



PM 2011:40 RVI (Dnr 001-2862/2010)

”Planering på djupet – Fysisk planering av havet” (SOU 2010:91) - Havsplaneringens betänkande
Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Planering på djupet - Fysisk planering av havet” (SOU 2010:91) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Den statliga utredningen Havsplaneringens betänkande ”Planering på djupet - Fysisk planering av havet” (SOU 2010:91) har inkommit till staden för yttrande. Regeringen beslutade den 19 november 2009 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå ett system för fysisk planering av territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon samt föreslå nödvändiga författningar - Havsplaneringsutredningen. Utredningen föreslår ett nytt system för statlig fysisk planering av havet och att bestämmelser om planeringen ska tas in i en ny lag, havsplaneringslagen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Stockholms Hamn AB och Stockholm Vatten AB. Bromma stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd och trafik- och renhållningsnämnden avstår från att yttra sig över remissen.

Stadsledningskontoret ser positivt på att behovet av fysisk havsplanering uppmärksammas och ges öka tyngd. Kontoret anser dock att det är viktigt att tydliggöra hur de olika planeringsprocesserna och beslutsnivåerna ska förhålla sig till varandra.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är i huvudsak positiv till utredningens mål att förbättra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas. Nämnden anser dock att utredningen inte tillräckligt belyst frågan om havsplaneringen och det kommunala självstyret. På samma gång som utredningen framhåller önskemål om kommunernas aktiva deltagande i planeringsprocessen, är föreslagen lagtext tydlig med att kommunens planering enligt plan- och bygglagen (PBL) såsom översiktsplaner, detaljplaner, bygglov, ska samordnas med havsplanen och dess syfte.

Stadsbyggnadsnämnden ser positivt på att havsfrågorna ges ökad tyngd och att den fysiska planeringen ska bedrivas med utgångspunkt från en ekosystemansats. Planeringsprocessen och de huvudaktörer som svarar för denna kommer dock att behöva tillgång till ett omfattande kunskapsunderlag kring havets miljöfrågor m.m. Det framgår inte klart av utredningen hur en sådan kunskapsförsörjning ska kunna tillgodose och hur kommunala erfarenheter ska nyttiggöras i detta.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd ser positivt på att planeringen av havsområden tydligt lagregleras och samordnas mellan samtliga berörda parter. Planprocesser med omfattande samrådsförfaranden m.m. är mycket resurskrävande om man ska uppnå goda resultat i slutprodukten och därför är det viktigt med att sätta av särskilda medel till stöd för kommunal och mellankommunal planering av kust- och havsområden.

Stockholms Hamn AB ser positivt på att havsområdena uppmärksammas på ett bättre sätt i den fysiska planeringen av havet. Bolaget anser att det är av stor betydelse att denna planering utgår från den växande betydelsen av den kommersiella sjöfarten i Östersjön. Här är det viktigt att planerande myndigheter får god kunskap och sådana planeringsredskap att inte exempelvis energianläggningar till havs försvårar utvecklingen för den växande närsjöfarten i Sveriges kustområden.

Stockholm Vatten AB har inga invändningar mot betänkandets förslag. Bolaget önskar dock att sambandet mellan havsplaner och Baltic Sea Action Plan utvecklas.

Mina synpunkter

Det är positivt att ambitionsnivån nu ökar från statligt håll för den fysiska havsplaneringen och på så sätt ger ökad tyngd och uppmärksamhet till dessa, inte minst ur miljöperspektiv, viktiga frågor.

Jag anser dock att det finns en del oklarheter i förslaget gällande hur de olika planeringsprocesserna och beslutsnivåerna ska förhålla sig till varandra samt hur det övergripande begreppet ekosystemansats ska tolkas i praktiken.

I den föreslagna lagtexten står det att havsplanen ska kunna innehålla bindande bestämmelser, vilket skulle kunna leda till konflikt i frågor gällande kommunens självstyre enligt plan- och bygglagen (PBL), översiktsplaner, detaljplaner och bygglov som ska samordnas med havsplanen. Samma problematik kan också uppstå gällande prövningar av verksamheter enligt miljöbalken, där det föreslås att havsplanerna ska ha betydelse vid tillståndsprövning och förvaltning genom vägledande beslutsunderlag.

Jag anser att processen fram till en färdig havsplan ska vara sådan att havs- och vattenmyndigheten antar planen och att kommunerna ges möjlighet att överklaga till regeringen samt att processen är tydligt formaliserad där det kommunala politiska inflytandet säkerställs. Det är viktigt att beröra frågor som exempelvis om havsplanen är styrande eller ett underlag för den kommunala översiktsplaneringen.

