. Som framgår närmare nedan blir effekten av det internationella avtalets företräde i ett sådant fall begränsad till att det har betydelse för hur sekundärrätten ska tolkas.

⁷³ Mål 26-62 NV *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* ECLI:EU:C: 1963:1.

⁷⁴ I praktiken har EU domstolen också uppställt ett antal kriterier för hur direktiv ska genomföras i nationell rätt. Se närmare David Langlet & Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, 2016, s. 16.

⁷⁵ Mål C-308/06 *Intertanko m fl.* ECLI:EU:C:2008:312, punkt 42.

⁷⁶ Mål 12/86 *Demirel* ECLI:EU:C:1987:400, punkterna 11 och 14.

Även när EU inte är part till en internationell konvention, men alla medlemsstater är det, som är fallet med MARPOL och SOLAS-konventionerna, ska sekundärretsakter tolkas i ljuset av den internationella konventionen i fråga.⁷⁷ På så sätt kan medlemsstaterna skyddas från att tvingas bryta mot sina internationella förpliktelser för att kunna efterleva EU-rätten.

Enligt internationell rätt finns det inget som hindrar EU, och indirekt dess medlemsstater, att anta regler som avviker från till exempel havsrättskonventionen så länge det inte påverkar andra parter till konventionen negativt eller medför ett sämre skydd av den marina miljön. Det är till exempel inget som hindrar medlemsstaterna från att gemensamt besluta regler som begränsar rätten till fri sjöfart till förmån för ett effektivt marint miljöskydd i EU:s vatten för fartyg som för en medlemsstats flagg. Men eftersom internationella avtal till vilka EU är part, som havsrättskonventionen, är en integrerad del av EU:s rättsordning och i princip har företrädare framför EU:s sekundärretsakter behöver en sådan begränsning även analyseras närmare ur ett EU-rättsligt perspektiv.

De frihandelsavtal som ingår i Världshandelsorganisationen, WTO, är enligt EU-domstolen, i likhet med havsrättskonventionen, sådana avtal som med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik, i princip inte kan användas för att pröva lagenligheten av EU:s sekundärretsakter. Domstolen har emellertid kommit fram till att det kan finnas vissa undantagsfall där det ändå ankommer på domstolen att pröva lagenligheten av en sekundärrettslig unionsrättsakt mot bakgrund av ett sådant avtal. Det rör sig dels om fall då Unionen har avsett att genom en sekundärrettsakt fullgöra en särskild förpliktelse som den åtagit sig inom ramen för ett internationellt avtal, dels om det fallet att EU-rättsakten uttryckligen hänvisar till precisa bestämmelser i ett sådant avtal.⁷⁸

Även om havsrättskonvention inte bygger på helt samma logik som WTO-avtalen är det betydelsefullt att notera att varken fågeldirektivet eller livsmiljödirektivet innehåller någon indikation på att de är avsedda att genomföra havskonventionens regler och de hänvisar inte heller till konventionen. Livsmiljödirektivet i sin nuvarande form är antaget efter att EU blev part till havsrättskonventionen, så det borde framgå om direktivet särskilt avsåg att genomföra förpliktelser enligt den konventionen. I EU:s direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolicens område (direktiv 2008/56/EG), "havsmiljödirektivet", sägs visserligen i ingressen att Unionens skyldigheter enligt havsrättskonventionen bör beaktas fullt ut i direktivet. De folkrättsliga skyldigheterna mot tredje länder inskränks dock bara om ett land som inte är EU-medlem behandlas sämre än det har rätt till enligt konventionen eller om en gemensam angelägenhet som havsmiljön får ett sämre skydd än vad konventionen kräver.

Havsrättskonventionen skapar alltså inte rättigheter för enskilda och kan inte ligga till grund för att underkänna hela eller delar av EU:s sekundärretsakter. Samtidigt har EU-domstolen påpekat att konventionen är bindande för EU, att dess bestämmelser utgör en integrerad del av Unionens rättsordning och att den har företrädare framför EU:s sekundärretsakter. Den främsta innebörden av det är att sekundärretsakter, i den mån det är möjligt, ska tolkas i överensstämmelse med konventionen.⁷⁹ Det samma gäller andra internationella avtal som Unionen är part till, däribland konventionen om biologisk mångfald, Helsingforskonventionen och OSPAR-konventionen. Här är två saker viktiga att notera. Först att det handlar om att sekundärretsakter, som livsmiljödirektivet eller fågeldirektivet, ska tolkas i överensstämmelse med bland annat havsrättskonventionen "i den mån det är möjligt". Det finns alltså inget krav att tolka dem på sätt som går emot deras syfte eller bokstav.

⁷⁷ Mål C-308/06 Intertanko m.fl. ECLI:EU:C:2008:312, punkt 57 och förenade målen C-14/21 och C-15/21 Sea Watch, ECLI:EU:C:2022:604 punkt 91.

⁷⁸ Mål C-269/23 P Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics and Jushi Egypt for Fiberglass Industry v Commission ECLI:EU:C: 2024:984, punkt 59.

⁷⁹ Se förenade målen C-14/21 och C-15/21, punkt 94 med där angiven praxis.

