

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 Havspaneringsutredningen.

Statsrådet förordnade den 22 januari 2010 dels departementssekreterarna Claes Pile och Richard Vesterberg som sakkunniga i utredningen, dels folkrättsrådgivaren Marie Jacobsson, militär-sakkunnige 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.

Havspaneringsutredningen 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 Havspaneringsutredningen 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
	Följändringar	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
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2009:109	407
<i>Bilaga 2</i> Rapport av Said Mahmoudi och David Langlet	415
<i>Bilaga 3</i> Rapport av Andrew Merrie	469

Förkortningar och förklaringar

allmänt vatten	den del av sjöterritoriet som inte är <i>enskilt vatten</i> (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 <i>territorialgränsen</i> , 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 (fastighetsindelade områden)
Esbokkonventionen	Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang
Europa-konventionen	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 <i>baslinjen</i>
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 <i>baslinjen</i>
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	<i>art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet</i>
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	<i>inre vatten</i> och <i>territorialhavet</i>
territorialgräns	en linje som vid varje punkt ligger tolv nautiska mil utanför <i>baslinjen</i>
territorialhavet	havet från <i>baslinjen</i> till <i>territorialgränsen</i>
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 havsplanområdena.

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.

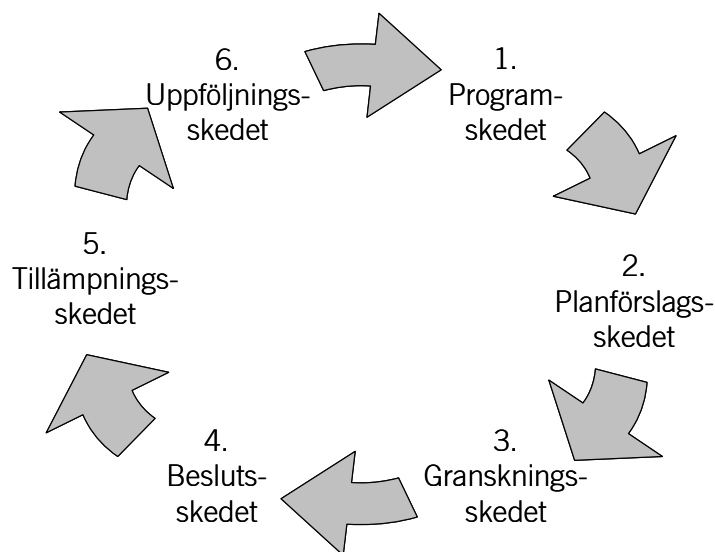
Havsplanen ska ange den mest lämpliga användningen av havsområdena, baserat på avvägningar mellan allmänna intressen. Planen ska bestå av plankartor, tillsammans med ställningstaganden om grunddragen för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas, liksom om vilka allmänna intressen som ska beaktas. 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 miljö-tillståndet, 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 havsplaneringsområdet 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.

Summary

The Government Commission on Marine Spatial Planning proposes a new system for national planning of the sea. Provisions for the planning system will be included in the new Marine Spatial Planning Act.

The marine environment is not in a sustainable state, and is still in part deteriorating, while claims on use of the sea are ever increasing. New uses and claims are arising, such as wind and wave power, mariculture and carbon capture storage. Increased knowledge of the sea as an ecosystem also shows that the marine environment needs a range of different kinds of protection. Often, the claims on the sea to provide the goods and services on which mankind depends are beyond its capacity. Marine spatial planning is the main tool available to settle how the marine resources and marine space should be allocated.

Increasing claims and the need for protection also lead to more conflicts between competing interests, and bring such conflicts more into the open. Spatial planning can prevent conflict and help solve conflicts that do arise. Planning should be forward-looking; it should anticipate and prevent risks of damage and conflict. It should also lead to an effective use, so that the pressure on resources and space is minimised.

In view of this, the interest in marine spatial planning has increased in recent years. Norway, the Netherlands, Germany and Belgium are forerunners in Europe. Australia, Canada and some states in the US also offer good examples.

Marine spatial planning is a clear national interest and responsibility. To a large extent, national and international interests and claims need to be balanced. Sweden has made international commitments and has obligations within the EU. It is also primarily the national level that has the means to manage

activities in the seas, by permits and licences, as well as through protection and conservation measures.

The seas are not planned today

In Sweden there is no comprehensive system for marine spatial planning, at local or national level. However, since the mid-twentieth century, some national planning initiatives have targeted coastal and sea areas, especially the national spatial planning that was set up during the 1970s. Its guidelines were the basis of the provisions on public and national interests in the Environmental Code of 1998, which includes some basic elements of national marine spatial planning. Apart from this, activities at national level have mostly involved sectoral decision support produced by the responsible national agencies, which will of course be valuable in future marine spatial planning.

Although the municipalities (local councils) cover the sea out to twelve nautical miles from the base line and are responsible for spatial planning in Sweden, their general spatial plans do not usually deal with the sea. Hence, the planning system is poorly prepared to tackle claims on use and need for protection of the sea. A mere four municipalities, out of a total of 80 along the coast, have a general plan covering the entire sea area in their territory. Municipal planning of the seas is generally prompted by immediate claims or issues, and motivated by a desire to influence future decisions or licensing at the national level. The main example is recent claims for sea-based wind power.

Inter-municipal, regional and international collaboration on coastal and marine areas is growing. The results so far are however mainly of methodological interest. No common procedures, structures or methods for collaboration on planning are yet in place.

What is marine spatial planning?

Marine spatial planning is the basis of marine management, which includes action plans or programmes. Marine spatial plans will resemble both the general plans and land use or urban plans drawn up at municipal level. The planning process for the sea will thus be

partially similar to the established process on land. However, the conditions are vastly different, and for instance there are no private property rights to consider.

Our purpose is to bring together development and conservation into one process, where respect for the limits set by the ecosystem comes first. The marine spatial planning system and legislation will link the Environmental Code, the Planning and Building Act, and various sectoral laws. The aim is to achieve a holistic and harmonised system of marine management.

The marine spatial plans mainly target national and municipal authorities, and should be applied when examining applications for licences and permits, or deciding on measures concerning the sea. The marine plans will also set the framework for municipal spatial planning.

Effective and efficient implementation of the EU Marine Framework Directive presupposes the introduction of marine spatial planning. Marine spatial planning is a basic tool for marine environmental management and marine activities. In practice, the implementation of the Directive and of marine spatial planning will mainly be one and the same process.

Effective and consistent implementation of international law, especially the UN Convention on the Law of the Sea, will also be facilitated by marine spatial planning.

The objective of the Marine Spatial Planning Act

We propose a Marine Spatial Planning Act that will set the framework for a planning system for the whole sea area. The ecosystem approach is fundamental to the proposed system. This approach is a part of sustainable development, but also a framework condition for development. The objective of marine spatial planning should be to contribute to sustainable development. For this to be possible, the structure and functioning of ecosystems must be maintained, or restored where necessary. In this way, the ability of the ecosystems to provide mankind with the goods and services on which it depends will be maintained.

Within the framework of sustainable development and maintaining the structure and functioning of ecosystems, planning should lead to sea areas being allocated to the uses that are most suitable in view of their nature, location and requirements.

Furthermore, the precautionary principle should be applied. The relevant provisions of the Environmental Code are applicable to the marine planning process, not least the section on public and national interests.

The plans must also respect the fact that international law sets limits on what can be regulated concerning the sea, especially in the exclusive economic zone which is not part of the national territory.

Comprehensive and holistic plans

For planning to be ecosystem-based, it must take into consideration entire ecosystems and hence as far as possible cover entire sea areas. Therefore, international cooperation must be included in the planning system.

We propose that marine spatial plans should be elaborated for three areas, the Gulf of Bothnia, the Baltic Sea main basin and the 'Western Seas' (Skagerrak and the Kattegat). The geographic coverage consists of all Swedish waters seawards of a line one nautical mile outside the baseline (i.e. the coastline, or a line along the mouths of bays and the outer islands). The three areas correspond to established sea area boundaries and the water districts established out to one nautical mile beyond the baseline, according to the EU Water Framework Directive.

Initial planning will start simultaneously for all three areas, so as to cover the entire Swedish sea area as soon as possible. This will also facilitate coordination between the areas.

The tasks, contents and design of marine spatial plans

The marine spatial plans will give comprehensive support for decisions concerning activities or protection, and can therefore make the decision process and sea management more efficient. The plans will also be instruments for communication and information, and will contribute to international and EU cooperation on the sea.

The plans will identify the most appropriate use of sea areas, based on a balanced appraisal of public and national interests. They will consist of maps accompanied by guidelines on the use, protection and management of sea areas, as well as directions on which interests should be given priority in each area.

Under our proposal, the marine spatial plans will give guidelines for licensing and management, but will also specify which areas are of public or national interest and for what purpose. They may also contain binding provisions that exclude certain or all activities that are subject to licensing or permits, in certain areas (or certain activities in all areas except where indicated). The provisions may also set conditions for certain activities in certain areas.

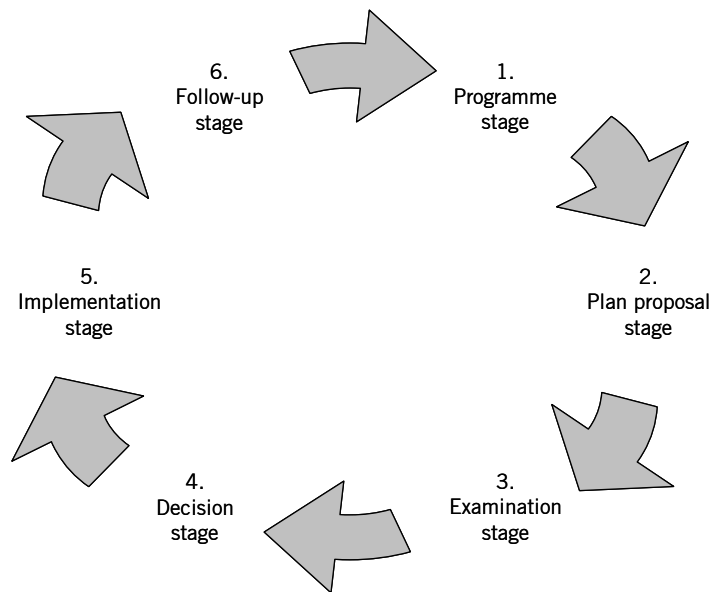
Detailed plans for certain areas, as well as thematic supplements, will be an integral part of each plan. Hence, there will be a single plan for each planning area, and all amendments will be made in this context. This will enable a holistic view and coordination to be the guiding principles of planning.

The plans will be accompanied by the supporting documents needed, including 1) the planning conditions, such as descriptions of environmental status, natural conditions and existing activities, 2) the objectives of the plan, and 3) the considerations on which the design of the plan is based. Considerations include striking a balance between conflicting interests, and environmental, economic and social assessments.

Planning in cooperation with all parties concerned

The Swedish Marine and Water Management Agency will be responsible for the planning process, with the assistance of the Government County Offices in all the counties along the coast. The ecosystem approach should be the basis for all planning stages and for subsequent sea management. Basic planning data should be provided by all agencies and municipalities concerned. The first step is to draw up a programme document, giving the bases and objectives of the plans. There should be continuous consultations with all interested parties while the programme is being drawn up, as well as when the draft plan is being elaborated (step 2). The plan will be drafted in collaboration with all concerned agencies and other interested parties.

Figure The six Planning Stages



When the consultation process has been concluded, a final proposal for a marine spatial plan will be prepared and made available for examination (step 3). The Marine and Water Management Agency, the Government County Offices and the local councils (municipalities) concerned will make the proposal and supporting documents available. After examination, the Marine and Water Management Agency will submit the proposal, together with the opinions given, to the Government (the Ministry of Environment) (step 4). The Agency will also give its own opinion, including proposals in response to the opinions from interested parties. The Government will consider the proposed plan, taking account of the opinions, supporting documents and impact assessments. When all Ministries have agreed on a final version of the plan, the Government will adopt it, and it will gain legal force.

Based on experiences in Norway and Germany, we estimate that this process will be completed within four years. The first time, the process might take longer, especially in the Baltic Sea main basin.

After being adopted, the plans will be applied by national and municipal authorities in subsequent decisions (step 5), in licensing and management measures concerning the sea, and in municipal spatial planning. Plans can be amended for certain areas, or

supplemented thematically, for instance when a new interest arises. The Marine and Water Management Agency can decide on necessary amendments; appeals against its decisions can be addressed to the Government. If an amendment or supplement implies a new position on public or national interests, or if it is of fundamental importance, the decision will be taken by the Government.

The Marine and Water Management Agency will be responsible for following up plans, keeping them updated and, at least every four years, deciding whether they need to be replaced (step 6). Even if the plans are always kept up to date, new claims or objectives, or new developments, may give rise to the need for a new plan. Based on experiences in Norway, the plans may need to be replaced after about 12 to 20 years.

Government Offices in the planning process

The 14 Government Offices in the counties along the coast will participate actively in the planning process. They will assist the Marine and Water Management Agency in leading and coordinating the planning process at regional level. The Government County Offices will cooperate within the area covered by the plan, with one of them coordinating the work. They will also provide support and coordination to municipalities in planning of marine and coastal areas, and ensure that municipal spatial plans are in line with the marine spatial plan.

Connections between national marine spatial planning and municipal planning

The Marine and Water Management Agency is to consult the municipalities in all stages of the planning process. The municipalities play an essential part in coordinating marine and coastal spatial planning, and will be able to participate actively throughout – from consultations on the programme and the draft plan, to the examination of the final proposal. The opinion of the municipalities concerned will be conveyed to the Government. When the plans are applied, the municipalities will also play a part

in putting ecosystem-based planning of the coasts and the sea into practice.

The municipality must make sure that its general spatial plan indicates how it has been coordinated with the marine spatial plan. The Government County Office will monitor that a proposed general plan is coordinated with the marine plan and state whether there is any contradiction between them. The same will apply to land use plans and other municipal planning provisions. If a land use plan or provision is in conflict with the marine spatial plan, the Government County Office will cancel the municipal decision.

Furthermore, a municipality will not be allowed to issue a building permit which fails to comply with binding provisions in the marine spatial plan. This does not apply in the case of a minor discrepancy, or if the objective of the provision is not compromised.

It is proposed that funds are made available to support municipal and regional spatial planning of coastal and sea areas. Information and training should also be made available to municipalities and to relevant agencies.

We believe that national marine spatial planning will considerably improve the conditions for municipal spatial planning in coastal and sea areas.

Specific issues concerning the Exclusive Economic Zone and the continental shelf

Sweden should make use of the possibility provided by the Law of the Sea to introduce a contiguous zone within the economic zone (out to 24 nautical miles from the base line). One purpose is to be able to protect the cultural heritage. In the area, especially in the Baltic Sea, there are a large number of archaeological and historical sites, mainly well-preserved ancient shipwrecks and remnants of prehistoric settlements.

Planning and decisions concerning the exclusive economic zone must comply with international law. They must not involve any restriction of rights under international law and the Law of the Sea, such as the right to innocent passage, or other rights that follow from generally acknowledged principles of international law.

Författningsförslag

Förslag till havsplaneringslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om fysisk planering av havet.

Bestämmelserna ges i följande ordning

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- havsplaner (2 kap.),
- planeringsprocessen (3 kap.),
- uppföljning (4 kap.), och
- överklagande m.m. (5 kap.).

2 § Planeringen ska avse det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen och Sveriges ekonomiska zon.

3 § Syftet med planeringen av havet är 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.

Den fysiska planeringen ska, inom ramen för första stycket, leda till att havsområden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

Planering och prövning enligt andra lagar

4 § I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om fysisk planering av det svenska territoriet.

I 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon finns bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser.

5 § Planering enligt denna lag som avser en användning av ett havsområde som också prövas eller planläggs enligt en annan lag, ska samordnas med den prövningen eller planläggningen, om det är lämpligt.

Definitioner

6 § Följande begrepp används i samma betydelse som i angivna författningar:

baslinje: den linje som definieras i 2 och 4 §§ lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium,

Sveriges ekonomiska zon: de havsområden som anges i 1 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon, och

territorialhav: den del av en Sveriges sjöterritorium som ligger utanför Sveriges landområden och inre vatten enligt 3 § lagen om Sveriges sjöterritorium.

7 § I denna lag avses med:

havsområde: havsyta, vattenmassor, botten och lagren under botten, och

riksintressemyndigheter: Boverket och de myndigheter som ska lämna uppgifter enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

2 kap. Havsplaner

Allmänna bestämmelser

1 § En havsplan ska förutse och förebygga skador på ekosystemens struktur och funktion. Redan risken för skada ska beaktas.

Planeringen ska baseras på bästa möjliga kunskap.

2 § När en havsplan tas fram ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken ska följas.

Bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 och 4 kap. ska dock inte tillämpas vid planering av den ekonomiska zonen.

En havsplans utformning och innehåll

3 § En havsplan riktar sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ. Den ska

1. ange inriktningen för användningen av havsområden och av havets resurser, och

2. vara vägledande, styrande eller bindande för beslut om havsområden enligt andra författningar.

4 § En havsplan ska bestå av en karta över det havsområde som planen omfattar (*havsplanekarta*) och redovisa

1. grunddragen för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas, och

2. de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden.

Vid redovisningen av allmänna intressen inom territorialhavet enligt första stycket 2 ska anges vilka riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som ska gälla för olika havsområden.

5 § I en havsplan får bestämmelser tas in om att ett havsområde inte får användas för viss verksamhet eller åtgärd.

Bestämmelserna får inte vara mer omfattande än vad som krävs för att uppnå syftet med planen.

6 § Havs- och vattenmyndigheten ska se till att det tillsammans med planen finns beskrivningar av

1. planeringsförutsättningarna,

2. planens syfte, och

3. de överväganden som legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

7 § Redovisningen enligt 6 § 3 ska i fråga om miljökonsekvenserna uppfylla de krav på innehåll som följer av 6 kap. 11 §, 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.

Havsplanens giltighet

8 § En havsplan gäller till dess den upphävs.

3 kap. Planeringsprocessen

Ansvaret för planeringsprocessen

1 § Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för och samordna arbetet med att ta fram och sammanställa underlag till en havsplan samt att upprätta ett förslag till havsplan. Berörda länsstyrelser ska bistå Havs- och vattenmyndigheten i det arbetet.

Underlag för havsplanearbetet

2 § I 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken finns bestämmelser om planer och planeringsunderlag.

3 § Förutsättningarna och målen för planen ska anges i ett särskilt program.

Samråd

4 § I arbetet med att ta fram ett program och ett förslag till havsplan ska Havs- och vattenmyndigheten samråda med berörda kommuner, regionplaneorgan och riksintressemyndigheter. Övriga myndigheter, kommunala organ, berörda länder, sammanslutningar och allmänhet som har intresse av programmet eller förslaget ska ges tillfälle till samråd.

5 § Samrådet ska syfta till att komplettera beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Under samrådet om ett förslag till havsplan ska Havs- och vattenmyndigheten redovisa programmet och övrigt underlag av

betydelse, planförslaget, skälen för förslaget och en bedömning av förslagets konsekvenser.

6 § Havs- och vattenmyndigheten ska beakta de synpunkter som har kommit fram i samrådet och upprätta ett slutligt förslag till havsplan. Myndigheten ska redovisa synpunkterna samt de kommentarer och förslag som myndigheten har med anledning av dessa (*samrådsredogörelse*).

Granskning

7 § Havs- och vattenmyndigheten ska kungöra det slutliga förslaget till havsplan och låta det granskas under viss tid (*granskningstid*).

8 § Under granskningstiden ska Havs- och vattenmyndigheten samt berörda kommuner och länsstyrelser hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Programmet, samrådsredogörelsen och det planeringsunderlag i övrigt som har betydelse för bedömningen av förslaget ska också finnas tillgängliga.

9 § Efter granskningstiden ska Havs- och vattenmyndigheten med ett eget yttrande överlämna förslaget till havsplan till regeringen för beslut. I yttrandet ska finnas en sammanfattning av de skriftliga synpunkter som kom in under granskningstiden och en redovisning av myndighetens förslag med anledning av synpunkterna. De skriftliga synpunkterna och det underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget ska bifogas.

Att ändra en havsplan

10 § En havsplan får ändras för en viss del av planområdet. En sådan ändring får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt. Planen får också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse.

11 § Bestämmelserna i 1–9 §§ ska också gälla när en havsplan ändras.

Ett program krävs dock bara om Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det behövs.

Beslut om en havsplan

12 § Beslut att anta, ändra eller upphäva en havsplan ska fattas av regeringen.

Havs- och vattenmyndigheten får dock besluta om en ändring av en havsplan om den inte innebär en ny avvägning mellan allmänna intressen och inte heller har principiell betydelse.

Beslutet ska tillkännages på Havs- och vattenmyndighetens webbplats. Senast en dag efter det att beslutet tillkännagavs ska ett meddelande om detta skickas till berörda kommuner, regionplaneorgan och övriga som har yttrat sig under granskningen eller särskilt berörs.

Miljöbedömning

13 § Planeringsprocessen ska utformas så att också kraven i 6 kap. 11 §, 13 § andra stycket och 14–16 §§ miljöbalken uppfylls.

4 kap. Uppföljning

1 § När en havsplan har antagits ska Havs- och vattenmyndigheten följa utvecklingen i det havsområde som omfattas av planen.

Uppföljningen ska utformas så att den uppfyller kraven i 6 kap. 18 § miljöbalken.

2 § Havs- och vattenmyndigheten ska minst en gång vart fjärde år pröva om en havsplan behöver ersättas av en ny plan. Berörda kommuner, regionplaneorgan och statliga myndigheter ska ges tillfälle att yttra sig före prövningen.

5 kap. Överklagande m.m.

1 § Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan enligt 3 kap. 12 § andra stycket får överklagas hos regeringen. Myndighetens övriga beslut får inte överklagas.

Bestämmelser om överklagande finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223). Tiden för överklagande ska dock räknas från den dag då beslutet tillkännages på Havs- och vattenmyndighetens webbplats.

2 § Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan får överklagas av

1. en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken,
2. berörda kommuner och regionplaneorgan,
3. en riksintressemyndighet om det påverkar myndighetens verksamhetsområde, och
4. Transportstyrelsen om det påverkar styrelsens verksamhetsområde.

3 § Havs- och vattenmyndighetens beslut att ändra en havsplan gäller först sedan beslutet har fått laga kraft.

4 § Regeringen meddelar föreskrifter om hur havsområdet ska delas in i havsplaneområden och andra föreskrifter för tillämpningen av lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Förslag till havsplaneringsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Termer och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i havsplaneringslagen (0000:000).

2 § En havsplan ska upprättas för vart och ett av områdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Uppdelningen av havsområdet mellan de olika planerna framgår av följande uppställning.

<i>Havsplanen för</i>	<i>ska omfatta havsområdena utanför</i>
Bottniska viken	vattendistriktet Bottenviken och Bottenhavet samt Öregrunds kustvatten
Östersjön	vattendistriktet norra och södra Östersjön förutom Öregrunds kustvatten
Västerhavet	vattendistriktet Västerhavet.

3 § Berörda länsstyrelser ska samarbeta i uppgiften att bistå Havs- och vattenmyndigheten med havsplaneringen. Vilken länsstyrelse som ska samordna länsstyrelsernas arbete framgår av följande uppställning.

<i>Länsstyrelsen i</i>	<i>samordnar arbetet med havsplan för</i>
Västernorrlands län	Bottniska viken
Kalmar län	Östersjön
Västra Götalands län	Västerhavet.

4 § När Havs- och vattenmyndigheten har upprättat ett program, ska myndigheten redovisa programmet för regeringen.

5 § En havsplan ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

6 § Kungörelse om granskning av ett slutligt förslag till havsplan ska publiceras på Havs- och vattenmyndighetens webbplats och föras in i ortstidningar. Av kungörelsen ska framgå

1. vilket havsområde som planen omfattar,
2. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,
3. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, och

4. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.

Bestämmelser om kungörande finns i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

7 § När Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan har blivit gällande, ska myndigheten meddela det på sin webbplats.

8 § När Havs- och vattenmyndigheten har prövat om det behövs en ny havsplan enligt 4 kap. 2 § havsplaneringslagen (0000:000), ska myndigheten för regeringen redovisa bedömningen och underlaget för denna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

Följdändringar

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 2 kap. 6 §, 6 kap. 19 § och 7 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 11 § och 4 kap. 9 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §¹

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med

1. en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

¹ Senaste lydelse 2010:902.

3 kap.**11 §**

Om det finns en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000), ska planens redovisning av riksintressen enligt detta kapitel gälla.

En ny prövning får dock göras om det finns särskilda skäl och Havs- och vattenmyndigheten medger det.

4 kap.**9 §**

Om det finns en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000), ska planens redovisning av riksintressen enligt detta kapitel gälla.

En ny prövning får dock göras om det finns särskilda skäl och Havs- och vattenmyndigheten medger det.