Jag anser att det är av största vikt att det tydliggörs i förslaget hur de olika planprocesserna och beslutsnivåerna ska förhålla sig till varandra. En otydlighet i denna fråga kan annars ge upphov till ett rättsosäkert läge som i slutänden kan påverka företagsamheten för havsbaserade näringar negativt. Osäkerheten i processhanteringen vid införandet av miljöbalken ledde till ett drastiskt minskat antal tillståndsansökningar, vilket har haft till följd att många miljöförbättrande åtgärder har dragit ut på tiden eller helt uteblivit. Jag anser därför att det är mycket viktigt att en ny lagstift-

ning har en transparens och tydlighet i processförfarandet, så att det inte blir en stopplagstiftning där miljövänliga näringar och den positiva utvecklingen av exempelvis havsbaserad miljövänlig energiproduktion uteblir.

Då förutsättningar tenderar att förändras med tiden bör man inte heller låsa in sig i detaljer och jag anser därför att de grundläggande bestämmelserna i havsplaneringslagen bör syfta till att formulera havsplaner som är strategiska och vägledande och inte detaljstyrande.

I Havsplaneringsutredningen föreslås det också att den nya Havs- och vattenmyndigheten ska sätta ramarna för planeringsarbetet utifrån en ekosystemansats. Jag anser att man även här måste tydliggöra vad som menas med ekosystemansats rent praktiskt. Det finns annars en överhängande risk att lagstiftningen kommer att bli svår att tillämpa i praktiken.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Planering på djupet - Fysisk planering av havet” (SOU 2010:91) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 10 mars 2011

PER ANKERSJÖ

Bilaga

Havsplaneringens betänkande ”Planering på djupet - Fysisk planering av havet” (SOU 2010:91), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Havsplaneringsutredningen har på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag om ett nytt system för statlig fysisk planering av havet vilket innebär en reformerad havsplaneringsordning och att bestämmelser om planeringen tas in i en ny lag, havsplaneringslagen. Utredningen tar sin utgångspunkt i att det i Sverige ännu inte bedrivs någon sammanhållen fysisk planering av havsområden. Miljöbalken och plan- och bygglagen är exempel på författningar där följdändringar föreslås. Havsplaneringen utgör också ett led i att genomföra EU:s marina direktiv (2008/56/EG) som syftar till att uppnå god miljöstatus i alla europeiska havsområden till år 2020. Enligt utredningen ökar anspråken på att använda haven samtidigt som tillståndet i haven inte är långsiktigt hållbart och delvis fortfarande försämras. Nya användningar och anspråk tillkommer, t.ex. vind- och vågkraft, vattenbruk och koldioxidlagring. Ökad kunskap om havet som ekosystem visar på stora behov av skydd för den marina miljön. Med ökade anspråk och skyddsbehov följer konflikter mellan konkurrerande intressen. Utredningen föreslår en lag om havsplanering som sätter ramarna för planeringssystemet, där ekosystemansatsen är grundläggande. 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. 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 mynning och de yttersta öarna). Havsplanen ska ge ett samlat underlag för att pröva anspråk och skyddsbehov. Den ska ange den mest lämpliga samordningen av havsområden, baserat på avvägning av allmänna intressen. Planen ska bestå av plankartor tillsammans med ställningstaganden för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas. Tillsammans med havsplanen redovisas det underlag som behövs för att planen ska förstås. Den nya Havs- och vattenmyndigheten ska ha ansvaret för planeringsprocessen med bistånd från kustlänsstyrelserna. Det första steget innebär att ta fram ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, därefter tas ett förslag till havsplan fram. Havs- och vattenmyndigheten ska särskilt samråda med kommunerna under hela planeringsprocessen. Den antagna planen ska tillämpas på såväl statlig som kommunal nivå.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Stockholms Hamn AB och Stockholm Vatten AB. Bromma stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd och trafik- och renhållningsnämnden avstår från att yttra sig över remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 februari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att staten föreslås höja ambitionsnivån inom den fysiska planeringen av havet och ser positivt på att behovet av fysisk havsplanering uppmärksammas och ges öka tyngd. I förslaget anges att det ur ett ekosystemperspektiv ska formuleras gemensamma målsättningar samt att den inledande bedömningen enligt EU:s marina direktiv ska ligga till grund för att fastställa en allsidig uppsättning miljömål. Stadsledningskontoret anser att det är svårt att få en bild av vad ekosystemansatsen innebär och hur den ska tillämpas i praktiken. Av utredningen framgår också att ”frågan är komplex och mycket arbete återstår för att omsätta den i praktiken”. Stadsledningskontoret anser det finns risk att lagstiftningen blir svår att tillämpa i praktiken och att det fortsatta lagstiftningsarbetet därför bör inriktas på att tydliggöra dessa delar.