För det andra har domstolen flera gånger beskrivit syftet med havsrättskonventionens regler om utövande av jurisdiktion i olika havsområden – däribland principerna om fri sjöfart i den ekonomiska zonen och oskadlig genomfart i territorialhavet – som “att upprätta en rättvis jämvikt mellan de potentiellt motstridiga intressena för stater i egenskap av kuststater respektive flaggstater”.⁸⁰ Det syftet har inte någon större relevans avseende regler som EU:s medlemsstater själva har beslutat och tillämpar i relation till sina egna medborgare eller fartyg som för deras flagg. I de fallen har ju Unionslagstiftaren själv kunnat ta ställning till hur medlemsstaternas intressen som kuststater respektive som flaggstater ska balanseras.

I relation till fartyg som är registrerade i tredje land har däremot EU-domstolen konstaterat att EU-lagstiftning som inskränker rätten till fri sjöfart inte kan tillämpas, eftersom sådana fartyg har rätt till fri navigering.⁸¹

Även om man anser att naturskyddsdirektiven i princip ska tolkas med beaktande av havsrättskonventionens rätt till fri sjöfart även när det handlar om fartyg som för en medlemsstats flagg, finns det i praktiken svaga skäl för en tolkning som inskränker direktivens skyddseffekt eftersom konventionen inte, enligt domstolen, medför rättigheter för enskilda. I situationer där inga tredje länder är berörda finns det därmed inga skyddsobjekt annat än EU:s medlemsstater, och de har ju själva ålagt sig de förpliktelser som kommer till uttryck i naturskyddsdirektiven. Man behöver också beakta att skyldigheten att ta hänsyn till Unionens internationella förpliktelser vid tolkning av sekundärrätten gäller i lika hög grad i relation till bland annat konventionen om biologisk mångfald och Helsingforskonventionen, även om den senare är av regional natur och inte skapar några skyldigheter för stater utanför Östersjöområdet. Under alla omständigheter finns det inte utrymme för att använda havsrättskonventionen, eller andra avtal som EU är part till, för att tolka naturskyddsdirektiven på ett sätt som undergräver upp-rätthållandet av en hög miljöskyddsnivå, vilket föreskrivs i EU:s primärrätt (artikel 191 FEUF; artikel 3 EUF).

Enligt principen om lojalt samarbete, vilken framgår av artikel 4(3) i EUF, ska Unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Mer specifikt åligger det medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen och sekundärrätten.

Medlemsstaterna ska även, enligt artikel 351 FEUF, vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja eventuella oförenligheter mellan internationella avtal som de ingått innan de blev medlemmar av EU och EU-fördragen.

I den mån regler utvecklade inom ramen för internationella samarbeten, till exempel IMO, skulle utgöra hinder för EU-rättens fulla genomförande innebär principen om lojalt samarbete en skyldighet för medlemsstaterna att enskilt och gemensamt verka för att dessa hinder undanröjs.

⁸⁰ Ibid, punkt 96.

⁸¹ Mål C-286/90 Poulsen och Diva Navigation ECLI:EU:C: 1992:453, punkt 26.

9. HUR KAN MILJÖPÅVERKAN FRÅN FARTYGSTRAFIK PÅ MARINA SKYDDADE OMRÅDEN MINSKAS?

Enligt livsmiljödirektivet artikel 6.3 ska planer och projekt, inklusive verksamheter och åtgärder med miljöbalkens terminologi, som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt underkastas en förprovning enligt vad som i svensk rätt är miljöbalkens 7 kap 28 a §. Som vi konstaterat i analysen ovan är dessa regler tillämpliga på såväl nya som äldre allmänna farleder. Provningen ska ske så att naturskyddsdirektivens relevanta krav får fullt genomslag.

Medan fartygsstråk kan utpekas som riksintressen bygger de i sig inte på något beslut som kan underkastas en förprovning. Däremot kan beslut om de trafiksepareringssystem och andra ruttåtgärder som ofta avgör fartygsstråkens placering, vara att betrakta som projekt vars påverkan på Natura 2000-områden måste prövas.

I den ekonomiska zonen, där det krävs ett godkännande av IMO för att det ska inträda en skyldighet att följa ruttåtgärder, blir det istället en EU-medlemsstats beslut om att föreslå en ruttåtgärd till IMO som bör kunna ses som ett projekt. Därmed ska sådana beslut underställas en förprovning om det inte kan uteslutas att de får en betydande påverkan på skyddsintresset.

Fartygs val av rutt som inte bestäms av ruttåtgärder kan vanligen inte underkastas krav på förprovning. När det gäller färjor och andra fartyg som regelbundet går samma sträcka kan bedömningen bli en annan, det vill säga deras återkommande rörelser bör kunna betraktas som projekt i direktivets mening.