6 kap.**19 §²**

Varje myndighet som ska tillämpa denna balk ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Myndigheten ska också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. och som har betydelse för

Varje myndighet som ska tillämpa denna balk ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller havsplaneringslagen (0000:000) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Myndigheten ska också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap.

² Senaste lydelse 2010:902.

prövningen finns tillgängliga i och som har betydelse för målet eller ärendet. prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

7 kap.

8 §³

Beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat får inte strida mot

1. en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

³ Senaste lydelse 2010:902.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 3 kap. 5, 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§, 7 kap. 7 §, 11 kap. 10, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 12 § och 9 kap. 32 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

I havsplaneringslagen (0000:000) finns bestämmelser om fysisk planering av det svenska havsområdet från en nautisk mil utanför baslinjen.

3 kap.

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen har samordnat översiktsplanen med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000),

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom

5. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom

kommunen, och

5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

kommunen, och

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att översiktsplanen samordnas med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) på ett lämpligt sätt, och

6. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

5. förslaget motverkar syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000), och

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

6. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

5 kap.

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att detaljplanen samordnas med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir

6. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir

olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

5. syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) motverkas, eller

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

6. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

7 kap.

7 §

Regionplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

Av regionplanen ska framgå hur den har samordnats med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000).

9 kap.**32 a §**

För en åtgärd som strider mot bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000), får bygglov ges endast om avvikelsen är liten och syftet med bestämmelserna inte motverkas.

11 kap.**10 §**

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) motverkas,

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

6. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

13 §

När regeringen enligt 7 kap. 9 § har fått ett meddelande om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan, ska regeringen inom tre månader besluta om den ska överpröva regionplanebeslutet eller inte.

Regeringen får överpröva regionplanebeslutet endast om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Regeringen får överpröva regionplanebeslutet endast om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses *eller att syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) motverkas.*

14 §

Regeringen får upphäva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan i dess helhet eller i en viss del, om beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Regeringen får upphäva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan i dess helhet eller i en viss del, om beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses *eller att syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) motverkas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

dels att 3 a och 15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §⁴

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom

1. 3 och 4 kap. miljöbalken innanför territorialgränsen, och

2. 3 kap. 1–4 §§ samt de första styckena i 5–9 §§ miljöbalken utanför territorialgränsen.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

3 c §

Tillstånd får inte meddelas i strid mot

1. en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och

⁴ Senaste lydelse 2010:883.

*bygglagen (2010:900), eller
2. bestämmelser i en havsplan
enligt 2 kap. 5 § havsplanerings-
lagen (0000:000).*

*Om syftet med planen eller
bestämmelserna inte motverkas,
får dock mindre avvikelser göras.*

15 §⁵

Beslut av Sveriges geologiska undersökning i ärenden som avses i 7 § och i ärenden om återkallelse av tillstånd på grund av att föreskrifter eller villkor för tillståndet har åsidosatts samt tillsynsmyndigheters beslut enligt 12 § och 15 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Annat beslut av myndighet enligt denna lag överklagas hos regeringen.

Beslutet gäller även om det överklagas, om inte annorlunda förordnats.

*En sådan ideell förening eller
annan juridisk person som avses i
16 kap. 13 § miljöbalken får
överklaga beslut om tillstånd att*

*1. genom borrhning eller
sprängning utforska kontinental-
sockeln,*

*2. utvinna naturtillgångar från
kontinentalsockeln, och*

*3. lägga ut rörledningar på
kontinentalsockeln.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

⁵ Senaste lydelse 1996:522.

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

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁶

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Koncession får inte strida mot

1. en detaljplan eller områdesbestämmelser *enligt plan- och bygglagen (2010:900), eller*

2. *bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).*

Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där föreskrivs om tillståndsmyndighet ska gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

⁶ Senaste lydelse 2010:885.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

dels att 6 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 6 a, 19 och 20 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag ska 6 kap. miljöbalken tillämpas på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige. Det som sägs om länsstyrelsen ska då gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

6 §⁷

Vid prövning av tillstånd ska 2 kap., 3 kap. 1–4 §§ och de första styckena i 5–9 §§ samt 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

6 a §

Tillstånd får inte meddelas i strid mot bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

Om syftet med bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

⁷ Senaste lydelse 2010:891.

18 §⁸

Andra beslut i särskilda fall än sådana som regeringen eller allmän domstol har meddelat enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i särskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Första stycket gäller inte

1. regeringens eller allmän domstols beslut, och

2. beslut om tillstånd som har meddelats av annan myndighet än regeringen.

19 §

Beslut om tillstånd som har meddelats av annan myndighet än regeringen får överklagas hos regeringen.

Beslutet gäller även om det överklagas, om inte annat anges i beslutet.

20 §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga beslut om tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

⁸ Senaste lydelse 1995:94.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En nätkoncession för linje får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Föreslagen lydelse

2 kap. **8 §⁹**

En nätkoncession för linje får inte strida mot

1. en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), eller
2. bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

⁹ Senaste lydelse 1998:854.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § naturgaslagen (2005:403) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller mot områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Koncession får inte strida mot

1. en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Föreslagen lydelse

2 §

En miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av

1. sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och
2. regeringens beslut om att anta, ändra eller upphäva en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kontinentalsockelförordningen (1966:315)

dels att 4, 4 a och 5 §§, ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 5 a och 9 §§, samt närmast före 4, 4 a, 5, 5 a och 9 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas nya rubriker med följande placering och lydelse, närmast före 1 § ”Tillämpningsområde”, närmast före 2 § ”Tillsyn”, närmast före 3 § ”Undantag”, närmast före 6 § ” Villkor och utforskning” och närmast före 7 § ”Avgifter och böter”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Undersökning och utforskning

4 §¹⁰

Tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från denna meddelas av *regeringen*, om ej annat följer av 5 §.

Tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från denna meddelas av *Sveriges geologiska undersökning*, om ej annat följer av *sista stycket*.

Ansökan ska *ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet)* och ska innehålla

Ansökan ska innehålla

1. uppgift om sökandens hemvist och postadress samt, när sökanden är utländskt företag, om filial som sökanden har eller avser att inrätta i Sverige för den tillämnade verksamheten,

2. uppgift om den tillämnade verksamhetens art och omfattning samt om det område och den tid ansökningen avser,

3. arbetsprogram för verksamheten,

4. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas,

¹⁰ Senaste lydelse 2007:952.

5. uppgift om de åtgärder sökanden anser nödvändiga för att förebygga vattenförorening och intrång på sjöfart, fiske samt andra allmänna och enskilda intressen,

6. uppgift om sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar för verksamheten,

7. karta, upprättad enligt Sveriges geologiska undersöknings anvisningar, jämte beskrivning över det område som avses med ansökningen,

8. intyg som sökanden vill åberopa för att styrka uppgifter som avses i 3–6.

Enligt 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Ansökningshandlingarna ska Sveriges geologiska undersökning ska inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen, kommunen och andra berörda myndigheter.

Sveriges geologiska undersökning ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen om

1. tillståndet som avses med ansökningen är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller

2. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det.

Undervattenskablar och rörledningar

4 a §¹¹

Tillstånd enligt 15 a § lagen om kontinentalsockeln meddelas av *regeringen*.

Tillstånd enligt 15 a § lagen om kontinentalsockeln meddelas av *Sveriges geologiska*

¹¹ Senaste lydelse 2007:952.

undersökning, om inte annat följer av sista stycket.

Ansökan ska ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och innehålla

1. uppgift om undervattenskabelns eller rörledningens sträckning på kontinentalsockeln och

2. uppgift om de åtgärder som sökanden anser behövs för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningen.

Sveriges geologiska undersökning ska inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter.

Sveriges geologiska undersökning ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen om

1. tillståndet som avses med ansökningsen är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller

2. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det.

Täkt

Tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde i havet meddelas av Sveriges geologiska undersökning, om ej annat följer av sista stycket. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i

5 §¹²

Tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på område meddelas av Sveriges geologiska undersökning, om ej annat följer av sista stycket. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas. Enligt 3 a § lagen om

¹² Senaste lydelse 2007:952.

2 kap. miljöbalken iakttas. Enligt 3 a § lagen om kontinentalsockeln ska ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. *Ansökningshandlingarna ska ges in i minst sex exemplar. Undersökningen ska i tillståndsärende inhämta yttrande från Naturvårdsverket, kommunen och andra berörda myndigheter.*

kontinentalsockeln ska ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Sveriges geologiska undersökning ska inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen, kommunen och andra berörda myndigheter.

Tillstånd ska meddelas för viss tid, högst tio år, och avse visst område. I tillstånd ska anges i vilken omfattning sand, grus eller sten får tas samt de villkor anges som behövs för att i skälig omfattning tillgodose andra intressen såsom sjöfarten, fisket och naturvården eller som annars påkallas av bestämmelserna i havsrättskonventionen. I tillstånd ska erinras om den prövning av verksamheten som kan fordras enligt annan lagstiftning.

För tillstånd ska utgå avgifter enligt 4 b § andra stycket lagen om kontinentalsockeln, om företagets ringa omfattning eller annat särskilt skäl ej föranleder annat. Avgifterna bestäms av Sveriges geologiska undersökning.

Om täkt som avses med ansökningshandlingarna är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller annars om Naturvårdsverket begär det, ska Sveriges geologiska undersökning med eget yttrande hänskjuta ärendet till regeringen.

Sveriges geologiska undersökning ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen om

- 1. tillståndet som avses med ansökningshandlingarna är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller*
- 2. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det.*

*Säkerhetszon**5 a §*

Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om en säkerhetszon enligt 6 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

*Ansökan**9 §*

Ansökan om tillstånd enligt 4, 4 a eller 5 § ska ges in i två exemplar eller elektroniskt till Sveriges geologiska undersökning.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon ska införas fyra nya paragrafer, 6 a, 6 b, 6 c och 10 §§, samt närmast före 6 a, 6 b och 10 §§ tre nya rubriker av följande lydelse.

Skydd för den marina miljön

6 a §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön enligt 2 § andra stycket lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Utnyttjande av naturtillgångar m.m.

6 b §

Havs- och vattenmyndigheten får, om inte annat följer av sista stycket, meddela tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Havs- och vattenmyndigheten ska inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och andra berörda myndigheter.

Havs- och vattenmyndigheten ska med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen om

1. tillståndet som avses med ansökningsen är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller

2. Naturvårdsverket eller Sveriges geologiska undersökning begär det.

6 c §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om en säkerhetszon enligt 7 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ansökan

10 §

Ansökan om tillstånd enligt 6 b § ska ges in i två exemplar eller elektroniskt till Havs- och vattenmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

dels att 1 och 5 §§, samt rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 §, samt närmast före 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹³

De statliga myndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Bestämmelser om att Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken finns i förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

*Havs- och vattenmyndigheten
har enligt 4 kap. 1 §
havsplaneringslagen (0000:000)
ett särskilt ansvar för
uppföljningen av havsplaner.*

¹³ Senaste lydelse 2008:232.

Regionplan och översiktsplan som bedömningsunderlag *Fysiska planer som bedömningsunderlag*

Den myndighet, som *skall* tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, *skall* i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen *eller* kommunala översiktsplanen.

5 §

Den myndighet, som *ska* tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, *ska* i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen, kommunala översiktsplanen *eller havsplanen*.

Översyn när en havsplan blir gällande

8 §

När en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) har blivit gällande ska de myndigheter som avses i 2 § snarast inleda en översyn av underlagen för områden av riksintresse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att 5, 6 och 21 §§ samt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁴

Det är förbjudet att, om verksamheten eller åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning, utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten, eller

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen.

Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall farliga ämnen, som enligt vad som anges i avdelning 4 i bilagan innebär en miljöfarlig hantering, ingår eller avses ingå i verksamheten.

Första och andra styckena gäller även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävs dock inte om ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Tillstånd krävs inte heller om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära vattentäkter, om lagringen behövs med anledning av storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

Första och tredje styckena gäller även verksamheter och åtgärder som har beteckningen C i bilagan till denna förordning om verksamheten eller åtgärden strider mot en sådan bestämmelse i en havsplan som avses i 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

¹⁴ Senaste lydelse 2005:180.

6 §¹⁵

Tillståndsfrågor som avses i 5 § prövas av mark- och miljödomstolen när det gäller miljöfarlig verksamhet som i bilagan till denna förordning har beteckningen A och av länsstyrelsen när det gäller miljöfarlig verksamhet som i bilagan har beteckningen B.

Tillståndsfrågor som avses i 5 § prövas av mark- och miljödomstolen när det gäller miljöfarlig verksamhet som i bilagan till denna förordning har beteckningen A och av länsstyrelsen när det gäller miljöfarlig verksamhet som i bilagan har beteckningen B eller C.

Om en verksamhet anges under rubriken "Farliga ämnen som innebär en miljöfarlig hantering som ska tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § miljöbalken" i avdelning 4 i bilagan, ska tillståndsfrågor prövas av mark- och miljödomstolen om verksamheten har beteckningen A och av länsstyrelsen om verksamheten har beteckningen B eller C eller inte anges med någon beteckning.

21 §¹⁶

Det är förbjudet att utan anmälan enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker eller andra inrättningar eller bedriva annan miljöfarlig verksamhet som i bilagan till denna förordning har beteckningen C,

2. bedriva sådan verksamhet som avses i 1 om inrättningen eller verksamheten ändras och ändringen är av betydelse från störningssynpunkt, eller

3. ändra en inrättning eller verksamhet av sådant slag som i bilagan har beteckningen A eller B, om ändringen inte medför att tillstånd krävs enligt 5 § tredje stycket.

För en sådan verksamhet med beteckningen C som avses i 5 § fjärde stycket

1. gäller inte första stycket 1 och 2, och

2. ska första stycket 3 tillämpas om ändringen inte medför att tillstånd krävs enligt 5 § tredje stycket.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:954.

¹⁶ Senaste lydelse 2001:555.

*Bilaga¹⁷***Förteckning över verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga**

Denna förteckning innehåller beskrivningar av verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 5 eller 21 §.

De bokstavsmarkeringar som anges framför varje verksamhetsbeskrivning har följande innebörd.

A: Tillstånd krävs för verksamheten. Tillstånd söks hos mark- och miljödomstolen.

B: Tillstånd krävs för verksamheten. Tillstånd söks hos länsstyrelsen.

C: Verksamheten är anmälningspliktig. Anmälan ska göras till den kommunala nämnden.

C: Verksamheten är anmälningspliktig. Anmälan ska göras till den kommunala nämnden. *Av 5 § fjärde stycket framgår dock att tillstånd i vissa fall krävs för verksamhet i havsområden. I sådana fall söks tillstånd hos länsstyrelsen.*

e: Den tillstånds- eller anmälningsplikt som gäller för verksamheten följer av ett EG-direktiv.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:954.

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

Härigenom föreskrivs att 4, 6, 9 och 14 §§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁸

Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken ska genomförandet av en plan, ett program eller en ändring i en plan eller ett program antas medföra en betydande miljöpåverkan om

1. genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, eller

2. planen, programmet eller ändringen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § första stycket eller i bilaga 3 till denna förordning och är

- a) en översiktsplan enligt 4 kap. plan- och bygglagen (1987:10),
- b) en plan för tillförsel, distribution och användning av energi enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering,
- c) en avfallsplan enligt 15 kap. 11 § miljöbalken,
- d) ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken,
- e) en länsplan enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, eller
- f) en annan plan eller ett annat program som utarbetas för jord- eller skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, fysisk planering eller markanvändning.

Första stycket gäller inte en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000). En ny havsplan ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ändringar av en havsplan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om

¹⁸ Senaste lydelse 2009:864.

1. genomförandet av
ändringen kan antas innefatta en
verksamhet eller åtgärd som
kräver tillstånd enligt 7 kap.
28 a § miljöbalken, eller

2. ändringen anger
förutsättningarna för kommande
tillstånd för sådana verksamheter
eller åtgärder som anges i 3 §
första stycket eller i bilaga 3 till
denna förordning.

I fråga om detaljplaner enligt 5 kap. plan- och bygglagen (1987:10) eller andra planer och program som avses i första stycket och som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå ska, trots första stycket, genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att så är fallet. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen endast gör mindre ändringar i sådana planer och program som avses i första stycket.

I fråga om detaljplaner enligt 5 kap. plan- och bygglagen (1987:10) eller andra planer och program som avses i första eller andra stycket och som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå ska, trots första och andra styckena, genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att så är fallet. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen endast gör mindre ändringar i sådana planer och program som avses i första eller andra stycket.

6 §¹⁹

Vid bedömningen av om genomförandet av en plan eller ett program som avses i 4 § andra stycket eller 5 § skall antas medföra en betydande miljöpåverkan skall myndigheten eller kommunen ge den

Vid bedömningen av om genomförandet av en plan eller ett program som avses i 4 § tredje stycket eller 5 § ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten eller kommunen ge den eller de

¹⁹ Senaste lydelse 2005:356.

eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet tillfälle att yttra sig. För planer och program på nationell nivå *skall* samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter.

Myndighetens eller kommunens bedömning i frågan om en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan *skall* redovisas i plan- eller programärendet och göras tillgänglig för allmänheten.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet enligt 6 kap. 6 och 15 §§ miljöbalken och enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1), om inte regeringen efter anmälan av *verket* i ett visst ärende beslutar att den ansvariga myndighetens uppgifter *skall* fullgöras av en annan myndighet.

länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet tillfälle att yttra sig. För planer och program på nationell nivå *ska* samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter.

Myndighetens eller kommunens bedömning i frågan om en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan *ska* redovisas i plan- eller programärendet och göras tillgänglig för allmänheten.

9 §²⁰

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet enligt 6 kap. 6 och 15 §§ miljöbalken och enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1), om inte *Havs- och vattenmyndigheten ska vara ansvarig myndighet enligt andra stycket* eller regeringen efter anmälan av *Naturvårdsverket* i ett visst ärende beslutar att den ansvariga myndighetens uppgifter *ska* fullgöras av en annan myndighet.

Havs- och vattenmyndigheten är den ansvariga myndigheten om uppgiften gäller ett havsområde. Det gäller dock inte om uppgiften gäller både ett havsområde och ett annat område.

²⁰ Senaste lydelse 2005:356.

14 §²¹

Naturvårdsverket får efter samråd med Boverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen meddela föreskrifter för tillämpningen av denna förordning.

Naturvårdsverket får efter samråd med Boverket, *Havs- och vattenmyndigheten*, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen meddela föreskrifter för tillämpningen av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

²¹ Senaste lydelse 2005:356.

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

Härigenom föreskrivs att 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §²²

I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,

2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,

3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,

4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,

5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,

6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,

7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,

8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,

²² Senaste lydelse 2007:168.

9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1-10,

12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1-10, eller

13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1-10.

Första stycket gäller inte om verksamheten strider mot en sådan bestämmelse i en havsplan som avses i 2 kap. 5 § havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

Myndighetsinstruktioner

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 8 §, av följande lydelse.

8 §²³

Länsstyrelserna i de län som har territorialhav ska

1. verka för att syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen (0000:000) uppnås,

2. ta fram regionala planeringsunderlag, och

3. i övrigt bistå Havs- och vattenmyndigheten i havsplaneringen.

Länsstyrelserna ska samarbeta i uppgiften att bistå Havs- och vattenmyndigheten enligt första stycket. Länsstyrelsen i Väster-norrlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska samordna länsstyrelsernas arbete i respektive havsplaneområde.

²³ Tidigare 8 § upphävd genom 2008:1346.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

*1 a §
Energimarknadsinspektionen
ska inom sitt verksamhetsområde
medverka i arbetet med havs-
planering enligt havsplanerings-
lagen (0000:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

*3 a §
Svenska kraftnät ska inom sitt
verksamhetsområde medverka i
arbetet med havsplanering enligt
havsplaneringslagen (0000:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*2 a §
Statens energimyndighet ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket

dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 9 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sjöfartsverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10).

*8 §
Sjöfartsverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) samt havsplaneringslagen (0000:000).*

9 §²⁴

Sjöfartsverket ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

Riksantikvarieämbetet ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

²⁴ Tidigare 9 § upphävd genom 2008:1357.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

dels att 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Försvarsmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret.

Försvarsmakten ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) i fråga om militärt försvar.

Försvarsmakten ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) samt havsplaneringslagen (0000:000) i fråga om militärt försvar.

Försvarsmakten får ta del av planläggningen för höjd beredskap hos de myndigheter som enligt 18 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap har ett ansvar inför och vid höjd beredskap.

7 a §

Försvarsmakten ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Sveriges geologiska undersökning handlägger ärenden enligt minerallagstiftningen, lagstiftningen om kontinentalsockeln och rennäringslagen (1971:437) samt tar emot uppgifter enligt lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10).

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) samt havsplaneringslagen (0000:000).

5 a §

Sveriges geologiska undersökning ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

*12 a §
Transportstyrelsen ska inom
sitt verksamhetsområde medverka
i arbetet med havsplanering enligt
havsplaneringslagen (0000:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

*5 a §
SMHI ska inom sitt
verksamhetsområde medverka i
arbetet med havsplanering enligt
havsplaneringslagen (0000:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

Naturvårdsverket ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Boverket ska särskilt

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling,
2. beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund samt för boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet,
3. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd,
4. utöva tillsyn och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,
5. följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden,

6. följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen,

7. utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna samt följa och analysera tillämpningen av dessa,

8. följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås, *och*

9. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som Boverket har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning samt informera om stöden och bidragen.

8 följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås,

9. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som Boverket har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning samt informera om stöden och bidragen, *och*

10. inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt havsplaneringslagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde medverka i arbetet med havsplanering enligt

havsplaneringslagen (0000:000).

10 §

Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (1987:10).

Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) samt *havsplaneringslagen (0000:000).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

Angränsande zon

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

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁵

Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg,
7. dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,
12. märkning och användning av oljeprodukter,
13. utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige,
14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter och
15. sjöfartsskydd.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2–8, 10–12 och 14 även inom

Lagen tillämpas även
1. inom Sveriges ekonomiska zon i fråga om övervakning

²⁵ Senaste lydelse 2006:264.

Sveriges ekonomiska zon. enligt punkterna 2–8, 10–12 och 14, och
2. inom den angränsande zonen i fråga om övervakning enligt punkten 9 såvitt avser fornminnen.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Vidare tillämpas lagen när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt i hamnar bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (2006:263) om transport av farligt gods eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1988:950) om kulturminnen ska införas en ny paragraf, 1 kap. 4 a §, samt närmast före 1 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

1 kap.

*Tillämpning i Sveriges
angränsande zon*

4 a §

I lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon finns bestämmelser om en angränsande zon.

Bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§, 4 § första och andra styckena, 5–8 §§, 10–16 §§, 18–23 §§, 24 § andra och tredje stycket och 25 § ska tillämpas även i den angränsande zonen.

Bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser finns i 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Det som sägs om länsstyrelsen i de bestämmelser som anges i andra stycket, ska gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området.

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 1 a och 1 b §§, samt närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Angränsande zon

1 a §

Inom Sveriges ekonomiska zon finns en angränsande zon.

Sveriges angränsande zon omfattar det havsområde som ligger närmast utanför territorialgränsen och som sträcker sig ut till en linje, på vilken varje punkt ligger tolv nautiska mil utanför territorialgränsen. Zonen får dock inte utsträckas över den avgränsningslinje eller mittlinje som avses i 1 §.

1 b §

Lagar och andra författningar som rör tullar, skatter, invandring, hälsoskydd och skydd av fornminnen ska tillämpas inom den angränsande zonen enligt vad som föreskrivs särskilt.

Sådana bestämmelser finns i [tull], [skatt], [invandring], [hälsoskydd] och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Denna lag träder i kraft den...

1 Varför behöver staten planera havet?

Samtidigt som miljötillståndet i haven inte är långsiktigt hållbart och i flera avseenden försämras, ökar anspråken på att använda haven. Inte minst ambitionen att bygga ut vindkraften, mot bakgrund av målet att öka andelen förnybar energi, kan ställa krav på utrymme i havet. Nya användningar och anspråk tillkommer, som vågkraft, vattenbruk och koldioxidlagring. Samtidigt ställer rekreation och turism krav både på miljöförhållanden och estetiska värden, särskilt i de kustnära områdena. Ökad kunskap om biologisk mångfald och om havet som ekosystem innebär nya anspråk på olika former av skydd av den marina miljön. På motsvarande sätt kommer olika former av områdesskydd att bli viktigare för den framtida förvaltningen av fiskbestånden.

