KOMMUNSTYRELSEN
ROTEL VI - STADSMILJÖROTELN

DNR: 001-2862/2010
DATUM: 2010-12-22

Till berörd remissinstans

ANGÅENDE REMISSEN OM HAVSPLANERINGENS BETÄNKANDE PLANERING PÅ DJUPET - FYSISK PLANERING AV HAVET (SOU 2010:91)

Detta gäller remissvar på ”Havsplaneringens betänkande Planering på djupet - fysisk planering av havet (SOU 2010:91)”
Dnr: 001-2862/2010

SOU 2010:91 finns i sin helhet på följande länkar:
http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/68/47/aef10360.pdf
http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/68/47/6e7a1822.pdf

Remisstiden sträcker sig till den 3 februari 2011, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Stadsmiljöroteln är Frida Demervall, tfn 08-508 29 413. För frågor om **förlängd remisstid**, v g kontakta Caroline Polzer, tfn 08-508 29 412.

Remissvar skickas till:

- Rotel VI - Stadsmiljöroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004

- KF/KS kansli i **pappersform**.

Adresserna är följande: (Observera mejladressen!)

Rotelns e-post: funktion.rvi-remissvar.slk@stockholm.se
(OBS! Ovan mejladress måste även användas internt inom Stockholms stad!)

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar
Caroline Polzer, Stadsmiljöroteln

KOMMUNSTYRELSEN
ROTEL VI - STADSMILJÖROTELN

DNR: 001-2862/2010
DATUM: 2010-12-22

Remitteringsmapp

Ärende: Havsplaneringens betänkande Planering på djupet - fysisk planering av havet (SOU 2010:91)

Inkom till KF/KS kansli den 14 december 2010

Behandling i övrigt:

För yttrande senast: 3 februari 2011

Stadsdelsnämnderna	Facknämnderna	Övriga
Bromma sdn	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	SLK
Hägersten-Liljeholmen sdn	Trafik- och renhållningsnämnden	Stockholms Stadshus AB
Kungsholmens sdn		Stockholm Vatten AB
		Stockholms Hamn AB

Planering på djupet – fysisk planering av havet

Betänkande av Havsplaneringsutredningen

Stockholm 2010

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 2010:91

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslagsbild: Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23491-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 19 november 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå ett system för fysisk planering av territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon samt föreslå nödvändiga författningar. Chefen för Miljödepartementet, statsrådet Andreas Carlgren förordnade samma dag generaldirektören Axel Wenblad att vara särskild utredare. Utredningen antog namnet Havsplaneringsutredningen.

Statsrådet förordnade den 22 januari 2010 dels departementssekreterarna Claes Pile och Richard Vesterberg som sakkunniga i utredningen, dels folkrättsrådgivaren Marie Jacobsson, militärsakkunnige Hans Norman samt departementssekreterarna Anders Hermansson, Sten Jerdenius, Anna Kessling, Sophia Laurin och Anna Ryttberg som experter. Den 26 april 2010 entledigades Richard Vesterberg och departementssekreteraren Kristina Bram förordnades som sakkunnig.

Som huvudsekreterare förordnades den 27 november 2009 utredaren Mikael Cullberg. Den 15 januari 2010 förordnades arkitekten SAR/MSA Micaela Schulman och kammarrättsassessorn Petra Lundin som sekreterare i utredningen. Slutligen förordnades som sekreterare kammarrättsassessorn Åsa Ståhl den 3 september 2010.

Havsplaneringsutredningen har samrått med och lämnat underlag till Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64) och Utredningen om att inrätta den nya myndigheten (dir. 2010:68). Utöver dessa utredningar, har Havsplaneringsutredningen samrått med Utredningen om ny fiskelagstiftning (dir. 2007:125) och Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Utredningen yttrade sig den 1 april 2010 över Miljöprocessutredningens slutbetänkande Områden av riksintressen och

miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) vad avser den del som rörde riksintressen (dnr M2009/1840). Vidare yttrade sig utredningen över Miljödepartementets promemoria om att genomföra EU:s marina direktiv (dnr M2010/3188) den 16 september 2010.

