

Kommittédirektiv



**Dir.
2009:109**

Havsplanering i svenska vatten

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur en reformerad fysisk planering av merparten av det svenska territorialhavet och den svenska ekonomiska zonen kan utformas och föreslå nödvändiga författningsändringar. Syftet med att införa en ökad samhällelig styrning av dessa havsområden är att med ekosystemansatsen som grund bevara och restaurera de marina ekosystemen samtidigt som havsbaserade verksamheter fortsatt ska kunna utvecklas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Fysisk planering av havsområden

Baserat på propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) är den av riksdagen fastställda inriktningen för den svenska havspolitik att havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras samtidigt som havsanknutna näringar kan utvecklas, växa och bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft. I propositionen konstaterar regeringen att det finns behov av att skapa en mer ändamålsenlig planering av de svenska havsområdena. Planeringen ska värna om och förbättra havsmiljön i både Östersjön och Västerhavet samtidigt som den möjliggör ett hållbart användande av havets resurser. Ekosystemansatsen, som redovisas i propositionen och tillämpas vid genomförandet av EU:s marina strategi (2008/56/EG), ska därför ligga till grund för utredarens förslag.

Med nya former för planering av havet bör förutsättningarna att efterleva EG-direktiv och internationella överenskommelser

förbättras och bilaterala och internationella samarbeten om havsplanering underlättas.

Utredaren bör därför beakta

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektiv om en marin strategi),
- relevanta delar av Europeiska kommissionens meddelanden Färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden: Att uppnå gemensamma principer för EU (KOM (2008) 791 slutlig) och Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen (KOM (2009) 248 slutlig),
- relevanta delar av Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, november 2007),
- miljökvalitetsmålen, särskilt Hav i balans samt levande kust och skärgård, och
- Havsmiljöutredningens betänkande En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48) i relevanta delar.

Havsplaneringen en uppgift för den nya myndigheten för havs- och vattenmiljö

Regeringen har beslutat att en särskild utredare ska utreda uppgifterna för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64). Havsplanering är avsedd att ingå i den nya myndighetens ansvarsområde men ska utredas separat av denna utredning på grund av frågans komplexitet. Den nya myndighetens ansvar för planering av havsområden kommer att ställa särskilda krav på samordning och samverkan mellan såväl berörda myndigheter som aktörer och intressenter. Detta gäller särskilt för territorialhavet. Frågeställningar som behöver samrådas med utredningen ovan ska behandlas med förtur.

En rad myndigheter, bl.a. Fiskeriverket, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges Geologiska Undersökning, Sjöfartsverket, SMHI, Trafikverket (från den 1 april 2010) och Transportstyrelsen är berörda av planering i havsområden. Exempel på de intressen som berörs är fiske, vattenbruk, kulturvård, yrkessjöfart, naturvård, energigenerering och materialutvinning. Det är angeläget att dessa frågor

belyses tidigt av utredningen så att resultatet sedan kan ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Med ett ökat statligt ansvar för havsplanering ska utredningen ägna särskild uppmärksamhet åt kommunernas, landstingens och länsstyrelsernas befintliga planering av havsområden. Allmänheten deltar i dag i kommunernas planering och allmänhetens medverkan i en statlig planering bör tillförsäkras.

Risken för att det uppstår problem och brister vid införandet av nya processer i havsplaneringen, t.ex. oklara ansvarsförhållanden gentemot andra myndigheter och verksamheter, ska så långt möjligt uppmärksammas och förebyggas.

Utredaren ska därför

- föreslå vilket ansvar och vilka uppgifter med anknytning till havsplanering som den nya myndigheten bör ha,
- efter kartläggning av vilka offentliga verksamheter och intressen som berörs föreslå en ändamålsenlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan den planerande myndigheten och övriga myndigheter, kommuner och regionala organ,
- vid behov föreslå förtydliganden när det gäller olika myndigheters uppgifter,
- analysera och redovisa hur ekosystemansatsen kan utgöra basen i en statlig havsplanering,
- föreslå hur beslut om havsplaner kan ges en demokratisk förankring och vilka former för överprövning av besluten som är lämpliga, och
- tidigt samråda med utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

Särskilda förutsättningar för havsplanering

En utvecklad planering av havsområden kommer att skilja sig från den landbaserade fysiska planeringen i flera avseenden. Exempelvis bör havsplaneringen kunna behandla havets flerdimensionella karaktär med havsyta, vattenmassor, havsbotten och underliggande sediment och berggrund. Havets vattenmassor och dess resurser är ofta mer rörliga och föränderliga i jämförelse med förhållanden på land. Vidare saknas i de öppna havsområdena landplaneringens karaktäristika såsom privat markäggande och fastighetsindelning.

Möjligheterna för en stat att reglera användning och planering av havsområden utanför territorialhavet begränsas och styrs i stor

utsträckning av internationella överenskommelser. Havsrättskonventionen (UNCLOS) är det grundläggande internationella regelverk som ska avspeglas i de nationella regelverken.

Den svenska ekonomiska zonen är inte svenskt territorium och det folkrättsliga regelverket, inklusive rätten till fri sjöfart, fri överflygning och andra allmänt erkända folkrättsliga grundsatser ska därför säkerställas av utredningen.

Utredaren ska

- föreslå vad havsplanering ska innebära och innehålla,
- identifiera och analysera bristerna i dagens havsplanering och ange hur sådana eller andra problem ska kunna undvikas i ett nytt planeringssystem,
- analysera och redovisa vilka särskilda krav som bör ställas på planering av havsområden jämfört med planering av landområden,
- bedöma hur de svenska havsområdenas uppdelning i skilda regionala havsområden kan påverka planeringssystemets utformning,
- föreslå former för hur de framtagna planerna kan hållas aktuella,
- ta ställning till om det i framtagna planer ska vara möjligt att ange förutsättningar för att avsedda verksamheter ska kunna tillåtas,
- beakta det folkrättsliga regelverket,
- beskriva vilka behov av gränsöverskridande samråd och samarbeten som kan behövas vid framtagandet av havsplaner, och
- föreslå hur Sverige aktivt kan bidra till samarbeten med berörda grannländer vad gäller gemensamma havsområden.

Uppdraget att ta fram en ny planeringsordning för merparten av territorialhavet

Genom plan- och bygglagen (1987:10), PBL, har kustkommunerna rätten och skyldigheten att planera havsområden ut till gränsen för territorialhavet. I praktiken sker det ofta inte några aktiva kommunala planeringsinsatser för dessa områden med undantag av de mest strandnära områdena. Huvudorsaken till detta är att få kommunala intressen berörs utanför baslinjen och kustvattnen. Merparten av de frågor som är aktuella längre ut till havs är inte primärt kommunala angelägenheter utan mer av regional eller

nationell karaktär. Pågående revidering av PBL ska beaktas av utredaren.

Utredaren ska föreslå en statlig planering för territorialhavet med undantag av områdena innanför en nautisk mil utanför baslinjen. Planeringen bör i lämplig utsträckning vara av bindande karaktär. Det gäller särskilt för de planer som rör verksamheter till havs som är betydelsefulla för havsmiljön och för en långsiktig hushållning med havsområden och havsresurser. Den statliga planeringen bör utformas så att den är nära samordnad med PBL och relevanta delar av miljöbalken. Utredningen ska också väga skälen för en statlig planering mot behovet av att kommunerna fortsättningsvis ska ansvara och ha utrymme för den närmare planeringen.

Även om en statlig myndighet således ges ansvaret för planeringen av merparten av territorialhavet ska kommunerna därför också ges insyn i och möjlighet att medverka i planeringen.

Utredaren ska därför

- ta fram författningsförslag för en statlig planering, som i lämplig utsträckning är av bindande karaktär, för territorialhavet en nautisk mil utanför baslinjen,
- redovisa hur författningsförslagen förhåller sig till PBL och miljöbalken liksom de författningsmässiga konsekvenserna för dessa lagar och annan lagstiftning,
- föreslå de författningsändringar som i övrigt följer av förslagen, och
- genom förslagen tillförsäkra kommunerna medverkan och inflytande i framtagandet av planerna.

Uppdraget att utforma havsplaneringen i den svenska ekonomiska zonen

Det finns ingen samordnad planering i den svenska ekonomiska zonen. Hur resurser ska tas i anspråk eller bottenområden utnyttjas inom den svenska ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln beslutas i allmänhet efter en bedömning från fall till fall.

Ansökningar om att etablera verksamheter i ekonomisk zon och på kontinentalsockeln behandlas av den svenska regeringen och sker i enlighet med lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Fisket regleras

genom direkt tillämpbara europeiska gemensamhetsregler kompletterat med den svenska fiskelagen (1993:787).

Etablering av verksamheter i den ekonomiska zonen förväntas öka över tiden. Efterfrågan på etableringsutrymme för tillkommande och befintliga verksamheter innebär en ökad konkurrens om de begränsade resurser som finns. Risker för intressekonflikter är uppenbar.

I dagsläget har ett flertal myndigheter ansvar för olika uppgifter eller sakområden i den ekonomiska zonen. Då flera olika författningar ligger bakom de olika myndigheternas ansvarsområden råder ibland viss tvekan om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Försvar, sjöfart, naturvård, energiproduktion, forskning, materialutvinning och fiske är några exempel på verksamheter som har intressen i den ekonomiska zonen. Samordningen mellan olika intressen och deras respektive myndigheter med avseende på den ekonomiska zonen är för närvarande svag. Samverkan mellan olika sektorer och verksamheter behövs.

Kulturlämningar och fornminnen saknar i dag skydd utanför territorialhavet. Exempelvis är risken för plundring och annan förstörelse av vrak uppenbar. En angränsande zon enligt havsrättskonventionen skulle kunna skapa ett skydd för fornlämningar utanför det svenska territorialhavet.

Svensk lagstiftning som berörs i första hand är lagen om ekonomisk zon och kontinentalsockellagen.

Utredaren ska

- analysera och redovisa vilket utrymme nationella och internationella regelverk ger för en statlig planering av den svenska ekonomiska zonen,
- ta fram författningsförslag för en planering, som i lämplig utsträckning kan ha bindande verkan, för den ekonomiska zonen,
- i sina förslag beakta möjligheter till samverkan och samlokalisering av olika verksamheter i den ekonomiska zonen,
- utvärdera om den nya myndighet som ska genomföra planeringen kan vara lämplig som beredande myndighet av ärenden åt regeringen i frågor som rör den ekonomiska zonen,
- särskilt analysera och redovisa möjligheterna för Sverige att inrätta en angränsande zon enligt havsrättskonventionen, och

- inhämta relevanta internationella erfarenheter av havsplanering, framför allt gällande till Sverige angränsande vatten.

Ekonomiska, miljömässiga och andra konsekvenser

Utredaren ska redovisa en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och beskriva vilka kostnader alternativt besparingar det innebär att förändra havsplaneringen. Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser för de statliga myndigheter, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda som berörs av havsplaneringen. Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagets eventuella direkta och indirekta konsekvenser av betydelse för miljön samt föreslå hur förslaget kan utvecklas så att effekterna på miljön blir så gynnsamma som möjligt. Till de indirekta effekterna hör att belysa de fördelar och nackdelar förslagen får på det samlade miljöarbetet. Utredaren ska även beakta eventuella effekter för näringslivet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med relevanta myndigheter och utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64). Utredaren ska även samråda med berörda organisationer i den utsträckning som bedöms nödvändig.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

(Miljödepartementet)

Planering av Sveriges havsområden – de folkrättsliga och europarättsliga möjligheterna och begränsningarna

Said Mahmoudi* & David Langlet**

Sammanfattning och slutsatser

Utgångspunkten för bedömningen av staters rättigheter och skyldigheter i världshaven är FN:s havsrättskonvention till vilken 160 stater och EU inklusive samtliga Östersjö- och Nordsjöstater har anslutit sig. Dessutom anses större delen av konventionens bestämmelser, särskilt de som gäller sjöfart och skyddet av den marina miljön, utgöra sedvanerätt och därmed vara tillämpliga på alla stater. Alla andra marinrelevanta överenskommelser på global, regional och bilateral nivå, liksom nationell rätt och EU-rätt, måste utgå från de principer som är fastslagna i havsrättskonventionen. Statspraxis kan dock modifiera konventionens bestämmelser om modifikationen får tillräckligt stort stöd från statssamfundet.

Kuststater åtnjuter suveräna rättigheter eller jurisdiktion över en lång rad aktiviteter i den ekonomiska zonen, främst utnyttjande och förvaltning av levande och icke-levande naturresurser och uppförande och användande av konstgjorda öar samt anläggningar och konstruktioner av olika slag. Det innebär att Sverige i princip är fritt att reglera eller helt förbjuda olika former av utvinning – till exempel av olja, gas eller sand – lagring av koldioxid i havsbotten samt uppförande av vind- eller vågkraftverk. Sådan verksamhet kan styras till specifika områden genom positivt utpekande, eller styras bort från områden genom förbud och begränsningar. En mycket långtgående rätt att reglera finns även angående dumpning som kan förbjudas helt i den ekonomiska zonen, eller delar därav, med undantag för sådan dumpning som syftar till att rädda människor och fartyg i nöd.

En viktig form av utnyttjande av marina naturresurser, nämligen fiske, regleras inom EU inte av de enskilda staterna utan inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Det är bara med avseende på den egna fiskeflottan som Sverige är oförhindrat att besluta om restriktioner som går utöver EU:s gemensamma regler för fisket. Ett visst utrymme för åtgärder som påverkar fisket finns till exempel inom ramen för det nationella genomförandet av EU:s livsmiljödirektiv men det är svår-

* Professor i internationell rätt vid Stockholms universitet.

** Jur.dr, docent i miljörett vid Stockholms universitet.

definierat och sannolikt mycket begränsat. EU-kommissionen, ett antal medlemsstater och, så långt som man har haft anledning att ta ställning i frågan, även EU-domstolen stöder en integrering av miljöfrågor i fiskeripolitiken i stället för en direkt tillämpning av miljöskyddsreglerna på fiskerelaterade frågor. Nationella planeringsåtgärder måste alltså utformas så att de inte inkräktar på unionens beslutanderätt avseende förvaltning och bevarande av de levande marina resurserna.

Andra stater och deras medborgares utläggande av rörledningar och undervattenskablar i den ekonomiska zonen ligger i stor utsträckning utanför Sveriges makt att reglera. En viktig rättighet som tillkommer kuststaten är dock att pröva den närmare dragningen av rörledningar utifrån ett miljöskyddsperspektiv. Denna rätt kan användas för att styra bort sådana ledningar från särskilt känsliga områden.

Rent allmänt varierar möjligheten att skydda områden med särskilt värdefulla eller känsliga ekosystem beroende på vilka typer av verksamheter som kan tänkas utgöra ett hot mot området. Utvinningsverksamheter liksom uppförande av konstruktioner och anläggningar kan i princip förbjudas inom och i närheten av sådana områden. När det gäller fisket är Sverige i huvudsak beroende av åtgärder beslutade inom EU. Dessutom måste hänsyn tas till rätten att bedriva sjöfart.

De verksamheter inom svensk ekonomisk zon för vilka Sverige har "jurisdiktion" enligt havsrättskonventionen – uppförande av anläggningar, marinvetenskaplig forskning och skydd av den marina miljön – ska bedrivas med vederbörlig hänsyn till alla andra staters rätt till sjöfart. Detta innebär att havsplanering av ett område inte får medföra större inskränkning av sjöfarten än vad som antingen har godkänts inom ramen för gällande globala överenskommelser, t.ex. MARPOL, eller som har bestämts av IMO. Begränsningar som EU inför gäller endast medlemsstaternas fartyg.

Havsrättskonventionen tillerkänner kuststaten kontrollmöjligheter inom en angränsande zon avseende efterlevnad av nationella lagar angående tullar, skatter, invandring och hälsovård. En sådan kontroll kan utövas även för skyddet av arkeologiska och historiska föremål inom denna zon. Havsrättskonventionen föreskriver att den sistnämnda kontrollen ska utövas som kontroll av efterlevnad av nationella lagar beträffande tullar och skatter. Statspraxis har utvidgat kuststatens kompetens i detta avseende och numera får det anses allmänt accepterat att kuststaten kan kontrollera efterlevnad av nationella lagar som specifikt handlar om skyddet av arkeologiska och historiska föremål i den angränsande zonen. Om Sverige inrättar en angränsande zon, finns det möjlighet att kontrollbefogenheter regleras inom ramen för den lagstiftning som gäller havsplanering.

EU saknar en specifik reglering av fysisk planering men regler beslutade inom ramen för främst miljöpolitiken och fiskeripolitiken kan påverka förutsättningarna för medlemsstaternas användning av plan-instrument för havsområden. En viktig del av EU:s integrerade havspolitik är ramdirektivet om en marin strategi som är ett miljödirektiv. Det ställer krav på EU:s medlemsstater och skapar betydande möjligheter för dem att vidta samordnade skyddsåtgärder inom sina ekonomiska zoner. Dessa krav och möjligheter är ämnade att reglera medlemsstaternas relationer sinsemellan. EU som en internationell organisation saknar behörighet att gentemot tredje stat ge sina medlemsstater större kompetens än vad dessa kan åberopa enligt den internationella rätten (folkrätten).

EU har en omfattande samling av miljöregler, många av dem med relativt hög ambitionsnivå. Ramdirektivet möjliggör tillämpning av dessa regler inom stora havsområden, som hittills har varit reglerade av folkrättsliga överenskommelser med förhållandevis svaga tillsyns-mekanismer. Skyddet av den marina miljön mot olika verksamheters eventuella skador kommer genom ramdirektivet att ställas under den effektiva tillsynen av EU-kommissionen och EU-domstolen. Men denna ökade möjlighet gäller, som sagt, endast i relationen mellan EU:s medlemsstater. När det gäller förhållandet mellan EU-länderna och tredjestater fortsätter havsrättskonventionens principer att vara gällande.

Ramdirektivet förutsätter fullständigt samarbete mellan medlemsstaterna inom en marin region eller delregion. Samarbete är enligt direktivet en juridiskt bindande förpliktelse. Varje överträdelse kan bli föremål för EU-kommissionens kontroll. Detta kan leda till att ett överträdelseförfarande kan inledas och i värsta fall avslutas med ett avgörande av EU-domstolen.

Sverige kan vid havsplanering ställa krav på samverkan och samarbete om miljöskyddsrelaterade åtgärder på alla andra stater vid Östersjön och även på Norge. Den EU-rättsliga principen om lojalt samarbete innebär att medlemsstaterna också utanför miljöskyddsområdet skall samarbeta med varandra och med unionens institutioner för att genomföra EU-rättens principer och regler. Samarbete med tredje länder, t.ex. Ryssland, styrs av folkrätten. Ryssland har en folkrättslig skyldighet att samarbeta, särskilt när det gäller skyddet av miljön mot olika verksamheters gränsöverskridande konsekvenser. Denna skyldighet är också rättsligt bindande, men i händelse av en tvist på grund av underlåten samverkan är staterna hänvisade till folkrättsliga tvistlösningsmekanismer, normalt diplomatiska kanaler. Kravet på samarbete kring frågor utanför miljöskyddsområdet är mindre långtgående inom folkrätten än inom EU:s rättsordning.

Ett viktigt instrument för konkret samarbete på miljöskyddets område är samråd kring bedömning och beskrivning av en planerad verksamhets miljökonsekvenser. Skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning, inklusive en bedömning av påverkan på kulturarvet, och samråda kring planerade verksamheter som antas medföra betydande miljöpåverkan har funnits länge inom EU-rätten och är nu även etablerad i den internationella rätten. EU:s direktiv om strategiska miljöbedömningar och protokollet om sådana bedömningar till Esbo-konventionen etablerar båda en skyldighet att bedöma miljökonsekvenserna och att samråda om i lag reglerade planer och program när dessa blir styrande för framtida prövningar av vissa verksamheter. Båda instrumenten ska med största sannolikhet tillämpas i den ekonomiska zonen. Till de berörda verksamheterna hör sådana för den ekonomiska zonen relevanta aktiviteter som utläggande av gas- och oljeledningar, lagring av koldioxid samt etablering av vindkraftsparker. Protokollet, som just ska träda i kraft, har ännu så länge ett begränsat antal parter. Nästan alla kuststater kring Östersjön och västerhavet är emellertid bundna av direktivet. Vad gäller Ryssland, som inte är bundet av något av dessa instrument måste krav på samarbete grundas på allmänna folkrättsliga principer vilka inte är lika långtgående när det gäller just konsekvensbedömning och samråd avseende planer och program.

I. Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att beskriva de rättsliga möjligheter som Sverige har enligt gällande folkrätt och EU-rätt¹ vad gäller planeringen av

¹ Lissabonfördragets ikraftträdande 1 december 2009 innebar en ändring av EU:s rättsliga grund. Den tidigare uppdelningen i en gemenskap (EG) och en union (EU), som från ett rättsligt perspektiv haft konkret betydelse, upphörde med Lissabonfördraget. Nu finns bara en struktur, Europeiska Unionen, men ändå fortsatt två fördrag som skiljer sig från de tidigare på vissa sätt.

De fördragsbaserade regler som främst är av betydelse för havsmiljö, fiske och planering till havs fanns tidigare nästan uteslutande i EG-fördraget (EGF). Därutöver fanns sedan 1992 ett särskilt fördrag om EU (EUF). EUF finns kvar till namnet men har ett delvis ändrat innehåll. Stadgandena som har störst betydelse för frågorna som behandlas i denna rapport återfinns nu i ett fördrag med helt nytt namn: Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF).

De fördragsartiklar som omnämns i den här rapporten är i princip oförändrade till sitt innehåll, men återfinns nu alltså i ett nytt fördrag, FEUF istället för EGF, och under andra nummer. Som exempel kan nämnas att EU:s (tidigare EG:s) lagstiftning på miljö- och hälsoskyddsområdet, som tidigare hade sin grund i artikel 175 EGF, nu istället grundas på artikel 192 FEUF. Lagstiftning och domar från tiden före 1 december 2009 hänvisar emellertid till de tidigare fördragen, så vi kommer under lång tid att behöva förhålla oss till två versioner av den rättsliga grunden för EU-rätten. Eftersom rapporten till allra största delen behandlar lagstiftning som tillkommit enligt den gamla fördragsstrukturen hänvisas ofta till artiklarna i EGF. För att underlätta en jämförelse med den nya ordningen har vi lagt in hänvisningar till motsvarande stadganden i FEUF inom parentes.

olika aktiviteter till havs (havsplanering – Maritime Spatial Planing eller MSP). MSP är ett begrepp som omfattar de åtgärder som en kuststat vidtar för att samordna konkurrerande användningar av havet och dess resurser på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt. Vårt fokus i denna studie ligger i första hand på Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga möjligheter till havsplanering inom den ekonomiska zonen och en eventuell angränsande zon.

Utgångspunkten i studien är att försöka svara på följande specifika frågor:

1. Vilket utrymme ger det internationella regelverket för statlig planering i den svenska ekonomiska zonen?
2. Vilket utrymme ger internationella regler för statlig planering i en angränsande zon?
3. För vilka aktörer och i vilka avseenden kan planerna göras bindande?
4. Vilka krav ställer internationell rätt på samverkan med andra länder om havsplanering?
5. Hur påverkar EU:s regelverk Sveriges möjligheter och skyldigheter att reglera verksamhet i den ekonomiska zonen?

För att besvara de nämnda frågorna inleder vi med en kort beskrivning av de allmänna folkrättsliga och EU-rättsliga befogenheter som en stat har inom sina havsområden.² Det följs av en kort redogörelse för de krav som EU:s ramdirektiv om en marin strategi³ ställer på medlemsstaterna. Principen om samarbete utgör idag en grundprincip särskilt inom den internationella miljörätten och är ett återkommande begrepp i ramdirektivet om en marin strategi. Principens rättsliga innehåll och de konkreta förpliktelser som följer av den diskuteras i nästa kapitel. Även kravet på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), vilket är ett allmänt krav beträffande verksamheter som har betydande inverkan på miljön och som omfattas av den allmänna principen om samarbete, diskuteras i samma kapitel. Exakt vilka lagstiftnings- och verkställningsmöjligheter som Sverige har beträffande olika verksamheter i de svenska havsområdena undersöks i det efterföljande kapitlet. De aktiviteter som särskilt berörs är sjöfart och marinvetenskaplig forskning, fiske, utläggande av rörledningar och kablar, skydd av områden, koldioxidlagring (CCS), utvinning av olja, gas, mineraler och grus, uppförande och användning av vind- eller vågkraftverk, vattenbruk och dumpning. Studien avslutas med en sammanfattning och slutsatser.

² En mer omfattande beskrivning av dessa finns i vår tidigare rapport *Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön. Gällande internationella och europeiska regler*, SOU 2008:48, s. 441–531.

³ Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektiv om en marin strategi).

II. Kuststatens befogenheter inom olika havsområden enligt gällande folkrätt

En stats rättigheter och skyldigheter vad gäller diverse verksamheter i havet har reglerats i den globala havsrättskonventionen som FN antog 1982 och som trädde i kraft 1994. Sverige har varit part i denna konvention sedan 1996. Även EU och alla andra länder runt Östersjön och Nordsjön är parter i FN:s havsrättskonvention. Större delen av konventionens bestämmelser utgör en kodifiering av gällande sedvanerätt. Det innebär att även de länder som inte är parter (idag c:a 35 stater inklusive USA) är bundna av konventionens sedvanerättsliga bestämmelser. Det gäller framför allt föreskrifter i konventions del XII som handlar om skyddet av den marina miljön. Bestämmelserna i denna del talar om "staternas" rättigheter och skyldigheter, till skillnad från föreskrifterna i resten av konventionen, som hänvisar till "kuststaten", "flaggstaten", "hamnstaten" eller "stater parter till denna konvention". Denna skillnad beror på att när konventionen förhandlades fram under 1970-talet var den allmänna uppfattningen hos deltagande stater (157 länder) att bestämmelserna om skyddet av den marina miljön utgjorde sedvanerätt och att de därför var rättsligt tvingande för alla stater oavsett vilken roll de spelade (flaggstat, kuststat eller hamnstat) och om de var parter i konventionen eller ej.

Havsrättskonventionen använder sig av tre olika begrepp, nämligen kuststat, flaggstat och hamnstat, för att beskriva en stats relation till ett fartyg eller i vissa fall en verksamhet. Med flaggstat avses den stat vars flagg ett fartyg för. Den rättsliga följden är att fartyget står under statens jurisdiktion. Det är flaggstaten som i stort sett överallt i havet utövar sin makt och kontroll över fartyget. Begreppet kuststat syftar i grunden på de stater som har en naturlig tillgång till världshaven. Det används även när man hänvisar till en stat i vars havsområden ett fartyg navigerar eller en verksamhet bedrivs. En stats geografiska läge som kuststat för med sig vissa rättigheter i de närliggande havsområdena. Ju närmare kusten man kommer desto större blir kuststatens makt och befogenhet. "Hamnstat" används istället för "kuststat" i vissa specifika fall, mer om detta nedan under rubriken sjöfart.

Havsrättskonventionen delar upp havet i olika zoner. Vad gäller själva vattenkolumnen består de av inre vatten, territorialvatten, angränsande zon, ekonomisk zon och det fria havet. Även havsbotten har delats upp i olika områden. Försättningen av landsmassan under havet utgör kuststatens kontinentalsockel. Kontinentalsockeln sammanfaller oftast med havsbotten under den ekonomiska zonen. Havsbotten bortom en kuststats kontinentalsockel är antingen kontinentalsockel tillhörande en annan stat eller ett internationellt område. För varje zon finns det

detaljerade bestämmelser angående flaggstatens och kuststatens rättigheter och skyldigheter.

Bredden hos en kuststats maritima zoner beräknas från baslinjer. Det är kuststaten som fastställer baslinjerna i överenskommelse med gällande folkrättsliga regler. Havsrättskonvention godkänner två typer av baslinjer: normala baslinjer, som består av lågvattenlinjen utmed kusten, och räta baslinjer, vilka dras genom att lämpliga punkter utmed lågvattenlinjens yttersta sträckning mot havet förbinds (artiklarna 5 & 7). Räta baslinjer tillämpas när kusten (som i fallet Sverige, Finland eller Norge) är mycket oregelbunden eller när en rad öar ligger utmed kusten.

Inre vatten består, förutom av nationellt vatten såsom floder och sjöar inom statens territorium, av vatten innanför baslinjen (artikel 8). Hamnar, bukter och flodmynningar är normalt inre vatten. Inre vatten är en integrerad del av kuststaten över vilken den åtnjuter full territoriell suveränitet. En kuststat har rätt att tillämpa sin lagstiftning på utländska fartyg som befinner sig i statens inre vatten inklusive dess hamnar. Det utländska fartyget fortsätter dock att lyda under flaggstatens lagar och verkställande makt. Kuststaten har rätt att införa alla typer av begränsningar när det gäller utländska fartygs sjöfart i detta område och beträffande införsel av varor och användning av det inre vattnet för något annat ändamål. Främmande statsfartyg har dock immunitet och är undantagna från kuststatens jurisdiktion i alla havsområden. Kuststaten tillämpar normalt sina lagar endast när dess intressen direkt berörs. Förhållanden som endast rör fartygets inre angelägenheter överläts till myndigheterna i flaggstaten. När ett brott stör lugnet eller ordningen i en kuststats inre vatten görs normalt kuststatens jurisdiktion gällande.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en kuststat har obegränsad kompetens vad beträffar havsplanering i alla avseenden inom sitt inre vatten. Det gäller även sjöfart, men när inre vatten utgör den enda möjliga förbindelsen (t.ex. ett internationellt sund eller en kanal) mellan två ekonomiska zoner eller en ekonomisk zon och ett territorialhav förväntar sig alla andra stater en garanterad möjlighet till genomfart.

Territorialhav har definierats i havsrättskonventionen (artiklarna 2 & 3) som ett angränsande havsområde med en bredd av högst 12 nautiska mil beräknad från baslinjen (en nautisk mil är 1852 meter). Sverige beslutade år 1978 att – med några undantag – utvidga sitt territorialhav till 12 nautiska mil. Territorialhavet anses utgöra en del av kuststatens territorium och står under dess suveränitet. Det finns därmed en likhet mellan inre vatten och territorialvatten, som tillsammans kallas för "sjöterritorium". Det finns samtidigt en viktig skillnad mellan inre vatten och territorialvatten vad gäller kuststatens utövning av suveränitet. I inre vatten är kuststatens suveränitet fullständig i alla avseenden medan

den i territorialvatten begränsas av alla andra staters rätt till oskadlig genomfart (artikel 17).

Vad gäller havsplanering i territorialhavet har kuststaten samma suveränitet som i inre vatten. De begränsningar som finns gäller utländska fartygs sjöfart, härom nedan.

Angränsande zon är ett havsområde beläget direkt efter territorialhavet och dess bredd får vara högst 24 nautiska mil från baslinjen (artikel 33). Inom denna zon kan kuststaten utöva nödvändig kontroll för att: (a) förhindra överträdelser av författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård inom dess territorium eller territorialhav och (b) bestraffa överträdelser av ovan nämnda lagar vilka begåtts inom dess territorium eller territorialhav. Kuststaten har samma kontrollmöjligheter beträffande otillåtet avlägsnande av arkeologiska och historiska fynd i den angränsande zonen [artikel 303 (2)].

Angränsande zon måste, till skillnad från territorialhav, särskilt hävdas och upprättas av kuststaten. Kuststatens kompetens i den angränsande zonen begränsas till verkställigheten av nationella lagar som gäller i landet, i inre vatten eller i territorialhavet. Kuststaten saknar lagstiftningskompetens inom denna zon. Följden är att en angränsande zon i princip har begränsad betydelse för skyddet av den marina miljön. Däremot kan den vara av betydelse för skyddet av det marina kulturarvet vilket behandlas vidare i avsnitt V nedan.

Ekonomisk zon är ett havsområde utanför territorialhavet vars bredd är högst 200 nautiska mil från baslinjen (artiklarna 55 & 57). Denna zon har betydelse för havsplanering. Det beror på de befogenheter som havsrättskonventionen tillerkänner en kuststat i den ekonomiska zonen. Enligt artikel 56 finns det tre slags rättigheter som en kuststat har i sin ekonomiska zon: 1- suveräna rättigheter (nästan obegränsad kompetens) med avseende på att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångarna (både levande och icke levande) och andra ekonomiska resurser såsom att framställa energi från vatten, strömmar och vindar; 2- jurisdiktion (kompetens inom ramen för de internationella regler och normer som bestäms av den internationella sjöfartsorganisationen) med avseende på att uppföra och använda konstgjorda öar, anläggningar, marinvetenskaplig forskning och skyddet och bevarandet av den marina miljön; 3- andra rättigheter (begränsad kompetens) som följer av andra delar av konventionen såsom de rättigheter en kuststat kan utöva i den angränsande zonen där en sådan zon bildats. När staten utövar sina rättigheter i den ekonomiska zonen ska den ta vederbörlig hänsyn till andra staters rättigheter [artikel 56 (2)].

I den ekonomiska zonen har andra stater frihet till sjöfart och överflygning, till att lägga ut undervattenskablar och rörledningar samt till annan enligt folkrätten legitim användning av havet i samband med dessa

friheter [artikel 58 (1)]. Andra stater kan utöva de nämnda friheterna i den ekonomiska zonen med vederbörlig hänsyn tagen till kuststatens rättigheter. Begränsningarna som kuststaten genom lagstiftning kan göra i de friheter andra stater åtnjuter i den ekonomiska zonen antyder att friheterna är relativt begränsade där jämfört med på det fria havet. Samtidigt visar havsrättskonventionens bestämmelser om den ekonomiska zonen att kuststatens befogenheter inom denna zon inte är obegränsade och att lagstiftningskompetensen och den verkställande kompetensen är begränsad, förutom när det gäller fiske och utvinning av andra resurser.

Till skillnad från territorialhav, som alla stater har rätt till även om de inte hävdar denna rätt, måste rätten till ekonomisk zon hävdas av kuststaten. Sverige upprättade sin ekonomiska zon den 1 januari 1993 genom lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Även övriga Östersjöländer och samtliga kuststater vid Nordsjön har ekonomiska zoner.

Det fria havet är vattenområdet utanför kuststaters ekonomiska zoner. Inom detta område är alla stater (såväl kust- som flaggstater) jämställda vad gäller havets friheter. På det fria havet tillämpas principen om havets frihet. Den innefattar sex friheter: frihet till sjöfart, fiske, överflygning, utläggande av undervattenskablar och rörledningar, uppförande av konstgjorda öar och andra anläggningar samt till vetenskaplig forskning. Denna lista är inte uttömmande och den kan framdeles utökas med andra allmänt accepterade friheter. Friheterna ska utövas med vederbörlig hänsyn till andra staters intressen vid deras utövande av det fria havets frihet [artikel 87 (2)].

Som huvudregel lyder fartyg på det fria havet under flaggstatens exklusiva lagstiftande och verkställande jurisdiktion. Det finns emellertid några undantag från huvudregeln om flaggstatens jurisdiktion. Kuststaten har t.ex. rätt att intervensera mot föroreningar som härrör från sjöolyckor på det fria havet (artikel 221).

