

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 havspolitikerna 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),
- miljö kvalitetsmålen, 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 samrådats med utredningen ovan ska behandlas med förtur.

En rad myndigheter, bl.a. Fiskeriverket, Försvarmakten, 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 författningmässiga 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 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)