Den 12 maj 2010 lämnade utredaren en skrivelse till regeringen angående behovet av att se över och digitalt definiera Sveriges havsgränser (dnr UF2010/30928).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Planering på djupet – fysisk planering av havet* (SOU 2010:91). I och med detta är utredningens uppdrag slutfört.

Göteborg i december 2010

Axel Wenblad

/Mikael Cullberg
Micaela Schulman
Petra Lundin
Åsa Ståhl

Innehåll

Förkortningar och förklaringar **15**

Sammanfattning **19**

Summary **29**

Författningsförslag **37**

Förslag till havsplaneringslag 37

Förslag till havsplaneringsförordning 44

Följdändringar **47**

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 47

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 50

Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln 56

Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar 58

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 59

Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857) 61

Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403) 62

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 63

Förslag till förordning om ändring i kontinentalsockelförordningen (1966:315) 64

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon 69

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. 71

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 73

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar 76

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. 80

Myndighetsinstruktioner 82

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion 82

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen 83

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät 83

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet 84

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket 84

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet 85

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten 86

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning ... 87

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ... 88

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ... 88

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket ... 89

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket ... 89

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ... 90

Angränsande zon ... 92

Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ... 92

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ... 94

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ... 95

1 Varför behöver staten planera havet? ... 97

1.1 Regeringens uppdrag till utredningen ... 99

1.2 Havsplanering och havsförvaltning – en definition ... 100

1.3 Utredningens arbetssätt – samråd och kunskapsunderlag ... 102

1.4 Läsanvisning ... 103

2 Samlad och helhetlig fysisk havsplanering 105

2.1 Havsplanens grundläggande uppgifter 106

2.2 Ekosystembaserad havsplanering 109

2.3 Sammanhängande och helhetlig havsplanering 116

2.4 Ny lag och förordning om havsplanering 120

2.5 Havsplanens innehåll och utformning 121

2.6 Allmänna intressen i havsplaneringen 125

2.7 Havsplanernas betydelse vid tillståndsprövning och förvaltning 128

3 Planeringsprocessen och ansvarsfördelning i havsplaneringen 135

3.1 Planeringsprocessen i sex steg 136
3.1.1 Programskedet (underlagsskedet) 137
3.1.2 Planförslagsskedet 143
3.1.3 Granskningsskedet 146
3.1.4 Beslutsskedet 148
3.1.5 Tillämpningsskedet 151
3.1.6 Uppföljningsskedet 155

3.2 Miljöbedömning, samverkan och delaktighet 158

3.3 Samspelet mellan havsplaneringen och EU-direktiv om hav och vatten 162

3.4 Riksintressenas hantering i havsplaneringen inom territorialhavet 166

3.5 Överprövning av beslut om planer 173
3.5.1 Rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan 173
3.5.2 Överklagande av Havs- och vattenmyndighetens beslut 178

3.6 Länsstyrelsens roll i havsplaneringen 181

3.7 Aktörerna i processen – ansvarsfördelning 185

4 Havsplaneringen och kommunal planering enligt plan- och bygglagen ... 191

4.1 Lagreglering i havsplaneringslagen och i plan- och bygglagen ... 191

4.2 Kustkommunernas medverkan i havsplaneringsprocessen ... 192

4.3 Översiktsplanen ska samordnas med havsplanen ... 194

4.4 Regionplanen ska samordnas med havsplanen ... 199

4.5 Detaljplaner och områdesbestämmelser ska samordnas med havsplanen ... 200

4.6 Bygglov inom område med bestämmelser i havsplan ... 201

4.7 Stöd till kommunal planering av kust och hav ... 202

5 Särskilda frågor om ekonomisk zon och kontinentalsockeln ... 205

5.1 Bestämmelserna om riksintresse ska inte tillämpas i den ekonomiska zonen ... 205

5.2 Tillståndsbeslut för den ekonomiska zonen och kontinentalsockeln ... 211
5.2.1 Tillstånd för verksamheter ska följa havsplanen ... 211
5.2.2 Myndigheterna ska handlägga och besluta om tillstånd ... 212
5.2.3 Myndigheternas tillståndsbeslut ska kunna överklagas ... 217