Ett viktigt undantag från regeln om flaggstatens jurisdiktion är kuststatens rätt till omedelbart förföljande. Enligt artikel 111 har kuststaten, när den har goda skäl att tro att ett utländskt fartyg brutit mot dess lagar, rätt till omedelbart förföljande med hjälp av statsfartyg eller luftfartyg. Vid brott mot lagar i det inre vattnet eller territorialhavet, måste förföljandet påbörjas när det utländska fartyget eller någon av dess båtar fortfarande befinner sig i något av dessa havsområden. Vid brott mot nationella lagar angående den ekonomiska zonen eller kontinentalsockeln kan omedelbart förföljande av ett utländskt fartyg företas om fartyget fortfarande befinner sig inom dessa zoner. Förföljandet, som bör vara oavbrutet, kan fortsätta på det fria havet till dess det utländska fartyget antingen stoppas eller går in i sitt eget eller en tredje stats territorialhav. När omedelbart förföljande påbörjas behöver inte det förföljande fartyget eller luftfartyget vara i samma zon som det förföljda

fartyget. Ett annat statsfartyg eller luftfartyg kan överta förföljandet från fartyget som påbörjade det.

Eftersom det fria havet står utanför kuststatens jurisdiktion, är denna zon inte direkt relevant för havsplanering. Vad Sverige beträffar är landet dessutom omgivet av smala hav. Det finns därmed nästan inget fritt hav *stricto sensu* omedelbart utanför Sveriges havsområden. För det fria havet i andra delar av världen har Sverige, som alla andra länder, rätt att lagstifta om de egna fartygens och de egna medborgarnas verksamheter och att verkställa sina lagar.

Begreppet kontinentalsockeln som geografisk term avser fortsättningen av landmassan under havet. Normalt sträcker sig kontinentalsockeln till ett avstånd om 200 nautiska mil från baslinjen. Kuststatens rättigheter på kontinentalsockeln är begränsade till naturresurser. Öar är berättigade till en egen kontinentalsockel.

Alla kuststater har en naturlig och inneboende rätt till kontinentalsockel precis som de har rätt till territorialhav. Vad gäller Sverige anslöt sig landet 1966 till 1958 års konvention om kontinentalsockeln och antog lag (1966:314) om kontinentalsockeln. Denna lag reglerar utvinningen av mineralfyndigheter och sedentärt fiske på Sveriges kontinentalsockel. Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer staten som dock kan meddela tillstånd för annan än staten. Andra stater har rätt att lägga ut undervattenskablar och rörledningar på kuststatens kontinentalsockel men tillståndet kan förenas med villkor i syfte att skydda den marina miljön. I 11–15 §§ lagen om kontinentalsockeln finns detaljerade föreskrifter om påföljder vid överträdelse av lagen.

Havsplanering har direkt relevans för verksamheter på och under kontinentalsockeln, t.ex. borrhning, byggande av undervattenstunnlar och upprättande av konstgjorda öar och anläggningar.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att kuststaten i inre vatten har oinskränkta befogenheter för havsplanering i alla avseenden. Inom territorialhavet har kuststaten suveränitet på samma sätt. Den enda begränsningen beträffande havsplanering gäller sjöfart. Andra staters rätt till oskadlig genomfart måste respekteras. Medan möjligheten till havsplanering är allsidig och övergripande inom inre vatten och territorialhav, har kuststaten begränsad möjlighet att vidta en sådan planering inom sin ekonomiska zon och kontinentalsockel. I dessa två i regel stora havsområden är kuststatens rätt till planering begränsad till de verksamheter som enligt havsrättskonventionen faller inom ramen för kuststatens befogenheter (p.g.a. suveränitet eller jurisdiktion).

III. Kuststatens befogenheter inom olika havsområden enligt europeisk rätt (EU-rätt)

Europeiska unionen är en internationell organisation och som en sådan bestäms dess kompetens av medlemsstaterna. Jämfört med andra internationella organisationer är EU en ovanligt mäktig organisation med långtgående kompetens på många områden. Dock har den bara de kompetenser som medlemsstaterna har överfört till den. De rättsakter som antas av EU ska tillämpas inom medlemsstaternas territorier om annat inte framgår av själva rättsakten. Det händer ibland att en viss rättsakt är riktad till ett viss geografiskt område inom unionen. EU saknar dock möjlighet att själv bestämma att rättsakterna ska tillämpas i områden som ligger utanför medlemsstaternas jurisdiktion. En sådan eventuell tillämpning måste bestämmas av medlemsstaterna och genom en internationell överenskommelse. När man talar om unionens vattenområde menar man normalt alla medlemsstaters inre vatten och territorialvatten.

Något specifikt regelverk för fysisk planering finns inte inom EU-rätten, varken för landterritorier och inre vatten eller för havsområden. Medlemsstaterna har generellt varit skeptiska till harmonisering av regler på detta område vilket återspeglas i det faktum att EU:s lagstiftningsåtgärder på miljöområdet kräver konsensusbeslut om de påverkar den fysiska planeringen medan huvudregeln annars är att miljölagstiftning antas genom majoritetsbeslut (art 192 FEUF). Detta innebär dock inte att det helt saknas EU-regler som är av betydelse för medlemsstaternas fysiska planeringsåtgärder. När det gäller havsområden är det främst regler beslutade inom ramen för miljöpolitiken och fiskeripolitiken som kan tänkas påverka för vad och i vilken ordning som medlemsstaterna kan utarbeta planinstrument av olika slag. Dock kan man inte utgå ifrån att regler som gäller för territoriet utan vidare även tillämpas i den ekonomiska zonen.

Vad gäller tillämpningen av EU-regler på havsområden utanför territorialvatten, har rättsläget varit klart endast beträffande fiske. Samtliga EU-medlemsstater som gränsar till Östersjön och Nordsjön är parter i FN:s havsrättskonvention. De har enligt denna konvention suveräna rättigheter inom sina respektive ekonomiska zoner vad gäller utvinning av alla naturresurser. Då fiske anses ligga under unionens exklusiva kompetens⁴ är det helt klarlagt att alla EU-regler inom detta område utan vidare är tillämpliga i medlemsstaternas ekonomiska zoner.

En stat har, enligt havsrättskonventionens artikel 56, "jurisdiktion" med avseende på skydd och bevarande av den marina miljön inom den ekonomiska zonen. Denna jurisdiktion medför en begränsad kompetens att vidta åtgärder inom ramen för de internationella regler och normer

⁴ FEUF, artikel 3.

som bestäms av den internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Det är med andra ord inte fråga om att fritt utforma en egen miljölagstiftning.

Till skillnad från fallet med fiske, har det varit omtvistat huruvida unionens miljöregler är tillämpliga inom medlemsstaternas ekonomiska zoner. Något som talar emot att så skulle vara fallet är att inte alla EU:s miljöregler stämmer överens med IMO:s beslut eller har motsvarigheter i de regler som IMO har antagit för sjöfartens säkerhet eller för att förhindra föroreningar av den marina miljön genom sjöfart. De som anser att EU:s miljöregler bör kunna tillämpas även i den ekonomiska zonen gör en extensiv tolkning av havsrättskonventionens artikel 56. Vad som i dag är klarlagt är att vissa av gemenskapens miljörättsakter utan tvekan är tillämpliga inom medlemsstaternas ekonomiska zoner. Det gäller framför allt de rättsakter som syftar till att bevara naturresurser, dvs. olika arter av djur och deras livsmiljöer. Både EU-domstolen och ramdirektivet för en marin strategi har fastslagit detta, härom nedan.

Det föreligger inte något rättsligt hinder för unionen att bestämma att EU:s rättsakter avseende t.ex. miljöskydd, kulturmiljöskydd eller sjösäkerhet ska tillämpas på EU-registrerade fartyg och EU-medborgare i alla havsområden, även utanför den ekonomiska zonen. Unionens möjlighet att av miljö-, kulturmiljö- eller säkerhetsskäl införa restriktioner på fartyg från tredje land i medlemsstaternas ekonomiska zoner är dock begränsad. Sådana restriktioner kan i regel inte avse annat än vad som har bestämts av medlemsstaterna inom ramen för relevanta internationella överenskommelser eller av internationella organ i vilka medlemsstaterna är parter. En relevant fråga är vilka möjligheter unionen har att inskränka medlemsstaternas utrymme för att vidta skyddsåtgärder i den marina miljön. Sådana möjligheter diskuteras oftast mot bakgrund av de nationella åtgärdernas inverkan på marknaden och på den fria handeln. Ur detta perspektiv finns det inte någon skillnad mellan unionens kompetens avseende åtgärder inom medlemsstaternas territorier och dess kompetens vad gäller nationella åtgärder inom den marina miljön.⁵

IV. EU:s ramdirektiv om en marin strategi

Det ökade trycket på Europas havsområden med dess naturresurser och de marina ekosystemtjänsterna under de senaste två decennierna nödvändiggjorde antagandet av en strategi för förvaltningen av mänskliga aktiviteter inom den europeiska unionens havsområden. Ramdirektivet om en marin strategi antogs i juni 2008 för att bidra till samstämmighet mellan olika politikområden, överenskommelser och lagstiftningsåtgärder

⁵ Angående medlemsstaternas kompetens avseende nationella miljöskyddsåtgärder se Mahmoudi, S., *EU:s miljö rätt*, 2 uppl., Norstedts Juridik AB, 2003.

som påverkar den marina miljön samt syftar till att säkerställa integrering av miljöhänsyn i dessa.⁶ Utgångspunkten i EU:s strategi är att medlemsstaterna på ett samordnat och övergripande sätt ska hantera alla mänskliga verksamheter som påverkar den marina miljön för att främja bevarande och ett hållbart och rättvist utnyttjande av haven.

Ramdirektivet är en central beståndsdel i EU:s integrerade havspolitik, som fastställdes 2007 genom en handlingsplan.⁷ Syftet med handlingsplanen är att maximera en hållbar användning av europeiska hav, minimera konflikter mellan olika användare och skydda den marina miljön. I EU:s marina strategi anges att havsplanering är ett väsentligt verktyg för att förverkliga dessa tre syften. Ramdirektivet berör särskilt det tredje syftet. Med tanke på att EU:s havspolitik omfattar ett stort område och inbegriper många verksamheter är det förståeligt att havsplanering är ett redskap som har fått en stor betydelse och uppmärksamhet. Det är ett medel för att minimera konflikter mellan verksamheter genom att samordna dem. Samtidigt är det ett förfarande för att uppnå optimal hållbarhet för den marina miljön.

Ramdirektivet vilar på två grundläggande begrepp, nämligen samarbete och samordning. Huvudidén är att naturliga system är sammanlänkande och ömsesidigt beroende. Förvaltning av dessa system måste därför bygga på samordning av relevanta aktörer och regelverk och samarbete dem emellan. Förvaltningsåtgärder ska vidtas på global nivå enligt havsrättskonventionen, konventionen om biologisk mångfald och konventioner angående sjöfart, på regional nivå enligt t.ex. Östersjökonventionen, och på nationell nivå enligt marina strategier.

Ramdirektivet är baserat på EG-fördragets artikel 175 (1).⁸ Det är med andra ord ett rent miljödirektiv, som innehåller minimikrav och tillåter strängare nationella åtgärder.⁹ Det fastslår att gemenskapens marina vatten omfattar "vatten, havsbotten och underliggande jordlager som ligger på havssidan av den baslinje som används för att beräkna territorialvattnets utsträckning, ut till den yttersta gränsen av det område där en medlemsstat har/eller utövar jurisdiktion i enlighet med FN:s havsrättskonvention...".¹⁰ Den ekonomiska zonen är således utan tvekan under kuststatens jurisdiktion vad gäller tillämpningen av ramdirektivet. Direktivet hänvisar¹¹ till livsmiljödirektivet,¹² fågeldirektivet¹³ samt ram-

⁶ Direktiv 2008/56/EG, artikel 1 (4).

⁷ Handlingsplan för en integrerad havspolitik för Europeiska unionen, KOM 2007(575) slutlig.

⁸ Numera artikel 192 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

⁹ Enligt artikel 193 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

¹⁰ Artikel 3 (1).

¹¹ Skäl 6.

¹² Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växer, EGT L 206, 1992, s. 7.

direktivet för vatten.¹⁴ De strategier som varje medlemsstat ska utarbeta för sina marina vatten ska baseras på den befintliga rättsliga ramen för skyddet av vatten.

Även om ramdirektivet inte direkt säger att de nationella strategierna ska ta hänsyn till alla EU-rättsakter som kan beröra den marina miljön, tyder betoningen på att sådana strategier ska genomföras för att skydda och bevara den marina miljön och förhindra och minska utsläpp i den marina miljön¹⁵ på att flera EU-rättsakter än de som uttryckligen har nämnts i ramdirektivet kommer att tillämpas även inom den ekonomiska zonen. Det bör dock understrykas att om det uppstår en konflikt mellan EU:s rättsliga krav och de krav som internationella överenskommelser ställer på medlemsstaterna, är det alltid de senare som har företräde. Eftersom EU:s miljöregler brukar vara strängare än de internationella reglerna så kommer de EU-rättsliga normerna att tillämpas på alla EU-registrerade fartyg och verksamheter inom EU:s ekonomiska zoner samtidigt som internationella konventioner blir gällande i förhållandet mellan ett EU-land och en tredje stat. I slutändan är det alltid EU-domstolen som, i händelse av en tvist angående ett miljödirektivs tillämpningsområde, avgör om ett sådant direktiv ska tillämpas även i en medlemsstats ekonomiska zon.

En samlad bedömning av ramdirektivets bakgrund, syfte, struktur och innehåll ger vid handen att Sverige bör utgå från att de flesta EU-miljörättsakter, om inte alla, även de som berör marknadsrelaterade frågor och t.ex. reglerar hantering av avfall eller kemikalier, ska betraktas som tillämpliga inom Sveriges ekonomiska zon, förutsatt att det behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön. Vid en eventuell framtida tvist om huruvida en viss rättsakt är tillämplig i den ekonomiska zonen, är det med tanke på EU-domstolens tidigare praxis troligt att domstolen fastställer att så är fallet.

V. Planering av verksamheter inom angränsande zon

Havsrättskonventionens artikel 33 om den angränsade zonen tillerkänner kuststaten rätten att där utöva nödvändig kontroll för att hindra överträdelser av dess lagar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård samt att bestraffa sådana överträdelser. En förutsättning för utövande av denna kontroll är att överträdelserna inte har inträffat i själva den angränsande zonen utan i kuststatens territorium inklusive dess inre vatten och territorialhav. Kontrollen gäller både de överträdelser som

¹³ Direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, EGT L 103, 1979, s. 1.

¹⁴ Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 2000, s. 1.

¹⁵ Artikel 1.2.

riskerar att äga rum och de som har begåtts inom landets territorium. De verkställighetslagar som tillämpas av ansvarig statlig myndighet (kustbevakning, polis och i den mån det är relevant även marinen) ska i regel vara desamma som gäller inom landet.

Kuststaten kan vidta kontrollåtgärder inom den angränsande zonen för att bestraffa dem som har begått brott eller för att kunna utreda misstänkta brott mot landets lagar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård, förutsatt att brottet har begåtts inom landets territorium inklusive territorialvatten. Det innebär att verkställande myndighet (t.ex. kustbevakningen) har rätt att stoppa ett fartyg inom den angränsande zonen om det finns misstanke om smuggling av gods eller olaglig handel med narkotika. För att ge sådana kontrollbefogenheter inom den angränsande zonen måste relevanta lagars geografiska tillämpningsområden ändras och anpassas så att det framgår att en viss lagstiftning ska verkställas även i den angränsande zonen.

Verkställande åtgärder kan vidtas såväl för att förhindra ett förväntat brott (en förebyggande åtgärd) som för att bestraffa ett brott som redan har begåtts. Sådana åtgärder kan också sammanfalla med kuststatens utövande av andra rättigheter enligt folkrätten, t.ex. rätten till omedelbart förföljande (se ovan) eller rätten enligt särskilt gällande konventioner att borda, genomsöka eller vidta andra åtgärder mot fartyg på det fria havet om det finns misstanke om olaga handel med narkotika.¹⁶ Det finns dock viktiga skillnader mellan dessa olika typer av åtgärder. Förebyggande eller bestraffande verkställighetsåtgärder inom den angränsande zonen styrs inte av samma formella krav som rätten till omedelbart förföljande enligt havsrättskonventionen artikel 111. De är inte heller beroende av samtycke eller tillstånd från flaggstaten, vilket är fallet med åtgärder som vidtas enligt konventioner mot olaglig handel med narkotika.

Vad gäller arkeologiska och historiska fynd i den angränsande zonen har kuststaten samma kontrollmöjligheter som den har beträffande nationella lagar om tullar, skatter, invandring och hälsovård. Utgångspunkten i havsrättskonventionens artikel 303 (2) är att kuststaten får betrakta otillåtet avlägsnande av arkeologiska och historiska fynd från den angränsande zonen som ett brott mot t.ex. landets tull- eller skattelagstiftning. Vissa länder med särskilda intressen inom detta område, t.ex. Italien, har utvidgat tillämpningen av de relevanta nationella lagarna till den angränsande zonen. Den nationella regleringen kan gälla utforskning av arkeologiska föremål eller förbud mot utgrävning av desamma utan tillstånd från behörig myndighet. Vissa stater, t.ex. Nederländerna och Italien, har i sina nationella lagar fastställt att alla har en skyldighet att rapportera upptäckter av föremål som kan klassas som arkeologiska eller

¹⁶ T.ex. 1988 års FN-konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa (artikel 17) till vilken Sverige är part. SÖ 1991:41 och SÖ 2000:35.

historiska fynd i den angränsande zonen. Överträdelser av nationella lagar beträffande förbud mot utgrävning och skyldigheten att rapportera har kriminaliserats i dessa länder. Att tillämpa dessa strafflagar för nämnda överträdelse inom den angränsande zonen stämmer dock inte överens med en strikt tolkning av havsrättskonventionens artikel 303 (2), som indirekt anger att avlägsnandet av arkeologiska fynd ska förebyggas och bestraffas med de lagar som gäller överträdelser av lagstiftningen om tullar, skatter, invandring och hälsovård. Ändå verkar det finnas en stor förståelse för en sådan utvidgning av kuststatens kompetens. Det kan vara tack vare en viktig utveckling av folkrätten i detta avseende genom 2001 års UNESCO-konvention om skydd för kulturarvet under vatten, som trädde i kraft i januari 2009 men som Sverige ännu inte har ratificerat. Konventionen har särskilda bestämmelser beträffande skyddet av arkeologiska och historiska föremål i den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln. Den förpliktar konventionsparterna att konsultera varandra, samordna sina skyddsåtgärder samt rapportera upptäckter av historiska föremål.

VI. Samverkan med andra länder om havsplanering

I den mån den internationella rätten innehåller någon allmänt tillämplig förpliktelse för stater att samarbeta, utöver vad som krävs för att undvika att eventuella tvister tar sig våldsamma uttryck, är den inte av sådan konkret art att den etablerar förpliktelser avseende administrativt eller legislativt samarbete för t.ex. havsplanering. Något mer konkreta krav på samarbete gäller i fråga om nyttjande av vissa delade resurser, t.ex. fiskbestånd som vandrar mellan områden under flera staters jurisdiktion samt delade vattendrag. Ett mer utvecklat internationellt, och framförallt regionalt, regelverk finns emellertid för hanteringen av gränsöverskridande miljöeffekter. Det samma gäller i viss utsträckning även verksamheters konsekvenser på kulturmiljön.

Kravet på samarbete finns i princip i alla globala och regionala miljööverenskommelser. Det är ett rättligt krav men oftast med ett relativt oprecist innehåll. Internationella domstolen har vid flera tillfällen yttrat sig om vikten av denna princip i miljörelevanta mål.¹⁷ I de flesta fall nämns principen i ett rättsligt bindande dokument utan att man vidare definierar på vilket sätt samarbetet ska ske. I sådana fall uppfattas principen som en rättslig skyldighet att bistå andra parter med alla möjliga medel för att uppnå målet med överenskommelsen. Ett bra exempel är artikel 5 i konvention om biologisk mångfald.

¹⁷ Senast i Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 20 april 2010, para. 215-219, 281.

Det finns dock ett antal miljörättsliga dokument där samarbete har kommit till uttryck i form av ett konkret och detaljerat förfarande. Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo-konventionen)¹⁸ är ett bra exempel (se vidare om konventionen i avsnittet om bedömning av miljökonsekvenser). Enligt denna konvention har upphovsparten (den part som planerar en verksamhet som kan få betydande miljökonsekvenser på en annan stats territorium) en skyldighet att underrätta den utsatta parten om den föreslagna verksamheten och ha effektiva överläggningar med den senare, som kan välja att aktivt delta i miljökonsekvensbedömningar rörande verksamheten.

På EU-nivå kräver principen om lojalt samarbete att unionen och medlemsstaterna respekterar och bistår varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen och därmed indirekt även av EU:s direktiv och förordningar.¹⁹ Denna princip har av EU-domstolen givits en ganska långtgående innebörd.²⁰ Exakt vilka åtgärder en medlemsstat måste vidta för att uppfylla denna skyldighet avseende havsplanering får bedömas utifrån vilka konkreta förpliktelser med relevans för detta område som följer av EU-rätten. Ramdirektivet om en marin strategi är här av central betydelse men även sådana övergripande mål som att unionen syftar till att uppnå socialt och ekologiskt hållbar utveckling och att havsplanering har pekats ut som ett medel för att nå detta mål kan få betydelse.

Ramdirektivet fastställer att medlemsstater som delar en marin region eller delregion har en rättslig skyldighet att samarbeta för att de åtgärder som krävs för att uppnå direktivets mål ska bli sammanhängande och samordnade i hela den berörda marina regionen eller delregionen [artikel 5 (2)]. Artikel 6 har i sin helhet ägnats åt frågan om samarbete. Denna bestämmelse föreskriver att medlemsstaterna ska använda sig av befintliga regionala institutionella samsamarbetsstrukturer och samordna sina åtgärder med tredjeländer genom att använda tillämpliga internationella fora. Samordning och samarbete ska, enligt samma bestämmelse, utsträckas till att omfatta alla medlemsstater i den marina regionens avrinningsområde för att göra det möjligt för medlemsstaterna i denna marina region att uppfylla sina skyldigheter enligt ramdirektivet.

Vad gäller samarbete inom ramen för ramdirektivet om en marin strategi är den relevanta frågan huruvida samverkan med andra länder för havsplanering är ett rättsligt bindande krav och hur förfarandet för en sådan samverkan är reglerat. Att denna samverkan är ett bindande krav

¹⁸ SÖ 1992:1.

¹⁹ Art 4 (3) EUF.

²⁰ Se bl.a. mål C-165/91 (avseende social trygghet och fri rörlighet för arbetstagare) där domstolen konstaterade att principen om lojalt samarbete kräver att medlemsstaternas kompetenta myndigheter använder alla tillgängliga medel för att uppnå fördragens syften.

står utom allt tvivel. Ramdirektivet föreskriver att medlemsstater "ska" samarbeta och "ska" samordna sina åtgärder med varandra och med tredjeländer [artikel 6 (2)]. Direktivet fastställer vidare att staterna där det är lämpligt ska använda befintliga regionala samarbetsorgan, t.ex. HELCOM för att uppnå samordning. Vad det konkreta förfarandet beträffar anges inte mycket mer än att medlemsstater ska "göra allt de kan" [artikel 6 (2)] för att samordna sina åtgärder när de fastställer och genomför sina marina strategier.

Det verkar finnas flera praktiska svårigheter med att uppnå en effektiv samverkan. Ramdirektivet betonar starkt medlemsstaterna som grund för nationella strategier ska göra enhetliga bedömningar av miljötillståndet och att samordnade övervakningsprogram ska utarbetas för löpande bedömning av miljöståndet i marina vatten.²¹ Dessa krav är inte nya och ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) har liknande föreskrifter. Men det tilltänkta samarbetet enligt vattendirektivet har stött på många problem. Dessa problem beror på faktorer såsom staternas olika ambitionsnivåer, deras prioriteringar, effektiviteten hos deras förvaltningar och deras politiska engagemang. Det leder till att medlemsstaternas tolkningar av ett miljödirektivs minimikrav varierar och att samordningen av nationella åtgärder inte alltid fungerar som det är tänkt.

En annan möjlig svårighet ligger i begreppet "god miljöstatus", som nämns i ramdirektivets artikel 9. Medlemsstaterna ska med beaktande av ett antal faktorer som anges i direktivets bilaga III fastställa ett antal förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus i de marina vattnen. Fastställandet är beroende av lämpliga metoder och teknik som måste samordnas mellan medlemsstater. Risken för att det ska bli stora skillnader i detta avseende är stor. "God miljöstatus" blir ett relativt begrepp och dess fastställande beroende av möjligheterna och ambitionerna i det land som hävdar det.

En viktig målsättning i ramdirektivet är att ta tillvara alla befintliga regionala institutionella samarbetsstrukturer för att uppnå en fullständig samordning. En möjlig svårighet är att dessa strukturer brukar ha egna standarder och krav, som inte nödvändigtvis stämmer överens med de krav som ramdirektivet ställer. Dessutom ska medlemsstaterna samarbeta med tredje länder inom ramen för sådana regionala samarbetsorgan. För Sveriges del innebär det samarbete med t.ex. Ryssland inom ramen för Östersjökonventionen. Huruvida ett effektivt samarbete och en fungerande samordning med andra stater och genom regionala samarbetsorgan kan fungera återstår att se.

Sammanfattningsvis är varje EU-medlemsstat skyldig att samordna med andra medlemsstater och att samordna sina marina strategier med tredje land i samma region eller delregion. Detta samarbete gäller

²¹ Artiklarna 8 (3) och 11 (2).

förberedelse av strategier, fastställande av god miljöstatus, miljömål, övervakningsprogram och åtgärdsprogram. Medlemsstaterna kan enligt direktivet kräva samarbete och samordning från andra medlemsstater vid utarbetandet av marina strategier. Medlemsstater har samtidigt en skyldighet att aktivt samarbeta med andra medlemsstater och samordna alla delar av genomförandet av sina marina strategier med dem.

Skyldigheten att samarbeta och samordna är rättsligt bindande för medlemsstaterna (och Norge på grund av EES-avtalet) och varje tvist mellan dem på grund av underlåtenhet kan hänskjutas till EU-domstolen. Skyldigheten att samarbeta med tredjeländer är folkrättslig. Det innebär att EU:s medlemsstater har en rättslig skyldighet att sträva efter samarbete med tredje länder. I händelse av underlåtenhet från en medlemsstats sida kan EU-kommissionen inleda ett rättsligt förfarande inklusive domstolsprövning mot medlemsstaten inför EU-domstolen. Om ett tredjeland, t.ex. Ryssland inom ramen för Östersjökonventionen underlåter att samarbeta med Sverige, är det dessa konventioners tvistlösningsmekanismer som gäller. Det innebär i praktiken att parterna till tvisten får nöja sig med diplomatiska förhandlingar.

VII. Bedömning av miljökonsekvenser och samråd

Miljökonsekvensbeskrivningar och samråd är centrala instrument inom miljörätten på såväl nationell som EU-nivå. Också i internationell rätt har, som noterats ovan, regler om utredning av konsekvenserna och samråd om planerade verksamheter utvecklats, då främst med avseende på verksamheter med befarade gränsöverskridande effekter. Dessa är dock överlag inte lika etablerade eller långtgående som motsvarande nationella och EU-regelverk.

På nationell nivå regleras tillkomsten av sådana verksamheter som är föremål för krav på miljökonsekvensbeskrivning och samråd ofta även indirekt genom planinstrument av olika slag. I svensk rätt intar detaljplaner enligt Plan- och bygglagen (1987:10) en särställning i detta avseende eftersom de flesta större industri- och infrastrukturprojekt kräver en detaljplan och eftersom förenlighet med en sådan plan är en förutsättning för att projekten ska få genomföras på en viss plats och med en viss utformning. Eftersom planinstrument kan ha en starkt styrande verkan på hur ett visst mark- eller vattenområde kommer att användas och för hur konkurrerande intressen hanteras har det ansetts påkallat att utarbeta regler om såväl bedömningar av sådana planers miljökonsekvenser som om samråd om deras innehåll och utformning.

I vilken utsträckning existerande regelverk på detta område är tillämpliga på planinstrument som används för att reglera verksamheter i den ekonomiska zonen är inte helt klart. Regelverken har vanligen inte

utarbetats med det uttalade syftet att tillämpas på planer för detta område. I det följande kommer kort att redogöras för tillämpningen av regler om miljökonsekvensbeskrivningar och samråd för individuella projekt i den ekonomiska zonen eftersom detta är ett historiskt och funktionellt närliggande område till miljöbedömningar och samråd för planer och program. Därefter behandlas de för Sverige relevanta reglerna om bedömning av och samråd kring sådana planinstrument, samt vilka skyldigheter och möjligheter som finns att tillämpa dessa i den ekonomiska zonen.

Det finns ett antal internationella instrument som med varierande tydlighet ställer krav på eller uppmanar stater att genomföra miljökonsekvensbeskrivningar och samråd eller informationsspridning i samband med planering och genomförande av verksamheter som kan befaras medföra skador på miljön. Under vilka förutsättningar en bedömning av en planerad verksamhets miljökonsekvenser krävs varierar mellan olika instrument. Det finns också stora skillnader i hur specifika krav som uppställs på hur bedömningen ska gå till samt i vilken omfattning och på vilket sätt andra stater och deras medborgare ska informeras och/eller konsulteras om gränsöverskridande effekter.

Havsrättskonventionen har ett allmänt stadgande om bedömning av miljöeffekter. Parterna ska, så långt möjligt, bedöma och informera om effekter av planerade verksamheter under deras jurisdiktion om verksamheterna kan orsaka omfattande förorening eller betydande och skadliga förändringar av den marina miljön (artikel 206). Detta är inte någon tydlig eller särskilt långtgående skyldighet. Att kravet gäller så långt möjligt innebär att skyldigheten kan variera från stat till stat beroende på bl.a. ekonomiska och tekniska förutsättningar samt beroende på situation. Vidare är den nivå av förorening eller förändring av den marina miljön som utlöser kravet på en miljökonsekvensbedömning tämligen högt ställt. Ingen vägledning ges heller för hur bedömningen ska gå till eller hur informationen ska förmedlas till andra berörda stater. Regeln får närmast ses som ett ramverk som måste fyllas med mer specifikt innehåll genom andra rättsliga instrument. Ett krav på genomförande av miljökonsekvensbedömningar avseende effekter specifikt på biologisk mångfald finns i konvention om biologisk mångfald (artikel 14).²² Även i detta fall är emellertid kravet mycket generellt formulerat. Dock har parterna antagit särskilda riktlinjer för integrering av frågor om biologisk mångfald i såväl miljökonsekvensbeskrivningar som strategiska miljöbedömningar av planer och program (COP 6, beslut VI/7).

På regional nivå innehåller OSPAR- och Östersjökonventionerna få materiella bestämmelser om bedömning av miljökonsekvenser. Östersjökonventionen kräver att parterna underrättar HELCOM och andra parter

²² SÖ 1993:77.

som kan utsättas för påverkan av en föreslagen verksamhet vilken kan antas förorsaka betydande skadlig påverkan på Östersjöområdets marina miljö. Den så kallade upphovsparten ska inleda samråd med varje annan part som kan antas bli utsatt för en gränsöverskridande påverkan. Dessa förpliktelser gäller emellertid bara i sådana fall där upphovsparten redan är förpliktigad, enligt tillämplig internationell rätt, att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning eller inleda ett samråd (Östersjökonventionen, artikel 7). Östersjökonventionen tjänar alltså huvudsakligen som en påminnelse om att parterna ska tillämpa de materiella regler som gäller i enlighet med andra avtal eller internationell rätt i övrigt. På ett område, nämligen offshore-verksamhet – definierad som prospektering och utvinning av olja och gas genom en fast eller flytande offshore-anläggning eller -konstruktion – uppställer konventionen specifika regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Tillstånd till sådan verksamhet får inte ges innan en miljökonsekvensbeskrivning har genomförts. (Östersjökonventionen, Annex VI) Det finns även en rekommendation, med tillhörande vägledning, om bedömning av miljökonsekvenser i samband med tillståndsprövning av utvinning av sediment (rek. 19/1).

I OSPAR-konventionen finns en skyldighet för berörda parter att överlägga med syfte att förhandla fram ett samarbetsavtal på begäran av en part vars intressen berörs av en förorening som härrör från någon part (artikel 21).

Av stor praktisk betydelse för situationen i Sveriges närområde – och det som i praktiken ger bestämmelsen om miljökonsekvensbeskrivningar i Östersjökonventionen ett konkret innehåll – är konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, vanligen kallad Esbo-konventionen²³. Samtliga Östersjöns kuststater med undantag för Ryssland är parter till konventionen. Även EU och Norge är parter. Ryssland har undertecknat men ännu inte ratificerat Esbo-konventionen.

Konventionens huvudsakliga effekt är att parterna åtar sig att genomföra miljökonsekvensbedömningar för föreslagna verksamheter under en parts jurisdiktion. För att en sådan skyldighet ska föreligga krävs att verksamheten kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan samt att den typen av verksamhet finns upptagen i en bilaga till konventionen. I detta sammanhang bör noteras att rörledning för olja och gas med stor diameter, samt utvinning av kolväten till havs är verksamheter vilka kan medföra krav på miljökonsekvensbedömning (Esbo-konventionen, artikel 2 samt bilaga I). Enligt en beslutad ändring av konventionen, som dock inte trätt i kraft, ska även större installationer för att utnyttja vind för energiproduktion (vindkraftparker) omfattas av kravet (beslut III/7).

²³ SÖ 1992:1.

Konventionen tillhandahåller även kriterier för att bedöma om en icke-listad verksamhet är sådan att den bör behandlas som om den varit upptagen på listan. Det är dock bara om de berörda parterna är överens om bedömningen att verksamheten kommer att medföra en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan som en skyldighet föreligger att behandla verksamheten som om den vore listad.

Den part under vars jurisdiktion den föreslagna verksamheten förutses äga rum ska sörja för att allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta ges möjlighet att delta i lämpliga förfaranden som avser miljökonsekvensbedömningar beträffande verksamheten (artikel 2). Parten ska också underrätta varje annan part som den anser sannolikt kommer att utsättas för gränsöverskridande påverkan och inleda samråd med dessa parter (artiklarna 3 och 5). Konventionen medför inget konkret krav på utfallet av prövningen av den föreslagna verksamheten utöver att det slutgiltiga beslut som fattas ska ta vederbörlig hänsyn till miljökonsekvensbedömningen och resultatet av samrådet (artikel 6).

Då konventionen endast uppställer förpliktelser avseende specifika verksamheter är den inte av omedelbar betydelse för planeringsinstrument som planer och program. År 2003 antogs emellertid ett protokoll om strategiska miljöbedömningar till konventionen, det så kallade SEA-protokollet (efter engelskans "Strategic Environmental Assessment"). Protokollet ställer krav på genomförandet av så kallad strategisk miljöbedömning samt gränsöverskridande samråd före antagandet av vissa typer av planer och program (artikel 2).

Med strategisk miljöbedömning avses en utvärdering av den påverkan på miljön som kan antas uppkomma. Den ska bl.a. innefatta utarbetande av en miljörapport, genomförande av allmänhetens deltagande och samråd, och beaktande av miljörapporten samt resultaten av allmänhetens deltagande och samråden i en plan eller ett program. Den påverkan på miljön som ska bedömas innefattar människors hälsa liksom all miljöpåverkan inbegripet, flora, fauna, biologisk mångfald, mark, vatten, landskap, naturområden, materiella tillgångar, kulturarv, samt samspelet mellan dessa faktorer.