För fartyg som är flaggade i tredje land, det vill säga inte är registrerade i en EU-medlemsstat, medför inte EU-rätten någon möjlighet att ställa krav som går utöver vad som följer av havsrättskonventionen och andra relevanta folkrättsliga regler. I relation till EU-flaggade fartyg finns det däremot både en rättighet och en skyldighet att tillämpa reglerna i livsmiljödirektivet artikel 6.3 när man kan anse att det rör sig om ett projekt i livsmiljödirektivets mening. Detta är en tydlig skyldighet som man inte bör kunna göra avkall på genom att tolka den annorlunda i ljuset av havsrättskonventionen. Som noterats i kapitel 5 står EU-flaggade fartyg för majoriteten av antalet passager i vissa områden. Åtgärder riktade mot sådana fartyg kan därmed få stor betydelse.

För fartygspassager som inte kan underkastas förprovning som ”projekt” finns ändå en skyldighet för medlemsstaterna, enligt direktivets artikel 6.2, att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och störningar av de skyddade arterna om de kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. Detta är en bred skyldighet som medför att en medlemsstat måste vidta alla rimliga åtgärder inom dess kompetens för att förhindra sådana konsekvenser.

Miljöbalkens regler om riksintressen är tillämpliga vid beslut om inrättande av allmänna farleder och även när fartygsstråk utpekas som riksintressen. Reglerna om riksintressen tillämpas inte i relation till ”pågående markanvändning” varför en etablerad användning av ett havsområde som farled inte berörs av regleringen. Det påverkar emellertid inte det ovan diskuterade kravet på förprovning enligt reglerna om påverkan på Natura 2000-områden.

Havsplanerna har i sig inte några omedelbara effekter för sjöfart i eller i närheten av skyddade områden. Däremot kan de vara ett instrument för att påverka den framtida utvecklingen av fartygsstråk i anslutning till skyddade områden genom att ligga till grund för beslut om inrättande av nya eller revidering av befintliga farleder, eller andra ruttåtgärder.

Principen om lojalt samarbete i EU-rätten och kravet på medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen och sekundärrätten genomförs innebär att medlemsstaterna i största möjliga mån ska tillämpa folkrättsliga regler så att de EU-rättsliga målsättningarna får genomslag. Där bevarandemålsättningar i Natura 2000-områden undergrävs av sjöfartspåverkan innebär det en skyldighet för medlemsstaterna att använda alla medel som havsrätten medger för att reducera sådan påverkan. Utifrån genomgången i denna rapport framstår det som uppenbart att havsrätten medger en betydligt mer omfattande användning av restriktioner för sjöfart i skyddade områden liksom användning av ruttåtgärder i miljöbevarande syfte. Medan sådan tillämpning i skyddade områden i territorialhavet i stort ligger inom kuststaternas kompetens fordrar åtgärder i ekonomisk zon ett större mått av samarbete och dialog med flaggstater och IMO. Erfarenhet visar att kraven på sådana konsultationer sällan hindrar framgångsrik implementering av ruttåtgärder. Likväl verkar kuststater sällan initiera sådan reglering. Det kan bero på en övertolkning av omfattningen för friheten till sjöfart eller avsaknad av administrativa resurser. Ett förstärkt samarbete kring åtgärder för sjöfart i skyddade områden inom ramen för regionala havskonventioner såsom HELCOM och OSPAR skulle kunna spela en viktig roll i att främja en mer effektiv tillämpning. Ett samfällt agerande av de regionalt berörda staterna minskar också risken för att andra stater ska blockera förslagen i IMO. Likaså skulle regionalt samarbete mellan hamnstater kunna spela en viktig roll i att främja regelefterlevnad.

Principen om lojalt samarbete innebär också en skyldighet för EU:s medlemsstater att individuellt och gemensamt inom ramen för internationella samarbeten, däribland IMO, verka för tolkningar och sådan utveckling av relevanta regelverk som är förenliga med att fullt ut kunna genomföra EU-rättens mål, däribland att effektivt kunna skydda naturvärdena i marina Natura 2000-områden. Dock återspeglas detta inte alltid i medlemsstaternas faktiska agerande. Omvänt kan EU:s medlemsstater, och indirekt deras medborgare, inte åberopa folkrättsliga rättigheter, som rätten till sjöfart, som ursäkt för att inte genomföra tydliga förpliktelser i EU-rätten avseende marint miljöskydd eller för att undergräva skyddssyftet med inrättade Natura 2000-områden.

En förändringsagenda för att mer effektivt reglera sjöfartspåverkan i marina skyddade områden bör ta sin utgångspunkt i respektive områdes bevarandemål. Inte desto mindre kan generella rekommendationer ges mot bakgrund av genomgången av sjöfartens miljöpåverkan sett i perspektivet av kuststaternas mandat under relevanta regelverk. Således borde en reform av Östersjöns PSSA prioriteras, så att nya och mer ändamålsenliga åtgärder (APMs) inkluderas. Detta innebär utformning av fler ruttåtgärder. Dessa borde utformas med målsättningarna att dels generellt koncentrera sjötrafiken så att påverkan begränsas till vissa områden, dels att så långt möjligt undvika sjöfart som påverkar bevarandebestånden i marina skyddade områden. Därutöver borde specifika åtgärder inkluderas, såsom hastighetsbegränsningar för att reducera undervattensbuller och andra försiktighetsåtgärder i områden med tumlare. Här kan inspiration sökas i skyddsåtgärderna för marina däggdjur i PSSA:t för Nordvästra Medelhavet. Säsongsbaserade åtgärder i närheten av skyddade områden borde också övervägas. Som visat är olje- och kemikalieutsläpp fortfarande ett omfattande problem och det är angeläget att även införa restriktioner mot tankrengöring i den ekonomiska zonen. Rättsligt finns det inga hinder mot att inkludera sådana åtgärder som APM:s i ett PSSA. Med tanke på den negativa påverkan på den marina miljön i Östersjön borde ett förbud mot tankrengöring i en utvidgad åtgärdslista under Östersjöns PSSA prioriteras.