5.3 Skydd av kulturminnen i en angränsande zon ... 219

5.4 Äganderätten till allmänt vatten ... 224

6 Fysisk planering av havet i dag – kommunernas och statens roller ... 229

6.1 Statliga insatser och initiativ som rör havsplanering ... 229
6.1.1 Tidigare utredningar m.m. om havsplanering ... 229
6.1.2 Myndighetsuppdrag om kust- och havsplanering ... 230

6.1.3 Miljöbalkens bestämmelser om allmänna intressen och områden av riksintresse 232

6.2 Kust och hav i kommunal planering 234

6.3 Regionalt utrednings- och planeringssamarbete 242

6.4 Statliga myndigheters nuvarande uppgifter 245
6.4.1 Riksintressemyndigheterna 246
6.4.2 Övriga berörda centrala myndigheter 254

7 Ekosystemansatsen och fysisk havsplanering 263

7.1 Ekosystemansatsen som grund för planering 263

7.2 Vad är ett ekosystem? 265

7.3 Människans roll 266

7.4 Vad är ekosystemtjänster? 267

7.5 Ekosystemansatsens principer 268

7.6 Att formulera mål 271

7.7 Att tillämpa ekosystemansatsen i fysisk planering 272
7.7.1 Bygg vidare på den fysiska planeringens metoder 273
7.7.2 Bedömningar av följderna för ekosystemen och samhället 274
7.7.3 Planeringens olika skalor 275

8 Svensk rätt samt regler och åtaganden inom EU och internationellt 277

8.1 Svenska regler som gäller havet ut till territorialgränsen 277

8.2 Särskilda svenska regler för ekonomisk zon 289

8.3 Rättsakter, åtaganden och överenskommelser inom EU 291

8.4 Internationella bestämmelser och internationellt samarbete 299

8.5 Regionala internationella åtaganden 303

9 Havsplanering i grannländerna ... 309

9.1 Sammanfattande bedömning ... 309

9.2 Norge arbetar med förvaltningsplaner för havet sedan år 2002 ... 312

9.3 Danmark har endast sektorsplanering i havet ... 316

9.4 Tyskland och dess delstater har infört havsplanering ... 317

9.5 Polen förbereder ny lagstiftning om fysisk planering av havet ... 324

9.6 I Finland planerar landskapsförbunden territorialhavet ... 326

9.7 Nederländernas nordsjöplan ... 329

9.8 Havsplanering håller på att införas i Storbritannien ... 333

10 Följder av utredningens förslag ... 339

10.1 Samhällsekonomisk analys ... 340

10.2 Statsfinansiella kostnader och besparingar ... 341

10.3 Den kommunala nivån ... 348

10.4 Företag, civilsamhället och enskilda ... 350

10.5 Besparingar och kostnadsminskningar ... 351

10.6 Särskilt om följderna för miljön ... 352

Författningskommentar ... 353

Förslaget till havsplaneringslag ... 353

Förslaget till havsplaneringsförordning ... 372

Följdändringar ... 375

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) ... 375

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ... 378

Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ... 382

Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar 384

Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 385

Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857) 387

Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403) 387

Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 388

Förslaget till förordning om ändring i kontinentalsockelförordningen (1966:315) 388

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon 390

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. 392

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 393

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar 394

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. 396

Myndighetsinstruktioner 397

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion 397

Övriga förslag till ändringar i förordningar med myndighetsinstruktion 398

Angränsande zon 399

Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning 399

Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. 400

Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon 401

Referenser **403**

Bilagor **407**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2009:109 407

Bilaga 2 Rapport av Said Mahmoudi och David Langlet 415

Bilaga 3 Rapport av Andrew Merrie 469

Förkortningar och förklaringar

allmänt vatten	den del av sjöterritoriet som inte är *enskilt vatten* (se förklaring)
art- och habitat-direktivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
baslinjen	strandlinjen, eller om det finns vikar och öar, en linje längs vikarnas mynning och de yttersta öarna
CBD	FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity)
COPUCH	Uppförandekoden för förvaltningen av kulturarvet i Östersjön
ekonomiska zonen	området utanför *territorialgränsen*, ut till mittlinjen mot grannländernas zoner
enskilt vatten	vattenområdet ut till 300 meter från strandkanten, eller tre meters djupkurva om den går längre ut; öar större än 100 meter räknas också, liksom hela vikar om mynningen är högst 300 meter (fastighetsindelat område)
Esbokonventionen	Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
fågeldirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar
GIS	geografiskt informationssystem
Havsrättskonventionen	Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS)
Helcom	Helsingforskommissionen