De planer och program som omfattas av protokollet är sådana som krävs i lagar och andra författningar, och som utarbetas eller antas av en myndighet, eller som utarbetas av en myndighet och antas av parlamentet eller regeringen genom ett formellt förfarande. För att en specifikt plan eller ett program ska omfattas av kravet på strategiskt miljöbedömning krävs att den kan antas medföra en betydande påverkan på miljön, inbegripet människors hälsa, och att den tillhör någon av vissa angivna kategorier av planer och program (artikel 4). Av de kategorier som omfattas av kravet på miljöbedömning bör i detta sammanhang särskilt nämnas planer och program som utarbetas för energi eller fysisk

planering. För att omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning måste en plan eller ett program dessutom ange förutsättningarna för kommande tillstånd för vissa listade typer av projekt. Bland dessa återfinns rörledningar för olja och gas med stor diameter samt utvinning av kolväten till havs (bilaga I). Av systematiken framgår att planer och program som styr framtida prövning av dessa listade verksamheter ska förutsättas medföra betydande miljöpåverkan och därmed kräva en strategisk miljöbedömning.

Det finns även en mer omfattande lista med projekttyper. Den inbegriper bl.a. anläggningar för produktion av vattenkraftsbaserad energi, anläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (vindkraftsparker) samt rörledningar för transport av gas eller olja som inte omfattas av den föregående listan (bilaga II). Planer och program som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för dessa typer av projekt kräver en strategisk miljöbedömning endast om den aktuella typen av projekt är föremål för krav på miljökonsekvensbedömning i nationell rätt. I övriga fall när en plan eller ett program anger förutsättningarna för framtida projekt ska varje part själv avgöra om den kan antas medföra en betydande påverkan på miljön inbegripet hälsan. Det kan göras antingen genom att undersöka varje enskilt fall, eller genom att specificera typer av planer och program. Protokollet uppställer vissa kriterier för sådan bedömning (bilaga III).

För varje plan eller program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning ska en miljörapport utarbetas. Rapporten ska identifiera, beskriva och utvärdera den betydande påverkan på miljön, inbegripet människors hälsa, som genomförandet av planen eller programmet och dess rimliga alternativ kan antas medföra (artikel 7).

Om en part inom vars jurisdiktion utarbetandet av en plan eller ett program kan förutses ("upphovspart") anser att dess genomförande kan antas medföra betydande gränsöverskridande påverkan på miljön, inbegripet människors hälsa, ska upphovsparten på ett så tidigt stadium som möjligt innan planen eller programmet antas, underrätta andra parter som kan antas komma att beröras av gränsöverskridande påverkan ("utsatta parter"). Detsamma gäller om en part som kan antas komma att påverkas betydligt begär det. Utsatta parter ska bl.a. få utkastet till planen eller programmet och miljörapporten, med information om vilken gränsöverskridande påverkan planen eller programmet kan medföra samt information om beslutsprocessen.

Om en utsatt part, inom den tid som anges i underrättelsen, meddelar upphovsparten att den önskar samråda innan planen eller programmet antas ska de berörda parterna inleda samråd om den gränsöverskridande påverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och om de åtgärder som förutses för att förebygga, minska eller

mildra negativ påverkan. Om samråd äger rum ska de berörda parterna komma överens om de närmare arrangemangen för att säkerställa att allmänheten samt vissa myndigheter i den utsatta parten informeras och får tillfälle att yttra sig om utkastet och miljörapporten (artikel 10).

När planen eller programmet så småningom antas ska vederbörlig hänsyn tas till slutsatserna från miljörapporten, till de åtgärder som vidtagits för att förebygga, minska eller mildra negativ påverkan som anges i miljörapporten, samt till synpunkter som inkommit genom samråd och allmänhetens deltagande. Några mer konkreta krav på planen eller programmets innehåll medför inte protokollet. De parter med vilka samråd har ägt rum liksom allmänheten ska få tillgång till planen eller programmet med ett utlåtande som sammanfattar hur miljöaspekterna inbegripet hälsoaspekterna har integrerats, hur de inkomna synpunkterna har beaktats, samt skälen till att planen eller programmet valts mot bakgrund av rimliga alternativ som diskuterats (artikel 11).

Protokollet ställer också krav på övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen och programmet leder till, bl.a. för att i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och då kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder (artikel 12).

Av de stater som gränsar till Östersjön eller Kattegatt/Skagerrak är Finland, Estland, Norge, Sverige och Tyskland för närvarande parter till SEA-protokollet. Danmark, Lettland, Litauen, Polen och Tyskland har skrivit under men ännu inte ratificerat protokollet. Ryssland har varken undertecknat eller ratificerat det. Protokollet träder i kraft den 11 juli 2010. Det kan i detta sammanhang noteras att den tyska lagstiftningen redan idag föreskriver genomförande av strategisk miljöbedömning av relevanta planer för den ekonomiska zonen.

Att protokollet är tillämpligt i den ekonomiska zonen följer av att det är en part under vars jurisdiktion – och inte, t.ex., inom vars territorium – en plan eller ett program ska utarbetas som är skyldig att uppfylla konventionens förpliktelser avseende miljöbedömningar och konsultation.

EU-rätten har uppställt krav på genomförande av miljökonsekvensbeskrivning för vissa större verksamheter sedan 1980-talet. Grunden för detta är direktiv 85/337/EEG och den omfattande praxis från EU-domstolen som vuxit fram avseende direktivets tillämpning. Sedan 2001 finns också ett direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, direktiv 2001/42/EG, ofta kallat SEA-direktivet. Detta liknar i stor utsträckning SEA-protokollet till Esbo-konventionen. Bedömning av planers och programs miljökonsekvenser inom och mellan EU-stater regleras av direktivet. Detta är särskilt betydelsefullt mot bakgrund av att SEA-protokollet har ett begränsat antal parter och delvis saknar den institutionella struktur som EU erbjuder för kontroll av genomförandet.

Direktivet är grundat på artikel 175 i EG-fördraget, dvs. den rättsliga grunden för EU:s miljöpolitik (motsvaras sedan 1 december 2009 av artikel 192 FEUF). Det innebär att direktivet inte hindrar medlemsstaterna att vidta mer långtgående åtgärder till skydd för miljön och människors hälsa på direktivets område.

De planer och program som omfattas av direktivet är sådana som krävs i lag eller annan författning och som utarbetas och/eller antas av en myndighet eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande. Kärnan i direktivet är kravet på genomförandet av en miljöbedömning. Med det avses utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt spridning av information om beslutet. Kravet på att genomföra en miljöbedömning gäller bl.a. för planer och program som utarbetas för fiske, energi, transporter eller fysisk planering och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt EU:s så kallade MKB-direktiv²⁴ (artikel 2 och 3).

Av särskild betydelse för den ekonomiska zonen kan vara att MKB-direktivet – och därmed SEA-direktivet – bl.a. reglerar utläggande av rörledningar för transport av gas och olja, rörledningar för transport av koldioxidströmmar för geologisk lagring, lagringsplatser för geologisk lagring av koldioxid enligt det så kallade CCS-direktivet (direktiv 2009/31/EG, angående detta se avsnittet om koldioxidlagring (CCS)) samt anläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk). Även anläggningar för produktion av vattenkraftsbaserad energi samt andra anläggningar för produktion av elektricitet omfattas (MKB-direktivet, Annex I och II). De senare kategorierna bör anses omfatta anläggningar för utnyttjande av vågkraft. För grupper av vindkraftverk, anläggningar för produktion av vattenkraftsbaserad energi och mindre rörledningar för transport av gas och olja gäller kravet på miljökonsekvensbeskrivning – och därmed konsekvensbedömning enligt SEA-direktivet – endast om den enskilda medlemsstaten, på grundval av vissa kriterier, bedömt att verksamheten bör medföra en sådan bedömning (MKB-direktivet, artikel 4 (2) samt bilaga II). En skyldighet att genomföra en miljöbedömning följer också av att en plan eller ett program kan antas påverka s.k. särskilda bevarandeområden enligt EU:s livsmiljödirektiv (direktiv 92/43/EEG) och därmed kräver en bedömning enligt vissa bestämmelser i det direktivet (SEA-direktivet, artikel 3).

För planer och program av angivna kategorier i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs samt för mindre ändringar i planer och program krävs en miljöbedömning endast om den aktuella medlems-

²⁴ Mer exakt handlar det om projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG.

staten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det samma gäller för övriga typer av planer och program i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt. Medlemsstaterna ska själv avgöra om sådana planer och program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det kan göras antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera vissa typer av planer och program. Direktivet innehåller kriterier som ska beaktas vid en sådan bedömning (artikel 3 samt bilaga II). Planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap samt finansiella planer och budgetplaner omfattas inte alls av direktivet.

När en miljöbedömning krävs ska en miljörapport utarbetas. I rapporten ska den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas (artikel 5). Det finns också regler om allmänhetens möjlighet att få yttra sig om planerade planer och program vilka inte behandlas närmare här.

Direktivet uppställer regler om gränsöverskridande samråd. Dessa innebär att om en medlemsstat anser att genomförandet av en plan eller ett program som utarbetas för dess territorium kan antas medföra betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat ska den översända en kopia av utkastet till planen eller programmet och miljörapporten till den andra medlemsstaten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. Detsamma ska gälla om en annan medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt av genomförandet begär det. En medlemsstat som får ett utkast till plan eller program och en miljörapport ska meddela den sändande medlemsstaten om den önskar samråda innan planen eller programmet antas. Om så är fallet ska den berörda medlemsstaten inleda samråd om den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet kan antas medföra och om planerade åtgärder för att minska eller eliminera sådana effekter. Utsedda myndigheter med särskilt miljöansvar och den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet enligt direktivet i den medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt ska informeras och ges möjlighet att yttra sig (artikel 7).

Miljörapporten, yttranden från myndigheter och allmänhet samt resultaten av gränsöverskridande samråd ska beaktas under utarbetandet och innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande (SEA-direktivet, artikel 8). Några konkreta krav på planens eller programmets innehåll eller konsekvenserna av dess genomförande uppställer inte direktivet. Syftet är dock att miljöbedömningen samt mekanismerna för deltagande och samråd ska borga för beslut som främjar en hållbar utveckling.

Direktivet ställer vidare krav på att utpekade myndigheter, allmänheten och de medlemsstater med vilka samråd har ägt rum ska informeras och få tillgång till planen eller programmet såsom den antagits samt information om hur miljöaspekterna har integrerats. De ska också få information om hur miljörapporten, yttranden och resultaten av samråd har beaktats och skälen till att den plan eller det program som antagits valts mot bakgrund av andra rimliga alternativ som diskuterats (artikel 9). Medlemsstaterna är skyldiga att övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till, bl.a. för att i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder.

Eftersom direktiv 2001/42 har inkluderats i EES-avtalet (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) omfattas även Norge av dess bestämmelser (Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 90/2002). Samtliga kuststater kring Östersjön, med undantag för Ryssland, samt Norge har alltså att tillämpa SEA-direktivet.

En avgörande fråga i detta sammanhang är huruvida SEA-direktivet är tillämpligt i den ekonomiska zonen? Direktivet innehåller ingen tydlig avgränsning av det geografiska tillämpningsområdet. En miljöbedömning ska t.ex. göras av vissa typer av planer och program om dessa "kan antas medföra betydande miljöpåverkan" utan att det närmare definieras var påverkan ska uppstå eller var den verksamhet som planen eller programmet kommer att vara styrande för ska bedrivas (artikel 3). I samband med regleringen av gränsöverskridande samråd talas emellertid om en plan eller ett program som utarbetas för en medlemsstats "territorium" samt huruvida en sådan kan antas medföra betydande miljöpåverkan "i annan medlemsstat" (artikel 7). En minst lika tydlig hänvisning till medlemsstaternas territorium i livsmiljödirektivet (direktiv 92/43/EEG) har emellertid inte hindrat EU-domstolen från att konstatera att det direktivet ska tillämpas i den ekonomiska zonen. Starka skäl talar för att även SEA-direktivet i många fall ska tillämpas där. Enligt EU-domstolen ska livsmiljödirektivet nämligen tillämpas i den ekonomiska zonen eftersom kuststater där åtnjuter suveräna rättigheter med avseende på att bevara och förvalta naturtillgångarna (mål C-6/04, para. 117). Av detta bör följa att kuststater även ska tillämpa andra miljöskyddsdirektiv i den utsträckning de reglerar verksamhet för vilka dessa stater åtnjuter suveräna rättigheter i den ekonomiska zonen. Sådana suveräna rättigheter har kuststaten avseende utforskande och utnyttjande, bevarande och förvaltning av de levande så väl som icke levande naturtillgångarna på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden i den ekonomiska zonen (Havsrättskonventionen, artikel 56). Det samma gäller för verksamheter som syftar till att utforska och utvinna kontinental-

sockelns naturtillgångar (artikel 77). Alla sådana verksamheter bör således omfattas av SEA-direktivet.

Det finns också goda grunder för att tillämpa samma synsätt på verksamheter över vilka kuststater har jurisdiktion. Detta är visserligen ett något svagare begrepp än suveräna rättigheter och indikerar att statens rättigheter definieras, och därmed kan begränsas, av den internationella rätten. Emellertid innebär även jurisdiktion i detta fall i princip en rätt att uppställda villkor för en verksamhets bedrivande och även att neka tillstånd till en verksamhet, t.ex. på grund av befarade negativa miljökonsekvenser. Det finns därför inget generellt hinder mot att utsträcka tillämpningen av SEA-direktivet till verksamheter över vilka kuststater har jurisdiktion.

SEA-direktivet omfattar flera typer av verksamheter som alltid eller ofta är havsbaserade. Om direktivets tillämpningsområde skulle inskränks till territorialhavet även i fråga om verksamheter över vilka kuststater enligt havsrätten har jurisdiktion i den ekonomiska zonen skulle direktivets effekt, med avseende på dessa verksamheter, inskränkas betydligt. Det funktionellt närbesläktade MKB-direktivet är också enligt sin ordalydelse begränsat till medlemsstaternas territorium. Trots detta följer det otvetydigt från CCS-direktivet att MKB-direktivet ska tillämpas vid geologisk lagring av koldioxid i den ekonomiska zonen. Se vidare om detta i avsnittet om koldioxidlagring (CCS). Något principiellt hinder mot tillämpning av regler om miljökonsekvensbeskrivningar i den ekonomiska zonen har alltså inte EU-lagstiftaren sett.

Slutligen ger ramdirektivet om en marin strategi EU-domstolen en god grund för att, i händelse av en tvist angående ett miljödirektivs tillämpningsområde, bestämma att sådana rättsakter ska tillämpas inte bara i medlemsstaternas territorialvatten utan även i deras ekonomiska zoner.

En kuststats jurisdiktion, och därmed eventuella krav som följer av SEA-direktivet eller andra miljödirektiv, måste tillämpas med hänsyn till de rättigheter som enligt havsrätten tillkommer andra stater och deras medborgare i den ekonomiska zonen. Viktiga konsekvenser av detta kommer att behandlas nedan i samband med att förutsättningen för att genom planinstrument reglera specifika verksamheter i den ekonomiska zonen analyseras. Den i detta sammanhang generellt mest betydelsefulla rättighet som tillkommer andra stater, och deras medborgare, i den ekonomiska zonen är rätten till sjöfart vilken också behandlas nedan.

Mycket talar alltså för att SEA-direktivet bör utgöra grunden för gränsöverskridande samråd om sådana planer och program som omfattas av direktivet och som berör verksamheter i Sveriges ekonomiska zon. Olika medlemsstater kan mycket väl göra olika tolkningar av exakt vilka planer och program som t.ex. omfattas av krav på gränsöverskridande

samråd. EU:s institutioner och ytterst EU-domstolen bör dock bidra till en gradvis harmonisering av tolkning och tillämpning. SEA-protokollet till Esbo-konventionen kan också förväntas få en allt större betydelse varefter fler stater ansluter sig till det. Det gäller då framför allt för planer och program som rör verksamheter vilka kan befaras påverka stater utanför EU eller som en sådan stat planerar att anta.

I Sveriges närområde är Ryssland den enda stat som inte är bunden av direktivet och inte heller, ännu så länge, är part till SEA-protokollet. Det innebär dock inte att det helt saknas grund för att förvänta sig att Ryssland genomför miljöbedömningar av planer och program med gränsöverskridande konsekvenser samt deltar i gränsöverskridande samråd om sådana planer och program.

När det gäller den närliggande frågan om genomförandet av miljökonsekvensbeskrivningar för föreslagna verksamheter som riskerar få en betydande negativ gränsöverskridande miljöpåverkan har den internationella domstolen nyligen funnit att en miljökonsekvensbeskrivning krävs i sådana fall enligt internationell rätt även utan stöd i någon specifikt konvention eller annan överenskommelse.²⁵ Domstolen hänvisade inte till någon motsvarande skyldighet vad gäller gränsöverskridande samråd. Dock finns många uttryck för en sådan princip i internationell rätt. Att det skulle röra sig om en självständig och tvingande regel är emellertid inte uppenbart. Det bör också handla om en ganska påtaglig risk eller fara för att en allmän skyldighet att konsultera potentiellt berörda stater ska föreligga. Det är inte sannolikt att en sådan skyldighet i dagsläget skulle omfatta planer och program, även om dessa kan bli styrande för prövningen av viss verksamhet i framtiden, åtminstone inte så länge det krävs en faktisk prövning av det enskilda projektet i ett senare skede. Som internationella domstolens avgörande visar pågår emellertid en rättsutveckling på området varför det inte är osannolikt att en sådan skyldighet snart kommer att vara etablerad.

Ryssland har, i samband med prövningen av Nord Streams gasledning i Östersjön, visat sig villig att i stor utsträckning tillämpa internationella regler om miljökonsekvensbeskrivningar och samråd, även då man inte är formellt bunden av aktuella internationella regelverk. Sammanfattningsvis finns det starka argument för att miljökonsekvensbedömning och samråd enligt SEA-direktivet krävs t.ex. för planer som anger förutsättningar för kommande tillstånd för utläggande av gas- eller oljeledningar, för lagringsplatser för geologisk lagring av koldioxid samt för större vindkraftsanläggningar i svensk ekonomisk zon. Utöver detta finns SEA-protokollet till Esbo-konventionen som uppställer likartade krav för sina parter.

²⁵ Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 20 April 2010.

VIII. Planering av diverse verksamheter

Sjöfart, militära operationer och marinvetenskaplig forskning

Staters frihet till sjöfart är en grundläggande princip i folkrätten. Regleringen av många andra av staters aktiviteter i världshaven tar särskild hänsyn till denna frihet. Internationella, regionala och nationella regler beträffande sjöfart gäller oftast sjöfartens säkerhet eller föroreningar orsakade av sjöfart. Ett viktigt syfte med regleringen av sjöfartens säkerhet är att förhindra olyckor som kan skada den marina miljön.

Havsrättskonventionen har detaljerade bestämmelser om kuststatens, hamnstatens och flaggstatens rättigheter och skyldigheter beträffande sjöfart inom olika havsområden. Dessa bestämmelser gäller staters lagstiftande och verkställande jurisdiktion och de fastställer den internationella sjöfartsorganisationens (IMO) roll. IMO:s huvuduppgift är att samordna medlemsstaternas verksamheter och insatser beträffande sjöfartens säkerhet och beträffande skyddet av den marina miljön mot föroreningar från fartyg. IMO:s ursprungliga mandat var att försäkra att den internationella sjöfarten reglerades effektivt genom olika mellanstatliga överenskommelser och genom medlemsstaternas beslut och rekommendationer. Skyddet av den marina miljön mot föroreningar från fartyg är en relativt ny angelägenhet, som alltid måste vägas mot IMO:s ursprungliga och överordnade intresse, nämligen fri sjöfart.

Som nämndes ovan har en kuststat suveränitet inom sitt eget inre vatten. Andra stater har inte någon rätt till sjöfart inom en stats inre vatten. Suveräniteten gäller både lagstiftning och verkställande av nationella lagar. Utländska statsfartyg som efter tillstånd befinner sig inom en kuststats inre vatten åtnjuter immunitet mot denna stats jurisdiktion. Planering av alla verksamheter inklusive sjöfart inom inre vatten faller under kuststatens fullständiga och oinskränkta suveränitet.

Kuststaten har full suveränitet inom sitt territorialhav med undantag för andra staters rätt till oskadlig genomfart. Den senare har reglerats i havsrättskonventionens artiklar 17-32.²⁶ En kuststat har rätt att reglera trafiken inom sitt territorialvatten genom att bestämma farleder och inrätta trafiksepareringssystem inom territorialhavet [artikel 22(3)]. Den har däremot inte rätt att förbjuda trafik inom hela territorialhavet med hänvisning till risken för miljön. Rätten att reglera trafiken ska utövas med vederbörlig hänsyn till IMO:s rekommendationer och till farleder som enligt hävd används för internationell sjöfart.

Havsrättskonventionens artikel 21 (1) är särskilt relevant för förhållandet mellan havsplanering i territorialhavet och andra staters rätt

²⁶ För en redogörelse av statens straffrättsliga eller civilrättslig jurisdiktion på fartyg under genomfart, se vår tidigare rapport i SOU 2008:48.

till oskadlig genomfart. Enligt denna artikel får kuststaten anta lagar och andra författningar, i enlighet med bestämmelserna i havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler, rörande oskadlig genomfart av territorialhavet med avseende på alla eller någon av följande frågor: a) sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjös; b) skydd för hjälpmedel och anordningar för navigering samt andra anordningar och installationer; c) skydd för kablar och rörledningar; d) bevarande av havets levande tillgångar; e) förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande fiske; f) bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav; g) marinvetenskaplig forskning och hydrografisk kartläggning; h) förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård.

EU har ett omfattande regelverk av betydelse för skyddet av den marina miljön. En del av rättsakterna har allmän tillämplighet och skiljer inte mellan skyddet av miljön på land och miljön till havs. De gäller framför allt rättsakter mot föroreningar från punktkällor eller från diffusa källor. EU har också rättsakter som specifikt är relevanta för skyddet av den marina miljön.²⁷ EU:s viktiga roll här har varit att transformera de internationella normer, framför allt de normer som har fastställts av Internationell konvention till förhindrande av föroreningar från fartyg MARPOL 73/78²⁸ och Internationell konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS),²⁹ till EU-rättsakter med direkt tillämpbarhet inom hela EU. Syftet har varit att försäkra en harmoniserad och effektiv tillämpning av de internationella normerna mot föroreningar från fartyg. EU har i regel inte gått längre än de internationella standarder och normer som har bestäms av IMO. Tillämpningen av de marinspecifika EU-reglerna har hittills varit begränsad till medlemsstaternas territorium. Ramdirektivet för en marin strategi utvidgar dock detta tillämpningsområde till att omfatta även den ekonomiska zonen vad gäller förhållandet mellan medlemsstaterna.

Som framhållits tidigare har kuststaten en begränsad lagstiftningsmöjlighet beträffande skyddet av den marina miljön i den ekonomiska zonen, som styrs av IMO:s normer och standarder. Kuststatens verkställighetsjurisdiktion inom den ekonomiska zonen avseende skyddet av den marina miljön har reglerats i havsrättskonventionens artiklar 213–222. En sådan jurisdiktion definieras med utgångspunkt i statens status som en flaggstat, kuststat eller hamnstat. Med kuststat förstås enligt dessa

²⁷ EU:s relevanta rättsakter har presenteras med viss detalj i vår tidigare rapport SOU 2008:56, s. 501–514.

²⁸ SÖ 1980:7. För en diskussion om MARPOL:s innehåll, se vår tidigare rapport, SOU 2008:48, s. 471–475.

²⁹ SÖ 1995:90.

artiklar den stat i vars havsområden ett visst fartyg navigerar medan en hamnstat är den stat till vars hamn ett främmande fartyg frivilligt har anläpt.

Kuststaten kan, när ett fartyg frivilligt befinner sig i en hamn eller vid en offshore-terminal i staten, inleda rättsliga förfaranden beträffande alla överträdelser av dess marinskyddslagar när överträdelsen har ägt rum inom territorialhavet eller den ekonomiska zonen i den staten. Om överträdelsen av en nationell lag äger rum inom den ekonomiska zonen och det överträdande fartyget fortfarande befinner sig i kuststatens territorialhav eller ekonomiska zon, kan staten enligt artikel 220 (6) företa en fysisk inspektion och inleda rättsliga förfaranden endast om den påstådda överträdelsen medfört omfattande skada eller risk för omfattande skada på kusten.

En nyhet i havsrättskonventionen jämfört med det tidigare rättsläget är artikel 218 om hamnstat. Den föreskriver att när ett fartyg frivilligt befinner sig i en hamn eller en offshore-terminal i en stat kan hamnstaten företa undersökningar och, om det finns tillräckliga bevis, inleda rättsliga förfaranden beträffande varje utsläpp från detta fartyg vilka strider mot tillämpliga internationella regler och normer. Detta gäller även om utsläpp skett utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon. På grund av den betydelse principen om frihet till sjöfart anses ha, är kuststatens eller hamnstatens verkställande jurisdiktion underkastad ett antal villkor i artiklarna 223–232 som ska garantera skyddet av denna princip.³⁰

En viktig aspekt på verkställighetsjurisdiktionen är de sanktioner som kuststaten får införa mot ett utländskt fartyg som har förorenat den ekonomiska zonen. Havsrättskonventionen är tydlig vad gäller sanktionen för en sådan förorening, som enligt artikel 230 ska begränsas till böter eller avgifter (ekonomiska påföljder). Samma gäller för icke avsiktliga och icke allvarliga föroreningar av territorialhavet. EU:s direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser understryker i artikel 9 att sanktionerna ska utfärdas i enlighet med föreskrifterna i havsrättskonventionen. Statspraxis i denna fråga verkar vara varierande. Den tyska strafflagen innehåller en bestämmelse angående brott som begås inom Tysklands ekonomiska zon. Enligt denna bestämmelse straffas olaglig förorening, oavsett om den skett uppsåtligt eller på grund av oaktsamhet, med böter eller fängelsestraff upp till fem år.³¹ Samtidigt fastställer samma lag att denna sanktion kan tillämpas när relevanta internationella konventioner angående skyddet av den marina miljön tillåter att överträdelsen betraktas som brott. Den nederländska strafflagen gör också en hänvisning till havsrättskonventionens artikel 218 och 220. Den spanska strafflagen (§ 335)

³⁰ Se vår tidigare rapport, SOU 2008:56, s. 456.

³¹ Strafgesetzbuch (BGBI. 1998 I, s. 3322), senast ändrad den 2 Oktober 2009.

föreskriver fängelsestraff mellan sex månader och fyra år samt ekonomiska sanktioner för föroreningar av havsvatten, som enligt domstolarnas tolkningar inbegriper den ekonomiska zonen. Fängelsestraffet aktualiserades vid åtalet mot Apostolos Mangouras, kaptenen på oljetankern *Prestige* 2003. Trots dessa hänvisningar till fängelsestraff i nationella lagar är det inte möjligt att med bestämdhet påstå att ett sådant straff för allvarliga föroreningar av den ekonomiska zonen, som är i strid i havsrättskonventionens ord och syfte, har accepterats av statssamfundet mer allmänt och därmed kan anses vara förenligt med den internationella rätten.

En verksamhet som kan klassificeras som sjöfart är främmande staters militära övningar inom en kuststats ekonomiska zon. Huruvida sådana övningar ska betraktas som utövning av friheten till sjöfart är inte helt klarlagt. Det finns ändå goda grunder för påståendet att militära övningar i kuststatens ekonomiska zon inte strider mot folkrätten. Det innebär att sådana övningar inte kan begränsas på rättslig väg av hänsyn till den marina miljön. Militära övningar kan genom andra medel, t.ex. genom diplomatiska kanaler, flyttas till områden som inte skyddas på grund av havsplanering.

Till sist kan det nämnas att kuststaten har jurisdiktion att reglera marinvetenskaplig forskning inom sin ekonomiska zon och kontinentalsockel. Det finns en skillnad mellan mätning av vattenströmmar, som betraktas som en utövning av friheten till sjöfart och marinvetenskaplig forskning *stricto sensu*. Denna skillnad är inte alltid klar. Vad gäller den senare föreskriver havsrättskonventionen artikel 246 (2) att främmande stater ska begära tillstånd från kuststaten innan de påbörjar marinvetenskaplig forskning. Kuststaten ska under normala förhållanden ge sitt samtycke. Konventionens artikel 246 (5) ger dock kuststaten en möjlighet att under vissa omständigheter vägra sitt samtycke. En sådan omständighet är när forskningen innefattar borrhning på kontinentalsockeln, användning av sprängämnen eller avsiktligt utsläpp av skadliga ämnen i den marina miljön. Den allmänna uppfattningen bland stater har varit att marinvetenskaplig forskning väger tungt jämfört med staters andra intressen, t.ex. skyddet av den marina miljön. Denna uppfattning bör dock nu ge vika för den mer accepterade uppfattningen att skyddade havsområden, t.ex. PSSA, ska vara fredade från verksamheter som utgör en belastning för den marina miljön. Det finns möjlighet för viss planering av främmande staters marinvetenskapliga forskning inom Sveriges ekonomiska zon eller kontinentalsockel.

Ramdirektivet om en marin strategi möjliggör för Sverige att vid havsplanering av den ekonomiska zonen verkställa egna lagar på andra EU-medlemsstaters fartyg även om dessa lagar är strängare än de normer som MARPOL 73/78 eller IMO i övrigt har fastställt. Förutsättningen är

att svenska lagar motsvarar EU-reglerna inom detta område. Eftersom de flesta relevanta EU-reglerna är minimiregler, finns det möjlighet för Sverige att vidta strängare regler mot andra EU-fartyg inom den ekonomiska zonen. Sverige är dock förhindrat att vidta mer långtgående åtgärder mot föroreningar från fartyg tillhörande tredje stater än de som har fastställts av IMO eller har antagits inom ramen för MARPOL.

Sammanfattningsvis kan det sägas att havsplanering av den ekonomiska zonen inte ger någon möjlighet att avstänga ett havsområde för sjöfart om detta inte godkänns av IMO på grund av att hela den svenska ekonomiska zonen redan har förklarats som PSSA. Av samma skäl kan en främmande militär övning i kuststatens ekonomiska zon troligen inte stoppas på rättsliga grunder. Vad gäller marinvetenskaplig forskning finns det vissa möjligheter att under specifika förutsättningar avstyra sådan forskning från ett skyddat område.

Fiske

Enligt havsrätten tillhör, som vi tidigare sett, utforskande och utnyttjande, bevarande och förvaltning av de levande naturtillgångarna i den ekonomiska zonen, inklusive havsbotten och i dess underlag, kuststatens suveräna rättigheter (havsrättskonventionen, artikel 56). Det ställs visserligen krav på samarbete i vissa fall – t.ex. då ett och samma bestånd förekommer inom två eller fler kuststaters ekonomiska zoner – men det är otvetydigt att det är kuststaten som reglerar och ställer villkor för fisket i sin ekonomiska zon. Det kan t.ex. ta sig uttryck i att fiske förbjuds i vissa delar av zonen eller att fisket reserveras för kuststatens egen fiskeflotta.

För stater som, liksom Sverige, är medlemmar i EU gäller emellertid en annan ordning än den som framgår av havsrättskonventionen. Medlemsstaterna har överfört sin kompetens avseende fiskeförvaltning till unionen. Fisket regleras inom ramen för den så kallade gemensamma fiskepolitiken vilken omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser (förordning 2371/2002, artikel 1). Medlemsstaterna är därmed i stor utsträckning förhindrade att vidta egna åtgärder på dessa områden. I sina territorialhav har de ett visst utrymme att vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeriresurserna och för att minimera fiskets inverkan på bevarandet av de marina ekosystemen (artikel 9). I den ekonomiska zonen däremot är kompetensen i princip helt överförd till EU. Ett principiellt viktigt undantag är att varje medlemsstat behåller rätten att besluta om åtgärder för bevarande och förvaltning som endast tillämpas på fiskefartyg som för den aktuella medlemsstatens flagg. Sådana beslut får dock inte resultera i en reglering som är mindre långtgående än gällande EU-lagstiftning utan

måste innebära att ytterligare bevarandeåtgärder vidtas (artikel 10). Andra medlemsstaters fiskare fortsätter att vara styrda av unionens regelverk. Det är därför sannolikt att en sådan ensidig begränsning av rätten till fiske huvudsakligen resulterar i förluster för den egna fiskerinäringen utan att någon större effekt uppnås på bevarandet av arter eller ekosystem.

Sverige är fortfarande part till vissa äldre fiskeavtal, bl.a. ett mellan Danmark, Norge och Sverige som ger länderna ömsesidig rätt till fiske i delar av varandras territorialhav.³² Emellertid förvaltas dessa avtal numera av EU och ger därmed inte Sverige några rättigheter som kan ligga till grund för en specifik nationell reglering av fisket utöver möjligheten att reglera den egna fiskeflottan.

En påtaglig komplikation i sammanhanget är att samtidigt som unionen i princip har exklusiv kompetens att vidta åtgärder för att förvalta havets levande resurser så har medlemsstaterna såväl en rättighet som, i många fall, en skyldighet enligt EU-rätten att vidta effektiva åtgärder för att skydda hotade arter och ekosystem. Detta följer dels av att det råder så kallad delad kompetens på miljöområdet, det vill säga EU och de individuella medlemsstaterna är samtidigt kompetenta att vidta åtgärder till skydd för miljön, inklusive den biologiska mångfalden. Även när EU lagstiftat om en specifik fråga på miljöskyddsområdet behåller medlemsstaterna normalt rätten att vidta längre gående skyddsåtgärder i nationell rätt. Det följer även av att specifika EU-regler förpliktar medlemsstaterna att vidta skyddsåtgärder. Så är bl.a. fallet med livsmiljödirektivet (direktiv 92/43/EEG). Som konstaterats ovan ska det tillämpas i den ekonomiska zonen. Medlemsstater kan således vara skyldiga att inrätta skyddsområden för att bevara särskilda arter eller ekosystem i zonen. Hur detta ska sammanjämkas med unionens exklusiva rätt att styra förvaltningen av de levande akvatiska resurserna är en svårlost fråga.

EU-kommissionen är av tradition av den uppfattningen att alla åtgärder som direkt berör fisket faller inom den gemensamma fiskeripolitiken och således ligger utanför de enskilda medlemsstaternas kontroll. EU-domstolen har inte tagit tydlig ställning i frågan om hur den gemensamma fiskeripolitiken och livsmiljödirektivet, liksom andra relevanta rättsakter på miljöskyddsområdet, förhåller sig till varandra. Domstolen har emellertid tidigare ställt sig bakom idén om att även bevarandeåtgärder, inklusive sådana som syftar till att skydda andra arter än de på vilka fiske bedrivs, kan betraktas som en del av fiskeripolitiken så

³² Överenskommelse av den 19 december 1966 mellan Sverige, Norge och Danmark om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak och Kattegatt, SÖ 1967:13. Se även bl.a. konvention med Danmark av den 31 december 1932 angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen, SÖ1933:13, samt avtal av den 24 november 1975 angående ömsesidigt tillträde för Sverige och Finland på respektive lands territorialvatten i Östersjön, SÖ 1975:57.

länge det huvudsakligen handlar om att reglera fiskeriverksamhet³³. Detta är även i enlighet med den så kallade integrationsprincipen enligt vilken miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet (FEUF, artikel 11). Dock bör det omvända också vara möjligt, det vill säga att i någon utsträckning inkludera regler som begränsar fisket i en lagstiftningsåtgärd – t.ex. en som genomför livsmiljödirektivet i nationell rätt – så länge tyngdpunkten ligger på miljöskydd och bevarande av biologisk mångfald. Hur en sådan åtgärd ska vara utformad för att godkännas av EU-domstolen i händelse av en tvist är dock, i brist på klargörande praxis, oklart.