Viktigt i detta sammanhang är att de APM:er som kan beslutas inom ramen för ett uppdaterat PSSA, genom sin förankring i underliggande IMO-instrument, främst SOLAS och MARPOL, får status som allmänt accepterade internationella regler och standarder (GAIRAS). Därmed kan de genomdrivas mot

alla staters fartyg. Det kan bland annat ske genom den långtgående kompetens som Östersjöns kuststater har i egenskap av hamnstater så fort fartyg från tredje land anlöper någon av deras hamnar.

Det är särskilt anmärkningsvärt att det ännu är tillåtet att släppa ut sådana kemikalier och lastrester inom Natura 2000-områden trots att kuststaterna i linje med såväl EU-rättsliga som havsrättsliga åtaganden om att skydda den marina miljön har möjlighet att verka för ett förbud. Vid sidan av ett reformerat PSSA borde kuststaterna också arbeta för att Östersjön får status som ett *special area* enligt MARPOL Annex II. Liksom den annex II Special Area som tillämpas i Antarktis bör ett beslut för Östersjön innehålla förbud mot utsläpp av x-, y- och z-kemikalier listade i IBC-koden.

Eftersom de processer som föregår nödvändiga IMO-beslut för PSSA:s och Special Areas kan ta lång tid bör det övervägas att som ett första steg införa åtgärder för EU-flaggade fartyg.

De föreslagna åtgärderna bör så långt möjligt utformas i samklang med nationella havsplaneringsprocesser och det nationella ramverket för ett nätverk av marina skyddade områden, samt beakta pågående processer för att etablera nya skyddade områden. De kommande åren är ett strategiskt fönster för sådana reformförslag då havsplaneringen i flertalet stater är i ett formativt skede samtidigt som staterna försöker leverera i linje med åtagandena i det globala biodiversitetsramverket (CBD) om att skydda 30 procent av marina områden till 2030, vilket även är ett mål som EU, HELCOM och OSPAR antagit.

Antingen det sker inom ramen för PSSA eller som självständig åtgärd bör stater i regionen införa ett generellt förbud mot utsläpp av skrubbevatten. Då detta kan motiveras genom förbudet i havsrättskonventionens artikel 195 och formuleras som en vidareutveckling av de restriktioner flera kuststater introducerat i närtid är det en lågt hängande frukt.

Som visats i denna rapport vore strävan att införa åtgärder för att begränsa sjöfartens miljöpåverkan i marina skyddade områden inte bara i linje med politiska målsättningar. Det är också såväl en folkrättslig som EU-rättslig skyldighet kopplad till skyldigheten att skydda den marina miljön i havsrättskonventionen liksom genomförandet av EU-direktiv ägnade att skydda den marina miljön, inklusive Havsmiljödirektivet.

REFERENSER

Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, UN Doc a/Conf.232/2023/4 (19 June 2023) (BBNJ-avtalet).

Andersson, M., Bensow R., Glebe, D., Hassellöv, I.-M., Lalander, E., Langlet, D., Larsson, K., Malmberg, L.-G., Sundblad, E.-L. and Svedendahl, M. 2023. Management Measures to Reduce Continuous Underwater Noise from Shipping. Report No. 2023:3, Swedish Institute for the Marine Environment. <https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie>

Bangert, K. 2014. Internal Waters: Customary Rules of the Extension of Internal Waters”. Nordic journal of international law = Acta Scandinavica juris gentium

Birnie, P.W., Boyle, A. and Redgwell, C. 2021. International Law and the Environment, 4 ed. Oxford University Press.

Blom, E.-L., Kvarnemo, C., Dekhla, I., Schöld, S., Andersson, M. H., Svensson, O. and Amorim, M.C.P. 2019. Continuous but not intermittent noise has a negative impact on mating success in a marine fish with paternal care. Scientific Reports, 9(1), 5494. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-41786-x>

Blom, E.-L., Kvarnemo, C., Schöld, S. and Amorim, M.C.P. 2024. Anthropogenic noise disrupts early-life development in a fish with paternal care. Science of the Total Environment, 935, 173055. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2024.173055>

Chircop, A. and L'Esperance, P. 2016. Functional Interactions and Maritime Regulation: The Mutual Accommodation of Offshore Wind Farms and International Navigation and Shipping, Ocean Yearbook 30, no. 1.

Conley, D.J. et al. 2009. Hypoxia ökar i kustzonen i Östersjön. Science, vol. 324, s. 356–357.

Drankier, P. 2012. Marine Protected Areas in Areas beyond National Jurisdiction. The International Journal of Marine and Coastal Law, 27(2).