hushållnings-förordningen	förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
IMO	Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organisation)
inre vatten	vattnen innanför *baslinjen*
Inspire-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen
IOC/Unesco	Mellanstatliga oceanografiska kommissionen vid Unesco (Intergovernmental Oceanographic Commission)
kulturminnes-lagen	lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
kustvatten	vattenområdet ut till en nautisk mil utanför *baslinjen*
Malta-konventionen	Europeisk konvention om skydd för det arkeologiska kulturarvet
marina direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område
MKB-direktivet	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
Naboavtalet	Överenskommelsen av den 19 december 1966 med Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak och Kattegatt
Natura 2000	Det område som skyddas i enlighet med art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet
Natura 2000-direktiven	*art- och habitatdirektivet* samt *fågeldirektivet*
naturresurs-lagen	lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
Ospar-konventionen	Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Oslo-Pariskonventionen
PBL, nya PBL	plan- och bygglagen (1987:10) resp. (2010:900)
Rio-deklarationen	Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling, 1992

SEA-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
SEA-protokollet	Protokoll om strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo)
sektorslagar	lagar som reglerar tillstånd för åtgärder och verksamheter inom skilda sektorer, t.ex. lagen (1978:160) om vissa rörledningar
sjöterritoriet	*inre vatten* och *territorialhavet*
territorialgräns	en linje som vid varje punkt ligger tolv nautiska mil utanför *baslinjen*
territorialhavet	havet från *baslinjen* till *territorialgränsen*
VASAB	Visions and Strategies around the Baltic Sea
vatten-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
vatten-förvaltnings-förordningen	förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
Världsarvs-konventionen	Konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv, UNESCO-konventionen
Århuskonventionen	FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Kursiverat = se uppslagsord i listan.

Vissa havsområden och havsgränser definieras också i 1 kap. 6 § lagförslaget med författningskommentar samt beskrivs i *bilaga 2*.

Sammanfattning

Havsplaneringsutredningen föreslår ett nytt system för statlig fysisk planering av havet. Bestämmelser om planeringen ska tas in i en ny lag, havsplaneringslagen.

Miljötillståndet i haven är inte långsiktigt hållbart och försämras delvis fortfarande, medan anspråken samtidigt ökar på att använda haven. Nya användningar och anspråk tillkommer, exempelvis vind- och vågkraft, vattenbruk och koldioxidlagring. Ökad kunskap om havet som ekosystem visar också på stora behov av olika former av skydd för den marina miljön. Anspråken på haven överstiger således i många fall havets förmåga att förse människan med de varor och tjänster som hon är beroende av. Fysisk havsplanering är det främsta tillgängliga verktyget för att avgöra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas.

Med ökande anspråk och skyddsbehov, följer också fler och tydligare konflikter mellan konkurrerande intressen. Fysisk planering kan förebygga konflikter och kan bidra till att lösa dem som uppstår. Planeringen ska vara framåtsyftande; den ska förutse och förebygga risker för skador och konflikter. Den ska också leda till att användningen är effektiv, så att belastningen på resurserna och behovet av utrymme blir så litet som möjligt.

Mot den bakgrunden har intresset för fysisk planering av haven vuxit de senaste åren. Norge, Nederländerna, Tyskland och Belgien är föregångare i Europa. Australien, Kanada och vissa stater i USA ligger också långt framme.

Havsplanering är ett tydligt nationellt intresse och ansvar. I hög grad rör det sig om nationella och internationella intressen och anspråk som ska avvägas emot varandra. Sverige gör internationella åtaganden och har dessutom särskilda skyldigheter inom EU som behöver tillgodoses. Det är också staten som i första hand har möjlighet att styra verksamheterna i havet, genom tillståndsgivning och olika skydds- och bevarandeåtgärder.