Anspråken på haven, i form av varor och tjänster som livsmedel och energi, överstiger således i många fall havets förmåga att uppfylla alla anspråk samtidigt. Havsresurserna är dock ”allmän egendom”, eller annorlunda uttryckt: det finns ingen enskild äganderätt. Tillgången är ofta fri eller gratis. Fri tillgång leder ofta, om inte alltid, till överanvändning av resurserna, t.ex. överfiske, och till slut att resurserna töms ut. Eftersom det inte finns något enskilt ägande och allt det som havet producerar inte kan uttryckas i pengar, kan inte marknaden klara att fördela resurserna och utrymmet. En offentlig process behövs för att avgöra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas. Fysisk havsplanering är det främsta tillgängliga verktyget för att fylla den uppgiften. Planering är dock endast en del av havsförvaltningsprocessen. Här ingår också tillämpning, tillsyn, övervakning, utvärdering, forskning, allmänhetens delaktighet, vilket alltså måste ingå i processen för att uppnå en effektiv förvaltning över tiden.

Med ökande anspråk och skyddsbehov, följer också fler och tydligare konflikter mellan konkurrerande intressen. Fysisk

planering kan förebygga att konflikter uppstår och kan bidra till att lösa befintliga. Planeringen ska vara framåtsyftande; den ska förutse och förebygga risker för skador och konflikter. Ett exempel är att beakta möjliga följder av klimatförändringarna. Mot den bakgrunden har intresset för fysisk planering av haven vuxit de senaste åren. Norge, Nederländerna, Tyskland och Belgien är föregångare i Europa, med lite olika inriktningar. Australien, Kanada och vissa stater i USA ligger också långt framme. Nyligen tillkännagav USA:s president att havsplanering ska införas i hela det amerikanska havsområdet ut till 200-milsgränsen. Ett federalt, tvärsektoriellt havsråd (National Ocean Council) bildas som ska samordna alla departement och myndigheter som berör havet (och de stora sjöarna).¹

Havsplanering är ett tydligt nationellt intresse och ansvar, varför det är naturligt att staten tar ledningen i det avseendet. I hög grad rör det sig om nationella och internationella intressen och anspråk som ska avvägas emot varandra. I flera fall har Sverige gjort och gör internationella åtaganden och har skyldigheter genom sitt medlemskap i EU, som behöver tillgodoses och säkerställas i den fysiska planeringen av havet. Ett sådant åtagande inom EU är de Natura 2000-områden som Sverige har pekat ut. Det är också staten som i första hand har möjlighet att styra verksamheterna i havet, genom tillståndsgivning och olika skydds- och bevarandeåtgärder.

Behovet av att planera haven sätter också ljuset på hur bristande kunskaperna är om förhållandena i havet. När havsplaneringen skulle införas i Norge, konstaterades att man visste mer om månens yta, än om havsbotten utanför den egna kusten. Utredningen har inte haft i uppdrag att se över kunskapsläget eller att komma med förslag i det avseendet, men det är uppenbart att planeringsunderlagen och kunskapsförsörjningen kommer att bli en avgörande fråga när havsplanering också införs i Sverige. Fysisk planering av havet ställer nya krav på ett anpassat kunskapsunderlag, inte minst när det gäller geografisk täckning och indelning.

Fysisk planering kräver helhetssyn och tvärsektoriellt arbetssätt. Underlagen och analyserna måste vara tvärvetenskapliga.

¹ <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/oceans>>, Executive Order "Stewardship of the Ocean, our Coasts, and the Great Lakes" July 19, 2010; *Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force*, the White House Council on Environmental Quality, July 19, 2010.

Helhetlighet måste balansera sektoriell ansats och sektoriserad förvaltning. Liknande tankar ligger bakom de nya havsmyndigheter som bildas i Storbritannien och USA. Regeringen har konstaterat att förvaltningen av havet är fragmenterad i Sverige, varför den nya Havs- och vattenmyndigheten ska inrättas. Utredningens ambition har varit att bidra till att ”skapa ordning i staten” genom att de sektoriella anspråken, besluten och åtgärderna samlas och samordnas i en gemensam process som leds av den nya Havs- och vattenmyndigheten.

1.1 Regeringens uppdrag till utredningen

Utredningen har regeringens uppdrag (dir. 2009:109) att föreslå ett statligt planeringssystem för det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen och för den svenska ekonomiska zonen. Systemet ska utgå från ekosystemansatsen och vara uppbyggt så att det kan tillämpas i förvaltningen av havet. Syftet med havsförvaltningen är enligt direktivet att bevara och restaurera de marina ekosystemen, samtidigt som havsbaserade verksamheter fortsatt ska kunna utvecklas.

Det nya systemet för fysisk planering av havet innebär nya roller och uppgifter för en rad myndigheter och för kustkommunerna. För Havs- och vattenmyndigheten kommer det att innebära ett kraftfullt verktyg i arbetet med havsmiljöförvaltningen.

Inledningsvis kan det behöva betonas att utredningen föreslår ett system för fysisk planering av havet, inte hur havsförvaltningen ska bedrivas. Vi ägnar oss således åt den process som ska leda fram till färdiga havsplaner för Sveriges havsområden. Havsplanerna kommer sedan att utgöra ett grundläggande verktyg i havsförvaltningen, alltså myndigheternas verksamhet för att förvalta haven och havsmiljön. Att bedriva förvaltning kräver också planering av verksamheten, men det är inte sådana sektorsplaner som vi avser. Detta är också en väsentlig skillnad gentemot vattenförvaltningen enligt EU:s vattendirektiv, som syftar till att ta fram åtgärdsplaner och inte fysiska planer för hur områdena ska nyttjas.

Vidare är det viktigt att komma ihåg att havsplanerna inte är genomförandeinriktade, utan förutses vara strategiska, översiktliga planer som i första hand riktar sig till statliga och kommunala myndigheter. De ska vara vägledande och i vissa fall även styrande för deras beslut och åtgärder. Grunden blir fortfarande att det är

gällande lagstiftning – miljöbalken, plan- och bygglagen (PBL) samt olika sektorslagar – som ska tillämpas för att tillgodose planens syften. Havsplanerna riktar sig således inte till enskilda aktörer. Däremot är planerna och framför allt planprocessen utmärkta instrument för att kommunicera och informera en vidare krets av intressenter.

Havsplanerna kommer slutligen att bli oundgängliga verktyg för att genomföra EU:s marina direktiv (2008/56/EG) som syftar till att uppnå god miljöstatus i alla europeiska havsområden till år 2020.

1.2 Havsplanering och havsförvaltning – en definition

Internationella samarbetsorgan, EU och enskilda länder använder olika definitioner för att beskriva innebörd och syfte med en fysisk planering av havsområden.² Gemensamt för flera av dessa är att man utgår ifrån de begrepp som gäller för fysisk planering av landområden (*land use planning*) och att man betonar sektorsamordning och avvägningar inom geografiska områden. Samtidigt framhålls ofta de skilda förutsättningarna för planeringen av havsområden som måste beaktas. Det gäller främst att havet måste planeras i tre dimensioner, att vattenmassorna är rörliga och att verksamheter och aktiviteter till havs kan vara både permanenta (såsom vind- och vågkraft) och rörliga (såsom fiske och sjöfart), dvs. inte knutna till en viss, bestämd plats eller fast anläggning. Ytterligare en väsentlig skillnad är att havet saknar enskilda rättigheter knutna till fastighetsinnehav (för Sveriges del, utanför enskilt vatten). Havsplaneringsutredningen anser att den definition av begreppet *Maritime Spatial Planning* som härrör från UNESCO:s mellanstatliga oceanografiska kommission (Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC)³ bäst beskriver havsplaneringens övergripande syfte och innebörd:

Havsplanering är en process för att analysera och fördela utrymme i tredimensionella havsområden för angivna användningar, i syfte att uppnå ekologiska, ekonomiska och sociala målsättningar som vanligtvis fastställs i en politisk process. Havsplaneringsprocessen ger

² Legal Aspects of Spatial Planning, Final Report to DGMare, October 2008, s. 1–4.

³ Maritime Spatial Planning Initiative, <<http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>>.

vanligen som resultat en övergripande plan eller vision för ett havsområde. Fysisk havsplanering är en del av havsförvaltningen.⁴

På sin webbplats, utvecklar IOC denna definition mer konkret, vad som avses med havsplanering och vad det inte är, på ett användbart sätt. Särskilt framhålls att havsplanering inte ersätter sektorsvis planering och förvaltning, men att dessa kan vägledas av havsplaneringen så att intressen balanseras och konflikter minimeras. Vidare slås fast att havsplanering inte är detsamma som bevarande eller att skydda områden, även om det ingår som komponenter i planeringen.

Begreppet havsförvaltning eller havsmiljöförvaltning, (på engelska ofta "marine management" eller "sea management"), används generellt som ett samlingsbegrepp för att beskriva offentliga organs insatser för att vidmakthålla eller förbättra havsmiljön, såsom olika former av reglering eller restriktioner, skydd och restaureringsåtgärder. Förvaltningen är idag i hög grad sektorsanknuten och styrs genom internationella konventioner, EU-direktiv, nationell lagstiftning eller politiskt satta mål på olika nivåer. I Sverige är ansvaret för havsförvaltningen uppdelat på flera statliga sektorsmyndigheter som var och en inom sitt område har uppgifter som rör nyttjande och skydd av havet och dess resurser. Det övergripande ansvaret för havsmiljöförvaltningen samlas dock den 1 juli 2011 i Havs- och vattenmyndigheten. Inom territorialhavet har kommunen ansvar för den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) och även vissa förvaltningsuppgifter, t.ex. när det gäller vattenkvalitet och miljöfarlig verksamhet. Till stöd för havsförvaltningen finns ofta olika typer av sektorsplaner eller åtgärdsprogram.

IOC har givit ut en handbok om havsplanering.⁵ Utredningen bedömer att den utgör en god utgångspunkt för hur havsplanering bör införas. Ekosystembaserad förvaltning ska enligt vägledningen innebära att ekosystemens strukturer, funktion och nyckelprocesser skyddas. Den måste ta hänsyn till sambanden inom och mellan systemen, i luften, på land och i vattnet. Ekologiska, sociala, ekonomiska och institutionella perspektiv måste integreras i förvaltningen.

⁴ *Legal aspects of Maritime Spatial Planning*, s. 2, egen översättning.

⁵ Ehler, Douvère 2009.

EU-kommissionen har i en s.k. färdplan föreslagit riktlinjer för fysisk planering av haven, som också har beaktats i utredningens förslag (KOM[2008] 791, se kapitel 8.3).

1.3 Utredningens arbetssätt – samråd och kunskapsunderlag

Utredningen har samrått med dryga tjugotalet berörda myndigheter, dels i enskilda möten med var och en, dels genom ett seminarium dit alla myndigheterna bjöds in. Där gavs tillfälle att diskutera utredningens förslag. Åtskilliga myndigheter har också bidragit till utredningens kunskapsinhämtning, genom att lämna skriftliga underlag.

Utöver de centrala ämbetsverken, har utredningen samarbetat med länsstyrelserna. Utredaren och sekretariatet deltog vid ett möte med samtliga länsråd. Vidare har flera samråd hållits med de länsråd som samordnar berörda sakområden. Utredningen har vidare träffat samtliga vattendirektörer, dvs. cheferna för vattenmyndigheterna vid fem länsstyrelser. Slutligen hölls ett seminarium för samtliga 14 kustlänsstyrelser, där utredningens förslag diskuterades. Länsstyrelserna har bidragit med gemensamma skriftliga underlag och förslag till utredningen.

I samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bjöds en referensgrupp med kustkommuner in. Tre seminarier hölls om kommunernas planering av kust och hav, liksom kommunens roll i havsplaneringen i framtiden, där flera kustkommuner deltog eller lämnade synpunkter: Göteborg, Kungälv, Lomma, Lysekil, Simrishamn, Sundsvall, Trelleborg, Umeå och Värmdö. Utredningen genomförde också en enkätundersökning om planeringsläget i samtliga kustkommuner som samtliga berörda länsstyrelser besvarade. Vidare har utredningen samrått med SKL:s kansli och dess samhällsbyggnadsberedning.

För att skapa sig en bild av läget i vattnen runt Sverige, liksom för att söka förebilder besökte utredningen samliga grannländer utom Baltikum. Ansvariga ministerier och myndigheter tog med intresse emot och diskuterade såväl den egna som svenska havsplaneringen i dag och framöver.

Utredningen bjöd också in berörda miljö- och branschorganisationer att träffas och lämna synpunkter. Utredningen träffade företrädare för WWF, Baltic Sea 2020, Naturskyddsföreningen,

Sveriges redareförening, Sveriges hamnar och Svensk vindenergi. Havsmiljörådet vid Naturvårdsverket, där en rad organisationer med anknytning till havet ingår, informerades också. Utredningen har haft experter och sakkunniga från samtliga berörda departement.

Slutligen har kunskap inhämtats genom två omfattande konsultuppdrag. Ett uppdrag gavs till landets främsta havsrättsexpertis om vilka de folkrättsliga och EU-rättsliga förutsättningarna och ramarna är för havsplanering. Ett uppdrag om ekosystembaserad fysisk havsplanering gavs till forskare vid Stockholm Resilience Centre. Utredningen har även samrått med forskare vid Havsmiljöinstitutet och Blekinge tekniska högskola.

1.4 Läsanvisning

Kapitlen 2–5 innehåller utredningens förslag. Först behandlas utgångspunkterna och principerna för utredningens förslag om en samlad och helhetlig fysisk havsplanering (kapitel 2). Därefter redovisas planeringsprocessen och den föreslagna ansvarsfördelningen enligt en ny lag och en ny förordning om havsplanering (kapitel 3). I samma kapitel tas särskilda aspekter upp: samråd och miljöbedömning, samspelet med tillämpningen av EU:s marina direktiv (2008/56/EG), vilken roll riksintressena föreslås spela i havsplaneringen samt frågor om överprövning av beslut om planer.

Sambanden mellan havsplaneringen enligt utredningens förslag och kommunala planer och beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) belyses sedan (kapitel 4). Våra förslag till ändringar avser nya plan- och bygglagen, som träder i kraft den 2 maj 2011. Ett avslutande förslagskapitel tar upp särskilda frågor om ekonomisk zon och kontinentalsockeln (kapitel 5). Först behandlas frågan om allmänna intressen i den ekonomiska zonen. Vidare beskrivs betydelsen av utredningens förslag för tillståndsgivningen i dessa områden. Utredningen bedömer även att Sverige bör införa en angränsande zon, en fråga som dock behöver utredas ytterligare, då den berör flera frågor utanför utredningens uppdrag. Slutligen väcks frågan om äganderätten till det allmänna vattenområdet.

Efter de inledande förslagskapitlen följer ett antal kapitel som ger bakgrunden till utredningens förslag. Hur dagens planerings-

system har hanterat frågor som rör havsområdenas användning beskrivs först (kapitel 6). Beskrivningen omfattar tidigare utredningar och myndighetsuppdrag samt hur kust- och havsområdena behandlas i den kommunala planeringen. Kapitlet avslutas med en beskrivning av myndigheternas uppgifter i dagsläget som rör havet och fysisk planering. Nästa kapitel beskriver ekosystemansatsen och diskuterar vad den innebär för fysiska planeringssystem, i synnerhet för havet (kapitel 7). Svensk rätt samt regler och åtaganden inom EU och inom internationellt samarbete redovisas därefter samlat (kapitel 8). Ett kapitel ägnas åt hur havsplanering bedrivs i grannländerna och i övriga Nordsjöstater (kapitel 9). Slutligen görs en analys av följderna av utredningens förslag för miljön, samhällsekonomin, kommunerna och statsfinanserna (kapitel 10).

Utredningen föreslår en ny lag och en ny förordning om havsplanering. Vidare föreslås ändringar, som en följd av huvudförslaget, i miljöbalken, plan- och bygglagen samt en rad andra lagar. Utredningen föreslår även ändringar i vissa utvalda förordningar, däribland i berörda myndighetsinstruktioner. Det kan därutöver bli fråga om ytterligare följdändringar i ett antal tillhörande förordningar, när havsplaneringen ska införas. Slutligen föreslås de ändringar i olika författningar som behövs om Sverige ska införa en s.k. angränsande zon (se kapitel 5). Dessa behöver utvecklas ytterligare, i det utredningsarbete inom andra berörda lagstiftningsområden (tull, skatt, invandring och hälsoskydd) som krävs.

2 Samlad och helhetlig fysisk havsplanering

Fysisk planering kan beskrivas som den samhälleliga process som syftar till att ta fram demokratiskt förankrade planer för hur mark- och vattenområden ska användas. Planerna får sin främsta tillämpning vid beslut om mark- och vattenanvändning.

Utredningens förslag till ett nytt system för havsplanering i Sverige har utgått från och inspirerats av befintliga planeringssystem och ansvarsfördelning, liksom av erfarenheterna från andra länder. Plan- och bygglagens (1987:10, PBL) system för översikts- och detaljplanering har stått modell för det planeringssystem som föreslås. Därutöver har det enda statliga planeringssystemet, det som avser infrastrukturen, erbjudit referenser. Det föreslagna havsplaneringssystemet är dock inte helt jämförbart med PBL-systemet. Havsplanerna ska enligt utredningens förslag omfatta:

- vägledande ställningstaganden i form av målsättningar och riktlinjer,
- avvägda och avgränsade allmänna intressen, samt
- bindande planbestämmelser.

Inledningsvis redovisas havsplaneringens grundläggande uppgifter, utredningens slutsatser om vad ekosystembaserad havsplanering innebär samt skälen för att havsplaneringen bör vara sammanhängande och helhetlig. Vidare behandlas vilken lagteknisk lösning som bör användas. Därefter beskrivs havsplanens innehåll och utformning, liksom vilken betydelse den ska få för tillståndsprövning och förvaltning som rör havet.

2.1 Havsplanens grundläggande uppgifter

Utredningens bedömning: Havsplanen ska ge statliga och kommunala myndigheter ett samlat underlag för att pröva anspråk och skyddsbehov. Planeringen kan därmed bidra till att rationalisera tillståndsprövningen och förvaltningen. Havsplanen kan också vara ett verktyg för kommunikation och information. Planeringen kommer dessutom att bidra till det gränsöverskridande havssamarbetet. Havsplanering är således ett verktyg för och ett led i en samordnad havsförvaltning.

Planen ger ett samlat underlag för att pröva anspråk och skyddsbehov

Fysiska planer har betydelse för statliga och kommunala myndigheters beslut som rör användningen av mark och vatten. Genom bestämmelser i olika lagar säkerställs att beslut inte får strida mot rättsverkande planer enligt plan- och bygglagen, dvs. detaljplaner och områdesbestämmelser. Också översiktsplanen har en viktig funktion som vägledande underlag vid prövning enligt en rad speciallagar, såsom vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, beslut om att bygga vägar och järnvägar, ledningar, utvinning eller uttag av resurser enligt minerallagen etc.

Det är uppenbart att behovet av ett väl förankrat och samordnat underlag för beslut om nyttjande av havsområden är det främsta skälet för att det behövs fysisk planering av havsområden. Havsplanerna ska således i första hand syfta till att tillgodose statliga och kommunala myndigheters behov av ett samordnat underlag som, i olika delar, är vägledande, styrande eller bindande för tillståndsprövning av sådana verksamheter och anläggningar som avser nyttjande och skydd av havsområden och av havets resurser. Det gäller t.ex. vind- och vågkraftslokalisering, rörledningar, utvinning av olja eller naturgas och beslut om olika former av områdesskydd för att skydda marina livsmiljöer. Planeringen ska också tillförsäkra utrymme för rörliga verksamheter som exempelvis sjöfart och fiske.

Havsplanen kan rationalisera tillståndsprövningen och förvaltningen

Genom sin funktion som vägledande, styrande och bindande underlag för regeringens, statliga myndigheters och kommunernas prövning, får havsplanen även betydelse för enskilda företag och verksamhetsutövare som har för avsikt att vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller någon form av beslut för att nyttja havsområden eller havets resurser för olika ändamål. Med nuvarande system är enskilda företag som avser att vidta en åtgärd som förutsätter tillstånd normalt skyldiga att svara för att sammanställa intressen och anspråk inför tillståndsprövningen, liksom att, i förekommande fall, utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning. Havsplanen med sitt samlade kunskapsunderlag kommer att ge en helhetsbild över intressen, anspråk och kvaliteter för havsområdena och därigenom underlätta och förbättra enskilda intressenters arbete med ansökningar. I den mån planen innehåller tydliga ställningstaganden om hur havsområdena eller havsresurserna ska användas, kan planen även ge ökad förutsägbarhet – och möjligen också projekteringsstrygghet – inför framtiden för enskilda företag som avser att vidta en åtgärd som kräver tillstånd.

Även för staten, såväl de berörda statliga myndigheterna som regeringen, innebär naturligtvis en samordnad havsplan att tillståndsprövningen underlättas. I dagsläget måste de i varje enskilt ärende ta fram ett omfattande underlag, hämta in synpunkter från berörda myndigheter, intresseorganisationer och enskilda m.fl. I stället kan prövningen i framtiden inriktas mer på att bedöma förenligheten med planen, liksom följderna för de värden och kvaliteter som planen vill värna.

En samordnad havsplan kan ge stöd och vägledning också för förvaltningen. Den kan beröra verksamheter och åtgärder som inte kräver tillstånd, men som ändå på olika sätt påverkar havsmiljön. Exempel är sjöfart, turism och friluftsliv. Verktygen för att reglera, styra och påverka dessa aktiviteter handlar exempelvis om stöd till verksamheten, begränsningar för fisket, sjöfartsregleringar, farledsnormer, föreskrifter om vård och förvaltning av skyddade områden samt olika typer av informationsinsatser. En del av dessa beslut om regleringar fattas internationellt och inom EU. I förvaltningsåtgärderna ingår även sektorsmyndigheternas tillsyn, miljöövervakning och kontroll.

Planeringen kommer att kunna sätta upp mål för havsförvaltningen, både för olika geografiska delområden och i form av

sektorsanknutna riktlinjer för förvaltningen, t.ex. för fiske, vattenbruk, utvinning av resurser från havsbotten, restaureringsåtgärder, och annan verksamhet i området. Planen kan således i dessa avseenden utgöra ett betydelsefullt och grundläggande instrument för arbetet med ett samordnat åtgärdsprogram för havsförvaltningen i syfte att bevara och återställa de marina ekosystemen. Förväntningar på en sådan funktion uttrycks i propositionen *En sammanhållen havspolitik* (prop. 2008/09:170, s. 21), där regeringen framhåller att planering av havet skulle göra det möjligt att fastställa en tydlig och långsiktig inriktning för hur haven ska förvaltas och de marina resurserna användas. Havsplanering blir således också ett av de viktigaste verktygen för att införa och tillämpa EU:s marina direktiv i Sverige.

Planen är ett verktyg för kommunikation och information

Dagens uppdelade ansvar för havsförvaltningen innebär att processerna för kommunikation och information blir både splittrade och kostnadskrävande. En reglerad planerings- och beslutsprocess för havsplanering, med möjligheter till delaktighet och inflytande, kan erbjuda betydligt bättre förutsättningar för att kommunicera om havets tillstånd, långsiktiga användning och målsättningarna med havsförvaltningen.

Att kunskaperna om havsområdena ställs samman i den antagna planen och dess underlag kan även vara till fördel för enskilda som bedriver verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Det gäller t.ex. fiske- och turismnäringarna. Detsamma gäller intresseorganisationer och allmänheten.

Planeringen bidrar till gränsöverskridande havssamarbete

Sverige deltar i flera samarbeten med grannländerna som rör planering av gemensamma havsområden, såväl inom Helcom och Oskar (se kapitel 8), som *Vision and Strategies around the Baltic Sea* (VASAB), ett samarbete mellan Östersjöländerna om den regionala utvecklingsplaneringen. Inom ramen för EU:s Östersjöstrategi driver Sverige också frågan om att utveckla långsiktigt samarbete om havsplanering i regionen. Regeringen skriver i den havs politiska propositionen (s. 43 och 44) att det är angeläget att

ländernas samarbete om havsplanering utökas och att planeringsinsatserna för gemensamma havsområden samverkar. Vidare uttrycks förhoppningen att mer långsiktigt och fast samarbete kan utvecklas till en gemensam samordnad havsplanering.

Inom EU:s olika politikområden fattas beslut som har geografisk anknytning och som ställer rumsliga anspråk eller påverkar användningen av det fysiska rummet. Det kan röra sig om beslut och ställningstaganden på unionsnivå inom bland annat transportpolitiken, energipolitiken, miljöpolitiken och naturvården (såsom Natura 2000), liksom även besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken (se även kapitel 8). Havsplanerna kommer att kunna underlätta svenska ställningstaganden inom dessa områden.

Sverige kommer, när havsplaneringen har utvecklats, få betydligt bättre underlag för såväl det gränsöverskridande planerings- och miljöarbetet som EU:s gemensamma arbete med havsfrågor, liksom för samarbetet i internationella sammanhang, som t.ex. inom FN-organ som IOC (Mellanstatliga oceanografiska kommissionen vid Unesco) och IMO (Internationella sjöfartsorganisationen).