Fritidsfiske (icke-kommersiellt fiske) har i den juridiska litteraturen ansetts falla utanför unionens exklusiva kompetens.³⁴ En medlemsstat skulle därmed i huvudsak vara fri att reglera sådant fiske så länge den aktuella aktivitet som ska regleras inte redan är föremål för EU-regler. Dock är denna tolkning långt ifrån självklar. EU har också uttryckligen uppställt vissa regler för fritidsfisket vilka kan komma att ges en vid tolkning vid en eventuell tvist.³⁵ Eftersom fritidsfiske torde vara av marginell betydelse för statlig planering till havs behandlas frågan inte vidare här.

Sammanfattningsvis finnas det i dagsläget mycket litet utrymme för enskilda medlemsstater att begränsa fisket i sina respektive ekonomiska zoner förutom genom åtgärder riktade uteslutande mot den egna statens fiskeflotta. Det bör vara möjligt att inkludera vissa regler som omfattar fisket i nationell reglering om tyngdpunkten tydligt ligger på skydd av ekosystem och biologisk mångfald. Det är emellertid oklart exakt var gränsen mellan de två områdena fiske och miljöskydd går. Att miljöskydd i betydande utsträckning kan integreras i fiskepolitiken är däremot klart. Att i ett planinstrument inkludera åtgärder som direkt begränsar rätten till fiske utöver vad som följer av den gemensamma fiskepolitiken riskerar således att bli ifrågasatt och eventuellt även underkännas av EU-domstolen.

Rörledningar och kablar

En rörledning som läggs ut på botten i den ekonomiska zonen omfattas av regelverket för den ekonomiska zonen såväl som av det för kontinentalsockeln. Dessa regelverk tillämpas som utgångspunkt parallellt även om

³³ Mål-405/92, ECR 1993, s. I-06133.

³⁴ Markus, T., *European fisheries law: from promotion to management*, Europa Law Publishing, 2009, s. 50.

³⁵ Se främst artikel 55 i förordning nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

reglerna om kontinentalsockeln har företrädare vid en eventuell konflikt mellan regelverken med avseende på frågor som specifikt berör sockeln (havsrättskonventionen, artikel 56).

Regleringen av rörledningar och undervattenskablar i den ekonomiska zonen skiljer sig från reglerna om andra tekniska installationer. Andra stater och deras medborgare har nämligen en långtgående rätt att nyttja en stats ekonomiska zon för utläggande och efterföljande skötsel av rörledningar och undervattenskablar (artikel 58 och 79). En väsentlig rättighet tillkommer dock kuststaten, nämligen att pröva och godkänna den närmare dragningen av rörledningar på kontinentalsockeln. Det möjliggör tillämpning av ett nationellt prövningsförfarande för läggande av sådana ledningar. Det ska noteras att kablar inte omfattas av denna rätt. De intressen som i första hand kan beaktas i ett sådant tillståndsförfarande är kuststatens rätt att undersöka kontinentalsockeln, att bearbeta dess naturtillgångar och att begränsa och kontrollera förorening³⁶ från rörledningar. De åtgärder som kuststaten vidtar gentemot den som önskar lägga eller bibehålla kablar eller ledningar måste vara skäliga. Detta indikerar ett krav på proportionallitet mellan kuststatens intresse och intresset av att få lägga ledningen utan kostsamma eller tidskrävande krav och restriktioner.

Också i övrigt får kuststaten uppställda nationella regler för rörledningar och kablar i den ekonomiska zonen så länge de inte inskränker den grundläggande rätten att lägga och underhålla kablarna eller ledningarna. En regel som inte kan sanktioneras med ett förbud mot att lägga en kabel eller ett beslut om att ta bort en existerande kabel eller ledning riskerar förstås att bli verkningslös i praktiken. Den kan dock tjäna som ett tydligt uttryck för vilket beteende kuststaten förväntar sig från den som önskar lägga ut kablar eller ledningar i dess ekonomiska zon. Andra stater är skyldiga att ta vederbörlig hänsyn till kuststatens rättigheter och skyldigheter och att iaktta kuststatens författningar så länge de är i enlighet med havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler (artikel 58).

Under alla omständigheter är kuststater förpliktigade att utöva sina rättigheter enligt havsrätten med gott uppsåt och utan att missbruka dessa rättigheter (artikel 300). Alltför omfattande krav på dragningen och den tekniska utformningen av en rörledning kan bli så svåra och dyra att uppfylla att de i praktiken får samma effekt som ett förbud.

³⁶ "Förorening av den marina miljön" har en vid definition och inkluderar människors direkta eller indirekta tillförsel av ämnen eller energi i den marina miljön som får eller kan tänkas få sådana skadliga följder som skador på levande tillgångar och på det marina livet, risker för människans hälsa, hinder för marin verksamhet, försämring av havsvattnets användningsmöjligheter samt begränsning av skönhets- och rekreationsvärden. Havsrättskonventionen, artikel 1 (4).

Eftersom kuststaterna i fallet med rörledningar har rätt att pröva deras närmare dragning måste de också kunna ställa krav på den som vill lägga sådana ledningar att i detalj redovisa den planerade dragningen. Av reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i Esbo-konventionen följer också att krav kan ställas på en relativt omfattande utredning av de befarade miljökonsekvenserna. Detta har behandlats närmare i avsnittet om bedömning av miljökonsekvenser och samråd.

Kan en kuststat i ett specifikt fall helt säga nej till läggande av en rörledning? För detta talar det faktum att stater enligt internationell rätt generellt är förpliktade att se till att verksamheter under deras jurisdiktion inte orsakar skada på andra staters territorium eller på områden utanför någon stats jurisdiktion. Det stöds också av att alla stater enligt havsrättskonventionen har en plikt att skydda och bevara den marina miljön (artikel 193). Mot detta kan man dock invända att det inte nödvändigtvis är kuststaten som har att uppfylla denna förpliktelse med avseende på rörledningar utan att det kan falla på den stat som önskar lägga (eller vars medborgare önskar lägga) ledningen inom en annan stats ekonomiska zon.

Teoretiskt skulle en kuststat kunna åberopa principen om ”ekologisk nödvändighet” som enligt internationella domstolen under vissa förutsättningar kan befria en stat från förpliktelsen att fullgöra ett internationellt avtal eller en viss del därav.³⁷ Detta kräver dock bl.a. att staten kan visa att den saknar andra alternativ för att skydda ett mycket väsentligt intresse som hotas av en allvarlig och omedelbart förestående fara. En sådan bedömning måste rimligen baseras på en analys av ett enskilt fall och kan knappast göras på den övergripande nivå som en plan eller ett program utgör. Denna möjlighet bör därför sakna betydelse för frågan om reglering av undervattenskablar och rörledningar genom planinstrument.

Ur ett planeringsperspektiv bör det vara oproblematiskt att av miljöskäl eller med hänsyn till kuststatens nyttjande av den ekonomiska zonens naturresurser utpeka begränsade områden där rörledningar som utgångspunkt inte får läggas. Detta kräver dock att det finns alternativa dragningar att tillgå som kan fylla motsvarande funktion som en dragning genom det förbjudna området skulle ha fyllt. Ett sådant utpekande av specifika områden bör också kombineras med en dispensmöjlighet så att en prövning kan göras huruvida dragning genom ett utpekat område i ett specifikt fall är det enda möjliga, eller i alla fall rimliga, alternativet. En sådan dispensregel bör dock kunna utformas restriktivt om det intresse som ska skyddas är av stor vikt. Ju större ett utpekat område där, desto starkare blir emellertid behovet av att kunna göra undantag i enskilda fall.

³⁷ Case Concerning Gabcíkovo-Nagymaros Project Case (Hungary v. Slovakia), ICJ Reports (1997) 7, para. 49-54.

Ett sådant utpekade kan ändå fylla en betydelsefull funktion genom att indikera att den som önskar lägga en rörledning ska undvika sådana områden eftersom tillstånd för dragning med stor sannolikhet inte kommer att ges där. Att utpeka motsvarande områden för undervattenskablar är svårare att rättfärdiga eftersom kuststaten inte har den grundläggande rätten att pröva kabelns närmare dragning. Dock bör kablar normalt sett medföra mindre påverkan på omgivningen och mindre risker för miljö- eller hälsoskador jämfört med (vissa typer av) rörledningar. Behovet av att styra utläggningen av kablar är därför mindre. Kuststater får emellertid uppställda regler även för undervattenskablar så länge de är rimliga om syftet är att undvika att kablarna hindrar kuststatens utnyttjande av kontinentalsockeln och dess naturresurser (artikel 79).

Utpekande av områden i den ekonomiska zonen som anses lämpade för dragning av rörledningar och/eller kablar är oproblematiskt om det inte innebär förbud för dragning i andra områden. Sådana utpekanden får då funktionen att indikera att en ansökan om dragning genom ett sådant område har goda chanser att beviljas.

Om en kabel eller rörledning som går genom en kuststats ekonomiska zon också sträcker sig till statens territorium, inklusive dess territorialhav, blir situationen en annan. I sådana fall är kuststaten oförhindrad att reglera kabeln eller rörledningen på samma sätt som vilken annan verksamhet inom dess territorium. Detta kan också inbegripa villkor för dragningen och utformningen inom den ekonomiska zonen. Samma långtgående befogenheter har kuststaten avseende kablar och rörledningar som lagts ut eller används i samband med undersökning av dess kontinentalsockel eller vid bearbetning av dennas naturtillgångar eller i samband med verksamheten på konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner under kuststatens jurisdiktion (artikel 79). Denna typ av kablar och rörledningar kan alltså bli föremål för lika långtgående planläggning som motsvarande verksamhet på land. Dock måste alltid beaktas att verksamheter i den ekonomiska zonen ska bedrivas på ett sådant sätt att andra staters och deras medborgares legitima nyttjande av området, inklusive rätten till sjöfart, respekteras.

Som tidigare konstaterats krävs det med stor sannolikhet en miljökonsekvensbedömning och samråd med berörda EU-stater enligt SEA-direktivet för planer som anger förutsättningar för kommande tillstånd till utläggande i den ekonomiska zonen av rörledningar för transport av gas och olja eller för transport av koldioxidströmmar för geologisk lagring. Det kan även bli aktuellt att tillämpa liknande regler i SEA-protokollet till Esbo-konventionen i relation till det protokollets parter.

Skydd av områden

Inrättande av skyddade marina områden kan ha olika funktioner, bl.a. att bevara den biologiska mångfalden och att främja fisket genom att freda områden som är viktiga för ekonomiskt betydelsefulla fiskbestånds reproduktion. Områden kan också beläggas med restriktioner för att undvika skador eller störningar på någon viss verksamhet som bedrivs där. Åtgärder som direkt hänger samman med det kommersiella fisket behandlas, i den utsträckning det är relevant för rapportens ändamål, i avsnittet om fiske. Fokus för detta avsnitt är de rättsliga förutsättningarna för att i den ekonomiska zonen inrätta skyddade områden för att skydda och bevara arter och deras livsmiljöer. Först ska emellertid något sägas om möjligheten att inrätta säkerhetszoner till skydd för verksamheter i den ekonomiska zonen.

Om en kuststat bedömer det som nödvändigt får den upprätta rimliga säkerhetszoner omkring konstgjorda öar samt kring anläggningar och konstruktioner som används för ekonomiska ändamål. I dessa zoner får staten vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerheten såväl för sjöfarten som för anläggningarna och konstruktionerna. Zonernas storlek ska stå i rimlig relation till anläggningarnas och konstruktionernas beskaffenhet och funktion. De får generellt inte överstiga ett avstånd av 500 meter från anläggningarnas eller konstruktionernas ytterkant och får heller inte störa användningen av farleder av vikt för den internationella sjöfarten. Säkerhetszoner som har upprättats i enlighet med internationella regelverket ska respekteras av alla fartyg (havsrättskonventionen, artikel 60).

I den internationella rätten finns regler om skydd av värdefulla naturområden och biologisk mångfald i ett stort antal rättsliga instrument. Här ska bara kort nämnas de viktigaste regelverken för skyddet av områden och biologisk mångfald med relevans för Sveriges ekonomiska zon.³⁸ På en övergripande nivå bör nämnas 1992 års konvention om biologisk mångfald³⁹ som etablerar grundläggande krav och skapar ett globalt ramverk för arbetet med bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald, bl.a. genom inrättande av ett system av skyddade områden eller områden där särskilda åtgärder behöver vidtas för att bevara biologisk mångfald (artikel 8). Partskonferensen antog 1995 ett särskilt handlingsprogram kallat Jakartamandatet om bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald i havs- och kustområden (beslut II/10).

Havsrättskonventionen innehåller regler om skydd av den marina miljön som innebär att stater, efter vad som är lämpligt, ska vidta alla nödvändiga åtgärder som är förenliga med konventionen för att förhindra,

³⁸ För en utförligare redogörelse för internationella och EU-regler på området, se vår tidigare rapport i SOU 2008:48, s. 441-531, särskilt s. 484-490.

³⁹ SÖ 1993:77.

begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön från alla slags källor. Något uttryckligt krav på, eller hänvisning till, skydd av utpekade naturområden finns inte. De åtgärder som vidtas ska dock innefatta sådana åtgärder som är nödvändiga för att skydda och bevara sällsynta och känsliga ekosystem samt lokaler för arter och andra marina organismer som är på tillbakagång, hotade eller utrotningshotade (artikel 194). Kuststater har även en skyldighet att, med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga fakta, vidta lämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder för att säkerställa att de levande tillgångarnas fortbestånd i den ekonomiska zonen inte äventyras genom överexploatering (artikel 61). Denna bestämmelse tar sikte på de kommersiellt utnyttjade bestånden av marina arter men kan även få effekt på andra arter som tillhör samma ekosystem.

På regional nivå förpliktar Östersjökonventionen parterna att var för sig och gemensamt vidta alla lämpliga åtgärder avseende Östersjöområdet för att bevara orörda miljöer och den biologiska mångfalden samt för att skydda ekologiska processer. Ett antal rekommendationer antagna av HELCOM har direkt bäring på skydd av områden och ekosystem i Östersjön. Särskilt väsentlig är rekommendationen om ett system av skyddade kust- och havsområden i Östersjöområdet från år 1994 (rek. 15/5). Även OSPAR-konventionen har numera regler om att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att skydda och bevara havsområdets ekosystem och biologiska mångfald samt, när så är praktiskt möjligt, återställa områden som utsatts för skadlig påverkan. Parterna har även antagit en rekommendation om ett nätverk av skyddade marina områden (rek. 2003/3).

Inom EU är de viktigaste regelverken för skydd av arter och deras livsmiljöer direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (fågel-skyddsdirektivet) och direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet). Dessa två rättsakter etablerar tillsammans det system av skyddade områden som betecknas Natura 2000. Att livsmiljödirektivet kan medföra en skyldighet för medlemsstaterna att utpeka skyddsområden i den ekonomiska zonen inom ramen för Natura 2000 står klart sedan EU-domstolen konstaterat att direktivet ska tillämpas i zonen (mål C-6/04, para. 117).

Under förhandlingarna som ledde till antagandet av havsrättskonventionen mötte idén om särskilda skyddade områden betydande motstånd, främst på grund av den befarade effekten på fiske och sjöfart. Det är fortfarande en delvis kontroversiell fråga i vilken utsträckning havsrättskonventionen medger inrättande av marina skyddsområden utanför territorialhavet men utvecklingen går otvivelaktigt mot att fler och fler stater inrättar sådana områden. I praktiken är dock inte den relevanta frågan om skyddade områden får inrättas eller inte utan vilka och hur långtgående restriktioner som får införas för sådana områden. Att ett område är "skyddat" har ingen fast och entydig innebörd. Vilken typ

av skydd som kan uppnås måste därför analyseras utifrån en funktionell syn på skydd av områden och de kompetenser som tillkommer en kuststat i detta avseende.

Det är viktigt att notera att den grundläggande skyldigheten att vidta alla med havsrättskonventionen förenliga nödvändiga åtgärder för att förhindra förorening av den marina miljön, inklusive åtgärder som är nödvändiga för att skydda sällsynta och känsliga ekosystem och lokaler för arter och andra marina organismer som är på tillbakagång, eller är hotade, inte är geografiskt begränsad. Staterna ska således vidta nödvändiga åtgärder, inom de ramar som den internationella rätten uppställer, i alla områden där de utövar relevant jurisdiktion. Inrättandet av särskilda skyddsområden är ofta en effektiv åtgärd för att bevara hotade arter i den marina miljön. Det bör också kunna betraktas som en nödvändig åtgärd i många situationer där inga rimliga alternativ finns för att uppnå det önskade skyddet.

Som framgått i tidigare avsnitt åtnjuter kuststater suveräna rättigheter avseende utforskande, utnyttjande, bevarande och förvaltande av levande och icke-levande naturtillgångar i den ekonomiska zonen. Det gäller såväl naturtillgångar i vattnet som på havsbotten och i dess underlag. Kuststater är därför i princip oförhindrade att inskränka rätten att utnyttja dessa tillgångar i den ekonomiska zonen, t.ex. genom att förbjuda eller strikt reglera fisket i utpekade områden. Motsvarande gäller för utvinning av olja, gas, grus och mineraler (mer om detta i avsnittet om utvinning av olja, gas, mineraler och grus). Eftersom även verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av den ekonomiska zonen faller under kuststaternas suveräna rättigheter kan de t.ex. strikt reglera eller helt förbjuda uppförandet eller användningen av vind- eller vågkraftverk. Detta behandlas närmare i avsnittet om vindkraft och vågkraft. Över andra verksamheter som innefattar uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner i den ekonomiska zonen utövar kuststater jurisdiktion. Även om jurisdiktion är ett något svagare begrepp än suveräna rättigheter och indikerar att kuststatens kompetens kan inskränkas i vissa avseenden innebär även detta i princip en rätt att utpeka områden där vissa verksamheter är förbjudna eller strikt reglerade (havsrättskonventionen, artikel 56).

Kuststater har alltså långtgående möjligheter enligt havsrätten att skydda områden, t.ex. genom att där förbjuda eller strängt begränsa rätten att utnyttja levande och icke-levande naturtillgångar samt att uppföra olika typer av tekniska installationer. När det gäller de levande naturresurserna måste man emellertid i Sveriges fall beakta att EU-medlemskapet innebär en omfattande inskränkning av möjligheten att fatta beslut som har att göra med det kommersiella fisket. Det regleras i

stället inom ramen för unionens gemensamma fiskeripolitik vilken beskrivs närmare i avsnittet om fiske.

Andra stater och deras medborgare åtnjuter emellertid några få men mycket väsentliga rättigheter i den ekonomiska zonen vilka inte kan inskränkas i någon större utsträckning ens för begränsade områden. Förutom överflygning, som är av liten betydelse här, rör det sig om rätt till sjöfart samt till utläggande av undervattenskablar och rörledningar. Vad gäller rörledningar har dock kuststater rätt att påverka deras närmare sträckning med hänvisning bl.a. till skyddet av den marina miljön. Denna rätt kan t.ex. användas för att undvika läggande av sådana ledningar i eller i omedelbar närhet av skyddade områden. Någon motsvarande rätt för undervattenskablar finns inte (havsrättskonventionen, artikel 79). Dessa frågor behandlas närmare i avsnittet om rörledningar och kablar. Den mest betydelsefulla inskränkningen av kuststatens kompetens i detta avseende gäller emellertid sjöfarten. Frågan om i vilken utsträckning det är möjligt att begränsa rätten till sjöfart i den ekonomiska zonen behandlas närmare i avsnittet om sjöfart.

Att Östersjön sedan 2004 klassas som ett särskilt känsligt havsområde, så kallat PSSA, innebär i sig inte att kuststaterna får utökade rättigheter att vidta åtgärder som inskränker rätten till sjöfart. I samband med PSSA-klassningen beslutade IMO emellertid om ett antal relaterade skyddsåtgärder (associated protection measures, APMs). Dessa innebär inrättande respektive utökande av trafiksepareringssystem för fartygstrafiken i vissa områden. I södra Östersjön inrättades också två områden som ska undvikas av alla fartyg med ett tonnage på 500 eller mer (Areas to be Avoided, AtbA). Sverige och de övriga Östersjöstater som tog initiativ till PSSA-klassningen hade önskat tvingande AtbA:er men IMO beslutade endast om rekommenderade sådana. Det är inte tillåtet att söka framtvinga efterlevnad av AtbA:er som endast är rekommenderade. Det bör finnas förutsättningar att i framtiden få igenom ytterligare APMs eller, eventuellt, att få de existerande omvandlade till tvingande åtgärder.⁴⁰

Utöver unionens gemensamma fiskeripolitik bör inte EU-rätten innebära några betydande inskränkningar av medlemsstaternas möjligheter att skydda områden i den ekonomiska zonen. Tvärtom kan EU:s livsmiljödirektiv, som noterats ovan, medföra en skyldighet för medlemsstaterna att utpeka skyddsområden i den ekonomiska zonen. Att t.ex. förbjuda användningen av en viss produkt eller införsel av exemplar av en viss art kan i och för sig strida mot grundprincipen om varors fria rörlighet inom unionen (FEUF, artikel 34). Se t.ex. EU-domstolens dom i fallet Ditlev Bluhme avseende förbud för införsel av drottningar och gult honungsbi till Läsö⁴¹. Sådana restriktioner bör dock normalt kunna

⁴⁰ Se vidare om PSSA i vår tidigare rapport i SOU 2008:48, s. 441–531, särskilt s. 480–481.

⁴¹ Mål C-67/97, REG 1998, s. I-08033.

rättfärdigas om det kan visas att de är nödvändiga för att uppnå ett miljö- eller hälsoskyddsändamål av någon betydelse (FEUF, artikel 36 samt EU-domstolens praxis).

Havsrättskonventionen, inklusive dess regler om rätten till sjöfart, utgör inget hinder för stater att ingå specifika överenskommelser om skyddet av den marina miljön som blir tillämpliga mellan parterna till sådana överenskommelser. Bestämmelserna om skyddade områden i t.ex. Östersjö- och OSPAR-konventionerna liksom de beslut som fattas inom ramarna för dessa överenskommelser gäller alltså mellan parterna till dessa konventioner även i den utsträckning de går längre än havsrättskonventionens regler avseende t.ex. skydd av områden. Detta förutsätter dock att överenskommelserna inte berör någon bestämmelse varifrån en avvikelse är oförenlig med ett effektivt genomförande av havsrättskonventionens mål och syften. De får inte heller påverka tillämpningen av havsrättskonventionens grundläggande principer eller inskränka de rättigheter som tillkommer andra parter till havsrättskonventionen (artikel 237 och 311). Detta innebär även att EU, på grundval av de fördrag medlemsstaterna ingått, kan besluta om mer långtgående skyddsåtgärder för värdefulla områden så länge dessa inte strider mot havsrättskonventionens grundprinciper. Det är emellertid viktigt att betona att rättigheter och skyldigheter som tillkommer en medlemsstat enligt EU-rätten inte ger staten några särskilda befogenheter att inskränka tredje länders och deras medborgares rättigheter enligt den internationella rätten, inklusive havsrätten.

Sammanfattningsvis har kuststater goda möjligheter att inrätta skyddade områden i den ekonomiska zonen där de förbjuder eller strikt begränsar utnyttjandet av naturtillgångarna, de levande såväl som de icke-levande. För Sveriges del faller emellertid regleringen av det kommersiella fisket, och därmed relaterade bevarandeåtgärder, huvudsakligen under EU:s kompetens. Lika långtgående möjligheter finns att begränsa kommersiella verksamheter som gas- och oljeutvinning eller uppförande av vind- och vågkraftverk. Även uppförande och användning av andra anläggningar och konstruktioner samt av konstgjorda öar kan begränsas eller förbjudas av kuststaten. Utläggning av kablar och rörledningar kan inte generellt förbjudas men rörledningars sträckning kan styras så att de, när det är miljömässigt motiverat, hålls utanför skyddade områden. Sjöfarten är det betydelsefulla område där kuststater har minst möjlighet att införa begränsningar som går utöver etablerade internationella standarder. Detta behandlas närmare i avsnittet om sjöfart.

Koldioxidlagring (CCS)

Avskiljning och lagring av koldioxid, vanligen benämnt CCS efter teknikens engelska namn Carbon Capture and Storage, tillämpas i kommersiell skala endast på ett fåtal platser i världen. Tekniken har dock pekats ut av bland andra EU som en betydelsefull eller rent av oundgänglig del i arbetet med att begränsa den antropogena klimatpåverkan. Den har blivit föremål för både lagstiftningsåtgärder och omfattande ekonomiskt stöd från EU.

Kortfattat består CCS av tre moment. Det första är avskiljning av koldioxid, i första hand i samband med förbränning vid stora industriella anläggningar. Därefter följer transport av koldioxiden till en lämplig lagringsplats. På grund av de stora volymer som behöver hanteras för att det ska ha någon betydelse för klimatet är det främst aktuellt med transport genom rörledningar och/eller med fartyg. Lagring kan ske i olika typer av geologiska formationer, bl.a. i saltvattenakviferer. Lagring i formationer under havsbotten kan vara attraktivt på grund av förekomsten av lämpliga geologiska strukturer men även därför att säkerhets- och acceptansfrågor kan vara något enklare att hantera där jämfört med vid lagring på land.

Lagring av koldioxid under havsbotten har varit omgärdad av ett antal rättsliga frågetecken, främst med avseende på förenligheten med internationella regler om dumpning samt med EU:s regelverk för hantering av avfall. Genom förändringar av OPSPAR-konventionen och 1996 års protokoll till Londonkonventionen om dumpning⁴² samt av EU:s avfallsregler har de främsta rättsliga hindren för sådan lagring i Europa undanröjts. EU har genom direktiv 2009/31/EG, vanligen kallat CCS-direktivet, etablerat ett särskilt regelverk för CCS med fokus främst på lagringsfasen. Direktivet är tillämpligt på geologisk lagring av koldioxid inom medlemsstaternas territorier, i deras ekonomiska zoner och på deras kontinentalsocklar.

Av havsrättskonventionen följer att kuststater i den ekonomiska zonen har suveräna rättigheter avseende alla verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning, vilket lagring av koldioxid normalt bör betraktas som. Om lagring i ett visst fall inte skulle anses vara en sådan verksamhet kan den ändå falla under kuststatens suveräna rättigheter om de geologiska strukturer som utnyttjas betraktas som en naturtillgång. Kuststaten åtnjuter nämligen suveräna rättigheter över utforskande och utnyttjande, bevarande och förvaltande av levande såväl som icke-levande naturtillgångar på havsbotten och i dess underlag i den ekonomiska zonen (havsrättskonventionen, artikel 56).

⁴² SÖ 2000:48.

Att t.ex. en lämplig lagringsplats i form av en saltvattenakvifer ska betraktas som en naturtillgång är inte självklart men goda argument kan anföras för en sådan tolkning. Det rör sig om en naturligt förekommande företeelse som kan utnyttjas för en för människan viktig funktion. Denna funktion kan på sikt mycket väl komma att ses som en integrerad del av hanteringen av fossila kolväten såsom olja och kol. Att de geologiska strukturer som innehåller sådana kolväten i utvinningsbara mängder anses hårbärgera en naturtillgång är klart. Att motsvarande utrymme som kan hårbärgera den koldioxid som uppkommer vid utnyttjande av denna tillgång – och som därmed möjliggör nyttjande av fossila kolväten utan allvarliga miljökonsekvenser – också kan betraktas som en naturtillgång framstår som logiskt.

Även om geologiska formationer lämpliga för lagring av koldioxid inte betraktas som en naturtillgång i havsrättslig mening har kuststen jurisdiktion över uppförande och användning av anläggningar och konstruktioner inom den ekonomiska zonen. Man har även exklusiv rätt att bemyndiga och reglera borrningar i kontinentalsockeln (havsrättskonventionen, artikel 56 respektive 81). Som berörts tidigare är regelverket om den ekonomiska zonen och det om kontinentalsockeln parallellt lämpliga på verksamheter som berör havsbotten i den ekonomiska zonen. Utan borrning eller användning av tekniska konstruktioner kan någon geologisk lagring av koldioxid knappast komma till stånd, varför kuststaten under alla omständigheter i praktiken har kompetens att reglera sådan lagring i den ekonomiska zonen, oberoende av hur själva lagringsplatsen kategoriseras rättsligt. Det bör i detta sammanhang påpekas att lagring av koldioxid direkt i havet är förbjudet enligt såväl OSPAR-konventionen som CCS-direktivet (OSPAR Decision 2007/1 respektive CCS-direktivet, artikel 2).

Viktigt är emellertid att andra staters och deras medborgares rätt att använda den ekonomiska zonen, främst för sjöfart och utläggande av kablar och rörledningar, respekteras vid kuststatens utnyttjande av området för t.ex. lagring av koldioxid. Angående kuststatens möjlighet att reglera sjöfart respektive läggande av kablar och rörledningar i zonen se vidare avsnitten om dessa verksamheter.

CCS-direktivet garanterar medlemsstaterna rätten att själva bestämma vilka områden som kan komma i fråga för koldioxidlagring. Det inbegriper en rätt att inte alls tillåta lagring i vissa delar av eller på hela territoriet (CCS-direktivet, artikel 4). Denna rätt garanteras bara uttryckligen för respektive medlemsstats territorium. Eftersom direktivet som sådant är tillämpligt i den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln och eftersom det inte föreskriver någon ordning enligt vilken någon annan än enskilda medlemsstater skulle ha rätt att fatta beslut om lagring i dessa områden är den enda rimliga slutsatsen att medlemsstaterna

har rätt att besluta om lagring i den ekonomiska zonen, inklusive en rätt att inte alls tillåta sådan lagring eller att bara tillåta den inom vissa utpekade områden. Detta gäller åtminstone i den ekonomiska zonen eftersom kuststater, i enlighet med havsrättskonventionen, har full beslutanderätt över lagringsaktiviteter där. På kontinentalsockeln utanför den ekonomiska zonen är det inte lika entydigt att kuststaten enligt internationell rätt fullt ut kan reglera sådan verksamhet. Man behöver där skilja på kuststaters EU-rättsliga kompetens respektive deras folkrättsliga. Den folkrättsliga regleringen av lagring i kontinentalsockeln utanför den ekonomiska zonen – som är beroende av huruvida lämpliga geologiska formationer betraktats som en naturtillgång eller inte – faller dock utanför syftet med denna rapport. Det är också, av geografiska skäl, av begränsad praktisk betydelse för svenskt vidkommande.

Såväl undersökningar av geologiska formationer under havet, genom t.ex. borrhning, injektionstester och liknande åtgärder, för att bedöma deras lämplighet som lagringsplatser, som faktisk lagring kräver tillstånd i det enskilda fallet från den berörda medlemsstaten (CCS-direktivet, artiklarna 5 och 6). Ett visst mått av samordning kan åstadkommas genom att EU-kommissionen har rätt att yttra sig över förslag till lagringstillstånd som behörig nationell myndighet har upprättat. Medlemsstaten är inte bunden av kommissionens yttrande men måste motivera eventuella avvikelser från det (artikel 10).

Planerad lagring av mindre än 100 kiloton koldioxid för forskning och utveckling eller provning av nya produkter och processer är inte föremål för tillståndsplikt enligt direktivet (artikel 2). Inget hindrar dock en medlemsstat från att kräva tillstånd även för sådan lagring. Detta eftersom direktivet baseras på artikel 175 i EG fördraget (motsvaras sedan 1 december 2009 av artikel 192 FEUF), dvs. den rättsliga grunden för EU:s miljöpolitik, och därmed inte hindrar medlemsstaterna från att vidta mer långtgående åtgärder till skydd för människors hälsa eller miljön på direktivets område.

Sammantaget innebär detta att Sverige, liksom andra stater, har rätt att peka ut områden inom sin ekonomiska zon, eller hela denna zon, som områden där koldioxid inte får lagras och där någon tillståndsprövning alltså inte kan bli aktuell. Det finns inte heller något hinder mot att peka ut områden som anses särskilt lämpade för koldioxidlagring och där förutsättningarna för att en ansökan om undersöknings- eller lagringstillstånd ska beviljas alltså är särskilt goda.

Så länge en medlemsstat inte har beslutat att lagring av koldioxid inte alls får ske på dess territorium eller i dess ekonomiska zon måste alla eventuella ansökningar om att bedriva undersökning eller lagring prövas på grundval av objektiva, offentliga och transparenta kriterier och möjligheten att söka tillstånd ska vara öppen för alla som förfogar över

den kapacitet som krävs (artikel 6). Det är alltså inte tillåtet för en medlemsstat att reservera möjligheten att få lagra koldioxid på territoriet eller i den ekonomiska zonen till att endast omfatta den egna statens medborgare eller företag.

När en lagringsplats väl har etablerats finns krav på att alla som har intresse av att utnyttja kapaciteten ska få möjlighet att göra så enligt icke-diskriminerande villkor. Härvid ska dock ett antal faktorer, inklusive verksamhetsutövarens egna behov, beaktas. Direktivets krav på detta område är mycket generellt formulerade och lämnar ett relativt stort utrymme för respektive stat att besluta närmare regler för detta (artikel 21).

Dessa regler hindrar emellertid inte användningen av planinstrument för att reglera utnyttjandet av den ekonomiska zonen för lagring av koldioxid så länge regeringen inte gör skillnad mellan inhemska och utländska aktörer.

Som konstaterats i tidigare avsnitt krävs det med stor sannolikhet en miljökonsekvensbedömning och samråd med berörda EU-stater enligt SEA-direktivet för planer som anger förutsättningar för kommande tillstånd till geologisk lagring av koldioxid i den ekonomiska zonen. Det kan även bli aktuellt att tillämpa motsvarande förfaranden enligt SEA-protokollet till Esbo-konventionen i relation till det protokollets parter även om lagring av koldioxid inte är specifikt utpekad i protokollet.

Utvinning av olja, gas, mineraler och grus

Som ovan noterats har kuststater, enligt Havsrättskonvention, suveräna rättigheter avseende utforskande, utnyttjande, bevarande och förvaltande av levande och icke-levande naturtillgångar i den ekonomiska zonen. Det gäller såväl naturtillgångar i vattnet som på havsbotten och i dess underlag (havsrättskonventionen, artikel 56). En exklusiv rätt att utforska och utnyttja naturtillgångar i havsbotten utanför territorialhavet och minst så långt ut som den ekonomiska zonen sträcker sig följer även av reglerna om kontinentalsockeln (artikel 77). Detta innebär att kuststaten är oförhindrad att begränsa och reglera utvinning av såväl kolväten som mineraler och grus eller sand på havsbotten och under densamma. Av detta följer att en kuststat också kan reglera detta utnyttjande genom tillämpning av planinstrument avseende verksamheter i den ekonomiska zonen.