Enligt utredningen ska havsplaneringen vara ett statligt ansvar med bistånd från kustlänsstyrelserna. Planeringsprocessen kommer att likna plan- och bygglagens system för översikts- och detaljplanering. Kommunerna ska vara delaktiga genom samråd i programskedet samt genom möjligheten att lämna synpunkter på förslaget till havsplan. Det lyfts särskilt fram att kustkommunerna har värdefulla kunskaper och besitter underlag som har särskild betydelse för havsplaneringen och som ska tillhandahållas i planeringsprocessen. Stadsledningskontoret stödjer utredningens förslag om att resurser tillförs för planering av kust- och havsområden. Stadsledningskontoret anser att resurser och utbildningsinsatser också ska omfatta kommunerna samt anpassas utifrån de insatser som kan komma att krävas från kommunernas sida. Detta är särskilt viktigt inledningsvis då havsplaneringen initialt kommer att kräva metodutveckling samt omfattande kunskapsinhämtning samt ökad samverkan mellan kommuner. Enligt förslaget ska planeringen utgå från ekosystembaserade mål och strategier vilket kommer medföra högt ställda krav på planeringsunderlag och arbetssätt. Då detta innebär utveckling av såväl verktyg som miljöbedömningar anser stadsledningskontoret att det i dagsläget är svårbedömt vilka insatser som kan komma att krävas från kommunernas sida.

Stadsledningskontoret konstaterar att kommunernas arbete med översiktsplanering ska samordnas med havsplanen och att rutiner och arbetsformer för detta får utvecklas. Stadsledningskontoret konstaterar också att i och med att havsplanen blir antagen föreslås den i vissa avseenden att bli styrande och bindande för kommunernas planering enligt plan- och bygglagen och i vissa avseenden vägledande.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att det tydliggörs hur de olika planeringsprocesserna och beslutsnivåerna ska förhålla sig till varandra. Vidare anser kontoret att de grundläggande bestämmelserna i havsplaneringslagen ska syfta till att formulera havsplaner som är strategiska och vägledande och inte detaljstyrande.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen ”Planering på djupet - fysisk planering av havet” (SOU 2010:19) från Miljödepartementet anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 februari 2011 att som svar på remiss godkänna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 februari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens mål att förbättra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas. Förvaltningen är också positiv till att kommunerna får bättre underlag för sin planering av kust och hav, framförallt när ekosystemansatsen skall vara överordnad. Förvaltningen anser dock att utredningen inte tillräckligt belyst frågan om havsplaneringen och det kommunala självstyret. På samma gång som utredningen framhåller

önskemål om kommunernas aktiva deltagande i planeringsprocessen, är föreslagen lagtext tydlig med att kommunens planering enligt plan- och bygglagen (PBL) såsom översiktsplaner, detaljplaner, bygglov, ska samordnas med havsplanen och dess syfte. Eftersom en havsplan, enligt utredningens förslag, ska kunna innehålla bindande bestämmelser kan detta ses som att havsplanen kan komma i konflikt med kommunens självstyre. Motsvarande gäller havsplanen och prövning av verksamheter enligt miljöbalken. Utredningen föreslår att havsplanerna ska ha betydelse vid tillståndsprövning och förvaltning genom att de blir vägledande beslutsunderlag. Havsplanens ställningstaganden till ett havsområdes användning kan innebära att en viss verksamhet därigenom utesluts villkoras eller, om det bedöms nödvändigt, förbjuds inom ett område. Förvaltningen förutsätter att frågan om förhållandet mellan havsplanen och det kommunala självstyret förtydligas i det fortsatta arbetet.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 31 januari 2011 att som svar på remiss godkänna stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Den fysiska havsplaneringen avser det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen och ut till Sveriges ekonomiska zon. Remissen har skickats till en rad kommuner med kust mot Östersjön och Västerhavet. Även om Stockholms stad är en kommun med kustlinje, innebär stadens geografiska läge att den endast marginellt berörs av havsplaneringsprocessen. Kontoret lämnar i sitt yttrande därför endast ett antal mer principiella synpunkter. Kontoret ser positivt på att behovet av fysisk havsplanering uppmärksammas och ges ökad tyngd. Området blir allt viktigare och utredningen har i en rad avseenden tagit fram ett allsidigt och välskrivet underlag. Kontoret ser också positivt på den starka betoningen av att allt havsplaneringsarbete ska ske utifrån en ekosystemansats. Samtidigt ställer detta stora krav på helhetssyn, goda kunskapsunderlag och en tydlighet då det gäller de förvaltningsmässiga processer som driver arbetet. Planeringsprocessen och de huvudaktörer som svarar för denna kommer att behöva tillgång till ett omfattande kunskapsunderlag kring havets miljöfrågor m.m. Det framgår inte klart av utredningen hur en sådan kunskapsförsörjning ska kunna tillgodoses och hur kommunala erfarenheter ska nyttiggöras i detta. Havsplaneringsutredningen föreslår att den nya Havs- och vattenmyndigheten utifrån en ekosystemansats ska samordna planeringsarbetet och slutligt lägga förslag till regeringen. Det innebär att beslut avseende havsplanering, enligt det marina direktivet och enligt direktivet om vattenförvaltning i framtiden kommer att fattas på tre olika administrativa nivåer i Sverige. Beslut kommer således att fattas av regeringen, av central förvaltningsmyndighet respektive av regional vattendelegation i vattendistriktet. Samtidigt berör dessa frågor orsaksmässigt varandra i hög grad, inte minst genom det rent fysiska överlapp som processerna innebär. För kommunerna kan detta innebära otydlighet i frågor som rör rättsverkan av miljökvalitetsnormer, hur olika åtgärdsprogram och förvaltningsplaner interagerar men även motverka effektiva kontaktvägar och tillsyn i det praktiska arbetet. I förlängningen kan detta även innebära oklarheter i relation till den kommunala fysiska planeringen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 20 januari 2011 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 9 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsnämndens ansvarsområden omfattar inte verksamheter med direkt anknytning till havsområden varför förvaltningen väljer att endast lämna en allmän kommentar angående utredningen. Däremot är kommunens roll viktig, vilket även anges i utredningen, när det gäller planering och tillämpning av planeringen för kust och hav. Vilket framförallt berör andra förvaltningar och bolag i Stockholms stad.