Dyndo, M., Wiśniewska, D.M., Rojano-Doñate, L. and Madsen, P.T. 2015. Harbour porpoises react to low levels of high frequency vessel noise. Scientific Report 5, 11083. <https://doi.org/10.1038/srep11083>

Ehler, C.N. 2021. Two decades of progress in Marine Spatial Planning, Marine Policy, vol. 132, 104134.

EU-domstolen. Mål C-127/02 Waddenvereniging och Vogelsbeschermingvereniging ECLI:EU:C:2004:482.

EU-domstolen. Mål C-98/03 Kommissionen mot Tyskland, EU:C:2006:3.

EU-domstolen. Mål C-6/04K Kommissionen mot Förenade konungariket ECLI:EU:C:2005:626.

EU-domstolen. Mål C-226/08 Stadt Papenburg ECLI:EU:C:2010:10.

EU-domstolen. Mål C-404/09 Kommissionen mot Spanien EU:C:2011:768.

EU-domstolen. Mål C-399/14 Grüne Liga Sachsen and Others EU:C:2016:10.

EU-domstolen. Förenade målen C-293/17 och C-294/17 Coöperatie Mobilisation for the Environment och Vereniging Leefmilieu ECLI:EU:C: 2018:882.

EU-domstolen. Mål C-66/23 Elliniki Ornithologiki Etaireia m.fl. ECLI:EU:C: 2024:733.

EU-kommissionen. 2013. Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om upprättandet av en ram för fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden, COM (2013) 133 final.

Havsrättskonventionen: The United Nations Convention on the Law of the Sea, signed in Montego Bay, Jamaica December 10, 1982, and became effective November 16, 1994 (1833 U.N.T.S. 397).

Hassan, D. and Soininen, N. 2015. United Nations Convention on the Law of the Sea as a Framework for Marine Spatial Planning. In Hassan, Kuokkanen and Soininen, Transboundary Marine Spatial Planning and International Law. Routledge.

Hassellöv, I-M., Larsson, K., och Sundblad, E-L. 2019. Effekter på havsmiljön av att flytta över transporter från vägtrafik till sjöfart. Rapport nr 2019:5, Havsmiljöinstitutet.

<https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie>

Havs- och vattenmyndigheten. 2025. Havsplaner. <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning/havsplaner.html>

Hearn, R.D., Harrison, A.L. and Cranswick, P.A. 2015. International Single Species Action Plan for the conservation of the Long-tailed Duck *Clangula hyemalis*, 2016-2025. AEWA Technical Series. https://www.unep-aewa.org/sites/default/files/publication/aewa_ts57_issap_ltd.pdf

Henriksen, T. 2013. Conservation of marine biodiversity and the International Maritime Organization i Voigt, C. (ed.), Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law. Cambridge University Press. 341– 342.

HELCOM. 2018. State of the Baltic Sea – Second HELCOM Holistic Assessment.

HELCOM. 2024. HELCOM Annual report on discharges observed during aerial surveillance in the Baltic Sea, 2023. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2024/08/Aerial-surveillance-report-2023.pdf>

HELCOM. 2024. Underwater noise emissions from Baltic Sea shipping in 2023. HELCOM Baltic Sea Environment Fact Sheets.

Honkanen, M. et al. 2013. Assessment of the Chemical Concentrations and the Environmental Risk of Tank Cleaning Effluents in the Baltic Sea. WMU Journal of Maritime Affairs 12.2.

Högsta förvaltningsdomstolen. 2025. Dom den 3 februari 2025 i mål nr 4170–23.

IMO. 1991. Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas, Resolution A.720(17), Adopted 6 November 1991.

IMO. 2005. Routeing of ships, ship reporting and related matters. New traffic separation schemes in Bornholmsgat and North of Rügen, recommended deepwater route in the eastern Baltic Sea, amendments to the traffic separation schemes Off Gotland Island and South of Gedser and new areas to be avoided at Hoburgs Bank and Norra Midsjöbanken. Submitted by Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland and Sweden to sub-committee on safety of navigation.

IMO. 2001. Resolution A.927(22), Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Areas (2001).

IMO. 2005. IMO Resolution Marine Environment Protection Committee (MEPC) 136(53) Adopted On 22 July 2005 Designation Of The Baltic Sea Area As A Particularly Sensitive Sea Area.

IMO. 2005. Resolution A.982(24), Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Areas.

IMO. 2020. IBC Code 2020 Edition. International code for the construction and equipment of ships carrying dangerous chemicals in bulk. International Maritime Organization. London.

IMO. 2022. MARPOL. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 2 November, 1973, 1340 U.N.T.S. 184. Consolidated Edition 2022.

International Convention for the Control and Management of Ship's Ballast Water and Sediments. 2004. 3281 UNTS 55544, trädde ikraft 8 September 2017 ".

International Convention for the Safety of Life at Sea, 1 November 1974, 1184 U.N.T.S. 3. (SOLAS)

Jakobsen, I.U. 2016. Marine protected areas in international law: an Arctic perspective, Brill Nijhoff, 388.