Utvinning av kolväten är föremål för särskild reglering på EU-nivå i form av direktiv 94/22/EG. Detta garanterar varje medlemsstat rätten att fastställa de områden inom sitt territorium som ska göras tillgängliga för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten (artikel 2). Direktivets huvudsakliga syfte är att säkerställa att det inte

förekommer någon diskriminering mellan fysiska eller juridiska personer vad gäller möjligheten att ansöka om och beviljas tillstånd till prospektering samt undersökning och utvinning. Det ställer vissa krav på utformningen av de geografiska områden för vilka tillstånd utfärdas. Om det område för vilket ett tillstånd ger någon den exklusiva rätten att prospektera, undersöka eller utvinna kolväten inte är resultatet av en tidigare geometrisk uppdelning av territoriet, ska varje områdes yta bestäms på ett sådant sätt att den inte är större än den yta som behövs för att utöva verksamheterna på bästa möjliga sätt ur teknisk och ekonomisk synvinkel (artikel 4). Även om lämpliga områdets storlek kan behöva beaktas, innebär detta på intet sätt ett hinder för medlemsstaterna att utöva sin suveräna rätt över utvinningen av kolväten, bl.a. genom planinstrument som utpekar områden där kolväten får eller inte får utvinnas eller områden som anses särskilt lämpade för sådan utvinning.

Vad gäller Östersjön finns en rekommendation från HELCOM (rek. 18/2) om offshore-verksamheter vilken bl.a. innebär att undersöknings- och utvinningsaktiviteter inte ska få förekomma i områden som ingår i det system av skyddade kust- och havsområden i Östersjöområdet som upprättats i enlighet med HELCOMS rekommendation 15/5 från år 1994. Dessa områden betecknas ofta BSPA efter engelskans Baltic Sea Protected Areas. Det bör i sammanhanget också noteras att den svenska regeringen år 2009 avlog en ansökan om förlängning av ett undersökningstillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln avseende undersökning av förekomster av bl.a. olja och gas i ett område öster och sydöst om Gotland. Tidigare gällande tillstånd var förenat med rätt till utvinning om kommersiellt utvinningsbara fyndigheter skulle påträffas. Regeringen hänvisade till den prekära situationen för miljön i Östersjön och fann att den oljeutvinning som skulle kunna följa av ansökan om provborrning inte är förenlig med skyddet av Östersjöns miljö. Mot den bakgrunden fann man att inte heller tillstånd till provborrning och undersökning som förberedelse för eventuell utvinning borde tillåtas. Regeringens beslut blev föremål för rättsprövning och befanns inte strida mot någon rättsregel (RÅ 2009 not. 164). Ett regeringsbeslut har inte samma prejudicerande verkan som ett beslut av en överordnad domstol men ger en tydlig indikation om den rådande politiska avvägningen mellan intresset av eventuell utvinning av olja och gas i Östersjön och skyddet av områdets marina miljö.

Kuststater har även en generell skyldighet att anta lagar och andra författningar för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening av den marina miljön, som uppstår på grund av eller i samband med verksamheter på havsbotten under deras jurisdiktion. Sådana författningar och åtgärder får inte ha mindre verkan än internationella accepterade regler, normer

och rekommenderade tillämpningar och förfaranden (havsrättskonventionen, artikel 208).

Som konstaterats i tidigare avsnitt krävs det med stor sannolikhet en miljökonsekvensbedömning och samråd med berörda EU-stater enligt SEA-direktivet för planer som anger förutsättningar för kommande tillstånd till storskalig utvinning av olja eller gas i den ekonomiska zonen. Även SEA-protokollet till Esbo-konventionen uppställer, under vissa förutsättningar, krav på sådana förfaranden för planer som anger förutsättningarna för kommande tillstånd avseende utvinning av kolväten till havs. Intressant nog anger protokollet, till skillnad från direktivet, ingen gräns kopplad till utvinningens omfattning.

Vindkraft och vågkraft

Alla verksamheter som bedrivs för ekonomisk exploatering av den ekonomiska zonen faller under kuststatens suveräna rättigheter. Staten kan därmed besluta om och reglera uppförandet såväl som driften och användningen av anläggningar och konstruktioner som nyttjas för sådana verksamheter. Hit räknas bl.a. konstruktioner för framställning av energi från vatten, strömmar och vindar. Om det i något sammanhang skulle hävdas att t.ex. teknisk utprovning av vind- eller vågkraftverk inte utgör ekonomisk exploatering, faller den ändå under kuststatens kontroll eftersom verksamheten inbegriper uppförande och användning anläggningar eller tekniska konstruktioner och sådan verksamhet är föremål för kuststatens jurisdiktion (havsrättskonventionen, artikel 56). Utgångspunkten bör dock vara att all verksamhet som inbegriper eller syftar till utnyttjande av vind eller vågkraft för energiproduktion omfattas av kuststatens suveräna rättigheter.

Detta innebär att kuststaten i princip är oförhindrad att tillämpa nationella regler, t.ex. avseende planeringsinstrument, eventuella bygglovs- och miljöprövningar samt regler om prioriteringar mellan konkurrerande verksamheter, på uppförande och drift av vind- eller vågkraftverk. Det gäller i princip oberoende kraftverkens konstruktion – om de t.ex. är permanent förankrade i havsbotten med fundament eller mer tillfälligt med ankare eller dylikt – så länge de utnyttjar vattenområdet i den ekonomiska zonen.

Att kuststater i princip är oförhindrade att reglera användningen av den ekonomiska zonen för utvinning av energi, t.ex. genom vind- eller vågkraftverk, innebär inte att sådana kraftverk kan tillåtas var som helst och i vilken omfattning som helst. Konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner får inte upprättas där de kan hindra användningen av erkända farleder av väsentlig betydelse för den internationella sjöfarten. Hänsyn måste även i övrigt tas till andra staters och deras medborgares

rätt att nyttja den ekonomiska zonen för bl.a. sjöfart samt utläggande och underhåll av undervattenskablar och rörledningar. Här måste en avvägning göras mellan kuststatens intresse av att utnyttja ett visst område för t.ex. energiproduktion och den extra kostnad eller olägenhet som orsakas sjöfarten genom denna verksamhet. Betydelsen av rätten till fri sjöfart i den ekonomiska zonen utvecklas vidare i avsnittet om sjöfart. Vilka inskränkningar en kuststat får göra i rätten att lägga ut undervattenskablar och rörledningar behandlas närmare i avsnittet om sådana kablar och rörledningar.

Planer kan i detta sammanhang användas för att utpeka områden där vind- eller vågkraft inte får komma till stånd eller enbart får göra så med särskilda begränsningar men kan lika väl användas för positivt utpekande av områden vilka bedöms som lämpliga för vind- eller vågkraftsanläggningar. Den senare typen av utpekande är, med avseende på vindkraft, en av de centrala funktionerna hos det tyska systemet för marin planering.

Vattenbruk

Vattenbruk, eller akvakultur, omfattar odling av alla slags djur och växter i vatten. Vattenbruk som bedrivs i den ekonomiska zonen faller normalt under kuststatens suveräna rättigheter då det blir att betrakta som en form av ekonomiskt utnyttjande av zonen (havsrättskonventionen, artikel 56). Staten kan därmed reglera sådana verksamheter i nationell rätt, t.ex. genom planinstrument. Vid utövandet av denna rättighet måste kuststaten respektera andra staters och deras medborgares rätt att använda den ekonomiska zonen, främst för sjöfart och utläggande av kablar och rörledningar. Angående kuststatens möjlighet att reglera sjöfart respektive läggande av kablar och rörledningar i zonen se vidare avsnitten om dessa verksamheter. Viktigast är att vattenbruket måste organiseras på sådant sätt att det inte otillbörligt försvårar för sjöfarten.

Av praktiska skäl bedrivs vattenbruk vanligen i anslutning till kusten varför rätten att reglera sådan verksamhet i den ekonomiska zonen bör vara av mindre betydelse.

Dumpning

Dumpning får enligt havsrättskonventionen inte ske i den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln utan kuststatens uttryckliga förhandsgodkännande (artikel 210). Vad gäller Östersjön har parterna till Östersjökonventionen förbundit sig att, med vissa undantag, förbjuda all dumpning i Östersjöområdet. Undantagen gäller dumpning av mudder-

massor, vilket förutsätter att en behörig nationell myndighet utfärdat ett tillstånd i enlighet med bestämmelserna i konventionens bilaga V, samt dumping i situationer då människoliv hotas eller fartyg hotas att förstöras eller gå under (östersjökonventionen, artikel 11). I Västerhavet gäller enligt OSPAR-konventionen ett liknande förbud mot dumpning. Förutom muddermassor undantas där även inert material av naturligt ursprung i fast form samt fiskavfall från fiskindustrin (OSPAR-konventionen, bilaga II).

Dessa regler kan ses som regionala kompletteringar till den globala konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall (Londonkonventionen)⁴³ med tillhörande protokoll. Londonkonventionens regler är mer komplexa och mindre långtgående än de regionala konventionerna. 1996 års protokoll⁴⁴ skärper regelverket betydligt men medger fortfarande dumpning av bl.a. avloppsslam, fartyg och under vissa förutsättningar, skrymmande föremål av oskadligt material (1996 års protokoll, bilaga I). Flertalet kuststater i Sveriges närområde är emellertid inte parter till 1996 års protokoll. Det hade i maj 2010 totalt 37 parter. Bland dessa återfanns Danmark, Sverige och Tyskland, men inte övriga Östersjöstater, samt Norge.

Londonkonventionens regler hindrar emellertid inte kuststater från att, inom sina respektive ekonomiska zoner, tillämpa längre gående regler, t.ex. de som OSPAR- och Östersjökonventionerna föreskriver, eftersom kuststater har kompetens att reglera dumpning inom detta område [havsrättskonventionen, artikel 210 (5)]. Även MARPOL:s bilaga V med cirka 140 parter förbjuder kvittblivning av fast avfall till havs inom Östersjöområdet. Nationell lagstiftning får däremot inte innebära ett mindre effektivt skydd av den marina miljön mot dumpning än det som föreskrivs i internationella regler och standarder avseende dumpning (havsrättskonventionen, artikel 208).

Sammanfattningsvis har Sverige, liksom andra kuststater, långtgående möjligheter att reglera dumpning i hela eller delar av den ekonomiska zonen. Detta kan inkludera generella förbud mot dumpning, utom sådan som görs för att avvärja omedelbara hot mot människor och fartyg. Regelverket kan differentieras för olika delar av den ekonomiska zonen genom planinstrument. Skyddet av den marina miljön får dock inte i någon del vara lägre än vad som krävs av internationella normer vilket i Sveriges fall främst blir OSPAR- och Östersjökonventionerna eftersom de uppställer de mest långtgående reglerna på området.

⁴³ SÖ 1974:8.

⁴⁴ SÖ 2000:48.

Källor

- Acker, H., and Hodgson, S., *Legal Aspects of Maritime Spatial Planning*, Final Report to DG Maritime Affairs & Fisheries, October 2008
- Albrecht, J., "Guidelines for SEA in Marine Spatial Planning for the German Exclusive Economic Zone (EEZ) – with Special Consideration of Tiering Procedure for SEA and EIA", i Schmidt, M., m. fl. (red.) *Standards and Thresholds for Impact Assessment*, Springer, 2008, s. 157–170
- Barnes, R. & Metcalfe, D., "Current Legal Developments, The European Union: The Marine Strategy Framework Directive", 25, *The International Journal of Marine and Coastal Law* (2010), s. 81–91.
- Birnie, P. W., Boyle, A. E. & Redgwell, C., *International Law and the Environment*, 3 uppl., Oxford University Press, 2009
- Bogart, D., "Designation of marine protected areas in Belgium: A legal and ecological success?", 33 *Marine Policy* (2009), s. 878-886.
- Churchill, R., "The Impact of State Practice on the Jurisdictional Framework contained in the LOS Convention" i A., G. Oude Elferink (red) *Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention*, Brill, 2005, s. 91–143
- Churchill, R. R. & Lowe, A.V., *The law of the sea*, Manchester University Press, 1999
- Dotinga, H. & Oude Elferink, A., "Current Legal Development, The Netherlands: Establishment of a Contiguous Zone", 22, *The International Journal of Marine and Coastal Law* (2007), s. 317–330.
- Douvere, F., & Ehler, C., "New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning", 90 (1) *Journal of Environmental Management* (2009), s. 77–88
- Frank, V., *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007
- de Graaf, K., "Balancing Exploitation and Protection of the Dutch North Sea", i H, C. Bugge and C. Voigt, *Sustainable Development in International and National Law: What Did the Brundtland Report Do to Legal Thinking and Legal Development, and Where Can We Go from Here?*, Europa Law Publishing, 2008
- Juda, L., "The European Union and the Marine Strategy Framework Directive: Continuing the Development of European Ocean Use Management", 41 *Ocean Development & International Law* (2010), s. 34–54

- Koivurova, T., "A Note on the European Union's Integrated Maritime Policy", 40 *Ocean Development & International Law* (2009), s. 171–183.
- Koivurova, T. and Pölönen, I., "Transboundary Environmental Impact Assessment in the Case of the Baltic Sea Gas Pipeline", 25 (2) *The International Journal of Marine and Coastal Law* (2010), s. 151–181
- Langlet, D., "Safe Return to the Underground? The Role of International Law in Subsurface Storage of Carbon Dioxide", 18 (3) *Review of European Community and International Environmental Law* (2009), s. 286–303
- Langlet, D., "Europeisk reglering av koldioxidlagring: analys utifrån miljörettsliga aspekter", 1 *Nordisk Miljörettslig Tidskrift* (2009), s. 79–103
- Maes, F., "The international legal framework for marine spatial planning", 32 *Marine Policy* (2008), s. 797–810
- Mahmoudi, S., *EU:s miljö rätt*, 2 uppl., Norstedts Juridik AB, 2003.
- Mahmoudi, S., och Langlet, D., "Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön: Gällande internationella och europeiska regler", Bilaga 4 till SOU 2008:48, "En utvecklad havsmiljöförvaltning", s. 441–531.
- Markus, T., *European fisheries law: from promotion to management*, Europa Law Publishing, 2009
- Oral, N., "Integrated Coastal Zone Management and Marine Spatial Planning for Hydrocarbon Activities in the Black Sea", 23 *The International Journal of Marine and Coastal Law* (2008), s. 453–476.
- Ong, D., M., "Towards an International law for the Conservation of Offshore Hydrocarbon Resources within the Continental Shelf?" i D. Freestone, R. Barnes & D. M. Ong, *The law of the sea: progress and prospects*, Oxford University Press, 2006
- Scovazzi, T., "La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel", i B. Vukas & T.M. Susic, *International Law: New Actors, New Concepts – Continuing Dilemmas: Liber Amicorum Bozidar Bakotic*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- Sohn, L. B., m. fl., *The Law of the Sea in a Nutshell*, 2 uppl., West, 2010

Managing the Marine Mosaic: A Briefing on Marine Spatial Planning with an Ecosystem Approach

Författare Andrew Merrie,

i samarbete med fil. dr. Henrik Österblom och fil. dr Per Olsson,
Stockholm Resilience Centre, Stockholms universitet ¹

SECTION ONE: EXECUTIVE SUMMARY

Marine Spatial Planning (MSP) is increasingly perceived as a needed approach to address mounting pressures from multiple sectors (overfishing, introduced species, coastal development, materials extraction, oil discharges, land-based pollution, eutrophication and climate change & Ocean Acidification) while preserving, developing, protecting and using marine spaces. Experience shows that Marine Spatial Planning can be developed in to a powerful tool for resolving conflicts while using an ecosystem approach towards sustainable development.

MSP aims to provide a mechanism for a strategic and integrated plan-based approach for Marine management that makes it possible to look at the “bigger picture” and to manage current and potential conflicting uses, the cumulative effects of human activities, and Marine protection. (Douvere 2008).

Marine Spatial Planning is not a panacea, but it offers a valuable solutions framework for making the ecosystem approach operational. In the absence of MSP a number of negative consequences for marine governance can and often, occur, i.e.:

- A spatial and temporal overlap of human activities and their objectives, causing conflicts between users, and between users and environmental objectives
- A lack of connection between authorities responsible for individual activities or environmental objectives

¹ The author would like to thank the following for the generous contribution of their expertise and knowledge: Charles Ehler, Dr Frank Maes, Dr Paul Gilliland, Dr Jon Day, Professor Hugh Possingham, Jens Enemark, Dr Elliott Norse, Dr Larry Crowder, Dr Kevin St. Martin, Mr Ole Vestergaard, Ben Halpern, Wesley Flannery, Hermann Backer, Johnny Reker, Jan Ekebom, Thomas Kirk Sorensen, Dr Erik Olsen, Riku Varjopuro, Dr Elizabeth M. Santo and Åsa Andersson.

- A lack of connection between offshore activities and resource use and onshore communities that are dependent on those activities and the use of marine resources
- A lack of conservation of biologically and ecologically sensitive marine areas
- A lack of investment certainty for marine developers and users of ocean resources *(Douvere 2008)*

MSP can potentially address these shortcomings by resulting in the following benefits:

- A holistic approach that addresses social, economic, and environmental objectives
- Better integration of Marine objectives (both between policies and between different planning levels)
- A more strategic and proactive approach that delivers long-term benefits
- Greater certainty for developers and thus reductions in commercial risk and the net regulatory burden
- A more efficient and accountable licensing system
- Reduced conflicts and a more equitable situation both across and within different sectors
- Reduced risk of Marine activities damaging Marine ecosystems, including through improved consideration of cumulative effects
- More informed and rational site selection for development or conservation
- Improved capacity to plan for new and changing activities, including emerging technologies
- More efficient use of available Marine space and resources
- Broad framework within which to understand and maximise the value of other measures such as Marine protected areas

(Gilliland & Laffoley 2008)

Marine Spatial Planning is increasingly implemented as a result of developments at the International, EU and regional levels. The EU Marine Strategy Framework Directive (MSFD) will demand actions from Sweden on MSP, in which MSP is being highlighted as a key tool for marine governance. In order to achieve the 'good environmental status' as defined in the MSFD and ensure the long-term structure and function of marine ecosystems, Sweden has an ambition to manage its marine areas with an ecosystem approach, which has been defined as;

The comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of Marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of goods and services and maintenance of ecosystem integrity” (*Douvere 2008*)

The four central ecosystem principles that should be incorporated to preserve ecosystem structure and function, and thus human wellbeing are:

- Maintain Native Species Diversity
- Maintain habitat diversity and heterogeneity
- Maintain populations of key species
- Maintain connectivity

(*Halpern et al 2010*).

These principles will contribute to sustaining ecosystem resilience, and thereby improve the capacity of the ecosystem to account for changes, uncertainty and surprise, as well as increasing its capacity to account for demands from social systems.

Already today, many countries in Europe and around the world are advancing MSP. Sweden risks falling behind or being beholden to EU directives on MSP if it does not develop its own strategy. Existing MSP initiatives have made impressive advances and can provide valuable information for an analogous Swedish process. Most of the existing initiatives also have significant weaknesses, including a failure to include key sectors (e.g., fishing), insufficient stakeholder involvement, equivocating marine reserves with sustainable development, letting a single national priority determine the entire planning process and, design of plans without a legal mandate, resulting in problems with compliance. Many of the plans were visionary despite existing shortcomings. The Netherlands, for example, charted out likely impacts from climate change for the entire course of the plan and designed their MSP process to assist in mitigating those effects. Germany allocated 40 % of their entire EEZ as marine reserves and the state of Massachusetts developed a public-private partnership and made strong efforts to understand cumulative impacts and ecological coherence in their planning process. These and other existing processes is elaborated in detail in the following report, with an aim to provide inspiration for a Swedish process of MSP.

Suggested ways forward

On the basis of an analysis of identified relevant examples of MSP in practice, consultation with experts and a thorough literature review, the following have been identified as suggested ways forward for Sweden and MSP.

Sweden should take a leading role in developing integrated MSP with an ecosystem approach

Sweden should move beyond creating marine reserves and strive for ecological coherence by accounting for ecological boundaries and doing so in collaboration with neighbouring countries. Sweden is well equipped for such an initiative, as the country has a relevant high scientific and administrative capacity, e.g., with its new integrated marine agency

Sweden should benefit from its culture of consensus when developing MSP

Sweden has a long tradition of dialogue and decentralisation that should be used and expanded on to secure a transparent and legitimate MSP process. The national expertise in Marine Protected Area planning, coastal development and existing positive relationship with fisheries and other sectors should lead to process that includes stakeholders from the fishing, energy, and shipping sectors as well as engages coastal communities in reimagining the use of the sea and its future development. MSP must not just account for the now but the future in terms of environmental, social, technological and economic changes, including the unexpected and uncertain.

Sweden should aim for making the Baltic Sea a unique pilot area for MSP of a Large Marine Ecosystem

Sweden should become a role model for MSP in Europe and beyond by ensuring that they account for social and economic sustainability as well as that of the environment. They should do this while standing strong on not equating Marine Spatial Planning with Marine Development that simply takes all the concepts (good and not so good) from industrial terrestrial planning and applies them in a marine context. MSP will almost certainly be unsuccessful if it is seen as either a tool solely of conservation or industry. Finding this middle way will be difficult but potentially highly successful.

Sweden could consider developing a science-policy-practice platform to address MSP

A consistent and long-term adaptive planning process requires institutional capacity. Potentially, such capacity can be established by building a collaboration platform, potentially similar to the IPCC or IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) that would bring together the best and the brightest in marine science, policy and practice, to work towards integrating the excellent work on MSP that has already been done and communicate it with one voice.

SECTION TWO: AN INTRODUCTION TO MARINE SPATIAL PLANNING AND THE ECOSYSTEM APPROACH

The dogmas of the quiet past are inadequate to the stormy present. The occasion is piled high with difficulty, and we must rise -- with the occasion. As our case is new, so we must think anew, and act anew. We must disenthrall ourselves, and then we shall save our oceans (country).

*Abraham Lincoln, December 1, 1862
Lincoln's Second Annual Message to Congress*

Marine Spatial Planning

Marine Spatial Planning (MSP) is increasingly perceived as a constructive approach for managing marine areas that is very much needed as we face mounting pressures from different directions as we are called to preserve, develop, protect and use the ocean simultaneously. Urgent, complex and interacting challenges require integrated solutions. The recent catastrophe of the Deepwater Horizon Oil Spill, now confirmed as one of the largest man-made environmental disasters in human history, is a clear demonstration of the interdependencies between onshore and offshore activities and, of the oceans as an interconnected, three dimensional mosaic. As the spill continues to destroy Marine life, habitats, tourism revenues and recreational and commercial fishing grounds, we are faced with the stark reality of the ocean as a complex social-ecological system. No longer can the ocean be treated as a homogenous space that can be used by any and all as they wish. Marine Spatial Planning has emerged as a powerful tool for understanding and managing the multiple use demands put on the oceans, resolving conflicts while following a trajectory of

sustainable development through the articulation and implementation of an ecosystem approach.

Despite the current attempts to implement MSP and signals towards a shift to a new paradigm of oceans Governance, European marine areas face a number of interacting threats. The cumulative impact of these threats, if not proactively managed in an integrated, future focused and sustainable way could continue to degrade the European marine landscape. Some of the key threats facing the oceans in Europe and globally are:

- Overfishing
- Alien species introductions
- Unchecked Coastal and Port development
- Unsustainable sand and gravel extraction
- Oil and hazardous substance discharges and spills;
- Land-based pollution
- Eutrophication and;
- The effects of climate change and ocean acidification

(Juda 2007)

Thus, pressures are mounting and human impacts interact and affect each other in complex ways. The planning of marine space through marine spatial planning is an agreed way forward but of course it is no panacea as shall be seen from the persistent ocean governance challenges and environmental problems that persist even in the presence of an integrated sea-use management system implemented through the MSP toolkit.

Focus Box One: The range of uses in a typical Marine area that would be a come under the umbrella of MSP. (*Source:* Interim Framework for Effective Coastal and Marine Spatial Planning, Interagency Ocean Policy Task Force, 2009):

- Aquaculture (fish, shellfish, and seaweed farming)
- Commerce and Transportation (e.g. cargo and cruise ships, tankers, and ferries)
- Commercial Fishing
- Environmental/Conservation (e.g., marine sanctuaries, reserves, national parks, and wildlife refuges)
- Marine Heritage and Archaeology
- Mining (e.g., sand and gravel extraction)
- Oil and Gas Exploration and Development
- Ports and Harbours
- Recreational Fishing

- Renewable Energy (e.g., wind, wave, tidal, current, and thermal)
- Other Recreation (e.g., boating, beach access, swimming, nature and whale watching, and diving)
- Scientific Research and Exploration
- Security, Emergency Response, and Military Readiness Activities
- Tourism
- Traditional Hunting, Fishing, and Gathering

The Ecosystem Approach

MSP can act as a tool for implementing and operationalising the ecosystem approach. The 12 principles of the Ecosystem Approach were developed and adopted as part of the Convention on Biological Diversity (CBD).

...a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way

Convention on Biological Diversity, 1992

The 12 principles of the ecosystem approach as put forward in the CBD are as follows:

<i>Principle One</i>	The objectives of management of land, water and living resources are a matter of societal choice
<i>Principle Two</i>	Management should be decentralised to the lowest appropriate level
<i>Principle Three</i>	Ecosystem managers should consider the effects (actual or potential) of their activities on adjacent and other ecosystems
<i>Principle Four</i>	Recognising potential gains from management, there is usually a need to understand and manage the ecosystem in an economic context. Any such ecosystem management programme should: (a) Reduce those market distortions that adversely affect biological diversity; (b) Align incentives to promote biodiversity conservation and sustainable use; (c) Internalise costs and benefits in the given ecosystem to the extent feasible.
<i>Principle Five</i>	Conservation of ecosystem structure and functioning, in order to maintain ecosystem services, should be a

	priority target of the ecosystem approach
<i>Principle Six</i>	Ecosystems must be managed within the limits of their functioning
<i>Principle Seven</i>	The ecosystem approach should be undertaken at the appropriate spatial and temporal scales
<i>Principle Eight</i>	Recognising the varying temporal scales and lag-effects that characterise ecosystem processes, objectives for ecosystem management should be set for the long term
<i>Principle Nine</i>	Management must recognise that change is inevitable
<i>Principle Ten</i>	The ecosystem approach should seek the appropriate balance between, and integration of, conservation and use of biological diversity
<i>Principle Eleven</i>	The ecosystem approach should consider all forms of relevant information, including scientific and indigenous and local knowledge, innovations and practices
<i>Principle Twelve</i>	The ecosystem approach should involve all relevant sectors of society and scientific disciplines

Drawing on these 12 Principles; HELCOM and OSPAR have defined the ecosystem approach with respect to the use of the sea as:

The comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of Marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of goods and services and maintenance of ecosystem integrity

(Cited in Douvere 2008)

The other key document that has been instrumental in the adoption of the ecosystem approach is the Millennium Ecosystem assessment. This document clearly defined the concept of ecosystem services and placed humans squarely within and very much dependent on, the goods and services provided by ecosystems.

Implementation of the ecosystem approach is still confined to a relatively small number of high profile cases. A review of application of the ecosystem approach conducted in 2007 recognised that a number of barriers still exist to the use of the approach summarised in the report as:

- Ineffective stakeholder participation in planning and management
- Limited understanding of what the approach seeks to achieve
- The lack of capacity for decentralised and integrated management
- Insufficient institutional cooperation and capacity

- The lack of dedicated organisations able to support delivery of the ecosystem approach
- The overriding influence of perverse incentives
- Conflicting political priorities, including those that arise when a more holistic approach to planning is adopted.

Douvere (2008) explicitly advocates MSP as a spatially and temporally aware tool that is able to make the ecosystem approach tangible and workable.

What often occurs in marine social-ecological systems in the absence of MSP is...

1. A spatial and temporal overlap of human activities and their objectives, causing conflicts (user–user and user–environment conflicts) in the coastal and marine environment.
2. A lack of connection between the various authorities responsible for individual activities or the protection and management of the environment as a whole.
3. A lack of connection between offshore activities and resource use and onshore communities that are dependent on them.
4. A lack of conservation of biologically and ecologically sensitive marine areas.
5. A lack of investment certainty for marine developers and users of ocean resources

In Contrast, Marine Spatial Planning...

1. Addresses the heterogeneity of Marine ecosystems in a practical manner; MSP takes into account that some things only occur in certain places.
2. Focuses on influencing the behaviour of humans and their activities over time
3. Provides a management framework for new and previously inaccessible scientific information
4. Makes conflicts and compatibilities among human uses visible and therefore tangible
5. Guides single-sector management towards integrative decision-making

Source: (Douvere 2008)

Douvere (2007) strengthens the above with the following point:

The place-based characteristics of ecosystems, natural resources, and human activities affecting them, increases the need to look at the “system” from a spatial and temporal perspective and implies that all

policies and management strategies (e.g., fisheries management, Marine transportation management, and Marine protected area management) directed toward influencing human use of ecosystems and their resources will inherently have a spatial and temporal dimension.

The focus of the ecosystem approach and MSP as a tool of that approach is on managing places. A place-based approach (Morita et al 2007) is already quite advanced in Europe with a number of policy developments. The Water Framework Directive and the Habitats Directive as recognise that certain things only happen in certain places and need to be managed as such. Extending this place-based approach to oceans are managed is a logical next step.

Defining Marine Spatial Planning:

A number of definitions of MSP can be identified. For the purposes of this report, we use the following definition from Douvere (2008);

In its broadest sense, MSP is about; Analyzing and allocating parts of three-dimensional Marine spaces to specific uses, to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through the political process.

She expands this definition with the following:

MSP aims to provide a mechanism for a strategic and integrated plan-based approach for Marine management that makes it possible to look at the “bigger picture” and to manage current and potential conflicting uses, the cumulative effects of human activities, and Marine protection.

Marine Spatial Planning is not the same as Ocean Zoning. Comprehensive Ocean Zoning, as defined by Young et al (2010) is a way of applying MSP to specific places. Zoning therefore can be seen as a further implementation tool of Marine Spatial Planning, a means to plan the ocean. It should not be seen as a competing concept and should be seen within the larger context of Marine Spatial Planning which is a toolkit for implementing the ecosystem approach. Ocean Zoning will be expanded on in the focus box below.

Focus Box: Balance Project (2010) Approach to Ocean Zoning

Zoning is a key component of Marine Spatial Planning and can be a highly effective way of dividing ocean space to account for multiple uses, while minimising conflict and addressing ecological coherence. Best practice from around the world, as pioneered in the Great Barrier Reef, indicates that zoning is most effective when it is done via objective rather than by activity (Day 2008). Zoning by activity can lead to rigidity in a Marine Spatial Plan that is not able to account for new uses of the sea or unexpected activities that could not have been foreseen. The Balance Project team (Reker et al 2010) recommends the creation of four zoning areas that each have specific objectives which enables any activity in the zone that meets the objective of the zone. Each zone would have an associated management plan that would determine how to address uses assigned to a particular zone and how to implement overarching targets and objectives.

The Balance Project team advised that zoning must occur at three different levels; The Regional Sea Level, the National Level and the Local level. The regional sea level is necessary as it gets to the inherently trans-boundary nature of human uses and interests, maritime activities and, environmental and socioeconomic pressures.

The four zones for Marine Spatial Planning identified in the Balance Project (2010) Synthesis Report are:

1. *The General Use Zone:* This is the least restrictive of the zones and it allows all human activities or sea use excepting those prohibited by law. Some activities however in this area would require permits and/or the completion of an Environmental Impact Assessment. The largest area is designated as a General Use Zone.
2. *The Targeted Management Zone:* This is applied for where use must be restricted further. Within this zone, overlapping human activities or sea use may occur. Many Natura2000 sites fit into the targeted management zone, as well as areas with restrictions of some activities, i.e. in this zone, it may be possible to conduct all methods of fishing activity that is not bottom trawling. In addition, temporal fishing closures would be designated to this zone.
3. *The Exclusive Use Zone:* This is the second most restrictive zone and it accounts for the extent of the marine area reserved exclusively for a single use. Some human activities such as research

or recreational activities could occur in this zone without permission, as long as there is no conflict with the main purpose of the zone. An example of the types of activities that might occur in these zones are; renewable energy sites, aquaculture facilities, pipelines /cables, or marine aggregate extraction.

4. *The Restricted Access Zone:* This zone has a similar purpose to the Exclusive Use Zone but access is highly restricted. The key objective is to provide sufficient protection of a specific area i.e. a vulnerable shipwreck, unique ecological habitat or a military exercise area.

Using Zoning as a component of Maritime Spatial Planning will require careful consideration of all relevant information and making a clear assessment of all the current and potential uses of a given area as well as the current impacts on a particular area. An example raised in the Balance project Synthesis report (2010) was the use of shallow sand banks;

“The energy sector might have a target for energy from off shore installations requiring a certain amount of space, fisheries might want to protect a certain amount of spawning grounds to secure commercial fish stocks, marine aggregates sector might need a certain amount of sand and gravel, and nature conservation might be legally required to protect 20–60 % of existing sandbanks....All of these needs must be known prioritised and fed into the zone selection process along with information about the total space or amount of the resource.”

SECTION THREE: MAKING THE CASE FOR AND KEY DRIVERS OF MSP

The Potential Benefits and ‘added value’ of Marine spatial planning

A number of significant benefits justify comprehensive MSP over traditional sectoral and fragmented approaches to marine area management. According to Gililand & Laffoley (2008), MSP can provide:

- A holistic approach that addresses social, economic, and environmental objectives and so helps to achieve sustainable development
- Better integration of Marine objectives (both between policies and between different planning levels)
- A more strategic and proactive approach that delivers long-term benefits
- Greater certainty for developers and thus reductions in commercial risk and the net regulatory burden
- A more efficient and accountable licensing system
- Reduced conflicts and a more equitable situation both across and within different industry sectors in the Marine area
- Reduced risk of Marine activities damaging Marine ecosystems, including through improved consideration of cumulative effects
- More informed and rational site selection for development or conservation
- Improved capacity to plan for new and changing activities, including emerging technologies
- More efficient use of available Marine space and resources
- Broad framework within which to understand and maximise the value of other measures such as Marine protected areas
- More strategic and cost-effective information management

In addition, Ehler (2008) highlights the following ecological benefits:

- Support for an ecosystem approach by seeking to ensure that economic and social objectives respect environmental limits.
- Identification and establishment of areas of biological or ecological importance or sensitivity, and reduction of risk of conflict with human activities.
- Opportunity for biodiversity commitments to be at heart of MSP and management
- Provision of a context for a representative network of Marine protected areas

Ehler (2008) also puts forward the following potential administrative benefits of MSP:

- Improvement in the speed, quality, accountability, and transparency of decision-making and better regulation.
- Improvement and reduction of the cost of information collection, storage, and retrieval.
- Opportunity to assess a combination of multiple objectives and balance benefits and costs of management measures in a particular Marine area.
- Evolution of the management approach for Marine areas from regulation and control to planning and implementation.
- Provision of a focus for stakeholder involvement.
- Potential improvement in the quality and availability of information for scoping and environmental assessments, including information with which to evaluate cumulative effects.

Policy drivers of Marine Spatial Planning with an Ecosystem Approach in Europe:

Within Europe, the Marine Spatial Planning policy context is becoming more complex with various countries, intergovernmental organisations, non-governmental organisations, research institutes and other collaborative policy-making institutions presenting plans, writing reports and developing procedures, directives and policies on Marine Spatial Planning at local, National, International and Regional level. This section is an attempt to present a coherent picture of these interacting initiatives.