2.2 Ekosystembaserad havsplanering

Utredningens bedömning och förslag: Ekosystemansatsen ska prägla havsplaneringen. Syftet med planeringen av havet 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 leda till att havsområdena används till det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

För att tillämpa ansatsen behöver ekosystembaserade mål och strategier tas fram som grund för planeringen. Den ställer också krav på planeringsunderlag och arbetsätt. Miljöbedömningar och andra verktyg behöver utvecklas.

Ekosystemansatsen ska enligt utredningens direktiv vara en grundläggande utgångspunkt för havsplaneringen. Utredningen utvecklar i kapitel 7 närmare vad ansatsen innebär. I *bilaga 3* återges

en forskarrapport om ekosystemansatsen i fysisk havsplanering. I detta avsnitt redovisas utredningens slutsatser när det gäller hur lagstiftningen och planeringssystemet ska utformas för att tillgodose ekosystemansatsens grundläggande principer.

Utredningens slutsats är att ekosystemansatsen ska präglade havsplaneringen. Den ska vara vägledande såväl för hur planerna tas fram, som för hur förvaltningen utformas. Ansatsen är inte enbart ett sätt att skydda miljön och den biologiska mångfalden, utan den syftar även till att bevara ekosystemet som helhet, människan inbegripen, och att långsiktigt säkra de ekosystemtjänster som människan är beroende av. Med ekosystemtjänster avses de ”varor och tjänster” som ekosystemen ger genom naturliga processer. *Millennium Ecosystem Assessment* (MA) som FN:s generalsekreterare kallade samman år 2000 delade in dem i fyra kategorier.¹ Regeringen tar i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (prop. 2009/10:155) sin utgångspunkt i denna indelning av ekosystemtjänsterna.

- *Producerande* är t.ex. livsmedel, kemikalier för läkemedel och bioteknik samt genetiska resurser.
- *Stödjande* är kretslopp som omsättningen av näringsämnen, kol och syre samt primärproduktion och näringsväven i ekosystemet (sambandet mellan producerande och förbrukande organismer).
- *Reglerande* innebär att ekosystemen påverkar klimat och luftkvalitet, reglerar översvämningar samt tar upp koldioxid och närsalter av mänskligt ursprung.
- *Kulturella* är friluftsliv, turism, estetiska värden, kulturarv, möjligheter till utbildning och forskning, inspirationskälla för konst, litteratur, musik m.m.

Ekosystemansatsen utgör ett led i hållbar utveckling

Utredningen ser ekosystemansatsen dels som ett komplement och förtydligande till begreppet hållbar utveckling, dels som ett ramvillkor för hållbar utveckling. Behovet kvarstår att balansera utvecklingen enligt de tre hållbarhetsaspekterna – ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Detta förhållningssätt ingår i hög grad redan i den fysiska planeringens arbetssätt och regelverk. Vad som

¹ <www.millenniumassessment.org>, Millennium Ecosystem Assessment 2003.

tillkommer är att förutsättningen för hållbarhet förtydligas. Ekosystemens fortlevnad och människans behov av dem sätts främst. Det totala trycket från mänskliga verksamheter och åtgärder måste rymmas inom ramen för vad systemet medger.

I propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* gör regeringen bedömningen att ökad kunskap om ekosystemtjänsterna och deras värden är central för att nå miljö kvalitetsmålen. Det utgör grunden för det fortsatta arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet.

Ekosystemet förser människan med ekosystemtjänster i samspel med det ekonomiska systemet. Planeringssystemen ska således inte endast vara ekosystembaserade, utan behöver utformas med hänsyn till det ekonomiska systemet och samhällsförutsättningarna. Det är också det ekonomiska systemet som i hög grad planeras. Således får ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling fortsatt grundläggande betydelse för den fysiska planeringen, om än kompletterat med ramvillkoret ”ekosystembaserat”.

Utredningens slutsatser om hur ekosystemansatsen ska tillämpas på havsplanering, kan ses i ljuset av hur synen på ekosystemen har utvecklats inom fysisk planering de senaste dryga 40 åren. Begreppet ”ekologisk grundsyn” började användas under det tidiga 70-talet. Ursprunget anses vara utredningsbetänkandet *Hushållning med mark och vatten* (SOU 1971:75), med efterföljande proposition och riksdagsbeslut om den fysiska riksplaneringen.² I betänkandet dras slutsatsen att den fysiska samhällsplaneringen bör ges ”en långsiktig inriktning som från ekologiska utgångspunkter ter sig rationell i ett längre tidsperspektiv”. Enligt betänkandet borde olika handlingsalternativ vid beslut om markanvändning helst prövas i ekologiska ”totalmodeller” (s. 512). Samtidigt framhölls att kunskaperna inte var tillräckliga för det.

I propositionen anfördes att det var angeläget att en ekologisk grundsyn tillämpades på alla planeringsnivåer, vilket innebar att den fysiska planeringen skulle medverka till en samhällsutveckling ”inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger och att mångformigheten inom naturliga ekosystem bevaras så att förutsättningar ges för rika biologiska utvecklingsmöjligheter i framtiden”. Vidare innebar det ”också restriktioner på en utveckling som medför att icke förnyelsebara naturresurser förbrukas och

² <www.ne.se>.

naturmiljöns tillstånd försämras så att framtida handlingsalternativ försvinner” (prop. 1972:111, bilaga 2, s. 131).

Under 80-talet vidgades synen på vilka krav som samhällsplaneringen bör fylla. Begreppet hållbar utveckling fick bred tillämpning i och med FN-rapporten *Vår gemensamma framtid* år 1987, också kallad Brundtlandrapporten. Där förklarades begreppet som ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”. I dag råder bred enighet om att en hållbar utveckling bör vara det övergripande målet för samhällsutvecklingen lokalt och globalt. Det slås fast i bland annat handlingsprogrammet Agenda 21 som antogs vid Riokonferensen 1992. Även om begreppet innebär en bredare syn än tidigare inriktning, framhålls ofta att naturen och ekosystemens bärkraft sätter ramar för vad som är långsiktigt hållbart. Samtidigt betonas behovet av ekonomisk tillväxt och goda livsvillkor.

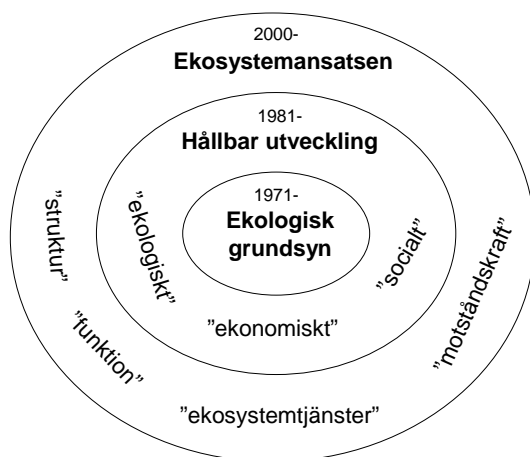
År 1987 infördes ny lagstiftning om miljöskydd och samhällsplanering genom dels plan- och bygglagen, dels naturresurslagen (1987:12), som byggde på resultatet av den fysiska riksplaneringen och den breddade synen på hållbar utveckling. Naturresurslagens bestämmelser ingår sedan år 1998 i miljöbalken. Synen uttrycks i lagarnas portalparagrafer. Plan- och bygglagen syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och *en god och långsiktigt hållbar livsmiljö* för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (lydelse enligt SFS 1993:419; det tillägg som gjordes då är markerat med kursiv stil). Miljöbalkens syfte är att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.”

Miljöbalken, liksom riksdagens beslut år 1999 om de 15 miljö kvalitetsmålen (prop. 1997/98:145) var således ytterligare steg i att omsätta begreppet hållbar utveckling i praktiken, främst den ekologiska hållbarheten. Tillsammans med plan- och bygglagstiftningen utgör de grundläggande verktyg för att uppnå hållbarhet i samhällsutvecklingen.

Samtidigt inleddes dock nästa steg i begreppsutvecklingen. Inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD)

beslutade parterna år 1995 att använda ekosystemansatsen för åtgärder enligt konventionen (vid andra partsmötet, COP 2, beslut II/8). År 2000 rekommenderade de ekosystemansatsen som en strategi för integrerad förvaltning av land, vatten och levande resurser som gynnar bevarande och hållbart nyttjande på ett rättvist sätt (COP 5, beslut V/6).

Figur 2.1 Sambanden mellan förhållningssätten över tiden till ekosystemen i fysisk planering och förvaltning



Ekosystemansatsen bör genomsyra alla steg i planering och förvaltning

Alla steg i planeringsprocessen – från att samla kunskaper och formulera mål, att utforma planerna och att tillämpa dem i förvaltningen, till att sedan följa upp utvecklingen – är delar i en fortlöpande process. Det räcker därför inte att tillämpa ekosystemansatsen i antingen planering eller förvaltning; ansatsen måste finnas med hela vägen, annars är processen inte ekosystembaserad. Planering och tvärspektoriell samordning är självfallet en förutsättning för framgångsrik förvaltning.

Den fysiska planeringens främsta syfte är att avväga mellan olika intressen och värden inom ett geografiskt område. Ett kompletterande, överordnat syfte ska vara att se till att de grundläggande reglerande och stödjande ekosystemtjänsterna upprätthålls, såsom klimatreglerande funktioner och produktion av biomassa, samt att systemets motståndskraft och återhämtningsförmåga (*resiliens*)

bibehålls eller vid behov förbättras. Planeringen måste syfta till att hålla nyttjandet inom dessa gränser.

Kunskapen brister om hur olika aktiviteter påverkar ekosystemens struktur och funktion. Ekosystemen har gränser och kantringspunkter, bortom vilka oåterkalleliga, eller svårligen återställbara, förändringar uppstår, som t.ex. förlusten av torskbestånd i Nordvästatlant. Dessa gränser är inte kända i förväg. Man måste därför planera utifrån försiktighetsprincipen.³

Förvaltningen ska vara anpassningsbar och flexibel. Planeringens uppgift bör därför vara att ge handlingsberedskap för det oförutsedda och beakta osäkerhet samt att följa upp och utvärdera tillståndet; planerna behöver anpassas och förändras över tiden. Planeringen och efterföljande förvaltningsåtgärder måste också vara helhetliga och tvärsektoriella. Fysisk planering enligt plan- och bygglagen bedrivs redan enligt dessa förutsättningar. Det är den tydligare hänsynen till ekosystemets funktion som är en nyhet i den föreslagna havsplaneringen.

Ekosystemansatsen ska vara grundläggande för havsplaneringen

De grundläggande bestämmelserna i miljöbalken samt plan- och bygglagen, ger som sagt grunden för hänsynen till ekosystemen, men de behöver kompletteras. I miljöbalkens inledande bestämmelser nämns en långsiktig, samhällsekonomiskt god hushållning, vilket kopplar miljön till ett fortsatt och utvecklat nyttjande av naturresurserna (1 kap. 1 §). Hänsynsreglerna i 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken ställer krav på att verksamheter ska bedrivas och åtgärder vidtas med hänsyn till behovet av kunskap, försiktighet, skyddsåtgärder m.m. Också de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. uttrycker relevanta krav. I 3 kap. 3 § miljöbalken anges exempelvis att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Utredningen anser emellertid att dessa bestämmelser inte ställer tillräckligt tydliga krav på att planeringen ska vara ekosystembaserad. Vi föreslår därför att ekosystemansatsen ska komma till uttryck i bestämmelserna om havsplaneringens syfte. Som ett

³ I Rio-deklarationens 15:e princip anges att staterna så långt möjligt ska tillämpa försiktighetsprincipen för att skydda miljön. Vid hot om allvarig eller oåterkallelig skada, ska inte brist på vetenskapliga säkerställda bevis vara skäl till att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring.

komplement till denna grundläggande bestämmelse föreslår utredningen vidare att planeringen ska utgå från försiktighetsprincipen. Det innebär att en havsplan ska förutse och förebygga skador på ekosystemens struktur och funktion.

Nya arbetssätt behöver utvecklas

Utredningen anser att ekosystembaserad planering delvis ställer krav på nya arbetssätt. Planering av områden måste kompletteras med tydliga målsättningar utifrån ekosystemens funktion. I nuläget har varje sektor sina visioner och mål för havet, som inte vägs samman inom ramen för en helhet. För planeringen (och förvaltningen) bör gemensamma ekosystembaserade mål formuleras, som är avgränsade och mätbara. Delaktighet och förankring bland alla berörda ska eftersträvas när målen formuleras, liksom när förvaltningsåtgärder beslutas. Planeringsprocessen erbjuder en arena för det.

Ekosystemtjänsterna måste ges ett samhällsekonomiskt värde, för att ge en grund för målsättningar och avvägningar. I förvaltningen ska de ekonomiska incitamenten anpassas så att syftena uppnås, t.ex. genom skatter, licensavgifter och bidrag.

Allt detta kräver en rad olika kompetenser, såväl natur- som samhällsvetenskapliga, liksom tvärvetenskapliga och nyskapande arbetssätt. All slags kunskap behöver beaktas i processen, även kunskap och erfarenhet hos de närmast berörda. Planeringsprocessen är ett redskap för att samla, bearbeta och tillgängliggöra kunskap.

Avvägningar i planeringen ska beakta värdet på ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Ett sätt att inordna miljöhänsynen och ekosystemansatsen i havsplanering, är att utveckla befintliga förvaltningsredskap, såsom miljöbedömningar av planer och miljökonsekvensbeskrivningar för efterföljande beslut om tillstånd för olika projekt.⁴ Alla användningar ska ingå i den fysiska planeringen och bedömas efter sina konsekvenser för miljön, liksom för samhällsekonomin.

En annan aspekt är att den fysiska planeringen måste bedrivas i alla geografiska skalor, inte som i dag enbart den kommunala skalan. För havet skulle det innebära planering av såväl hela det

⁴ Bygger på EU-direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar, de s.k. MKB- och SEA-direktiven, se kapitel 3 och 8.

svenska havsområdet, som mindre, avgränsade områden i havet, liksom hela havsområden som förvaltas av flera länder.

2.3 Sammanhängande och helhetlig havsplanering

Utredningens förslag: Havsplanerna ska täcka alla havsområden där Sverige har överhöghet eller rättsliga befogenheter från en nautisk mil utanför baslinjen.

Havet ska planeras områdesvis. En havsplan ska tas fram för vart och ett av tre havsområden – Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet.

Utredningen föreslår ett planeringssystem som ger en sammanhållen förvaltning av hela det svenska havsområdet. Med det avses territorialhavet, den ekonomiska zonen och kontinentalsockeln. Enligt regeringens direktiv ska den statliga planeringen bedrivas från en nautisk mil utanför baslinjen. Ekosystemansatsen kräver helhetssyn och att hela ekosystem förvaltas samlat. Helhetlig fysisk planering av havet ska bedrivas på en strategisk, övergripande nivå. Kravet på helhetssyn gör att planeringen av hela havet måste samordnas, vilket talar för havsplaner som omfattar både territorialhavet och den ekonomiska zonen.

Folkkrätten, främst FN:s havsrättskonvention men också sedvanerätt och andra konventioner, sätter ramarna för havsplaneringen. Statens rättsliga befogenheter (jurisdiktion) i den ekonomiska zonen täcker flera aspekter som bör hanteras i den fysiska planeringen, som att nyttja och bevara naturresurser, att ge tillstånd för fasta anläggningar samt skyddet av miljön. Inom sitt territorium har Sverige överhöghet (suveränitet) vilket ger full jurisdiktion. Sjöfartens rätt till s.k. oskadlig genomfart av territorialhavet måste dock alltid respekteras. Dess i det närmaste ovillkorliga rätt innebär en viss planeringsbegränsning även inom territorialhavet. Planeringen måste således också ta hänsyn till det fysiska utrymme som dessa rörliga verksamheter utnyttjar.

Inget hindrar att ett stat bedriver fysisk planering för hela havsområdet utanför sin kust. Exempelvis har Norge tagit fram vägledande förvaltningsplaner för Barents hav och Norska havet som täcker dels territorialhavet och den ekonomiska zonen, dels det fria havet inom dessa havsområden.

Även om möjligheterna att tillämpa planerna genom olika beslut i ekonomisk zon begränsas av folkrätten, inbegripet havsrätten, ger den således kontroll över väsentliga frågor ur planeringssynpunkt. Det innebär att den strategiska planeringen i princip kan ha samma karaktär i hela det havsområde som Sverige råder över. Den statliga havsplanen bör således utgöra en sammanhållen helhet för havet utanför kustvattnen (baslinjen plus en nautisk mil) ut till mittlinjen, antingen det är den yttre gränsen för Sveriges ekonomiska zon, eller de ställen där Sveriges territorialgräns möter grannländernas.

I sammanhanget bör framhållas att havsplanerna i första hand kommer att rikta sig till myndigheterna och att de ska tillämpas i beslut enligt sektorslagar. Självfallet är det endast möjligt att fatta de beslut som sektorslagarna tillåter och enligt jurisdiktionen i den ekonomiska zonen enligt havsrätten (se 10 § lagen [1992:1140] om Sveriges ekonomiska zon).

Utredningens förslag i detta avseende bygger på slutsatserna i en rapport som utredningen har beställt om de folkrättsliga och EU-rättsliga förutsättningarna för fysisk planering av havet, i synnerhet ekonomisk zon. Rapporten redovisas i *bilaga 2*, som förklarar de olika begreppen.

Indelning i havsområden

Utredningen bedömer således att havet bör planeras i havsområden, där både territorialhav och ekonomisk zon ingår. Den planeringsprocess som föreslås är tänkt att genomföras samtidigt för de olika havsområdena. Jämförelsevis kan nämnas att de vidsträckta norska havsområdena planeras i tre delar, Barents hav, Norska havet och Nordsjön. De olika slags dokument som ska tas fram under arbetets gång, såsom programdokument, planförslag och fastställd plan, ska alltså finnas för vart och ett av områdena.

En lämplig utgångspunkt är de ”övergripande marina ekosystem” (*Large Marine Ecosystems, LME*) som har definierats globalt. Uppdelningen i havsområden i EU:s marina direktiv följer den indelningen. De havsområden som berör Sverige är Nordsjön (där Skagerrak och Kattegatt ingår) samt Östersjön. För att planeringen ska kunna bedrivas i lämpliga skalor, finns det anledning att dela in fler områden. SMHI:s indelning i havsområden, som överensstämmer med avrinningsområdena på land, är etablerad och väl underbyggd. Om planområdena följer denna

indelning, kommer de i huvudsak att stämma överens med vattendistriktet, så att förvaltning och planering av vatten och hav lättare kan kopplas ihop. Indelningen i mindre havsområden, än exempelvis hela Östersjön med Bottenhavet och Bottenviken, blir dessutom praktisk i förhållande till grannländerna, så att samordningen av planeringen över gränserna underlättas.

Egentliga Östersjön liksom Bottniska viken (Bottenhavet och Bottenviken) bör av ekosystemskäl utgöra var sitt havsplaneområde. Inom vissa (mindre) områden kan fördjupade, mer detaljerade havsplaner behövas. Detta förutses i utredningens förslag till planeringssystem. Sådana områden kan vara Öresund, Ålands hav, Norra kvarken och Hanöbukten, liksom andra särskilt känsliga områden eller områden med starka konkurrerande intressen (såsom vindkraft kontra sjöfart och fiske m.fl. verksamheter). Planerna för varje havsområde måste självfallet samordnas med varandra.

Utredningen föreslår därför att en helhetlig, strategisk havsplan ska tas fram för vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet (Skagerrak och Kattegatt). I havsområdet Östersjön ingår Ålands hav och Öresund, så att indelningen i huvudsak ska stämma överens med motsvarande vattendistrikt (norra och södra Östersjön). Indelningen föreslås se ut på följande sätt.

Havsplaneområde	Motsvarande vattendistrikt	Ingående län	Berörda grannländer
Bottniska viken	Bottenviken och Bottenhavet ⁵	Norrlands kustlän och Uppsala län	Finland
Östersjön	Norra och södra Östersjön	alla kustlän från Uppsala län till Skåne län	samtliga östersjöstater
Västerhavet	Västerhavet	Hallands och Västra Götalands län (mindre del av Skåne)	Danmark och Norge

⁵ Även nordligaste delen av vattendistriktet för norra Östersjön berörs. Området utanför Öregrundskustvatten ska av ekosystemskäl i stället tillhöra havsplaneområdet Bottniska viken.

Figur 2.2 Karta över havsområden och vattendistrikt



Källa: SOU 2008:48 s. 79, egen bearbetning.

2.4 Ny lag och förordning om havsplanering

Utredningens förslag: Bestämmelser om fysisk planering av havet ska ges i en ny lag med tillhörande förordning.

Utredningen ska enligt regeringens direktiv lämna förslag till hur den fysiska planeringen av det svenska havsområdet (utanför baslinjen plus en nautisk mil) ska utformas och föreslå nödvändiga nya författningar. Syftet är en ökad samhällelig styrning av dessa havsområden.

I den del av havet som vårt uppdrag gäller finns inga enskilda rättigheter knutna till fastighetsinnehav att ta hänsyn till. Den fysiska planeringen av havet kommer därför inte att innebära något intrång i äganderätten. Planeringen ska vara övergripande och kommer att rikta sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ. När en enskild ansöker om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd ska den myndighet som prövar ansökan utgå från havsplanen. Havsplanens olika delar är vägledande, styrande eller bindande. Påverkan på enskilda kan alltså beskrivas som indirekt. Effekterna för enskilda beskrivs i avsnitt 3.5 (om överprövning). Enligt utredningens bedömning är det inte uteslutet att bestämmelserna om havsplanering innefattar föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 3 § regeringsformen, jfr 8 kap. 2 § 2 i lydelsen från och med den 1 januari 2011).

I förhållande till kustkommunerna får en havsplan en mer direkt effekt. En översiktsplan ska samordnas med havsplanen. Detaljplaner och områdesbestämmelser som motverkar syftet med en havsplan kan i förlängningen upphävas (se kapitel 4). Det talar för att bestämmelserna om havsplanering bör betraktas som sådana föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden som enligt 8 kap. 5 § regeringsformen (jfr 8 kap. 2 § 3 i lydelsen från och med den 1 januari 2011) ska meddelas i lag.

Delegation till regeringen är möjlig inom de områden som anges i 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen, dvs. bl.a. föreskrifter om näringsverksamhet enligt punkten 3, föreskrifter om kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd samt natur- och miljövård enligt

punkten 4 samt föreskrifter om trafik enligt punkten 5.⁶ Rätten att meddela föreskrifter kan också överlåtas åt förvaltningsmyndighet (7 kap. 11 § regeringsformen, jfr 8 kap. 10 § i lydelsen från och med den 1 januari 2011).

Det kan – på motsvarande sätt som gäller för översiktsplan och detaljplan enligt plan- och bygglagen samt åtgärdsprogram enligt miljöbalken – diskuteras om en havsplan har karaktären av föreskrifter (prop. 1985/86:1, bilagedel s.210–215 och prop. 1997/98:45 del 2, s. 464). Hur man ser på den frågan får ingen avgörande betydelse i detta sammanhang, eftersom delegation är möjlig till såväl regeringen som Havs- och vattenmyndigheten.

Utredningen föreslår att de grundläggande bestämmelserna om planeringen av havet ska ges i lag. Som angetts ovan kräver sannolikt regeringsformen det. Havsplaneringen är dessutom en principiellt viktig fråga som bör få långsiktiga och stabila förutsättningar. Erfarenheten från andra länder, liksom behovet av delaktighet och samråd, talar för lagstiftning i frågan. Riksdagens ställningstaganden kommer att utgöra en grund för den demokratiska förankringsprocessen. Det är enligt utredningens bedömning därför lämpligt att riksdagen tar ställning till de grundläggande bestämmelserna om denna planering. Utredningen föreslår att bestämmelserna tas in i en ny lag, havsplaneringslagen. Till lagen behövs en förordning med ytterligare bestämmelser om tillämpningen.

2.5 Havsplanens innehåll och utformning

Utredningens förslag: En havsplan ska leda till att havsområden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för, med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

Havsplanen ska bestå av en plankarta över det havsområde som den omfattar. Den ska redovisa dels grunddragen för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas, dels de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden.

Havsplaneringen ska bedrivas på olika geografiska nivåer; en havsplan ska kunna ändras genom en fördjupad havsplan för ett

⁶ Utrymmet för delegation minskar inte genom ändringen av regeringsformen, men den lagtekniska lösningen ändras, 8 kap. 3 §.

visst område eller genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse.

*Mest lämpliga användningen av havsområden, baserad på
avvägningar mellan allmänna intressen*

Plan- och bygglagen ställer krav på att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål, för vilka de är mest lämpade med hänsyn till ”beskaffenhet och läge samt föreliggande behov”. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Denna lämplighetsbedömning ska i första hand göras vid planeringen. De generellt formulerade intressena ska således tolkas och framför allt avvägas mot varandra i den fysiska planeringen. På så vis kommer också olika möjliga användningar att jämföras med varandra, vilket alltså innebär att alternativa lösningar bedöms (jfr miljöbalkens regler om miljöbedömningar av planer och program, 6 kap. 12 § första stycket). Genom en hänvisning till de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ställs även krav på att de värden, kvaliteter och anspråk beaktas som är knutna till geografiska områden.