Haven planeras inte i dag

I Sverige bedrivs ännu inte någon sammanhållen fysisk planering av havsområdena, varken på kommunal eller statlig nivå. Däremot har kust- och skärgårdsområdena sedan senare hälften av 1900-talet varit föremål för vissa planeringsinitiativ från statens sida, inte minst inom ramen för den s.k. fysiska riksplaneringen som huvudsakligen bedrevs under 1970-talet. Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen lades bland annat till grund för bestämmelser om allmänna intressen och riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken, som kan sägas innehålla inslag av en statlig planering för havsområdena. Andra statliga insatser och initiativ, framför allt inom ramen för förvaltningsmyndigheternas arbete, har oftast haft karaktären av sektorsunderlag som naturligtvis kommer att ha betydelse för framtida havsplanering.

De kommunala översiktsplanerna behandlar i regel inte havsområdena och ger därför i dag svag planeringsberedskap för anspråk på nyttjande eller skydd av havsområden. Endast fyra kustkommuner av 80 behandlar i dag havsområdet som helhet i översiktsplaneringen. De kommunala planeringsinsatserna i havet aktualiseras i regel av direkta anspråk och problem, där drivkraften ofta är att kommunen ska kunna påverka kommande ställningstaganden eller tillståndsprövningar på statlig nivå. Det främsta exemplet är de senaste årens anspråk på havsbaserad vindkraft som har inneburit planeringsinsatser i havet i ett antal kustkommuner.

Det mellankommunala och regionala samarbetet om kust- och havsområden växer i omfattning, liksom det gränsöverskridande samarbetet. Resultaten är emellertid framför allt av intresse för framtida metodutveckling. Än så länge saknas varaktiga strukturer och gemensamma metoder för planeringssamarbete.

Vad är havsplanering?

Fysisk havsplanering är grunden för havsförvaltningen, som bland annat kan bygga på åtgärdsplaner och åtgärdsprogram. Havsplanerna kommer att ha likheter med både översiktsplaner och detaljplaner enligt plan- och bygglagen. Havsplaneringsprocessen kommer därmed att delvis likna PBL-processen. Förutsättningarna skiljer sig dock åt, det finns t.ex. inga fastighetsägare i havsplaneområdena.

Avsikten är att havsplaneringen ska förena utveckling och bevarande i en process, där hänsynen till de ramar som ekosystemen sätter är överordnad. På så vis kopplar den för havets del ihop såväl plan- och bygglagstiftningen som miljöbalken och olika sektorslagar. Syftet är att uppnå helhet och samstämmighet i havsförvaltningen.

Havsplanerna riktar sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ. Planerna ska tillämpas när de prövar tillstånd för verksamheter och beslutar om åtgärder i havet. Planerna ska också ge övergripande ramar för den kommunala planeringen.

EU:s marina direktiv förutsätter enligt utredningens uppfattning fysisk planering, för att kunna genomföras effektivt och verkningsfullt. Fysisk planering av havet är ett grundläggande verktyg för att förvalta havsmiljön och de havsanknutna verksamheterna. I praktiken bör tillämpningen av det marina direktivet och havsplaneringen vara fråga om i huvudsak en och samma process.

En effektiv och konsekvent tillämpning av folkrättens regler, främst FN:s havsrättskonvention, kommer att underlättas av havsplaneringen.

Syftet med en ny lag om havsplanering

Utredningen föreslår en lag om havsplanering som sätter ramarna för planeringssystemet – för hela havsområdet. Ekosystemansatsen är grundläggande för utredningens förslag till system för havsplaneringen. Ansatsen utgör ett led i hållbar utveckling, men också ett ramvillkor för utvecklingen. Syftet med havsplaneringen ska vara att bidra till hållbar utveckling. För att det ska vara möjligt måste ekosystemens struktur och funktion bibehållas eller vid behov återställas. Därigenom upprätthålls ekosystemens förmåga att förse människan med de varor och tjänster som hon är beroende av.

Planeringen ska, inom ramen för hållbar utveckling och ekosystemets struktur och funktion, leda till att havsområden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

Vidare ska försiktighetsprincipen tillämpas. Vissa bestämmelser i miljöbalken är också tillämpliga när en havsplan tas fram, inte

minst kapitlen om allmänna intressen (de s.k. hushållningsbestämmelserna).