International Frameworks & Initiatives:

- The UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) –The overall legal framework for ocean activities and thus the use of marine space
- Chapter 17 of Agenda 21 of the 1992 UN Conference on Environment and Development (UNCED) – Contains a programme of action for integrated management and sustainable development of coastal areas and marine environmental protection
- The Millennium Ecosystem Assessment – Defined the relationship between humans and ecosystems through the definition and assessment of ecosystem services
- The Convention on Biological Diversity – formally endorsed the ecosystem approach to management
- The 2002 World Summit on Sustainable Development (WSSD), encouraged the application of the ecosystem approach to marine

management, particularly in relation to sustainable management of fishery resources, integrated coastal area management to maintain productivity and biodiversity, and the establishment of marine protected areas and networks.

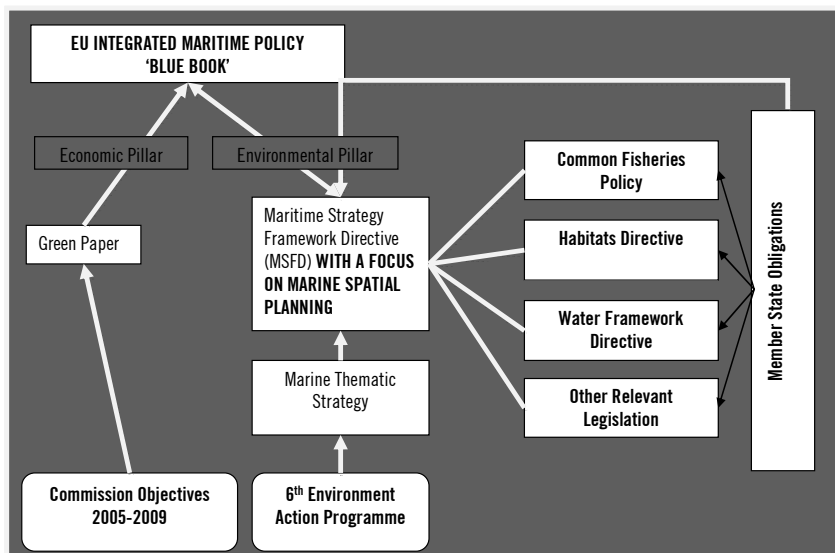
- UNESCO IOC Marine Spatial Planning Initiative – Best practice, user guide, case studies and knowledge sharing on Marine Spatial Planning.
- UNEP – Marine and Coastal Ecosystems Work Programme; Focus on maintaining marine ecosystems and their services for human wellbeing

Source: Marine Spatial Planning in the Nordic Region (2009)

EU Framework

The EU process with respect to Marine Spatial Planning is complex. The diagram below, adapted from De Santo (2010) connects different developments within the EU that are central to moving forward on MSP within Europe:

Figure 1 Development of recent EU marine legislation



Source: Adapted from De Santo (2010).

Regional Frameworks and Science-Based MSP Initiatives

There are a number of developments within Europe that are influencing policy-making and knowledge on MSP. This includes initiatives funded by the EU such as the Balance Project through to engagement in MSP by

Regional Sea Commissions HELCOM and OSPAR, policy platforms such as VASAB as well as engagement by purely scientific organisations such as ICES. For a detailed list of these initiatives, their objectives and the current status of the initiative, please refer to the first appendix in *section 7.1*

Environmental drivers of Marine Spatial Planning with an Ecosystem Approach

Annex 1 of the EU Maritime Strategy Framework Directive's (MSFD) lays out 11 targets for achieving 'Good Environmental Status'. Any MSP project should strive to align with these 11 targets while ensuring the overarching goal of protecting underlying structure, function and health of the marine ecosystem to ensure human wellbeing and societal development now and in the future (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Alignment with the MSFD targets is also important for policy coherence and to avoid developing MSP policy in contravention of EU directives and policy direction on MSP. The 11 Targets are:

1. Biological diversity is maintained. The quality and occurrence of habitats and the distribution and abundance of species are in line with prevailing physiographic, geographic and climatic conditions.
2. Non-indigenous species introduced by human activities are at levels that do not adversely alter the ecosystems.
3. Populations of all commercially exploited fish and shellfish are within safe biological limits, exhibiting a population age and size distribution that is indicative of a healthy stock.
4. All elements of the marine food webs, to the extent that they are known, occur at normal abundance and diversity and levels capable of ensuring the long-term abundance of the species and the retention of their full reproductive capacity.
5. Human-induced eutrophication is minimised, especially adverse effects thereof, such as losses in biodiversity, ecosystem degradation, harmful algae blooms and oxygen deficiency in bottom waters.
6. Sea-floor integrity is at a level that ensures that the structure and functions of the ecosystems are safeguarded and benthic ecosystems, in particular, are not adversely affected.
7. Permanent alteration of hydrographical conditions does not adversely affect marine ecosystems.
8. Concentrations of contaminants are at levels not giving rise to pollution effects.
9. Contaminants in fish and other seafood for human consumption do not exceed levels established by Community legislation or other relevant standards.

10. Properties and quantities of marine litter do not cause harm to the coastal and marine environment.
11. Introduction of energy, including underwater noise, is at levels that do not adversely affect the marine environment.

Source: Annex 1, Marine Strategy Framework Directive (2008)

Achieving these 11 qualitative targets of Good Environmental Status will be a challenge. MSP has the potential to provide part of the solution to addressing all 11 targets due to its comprehensive and integrative nature but it is by no means a complete solution as it will have difficulty with the following:

- Land-based sources of pollution and eutrophication
- Dumping and littering in international waters and the waters of neighbouring countries
- Historic impacts that have accumulated over time, i.e. contaminants in fish and seafood for human consumption
- Maintaining biodiversity and trophic food webs while limiting the impact of invasive species where ecological interactions and population dynamics cross jurisdictional boundaries.
- Climate change related impacts are largely outside the capacity of MSP except under certain limited circumstances

The next section will go into more detail on ecological principles that should be incorporated into an MSP process in aid of fulfilling the spirit and action of the ecosystem approach and achieving the EU's good environmental status targets for marine areas.

SECTION FOUR: CORE SCIENTIFIC CONCEPTS AND ECOLOGICAL PRINCIPLES

If the biota, in the course of aeons, has built something we like but do not understand, then who but a fool would discard seemingly useless parts? To keep every cog and wheel is the first precaution of intelligent tinkering.

Aldo Leopold, American Conservationist, 1966

Key Ecological Principles

As ecosystem-based-management has evolved, a large number of ecological principles and elements have been put forward as representing the key considerations that Marine Spatial Planners should incorporate.

Many of these principles were difficult to operationalise and understand in an implementation context. Further, these principles were often not consistent with each other. Many Marine spatial planning efforts in Europe and elsewhere have purported to be ecosystem-based or incorporate ecosystem principles but the final plans have fallen short of integrating an ecologically coherent skeleton that will assure sustainable development i.e. in the Netherlands and in Germany.

Marine reserves as part of the Natura 2000 networks are important but the inclusion of marine reserves in an MSP plan does not satisfy the requirements of ecosystem-based MSP.

Foley et al (2010) have synthesised diverse work and developed a set of ecological principles that can be used to guide Marine Spatial Planning;

1. Maintain native species diversity:

Maintaining or restoring species diversity, composition, and functional redundancy (e.g. the degree to which multiple species perform similar ecological functions) is essential for sustaining productive and resilient ecosystems (Foley et al 2010).

More diverse assemblages support greater ecosystem function and in turn, also provide more ecosystem services. (Foley et al 2010)

2. Maintain habitat diversity and heterogeneity:

Just as maintaining a variety of species can better sustain functioning ecosystems, maintaining habitat diversity – the number of different habitat types within a given area – is a crucially important component of healthy marine ecosystems. (Foley et al 2010). Also crucial as part of this overarching ecological principle is maintaining habitat heterogeneity - the spatial arrangement and relationships among habitat patches across the seascape. Habitat heterogeneity influences connectivity among habitats and facilitates the successful movement of individuals among multiple habitats throughout their lifetime (Foley et al 2010). Not all habitats are equal and it will be necessary to prioritise particular habitats that are key to the continuing healthy functioning of the marine ecosystem.

In most ecosystems, increased species diversity is positively correlated with increased habitat diversity. Thus, maintaining high habitat diversity and heterogeneity is an important and useful proxy for maintaining species diversity at multiple spatial scales (Foley et al 2010).

3. *Maintain Key Species:*

The dynamics of marine ecosystems are often driven by a few key species that have disproportionately strong effects on community structure and function. These key species are essential to marine ecosystem functioning, and fluctuations in their populations can drive high levels of variability in community structure and function. (Source: Foley et al 2010). The idea of key or keystone species is supported by the concept of Foundation groups or species. These provide the template from which most additional species interactions and dynamics emerge by creating habitat and refuge for large numbers of other species.

To further clarify, foundation groups or species are dominant structure-forming organisms that create productive and complex habitats including; mangroves, sea-grass beds, salt marshes, oyster beds and kelp forests. These foundation groups enhance biodiversity through their supporting role (Foley et al 2010).

4. *Connectivity:*

Connectivity can be seen as ‘the ability of species and ecological resources and processes to move through landscapes, not only in the terrestrial domain, but also in aquatic domains and between the two.’ (Lindenmayer et al. 2008). Connectivity is considered to be important at both local and seascape scales because of its ‘replenishment and restocking’ function. For example, in coral reefs natural connectivity between marine areas allows areas that possess higher biodiversity and are refuges to replenish and repair through the movement of larvae into areas that have been damaged either through natural disturbances and/or human perturbations. In an ecosystem that is facing multiple and connected pressures connectivity is crucial for allowing species and ecological processes to move between healthy sections to assist in maintaining areas that are under stress. Connectivity can be multidimensional, complex and comprise small-scale patch connectivity that gradually builds up to provide connectivity within and between seascapes. The type of species being considered is important in determining connectivity. A planktonic larvae will require a very different connectivity environment than when considering marine megafauna or migratory species.

In addition to these four overarching ecological principles, Foley et al (2010) also highlight contextual factors that are crucial to consider as part of ecosystem-based Marine Spatial Planning. By Contextual factors, the authors refer to considering the specific circumstances of the marine area being considered as part of an MSP process. Ocean ecosystems are not

unchanging and as the human use of the ocean evolves, the nature of impacts changes and large-scale pressures manifest themselves i.e. climate change, it is necessary to consider not only such factors as biogeography and geomorphology (Foley et al 2010) but also;

...the type, distribution, frequency and intensity of existing and contemplated ocean uses must be considered when applying the above ecological principles to be able to achieve the operational goals of ecosystem-based MSP (Foley et al 2010)

Table 1: Synthesis of key ecological principles that should be incorporated as part of an ecosystem-based MSP process

<i>Principle</i>	<i>Important Features</i>	<i>Ecosystem Function(s) Supported</i>	<i>Considerations for Operationalising</i>
Maintain native species diversity	Species diversity and composition Genetic diversity Functional Redundancy	Productivity Resilience (resistance and recovery) Food web Stability Maintenance of species diversity	Ways of measuring diversity – species, genetic and functional Historic Baselines
Maintain habitat diversity and heterogeneity	Habitat representation Habitat arrangement Dynamic Habitats	Maintenance of species diversity Connectivity Shelter/refugia Productivity	Habitats in a range of environmental conditions Size of habitats Proximity of habitats Spatial arrangement of habitats Historic baselines
Maintain populations of key species	Keystone Foundation Basal Prey Top Predators	Species diversity Food web stability Resilience Ecosystem engineering	Age structure, dispersal, and population demographics Breeding and aggregation locations Migration routes Historic Baselines
Maintain connectivity	Population and species Persistence Flow of subsidies	Species diversity Metapopulation & meta-community dynamics	Scale of ecosystem Dispersal Distance (larval & adult) Oceanographic currents/features

Sours: Foley et al 2010.

The Resilience perspective on managing marine social-ecological systems

The ecological principles detailed above should be seen in the broader context of the resilience of social-ecological systems which can offer a number of insights that are worthy of consideration and that should be built into MSP with an ecosystem approach:

Ecosystem Services focus: Should have a focus on ensuring that an ecosystem delivers a diverse range of ecosystem services. The process of Ecosystem management will by necessity make tradeoffs between types of ecosystem services but needs to ensure that regulating (i.e. climate regulation) and supporting services (i.e. biomass production) in particular are enhanced.

Defined, measurable objectives (Suding & Hobbs 2009) for assessing ecological feedbacks (Hughes et al 2005). This does not preclude the necessity to be adaptive and alter over time as the reality 'on the ground' changes either due to human stresses or altered natural disturbance regimes.

Long-term: Must be characterized as an approach that is focused on the long-term and ongoing use of an ecosystem. Thus, it must balance the reality that humans will be 'in' the ecosystem and the need to preserve ecosystem function and process (Hughes et al 2005)

Adaptive/flexible: Must allow for uncertainty, allow local scale disturbances and be proactive in building ecological resilience through ensuring biodiversity that goes beyond simply abundance and species richness (McLeod et al 2009) and understands ecosystem function and structure.

Bridges between social and ecological components: must be holistic and integrated and able to facilitate ongoing stakeholder involvement. Ecosystem managers must act as bridge-builders and facilitators between all parties with a stake in the ecosystem (Hughes et al 2007)

Has to be genuinely ecological: ecosystem management must understand, preserve and nurture biotic-abiotic interactions as well as interactions between species including indirect interactions. This requires scientific knowledge as well as an imaginative approach to management (Foley et al 2010).

Considers ecological limits: Takes on board the fact that ecosystems have certain limits and tipping points that if crossed can lead to irreversible changes in the ecosystem which undermine its ability to deliver desirable ecosystem services. Management must be built around building and maintaining ecological resilience and applying the precautionary principle to ensure that such, often undetectable tipping points are not crossed (Hughes et al 2005).

Incorporates Local Ecological Knowledge: Use the knowledge and experience of the people living within or near the ecosystem to make better management decisions and support the 'biological legacy' of the ecosystem in terms of its ability to reorganize and thrive following a disturbance. Nurture both and learn both and incorporate the knowledge (Hughes et al 2005).

Must account for sustainability of both human and ecological systems

Cannot be a one-off solution or a rigid management plan; must be an iterative, experimental and open to change and challenge (Hughes et al, 2007)

An ecosystem approach must have openness about what an ecosystem is and how they will change due to global drivers such as climate change as well as all relevant cross-scale interactions. Ecosystems faced with global environmental pressures will change over time and ecosystem management must account for this.

Similarities and differences between terrestrial and marine ecosystems

Similarities between terrestrial and marine ecosystems

Both are complex-adaptive systems characterized by non-linear dynamics, high levels of uncertainty and are under pressure from human activities

Maintaining biological diversity particularly in terms of persistence under change and ensuring that biodiversity is representative in terrestrial areas is equally applicable when considering marine ecosystem management (Carr et al. 2003).

Within both terrestrial and aquatic ecosystems it is easier to get public support (and funding) for iconic species. Difficult to “sell” the complex biotic-abiotic interactions and the importance of protecting ecological processes and dynamics. The integration of the Ecosystem Approach under a broader focus on Marine Spatial Planning helps to overcome this difficulty.

Quite often, reserves are created on paper with no real understanding of ecological boundaries or the connections between the reserve area and the surrounding areas. This has occurred in a number of cases with marine management in Europe where networks of marine reserves exist on paper but may fail to achieve their sustainability objectives within the marine environment.

Differences between terrestrial and marine ecosystems:

Perhaps the most important difference between terrestrial and marine areas is the nature of property rights. In most countries, terrestrial areas are dominated by private property rights. Marine areas by contrast are considered to be a ‘commons’ over which the government has jurisdiction (Regional complications outside territorial waters in Europe notwithstanding). This presents both a challenge and an opportunity with respect to MSP.

Ways of managing biotic resources on land and sea can be vastly different. This relates to different biological and genetic considerations in terrestrial and marine ecosystems (Carr et al, 2003).

It is easier to observe impacts and conceptualize the problems facing terrestrial ecosystems than it is to do the same in marine ecosystems. Monitoring is also possibly easier in terrestrial ecosystems i.e. the use of GIS systems. Although, this is changing with new technologies for monitoring marine ecosystems and the human pressures on those systems. Further, reserve systems have been designed with 'terrestrial systems and species' in mind (Carr et al. 2003) and care must be taken not to apply a terrestrial blueprint to marine ecosystem management without accounting for the fact that marine systems are much more open when it comes to the spatial scale of species interactions.

The impacts of trophic cascades in marine ecosystems. The problems associated with 'fishing down the food web' and the substitutability of fish species for human consumption as food for farmed fish seems to be an issue most clearly associated with marine ecosystems.

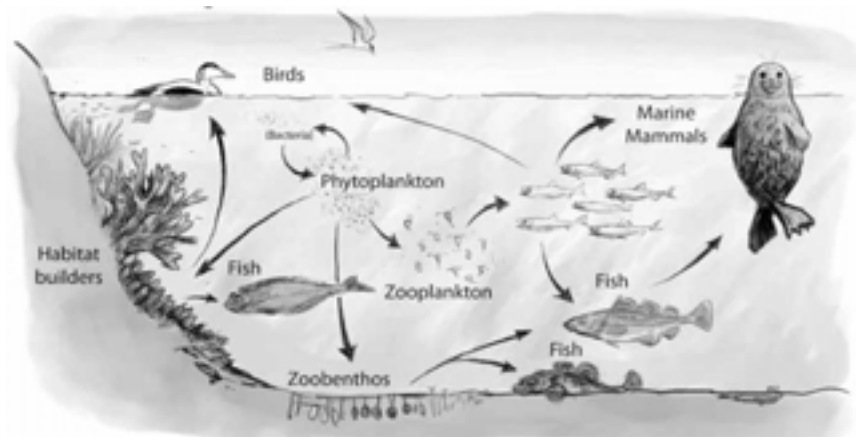
Ecosystem services in marine ecosystems are different than those in terrestrial ecosystems. Because terrestrial and marine ecosystems deliver different ecosystem services, the way in which they need to be managed and the consequences of degradation are different. In many terrestrial ecosystems human impacts and habitat destruction (i.e. deforestation) is widespread whereas in marine ecosystems it is more spatially focused (i.e. specific coral reefs) (Carr et al. 2003)

Different types of human pressures and drivers that must be considered. For example although climate change impacts terrestrial ecosystems and marine ecosystems it impacts them in very different ways. Ocean acidification is a climate change related consequence that affects aquatic ecosystems whereas changing precipitation patterns leading to droughts and floods impacts terrestrial ecosystems.

The overwhelming degree of urbanization in terrestrial environments and land use change is a driver of biodiversity decline in terrestrial ecosystems whereas coastal development and the increasing hunger for animal protein drives degradation and continues to put pressure on aquatic and coastal ecosystems.

There are differences in the movement of invasive species and diseases in marine and terrestrial environments.

Figure 2 **A Simplified Baltic Sea Marine Food Web**



Source: HELCOM Holistic Assessment Report (2010).

SECTION FIVE: LEARNING FROM OTHERS – CURRENT APPROACHES TO AND EXPERIENCES OF MSP

This section draws on a number of sources, including a literature review and expert interviews, to provide details about how MSP has been developed elsewhere in Europe and further afield. The first step is to provide an overall way of thinking about ecosystem-based MSP and then assess international efforts at designing and implementing an MSP process. Strengths and weaknesses will be highlighted that should be taken into account as Sweden develops its own approach to MSP.

The components and process of MSP

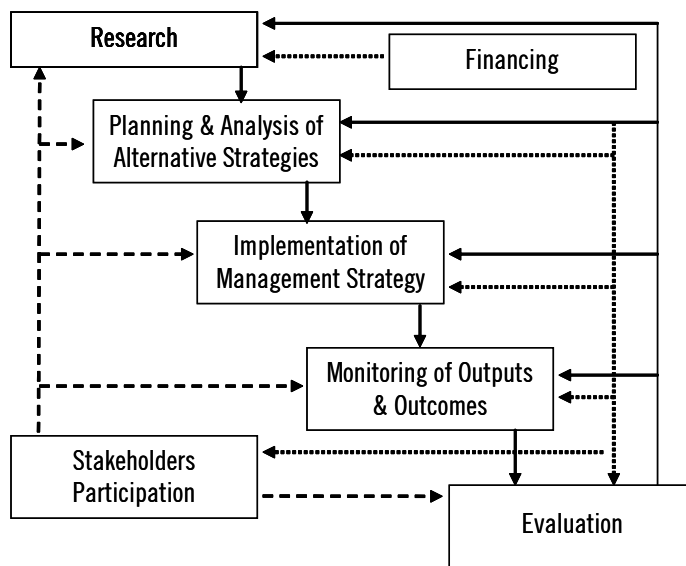
UNESCO has been at the forefront of developing an integrated process for defining MSP, putting it in context, communicating best practices and developing key ingredients in consultation with acknowledged experts. In the discussions undertaken with key individuals involved in MSP it is clear that the UNESCO work is widely respected and viewed as a key contribution. The key ingredients of MSP as identified by UNESCO and their collaborators are;

- **Ecosystem-based**, balancing ecological, economic, and social goals and objectives toward sustainable development

- **Integrated**, across sectors and agencies, and among levels of government
- **Place-based or area-based**
- **Adaptive**, capable of learning from experience
- **Strategic and anticipatory**, focused on the long-term
- **Participatory**, stakeholders actively involved in the process

UNESCO, under the International Oceanographic Commission Marine Spatial Planning Initiative have developed these principles into a comprehensive step by step guide to MSP which offers clear guidance on how to approach MSP in general. The steps are represented diagrammatically here via an iterative process flow chart:

Figure 3 Essential elements of a marine spatial management process



Source: Ehler & Douvère 2007.

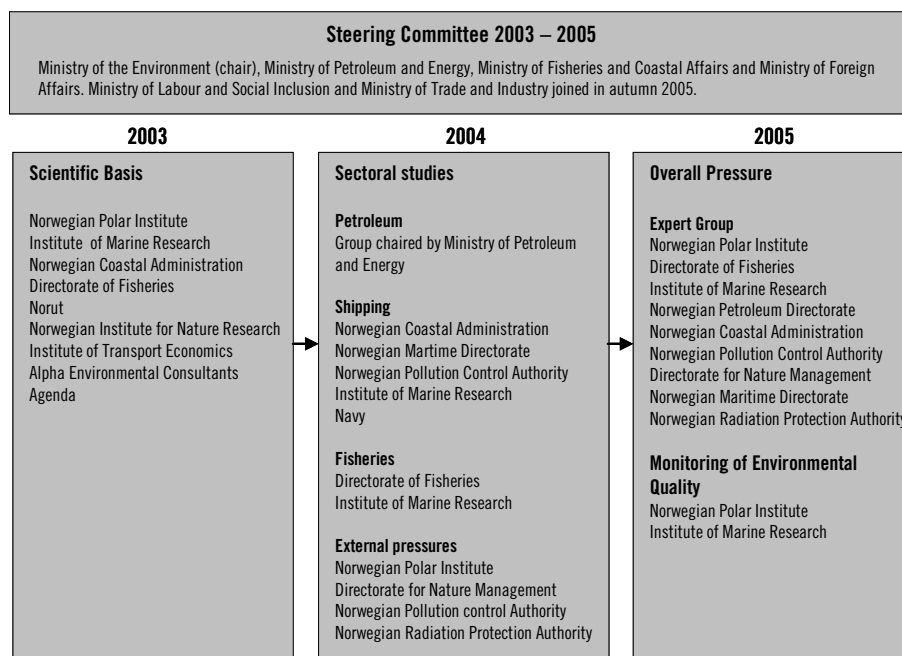
Some of the most important elements that are involved in MSP throughout the process will be assessed in more detail in the following subsections.

Structuring a cross-sectoral process

The following diagram shows the process and the institutions involved in the development of the Norwegian integrated management plan for the Barents Sea–Lofoten area. It is clear that a number of government

agencies collaborated in the process along with various other stakeholders. Ensuring that the planning process itself involves a number of different agencies collaborating together towards the same clearly defined end is consistently raised as being important for successful MSP. This was echoed by the experts interviewed for this report.

Figure 4 The Steering Committee and the organization of work on the scientific basis for management plans



Source: Norwegian Pollution Control Authority.

Goals, Objectives and Indicators

The Norwegian, Massachusetts and German Marine Spatial Planning frameworks have clear goals for their MSP processes but Douvère and Ehler (2010) take the view that these broad goals are not sufficiently linked to SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Bound) objectives with associated indicators that will allow progress to be tracked on the success or failure of the Marine Spatial Plan and allow for adaptive management measures. Douvère and Ehler (2010) draw on Belfore et al (2006) in laying out important characteristics for effective indicators:

Readily measurable on the time scales needed to support management, using existing instruments, monitoring programs and available analytical tools. They should have a well-established confidence limit, and their signal should be distinguishable from background noise;

Cost-effective: Indicators should be cost-effective since monitoring resources are usually limited;

Concrete: Indicators that are directly observable and measurable (rather than those reflecting abstract properties) are desirable because they are more readily interpretable and accepted by diverse stakeholder groups;

Interpretable: Indicators should reflect aspects of concern to stakeholders and their meaning should be understood by as wide a range of stakeholders as possible;

Grounded on scientific theory: Indicators should be based on well-accepted scientific theory, rather than on inadequately defined or poorly validated theoretical links;

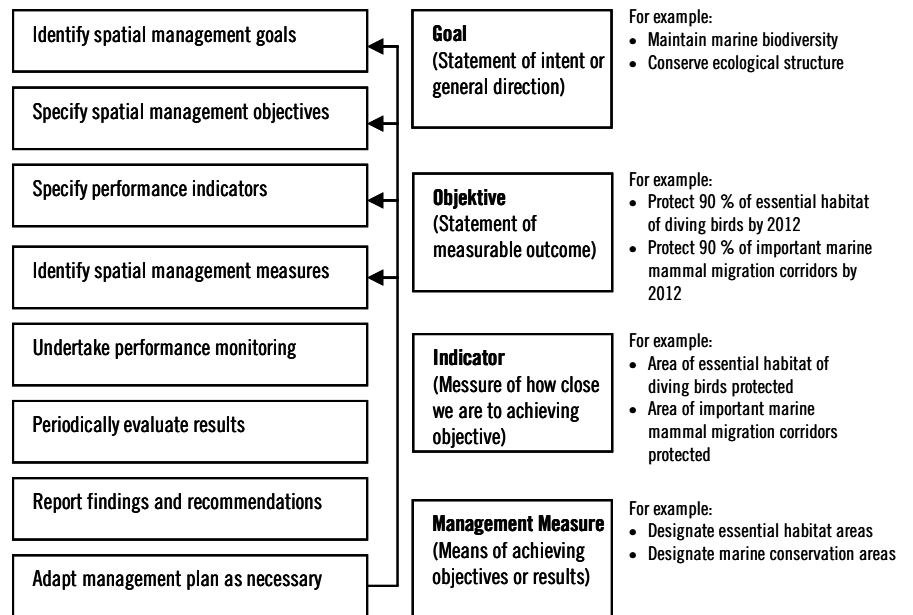
Sensitive: Indicators should be sensitive to changes in the aspects being monitoring. They should be able to detect trends or impacts regarding things that are monitored;

Responsive: Indicators should be able to measure the effects of management actions so as to provide rapid and reliable feedback on the consequences of management actions; and

Specific: Indicators should respond to the aspects they are intended to measure and have the ability to distinguish the effects of other factors from the observed responses.

They then present a diagrammatic representation of how goals, objectives, indicators and management measures should be linked in order to facilitate effective MSP:

Figure 5 The figure on the left from Day (2008) cited in Douvere & Ehler (2010) shows the eight key steps for measuring performance of Marine Spatial Planning. The figure to the right (Douvere & Ehler 2010) shows the connections among goals, objectives, and indicators for MSP.



Management measures for implementing MSP

Once goals, objectives and indicators are determined it is possible to put in place a number of linked management measures. The following are drawn from Douvere and Ehler (2010) and are examples of temporal and spatial measures that can be implemented through MSP. Douvere and Ehler (2010) specify that these are management measures that; 'Specify where in space and in time human activities can occur in marine areas or zones:

- Specification of areas or zones for specific activities, e.g., commercial fishing, indigenous fishing and hunting, oil and gas development, sand extraction, marine transportation, cables and pipelines, military operations—all of the time
- Specification of areas or zones closed to specific activities, e.g., commercial fishing, oil and gas development, sand extraction, cables and pipelines—all of the time

- Specification of areas or zones open for specific activities, e.g., commercial fishing, oil and gas development, sand extraction, cruise ships,
- military operations—during specific times
- Specification of areas or zones closed to specific activities, e.g., commercial fishing, oil and gas development, sand and gravel extraction, cruise
- ships—during specific times, e.g., seasonal limitations on oil development operations
- Specification of areas or zones closed to all development—all of the time, e.g., strictly protected areas, research areas, no-take, no impact areas
- Specification of areas or zones open to all development—all of the time, e.g., multiple use areas
- Designation of security zones, precautionary areas, safety zones, rights-of-way
- Designation of critical habitat, environmentally or ecologically sensitive areas, e.g., marine mammal feeding area, fish spawning area
- Designation of a Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)
- Limiting activities in areas adjacent to cultural, spiritual, and archaeological sites
- Special protection measures for areas of the high seas

The use of geospatial technology for Marine Spatial Planning

Geospatial technology is necessary for coming up with plausible starting points for negotiation in terms of the underlying network of Marine Reserves overlaid with space allocations for multiple users, environmental impacts and suggestions for minimising conflicts and addressing cumulative environmental impacts. These outputs however should be seen as the starting point for refinement and not the final marine spatial plan that can be implemented. It is important not to place too much reliance on the technology; the stakeholder process is just as important.

Related to the above point, MARXAN and related technologies can be an extremely important part of the stakeholder engagement process. This ability has been enhanced with the development of User Interfaces which make the geospatial software accessible and understandable by stakeholders. <<http://www.uq.edu.au/marxan/>>

The stakeholder process for planning an ecologically coherent network of Marine Reserves in California used Marine Map which is a decision support tool geared towards participatory Marine Spatial Planning and is designed to enhance the ability to minimise conflicts while ensuring that Stakeholders themselves can use the tool and understand how it works

and generate innovative options and while striking compromises, understanding alternate points of view and leveraging unforeseen complementarities. <<http://marinemap.org/>>

More generally, an extensive set of tools have been developed for use in advancing Ecosystem Based Management, many of which are relevant to Marine Spatial Planning; <<http://www.ebmttools.org/>>

Challenges associated with Geospatial technology for Marine Spatial Planning

In order for it to be effective, a lot of data is required. This is particularly the case in MARXAN with Zones which must compare each zoning type against each biodiversity measure and then also, the cost of reducing or stopping a particular activity. Not enough data will largely invalidate or make the output unusable.

When following an ecologically coherent approach one needs to decide preference for the clustering of zones, i.e. you don't want to put a heavy use zone next to marine reserves; need to account for connectivity and buffer zones and other complexities..

Collecting socio-economic data is essential in order for the spatial planning software to be able to generate comprehensive outputs that more or less approximate a set of preferred options. This data can be difficult but should be given just as much priority as the collection of hydrographical or bio-geographical data.

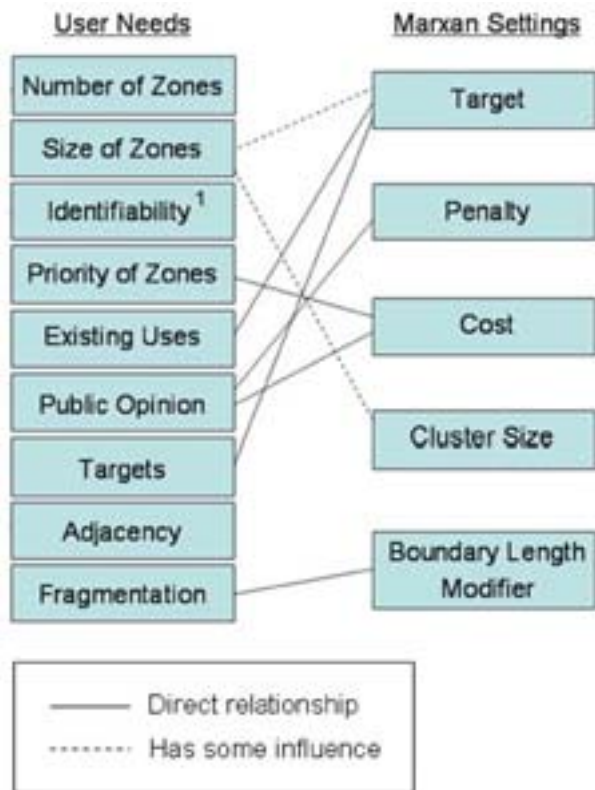
Building connectivity into Geospatial planning software is difficult. It is important to ask; Connectivity of what to what? Different species have different types and therefore optimising connectivity for one species may prove detrimental to another. I.e. Optimising connectivity for whales or seals may not be the best option for molluscs or zooplankton.

It is important when using Geospatial technology to understand the spatial location intensity of a given activity and then link that to clearly defined conservation objectives. Failing to do so means that one is unlikely to achieve conservation objectives or succeed in addressing conflict between sea users.

In the case of MARXAN, it is purely spatial; it does not model dynamics of for example, fish populations. There are dynamic modelling software packages available including Eco-SpaCE, Ecosim & Ecopath but these, like MARXAN with Zones, require excellent data to be truly effective. Just like the Marine Spatial Planning process in general, it is important to be flexible and adaptive when it comes to the use of Geospatial technology.

Figure 6 The functionality of Marxan compared with user needs for zoning; its strengths and limitations

Source: Loos & Canessa 2010.



¹ The ability of users to identify zone boundaries

Stakeholder Engagement in MSP

Stakeholders are essential to any MSP process with an ecosystem approach. Stakeholder analysis is useful for:

- Better understanding of the complexity of the ecosystem;
- Understanding of the human influence on the ecosystem and its management;
- Examining the compatibility and/or (potential) conflicts of multiple use objectives;
- Identifying, predicting and resolving areas of conflict;

- Discovering existing patterns of interaction

(Source: Ramirez cited in Vierros, M., Douvere, F., & Arico, S. 2006)

Stakeholders can be classified into four 'communities' (Pomeroy cited in Vierros, M., Douvere, F., & Arico, S. 2006)

1. Resource users (for example: fishers, oil and gas exploiters, etc.);
2. Government stakeholders (international, national, regional, local);
3. Other stakeholders (civil society members, equipment builders, business people, users/consumers, etc.)
4. Change agents (non-governmental organizations (NGOs), academic and research institutions, development agencies, donors etc.)

When considering the role of a particular stakeholder and determining their importance vis a vis another in terms of MSP, the following criteria may be helpful. Depending on the scoring across these criteria, Stakeholders can be categorised as primary, secondary or tertiary:

- Existing rights to marine and coastal resources;
- Continuity of relationship to the resource (for example: resident fisher versus migratory fisher);
- Unique knowledge and skills for the management of the resources at stake;
- Losses and damage incurred in the management process;
- Historical and cultural relations to the resources;
- Degree of economic and social reliance on the resources;
- Degree of effort and interest in management;
- Equity in the access to the resources and the distribution of benefits from their use;
- Compatibility of the interests and activities of the stakeholders;
- Present or potential impact of the activities of the stakeholders on the resource base

Source: (Vierros, M., Douvere, F., & Arico, S. 2006).

An example of a recent marine stakeholder framework was the Marine Protected Area planning process in California which went through a number of unsuccessful iterations before a third and significantly different process was undertaken (as detailed below) that resulted in a satisfactory result of a network of marine reserves that were seen to be both ecologically coherent and broadly acceptable by the stakeholders involved (Source: Gleason et al 2010).