Motsvarande principer, som ställer krav på att planeringen ska beakta och avväga allmänna intressen och samhällskrav, bör ingå i planeringssystemet för havet. Utredningen föreslår därför att det i havsplaneringslagen läggs fast att planeringen ska leda till att havsområden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (1 kap. 3 § andra stycket i förslaget till havsplaneringslag). Vidare ska det av lagen framgå att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas när en havsplan tas fram (2 kap. 2 § i lagförslaget). Allmänna intressen beskrivs i följande avsnitt (2.6). Frågan om havsplanens innebörd för områden av riksintresse och hushållningsbestämmelsernas räckvidd behandlas mer utförligt i avsnitten 3.4 och 5.1. Av förslagen i kapitel 5 framgår att bestämmelserna om riksintressen inte ska tillämpas i den ekonomiska zonen.

Grunddragen för hur havsområden ska användas och vilka allmänna intressen som ska beaktas vid beslut

En förutsättning för att en antagen havsplan ska kunna läggas till grund för tillståndsprövning och beslut om olika skyddsåtgärder, är att planen redovisar grunddragen för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas. Planen ska också redovisa vilka olika allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av olika havsområden (2 kap. 4 § första stycket i lagförslaget, allmänna intressen i havsplaneringen behandlas i avsnitt 2.6).

För olika geografiska delområden eller delar av havsområdena ska så långt möjligt finnas långsiktiga ställningstaganden till den framtida användningen. De ska bygga på avvägningar mellan olika allmänna intressen. Hur sådana ställningstaganden ska redovisas och underbyggas blir en central fråga i havsplaneringen. Här kan erfarenheterna från såväl den kommunala översiktsplaneringen som från havsplaneringen i andra länder (jfr kapitel 9) ge vägledning.

Inledningsvis kan konstateras att havets tredimensionalitet innebär att havsplanens ställningstaganden kan behöva redovisas för:

- havsytan (t.ex. leder, vindkraft),
- vattenmassorna, eller ”vattenpelaren”, (t.ex. fiske, skydd),
- havsbotten (t.ex. rörledningar, trålning) och
- lagren under havsbotten (t.ex. utvinning).

Utredningen föreslår att begreppet ”havsområde” ska definieras i havsplaneringslagen så att detta framgår (1 kap. 7 § i lagförslaget).

Till skillnad från översiktsplanen, som även utgör kommunens instrument för att styra beslut om markanvändning och bebyggelseutveckling, är havsplanen i första hand strategisk; den ger en långsiktigt övergripande inriktning som ska ge handlingsberedskap för att i framtiden pröva såväl aktuella, kända anspråk som anspråk på längre sikt. Planen kan därför komma att behandla och redovisa ställningstaganden till anspråk som rör:

- natur- och kulturvård (marinarkeologi),
- friluftsliv, fritidsfiske och turism,
- areella näringar, fiske och fångst, vattenbruk (såväl fisk och skaldjur som växter och alger),
- utvinning och produktion av energi (gas, olja, vind- och vågkraft),

- utvinning av material, bland annat sand, grus och sten,
- transport, navigation och övervakning (luftfart, sjöfart, terminalanläggningar, fyrar, plattformar och master),
- totalförsvarets verksamheter och anläggningar,
- vetenskaplig verksamhet och forskning,
- teknisk service (tunnlar, rörledningar och kablar),
- skydd mot erosion och högvatten,
- att ta emot avloppsvatten,
- dumpning av muddermassor,
- att hantera dumpat miljöfarligt avfall och krigsmateriel, samt
- koldioxidlagring.

Planen kan peka ut såväl avsedda och lämpliga områden för en viss verksamhet (med hänsyn till naturgivna förutsättningar, intressen, bottenförhållanden m.m.), som mer eller mindre olämpliga områden för vissa verksamheter. Planen ska också kunna ange att ett havsområde inte får användas för en viss verksamhet eller åtgärd (2 kap. 5 § i lagförslaget).

Utredningen vill betona att havsplanens redovisning av grunddragen ofta kan innebära att flera användningar eller intressen kan samexistera. Samlokalisering är möjlig när verksamheterna inte konkurrerar eller stör varandra på ett avgörande sätt. Inte minst den tredimensionella aspekten innebär att samma havsområde samtidigt kan nyttjas för flera användningar. I vissa fall kan olika användningar och verksamheter också påverka varandra positivt eller samverka på annat fördelaktigt sätt, varför de om möjligt bör förläggas till samma områden. I den nederländska Nordsjöplanen har sådana möjligheter pekats ut, se avsnitt 9.7.

Havsplanen ska bestå av kartor och ställningstaganden

Som vi beskriver ovan, ska havsplanen redovisa grunddragen för den framtida användningen av havsområden, liksom för de allmänna intressena inom olika geografiska områden, som således behöver redovisas på en karta (2 kap. 4 § första stycket i lagförslaget). För att havsplanen ska kunna ge vägledning för olika typer av beslut, kommer redovisningen att behöva kompletteras med beskrivningar av ställningstaganden om hur havsområdena ska användas. Plankartan och övriga ställningstaganden ska, i olika

avseenden, vara vägledande, styrande eller bindande för beslut om tillstånd och förvaltning på det sätt som närmare beskrivs i avsnitt 2.7 nedan.

Havsplaneringen ska bedrivas i olika geografiska skalor

Planer för havsområden bör i första hand upprättas på en övergripande och strategisk nivå, men även kunna detaljeras och bedrivas för olika geografiska delområden (3 kap. 10 § i lagförslaget). Behovet av mer detaljerade, samlade beslutsunderlag varierar från område till område, inte minst beroende på havsmiljöns tillstånd och värden samt omfattningen av konkurrerande anspråk. Sådana områden bör normalt kunna identifieras i den övergripande planen. I likhet med översiktsplanen bör havsplanen även kunna ändras genom ett tematiskt tillägg, som avser att tillgodose ett särskilt intresse. Denna möjlighet bör kunna utnyttjas då nya anspråk och intressen aktualiseras, som inte var kända då havsplanen togs fram. Som exempel kan nämnas framtida anspråk på att utnyttja havet för vågkraft eller att utnyttja lagren under havsbotten för koldioxidlagring.

Utöver den statliga planeringen av havet, ska kommunerna fortsatt ha ansvaret att planera sina territorier ända ut till tolvmilsgränsen (se kapitel 4 om sambanden med plan- och bygglagen). På så vis tillförsäkras ytterligare geografiska nivåer i planeringen, liksom sambandet med den fysiska planeringen av kustvattnen och landområdena.

2.6 Allmänna intressen i havsplaneringen

Utredningens förslag: Bestämmelserna om allmänna intressen i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas när havsplanen tas fram. Hänsyn ska även tas till andra allmänna intressen.

I havsplanen ska redovisas de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om hur havsområden ska användas.

Det grundläggande syftet med havsplaneringen (1 kap. 3 § andra stycket i förslaget till havsplaneringslag) gör tydligt att havsplaneringen ska baseras på avvägningar mellan olika intressen.

I havsplanen görs avvägningar mellan olika allmänna intressen

Havsplanen ska ge besked om vilka allmänna intressen (grundläggande samhällsintressen) som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden (2 kap. 4 § första stycket 2 i lagförslaget). Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ställer grundläggande krav på att tillståndsprövning och planering, som avser att ändra mark- eller vattenanvändningen, ska grundas på en avvägning av olika allmänna intressen. Intresset av att bevara ett mark- eller vattenområde för framtiden ska vägas mot värdet av att ta det i anspråk för något visst ändamål. Vid denna avvägning har den kommunala översiktsplanen enligt plan- och bygglagen en särskild betydelse. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas och kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur de allmänna intressena ska tillgodoses. De myndigheter som ska tillämpa miljöbalkens bestämmelser vid sin tillståndsprövning ska se till att planer enligt plan- och bygglagen och det planeringsunderlag, som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten, finns tillgängliga i målet eller ärendet (6 kap. 19 § miljöbalken).

Utredningen anser att det är lämpligt att havsplaneringen i likhet med översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen utgår från miljöbalkens grundläggande regler om hänsyn och avvägningar mellan olika allmänna intressen, inom ramen för de allmänna bestämmelserna i havsplaneringslagen. Havsplanens ska, såväl i territorialhavet som i den ekonomiska zonen, vara vägledande, styrande eller bindande för beslut om tillstånd och skydd. Utredningens strävan att havsplanen ska utgöra en sammanhängande helhet talar även för att planeringen bör utgå från enhetliga principer. Gemensamma utgångspunkter om de allmänna intressen och värden som ska beaktas är vidare en förutsättning för samordningen mellan havsplanen och översiktsplanen.

Utredningen föreslår därför att det i havsplaneringslagen ska anges att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas när en havsplan tas fram (2 kap. 2 § i lagförslaget). I 3 kap. 1 § miljöbalken anges att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. I efterföljande bestämmelser (2–9 §§) anges vilka allmänna intressen som *så långt möjligt* ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön eller påtagligt kan skada övriga intressen eller försvåra nyttjande. Dessa avser stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast

obetydligt är påverkade samt mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Därutöver anges vattenområden som har betydelse för yrkesfisket eller vattenbruket, områden med natur- eller kulturvärden eller av betydelse för friluftslivet samt områden med betydelse för totalförsvaret. Vidare är vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material samt som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer m.m. av allmänt intresse.

Miljöbalkens 4 kap. reglerar uteslutande särskilt utpekade områden av riksintresse. Kapitlet ger en lista över områden som *ska* skyddas mot påtaglig skada. Bland de utpekade områdena finns ett antal kuststräckor och Natura 2000-områden. Övriga områden berör inte havet.

Utredningen föreslår ingen uttömmande uppräkningslista av vilka allmänna intressen som ska beaktas i havsplaneringen. Av hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken framgår att hänsyn ska tas till de allmänna intressen som de ovan beskrivna s.k. hushållningsbestämmelserna avser att skydda. Uttrycket allmänna intressen ska i havsplaneringen dock användas i en vidare bemärkelse. I likhet med de allmänna intressen som anges i plan- och bygglagen ska inte enbart sådana intressen som avser havsområdenas egenskaper och värden omfattas, utan även ekologiska, sociala och ekonomiska hänsyn inom ramen för en hållbar utveckling. De allmänna intressen som anges i 2 kap. 3 § plan och bygglagen (2010:900, nya PBL) visar på sådana intressen som kan ha betydelse för havsplaneringen: klimataspekter, god livsmiljö från social synpunkt samt god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens.

En havsplan antas av regeringen, varför det enligt utredningens bedömning ska finnas utrymme för att beakta allmänna intressen som har formulerats och kommer att formuleras inom olika politikområden, inte minst miljöpolitiken. Syftet med havsplaneringen sätter ramarna för vilka allmänna intressen som kan beaktas (1 kap. 3 § i förslaget till havsplaneringslag). Av bestämmelsen framgår också direkt att ett allmänt intresse i havsplaneringen är att bevara och vid behov återställa ekosystemens struktur och funktion.

Områden av riksintresse är en del av de allmänna intressena

Vissa allmänna intressen i 3 kap. miljöbalken kan också vara områden av riksintresse. Det innebär att lagstiftaren har infört starkare skydd; sådana områden *ska* skyddas. Intressen som berörs i havet är bland annat yrkesfiske, natur- och kulturmiljövård, friluftsliv, mineraler, energiproduktion, kommunikationer samt totalförsvarets anläggningar. Anspråk på områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken pekas ut av ett antal statliga myndigheter, som bestäms i förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vatten (hushållningsförordningen). Utredningens förslag hur områden av riksintresse ska hanteras i havsplaneringen inom territoriet finns i avsnitt 3.4.

Utredningen redovisar i kapitel 5.1 (om den ekonomiska zonen m.m.) bakgrunden till nuvarande bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken. I det kapitlet föreslår utredningen att de bestämmelser i 3 och 4 kap. som avser riksintressen inte längre ska tillämpas vid tillståndsprovning i den ekonomiska zonen. Dessa bestämmelser ska därför inte heller tillämpas vid planering av den ekonomiska zonen.

2.7 Havsplanernas betydelse vid tillståndsprovning och förvaltning

Utredningens förslag: Havsplanen ska beroende på innehållet vara vägledande, styrande eller bindande för beslut om tillstånd och förvaltning.

Den styrande funktionen innebär att tillståndsprovande myndigheter ska vara skyldiga att följa havsplanens avgränsning av områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, liksom planens avvägningar av motstående riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. En ny provning förutsätter särskilda skäl och att Havs- och vattenmyndigheten medger det.

I en havsplan ska bestämmelser få tas in om att ett havsområde inte får användas för en viss verksamhet eller åtgärd. Den bindande funktionen innebär därför att beslut om tillstånd inte får strida mot bindande bestämmelser i havsplanen för ett visst område.

Havsplanens övriga delar ska vägleda myndigheternas beslut.

Havsplanerna ska, beroende på innehållet, vara vägledande, styrande eller bindande för myndigheternas tillståndsprövning och andra beslut som rör havet (2 kap. 3 § 2 i lagförslaget). Förslaget har således vissa likheter med det tyska planeringssystemet, se avsnitt 9.4. Besluten ska, på samma sätt som i dag, fattas med stöd av de lagar som rör användning, resursutnyttjande och bevarande av havsområdena. För tydlighetens skull kan man beskriva planens funktioner i två olika grupper. Planen ska dels vara underlag för tillståndsprövning och andra myndighetsbeslut gentemot företag och enskilda, dels vägleda myndigheternas åtgärder och insatser i andra avseenden.

Havsplanerna riktar sig således i första hand till de myndigheter som fattar beslut om hur havsområdena ska användas och hur utrymmet ska fördelas i tid och rum. Planen ska även vägleda de olika förvaltningsåtgärder som de statliga myndigheterna vidtar. Det kan vara att bevara och återställa den marina miljön (såsom åtgärdsplaner, i synnerhet enligt EU:s marina direktiv), eller att utveckla ekonomiska verksamheter i havet. Planen kan även bli ett värdefullt beslutsunderlag för åtgärder som vidtas på regional och lokal nivå, såsom insatser för att utveckla näringar (exempelvis regionala utvecklings- eller tillväxtmedel).

De statliga myndigheter som planerar och förvaltar inom sin sektor ska beakta och anpassa sina beslut till havsplanens ställningstaganden. De förutsätts även aktivt bidra för att uppfylla dess målsättningar. För myndigheterna bör även planernas vägledande delar tillmätas stor betydelse i beslutsfattandet.

Havsplanen som vägledande beslutsunderlag

Havsplanen ska tillgodose behovet av ett samordnat underlag för beslut som rör havet. Den kommer att ge en helhetsbild av intressen, anspråk och kvaliteter för havsområdena. I sin vägledande roll har havsplanen således tydliga likheter med den kommunala översiktsplanen. Grundläggande bestämmelser om översiktsplanens funktion vid prövningen finns i miljöbalken. Av 6 kap. 19 § miljöbalken framgår att varje myndighet som ska tillämpa balken ska se till att de planer enligt plan- och bygglagen som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i ett mål eller ett ärende, liksom även det planeringsunderlag som behövs. Myndigheten ska enligt 5 §

hushållningsförordningen i sitt beslut ange om den verksamhet eller åtgärd som prövas går att förena med översiktsplanen. Havsplanens vägledande funktion vid tillämpningen ska enligt utredningens förslag ges ett motsvarande lagtekniskt stöd i miljöbalken och hushållningsförordningen. Beslutsmyndigheterna ska, i de fall en prövning avser ett havsområde utanför baslinjen plus en nautisk mil, således vara skyldiga att dels se till att havsplanen finns tillgänglig i målet eller ärendet, dels i sitt beslut ange hur den prövade åtgärden förhåller sig till havsplanens ställningstaganden.

Havsplanen ska även ge vägledning för myndigheternas förvaltningsåtgärder och för verksamheter som inte tillståndsprövas. Förvaltningsåtgärderna kan avse hur verksamheter ska bedrivas eller hur havsområden ska skötas, t.ex. åtgärder för att återställa vissa områden. Verktygen för att reglera eller styra dessa aktiviteter finns i annan lagstiftning, exempelvis begränsningar för fisket, farledsnormer, föreskrifter om vård och förvaltning av skyddade områden, stöd till att utveckla näringslivet samt olika typer av informationsinsatser. I förvaltningsåtgärderna ingår även myndigheternas tillsyn, miljöövervakning och kontroll.

Att ansvariga förvaltningsmyndigheter ska följa en havsplan som beslutas av regeringen, behöver inte regleras särskilt, utan får anses självklart. Även om havsplanerna riktar sig till berörda myndigheter, kommer företag och verksamhetsutövare, t.ex. inom fiske- och turistnäringarna, samt allmänheten att ha intresse av att ta del av planens kunskapsunderlag och ställningstaganden.

Havsplanens ställningstagande till riksintressen ska styra tillståndsprövningen

De områden av riksintresse som planen enligt 2 kap. 4 § andra stycket i förslaget till havsplaneringslag avgränsar, eller de avvägningar mellan olika riksintressen som görs i planen, ska vara styrande när en myndighet prövar tillstånd för verksamheter i territorialhavet. I princip ska ingen annan avgränsning eller avvägning få göras. I 3 och 4 kap. miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden föreslås därför nya bestämmelser om områden av riksintresse (ny 11 § resp. 9 §). En ny prövning får endast göras om det finns särskilda skäl och Havs- och vattenmyndigheten medger det. Denna aspekt behandlas i ett särskilt avsnitt (se 3.4).

Den styrande funktionen innebär således att myndigheten ska följa de avvägningar eller avgränsningar som görs i planen. Inom dessa ramar, kommer det dock att finnas utrymme för avvägningar i övrigt, när myndigheten fattar beslut om tillstånd eller åtgärder.

Tillstånd får inte ges i strid mot havsplanens bindande bestämmelser

Utredningen ser behov av att vissa bestämmelser i en plan ska kunna vara bindande för efterföljande prövning (2 kap. 5 § i lagförslaget). I synnerhet fördjupade planer för avgränsade delområden kan behöva innehålla bindande bestämmelser, som reglerar att ett havsområde inte får användas för en viss verksamhet eller åtgärd. Sådana bindande bestämmelser i en havsplan ska ha samma rättsverkan som detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Möjligheten att införa bindande bestämmelser i en havsplan kan framför allt behöva utnyttjas, om det bedöms nödvändigt att förbjuda eller att begränsa omfattningen av en viss verksamhet eller åtgärd inom ett angivet område, där ekosystemets struktur eller funktion hotas, eller där starka bevarandebestämmelser talar för begränsningar av vissa verksamheter. Det kan t.ex. handla om att helt förbjuda vindkraftverk inom ett område, att enbart tillåta vindkraftverk under viss höjd eller att ange en högsta nivå på störningar från vindkraftverken.

Att införa bindande bestämmelser kan ställa större krav på ett gott beslutsunderlag, jämfört med vägledande. Samtidigt bör man komma ihåg att det är fråga om att förbjuda och inte att tillåta en verksamhet. Dessutom kan försiktighetsprincipen vara ett skäl att införa bindande bestämmelser när kunskapsunderlaget är bristande.

Utredningen föreslår därför att miljöbalken och övriga lagar som reglerar tillståndsgivning och dylikt i havet ska kompletteras med regler som anger att ett tillstånd inte får ges i strid mot bestämmelser i en havsplan. I likhet med vad som gäller för prövningen gentemot detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (rättsverkande kommunala planer), ska dock små avvikelser från bestämmelserna kunna göras, under förutsättning att syftet med bestämmelsen inte motverkas.

De bindande bestämmelserna i en havsplan får alltså effekt genom tillämpning av andra författningar som anger att tillstånd eller dylikt inte får ges i strid mot bestämmelserna. Tillämpnings-

området för dessa författningar kommer därmed också att utgöra gränsen för vilken användning som en havsplanebestämmelse kan förbjuda; endast åtgärder som kräver tillstånd, anmälan eller annan prövning kan förbjudas.

Utredningen föreslår att en rad författningar anpassas:

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken får tillstånd eller dispens inte ges i strid med rättsverkande kommunala planer. Utredningen föreslår att detsamma ska gälla för bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen. På motsvarande sätt som för detaljplaner och områdesbestämmelser, får små avvikelser från bestämmelserna i havsplanen göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

I miljöbalkens 7 kap. som gäller skydd av områden, föreslås att reglerna om naturreservat, kulturresevat och naturminne (8 §⁷) ska ändras på motsvarande sätt. Beslut i frågor om bildande eller ändring av sådana områden eller naturföremål ska, utöver rättsverkande kommunala planer, inte få strida mot bestämmelser i en havsplan. Även här får små avvikelser göras om syftet inte motverkas.

I lagen (1966:314) om kontinentalsockeln finns i dag inga regler om att tillstånd inte får ges som strider mot rättsverkande kommunala planer. En sådan bestämmelse är motiverad även i denna lag, eftersom tillstånd i havet bör ges med samma planeringsförutsättningar oavsett regelverk. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen införs även här, såväl för rättsverkande kommunala planer som för bestämmelser i havsplaner.

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon har av naturliga skäl inga regler om rättsverkande kommunala planer, eftersom områdena ligger utanför Sveriges territorium och inte omfattas av kommunal indelning. Tillstånd enligt lagen föreslås här inte få ges i strid mot bindande bestämmelser i en havsplan.

Motsvarande ändringar föreslås även i lagen (1978:160) om vissa rörledningar, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403), så att tillstånd (koncession) för kablar och rörledningar inte ska få ges i strid mot bestämmelser i en havsplan.

I 9 kap. nya PBL föreslås slutligen en ny paragraf, 32 a §, enligt vilken bygglov för en åtgärd som strider mot bestämmelser i en havsplan endast får ges om avvikelsen är liten och syftet med bestämmelserna inte motverkas.

⁷ Ändringen görs i 7 kap. 8 § miljöbalken som gäller naturreservat, men får genom hänvisningar i 9 och 10 §§ betydelse även för kulturresevat och naturminne.

För vissa miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter av mindre ingripande art krävs en anmälan i stället för ett tillstånd (9 kap. 6 § och 11 kap. 9 a § miljöbalken).⁸ Anmälan görs till kommunen eller länsstyrelsen. En bindande bestämmelse i en havsplan ska kunna skydda ett område. Det kan därför inte uteslutas att även verksamheter som är anmälningspliktiga i undantagsfall kan komma i konflikt med havsplanebestämmelsens syften. Fördelningen mellan tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter kan också komma att förändras på ett sådant sätt att fler verksamheter, som kan strida mot en havsplanebestämmelse, inte längre kräver tillstånd utan endast anmälan. För att säkerställa att havsplanebestämmelsen får genomslag, bör verksamheter som omfattas av en bindande bestämmelse i en havsplan inte omfattas av anmälningsplikt utan kräva tillståndsprövning. En sådan prövning kommer normalt att resultera i ett avslag. Det ska dock som ovan konstateras finnas utrymme för att tillåta små avvikelser från havsplanens bestämmelser. Det kan i dessa fall vara så att verksamheten därför kan tillåtas. Frågan måste dock prövas inom ramen för det mer formaliserade förfarande som en tillståndsprövning innebär.

Den författningstekniska lösning som utredningen har valt, är att föra in generella undantag i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. Undantagen innebär att tillståndsplikt i stället för anmälningsplikt gäller för en verksamhet eller åtgärd i havet (utanför baslinjen plus en nautisk mil) som strider mot bindande bestämmelser i en havsplan. Enligt utredningens bedömning måste tillståndsplikten i dessa fall följa direkt av författning och inte vara beroende av föreläggande eller andra myndighetsåtgärder. För den som avser att bedriva verksamhet i havet ska havsplanen vara en given utgångspunkt. Om havsplanen innehåller bestämmelser enligt vilka vissa avgränsade områden inte får användas för viss verksamhet, ska givetvis i första hand annan plats väljas. Havsplanen kommer att ge ett tydligt besked i detta avseende. Den som ändå vill få prövat om verksamheten är en sådan mindre avvikelse som kan tillåtas, får ansöka om tillstånd. Enligt utredningens bedömning är den valda regleringen utifrån enskildas perspektiv den enklaste och tydligaste.

⁸ Vilka verksamheter som är anmälningspliktiga framgår av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Utredningen är dock medveten om att den föreslagna regleringen avviker från systematiken i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ett sätt att uppnå motsvarande resultat med bibehållen systematik är att ändra bilagan till förordningen, så att det för alla anmälningspliktiga verksamhetstyper som kan komma att omfattas av bindande bestämmelser i en havsplan anges att tillståndsplikt i stället gäller, om verksamheten ska bedrivas i ett havsområde där sådan verksamhet enligt havsplanens bestämmelser inte är tillåten. Nackdelen med en sådan lösning är att det är svårt att förutse vilka verksamheter som i framtiden kan komma att omfattas av bindande bestämmelser. Dessutom innebär det att bilagan blir än mer komplex och omfattande. Man bör också ta hänsyn till att antalet aktörer så långt ut i havet är begränsat jämfört med kustområdet och på land.