Jönander, C., Egardt, J., Hassellöv, I.-M., Tiselius, P., Rasmussen, M. and Dahllöf, I. 2023 Exposure to closed-loop scrubber washwater alters biodiversity, reproduction, and grazing of marine zooplankton. *Front. Mar. Sci.* 10:1249964. <https://doi.org/10.3389/fmars.2023.1249964>

Kachel, M.J. 2008. Particularly Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas (Springer, 2008).

Koski, M., Stedmon, C. and Trapp, S. 2017. Ecological effects of scrubber water discharge on coastal plankton: potential synergistic effects of contaminants reduce survival and feeding of the copepod *Acartia tonsa*. *Mar. Environ. Res.* 129: 374–385.

Kustbevakningslagen (SFS 2019:32)

Kustbevakningen. 2025. Årsredovisning 2024. Kustbevakningen

Lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium

Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Lalander, E., Larsson Nordström, and R., Andersson, M.H. 2021. Underwater soundscape at the Northern Midsea bank - The influence of ship noise on ambient noise and its implications for marine mammal management. FOI-R-5168-SE.

Larsson, K. 2016. Sjöfart och naturvärden vid utsjöbankar i centrala Östersjön - Havsplanering kan reducera konflikter. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:24. <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1044318/fulltext01.pdf>

Larsson, K. 2018. Sjöfåglars utnyttjande av havsområden runt Gotland och Öland: betydelsen av marint områdesskydd. Länsstyrelsen Gotlands län. Rapport 2018:2 <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1176542/fulltext01.pdf>

Larsson, K. 2019. Oljeutsläpp från fartyg i Sveriges närområde – vad visar statistiken? Rapport nr 2019:4, Havsmiljöinstitutet. <https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie>

Larsson, K. 2025. Effekter av utsläpp av vegetabiliska oljor och andra biobaserade oljor och bränslen

från tankfartyg på marint liv. Rapport nr 2025:2, Havsmiljöinstitutet.

<https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie>

Larsson, K., Carlson, U. and Stålnacke, E. 2025. Recurrent discharges of non-petroleum substances from chemical tankers in Swedish marine Natura 2000 sites are against the aims of EU Directives. *Ambio* 54: 839–849. <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02103-7>

Larsson, K. and Tydén, L. 2005. Effects of oil spills on wintering Long-tailed Ducks *Clangula hyemalis* at Hoburgs bank in central Baltic Sea between 1996/97 and 2003/04. *Ornis Svecica* 15: 161-171. <https://doi.org/10.34080/os.v15.22740>

van Leeuwen, J. 2015. The Regionalization of Maritime Governance: Towards a Polycentric Governance System for Sustainable Shipping in the European Union. *Ocean & Coastal Management* 117.

Lefebvre-Chalain, H. 2007. Fifteen Years of Particularly Sensitive Sea Areas: A Concept in Development. *Ocean and Coastal Law Journal*, 13/ 1.

Lunde Hermansson, A. och Hassellöv, I-M. 2020. Tankrengöring och dess påverkan på havsmiljön. Rapport nr 2020:6, Havsmiljöinstitutet. <https://www.havsmiljoinstitutet.se/publikationer/havsmiljoinstitutets-rapportserie>

Lunde Hermansson, A., Hassellöv, I.-M., Grönholm, T., Jalkanen J.-P., Fridell, E., Parsmo, R., Hassellöv, J. and Ytreberg, E. 2024. Strong economic incentives of ship scrubbers promoting pollution. *Nature Sustainability* 7: 812–822. <https://doi.org/10.1038/s41893-024-01347-1>

Länsstyrelsen Gotlands län. 2017. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0340097 Gotska Sandön-Salvorev.

Länsstyrelsen Gotlands län. 2022. Redovisning av regeringsuppdrag M2021/01160 att bedöma fågelområdets betydelse för bevarandet av fåglar enligt fågeldirektivet. Beslut 2022-10-28, Dnr 511-2409-2021. Länsstyrelsen Gotlands län.

Länsstyrelserna i Gotlands och Kalmar län. 2021. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0330308 Hoburgs bank och Midsjöbankarna.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2016. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0630262 Finngrundet Västra banken och SE0630263 Finngrundet Norra banken.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Bevarandeplan för SE0630260 Finngrundet-Östra banken.

Länsstyrelsen Kalmar län. 2022. Förslag till nya marina Natura 2000-områden för fåglar i Kalmar län. Beslut 2022-10-28, Dnr 511-5461-21. Länsstyrelsen Kalmar län

Länsstyrelsen Västra Götalands län. 2017. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0520189 Bratten & Marin förvaltningsplan för OSPAR MPA-området Bratten.

Michanek, G. och Zetterberg, C. 2021. Den svenska miljörätten. Iustus Förlag.

Miljöbalken (1998:808)

Molenaar, E. Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution (1998) (Kluwer Law International), 632, 431.; Churchill, R.R and Lowe, A.V. (1999). *The Law of the Sea*, 3 upplagan. Manchester University Press, 81

MÖD. 2007. Mark- och miljööverdomstolens dom av den 10 oktober 2027 i mål M 723-07.