The structure of the Stakeholder process and the actors involved in the California process were as follows:

Participant Group	Composition	Primary roles and responsibilities
MLPA (Marine Life Protection Act) initiative staff	20 Contracted Staff with expertise in project management, planning, facilitation & GIS	Partner with DFG (Department of Fish and Game, the implementing agency) to design, implement and manage the public planning process. Provide facilitation, planning science and GIS support to the RSG, SAT and Task Force
North Central Coast Regional Stakeholder Group (RSG)	45 individuals representing local knowledge and diverse interests in the region	Develop regional goals and objectives, as well as MPA-specific objectives. Evaluate and make recommendations on the existing MPAs within the region. Design alternative proposals for MPAs in the region that will meet the goals of the MLPA
Master Plan Science Advisory Team (SAT)	16 scientists with expertise in ecology, oceanography, fisheries, socioeconomics	Provide science input to and interaction with stakeholders and decision-makers. Develop and communicate scientific guidelines on NPA network design. Develop and implement methodology to evaluate alternative MPA proposals based on the science guidelines
Blue Ribbon Task Force	5 members, appointed by the California Secretary of Natural Resources, with experience in public policy process	Oversee and provide policy guidance to the regional MPA planning process. Direct funding and capacity for the MLPA initiative. Review and recommend alternative MPA network proposals for the region, including a preferred alternative, to the California Fish and Game Commission.
California Department of Fish and Game (DFG)	11 Staff with expertise in policy, fisheries, GIS and resource management	Provide policy and science input into the process from implementing agency. Develop feasibility guidelines and conduct feasibility evaluation of MPA proposals. Develop regulatory language for final preferred alternative for consideration by Fish and Game Commission. Conduct required environmental review of MPA proposal alternatives.
California Fish and Game Commission	5 members, appointed by the Governor, to oversee management of fish and wildlife resources	Identify preferred alternative and other alternatives for regulatory review. Select final preferred alternative, designate MPAs, and authorize regulatory language.

To conclude this section on stakeholders, it is valuable to think about moving beyond 'stakeholders' to community engagement in comprehensive, integrated Marine Spatial Planning

Marine Spatial Planning based on the ecosystem approach is an integrated, holistic process that is considering the use of the ocean in new way. However, when it comes to participation and incorporation of the human dimension in this process, the creative thinking approach is put aside and participation reverts to 'business as usual' approaches with limited effectiveness.

The Work of St Martin & Hall-Arber (2008) is valuable in its recognition that coastal communities are embedded in places (following the precepts of the ecosystem approach) and that the relationship of coastal communities to marine areas can be mapped accurately via a new methodology using GIS technology which provides the human dimension 'missing layer' in the data provided as the basis of Maritime Spatial Planning. Not only does this allow for an MSP process that more accurately reflects the human use of the sea it also has benefits as the gathering of the information from the communities to incorporate into the mapping is itself a method of stakeholder participation that has the advantage of being legitimate and likely to result in preparedness of community members to provide difficult to get socio-economic data i.e. logbook data from fisherman that can create a much better spatial plan that is seen to reflect the local knowledge of those who have the closest relationship to the sea.

The methodology developed by St Martin & Hall-Arber (2008) is transferable and actively maps how communities; depend upon, interact with and inhabit the ocean. A way of documenting the use of space in the ocean that moves beyond sole consideration of individual stakeholders representing a particular industry.

A quote by St Martin emphasizes why incorporating community as part of the human dimension of a MSP process is valuable:

Making generalised calls about management measures i.e. reduce all fishing of a particular species by a certain amount denies that there are different types of fishermen, different kinds of places, who have different types of practices and different relationships to the environment etc. You may have just shut down the most sustainable cod fishery and not know it because you have created a blanket rule for hundreds and hundreds of people across a blanket area as opposed to a more local scheme. If you are going to recognise the heterogeneity of the marine environment then you also have to recognise the heterogeneity of the people that use the oceans.

– Interview with Kevin St Martin, June 2010

For an illustration of mapping the human dimension, please refer to the appendices, section 7.2.1.

Governance challenges related to scale of MSP implementation

In Europe, it is very difficult to have jurisdiction over enough of a marine area to unilaterally implement MSP with an ecosystem approach due to the fact that a number of areas will remain outside the effective control of the implementing agency and country. MSP is often like being between a rock and a hard place. On one side is the highly developed and highly institutionalised coastal area that has its own planning priorities and may be impossible to include in an MSP process, at least formally. On the other side there are the marine areas of neighbouring countries, foreign fishing fleets protected by EU legislation and, international waters that in some cases are complete ‘commons’ with no clear entity overseeing them. In terms of coastal areas; involving coastal communities, being proactive with respect to stakeholder engagement, specifying clear national objectives that can be implemented at the local level and setting up informal channels of communication and collaboration will go a long way towards ensuring that coastal communities and local agencies at least understand the purpose of the MSP process and perhaps may even buy into it. Outside the EEZ, things are even more complex. Ardron et al (2008) advises steps that should be taken to move closer towards MSP in the ‘high seas’:

- Begin practicing multi-sector cooperation and decision-making—especially with fisheries and environment
- Identify vulnerable marine ecosystems
- Develop incentives and deterrents linked to codes of conduct
- The same technology that allows for unprecedented exploitation of marine resources can be used to address trans-boundary issues associated with MSP
- Avoid delays that; *“only benefit those who are ignoring their reciprocal duties, breaking the existing rules by flying flags of convenience or non-compliance, and are otherwise unaccountable, i.e., illegal, unreported and unregulated fishing (IUU).”*

Ardron (2010) puts forward an example that he states as being one of the best examples of addressing spatial complexities and trans-boundary jurisdictional issues. This is the; Pelagos Sanctuary for Mediterranean Marine Mammals. It includes marine areas under the national jurisdiction of; France, Italy and the Principality of Monaco as well as significant sections of ‘high seas.’

The management plan is based on an ecosystem approach and adaptive management. Stakeholders were involved from the beginning in the development of the management plan, and support it. Management measures have been adapted to each zone, setting limits with the objective of balancing conservation and the sustainable use of resources, including both traditional and commercial uses. Regulated activities within the region include, inter alia, fisheries, aquaculture, commercial and leisure navigation, offshore racing and other high-speed maritime transportation, prospecting, exploration, coastal urbanization, tourism, whale-watching, military activities, and scientific research

Source: (Ardron et al 2010).

Assessment of current approaches to MSP

None of the approaches to MSP presented below is without flaws. Each has a different focus and certain aspects that may cause problems as the plan develops or weaknesses that may force the MSP process to be restarted with a subsequent loss of political will and potentially public trust. Two overarching shortcomings identified by Douvère (2009) that are common to the European efforts are:

Sustainable use requires management that seeks both ecological sustainability and social and economic sustainability. In all three spatial planning approaches analysed, valuation of social and economic aspects of the planning area is not integrated systematically and in a manner consistent with ecological valuation methods. A social and economic valuation, for example, should connect particular offshore activities with onshore communities and economies, and evaluate the importance of the offshore activity to the communities and economy on land. (*Douvère 2009*).

However, not everything can be measured and ecosystems may have hardwired thresholds that cannot be crossed. Uncertainty, complexity and ecosystem limits mean that ecological valuation may simplify the understanding of ecosystem dynamics and does not represent the complete solution although the full-scale integration of social and economic aspects should be done to the degree possible.

National boundaries are mainly based on political and administrative considerations and obligations and are not necessarily meaningful from an ecological perspective. The interconnectedness of adjacent ocean spaces, the cross-boundary impact of ocean uses, and the broader scale needed to be ecologically meaningful require that marine spatial plans developed at the national level are embedded in a broader, international context and integrate, or at least address, the dynamics of the system as a whole. However, none of the three spatial planning

initiatives have integrated or addressed this broader international context nor do they have a framework in place that might allow cooperation in the future. (*Douvere 2009*)

In light of these initial points and overall challenges we can move on to assessing individual efforts in more detail. Please note that the strengths, weaknesses and summaries of the plans are drawn from the consolidated views of the experts interviewed as part of this research process.

UK Marine Spatial Planning Framework

The UK has been developing their strategy around Marine Spatial planning for a number of years. These efforts culminated with the passage of the UK Marine and Coastal Access Bill in December 2008. The UK not only passed enabling legislation but they also setup a new cross-sectoral agency; The Marine Management Organisation (MMO) to be the central agency that is tasked with being the hub of marine expertise, provide a coherent and unified approach and provide administrative and governance efficiencies while coordinating efforts to move MSP forward at different scales.

Identified Strengths:

The establishment of the MMO in tandem with comprehensive and broadly supported Marine legislation is in line with best practice recommendations for MSP success.

The undertaking of two separate pilot projects in the Irish Sea provided valuable learning and allowed the UK to develop its process in light of actual experience at implementing MSP, this is in line with the advice that it is best to move forward by taking a 'learning by doing approach.'

In the UK, the MMO will have responsibility for planning up to the high water mark which overlaps with terrestrial planning that goes to the low-water mark. This overlap is a good way to drive integration and collaboration between marine and terrestrial issues and connect marine and coastal planning as well as making the connection between coastal development and its impact on marine areas.

Managed to include local stakeholders who valued MSP as a way to overcome the 'democratic deficit' that exists in ocean governance.

UK is streamlining the process by doing a lot of permitting and other marine administration through the MMO. This approach works towards coordinating regulation rather than having a new agency that has no ability to coordinate activities for sea users. If this is not done, it is likely that sea users will perceive MSP as another layer of bureaucracy.

Identified Weaknesses:

The UK plan seems to be heading in the direction of splitting planning authority between the shore out to 12 nautical miles and then beyond 12 nautical miles. A potential problem with this is it goes against a key ingredient of successful MSP which is connecting onshore and offshore communities and issues. With this split it will be difficult to nurture the understandings of the marine ecosystem as it will create an artificial boundary which has nothing to do with ecosystem dynamics.

There is an issue in terms of clarity of objectives at the outset of the process. The UK marine policy statement is very quiet on the issue of conflicts between sectors. It lays out sectoral aspirations and expectations but does not address when inevitable conflicts between these occurs. This gets down to an issue of institutional design and being clear about who will be responsible for what in the MSP process.

Difficulties with Scotland developing a separate marine plan that may conflict with the UK efforts and make it difficult to achieve policy and ecological coherence.

Belgian Marine Spatial Planning master plan

Belgium was one of the first countries in Europe to implement a working, multiple-use MSP system that covers both its territorial waters and its exclusive economic zone. This has been in place since 2003. The plan has been implemented incrementally and in ad hoc way using terrestrial planning concepts but progress has been slow to move beyond the initial efforts. Alongside the federal government initiative, a research project was undertaken which resulted in; 'A spatial structure for the Belgian part of the North Sea.' This project is developed explicit and comprehensive spatial 'sea use scenarios.' For an example of a structural opportunity map please refer to the appendix, section 7.2.2

Identified Strengths:

The 'Spatial structure for the Belgian part of the North Sea' project was unique in the way that it visualised the use of Belgian marine space through structural opportunity maps across a large number of dimensions. These maps are based on structural planning which does not parcel out every piece of space but is instead of way of illustrating a strategic vision for the use of marine space that is based on determining the desired spatial development of a given marine area (Douvere, Maes, Vanhulle, & Schrijvers, 2007).

Another key innovation was the GAUFRE project which was a systematic attempt to apply and adapt land use planning concepts into the marine realm

Stakeholder engagement in the 'Spatial structure for the Belgian part of the North Sea' project was managed in a relatively non-conflicted way and was based on a future visioning approach where everyone together could put forward their ideas for what they would like to see happen in a given part of the ocean space.

Within the Belgian framework, a wind farm concession is only granted for 30 years at the expiration of that time, the wind farm operator has a legal obligation to restore the site to the state that it was in prior to the construction of the wind farm. This stresses the importance of continuous monitoring. In the case of Belgium these monitoring costs must be paid by the operator.

Belgium was able to make significant progress on its MSP efforts even in the absence of any legal mandate or structure for MSP.

The wind farm operator also has to save money as a guarantee/insurance escrow fund so that he can fund the cost of breaking down the wind farm and restoring the environment. These types of tools are important for being able to future-proof an MSP process and not get locked into to a particular development trajectory

Identified Weaknesses:

In the government consultation for the actual Marine Master plan each sector was involved separately without any cross-sectoral engagement

The lack of a statutory basis for planning in Belgium proved to be a problem when the project got to a certain stage and then in the absence of sustained political leadership, stalled altogether. You do not necessarily need a legal basis to start the MSP process but it should still be considered a key ingredient that is identified by a large number of experts.

To strengthen the above point; In 2005, when Belgium was leading the way there was a particular minister who was the Minister for the North Sea, The Deputy Prime-Minister and the Finance minister. This was an extremely powerful position from which to push forward the MSP agenda. He engaged in driving MSP, dealt with new uses and resolve conflicts. Now in Belgium there is no champion of the process and now there is no process to speak of.

Focus Box: The Spatial structure for the Belgian part of the North Sea' methodology for developing alternative spatial use scenarios. Defining current trends, demands for space and conditions;

1. Defining key values of the marine area;
2. Defining strategic objectives and goals for the marine area;

3. Identifying general spatial and temporal constraints (e.g., on the basis of existing regulation, physical characteristics or political opportunities);
4. Developing alternative spatial use scenarios, each reflecting a priority set of goals, objectives and values; and
5. Defining the significance and implications of each spatial scenario for the different functions and activities in the marine area.

Source: (Douvere, Maes, Vanhulle, & Schrijvers, 2007)

On the basis of this methodology, six scenarios were devised to reflect different sea-use priorities:

- i.) The relaxed sea, focusing on well-being;
- ii.) The natural sea, focusing on ecology and landscape;
- iii.) The rich sea, focusing on economy;
- iv.) The playful sea, focusing on both well-being, and ecology and landscape;
- v.) The mobile sea, focusing on both ecology and landscape, and economy; and
- vi.) The sailing sea, focusing on both economy and well-being.

Source: (Douvere, Maes, Vanhulle, & Schrijvers, 2007)

Netherlands integrated management plan for the North Sea

The Netherlands started its involvement in MSP in 2005 when it developed an overarching spatial planning framework for the Dutch area of the North Sea. The Marine Area in the Netherlands has been designated the final Dutch province and has been fully incorporated into the National Water Plan (as has the developed spatial plan) thus giving the government a strong legal mandate for integrated planning of their marine area. For an example of a Netherlands MSP spatial map please refer to the appendix, section 7.2.3.

Identified Strengths:

The Netherlands has taken an MSP approach that is very forward-looking and future focused. Part of this has been addressing climate change systematically within their MSP process as they have mapped out expected sea-level changes well into the future.

The integration of the Dutch marine area as an additional province means that they have removed the land/sea separation and thus can view it and approach it as another space for planning over which they have very strong authority.

The Dutch water plan looks at all areas in the Netherlands, one chapter of which addresses the marine area out to the Dutch EEZ.

As part of their forward looking plan, in line with dealing with climate change, the Dutch have calculated how much sand they will need to extract over the next 30–40 years and through this process they have identified a ‘priority sand zone’ which represents perhaps 20 % of their EEZ and will be almost exclusively used for sand and gravel extraction. This is certainly a bold approach in line with the seriousness with which the Netherlands takes climate change.

A market driven approach that is focused on minimising transaction costs for the issuance of permits for wind farms and similar development projects could be seen to be a strength of this approach

The Dutch have completed the first stage of their process and now have the intent to work across borders and contribute to a trans-boundary MSP process.

Identified Weaknesses:

Little or no stakeholder process. The Dutch went ahead with the sand priority zone despite concerns from offshore wind operators and environmentalists. This may be a less a problem in the Dutch socio-political context but it is certainly not in line with the precepts of the ecosystem approach.

Although it perhaps make sense from a climate change security standpoint, the designation of the priority sand zone for marine aggregate extraction will destroy a large amount of seafloor and a suite of habitats for a number of species. This perhaps highlights the need for regional MSP processes that can find other sources of sand and gravel within the North Sea that could be imported so as to allow the Netherlands to secure its country against rising sea levels without destroying large areas of marine habitat.

The fisheries sector was completely sidelined in the Dutch process and there was no proactive buy in to the MSP concept or the potential benefits it can bring in light of cross-sectoral cooperation.

Focus Box: Priority areas for Netherlands MSP Process as designated by the Dutch parliament in the National Water Plan

(Source: Netherlands National Water Plan, A summary, 2009):

Within international frameworks, the Cabinet is giving priority to the following activities that are of national importance for the Netherlands:

- Sand extraction and replenishment: sufficient space for protecting the coast, counteracting flood risk and for fill sand on land;

- Sustainable (wind) energy: space for 6,000 Megawatt of wind energy on the North Sea in 2020 (at least 1,000 km² , creating conditions for further (international) growth after 2020;
- Oil and gas field development: extracting as much natural gas and oil from the Dutch fields in the North Sea as possible;
- Sea shipping: building a system of traffic separation schemes, clearways and anchoring areas allowing safe and prompt handling of shipping;
- Defence areas at sea.

Germany – Spatial plan for the North and Baltic Seas

In 2007, the German Federal Marine and Hydrographic Agency drafted multiple-use marine spatial plans (and associated environmental reports) for the German exclusive economic zones in the North Sea and the Baltic Sea. The EEZ of Germany covers about 33,100 km², about 28,600 km² in the North Sea and about 4,500 km² in the Baltic Sea.

(Source: UNESCO/IOC Marine Spatial Planning Initiative).

Furthermore, the German states of Niedersachsen and Mecklenburg-Vorpommern brought their own marine spatial plans into force in 2008 and 2005 respectively.

The Germans have taken the approach of extending terrestrial planning authority via the Federal Land Use Planning Act out to the EEZ. German States have responsibility for planning out to the edge of the territorial sea (12 Nautical miles from shore). For an example of a German MSP spatial map please refer to the appendix, section 7.2.4.

Identified Strengths:

The Germans moved very fast on developing and implementing MSP. The urgency of their approach was driven by the huge number of conflicting applications for offshore renewable energy projects and the need for an integrated way of dealing with the permitting process

The outcome of the planning process has meant that the process for permitting of offshore renewable energy projects has been vastly streamlined and the process is now much more transparent and well-structured

Germany allocated 32 % of its EEZ as Natura 2000 marine reserves (28 % in the North Sea EEZ and 56 % in the Baltic Sea, averaged out to 32 % across both areas). These are located next to Natura 2000 designations in coastal areas.

The clear division of responsibility between the German state being able to plan using terrestrial planning mandate and expertise out to the edge of territorial waters and then the federal government from there to the EEZ boundary is a very clean system that allows the German authorities to leverage their terrestrial planning expertise supported by a strong and well-tested legal mandate.

Identified Weaknesses:

The fact that Germany designated 32 % of its EEZ as Natura 2000 reserves is also a shortcoming because the ecosystem approach and the ability to preserve resilient, healthy ecosystems is about more than just marine reserves. There is an implicit view in the German approach that nature will stay in its box and have no involvement in the rest of the EEZ not to mention a connection to land. The focus should instead be on ecological coherence and accounting for hard limits in the underlying ecosystem which may or may not be connected to the amount of area under specific protections. Taking this approach also allows more latitude for dialogue with stakeholders that does not begin with fencing off large areas of marine space that may or may not be protected for good ecological reasons.

The German approach largely treats the ocean as a homogenous piece of space to be carved up into small pieces driven by Renewable Energy, Shipping and mandated targets for nature conservation. It is not really cross-sectoral.

- With the division of marine space via the boundary at 12 nautical miles from shore that divides state and federal jurisdiction problems may occur with policy coherence particularly as there is no boundary-spanning organisation to integrate the different approaches. Nor is this type of boundary line consistent with ecological coherence under the ecosystem approach.

Focus Box: The Principal Outcomes from the German Marine Spatial Planning Process in the North Sea (*Source:* German Marine Spatial plan, cited in Douvere & Ehler, 2010)

1. Strengthening and securing maritime traffic
2. Strengthening economic capacity through orderly spatial development and optimization of spatial rules
3. Promotion of offshore wind energy use in accordance with the Federal Government's sustainability strategy
4. Long-term sustainable use of the properties and potential of the EEZ through reversible uses, economic use of space, and priority of marine uses, and;

5. Securing natural resources by avoiding disruptions to and pollution of the marine environment

Norwegian Integrated Management Plan of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands

In April 2006, the Norwegian government launched a White Paper on an integrated management plan for the Norwegian part of the Barents Sea. The plan provides a framework for managing all human activities (oil and gas industry, fishing, and shipping) in the area to ensure the continued health, production, and function of the Barents Sea ecosystem. The plan covers 1,400,000 km²—about four times the size of Norway's land area.

(Source: UNESCO/IOC Marine Spatial Planning Initiative).

Norway's approach is interesting with respect to Sweden given some degree of cultural and institutional familiarity. The Norwegians are currently extending their MSP efforts down their coasts, are reviewing their Barents Sea plan and are open to collaboration. For an example of a Norwegian MSP spatial map please refer to the appendix, section 7.2.5.

Identified Strengths:

The Norwegian Approach has focused on sectoral and agency collaboration with little or no specific legal mandate. The view was taken that particular directorates involved in the MSP process had sufficiently strong compliance mechanisms to effectively implement the MSP plan.

The Norwegian MSP process is explicitly ecosystem-based and has developed tools for implementing the ecosystem approach through MSP.

The Norwegian approach developed its plan in line with other EU instruments including meshing their MSP with the Water Framework Directive.

Identified Weaknesses:

The plan has been criticised for not being sufficiently cross-sectoral and largely dominated by Oil and Gas despite the intention to be integrated and involve relevant sectors. This point arises due to another weakness of the plan. Despite the strong level of cooperation between the directorates involved; the management plan is not legally binding.

This can be problematic when difficult questions come up and there is no mechanism to mandate what decision should be made or how the issue should be resolved.

The degree of stakeholder involvement could have been vastly improved. The only consultation was direct industry stakeholders.

Coastal communities were not engaged in defining a vision for the use of the Barents Sea or involved in crafting the plan to a significant degree. Stakeholder involvement went along the lines of traditional public consultation.

Focus Box: The nine anticipated outcomes from the Norwegian marine spatial plan for Barents Sea-Lofoten area (Source: Douvere & Ehler 2010)

1. Will promote sustainable use of the area and its resources to the benefit of the region and the country in general
2. The management regime will ensure that activities in the area do not threaten the natural resource base and thus jeopardise opportunities for future value creation.
3. The management regime will facilitate economically viable commercial activities and as far as possible promote value creation and employment in the region
4. Management of commercial activities in the area will be coordinated to ensure that the various industries are able to co-exist and that the overall level of activity is adjusted to take account of environmental considerations
5. Harvesting of living marine resources will promote value creation and secure welfare and business development to the benefit of the country as a whole
6. Living marine resources are managed sustainably through the ecosystem approach
7. Petroleum activities will promote value creation and secure welfare and business development to the benefit of the country as a whole
8. Steps will be taken to facilitate the profitable production of oil and gas on the basis of health, environment and safety requirements and standards that are adapted to environmental considerations and the needs of other industries
9. Favourable conditions will be provided for safe, secure and effective maritime transport that takes account of environmental considerations and promotes value creation in the region

The Massachusetts Ocean Plan

The Massachusetts Oceans Act requires the plan to have a spatial component, i.e. the plan must identify areas suitable for uses, activities, conservation, and protection and related management (regulatory)

measures intended to implement the plan. In terms of implementation, state agency actions—including the issuance of permits, licenses, and other regulatory approvals—are required to be consistent with the plan to the maximum extent practicable. The Oceans Act requires that the plan be publicly reviewed at least once every five years (Source: UNESCO/IOC Marine Spatial Planning Initiative). The Massachusetts plan was identified by a number of the experts as being one of the most innovative approaches to MSP to date. For an example of a Massachusetts MSP spatial map please refer to the appendix, section 7.2.6.

Identified Strengths:

Agency authority and enabling legislation was developed very quickly and put in place with broad political support. This meant that the consortium charged with developing the plan could do so with authority and clarity of purpose along with healthy public support

Unlike some leading examples of MSP, the Massachusetts plan is actually enforceable. It is also adaptable and there are already plans to continue adapting it and improving it as they gain experience and expertise at implementation

Massachusetts developed its MSP process with the support of an innovative public private partnership supported by the Moore Foundation that brought together scientists, industry, environmental groups and planners along with a number of other stakeholders under the 'Massachusetts Ocean Partnership' to promote excellence in Ocean governance and drive the process forward in a collaborative fashion where everyone had a set of shared goals.

In collaboration with the National Centre for Ecological Analysis, the Massachusetts team undertook cumulative impact mapping and an analysis of human uses for the entire Gulf of Maine, even though they only had a mandate to plan for Massachusetts waters. This is crucial if one wants to understand ecological boundaries, it is necessary to go outside one's direct area of jurisdiction in order to get a clear picture of how one's own area links to neighbouring ones then work to develop an ecologically coherent approach.

Identified Weaknesses:

The downside of moving so fast in the case of Massachusetts is that some key parts of the puzzle were left out which goes against expert guidance that all sectors should be involved at the outset. Fisheries and Coastal Development were both left out of the plan and this is likely to be problematic as the plan strives to achieve sustainable development in Massachusetts waters. Excluding a sector a priori from the MSP process is not recommended as it gives the plan an artificial or unrealistic quality.

This is potentially mitigated by the iterative adaptive process that is part of the Massachusetts which may enable this weakness to be overcome in the future

Massachusetts also did not do any forecasting of future activities/uses of their marine area. Given the changes that are likely to occur over the next 20-30 years, this is a very clear shortcoming. This may be problematic if it causes lock in and leads to ocean development along a path that is then not able to deal with an evolving use which could mean having to start the entire MSP process again.

Focus Box: *Clear goals that drove the development of the Massachusetts Ocean Management Plan:*

One of the key design principles for best-practice MSP is the articulation of a clear purpose and associated goals at the outset of the process. Below are the four key goals of the Massachusetts Ocean Management Plan derived from the Oceans Act, this also explains how they achieved the goal in the plan. (Source: Massachusetts Ocean Management Plan, December 2009):

Balance and protect the natural, social, cultural, historic, and economic interests of the marine ecosystem through integrated management:

This goal was achieved through the development of an integrated ocean management plan that is responsive to the Oceans Act, is implemented in coordination across jurisdictional levels, and achieves balance through the designation of areas for uses and activities allowed pursuant to the Oceans Sanctuaries Act in the ocean management planning area.

Recognize and protect biodiversity, ecosystem health, and the interdependence of ecosystems:

This goal was achieved by identifying special, sensitive, and unique areas and protecting these areas based on the first generation of an ecosystem-based management approach.

Support wise use of marine resources, including renewable energy, sustainable uses, and infrastructure:

This goal was achieved by identifying use areas and promulgating enforceable management measures that: identify locations and performance measures for allowable uses and infrastructure, require renewable energy development of appropriate scale, minimize conflicts with/impacts to existing uses and resources, develop measures for reconciling use conflicts with fisheries, and streamlined permitting.

Incorporate new knowledge as the basis for management that adapts over time to address changing social, technological, and environmental conditions:

This goal was achieved through the development of an adaptive framework for the ocean management plan that: establishes the plan as a key driver of future ocean-related scientific research; provides a basis for sound ocean policy, management, and science in the future; results in science and research in response to identified management and policy issues and continues to engage stakeholders in future plan iterations; and provides a foundation to communicate scientific information to the public.

Australia (Great Barrier Reef)

The Great Barrier Reef is the original and best known example of MSP in practice. As they have continued to evolve their approach to MSP and their zoning of their incredibly rich marine areas, they have managed to stay very much in the lead. With their focus on Bioregions (now being expanded to the whole of Australia) they can be identified as the country that is perhaps closest to implementing MSP based on the ecosystem approach.

Spatial planning and zoning, considered as the cornerstones of the management strategy for the protection of the Great Barrier Reef, were established to: (a) maintain the biological diversity and ecological systems that create the Great Barrier Reef; (b) manage the impacts of increasing recreation and expanding tourist industry; (c) manage effects of recreational and commercial fishing; and (d) manage impacts of risks of land-based pollution and shipping (Source: GBRMPA). The focus box below identifies the key elements that have been developed over a number of years as the Great Barrier Reef Marine Park Authority has continued to evolve and refine their approach to managing the Great Barrier Reef. They have also recently published a comprehensive 'outlook report' which comprehensively addresses the future of the Great Barrier Reef which includes monitoring and evaluation work which could be valuable in the Swedish context.

Focus Box: The Great Barrier Reef approach to undertaking ecosystem-based Marine Spatial planning. Source: Day (2010)

The key ingredients that have informed the Great Barrier Reef Approach (now being extended to other marine areas around Australia) are as follows:

- a sound governance framework, including specific legislation for the GBRMP, combined with comprehensive Federal environmental legislation, and complementary legislation for the adjoining State waters;
- a strong legal mandate to be consistent with ecosystem-based management and the principles of ecologically sustainable use;
- management influence over a wider context than just the federal GBRMP with consideration of connectivity issues including the adjoining catchments, offshore waters and the islands; hence consideration of the widest possible aspects of 'the ecosystem';
- a comprehensive management system including a statutory zoning plan which provides a multiple-use zoning network, statutory plans of management, site-specific management plans and a strategic plan for the entire area;
- well developed/integrated management with all relevant Federal & State agencies, including formal and informal arrangements with Queensland as the responsible jurisdiction for the adjacent tidal waters and most islands;
- widespread stakeholder involvement through a variety of advisory committees and community engagement processes in both planning and ongoing management
- strong cooperative partnerships and/or formal agreements with other agencies, commercial and recreational industries, Traditional Owners, research institutions and universities;
- strong political support at all levels (Federal, State and Local Government levels)
- an adaptive management approach based on monitoring and a range of assessments including management effectiveness, and continuous improvement;
- national consensus and international recognition that the GBR is 'iconic' and worth conserving, with many industries who depend upon its health, recognise its values and is worth conserving; and
- effective research & monitoring programs, prioritised to provide information on changes to assist management

Despite the fact that the work of the Great Barrier Reef is rightly lauded, there are some specific things that are worth noting where particular aspects of the Great Barrier Reef approach may not be relevant in a

Swedish Context. The Great Barrier Reef Marine Park cannot really be said to be a multiple-use marine area, not when compared to the intense and interacting multiple use conflicts that define much of European marine areas. A strong conservation backbone defines the GBR approach which may or not be feasible when attempting to integrate and balance historic, evolving and future uses in a way that enhances sustainable development and minimises conflict. All objectives are framed in terms of their impact on the environment. This may or may not be able to be done in the Swedish case given the fact that 80 million people live around the Baltic Sea alone and Sweden must work with many more jurisdictional complexities. It is important however to reinforce that underlying ecosystem structure and function must take priority as part of any MSP process that is based on the ecosystem approach.

SECTION SIX: CONSOLIDATED RECOMMENDATIONS

The following recommendations represent the consolidated and synthesised advice from the 20 experts interviewed during the course of this research project supported by the findings of the literature and the analysis of the author:

Ecological Recommendations

1. Make MSP Ecological

It is important that MSP is not equivocated with the industrialisation of the ocean. In some countries MSP is simply not ecosystem based and there is no focus on protecting ecosystem structure and function. Therefore it is important to make sure the overarching focus of the MSP process is on maintaining an ecosystem in a functioning and resilient condition which is only partly accounted for by the creation of a network of Marine Reserves. This represents an area of potential leadership for Sweden to take the next step in building in a true ecological underpinning into its MSP efforts which will be essential if Sweden is able to deliver on the 11 'Good Environmental Status' targets put forward in the Marine Strategy Framework Directive and achieve long term sustainable development of its marine areas. Advancing the ecosystem approach could be politically difficult but nevertheless, Sweden should work towards ecosystem based MSP with the overarching goal of sustainability.

2. Boundaries and Coherence

Sweden should work as much as possible to build its Marine Spatial Plans around an understanding and appreciation of ecological boundaries and ensure that the entire plan has an ecologically coherent underpinning. A clear example of this not occurring is that Sweden and Denmark have no coordination on Natura 2000 areas, even though some of the features that are protected on the Swedish side continue on the Danish side of the boundary. Sweden has the opportunity to address these coherence issues in its MSP process and be trans-boundary at the outset. This must be about transparently recognising the political difficulties upfront but making the strongest attempt possible to strive for ecological coherence.

3. Think Large Marine Ecosystems

The work in Europe and globally on Eco-regions drawing on the Water Framework Directive and Large Marine Ecosystems (De Vivo, Mateos & Florido Del Corral 2009) is very valuable and could assist Sweden in coordinating its MSP efforts around spatially explicit ecological considerations. Taking an eco-regional approach will give a concrete, ecologically coherent basis for trans-boundary cooperation on MSP.

4. A Resilience Perspective

Sweden should think specifically about managing for resilience. It is necessary to ensure that the final MSP end-product is able to account for surprise dynamics, uncertainty and change across different temporal and spatial scales. This would be combined with an adaptive management approach to be able to build or rebuild social-ecological resilience in the face of disturbances. This is assisted by the fact that Geo-spatial Technology now has the ability to account for stochastic, high risk, low uncertainty events. A lot of planning falls back on static measures. It is important to go beyond knowing how many species are protected and if fisheries yields have stabilised. Ensure the planning process is premised on the understanding that there will be surprises due to the behaviour of complex systems.

5. Understand Marine Spatial Heterogeneity

To the maximum extent practicable, understand what is happening in the ocean, what its spatial distribution and dynamics are, how it works, how it is affected by what happens on land and manage as closely as possible to

reflect the spatial mosaic of nature and human activities in the sea. The Balance project completed comprehensive sediment maps, sea depth maps and marine landscape maps. This process came up with 60 different distinct marine habitats in the region. This is similar to the bio-regionalisation approach that was taken to determining zoning in the GBR. These landscape maps illustrate the heterogeneity of the ocean which can be a proxy for biodiversity and point towards likely ecological interactions.

Socioeconomic Recommendations

1. A Shared Vision of Msp

In order to successfully move forward with an MSP process it is necessary to achieve political consensus on what is meant by MSP, on what the possible effects could be of MSP and the process that will be undertaken and who will be involved in terms of stakeholders. Furthermore it is necessary to understand the current state of management in the marine environment. It is crucial to explicitly recognise that when initiating MSP, Sweden will not be working with a 'Tabula Rasa', a blank slate. Instead it is important to consider existing marine institutions and how they relate to each other as well as how they relate to land-based institutions. Sustainable management is not just about the environment it is also sustainability on economic and social dimensions.

2. Balancing Interests and Framing Benefits

MSP will not go ahead successfully if it is felt that it is essentially a tool of either conservation or industry interests. What is needed is to get these groups working together to address the future of marine space. More specifically, it is necessary to put MSP in the context of what it means to people; what can people gain from this process nationally and internationally. This is not just about economic benefits.' MSP has a technocratic, master plan aspect to it but also a lot of potential to move beyond this. MSP can be seen as a forum for reimagining the future, how do you engage stakeholders in that aspect of it?