Planerna måste också beakta att folkrätten sätter gränser för vad som kan regleras i havet och hur det kan regleras, särskilt i den ekonomiska zonen som inte är en del av Sveriges territorium.

Sammanhängande, helhetliga och uppdaterade planer

Havsplaneringen ska vara ekosystembaserad. Därför måste planeringen ta hänsyn till hela ekosystem och följaktligen omfatta så heltäckande havsområden som möjligt. För att nå det målet behöver det i planeringssystemet också ingå mellanstatligt samarbete. Utredningen föreslår att havsplaner ska tas fram för tre planområden; Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Deras geografiska område täcker alla svenska vatten utanför en linje som ligger en nautisk mil från baslinjen (som går längs kusten eller vikarnas mynningar och de yttersta öarna). Sinsemellan avgränsas havsplanerna av de havsområdesgränser som närmast motsvarar berörda vattendistrikt.

Tanken är att strategiska havsplaner i utgångsläget ska tas fram samtidigt för de tre planområdena, inte för ett område i taget. Annars riskerar planeringen att dra ut på tiden, innan planerna täcker hela det svenska havsområdet. Vidare är samordningen planerna emellan väsentlig. Därför är också regional samverkan särskilt betydelsefull.

En havsplan ska enligt utredningens förslag kunna innehålla såväl vägledande som styrande och bindande delar. Alla fördjupningar och tematiska tillägg till planen ska innebära en ändring av själva planen. Genom att det ska finnas en och endast en plan för varje havsplaneområde, kommer varje ändring att behöva ta hänsyn till helheten. Därmed ges förutsättningar för enhetlighet och samordnad planering.

Havsplanens grundläggande uppgifter, innehåll och utformning

Havsplanen ger ett samlat underlag för att pröva anspråk och skyddsbehov. Den kan rationalisera tillståndsprövningen och förvaltningen. Planen är också ett verktyg för kommunikation och information och planeringen bidrar till det gränsöverskridande havssamarbetet.

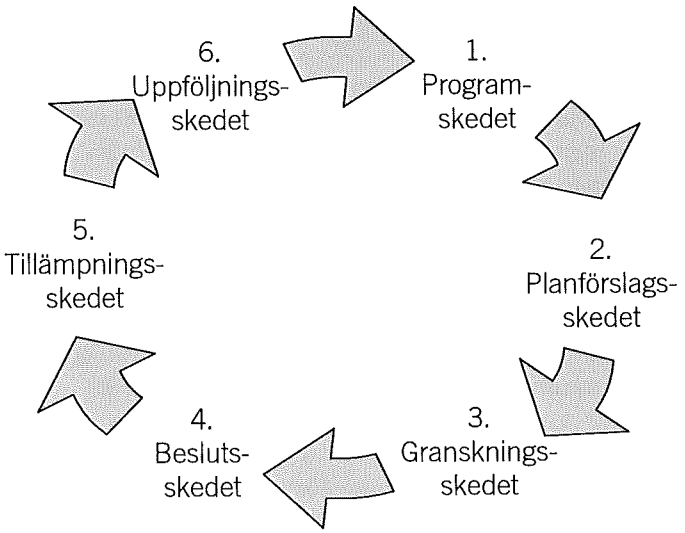
Havsplanen ska ange den mest lämpliga användningen av havsområdena, baserat på avvägningar mellan allmänna intressen. Planen ska bestå av plankartor, tillsammans med ställningstaganden om grunddragen för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas, liksom om vilka allmänna intressen som ska beaktas. Områden av riksintresse är en del av de allmänna intressena. Inom territoriet ska planen särskilt ange vilka riksintressen som ska gälla för olika områden.