Stockholms Hamn AB

Stockholms Hamn AB:s tjänsteutlåtande daterat den 31 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Hamn AB ser positivt på att havsområdena uppmärksammas på ett bättre sätt i den fysiska planeringen av havet. Inte minst mot bakgrund av ökad miljöbelastning i haven, samtidigt som anspråken att använda havsområden för nya användningar och anspråk som vind- och vågkraft, vattenbruk, koldioxidlagring med mera, så måste planeringen på ett bättre sätt än idag se till skyddsbehov och kunna göra avvägningar mellan konkurrerande intressen. Stockholms Hamn AB anser det vara av stor betydelse att denna planering utgår från den växande betydelsen av den kommersiella sjöfarten i Östersjön. En sjöfart som idag är mycket viktig men som blir alltmer viktig för att avlasta godstransporter på väg och som successivt kommer bli allt mer miljöanpassad. Här är det viktigt att planerande myndigheter får god kunskap och sådana planeringsredskap att inte exempelvis energianläggningar till havs försvårar utvecklingen för den växande närsjöfarten i Sveriges kustområden. Utredningen berör förvisso inte hamnarnas närområde, utan en sjömil utanför den så kallade baslinjen, men hamnen vill ändå särskilt framhålla betydelsen av att utse och reservera lämpliga platser för dumpningsmassor från bland annat muddring. Det är av betydelse att identifiera lämpliga ackumulationsbottnar för att kunna underlätta dumpningsdispenser i samband med bland annat farledsprojekt och muddringsarbeten i hamnbassänger. Det är viktigt att offentliga aktörer rent allmänt prioriterar vattenfrågorna i sin samhällsplanering. Vi måste därför stärka och prioritera vattenfrågan i samhällsbyggandet och lyfta fram den i politiska beslutsprocesser. En ny havsplanering enligt utredningens förslag kan på ett bra sätt bidra till att vattenfrågorna blir föremål för en bredare politisk diskussion i samhället.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 18 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Konsekvensen av betänkandet är en rad ändringar i gällande lagar, förordningar och myndighetsdirektiv, som i första hand skall reglera aktiviteter i havsområdet, men som även påverkar plan- och åtgärdsarbete på land. Vår bedömning är att införandet av havsplaner i enlighet med betänkandet inte medför andra krav och förutsättningar för vår (VA) verksamhet än de som ges av vattenmyndigheternas åtgärdsplaner och regeringens förslag ”Åtgärder för ett levande hav” Skr. 2009/10:213 ”, och har inga invändningar mot betänkandets förslag. Vi önskar dock att sambandet mellan havsplaner och Baltic Sea Action Plan utvecklas. Efter ett och långt och omfattande arbete av Vattenmyndigheten har processen med åtgärdsarbete på regional och lokal nivå påbörjats och vår förhoppning är att den extra administrativa nivå, som arbetet med havsplaner innebär inte skall fördröja denna process utan stimulera åtgärdsarbetet på land och sätta det i ett större sammanhang. Havsplaneringen och havsplanerna kan, förutom att styra direkta åtgärder i havsområdet, även ha en viktig pedagogisk uppgift i åtgärdsplanering inom kust- och vattenområden genom att sätta fokus på åtgärder som förbättrar havsmiljön.