3. Commitment to Stakeholder Engagement

Get ample input from the people because all sorts of people know all sorts of things and have all sorts of values that are necessary to shape what government does. It is however important to know what people want and

care about with respect to the oceans. In order to get the majority of people to understand the importance of the offshore area for industry, fisheries etc then it will be important to make a commitment to an MSP process that makes effort to connect land-based ocean users to offshore areas and engage communities as well as defined industry stakeholders. Asking fisherman for example to 'value' places in the ocean is part of it but this needs to move beyond; these are the elements to be traded off. An enlightened stakeholder process is more about; can you involve those fishermen and others involved in reimagining the use of the ocean and what value can this bring to better Marine Spatial Planning? This is crucial for preventing the development of a planning process that is too mechanistic and forgets the 'human' elements.

4. Stakeholder Engagement as a Valuable Source of Data

Need to think about planning decisions in terms of the economic and social impacts, these must be assessed. This is more than just data... When you do MSP, you really can map communities and their use of the ocean and use that as a layer of information. There is data about people and their use of the ocean that is different from inviting a stakeholder to a meeting. Participation can be about creating a layer of data not just asking stakeholders what they think of a plan.

5. Make the Case FOR MSP

MSP needs to be framed as making things easier, coordinating regulations and not adding an extra layer of bureaucracy. This is important as is highlighting how industries might work together. This may come down to creating opportunity maps or using innovative geospatial technologies to map areas of opportunity and potential synergy. An example is; assessing the potential complementarities that may exist between an offshore wind farm, conservation interests and recreational fishermen. An offshore wind farm that can provide partial environmental protection while allowing some forms of fishing, framing MSP in these ways is a key part of gaining buy-in by demonstrating the social and economic added-value that can arise through MSP.

Governance Recommendations

1. Resources and Capacity Issue

Marine Spatial Planning requires substantial financial, institutional and personnel resources. A satisfactory outcome is unlikely to result from allocating the task of Marine Spatial Planning to a small group of individuals within one government department.

2. The Importance of Actionable Objectives

One thing that has been seen all over the world is poorly specified objectives and even the terminology of objectives being confusing in many places. It is important therefore in the Swedish Case to have S.M.A.R.T objectives that can be tracked as the plan is implemented, evolves and is evaluated... If Sweden is going to develop a monitoring and evaluation framework, without clear definition in the plan, it is not possible to measure the success or justify the resources invested in the MSP process.

3. Putting Zoning in Context

Zoning does not have to be the first option. If you begin the MSP process and advance Zoning at the outset you are likely to irritate latent conflicts and push lobbying for space efforts at the outset. A focus on objective-based criteria for what can happen in certain areas based on ecological considerations while accounting for clearly specified national priorities is likely to be more effective. If the zoning process is begun and lines drawn on the map rather than being strategic about the MSP effort is unlikely to receive a positive reception.

4. Balancing Flexibility and Permanence

Important to know what you do and do not have control over in terms of a plan so that in the future the plan will work better in the than it can now. This is a reiteration of the importance of being adaptive. This is supported by evidence from the Great Barrier Reef where the original zoning vision proved inadequate for the challenges and then the zoning system and the broader framework of integrated spatial management went through profound change. It is important however to balance the need for adaptability due to social, environmental and technological change with a degree of permanence in the final MSP plan. But at the same time MSP

needs some degree of permanence. If one all of a sudden needs something that is protected or which is designated to some specific use, can one just go and change that? There is unlikely to be strong support or compliance with the MSP plan, if it is perceived to be so flexible that it has no clear focus, purpose or long-term goals.

5. The Implementing Agency

Whatever the final implementing agency looks like, establish a mechanism (preferably mandated in law, supported by informal collaboration channels) by which all governing entities are coordinating with each other and act ultimately as different components of one thing. It should not operate as different components without regard to one another's interests. The purpose of MSP governance is to coordinate different aspects of activities so they are not at cross-purposes. This is essential given the intention of MSP is to be integrated and cross-sectoral.

Recommendations for Swedish Leadership in MSP:

1. Forging a Third Way; 'Become the New MSP Role Model'

It is evident that two quite strong approaches to Marine Spatial Planning have arisen in the European context; one that can more accurately be described as focusing on Marine Development Planning and the other on addressing ecological planning for networks of marine reserves while paying less attention to addressing multiple uses and the conflict between them. There is space for Sweden to take a third way by bringing these two approaches and the various experts involved together so as to be able to undertake MSP based on the ecosystem approach. When Sweden decides politically to get into MSP full steam they should be able to progress very quickly due to their technical expertise, their work on MPA network design and their strong work on sea use management in in-shore areas.

2. Linking the Land to the Sea

There is a clear principle that Marine Planning should in some way create a linkage and an overlap between the marine area and the land which is often the source of the majority of human pressures on the marine area. This could be done by formally mandating an overlap between planning jurisdictions, as in the UK or, via a more informal collaborative process that ensures that terrestrial and marine planning objectives are aligned in key ways.

3. Adopt a Planning Process that Is Genuinely Cross-Sectoral

Sweden can leverage its leadership in its MPA and coastal planning work and build off of its positive dialogue with fisheries and other stakeholders in its approach to Marine Spatial Planning. Sweden could have the opportunity to genuinely take a cross-sectoral approach to MSP. Many of the current leading approaches to MSP have left out key sectors and this goes against the holistic, integrated intention of MSP. There is perhaps not an inherent entrenched interest and bias against cross-sectoral collaboration in Sweden which could provide an excellent basis for Sweden to push ahead with ecosystem based. The ongoing work on developing an integrated marine agency is evidence of this ability to bring sectors together and should be encouraged as an excellent institutional basis for MSP and a starting point for including all sectors in the process. If Sweden can get the fisheries, shipping and energy sector interests proactively involved this would be leading-edge and it could form part of the national step that could then be used as best practice at a wider regional-sea level. Involving these sectors would also allow for the easier collection and incorporation of socioeconomic data to create rich layers to inform the MSP process.

4. Think Transboundary and Harmonise

Although Sweden will need to ensure (if it has the intention to act trans-boundary) that it has something offer in terms of a well-designed national system, it is possible to develop an internationally-aware MSP process. Sweden has the technical competence to move into a position of contributing to the EU approach to MSP by developing clear standards that can be applied as well as incorporating the work that is being undertaken across a number of organisations and projects within the European region. In light of this Sweden should consider setting up its MSP evaluation cycle for 6 years in line with the EU.

Further, it should consider adopting the Zoning approach developed during the balance project and manage those zones by objective. VASAB, Helcom, The BaltSeaPlan, OSPAR and now ICES are all working on trans-boundary issues associated with MSP which can help Sweden to address both ecological boundaries and jurisdictional issues and help to avoid national planning decisions in individual European countries which are nonsensical at a regional level. At a national level, Sweden's experience with the Water Framework Directive and the associated institutional setup could prove extremely useful and in aid of preventing national MSP policy that is in conflict with current and developing EU directives and guidance around integrated marine management.

5. A New Marine Science-Policy Interface and a National Champion

Sweden could develop an MSP science-policy forum. This is envisaged as being similar to the IPCC or IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services). It would bring together the best and the brightest in marine science and policy and work towards integrating the excellent work on MSP that has already been done and communicate it with one voice. The establishment of such a forum supported by Swedish integrated marine management agency could prove effective for Sweden in positioning itself as a driving force of visionary marine governance policy in Europe and around the world. In Australia and other places where MSP has been lauded as successful over a long period of time, one of the key ingredients is a passionate individual prepared to advocate for Marine Spatial Planning and put in the difficult work of building and maintaining political support for MSP. One suggestion for such a national champion in Sweden's case could be Isabella Lövin, author of *Tyst Hav* and a strong supporter of more enlightened and sustainable marine policies. Personal relationships and the ability to frame the MSP process in the right way while gaining and maintaining political support should not be under-rated.

SECTION SEVEN: APPENDICES

Initiatives Related to MSP in Europe

Title of Initiative	Overall Objective & role of MSP	Current Status of Initiative
BALANCE Project http://www.balance-eu.org/	Baltic Sea Management – Nature Conservation and Sustainable Development of the Ecosystem through Spatial Planning" – was an INTERREG III B co-funded project aimed towards development of informed marine management tools for the Baltic Sea based on spatial planning and cross-sectoral and transnational co-operation.	Balance began in July 2005 and ended in December 2007. There are a number of published reports and GeoSpatial Mapping Data that came out of the project that could prove very useful in ongoing European MSP efforts.
BaltFish http://www.bsrac.org/	A forum for fisheries cooperation in the Baltic Sea now in the build up phase led by the Swedish Ministry of Agriculture. Focused on proposals linked to reform of the CFP to devolve fisheries policy to the Baltic region.	Just had a meeting in Stockholm on the 7-8 June 2010. This could prove to be a useful forum for engaging the fishing sector in the Swedish MSP process.

Baltic Eco-region Programme http://www.baltic-ecoregion.eu/	Led by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety in collaboration with Baltic 21 and is part financed by EU regional development fund. Focused on 'Developing the Baltic Sea Region into the world's first EcoRegion, where economic growth goes hand in hand with environmental integrity and social justice	Began in 2004 to draw together developments towards sustainable development embedded in the Agenda 21 process and the Aalborg Commitments.
BaltSeaPlan http://www.baltseaplan.eu/	A planning focused follow up to the Balance Project, this is a consortium led by the German Federal Marine & Hydrographic Agency. This project is about addressing socioeconomic issues associated with MSP and minimising conflicts. It is linked to PlanCoast (Sea Below) and draws on concepts from ICZM.	This EU funded project is well under way with 7 pilot projects being undertaken via a clearly defined MSP process drawn from the PlanCoast project
EU Tender Process for Baltic Sea & North Sea Marine Spatial Planning Pilot Projects that would model pilot Marine spatial plans for specific areas within the Baltic and the North Sea.	Nearly completed for two projects which when completed are intended to provide valuable insight into MSP. The Baltic tender projects involves an area shared by Sweden and Finland in the Northern Baltic	These tender projects should be awarded to the winning consortium by the EU very soon. Sweden should pay attention to these projects for the value they could bring to their own MSP process.
HELCOM Baltic Sea Action Plan http://www.helcom.fi/BSAP/en_GB/intro/	MSP Is put forward as playing a key role in a regional approach to improving their environmental status of the Baltic	Sets the course of engagement for HELCOM in terms of MSP. Led to formation of MSP working group
ICES MSP-STG: Marine Spatial Planning Strategic Initiative Group http://www.ices.dk/	This is a way to initiate a formal process for ICES to determine their first steps with respect to MSP. They are determining what their role should be i.e. as a data centre, advisory centre etc.	This newly formed part of ICES only had its first meeting a short while ago, so no real significant action as yet
Joint HELCOM/VASAB Collaboration on Spatial Planning http://www.helcom.fi/projects/Archive/en_GB/scale/	HELCOM (started by HELCOM SCALE project in 2008-2009), in co-operation with VASAB, is in the process of developing common principles for broad scale marine spatial planning which were adopted at the HELCOM Moscow	VASAB and HELCOM are working on joint projects with respect to MSP on an ongoing basis

	Ministerial Meeting on 20 May 2010	
Joint HELCOM/OSPAR Collaboration on MSP and the ecosystem approach http://www.helcom.fi/	Through Joint HELCOM/OSPAR ministerial meetings, MSP has been identified as a focus of collaboration and an area that should be addressed by both regional sea conventions.	Collaboration on these issues can be traced back to a statement in December 2002 when HELCOM/OSPAR jointly adopted the statement: "Towards an ecosystem approach to the management of human activities" In 2010, HELCOM/OSPAR committed to a joint target creating an ecologically coherent Network of well managed marine protected areas. Both Organisations now have MSP working groups. HELCOM has produced a 'holistic assessment' report which comprehensively assesses the human pressures and environmental impacts on the Baltic Sea.
MESMA: monitoring and evaluation of spatially managed areas http://www.mesma.org/	Designed to be a site for the development of innovative case studies of MSP. It starts from the basis of projects that are already under way and then collaborates to present them as case studies while developing tools for monitoring and evaluation of these projects	Set up in 2010. First case study concerns an area in Stockholm Waters where they have undertaken a pilot spatial planning project
Nordic Council of Ministers MSP Work http://www.norden.org/en	Designed to synthesise and disseminate knowledge from Nordic MSP Activities.	Publication of a report on Nordic Perspectives on MSP in 2009 which was the outcome document of the 'Nordic Forum on MPAs in Marine Spatial Planning'
OSPAR Marine Spatial Management working group http://www.ospar.org/	Develop the ideas and practice of MSP in line with the Mandate of OSPAR. Unclear Status of current operations	The work of OSPAR in MSP began with the first workshop on Spatial Planning in the North Sea in Jan 2004, and has been ongoing since then.
PlanCoast Project	Interreg funded project that was	This project has been

http://www.plancoast.eu/	focused on developing the tools and capacities for effective integrated planning in coastal zones and Marine areas in Baltic, Adriatic and Black Seas	completed and its final report published
VASAB: Vision and Strategies around the Baltic Sea http://www.vasab.org/	Dedicated to 'co-operation on spatial planning and development between the countries around the Baltic Sea	In 2009, the Vilnius Declaration was adopted in which it agreed to; 'promote the introduction and development of Marine Spatial Planning in the Region, making use of experiences made in the Region and elsewhere.'

Examples of mapping efforts from MSP initiatives

Please see: <www.stockholmresilience.org>

SECTION EIGHT: BIBLIOGRAPHY

2009 Baltic Sea Scorecard. Stockholm: WWF, 2010. Retrieved from www.panda.org/baltic

A Flood of Space; towards a spatial structure for sustainable management of the North Sea. Gent; UGent Maritime Institute; 2007

Anon. (2010). A plan for the ocean. *Nature*, 465(7294), 9. doi: 10.1038/465009a.

Ardron, J., Gjerde, K., Pullen, S., & Tilot, V. (2008). Marine spatial planning in the high seas. *Marine Policy*, 32(5), 832-839. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.018.

Backer, H., Leppänen, J., Brusendorff, A. C., Forsius, K., Stankiewicz, M., Mehtonen, J., et al. (2009). HELCOM Baltic Sea Action Plan - A regional programme of measures for the marine environment based on the Ecosystem Approach. *Marine pollution bulletin*. Elsevier Ltd. doi: 10.1016/j.marpolbul.2009.11.016.

Banks, S. a., & Skilleter, G. a. (2010). Implementing marine reserve networks: A comparison of approaches in New South Wales (Australia) and New Zealand. *Marine Policy*, 34(2), 197-207. Elsevier. doi: 10.1016/j.marpol.2009.06.006.

Barnes, C., & Mcfadden, K. (2008). Marine ecosystem approaches to management: challenges and lessons in the United States. *Marine Policy*, 32(3), 387-392. doi: 10.1016/j.marpol.2007.08.006.

Berghofer, a., Wittmer, H., & Rauschmayer, F. (2008). Stakeholder participation in ecosystem-based approaches to fisheries management: A synthesis from European research projects. *Marine Policy*, 32(2), 243-253. doi: 10.1016/j.marpol.2007.09.014.

- Bess, R. (2010). Maintaining a balance between resource utilisation and protection of the marine environment in New Zealand. *Marine Policy*, 34(3), 690-698. Elsevier. doi: 10.1016/j.marpol.2010.01.001.
- Browman, H. I., Stergiou, K. I., Browman, C. H., Cury, P. M., Hilborn, R., Jennings, S., et al. (2004). Perspectives on ecosystem-based approaches to the management of marine resources. (H. Browman & K. Stergiou) *Marine Ecology Progress Series*, 274, 269-303. doi: 10.3354/meps274269.
- Carollo, C., & Reed, D. J. (2010). Ecosystem-based management institutional design: Balance between federal, state, and local governments within the Gulf of Mexico Alliance. *Marine Policy*, 34(1), 178-181. Elsevier. doi: 10.1016/j.marpol.2009.06.002.
- Carr, M. H., Neigel, J. E., Estes, J. a., Andelman, S., Warner, R. R., Largier, J. L., et al. (2003). Comparing Marine and Terrestrial Ecosystems: Implications for the Design of Coastal Marine Reserves. *Ecological Applications*, 13(sp1), 90-107. doi: 10.1890/1051-0761(2003)013[0090:CMATEI]2.0.CO;2.
- Convention on Biological Diversity (CBD). In-depth review of the application of the ecosystem approach. Barriers to the application of the ecosystem approach. In: Proceedings of the 12th meeting of the subsidiary body on scientific, technical and technological advice. Paris: UNESCO; 2007.
- Crowder, L. B., Osherenko, G., Young, O. R., Aïramé, S., Norse, E. A., Baron, N., et al. (2006). Resolving Mismatches in U.S. Ocean Governance. *Science*, 313(August), 617-618.
- Crowder, L., & Norse, E. (2008). Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning. *Marine Policy*, 32(5), 772-778. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.012.
- Curtin, R., & Pallezo, R. (2010). Understanding marine ecosystem based management: A literature review. *Marine Policy*, 1-10. doi: 10.1016/j.marpol.2010.01.003.
- Day, J. (2008). The need and practice of monitoring, evaluating and adapting marine planning and management—lessons from the Great Barrier Reef. *Marine Policy*, 32(5), 823-831. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.023.
- De Santo, E. M. (2010). 'Whose science?' Precaution and power-play in European marine environmental decision-making. *Marine Policy*, 34(3), 414-420. Elsevier. doi: 10.1016/j.marpol.2009.09.004.
- Decisions Adopted by the conference of the parties to the convention on Biological Diversity at its Fifth Meeting. CBD/COP/5/23, Decision V/6. Nairobi: UNEP; 2000
- Degnbol, D., & Wilson, D. (2008). Spatial planning on the North Sea: A case of cross-scale linkages. *Marine Policy*, 32(2), 189-200. doi: 10.1016/j.marpol.2007.09.006.
- DEFRA. A sea change. A Marine Bill White Paper. In: Presented to parliament by the secretary of state for environment, food and rural affairs by command of Her Majesty. London, March 2007

- Douvere, F. (2008). The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy*, 32(5), 762-771. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.021.
- Douvere, F., & Ehler, C. (2008). Introduction. *Marine Policy*, 32(5), 759-761. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.019.
- Douvere, F., & Ehler, C. N. (2009). New perspectives on sea use management: initial findings from European experience with marine spatial planning. *Journal of environmental management*, 90(1), 77-88. Elsevier Ltd. doi: 10.1016/j.jenvman.2008.07.004.
- Douvere, F., & Ehler, C. N. (2010). The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning. *Journal of Coastal Conservation*. doi: 10.1007/s11852-010-0100-9.
- Douvere, F., Maes, F., Vanhulle, a., & Schrijvers, J. (2007). The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case. *Marine Policy*, 31(2), 182-191. doi: 10.1016/j.marpol.2006.07.003.
- EC, Towards a Future Maritime Policy for the Union: A European Vision for the Oceans and Seas, Commission of the European Communities Com (2006) 275 final, Commission of the European Communities, Brussels, 2006
- EC, Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2009 Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Framework Directive), Commission of the European Communities, Brussels, 2008.
- EC, Guidelines for an Integrated Approach to Maritime Policy: Towards Best Practice in Integrated Maritime Governance and Stakeholder Consultation, Commission of the European Communities, Brussels, 2008
- Eck, S. A., Alpern, B. E., Appel, C. A., Icheli, F. I., & Elkoe, K. I. (2010). Using expert judgment to estimate marine ecosystem vulnerability in the California Current. *Ecological Applications*, In Press.
- Ehler, C. (2008). Conclusions: Benefits, lessons learned, and future challenges of marine spatial planning. *Marine Policy*, 32(5), 840-843. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.014.
- Ehler, Charles, and Fanny Douvere. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009 (English). Retrieved from <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>
- Ehler C, Douvere F. Visions for a sea change. Report of the first inter- national workshop on marine spatial planning. Intergovernmental oceanographic commission and man and the biosphere programme. IOC manual and guides no. 48. IOCAM Dossier no. 4. Paris: UNESCO; 2007. Retrieved from <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>
- Fanning, L., Mahon, R., Mcconney, P., Angulo, J., Burrows, F., Chakalall, B., et al. (2007). A large marine ecosystem governance framework. *Marine Policy*, 31(4), 434-443. doi: 10.1016/j.marpol.2007.01.003.

- Flannery, W., & Ocinneide, M. (2008). Marine spatial planning from the perspective of a small seaside community in Ireland. *Marine Policy*, 32(6), 980-987. doi: 10.1016/j.marpol.2008.02.001.
- Flannery, W., Nixon, E., & O Cinneide, M. (2010). Preparing the ground for Marine Spatial Planning in Ireland. *International Journal of Sustainable Development & Planning*, 5(1), 57-67. doi: 10.2495/SDP-V5-N1-57-67.
- Foley, M. M., Halpern, B. S., Micheli, F., Armsby, M. H., Caldwell, M. R., Crain, C. M., et al. (2010). Guiding ecological principles for marine spatial planning. *Marine Policy*, 1-12. Elsevier. doi: 10.1016/j.marpol.2010.02.001.
- Garcia, S. M., & Cochrane, K.L. (2005). Ecosystem approach to fisheries: a review of implementation guidelines. *ICES Journal of Marine Science*, 62, 311-318.
- Gibbs, M. (2009). Resilience: What is it and what does it mean for marine policymakers? *Marine Policy*, 33(2), 322-331. doi: 10.1016/j.marpol.2008.08.001.
- Gilliland, P., & Laffoley, D. (2008). Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning. *Marine Policy*, 32(5), 787-796. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.022.
- Gleason, M., McCreary, S., Miller-Henson, M., Ugoretz, J., Fox, E., Merrifield, M., et al. (2010). Science-based and stakeholder-driven marine protected area network planning: A successful case study from north central California. *Ocean & Coastal Management*, 53(2), 52-68. Elsevier Ltd. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2009.12.001.
- Great Barrier Reef Outlook Report 2009; In Brief. Townsville: GBRMPA; 2009. Retrieved from www.gbrmpa.gov.au
- Halpern, B. S., Kappel, C. V., Selkoe, K. a., Micheli, F., Ebert, C. M., Kontgis, C., et al. (2009). Mapping cumulative human impacts to California Current marine ecosystems. *Conservation Letters*, 2(3), 138-148. doi: 10.1111/j.1755-263X.2009.00058.x.
- Halpern, B. S., Lester, S. E., & McLeod, K. L. (2010). Marine Reserves Special Feature: Placing marine protected areas onto the ecosystem-based management seascape. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 1-6. doi: 10.1073/pnas.0908503107.
- HELCOM, 2010 Ecosystem Health of the Baltic Sea 2003-2007: HELCOM Initial Holistic Assessment. *Balt. Sea Environ. Proc. No. 122* Retrieved from www.helcom.fi
- Hofmann, G. E., & Gaines, S. D. (2008). New Tools to Meet New Challenges: Emerging Technologies for Managing Marine Ecosystems for Resilience. *BioScience*, 58(1), 43. doi: 10.1641/B580109.
- Hughes, T. P., Bellwood, D. R., Folke, C., Steneck, R. S., & Wilson, J. (2005). New paradigms for supporting the resilience of marine ecosystems. *Trends in ecology & evolution (Personal edition)*, 20(7), 380-6. doi: 10.1016/j.tree.2005.03.022.
- Hughes, T. P., Gunderson, L. H., Folke, C., Baird, A. H., Bellwood, D., Berkes, F., et al. (2007). Adaptive management of the Great Barrier Reef and the Grand

- Canyon world heritage areas. *Ambio*, 36(7), 586-92. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18074897>.
- ICES. 2005. Guidance on the Application of the Ecosystem Approach to Management of Human Activities in the European Marine Environment, ICES Cooperative Research Report, No. 273. 22 pp.
- Integrated management plan for the North Sea 2015 (IMPNS 2015). Interdepartmental Directors Consultative Committee, the Netherlands, 2005.
- Interim Framework for Effective Coastal and Marine Spatial Planning, Interagency Ocean Policy Task Force, 2009
- Jay, S. (2010). Planners to the rescue: spatial planning facilitating the development of offshore wind energy. *Marine pollution bulletin*, 60(4), 493-9. Elsevier Ltd. doi: 10.1016/j.marpolbul.2009.11.010.
- Jentoft, S., & Chuenpagdee, R. (2009). Fisheries and coastal governance as a wicked problem☆. *Marine Policy*, 33(4), 553-560. doi: 10.1016/j.marpol.2008.12.002.
- Juda, L. (2007). The European Union and Ocean Use Management: The Marine Strategy and the Maritime Policy. *Ocean Development & International Law*, 38(3), 259-282. doi: 10.1080/00908320701530466.
- Kappel, C. V., Halpern, B. S., Martone, R. G., Micheli, F., & Selkoe, K. A. (2009). In the Zone: Comprehensive Ocean Protection. *Issues in Science and Technology*, Spring, 1-8.
- Kark, S., Levin, N., Grantham, H. S., & Possingham, H. P. (2009). Between-country collaboration and consideration of costs increase conservation planning efficiency in the Mediterranean Basin. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(36), 15368-73. doi: 10.1073/pnas.0901001106.
- Lester, S. E., McLeod, K. L., Tallis, H., Ruckelshaus, M., Halpern, B. S., Levin, P. S., et al. (2010). Science in support of ecosystem-based management for the US West Coast and beyond. *Biological Conservation*, 143(3), 576-587. Elsevier Ltd. doi: 10.1016/j.biocon.2009.11.021.
- Levin, P. S., Fogarty, M. J., Murawski, S. a., & Fluharty, D. (2009). Integrated ecosystem assessments: developing the scientific basis for ecosystem-based management of the ocean. *PLoS biology*, 7(1), e14. doi: 10.1371/journal.pbio.1000014.
- Lindeboom, H., Geurts, J., & Berkenbosch, L. (2005). Areas with special ecological values on the Dutch Areas with special ecological values on the Dutch Continental Shelf
- Lindenmayer, D., Hobbs, R. J., Montague-Drake, R., Alexandra, J., Bennett, A., Burgman, M., et al. (2008). A checklist for ecological management of landscapes for conservation. *Ecology letters*, 11(1), 78-91. doi: 10.1111/j.1461-0248.2007.01114.x.
- Loos, S. A., & Canessa, R. R. (2010). Towards a GIS-Based Methodology for Marine Protected Area Zoning. In D. Green, *Coastal and Marine Geospatial*

- Technologies, Coastal Systems and Continental Margins (Vol. 13, pp. 245-254). Dordrecht: Springer Netherlands. doi: 10.1007/978-1-4020-9720-1.
- Maes, F. (2008). The international legal framework for marine spatial planning. *Marine Policy*, 32(5), 797-810. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.013.
- Maes F, et al., A flood of space. Towards a spatial structure plan for sustainable management of the North Sea. Belgian Science Policy, 2005
- Massachusetts Ocean Management Plan, Volume 1. Management and Administration. Boston: Executive office of Energy and Environmental Affairs; 2009. Retrieved from <http://www.mass.gov>
- McLeod, E., Salm, R., Green, A., & Almany, J. (2009). Designing marine protected area networks to address the impacts of climate change. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7(7), 362-370. doi: 10.1890/070211.
- Mcfadden, K., & Barnes, C. (2009). The implementation of an ecosystem approach to management within a federal government agency. *Marine Policy*, 33(1), 156-163. doi: 10.1016/j.marpol.2008.05.007.
- Meiner, A. (2009). Integrated maritime policy for the European Union — consolidating coastal and marine information to support maritime spatial planning. *Journal of Coastal Conservation*, 14(1), 1-11. doi: 10.1007/s11852-009-0077-4.
- Morita, M., Suwa, R., Iguchi, A., Nakamura, M., Shimada, K., Sakai, K., et al. (2007). Solving the Crisis in Ocean Governance: Place-based management of marine ecosystems. *Environment*, 49(4), 22-32. doi: 10.1017/S0967199409990177.
- MSSP Consortium, Marine Spatial Planning: Literature Review, DEFRA: London, 2005
- Murawski, S. (2007). Ten myths concerning ecosystem approaches to marine resource management. *Marine Policy*, 31(6), 681-690. doi: 10.1016/j.marpol.2007.03.011.
- Oboyle, R., & Jamieson, G. (2006). Observations on the implementation of ecosystem-based management: Experiences on Canada's east and west coasts. *Fisheries Research*, 79(1-2), 1-12. doi: 10.1016/j.fishres.2005.11.027.
- Olsen, E., Gjørseter, H., Røttingen, I., Dommasnes, A., Fossum, P., Sandberg, P., et al. (2009). Short Communication The Norwegian ecosystem-based management plan for the Barents Sea. Development.
- OSPAR-HELCOM. Statement on the ecosystem approach to the management of human activities. First joint ministerial meeting of the Helsinki and OSPAR Commissions (JMM). Bremen, Germany, 25–26 June 2003
- Plasman, I. (2008). Implementing marine spatial planning: A policy perspective. *Marine Policy*, 32(5), 811-815. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.016.
- Pomeroy, R., & Douvère, F. (2008). The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. *Marine Policy*, 32(5), 816-822. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.017.
- Ratz, H., D, H., Scott, R., & Barbas, T. (2010). Complementary roles of European and national institutions under the Common Fisheries Policy and the Marine

- Strategy Framework Directive. Marine Policy, In Press, 1-8. doi: 10.1016/j.marpol.2010.03.001.
- Reker, Johnny B., Jesper H. Andersen (editors), Jan Ekeboom, Åsa Andersson, Anu Reijonen, Jochen Lamp, Christiane Feucht, Ulf Bergström, Birgitte Nielsen, Z. A. (2010). Our shared Baltic Sea: Finding space for humans and nature; Synthesis and perspectives from the BSR INTERREG IIIB BALANCE project. Director. Copenhagen. Unpublished.
- Ruckelshaus, M., Klinger, T., Knowlton, N., & DeMaster, D. P. (2008). Marine Ecosystem-based Management in Practice: Scientific and Governance Challenges. *BioScience*, 58(1), 53. doi: 10.1641/B580110.
- Sanchirico, J. N., Eagle, J., Palumbi, S., & Thompson, B. H. (2010). "Comprehensive Planning, Dominant-Use Zones, and User Rights: a New Era in Ocean Governance". *Bulletin of Marine Science*, 86(2), 273-285.
- Scholz, a. (2004). Participatory socioeconomic analysis: drawing on fishermen's knowledge for marine protected area planning in California. *Marine Policy*, 28(4), 335-349. doi: 10.1016/j.marpol.2003.09.003.
- Schultz-Zehden, A., Gee, K., & Scibior, K (On behalf of all PlanCoast Partners). (2008). Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning. Berlin; INTERREG III B CADSES PlanCoast Project
- Selkoe, K. a., Halpern, B. S., Ebert, C. M., Franklin, E. C., Selig, E. R., Casey, K. S., et al. (2009). A map of human impacts to a "pristine" coral reef ecosystem, the Papahānaumokuākea Marine National Monument. *Coral Reefs*, 28(3), 635-650. doi: 10.1007/s00338-009-0490-z.
- Shipman, B., & Stojanovic, T. (2007). Facts, Fictions, and Failures of Integrated Coastal Zone Management in Europe. *Coastal Management*, 35(2), 375-398. doi: 10.1080/08920750601169659.
- St Martin, K. (2008). Mapping Community Use of Fisheries Resources in the U.S. Northeast. *Journal of Maps*, 38-41. doi: 10.4113/jom.2008.93.
- Stmartin, K., & Hallarber, M. (2008). The missing layer: Geo-technologies, communities, and implications for marine spatial planning. *Marine Policy*, 32(5), 779-786. doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.015.
- Suding, K. N., & Hobbs, R. J. (2009). Threshold models in restoration and conservation: a developing framework. *Trends in ecology & evolution* (Personal edition), 24(5), 271-9. Elsevier Ltd. doi: 10.1016/j.tree.2008.11.012.
- Suárez De Vivero, J. L., Rodríguez Mateos, J. C., & Florido Del Corral, D. (2009). Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope☆. *Marine Policy*, 33(4), 624-634. doi: 10.1016/j.marpol.2008.12.010.
- Thematic strategy on the protection and conservation of the marine environment. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2005)504 final. Brussels, 2005
- Turnipseed, M., Crowder, L. B., Sagarin, R. D., & Roady, S. E. (2009). Legal Bedrock for Rebuilding America's Ocean Ecosystems. *Science*, 324(April), 183-184.

Varjopuro, R. (2008). Addressing multiple goals of ecosystem approach through deliberation and technology development. *Marine Policy*, 32(2), 212-222. doi: 10.1016/j.marpol.2007.09.004.

Vierros, M., Douvere, F., & Arico, S. (2006). UNU-IAS Report Implementing the Ecosystem Approach in Open Ocean and Deep Sea Environments An Analysis of Stakeholders , their Interests and Existing Approaches. Analysis. Yokohama. Retrieved from <http://www.ias.unu.edu/index.cfm>

Waltner-toews, D., & Kay, J. (2005). The Evolution of an Ecosystem Approach : the Diamond Schematic and an Adaptive Methodology for Ecosystem Sustainability and Health. *Ecology And Society*, 10(1), 38. Retrieved from <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art38/>.

World Resources Institute. Millennium ecosystem assessment. summary for decision-makers, 2005

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Försatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Mutbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studieskulder. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.
61. Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. N.
62. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. Fi.
63. EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Ju.
64. "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. U.
65. Kompetens och ansvar. S.
66. Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. U.
67. I rättan tid? Om ålder och skolstart. U.
68. Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. Ju.
69. Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. N.
70. Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. IJ.
71. Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. Ju.
72. Folk rätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. Fö.
73. Svensk sjöfarts konkurrensföresättningar. N.
74. Mer innovation ur transportforskning. N.
75. Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. U.
76. Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. N.
77. Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. Fi.
78. Fondverksamhet över gränserna. Genomförande av UCITS IV-direktivet. Fi.
79. Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. U.
80. Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. U.
81. En ny biobankslag. S.
82. Trafikverket ICT. N.

83. Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt.
Jämställdhetsarbete i skolan. U.
84. Hedersrelaterad problematik i skolan
– en kunskaps- och forskningsöversikt.
U.
85. Vem arbetar efter 65 års ålder?
En statistisk analys. S.
86. Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. Fö.
87. Skadestånd och Europakonventionen. Ju.
88. Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Fi.
89. Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturöversikt. S.
90. En ny lag om ekonomiska föreningar.
Del 1+2. Ju.
91. Planering på djupet – fysisk planering av havet. M.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]
- EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. [63]
- Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. [68]
- Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. [71]
- Skadestånd och Europakonventionen. [87]
- En ny lag om ekonomiska föreningar.
Del 1+2. [90]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]
- Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. [72]
- Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. [86]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?
En systematisk litteraturöversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]
- Kompetens och ansvar. [65]
- En ny biobankslag. [81]
- Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. [85]
- Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturöversikt. [89]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. [62]

Sammanläggningar av landsting – övergångs-styre och utjämning. [77]

Fondverksamhet över gränserna.
Genomförande av UCITS IV-direktivet. [78]

Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. [88]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]

Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]

Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]

Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]

Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]

"Se de tidiga tecknen"
– forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. [64]

Barns perspektiv på jämställdhet i skola.
En kunskapsöversikt. [66]

I rättan tid? Om ålder och skolstart. [67]

Gymnasial lärlingsutbildning
– utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. [75]

Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. [79]

Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. [80]

Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt. Jämställdhetsarbete i skolan. [83]

Hedersrelaterad problematik i skolan
– en kunskaps- och forskningsöversikt. [84]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

Prissatt vatten? [17]

Planering på djupet – fysisk planering av havet. [91]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Utländsk näringsverksamhet i Sverige.
En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]

Innovationsupphandling. [56]

Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]

Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. [61]

Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. [69]

Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar [73]

Mer innovation ur transportforskning. [74]

Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. [76]

Trafikverket ICT. [82]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktigmottandet. [37]

Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]

Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. [60]

Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [70]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överbäganden och förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]