- MÖD. 2021. Mark- och miljööverdomstolens dom av den 12 mars 2021 i mål nr M 2771-20.
- Ojaveer, H. et al. 2021. "Ten Policy-Relevant Questions for the Baltic Sea," *Ambio*, vol. 49, s. 1189–1198.
- Popper, A.N., and Hawkins, A.D. 2019. An overview of fish bioacoustics and the impacts of anthropogenic sounds on fishes. *J Fish Biol.* 2019; 94: 692–713. <https://doi.org/10.1111/jfb.13948>
- Proelss, A. 2017. *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Hart Publishing).
- Regeringskansliet. 1985. Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.
- Regeringskansliet. 1997. Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk, del 2.
- Regeringskansliet. 2001. Regeringens proposition 2000/01:111 Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.
- Regeringskansliet. 2008. Regeringens propositionen 2008/09:170 En sammanhållen svensk havspolitik.
- Regeringskansliet. 2009. Havsplanering i svenska vatten, dir. 2009:109.
- Regeringskansliet. 2013. Ramdirektiv om havsplanering och integrerad kustförvaltning. Faktapromemoria 2012/13: FPM118.
- Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion Submitted to the Tribunal), Advisory Opinion (Case 31), 21 May 2024, ITLOS Reports 2024.
- Ringbom, R. 2008. The EU Maritime Safety Policy and International Law, European Union Safety Policy and International Law (Leiden and Boston: M. Nijhoff), 458.
- Riksrevisionen. 2024. Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet. Bilaga 3. Exempel på avvikande fartygsrörelser kopplade till tankrengöring. Riksrevisionen Report RiR 2024:18, Stockholm, Sweden.
- <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2024/statens-insatser-for-att-minska-sjofartens-utslapp-av-skadliga-amnen-i-havet.html>
- Roberts, J. et al. 2005. The Western European PSSA proposal: a “politically sensitive sea area”. *Marine Policy*, Volume 29, Issue 5, sid 431-440.
- Sjöfartsinspektionen. 2007. Report on the effects on safety of life at sea and protection of the marine environment of some routeing measures in the Baltic Sea Area. Report 0601-06-17772.
- Schoukens, H. and Woldendorp, H. E. 2015. Site Selection and designation under the Habitats and Birds Directives: a Sisyphean task?. In Charles-Hubert Born and others (eds), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?* Routledge.
- Tanaka, Y. 2015. *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press.
- Tanaka, Y. 2021. *Regime Interaction in Ocean Governance*, kapitel 6
- The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China), Award of 12 July 2016, PCA Case No 2013-19, [941].

Thor, P., Granberg, M.E., Winnes, H. and Magnusson, K. 2021. Severe toxic effects on pelagic copepods from maritime exhaust gas scrubber effluents. *Environ. Sci. Technol.* 55, 5826–5835.
<https://doi.org/10.1021/acs.est.0c07805>

Spadi, F. 2000. Navigation in Marine Protected Areas: National and International Law. *Ocean Development and International Law* 31, no. 3.

Statens offentliga utredningar. 2008. En utvecklad havsmiljöförvaltning SOU 2008:48.

Statens offentliga utredningar. 2022. Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet. SOU 2022:66.

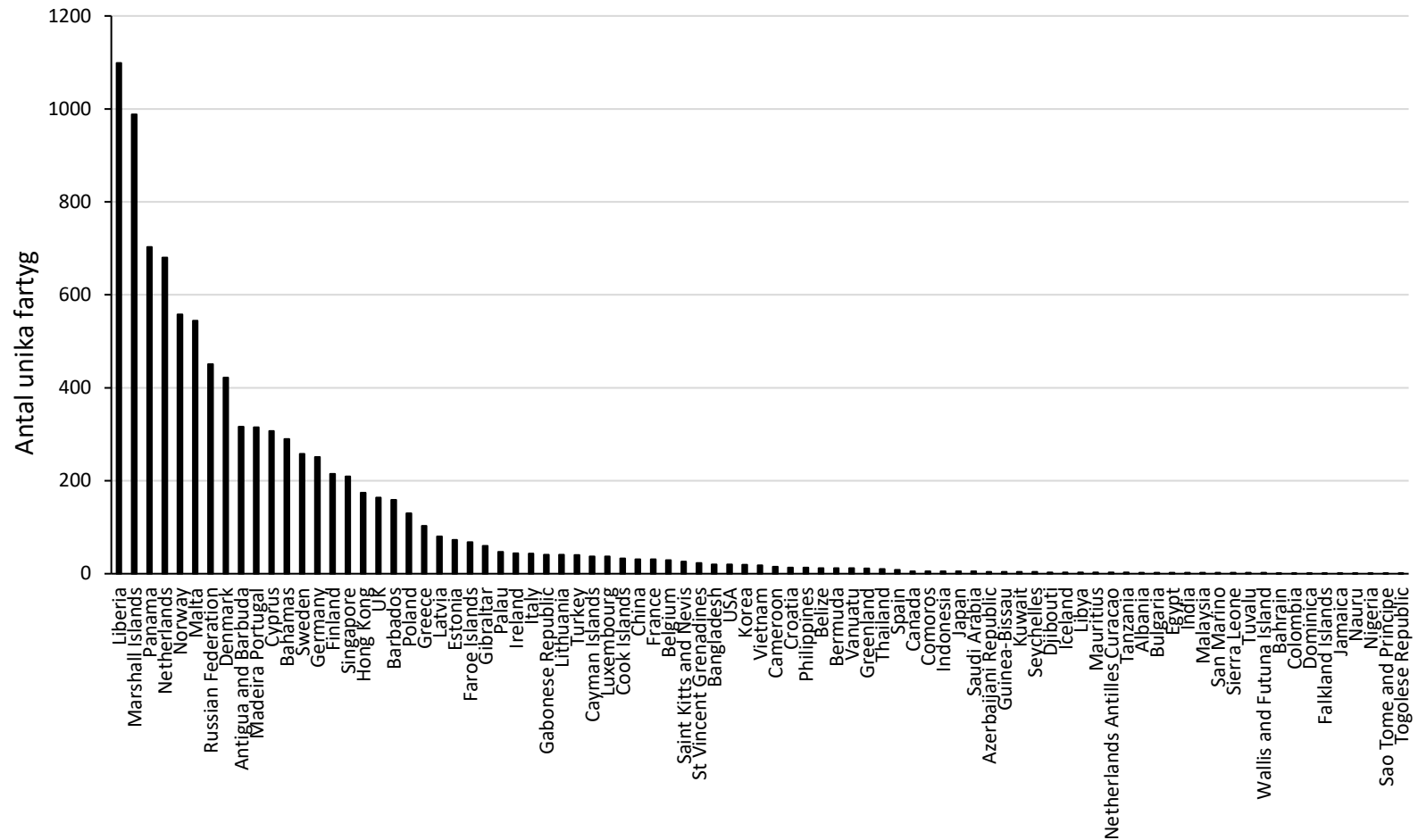
Traficom. 2025. Traficom report on HELCOM BSAP Action S16. Traficom Research Reports 9/2025. Finnish Transport and Communications Agency.