Tillsammans med havsplanen ska det underlag som behövs för att förstå planen också redovisas. Här ingår beskrivningar av 1) planeringsförutsättningarna, såsom beskrivningar av miljötillståndet, naturgivna förutsättningar och befintliga verksamheter, 2) planens syfte och 3) de överväganden som legat till grund för planens utformning. Övervägandena rör avvägningar mellan motstående intressen och en konsekvensbedömning av planen ur miljömässig, ekonomisk och social synpunkt. Havsplanerna får betydelse vid tillståndsprövning och förvaltning genom att de blir vägledande beslutsunderlag. Havsplanens ställningstaganden till riksintressen ska därutöver styra tillståndsprövningen. Slutligen får tillstånd inte ges i strid mot de bindande bestämmelser som också ska kunna finnas i planen. Bestämmelserna, som även berör vissa andra beslut, ska innebära att ett havsområde inte får användas för de verksamheter och åtgärder som anges i planen. En viss verksamhet kan därigenom uteslutas eller villkoras. Om det bedöms nödvändigt kan till och med alla tillståndspliktiga verksamheter förbjudas inom ett område.

Planeringsprocessen ska bedrivas i samarbete mellan alla berörda

Havs- och vattenmyndigheten ska ha ansvaret för planeringsprocessen, med bistånd från kustlänsstyrelserna. Ekosystemansatsen ska genomsyra alla steg i planeringen och förvaltningen. Planeringsunderlag ska lämnas av alla berörda myndigheter och kommuner. Det första steget innebär att ett program tas fram som anger utgångspunkterna och målen för planen. Samråd ska genomföras i arbetet med att ta fram programmet, liksom själva förslaget till havsplan (steg 2). Förslaget ska tas fram tillsammans med alla berörda.

Figur 3.1 Sammanfattande bild av planeringsprocessens sex skeden



När samrådet är avslutat och det finns ett slutligt förslag till havsplan, ska de berörda få granska förslaget (steg 3). Havs- och vattenmyndigheten samt berörda kommuner och länsstyrelser ska hålla förslaget och underlagsdokumenten tillgängliga. Efter granskningstiden ska Havs- och vattenmyndigheten lämna över förslaget, med en sammanfattning av alla yttranden, till regeringen (steg 4). Myndigheten ska också lämna sitt eget yttrande, med förslag kopplade till synpunkterna från granskningen. Alla yttrande som har kommit in ska bifogas. Regeringen tar ställning till planen, mot bakgrund av yttrandena, underlagen och konsekvensbeskrivningen. Efter beredning i departementen, antar regeringen planen och den får därmed laga kraft.

Utredningen bedömer, bland annat mot bakgrund av erfarenheterna i Norge och Tyskland, att planeringsprocessen kommer att ta runt fyra år. I första vändan kan processen ta längre tid, inte minst i egentliga Östersjön.

Den antagna planen ska tillämpas i efterföljande beslut på statlig och kommunal nivå (steg 5). Den berör såväl tillståndsgivning och förvaltningsåtgärder i havet, som kommunernas planering enligt plan- och bygglagen. En havsplan ska få ändras genom fördjupade planer för vissa områden eller genom tematiska tillägg, exempelvis när det uppstår nya intressen. Havs- och vattenmyndigheten får

besluta om de ändringar i havsplanerna som behövs. Sådana beslut får överklagas hos regeringen. Om en ändring innebär nya avvägningar mellan allmänna intressen, eller om ändringen är av principiell betydelse, ska dock regeringen besluta om den.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att planerna följs upp och att det minst vart fjärde år görs en bedömning av om planerna behöver ersättas med nya (steg 6). Även om planerna alltid ska vara uppdaterade, kan nya anspråk och målsättningar, eller utvecklingen i övrigt, innebära att helt nya planer behöver tas fram. Utifrån erfarenheterna i Norge, räknar utredningen med att det kan behövas en helt ny plan efter 12–20 år.

Länsstyrelsens roll i havsplaneringen

Utredningen föreslår att de 14 länsstyrelserna längs kusten ska medverka aktivt i planeringsprocessen. De ska bistå Havs- och vattenmyndigheten med att leda och samordna planeringsprocessen på regional nivå. Länsstyrelserna ska samarbeta inom havsplaneområdet och en av dem ska samordna arbetet. Länsstyrelsen ges även i uppgift att verka för och bevaka att den kommunala planeringen av kust och hav samordnas med havsplanen.