3 Planeringsprocessen och ansvarsfördelning i havsplaneringen

Utredningen föreslår en ny lag och en ny förordning om havsplanering. Här beskrivs planeringsprocessen i sex skeden. Beskrivningen redovisar ansvarsfördelning och arbetsuppgifter för olika aktörer i respektive skede, liksom vilka aktiviteter och produkter som förutses.

Därefter tas några centrala aspekter av planeringsprocessen upp: Först behandlas samråd och miljöbedömning enligt gällande EU-regler och internationella överenskommelser. Därefter drar utredningen slutsatser om sambandet med tillämpningen av EU:s marina direktiv (2008/56/EG) och vattendirektivet (2000/60/EG). Vidare redovisar utredningen ett fördjupat resonemang om vilken roll riksintressena bör spela i havsplaneringen. Ytterligare en aspekt som behandlas är frågor om överprövning av beslut om planer.

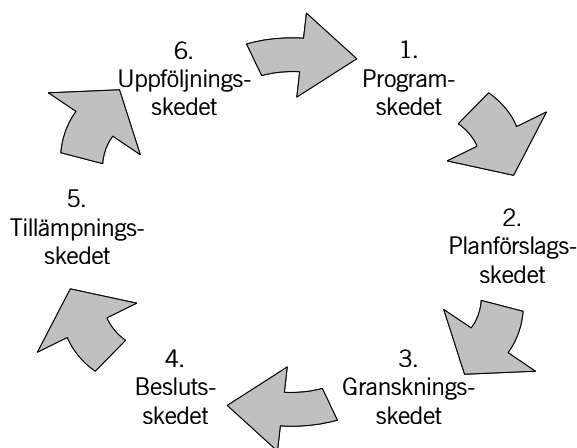
Vi beskriver avslutningsvis aktörernas roller och uppgifter i havsplaneringen uppdelat i kategorier, först i ett särskilt avsnitt om länsstyrelsen som föreslås bistå Havs- och vattenmyndigheten i planeringsarbetet, sedan för övriga aktörer.

Den valda uppdelningen leder visserligen till överlappningar mellan avsnitten, men utredningen vill för tydlighetens skull beskriva såväl processen och väsentliga aspekter av den, som varje aktörs roll för sig, så att det blir tydligt hur arbetsfördelning och arbetssätt föreslås se ut.

3.1 Planeringsprocessen i sex steg

Vårt förslag till planeringsprocess har sex steg, eller skeden. För varje planeringsskede anges vilka arbetsmoment som ingår, vilka roller som de olika aktörerna har, liksom sambanden med havsmiljöförvaltningen enligt EU:s marina direktiv. Processen, från planeringsunderlag och planförslag till beslut och tillämpning, är tänkt att återkomma med de mellanrum som krävs för att planerna ska kunna hantera de anspråk och behov som uppkommer och ständigt ha den vägledande, styrande och bindande funktion som är avsedd. Utredningen bedömer, inte minst utifrån erfarenheterna i Norge och Tyskland, att det normalt bör ta fyra år att genomföra de första fyra stegen. Hela processen kommer att behöva upprepas efter uppskattningsvis 12–20 år, förutsatt att planerna löpande hålls uppdaterade.

Figur 3.1 Sammanfattande bild av planeringsprocessens sex skeden



3.1.1 Programskedet (underlagsskedet)

Utredningens bedömning och förslag: Planeringen ska inledas med att underlag för planeringen tas fram, som läggs till grund för mål och utgångspunkter i ett programdokument.

Havs- och vattenmyndigheten ska ha det övergripande ansvaret för planeringsunderlag, nulägesbeskrivning och förslag till mål och utgångspunkter. Myndigheten bör också ta in underlag och synpunkter från grannländerna.

Samråd ska genomföras med berörda kommuner, regionplaneorgan och riksintressemyndigheter. Övriga myndigheter, kommunala organ, berörda länder, sammanslutningar och allmänhet som har intresse av programmet ska också ges tillfälle till samråd.

Riksintressemyndigheterna, liksom övriga myndigheter om tillämpligt, ska bidra med underlag och delta i arbetet med nulägesbild och mål.

Länsstyrelserna ska ta fram regionala planeringsunderlag och bistå Havs- och vattenmyndigheten i programarbetet inom respektive havsområde.

Programmet ska redovisas för regeringen så att den kan ta ställning till föreslagna mål och vid behov ge riktlinjer för arbetet.

Havs- och vattenmyndigheten ska ha ansvar för att ta fram förslag till mål för havsplaneringen, tillsammans med berörda länsstyrelser och övriga myndigheter. Myndigheten ska också leda arbetet med att ta fram, samla in och sammanställa planeringsunderlag. Länsstyrelsen ska bistå Havs- och vattenmyndigheten (3 kap. 1 § i förslaget till havsplaneringslag). Berörda myndigheter ska delta i att ta fram ett gemensamt kunskapsunderlag och en gemensam nulägesbeskrivning, liksom i att identifiera vilka kunskapsbehov som finns. En aspekt kan vara att identifiera särskilt känsliga och skyddsvärda områden.

Programdokument ska tas fram för vart och ett av havsplaneområdena (enligt utredningens förslag tre områden). Det måste dock ta hänsyn till förhållandena i angränsande områden, särskilt längre in mot kusten. Utredningen bedömer att programskedet kan ta drygt ett till halvannat år i anspråk, bland annat med hänsyn till erfarenheterna från motsvarande arbete i Norge.

Att samla in underlag för havsplaneringen

Arbetet med havsplaneringen kommer inledningsvis att kräva ett omfattande kunskapsunderlag som belyser en mängd aspekter – såsom havsmiljö tillståndet, topografi och djupdata, allmänna intressen och anspråk på utnyttjande m.m. Berörda myndigheter förutsätts bidra till planeringen med underlag om allmänna intressen inom respektive verksamhetsområde (inkl. riksintressen i territorialhavet), eventuella sektorsplaner, liksom med annat planeringsunderlag som behövs. I havsplaneringen finns det anledning att lyfta fram behovet av underlag från Sveriges geologiska undersökning (SGU) och SMHI, liksom från nuvarande Fiskeriverket och Naturvårdsverket.

Utredningen utgår från att nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning för kunskapsförsörjningen för tillämpningen av miljöbalken (enligt 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken) också ska gälla för havsplaneringen. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska ha det grundläggande ansvaret för att planer och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med vatten finns tillgängliga. Länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen i länet och som finns hos statliga myndigheter.

Havsplaneringen kommer med all sannolikhet att innebära att det regionala planeringsunderlag som finns tillgängligt hos länsstyrelsen behöver kompletteras och utvecklas. Det är lämpligt att detta arbete hålls samman av den länsstyrelse som enligt utredningens förslag (se 3 § i förslaget till havsplaneringsförordning och avsnitt 3.6) ska samordna länsstyrelsernas arbete så att det kan tas fram ett samlat planeringsunderlag för varje havsområde.

Det bör framhållas att kustkommunerna ofta besitter värdefulla kunskaper och underlag som har särskild betydelse för havsplaneringen. Utredningen utgår därför ifrån att kommunerna tillhandahåller sådana kommunala planer och eget planeringsunderlag.

Havs- och vattenmyndigheten bör vidare tillfråga ansvariga myndigheter i grannländerna om befintliga planer och planeringsunderlag, liksom om de har synpunkter som bör beaktas i planeringsprocessen.

Behovet av underlag behöver utredas vidare

För fysisk havsplanering krävs faktaunderlag och kunskap avseende historiska, aktuella och kommande påverkansfaktorer. Detta faktaunderlag bör innefatta såväl naturliga respektive aktuella fysiska (oceanografiska, geologiska m.m.) och biologiska förhållanden och processer i havet och kustzonen, som ekonomiska och sociala kunskaper (verksamheter, företag, utvecklingsmöjligheter). Kunskapsunderlag kan bland annat hämtas från miljöövervakningen och tillämpningen av olika EU-direktiv (marina direktivet, vattendirektivet m.fl.).

Myndigheternas bedömningar av vilka allmänna intressen som finns i havsområdet, liksom av vilka områden av riksintressen som bör pekas ut i territorialhavet, kommer att utgöra en väsentlig del i det samlade underlag som ska lämnas till Havs- och vattenmyndigheten under programskedet. Utredningen utgår från att myndigheten tillsammans med berörda länsstyrelser och övriga myndigheter kommer att kunna utveckla ett fungerande samspel, när det gäller underlaget inom ramen för denna grundläggande ansvarsfördelning.

Utredningen har inte i uppdrag att se över kunskapssituationen inför att havsplaneringen införs. Vi kan konstatera att myndigheterna och aktörerna besitter en stor mängd kunskap som bör ligga till grund för planeringen, men också att kunskaperna enligt de berörda brister i flera avseenden. Inledningsvis kommer det att vara ett angeläget utredningsområde att identifiera befintlig kunskap och sammanställa den, liksom att analysera och tydliggöra kunskapsbristerna. Planeringen får bedrivas utifrån bästa tillgängliga kunskap och planerna kompletteras efter hand som kunskaperna förbättras. På sikt kan man förvänta sig att informationsbehoven för havsplaneringen och havsmiljöförvaltningen enligt det marina direktivet kommer att driva fram förbättrade underlagsdata.

Flera myndigheter som utredningen har varit i kontakt med understryker dessa behov. En sådan aspekt är bristen på digitala, samlade och strukturerade underlagsdata av lämplig detaljeringsgrad. Exempelvis saknas ett samlat, någorlunda detaljerat batymetriskt underlag över det svenska havsområdet.¹ Ett hinder som framförs i det sammanhanget är att försvarssekretess omfattar

¹ Batymetri beskriver terrängens fysiska form under vatten och är motsvarigheten till topografi på land.

detaljerad information om havsbotten inom det svenska territorialhavet. Motsvarande hinder finns inte avseende havsbottenförhållanden inom den ekonomiska zonen. Där är informationsbristen snarare kostnadsrelaterad.

Myndigheterna framför också att havsplanering förutsätter goda underlag i form av digitala kartor (GIS) över bevarandevärden och verksamheter samt information om bevarandevärdenas känslighet för olika påverkansfaktorer. Denna kunskap ligger i dag på en alltför låg nivå. Även rumsliga analysmetoder behöver utvecklas. Med dessa analyser kan konfliktområden identifieras och alternativa planeringsscenarier jämföras.

Ytterligare en synpunkt är att det, i än större utsträckning än i dag, kommer att finnas behov av kombinerad ”miljö- och samhällsövervakning” som inte enbart inriktar sig på miljötillståndet, utan även på aktiviteter och förändringar i samhället som är relevanta för havets förvaltning och tillstånd. Bäggedera kräver fortlöpande metod- och kompetensutveckling samt att välfungerande system för kunskapsförsörjning byggs upp, liksom nätverk för kommunikation mellan kunskapsproducenter och -användare. Myndigheterna och forskningen bör självfallet samarbeta. Havsmiljöinstitutet kan verka som pådrivare för metodutveckling och som kunskaps- och kontaktförmedlare. Havs- och vattenmyndigheten och Boverket med sin planerarkompetens bör arbeta nära forskningen i detta avseende.

Nyligen lade regeringen en proposition (prop. 2009/10:224) om att genomföra det s.k. Inspire-direktivet (2007/2/EG) som gäller infrastruktur för rumslig miljöinformation (se även kapitel 8). Ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation i elektronisk form ska byggas upp inom EU. Myndigheter, kommuner och organ ska göra informationen, liksom tjänster som gör det möjligt att hantera den, tillgängliga för varandra och för allmänheten. Utredningen bedömer att detta system kommer att förstärka tillgängligheten till miljödata för havsplaneringen.

Underlag enligt marina direktivet

EU:s marina direktiv, som kommer att omsättas i svensk rätt genom en ny förordning om havsförvaltning, föreskriver att miljötillståndet i havet ska bedömas, att god miljöstatus för havet ska

definieras samt att miljömål ska fastställas. För varje marin region, för Sveriges del västerhavet och Östersjön, ska det enligt direktivet göras en inledande bedömning av miljötillståndet. Grundläggande egenskaper och förhållanden samt aktuellt miljötillstånd ska analyseras. Även en ekonomisk och social analys ska göras av nyttjandet av havsområdet och de kostnader som förstöringen av den marina miljön för med sig.

Havs- och vattenmyndigheten kommer att få ansvar för arbetet med marina direktivet. Underlaget för den marina strategin blir således också en del av planeringsunderlaget för havsplanen. Det blir i praktiken inte fråga om två parallella processer som ska samordnas, utan i huvudsak en samlad process. Detta resonemang utvecklas under följande processkedan i de kommande avsnitten nedan. (Marina direktivet behandlas även under kommande planeringskedan, liksom i en samlad bedömning nedan i avsnitt 3.3).

Förslag till mål och utgångspunkter

Det samlade kunskapsunderlaget bör läggas till grund för sammanfattande analyser och en nulägesbeskrivning, som ger en gemensam bild av kunskapsläget, miljötillståndet, bevarandebeståndet, verksamheter och nyttjandebeskrivning i varje havsområde. Således är syftet att Havs- och vattenmyndigheten, riksintressemyndigheterna och andra berörda myndigheter i det här skedet ska vara överens om beskrivningen av den marina miljöns tillstånd och olika anspråk i havet. Det är en viktig utgångspunkt för arbetet med mål och strategier, liksom i den fortsatta planeringsprocessen.

Som tidigare har redovisats (avsnitt 2.2), ska planering som utgår från ekosystemansatsen bygga på gemensamma målsättningar. Förslag på mål och strategier för havsplaneringen ska tas fram utifrån gällande nationella politiska mål (såväl miljömålen som inom andra politiska fält) och med utgångspunkt i lagstiftningens övergripande målsättningar.

Den inledande bedömningen enligt marina direktivet ska också ligga till grund för att fastställa en allsidig uppsättning miljömål och tillhörande indikatorer för varje havsområde. De ska visa vad som krävs för att uppnå god miljöstatus i havsmiljön.

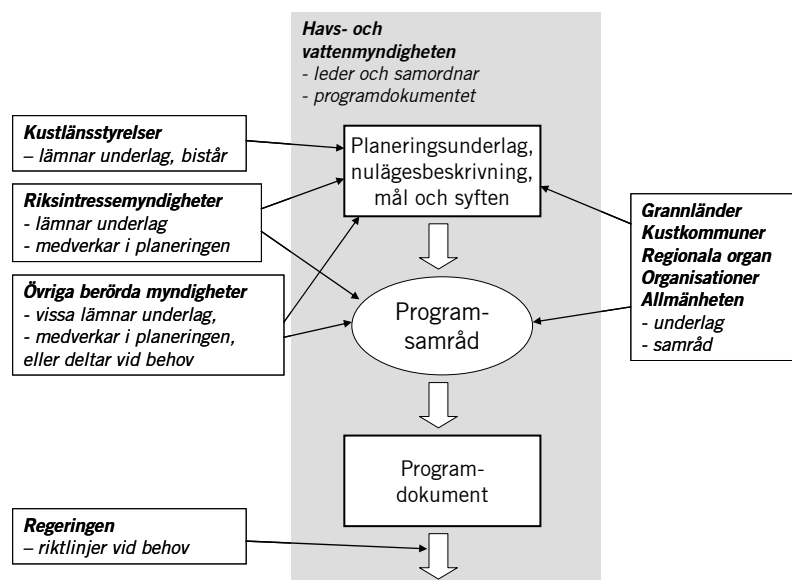
Arbetet med programdokumentet

Samarbetet mellan myndigheterna i detta skede och nästa kan beskrivas som ett ”gemensamt projekt”, med Havs- och vattenmyndigheten som ”projektledare”. Även om myndigheten och länsstyrelserna kommer att bidra med flest deltagare, kommer en rad andra myndigheter att ingå med företrädare i samarbetet.

Programskedet ska utmynna i ett förslag till programdokument för havsområdet, som innehåller den gemensamma nulägesbeskrivningen samt förslag till mål och strategier. Dokumentet ska samrådas med alla intressenter (3 kap. 4 § i lagförslaget). Frågan om samråd och miljöbedömningar tas upp i beskrivningen av följande steg, liksom i ett eget avsnitt nedan (3.2). Havs- och vattenmyndigheten ska göra det färdiga programdokumentet tillgängligt, så att alla som är intresserade ska kunna lämna synpunkter. Det ska sedan ligga till grund för den fortsatta processen.

Regeringen ska informeras, så att den vid behov kan ta ställning till målsättningarna med planeringen och ange eventuella ytterligare riktlinjer som den bedömer nödvändiga (4 § i förordningsförslaget).

Figur 3.2 Schematisk bild av programskedet (steg 1)



Förklaring figur 3.2–3.7: Det skuggade området anger vilka aktiviteter och dokument som Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för (mörkare skuggat anger regeringen). Rundlar symboliserar aktiviteter och fyrkanter dokument. Pilar från andra aktörer anger att dessa deltar i aktiviteterna, eller bidrar med underlag och synpunkter m.m.

3.1.2 Planförslagsskedet

Utredningens bedömning och förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att förslag till havsplaner tas fram, tillsammans med berörda myndigheter och i samråd med kommunerna. Berörda länsstyrelser ska bistå myndigheten i planeringsarbetet inom respektive havsområde.

Riksintressemyndigheterna ska medverka i planeringsprocessen och yttra sig över förslag till havsplaner. Övriga myndigheter medverkar och yttrar sig i mån av behov och intresse.

Förslagen ska så långt möjligt samordnas med grannländerna. Delaktighet ska tillförsäkras intresse- och miljöorganisationer samt allmänheten. Havs- och vattenmyndigheten ska även göra konsekvensbedömningar av planerna.

Det är önskvärt att kommunerna och regionala organ medverkar aktivt i den statliga planeringsprocessen och ges möjlighet att redovisa sina synpunkter på förslaget till havsplan.

Under program- och planeringsskedena ska samrådet bedrivas fortlöpande. Havs- och vattenmyndigheten ska dokumentera processen i en samrådsredogörelse.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för och samordnar planeringsprocessen. Utifrån programmet, underlaget och redovisade anspråk, ska den upprätta ett planförslag för samråd, vilket innebär att tillsammans med berörda myndigheter och kommuner i en stegvis process svara för analyser och bearbetningar fram till ett förankrat, färdigt planförslag. Förslaget ska vara samordnat med grannländernas havsplaner eller andra planer.

Ett planförslag tas fram för varje havsområde; enligt utredningens förslag ska det svenska havsområdet delas in i tre havsplaneområden (2 § i förordningsförslaget). Arbetet med havsplanering i Norge, som också har delats in i tre havsområden, kan här tas som jämförelse. Även om områdena där är mycket större, är tillvägagångssättet jämförbart. I motsats till det norska upplägget, föreslår dock utredningen att arbetet med att ta fram planerna ska inledas samtidigt. Inte minst därför föreslås att arbetet organiseras regionalt. Vi anser att det vore orimligt att hantera havsområdena ett efter ett; alltför lång tid skulle då förflyta innan hela det svenska havsområdet är täckt av planer och innan det

tänkta planeringssystemet får genomslag. Mot bakgrund av erfarenheterna i Norge och Tyskland, uppskattar utredningen att planförslagsskedet kan ta ungefär två år.

Planernas innehåll och funktioner beskrivs utförligt i föregående kapitel. I planprocessen ingår således bland annat att ta fram förslag till hur olika allmänna intressen (gemensamma samhällsintressen) ska redovisas och avgränsas samt hur motstående intressen ska vägas av emot varandra. Förslagen ska också avse riktlinjer för hur havet ska förvaltas och vilka bindande bestämmelser för vissa områden som behövs för att planens syften ska uppnås. En väsentlig aspekt är att beakta att flera användningar som inte konkurrerar kan tillåtas inom ett och samma område (jfr avsnittet 9.7 om Nederländernas havsplanering). Vissa användningar kan till och med samverka och bör därför om möjligt förläggas till samma områden.

Myndigheten ska göra strategiska miljöbedömningar enligt SEA-direktivet (2001/42/EG) och SEA-protokollet till Esbo-konventionen. Den ska också göra andra konsekvensbedömningar (samhällsekonomiska m.m.) av havsplanen. Den samlade bedömningen ska således avse alla dimensioner av hållbarheten, miljömässig, ekonomisk och social ("hållbarhetsbedömning"). Utredningen bedömer att bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program bör tillämpas i enlighet med kommissionens riktlinjer. Frågan om miljöbedömningar, SEA-direktivet och riktlinjerna för det behandlas mer utförligt i avsnitt 3.2 nedan. Strategiska konsekvensbedömningar förutses ge en övergripande ram för det gränsöverskridande samrådet.

Alla berörda myndigheter medverkar i planeringsprocessen, utifrån sitt uppdrag och ansvarsområde. Projektformen är tänkt att fortsätta. Länsstyrelserna ingår i planeringsarbetet inom respektive havsområde. Arbetet kan förslagsvis bedrivas i regionala planeringsgrupper, med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten och de berörda länsstyrelserna, med alla relevanta kompetensområden som finns företrädda där, såväl samhällsplanering som fiske, natur- och kulturmiljövård samt miljöskydd. En länsstyrelse per havsplaneringsområde ska samordna länsstyrelsernas arbete (3 § i förordningsförslaget). Den kan bistå myndigheten i att leda arbetsgrupperna. Grupperna bör samarbeta och samråda med berörda myndigheter.

Kommunerna och regionala organ ska ges möjlighet att om de önskar medverka i den statliga planeringsprocessen. Länsstyrelser-

na, som har uppgiften att främja mellankommunal samverkan inom samhällsplaneringen, bör svara för kontakterna och samverkan med dessa.

Civilsamhället och allmänheten ska göras delaktiga i planeringen, så att planeringssamrådet blir en fortlöpande, öppen process. En möjlighet är att bjuda in organisationer och andra intresserade att delta vid lämpliga tillfällen i de regionala planeringsgruppernas arbete. Länsstyrelserna bör havsområdesvis bistå i samrådet i övrigt, då de har erfarenhet av liknande processer såsom inom vattenförvaltningen. Länsstyrelsen kan bland annat använda sig av de vattenråd som har inrättats i vattendistriktet. Även kommunerna skulle kunna medverka i och bidra till dialogen, t.ex. med kustsamhällena och intresserade enskilda. Den regionala planeringsgruppen skulle kunna ordna en regional konferens inom varje havsområde för avslutande samråd, innan förslaget slutförs. Webbplatsen är vidare en uppenbar väg för fortlöpande kommunikation och samråd.

Att planerna tas fram områdesvis underlättar samarbetet med grannländerna om gemensamma havsområden. Havs- och vattenmyndigheten bör ha kontakt med ansvariga myndigheter i grannländerna fortlöpande under planeringsprocessen.

Det fortlöpande planeringssamrådet ger således möjligheter för olika former av samverkan och dialog med myndigheter och olika berörda aktörer. När ett planförslag har tagits fram, ska berörda kommuner, myndigheter m.fl. ges tillfälle att yttra sig i ett avslutande, formellt plansamråd (3 kap. 5 § andra stycket i lagförslaget). Det bör normalt pågå under minst tre månader. Inte minst kommunerna behöver ges tillräcklig tid för att bereda frågan.

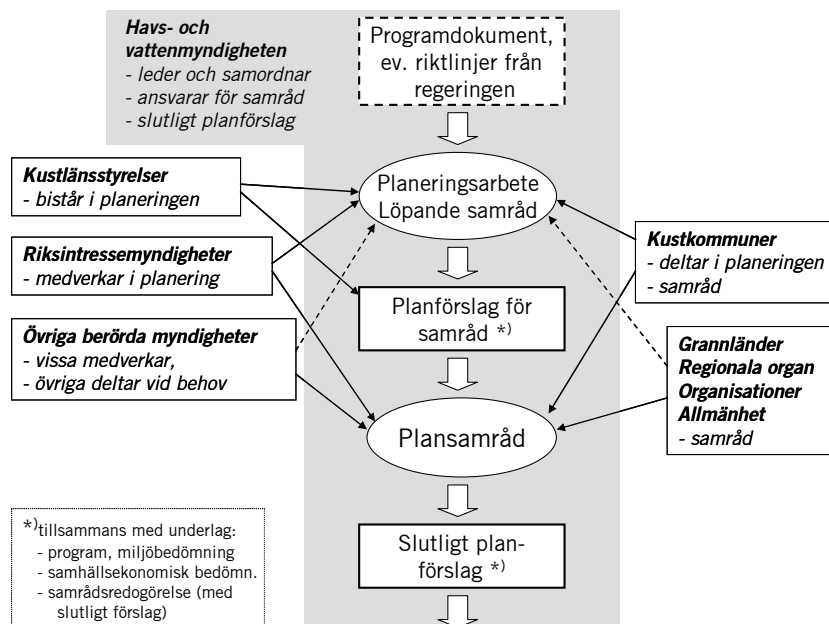
När samrådet är avslutat ska Havs- och vattenmyndigheten, med bistånd av berörda länsstyrelser, slutföra planeringsarbetet genom att ta fram ett slutligt planförslag. Ambitionen bör vara att samrådet ska leda till att planförslaget kan bearbetas, så att de flesta synpunkterna och förslagen från olika myndigheter, kommuner och andra berörda kan tillgodoses.