Uggla, Y. 2007. Environmental Protection and the Freedom of the High Seas: The Baltic Sea as a PSSA from a Swedish Perspective, *Marine Policy* 31, no. 3.

Wisniewska, D.M., Johnson, M., Teilmann, J., Siebert, U., Galatius, A., Dietz, R., and Madsen, P.T. 2018. High rates of vessel noise disrupt foraging in wild harbour porpoises (*Phocoena phocoena*). *Proc. R. Soc. B* 285:20172314. <https://doi.org/10.1098/rspb.2017.2314>

Wolfrum, R. “Freedom of Navigation: New Challenges - Statement by Rüdiger Wolfrum, President of the International Tribunal for the Law of the Sea” in Nordquist, T. et al. (2009) *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*. Brill, 5-6.

BILAGA 1



Fördelning av flaggstater. Fartyg som trafikerat Östersjön eller Västerhavet under år 2023 var registrerade i 85 olika länder (flaggstater). Endast fartyg med IMO-nummer är inkluderade. Av de 9 390 unika fartygen var 39 procent registrerade i något av EU:s medlemsländer. Cirka 2,7 procent av fartygen var registrerade i Sverige.

BILAGA 2

Kartor över Natura 2000-områden och länkar till bevarandeplaner

Kartor över Natura 2000-områden som omnämns i denna rapport och länkar till bevarandeplaner hittas via Naturvårdsverkets webbplats skyddad natur <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>

Länsstyrelsen Gotlands län. 2017. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0340097 Gotska Sandön-Salvoren.

Länsstyrelserna i Gotlands och Kalmar län. 2021. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0330308 Hoburgs bank och Midsjöbankarna.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2016. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0630262 Finngrundet Västra banken och SE0630263 Finngrundet Norra banken.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Bevarandeplan för SE0630260 Finngrundet-Östra banken.

Länsstyrelsen Hallands län. 2006. Bevarandeplan för Fladen.

Länsstyrelsen Hallands län. 2006. Bevarandeplan för Lilla Middelgrund.

Länsstyrelsen Hallands län. 2016. Bevarandeplan för Natura 2000-området samt marin förvaltningsplan för HELCOM och OSPAR MPA-området Stora Middelgrund och Röde bank

Länsstyrelsen Skåne. 2022. Bevarandeplan för Natura 2000-området Nordvästra Skånes havsområde SE0420360 samt förvaltningsplan för Skånska Kattegatt, marint skyddat område upptaget i OSPAR samt HELCOM.

Länsstyrelsen Skåne. 2018. Bevarandeplan för Natura 2000-området Falsterbohalvön SE0430095 samt förvaltningsplan för HELCOM MPA Falsterbo Peninsula with Måkläppen (id 111)

Länsstyrelsen Skåne. 2022. Bevarandeplan för Natura 2000-området Sydvästskaåns utsjövatten SE0430187

Länsstyrelsen Västra Götalands län. 2017. Bevarandeplan för Natura 2000-området SE0520189 Bratten & Marin förvaltningsplan för OSPAR MPA-området Bratten.

Länsstyrelsen Västernorrlands län. 2009. Bevarandeplan Natura 2000 Vänta Litets Grund.



Havsmiljöinstitutet