Sambanden mellan den statliga havsplaneringen och kommunernas planering enligt plan- och bygglagen

Havs- och vattenmyndigheten ska särskilt samråda med kommunerna under hela planeringsprocessen. Kommunernas planering är central för att havs- och kustplaneringen ska hänga samman. Under hela planeringsprocessen – från samrådet om programmet och samrådet om planförslaget, till granskningen av det slutliga förslaget – har kommunen möjlighet att delta aktivt. När planerna ska tillämpas har kommunen också en viktig roll i att förverkliga den ekosystembaserade planeringen av kust och hav. Utredningen utgår från att såväl samråds- som granskningsyttranden blir föremål för en bred politisk diskussion. Det är angeläget att kommunen tar ställning på politisk nivå. Kommunernas synpunkter på det slutliga förslaget till havsplan ska framgå av de handlingar som lämnas till regeringen för prövning.

Kommunen ska se till att det av översiktsplanen framgår hur den har samordnat planen med gällande havsplan. Under samrådet om ett förslag till översiktsplan ska länsstyrelsen särskilt verka för att översiktsplanen samordnas med havsplanen. I granskningsyttrandet ska länsstyrelsen redovisa om översiktsplaneförslaget motverkar syftet med havsplanen. Motsvarande ska gälla för samrådet om detaljplaner eller områdesbestämmelser. Om kommunens beslut om sådana innebär att syftet med havsplanen motverkas, ska länsstyrelsen upphäva beslutet. Kommunen får inte heller ge bygglov i havet för en åtgärd som strider mot bestämmelser i en havsplan. Det gäller dock inte om avvikelsen är liten och syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Utredningen föreslår att det sätts av särskilda medel till stöd för kommunal och mellankommunal planering av kust- och havsområden. Likaså föreslår utredningen att utbildningsinsatser görs såväl för kommunerna som berörda myndigheter.

Utredningen bedömer att den statliga havsplaneringen kommer att innebära att kommunerna får betydligt bättre underlag för sin planering av kust och hav.

Särskilda frågor om Sveriges ekonomiska zon och om kontinentalsockeln

Utredningen föreslår att bestämmelserna om riksintresse inte längre ska tillämpas i den ekonomiska zonen. 3 och 4 kap. miljöbalken som i dag gäller över hela havsområdet omfattar både allmänna intressen och riksintressen. Systemet med riksintressen har inte någon egentlig funktion i den ekonomiska zonen, eftersom det i första hand riktar sig till den kommunala planeringen och myndigheters tillståndsprövning. I den ekonomiska zonen finns ingen kommunal planering och tillståndsprövningen är uteslutande en statlig angelägenhet.

Havsplanerna kommer däremot att ange vilka allmänna intressen som ska beaktas i området. Myndigheternas uppgift kommer enligt utredningens förslag således att bli att peka ut allmänna intressen i den ekonomiska zonen i stället för områden av riksintresse.

Utredningen föreslår vidare att Havs- och vattenmyndigheten ska handlägga och besluta om tillstånd i ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Beredning av ärenden och beslut enligt

lagen om kontinentalsockeln ska i större utsträckning än i dag delegeras till SGU. Myndigheternas tillståndsbeslut ska kunna överklagas hos regeringen, som också ska fatta beslut i viktigare ärenden.

Sverige bör enligt utredningens mening utnyttja den möjlighet som havsrätten ger att inrätta en angränsande zon inom den ekonomiska zonen (ut till 24 nautiska mil från baslinjen). Ett av syftena är att kunna skydda kulturarvet även i området närmast utanför territorialgränsen. På havsbotten inom internationellt vatten utanför Sveriges territorium, inte minst i Östersjön, finns ett unikt kulturarv.

All planering och alla beslut som gäller Sveriges ekonomiska zon måste hållas inom de folkrättsliga förutsättningarna. Planer och beslut får inte medföra någon inskränkning av rättigheter enligt folkrätten eller havsrätten, såsom rätten till fri sjöfart, eller andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

Kommittédirektiv



Havsplanering i svenska vatten

Dir. 2009:109

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 havspolitiken 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 markägande 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. Risken 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 förslagens 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 förslagens 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 miljörätt 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 staters 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 planinstrument 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 tillsynsmekanismer. 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-rätt[1] 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 strategi[3] 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).

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, Hermanni 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, equivocalting 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.