Utredningen vill särskilt betona värdet av att alla kustkommunerna tar ställning till och yttrar sig över förslaget till havsplan. Även om de i mån av intresse och resurser ska ha möjlighet att delta aktivt i hela planeringsprocessen, bör kommunerna tillförsäkras möjligheten att var och en lämna ett samlat ställningstagande till planförslaget inför att det slutliga förslaget ska tas fram. Utredningen utgår från att kommunen tar ställning på politisk nivå.

Även andra kommunala organ, såsom regionala självstyrelse- och samverkansorgan, ska ha möjlighet att yttra sig över planförslaget.

Samrådet under program- och planförslagsskedena ska dokumenteras och beskrivas i en samrådsredogörelse, som Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för. Här ska framgå hur myndigheten i förslaget till havsplan har tagit hänsyn till framförda synpunkter (3 kap. 6 § i lagförslaget).

Figur 3.3 Schematisk bild av planförslagsskedet (steg 2)



3.1.3 Granskningskedet

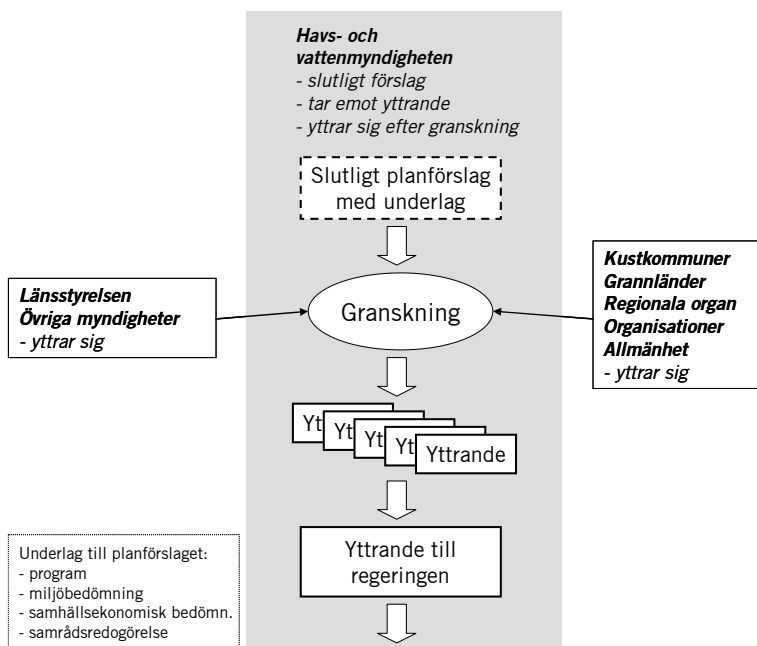
Utredningens förslag: Det slutliga planförslaget ska granskas av alla berörda och intresserade inför regeringens beslut. Havs- och vattenmyndigheten ska ta emot yttrandena och sedan avge ett eget yttrande till regeringen efter avslutad granskning.

Det slutliga planförslaget ska kungöras och hållas tillgängligt för granskning (3 kap. 7 § i lagförslaget). Syftet med granskningen är att få in slutliga synpunkter inför regeringens beslut. Gransknings-tiden bör vara minst tre månader, enligt utredningens bedömning.

Slutliga planförslag ska finnas tillgängliga hos Havs- och vattenmyndigheten samt hos berörda länsstyrelser och kommuner (3 kap. 8 § i lagförslaget). Med tillgänglig avses såväl tryckta exemplar hos myndigheterna som nedladdningsbara dokument på webbplatserna. Granskningen ska kungöras dels på Havs- och vattenmyndighetens webbplats, dels i ortstidningarna (6 § i förordningsförslaget). Under granskningen ska också alla de underlag som behövs finnas tillgängliga, i synnerhet samrådsredogörelsen och hållbarhetsbedömningen, där miljöbedömningen är en väsentlig del. Berörda myndigheter, kommuner och andra kommunala organ samt organisationer och allmänheten, liksom grannländerna ska i granskningsskedet kunna lämna slutliga synpunkter i ett yttrande över det slutliga planförslaget. Utredningen förutsätter att granskningstiden sätts så att alla som vill får skälig tid att lämna synpunkter. Inte minst måste hänsyn tas till de kommunala beslutsformerna.

När granskningen är avslutad ska Havs- och vattenmyndigheten i ett yttrande till regeringen sammanfattande redogöra för de skriftliga synpunkter som har kommit in och för sina förslag med anledning av synpunkterna (3 kap. 9 § i lagförslaget).

Figur 3.4 Schematisk bild av granskningsskedet (steg 3)



3.1.4 Beslutsskedet

Utredningens förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska tillsammans med ett eget yttrande lämna förslaget till havsplan till regeringen för beslut. Yttrandena och det underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget ska också bifogas.

Regeringen ska anta en havsplan för varje havsplaneområde. Havs- och vattenmyndigheten ska besluta om sådana ändringar av en havsplan som inte innebär en ny avvägning mellan allmänna intressen och inte heller har principiell betydelse. Ändringar kan innebära såväl rättelser, kompletteringar och uppdateringar, som fördjupningar och tematiska tillägg. Sådana beslut ska få överklagas hos regeringen. De ändringar som inte myndigheten ska besluta om, beslutas av regeringen.

När det slutliga förslaget till fysisk plan för ett havsområde har granskats av alla berörda, ska Havs- och vattenmyndigheten lämna över det till regeringen för beslut, tillsammans med inkomna yttranden och ett eget sammanfattande yttrande. Av materialet ska framgå om det finns några delar eller punkter där myndigheterna inte är eniga, eller om det har framförts andra starka invändningar mot planförslaget. Redovisningen till regeringen ska således fånga upp och dokumentera alternativ och avvikande meningar av betydelse i processen. Det underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget ska också bifogas, i synnerhet en strategisk miljöbedömning av planen, liksom andra lämpliga konsekvensanalyser, ”hållbarhetsbedömning” (3 kap. 9 § i lagförslaget).

Ställningstaganden i havsplanen kommer ofta att innebära avvägningar mellan nationella – och i vissa fall även internationella eller gränsöverskridande – intressen och anspråk. Havsplanen ska även utgöra ett led i att uppfylla Sveriges internationella åtaganden och EU-krav. Vidare innebär planeringen att olika allmänna intressen behöver vägas emot varandra, dvs. intressen som pekas ut av en rad statliga myndigheter. En sådan avvägning kräver politiska ställningstaganden, vilka bör göras på högsta nivå, eftersom det är fråga om nationella intressen som ska få genomslag i myndigheternas beslut. Dessa intressen bör vara överordnade myndigheternas ställningstaganden i olika frågor. Utredningen anser därför att det är naturligt och nödvändigt att regeringen tar slutlig ställning till havsplanerna och att den således fattar beslut om att anta planerna

på förslag från Havs- och vattenmyndigheten (3 kap. 12 § första stycket i lagförslaget).

Avsikten är alltså att regeringen ska få ett färdigt ”paket” per havsplaneområde att ta ställning till. Planeringen för de tre planområdena bör inledas samtidigt, men förslagen kommer sannolikt att bli färdiga för regeringens beslut vid olika tillfällen. Havs- och vattenmyndigheten har genom granskningen berett ärendet för regeringens räkning. Att en myndighet bereder ett ärende för regeringen är ingen nyhet, jfr Trafikverkets beredning av ett ärende som ska tillåtlighetsprövas av regeringen (23 b § vägkungörelsen [1971:954] och 1 a § förordningen [1995:1652] om byggande av järnväg). Någon ytterligare remissbehandling ska inte behövas.

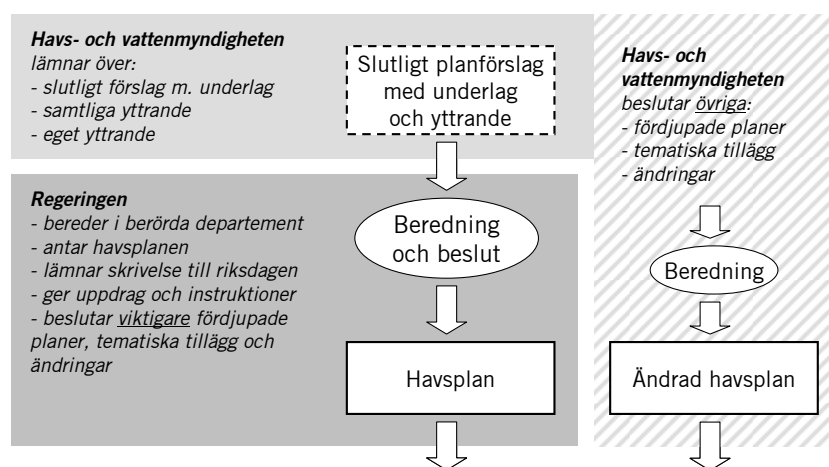
En tvärsektorieell beredning i Regeringskansliet, t.ex. genom en arbetsgrupp med alla berörda departement, förutses inför regeringens beslut. Regeringen kan också komma till slutsatsen att beslutsunderlaget inte är tillräckligt, att förslaget behöver kompletteras, eller att inriktningen ska ändras. Regeringen bör dock normalt ge de riktlinjer som kan behövas tidigare i processen. I annat fall kan den självfallet ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att, tillsammans med övriga berörda myndigheter, komplettera förslaget eller bearbeta det ytterligare. Delar av processen kan då behöva upprepas från planförslagsskedet och framåt. Vidare förutser utredningen att beredningen inför regeringsbeslutet kan komma att innebära att ställningstagandena i planerna delvis förändras. Beredningen inför regeringsbeslutet att anta en havsplan förväntas ta upp till ett år i anspråk, åtminstone vid de första beslutstillfällena.

Enligt utredningens bedömning bör regeringen, för att ytterligare stadfästa planerna och ge dem demokratisk förankring på nationell nivå, redovisa arbetet och resultaten i en skrivelse till riksdagen. En sådan publikation skulle kunna samla de slutliga ställningstagandena och göra dem tillgängliga för alla berörda, med mål, strategier och planer för varje område. Slutresultatet av beredningen, den plan som regeringen har antagit, bör under alla omständigheter offentliggöras samlat. Riksdagsbehandlingen ger också möjlighet till en bredare politisk diskussion om målen med havsplaneringen.

Utredningen förutser att det, utöver ändringar för att rätta, uppdatera eller komplettera en havsplan, även kommer att finnas behov av fördjupade planer för vissa delområden och av tematiska tillägg (3 kap. 10 § i lagförslaget). Havs- och vattenmyndigheten

bör ta fram sådana fördjupningar och tillägg till planerna inom områden respektive teman där det är motiverat, efter samråd med berörda enligt i princip samma faser som ovan (3 kap. 11 § i lagförslaget). Myndigheten bör ges ett visst utrymme att besluta om fördjupningar och tillägg inom ramen för den strategiska havsplanen. Detsamma bör gälla andra ändringar av en havsplan. Utredningen föreslår att myndigheten ges befogenhet att besluta om alla typer av ändringar av en havsplan, så länge ändringen inte innebär en ny avvägning mellan allmänna intressen och inte heller har principiell betydelse (3 kap. 12 § andra stycket i lagförslaget). I andra fall ska regeringen, efter förslag från myndigheten, besluta om ändringar. Myndighetens beslut om ändring av en havsplan ska få överklagas hos regeringen (5 kap. 1 § i lagförslaget).

Figur 3.5 Schematisk bild av beslutsskedet (steg 4)



3.1.5 Tillämpningsskedet

Utredningens förslag: Planerna ska i olika delar vara vägledande, styrande eller bindande. Samtliga myndigheter ska tillämpa planen i tillståndsprövning och förvaltningsåtgärder samt verksamheten i övrigt.

Riksintressemyndigheterna ska utifrån planen se över underlaget om riksintressen i territorialhavet. Boverket samordnar och vägleder, tillsammans med länsstyrelsen.

Länsstyrelserna ska samordna tillämpningen i länet och verka för att den kommunala planeringen av kust och hav samordnas med havsplanen. De ska bevaka att syftet med havsplaneringen inte motverkas.

Kommunerna planerar havsområdet inom ramen för havsplanen. De medverkar till att kustplaneringen samordnas och tillämpar planen i beslut enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och ev. annan lagstiftning.

Planerna tillämpas som ett verktyg i den samlade havsförvaltningen, såväl när det gäller tillståndsprövning som förvaltningsåtgärder (se även avsnitt 2.1 om planens funktion). De förutses bli ett väsentligt verktyg i Sveriges arbete att uppfylla EU:s marina direktiv (se även avsnitt 3.3 nedan).

Myndigheternas och kommunernas verksamhet

Genom de författningsändringar som utredningen föreslår blir havsplanen i olika avseenden vägledande, styrande eller bindande för tillståndsprövning, se avsnitt 2.7.

Havs- och vattenmyndigheten bör bereda ärenden åt regeringen som hänger samman med tillämpningen av planen, i synnerhet ärenden i frågor som rör den ekonomiska zonen (se även kapitel 5.2).

Länsstyrelsen har enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden. Länsstyrelserna i kustlänen ska samordna tillämpningen av havsplanen i länet, framförallt genom att samverka med kustkommunerna i deras översiktsplanering enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelserna ska samarbeta inom ramen för vattendistriktet och

havspaneområdena. De ska verka för att de kommunala planerna samordnas med havsplanen. Länsstyrelsen har enligt plan- och bygglagen ett särskilt ansvar för att de kommunala planerna samordnas med varandra. Den ska också bevaka att detaljplaner och områdesbestämmelser inte motverkar en havsplans syften. Länsstyrelsen ska därutöver, i likhet med övriga statliga myndigheter, tillämpa planen i sin egen verksamhet.

Regeringens beslut om havsplanen kommer att innebära ställningstaganden till hur olika områden av allmänt intresse ska avgränsas, som kan avvika från de anspråk och det underlag som sektorsmyndigheten har redovisat. I territorialhavet kommer regeringen att kunna ta slutlig ställning till hur motstående riksintressen – t.ex. vindkraft och naturvård – ska avvägas mot varandra. Hur riksintressena ska hanteras i förhållande till havsplanerna behandlas i avsnitt 3.4 nedan.

Kommunernas planering i havet behöver samordnas med den övergripande statliga havsplaneringen. Av bestämmelserna i plan- och bygglagen följer att kommunernas planering även ska samordnas med andra berörda kommuner. Avsikten med utredningens förslag är skapa förutsättningar för att planeringen av havet ska bli ”sömlös”, att hela havet ska täckas av samordnad fysisk planering. Sambanden med den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen behandlas vidare i kapitel 4.

Länsstyrelserna har i princip redan i uppdrag att vägleda kommunerna och att förse dem med underlag även om havet. Även Boverket har en roll att spela i vägledning och metodutveckling för kommunerna. Utredningen utgår från att kommunerna kommer att planera i ett växelspel med staten, beroende på i vilken takt som planering bedrivs. Det gäller inte minst att bygga upp kunskap, genom att den statliga havsplanen med sitt samlade kunskapsunderlag kommer att kunna läggas till grund för kommunernas översiktsplanering, men också genom att kommunerna ofta besitter värdefull kunskap som kan läggas till grund för den statliga havsplanen.

Havsplanerna är en del av tillämpningen av marina direktivet

Enligt marina direktivet ska medlemsstaterna fastställa och genomföra åtgärdsprogram som är utformade för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i havet. För varje havsområde ska de

åtgärder identifieras som behövs för att uppnå eller upprätthålla god miljöstatus. Åtgärderna ska utformas på grundval av den inledande bedömningen och miljömålen. Utredningen anser att åtgärdsprogrammet ska bygga på havsplanen, liksom att planen ska förutse, främja och underlätta åtgärdsprogrammets syften.

I direktivet nämns s.k. förvaltningsåtgärder som ska reglera den tillåtna omfattningen av en mänsklig aktivitet, den tillåtna graden av störning av ekosystemet samt var och när en aktivitet är tillåten. Utredningen vill framhålla att detta i allt väsentligt kan hanteras i de fysiska havsplanerna. Den tillåtna omfattningen av en mänsklig aktivitet samt var och när en aktivitet (inte) är tillåten kan och bör regleras genom bestämmelser i planen. Den tillåtna graden av störning av ekosystemet kan regleras dels i planen i allmängiltiga fall, dels i den efterföljande tillståndsgivningen för särskilda verksamhetsutövare.

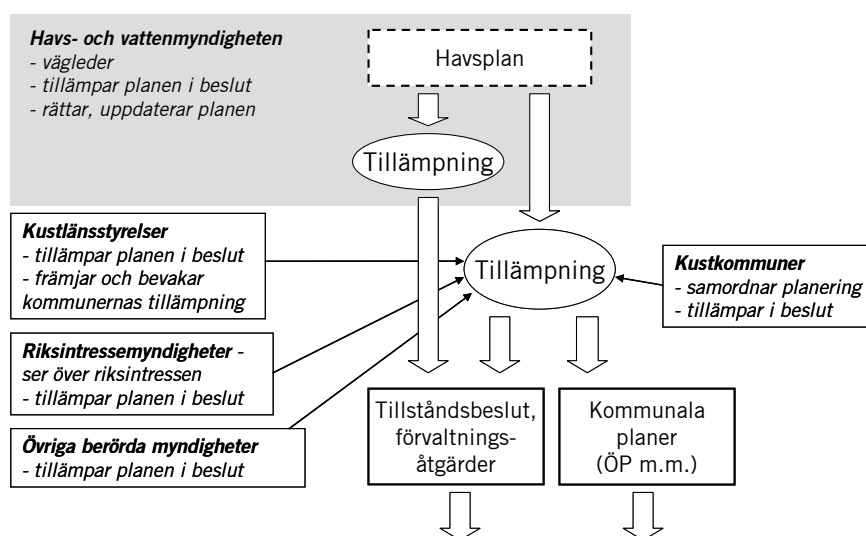
Vidare ska åtgärder vidtas för att säkerställa en samordnad förvaltning. Ekonomiska incitament bör ingå, så att de som nyttjar de marina ekosystemen har ekonomiskt intresse av att agera på sätt som bidrar till att god miljöstatus uppnås (angående möjligheten att ta ut avgifter i havet, se avsnitt 5.4 om äganderätten till allmänt vatten). Verktyg bör enligt direktivet införas för att förbättra och återställa miljöstatusen, som vägleder mänskliga aktiviteter för att återställa skadade komponenter i de marina ekosystemen. Slutligen ingår kommunikation, medverkan av berörda parter och information till allmänheten. Även i dessa avseenden är fysisk planering, i utredningens mening, en väsentlig grund för förvaltningen.

Åtgärderna ska enligt direktivet samlas i ett åtgärdsprogram. Utredningen vill framhålla att det inte hindrar att åtgärdsprogrammet i direktivets mening genomförs dels i havsplanen, dels i ett åtgärdsprogram i miljöbalkens mening. När programmen tas fram, föreskriver direktivet att hänsyn ska tas till hållbar utveckling och särskilt till de planerade åtgärdernas sociala och ekonomiska effekter. Medlemsstaterna ska göra konsekvensanalyser, inbegripet kostnadsnyttoanalyser, innan nya åtgärder vidtas. Utredningen vill framhålla att planeringsprocessen är betydelsefull för att utforma programmen, eftersom den ger möjligheter till samlade bedömningar och avvägningar. Inom ramen för havsplaneringen måste ändå miljöbedömningar och andra konsekvensbedömningar göras.

Tillsyn och sanktioner enligt befintliga regler

Utredningen bedömer att de bestämmelser om tillsyn m.m. som finns enligt miljöbalken och övrig tillämplig lagstiftning inte behöver kompletteras. Tillsynen kommer fortsatt att bedrivas över verksamheter som bedrivs i havet enligt befintliga regelverk, eftersom planerna ska tillämpas genom efterföljande beslut om tillstånd enligt bestämmelser i redan gällande lagstiftning. Behövliga tillsynsbestämmelser finns således redan. Nuvarande bestämmelser om sanktionsmedel, såsom enligt fiskelagen och miljöbalken, kan därför också anses tillräckliga.

Figur 3.6 Schematisk bild av tillämpningsskedet (steg 5)



3.1.6 Uppföljningskedet

Utredningens bedömning och förslag: Ett väsentligt syfte med planeringsprocessen är att lära av tillämpningen och ta fram underlag för en ny planeringsomgång.

Havs- och vattenmyndigheten ska följa upp och utvärdera planerna, tillsammans med berörda myndigheter. Den ska leda arbetet med att förbättra kunskapen och att utveckla planeringsunderlaget. Utifrån detta tas förslag till nya planer fram. Planerna ska också löpande hållas uppdaterade och ändras vid behov. Myndigheten ska vidare bevaka hur övriga myndigheter tillämpar planerna.

Riksintressemyndigheterna ska se över riksintressena regelbundet med anledning av samhällsutvecklingen och anmäla eventuella nya eller ändrade anspråk. De ska, liksom övriga sektorsmyndigheter i behövlig mån, delta i arbetet med att utvärdera och bygga kunskap.

Länsstyrelserna följer och utvärderar tillämpningen i länet samt bidrar med ny kunskap och nytt underlag.

Havs- och vattenmyndigheten ska pröva om en havsplan behöver ersättas av en ny plan minst en gång vart fjärde år. Bedömningen och underlaget för denna ska redovisas för regeringen. Regeringen kan utifrån redovisningen ta ställning till om planen behöver ses över.

Havs- och vattenmyndighetens uppgift blir att samordna uppföljningen och utvärderingen av hur planerna tillämpas (4 kap. 1 § i lagförslaget). Alla berörda myndigheter har en roll att spela här. Samarbetet och arbetsformerna som byggs upp under tidigare skeden bör fortsätta i uppföljningen av planerna. Havs- och vattenmyndigheten bör också leda arbetet med att hålla kunskap och underlag aktuella och att ständigt förbättra kunskapen. Löpande omvärldsbevakning behövs för att fånga upp nya företeelser och nya eller ändrade anspråk. Myndighetsgemensamma system bör byggas upp för det, så att olika befintliga kompetenser och resurser utnyttjas så väl som möjligt. Andra länder har samma behov, varför svenska myndigheter bör söka samarbete med sina motsvarigheter även om kunskapsunderlag och uppföljning. Vidare bör Havs- och vattenmyndigheten, tillsammans med länsstyrelser-

na och Boverket, följa upp hur myndigheterna och kommunerna tillämpar planerna.

Erfarenheterna och resultaten från kommunernas planering av kust och hav kan ge värdefullt underlag när planerna ska följas upp, liksom inför en översyn och ny planeringsrunda. Länsstyrelsen bör arbeta in denna kunskap i de regionala planeringsunderlagen.

Samordna uppföljning med marina direktivet

I EU:s marina direktiv föreskrivs att program ska tas fram för att övervaka och utvärdera havets tillstånd. Övervakningsprogrammen ska vara enhetliga inom havsområdena. De ska grundas på och vara förenliga med bestämmelser om bedömning och övervakning som anges i annan unionslagstiftning, bland annat Natura 2000-direktiven (92/43/EEG och 2009/147/EG) eller i internationella avtal. När ett övervakningsprogram utarbetas för havsområden som delas av flera medlemsstater, ska de försöka säkerställa att metoderna är enhetliga och att gränsöverskridande påverkan beaktas.

Enligt den svenska tillämpningen av vattendirektivet (7 kap. 1 § andra stycket förordningen [2004:660] om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön) ska övervakningsprogrammen genomföras i samarbete med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga som vattenmyndigheten finner lämpligt. Ett sådant samarbete kan även krävas för att genomföra övervakningsprogrammen enligt det marina direktivet.

Planerna ska hållas uppdaterade och ses över regelbundet

Planerna ska hållas uppdaterade. System bör finnas för att uppdaterade versioner av planerna ska finnas tillgängliga på Havs- och vattenmyndighetens webbplats. Havs- och vattenmyndighetens rätt att besluta om ändringar av planer, innebär att myndigheten kan rätta, komplettera och uppdatera planerna. Det kan t.ex. vara när nya farleder har inrättats, trafikregleringar för sjöfarten har införts, när nya underlag och ny kunskap blir tillgänglig, eller när tillstånd har getts för olika verksamheter. Vidare kan exempelvis nya skyddade områden överenskommas internationellt, eller stängda områden för fisket, som behöver föras in i planerna.

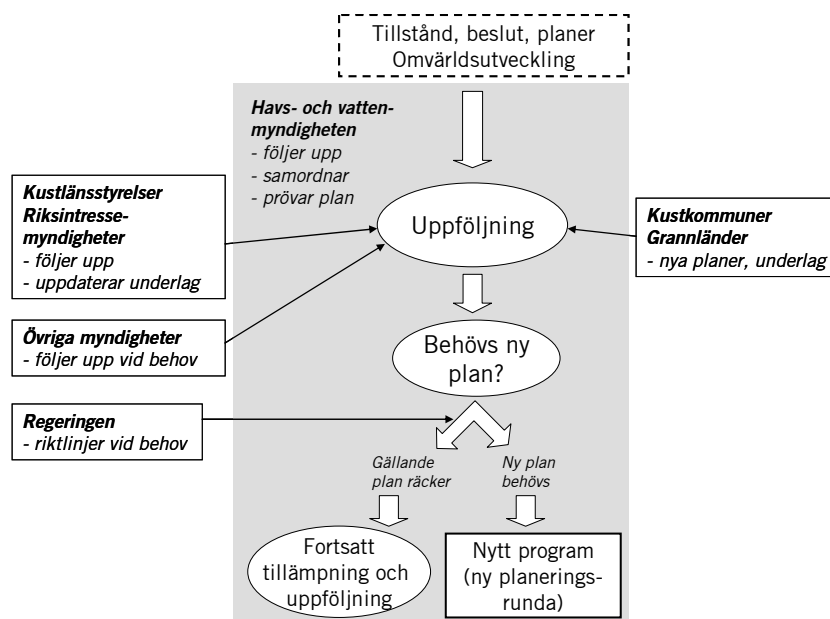
Mindre ändringar och uppdateringar kan normalt inte antas medföra betydande miljöpåverkan, varför miljöbedömningar eller samråd internationellt då inte kommer att krävas. Sådana bedömningar och samråd kan också ha genomförts i andra besluts-sammanhang (som för sjöfarten), när det rör sig om att endast föra in ett redan fattat beslut i planen.

Planerna ska regelbundet bedömas som helhet, utifrån erfarenheterna i uppföljningen av planen, nya anspråk och intressen eller ny kunskap. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten minst vart fjärde år ska pröva om en ny havsplan behöver tas fram för ett havsplaneområde och rapportera till regeringen om sin bedömning (4 kap. 2 § i lagförslaget och 8 § i förordningsförslaget). En helt ny plan behöver tas fram, när det inte längre är möjligt att tillgodose nya behov och ny kunskap inom ramen för ändringar i den befintliga planen. Planen kan behöva en ny inriktning, målsättningarna kan behöva ses över, eller ett nytt samlat underlag kan behövas. En ny samlad planeringsrunda är då påkallad. Prövningen kan naturligtvis å andra sidan, utmynna i slutsatsen att planen inte behöver ersättas med en ny.

Avsikten med att myndigheten ska rapportera till regeringen vart fjärde år om sin prövning, är också att varje ny regering ska få möjligheten att ta ställning till planernas inriktning och vid behov få underlag att ge nya riktlinjer. Detta kan jämföras med den aktualitetsprövning av kommunala översiktsplaner som ska göras vart fjärde år enligt plan- och bygglagen.

När omständigheterna kräver det, eller när regeringen ger nya riktlinjer, kan myndighetens bedömning utvecklas till ett nytt programdokument – och planeringsstegen tas om på nytt. Utredningen bedömer mot bakgrund av erfarenheterna från grannländerna, inte minst Norge, att helt nya havsplaner kommer att behöva tas fram efter ett antal fyraårsperioder, uppskattningsvis efter mellan 12 och 20 år.

Figur 3.7 Schematisk bild av uppföljningskedet (steg 6)



3.2 Miljöbedömning, samverkan och delaktighet

Utredningens bedömning: Miljöbedömningen är väsentlig för att miljöaspekterna och ekosystemansatsen ska kunna integreras i havsplaneringen.

Havsplaneringen ska bedrivas så öppet som möjligt. Inom ramen för flexibla bestämmelser om samråd kan olika former för delaktighet utvecklas.

Ekosystembaserad havsplanering förutsätter att miljöaspekterna integreras i planeringsprocessen. Den metodik som i allmänhet används för att åstadkomma detta för planer är miljöbedömning. I SEA-direktivet (*Strategic Environment Assessment*, strategisk miljöbedömning, 2001/42/EG) och SEA-protokollet till Esbo-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (se kapitel 8 och *bilaga 2*) finns bestämmelser om miljöbedömning av planer och program. Århuskonventionen (se kapitel 8) innehåller bestämmelser om allmänhetens

deltagande i utarbetandet av planer och program. I svensk rätt finns bestämmelser om miljöbedömning i 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken, där SEA-direktivet införlivats i svensk rätt.

Miljöbedömningar ska enligt SEA-direktivet göras för planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. När det gäller fysisk planering, där förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilaga I eller II till MKB-direktivet, eller om planen kan antas påverka Natura 2000-områden, krävs alltid miljöbedömningar (artikel 3.2). Det innebär att en ny havsplan och många ändringar av en havsplan kommer att kunna antas medföra betydande miljöpåverkan. Undantag görs endast för planer som gäller användningen av små områden på lokal nivå eller mindre ändringar i planer. I sådana fall ska en miljöbedömning göras om medlemsstaten finner att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sådana ändringar av havsplaner får således bedömas från fall till fall.

Miljöbedömningen är en process. Följande huvudmoment ingår i processen: 1) upprätta en miljökonsekvensbeskrivning², 2) samråd, 3) beakta miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samrådet i beslutsprocessen, samt 4) informera om beslutet.

EU-kommissionen har gett ut riktlinjer för SEA-direktivet, som har tagits fram tillsammans med medlemsstaterna.³ De ger enligt utredningens bedömning god vägledning för miljöbedömningen och bör tillämpas av Havs- och vattenmyndigheten i planarbetet. Eftersom planerna kan täcka ett brett spektrum av aspekter och bestämmelser, måste enligt riktlinjerna bedömningen framför allt inriktas på de delar som kan antas medföra betydande miljökonsekvenser. Alla delar av tillämpningen måste dock utredas, eftersom de sammantaget kan ha en betydande påverkan. Frågan om huruvida olika delar av planen kommer att genomföras i verkligheten är inte något som ska beaktas i bedömningen, enligt kommissionen.

När det gäller kravet att beakta olika alternativa lösningar, kan det enligt riktlinjerna i praktiken bedömas inom ramen för en viss plan. En ”alternativ lösning” kan innebära ett annorlunda sätt att uppnå målen med planen. När det gäller fysiska planer är uppenbara alternativa lösningar att områden som har avdelats för

² I SEA-direktivet och SEA-protokollet till Esbokonventionen används termen miljörapport.

³ *Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljö-påverkan*, <<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>>.

bestämda verksamheter eller ändamål utnyttjas för annat, liksom att alternativa platser väljs för sådana verksamheter och ändamål.

Vikten av att miljöbedömningen ska vara strategisk framhålls.⁴ Skrivningen i direktivets artikel 5.2 ”med hänsyn till ... planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad” är enligt riktlinjerna ett klagörande av att en miljöbedömning för en plan av övergripande karaktär inte nödvändigtvis behöver innehålla detaljerade uppgifter och analyser. Det kan t.ex. gälla en plan i toppen av ett hierarkiskt plansystem, som startar på en övergripande, generell nivå och går neråt till allt mer detaljerade nivåer. Däremot bör enligt riktlinjerna miljöbedömningen vara mer detaljerad i fråga om en plan med högre detaljeringsgrad. För havsplaner innebär detta enligt utredningens bedömning att miljöbedömningen inte behöver gå in på alla mindre områden, utan inriktas på samlade och övergripande följder. Eventuella fördjupade planer kommer däremot att kräva mer detaljerade bedömningar.

En aspekt av miljöbedömningen som enligt utredningen särskilt bör uppmärksammas är samrådet. Perspektivet bör också vidgas till att omfatta samråd i vid bemärkelse, dvs. all kommunikation med omvärlden under arbetet med att ta fram en havsplan.

Utredningen vill framhålla att arbetet med att ta fram havsplaner bör bedrivas så öppet och inbjudande som möjligt. Kommuner, myndigheter, allmänheten, miljöorganisationer och andra intressenter behöver få insyn i och delta i planeringsprocessen. På så sätt kan olika intressen beaktas, samtidigt som beslutsunderlaget kan bli fullständigare. En havsplan kommer dessutom att få betydelse för kommunens planering, särskilt planeringen av de kustnära områdena. Det är därför av särskild vikt att kommunen deltar aktivt i havsplaneringen. Näringslivet och allmänheten kommer också i ett senare skede att påverkas på olika sätt av en antagen havsplan. Det kan t.ex. gälla förutsättningarna för friluftsliv i kustbandet eller möjligheterna att utveckla havsbaserade verksamheter. En öppen planeringsprocess är därför viktig även av demokratiskäl.

Som ovan nämnts innehåller SEA-direktivet och SEA-protokollet till Esbo-konventionen bestämmelser om samråd som ett led i miljöbedömning av planer och program. Direktivet och protokollet ger, tillsammans med Århuskonventionen, uttryck för

⁴ ”Strategisk” innebär enligt ordboken att något anger ett långsiktigt övergripande tillvägagångssätt.

vikten av samråd med myndigheter och allmänheten (inbegripet relevanta organisationer som t.ex. miljöorganisationer).

SEA-direktivet kräver samråd vid minst två och högst fyra tillfällen under planeringsprocessen. Samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska alltid genomföras med myndigheter som har särskilt miljöansvar (artikel 5.4). Det är också obligatoriskt att på ett tidigt stadium samråda med allmänheten och miljömyndigheter om utkastet till en plan eller ett program och miljökonsekvensbeskrivningen (artikel 6.2). Om behovet av miljöbedömning ska avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet (behovsbedömning), ska samråd genomföras med miljömyndigheter (artikel 3.6). Kan genomförandet av en plan eller ett program antas medföra betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat, ska gränsöverskridande samråd genomföras (artikel 7). *SEA-protokollet till Esbo-konventionen* har i huvudsak samma bestämmelser som *SEA-direktivet*. Skillnader som bör nämnas är att protokollet anger att varje part i lämplig utsträckning ska sträva efter att ge även den berörda allmänheten tillfälle att delta även i samråden om behovsbedömning och avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning (artikel 5.3 och 6.3). Skyldigheten att samråda med andra länder är enligt protokollet inte begränsad till EU-medlemsstaterna. Det finns vidare en bestämmelse om vad en underrättelse ska innehålla vid gränsöverskridande samråd (artikel 10.2). I *Århuskonventionen* finns en relativt allmänt hållen bestämmelse om att varje part ska vidta praktiska eller andra åtgärder för att allmänheten inom öppna och rimliga ramar ska kunna delta i utarbetandet av planer och program avseende miljön (artikel 7).

Samrådskraven har i svensk rätt genomförts genom bestämmelser i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen). I 6 § MKB-förordningen finns bestämmelser om samråd vid behovsbedömningen. Bestämmelser om samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen finns i 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken. 6 kap. 14 § miljöbalken föreskriver samråd om förslaget till plan eller program och miljökonsekvensbeskrivningen. I 6 kap. 15 § finns bestämmelser om gränsöverskridande samråd. Dessa bestämmelser bör enligt utredningens bedömning gälla som minimikrav för havsplaner som i normalfallet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Lagtekniskt har utredningen valt att följa den metod som används i plan- och bygglagen, dvs. att kombinera

en för lagen speciell och tydlig planeringsprocess med hänvisningar till miljöbalkens bestämmelser. En fördel med den tekniken är att det blir tydligt att miljöbedömningen är mer än en miljökonsekvensbeskrivning, nämligen en process som består bl.a. av samråd. Samtidigt kan regleringen av samrådet lämna stort utrymme för aktörerna att i samverkan utveckla förfarandet och även anpassa det till förhållandena i det enskilda fallet. Särskilt med hänsyn till att det här handlar om en helt ny planeringsprocess som ska ledas av en ny myndighet, Havs- och vattenmyndigheten, är en flexibel reglering betydelsefull. Utredningen vill dock betona vikten av att utgångspunkten ska vara att en aktiv medverkan från så många olika intressenter som möjligt, för att processen ska resultera i kvalitativa planer med bred förankring.

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

Marina direktivet förutsätter enligt utredningens uppfattning fysisk planering, för att kunna genomföras effektivt och verkningsfull. Direktivet nämner inte planering, men det bör enbart vara av befogenhetsskäl, eftersom fysisk planering uteslutande är medlemsstaternas beslutsområde. Fysisk planering av havet är ett grundläggande verktyg för att förvalta havsmiljön och de havsanknutna verksamheterna. I den logiska kedjan miljöbedömning – miljömål – åtgärdsprogram – övervakning – uppföljning, som marina direktivet föreskriver, behövs således ytterligare ett steg. Planering passar underförstått in efter de förberedande åtgärderna (bedömning och målformulering).

Programskedet i planeringsprocessen innebär enligt vårt förslag att en nulägesbeskrivning och förslag till målsättningar för planeringen ska tas fram. Dessa samlas i ett programdokument som blir föremål för samråd. Marina direktivet föreskriver en inledande bedömning av miljötillståndet, att god miljöstatus definieras samt att miljömål och indikatorer fastställs. Underlaget för den marina strategin blir således en del av planeringsunderlaget för havsplanen – och tvärtom.

Planeringsskedet i den föreslagna processen syftar till att ta fram planförslagen och samråda dem. Havsplaneringen är nödvändig för att marina strategins åtgärdsprogram ska bli så effektiva och verkningsfulla som möjligt. Programmen ska utformas till 2015, så

myndigheterna bör ha hunnit komma tillräckligt långt med planeringen för att den ska stödja arbetet med åtgärdsprogrammet. De konsekvensbedömningar och ekonomiska analyser som krävs enligt marina direktivet, kommer också att ingå i den föreslagna planeringsprocessen. Samordningsmöjligheterna bör enligt utredningens bedömning vara mycket goda. Kraven på samråd med berörda inom riket och i andra länder sammanfaller också till stor del och bör kunna uppfyllas samordnat.

Tillämpningsskedet för havsplanerna innebär att myndigheterna ska omsätta planerna i sina beslut och åtgärder. Åtgärdsprogrammet enligt marina direktivet är naturligtvis en central del av tillämpningen, inte minst som det enligt miljöbalken är bindande för såväl myndigheter som kommuner. Programmet kan också i sig delvis genomföras i planen.

Uppföljningsskedet syftar till att hålla planerna aktuella och ge underlag för ändringar och översyn. Övervakningsprogrammet enligt marina direktivet blir en självklar del av uppföljningen.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska pröva om havsplanen behöver ersättas av en ny plan vart fjärde år, för att ge möjlighet till samordning med den politiska processen och med kommunernas planering enligt plan- och bygglagen (4 kap. 2 § i lagförslaget). Man bör komma ihåg att prövningen inte nödvändigtvis behöver innebära att en ny plan måste tas fram, utan att den gällande planen bedöms kunna tillämpas under ytterligare en fyraårsperiod. Utredningen anser att den politiska förankringen av planering, såväl på land som till havs, är ett överordnat mål. Varje ny regering måste få möjlighet och tillräckligt underlag att ge politisk vägledning och ange nya prioriteringar och målsättningar. Att marina direktivet förutser sexåriga intervall för översyn av de marina strategierna, bör inte innebära några större svårigheter i arbetet. Havsplanerna ska främst ha en strategisk karaktär och kan dessutom ändras vid behov. Inget hindrar heller att åtgärdsprogrammen uppdateras oftare än vart sjätte år, om det är påkallat.

Tidsplanen för de två rättsliga grunderna åskådliggörs i nedanstående tabell. För havsplaneringen är det en uppskattning. Det är viktigt att komma ihåg att samma innehåll ofta finns på två ställen i tabellen, vilket illustreras med pilar. Miljöbedömningen m.m. enligt marina direktivet år 2012 ingår således i programdokumentet för havsplanen år 2013.

Figur 3.8 Förenklad tidsplan för havsplaneringen och tillämpningen av EU:s marina direktiv. Enkla pilar anger samband mellan stegen i arbetet. Dubbla pilar anger att det rör sig om samma innehåll.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Havsplanering	ny lag om havsplanering	programdokument	planförslag	fastställd havsplan	tillämpning	uppföljning	omprövning, ev. programdokument	ev. planförslag	ny havsplan
Marina direktivet	miljöbedömning, god miljöstatus, miljömål			beslut åtgärdsprogram	åtgärdsprogram i kraft		delrapport		översyn åtgärdsprogram
			övervakningsprogram						

Vattendirektivet

EU:s ramdirektiv för vatten (vattendirektivet), som omfattar ytvatten, grundvatten och kustvatten, har också betydelse för havsplaneringsprocessen. Arbetet med vattenförvaltningen är organiserat i så kallade vattenförvaltningscykler. En cykel omfattar en rad olika arbetsmoment som delvis bedrivs parallellt. Varje cykel inleds med kartläggning och övervakning, som ligger till grund för en bedömning av vattnets status. Utifrån statusklassificeringen beslutas en miljö kvalitetsnorm, vilken beskriver vilket kvalitetskrav som ska gälla för vattenkvaliteten i framtiden. För att uppnå eller upprätthålla denna norm utformas ett åtgärdsprogram.

En vattenförvaltningscykel tar sex år, varefter en ny påbörjas. Den sexåriga cykeln innebär regelbundna kontroller av i vilken utsträckning miljö kvalitetsnormerna har nåtts och om nya normer krävs. Dessutom upptäcks om förändringar i miljö tillståndet har gjort gamla bedömningar inaktuella och om de åtgärder som satts in har varit framgångsrika.

Vattenförvaltningen ska inte genomföras enbart av myndigheterna. Både EU:s vattendirektiv och den svenska vattenförvaltningsförordningen förutsätter att berörda intressen ska göras delaktiga i samtliga steg i förvaltningscykeln.

Vattenförvaltningens olika moment, främst åtgärdsprogram och förvaltningsplaner, kommer att kunna utgöra underlag även för havsplaneringen. Åtgärdsprogrammen ska bland annat redovisa hur myndigheter och kommuner ska gå till väga för att säkerställa uppsatta krav på vattenkvalitet och ska ses som ett underlag för

strategisk planering. Förvaltningsplanen är en sammanställning av kunskap om vattnen i vattendistriktet och en analys av vad som behöver göras för att nå ramdirektivets mål om god vattenstatus. De samrådsformer som har utvecklats inom vattenförvaltningen kan också utnyttjas i samrådet om havsplanerna.

Vattendirektivet är tillämpligt ut till en nautisk mil utanför baslinjen, dvs. ut till gränsen för det havsområde som enligt utredningens förslag ska täckas av havsplaner. Kustvattnen bör självfallet också bli föremål för sammanhängande fysisk planering, som samordnas med havsplaneringen. På EU-nivån har ansvariga ministrar antagit en rekommendation om kustzonsförvaltning (2002/413/EG, se även kapitel 8.3). Utredningens förslag om samband mellan kommunernas planering enligt plan- och bygglagen, å ena sidan, och den statliga havsplaneringen, å den andra, är tänkt att så långt möjligt tillgodose det behovet (se kapitel 4). Således kan den kommunala planeringen få stor betydelse för att samordna och stödja både havs- och vattenförvaltningen på det lokala planet. Länsstyrelserna, särskilt de som också är vattenmyndigheter, bör stödja kommunerna i att ta hänsyn till resultaten från de statliga myndigheternas arbete i sin fysiska planering.

En förutsättning för att vattenförvaltningen och havsplaneringen ska kunna integreras med den kommunala fysiska planeringen är att planeringen av kustområdena samordnas över de administrativa gränserna. I Sverige finns i dag ingen institutionell struktur för detta, med undantag för i Stockholms län och Göteborgsregionen (jämför bland annat kapitel 4 om regional planering samt kapitel 6 om planeringsläget i dag). Utredningen föreslår i avsnitt 4.7 att det avsätts särskilda medel för att utveckla sådan mellankommunal planering.

3.4 Riksintressenas hantering i havsplaneringen inom territorialhavet

Utredningens bedömning och förslag: Vid redovisningen av allmänna intressen inom territorialhavet ska anges vilka områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som ska gälla för havsplaneområdena.

Havsplanens redovisning av riksintressen enligt 3 och 4 kap. ska gälla vid efterföljande prövning enligt balken. Om områden av riksintresse enligt 3 kap. har avgränsats eller om intressena har avvägts mot varandra inom ett visst område i en havsplan, ska ingen ny avgränsning eller avvägning göras. Det ska heller inte göras någon ny avgränsning av områden som omfattas av bestämmelserna enligt 4 kap. miljöbalken. I bägge fallen ska dock en ny prövning få göras, om det finns särskilda skäl och Havs- och vattenmyndigheten medger det.

När en havsplan har blivit gällande, ska ansvariga myndigheter snarast inleda arbetet med att se över underlaget om områden av riksintresse.

Nuvarande ansvarsfördelning för uppsikt över bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken behålls. Havs- och vattenmyndighetens särskilda ansvar för uppföljningen av havsplaner ska framgå.

Utredningen redovisar i avsnitt 6.1.3 den närmare bakgrunden till nuvarande bestämmelser om områden av riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ger skydd för områden med särskilda värden och kvaliteter, som avser såväl bevarand-intressen som exploateringsintressen. Bestämmelserna, som ska tillämpas vid beslut som innebär ändrad användning av mark- och vattenområden, ställer krav på avvägningar mellan allmänna intressen och de anspråk som prövas. Bestämmelserna innebär även ett starkare skydd för de områden som är av riksintresse, som innebär att de ska skyddas mot åtgärder som kan innebära skada för naturområden och påtaglig skada för övriga intressen. Denna bedömning görs i samband med detaljplaneläggning enligt plan- och bygglagen, vid prövning av tillstånd för olika verksamheter samt i förslag till skydd enligt miljöbalken och ett antal sektorslagar. Enbart det förhållandet att ett område är utpekad som

riksintressant för exempelvis ett exploateringsintresse innebär således inte med automatik att etableringen får komma till stånd. Inte heller innebär ett område av riksintresse för bevarande något automatiskt hinder mot ett konkurrerande exploateringsanspråk. Vid prövningen ska i stället frågan om huruvida riksintresset skadas påtagligt vara avgörande. När det uppkommer konflikt mellan olika riksintressen ska företräde ges till det ändamål som bäst främjar en långsiktig hushållning (3 kap. 10 § miljöbalken).

I 4 kap. miljöbalken anges direkt i lagtexten de områden som i sin helhet är av riksintresse på grund av sina samlade natur- och kulturvärden. Bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken omfattar även vissa kustvattenområden. De geografiska bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken kan sägas innebära att riksdagen redan har bestämt att natur- och kulturvärdena ska ges företräde, när andra konkurrerande anspråk prövas. Bestämmelserna hindrar dock inte att befintliga tätorter och det lokala näringslivet utvecklas, eller anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl, utgör bestämmelserna i inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller mineral som avses i 3 kap. 7 §. De angivna undantagen gäller inte för riksintressena nationalstadspark (4 kap. 7 §) och Natura 2000 (4 kap. 8 §).

Havsplanen ska ange vilka områden som är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken

I kapitel 2.6 tar vi upp hur de allmänna intressena i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i havsplaneringen. Vidare föreslår utredningen i kapitel 5.1 om den ekonomiska zonen att bestämmelserna om riksintressen bara ska tillämpas inom territoriet.

En havsplan ska i olika delar vara vägledande, styrande eller bindande för beslut om havsområden enligt andra författningar. Den ska bl.a. redovisa de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden. Denna lämplighetsbedömning ska i första hand göras vid planeringen. De generellt formulerade intressena ska således tolkas och framför allt avvägas mot varandra i den fysiska planeringen. Mot den bakgrunden och då planen antas av regeringen, är det enligt utredningens bedömning följdriktigt att den avgör vilka riksintressen som ska gälla för olika områden inom territorialhavet.

Av planen ska enligt utredningens förslag framgå vilka riksintressen som ska gälla för olika områden inom territorialhavet och hur dessa områden är avgränsade (2 kap. 4 § andra stycket i lagförslaget). Det innebär ett krav på att riksintressena redovisas uttömmande. Av planen ska alltså framgå vilka områden olika intressen enligt 3 och 4 kap. ska omfatta. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, får planen ange vilket som enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska ges företräde. Ibland kommer dock underlaget inte att vara tillräckligt för att göra en slutlig avvägning mellan motstridiga intressen. I så fall kan flera riksintressen anges i ett område, även om de kan vara oförenliga med varandra. Om planen inte gör den slutliga avvägningen, kommer den att behöva göras vid själva tillståndsprovningen.

Berörda myndigheter ska lämna underlag som läggs till grund för en öppen planprocess

Bestämmelserna om allmänna intressen i 3 kap. miljöbalken är allmänt hållna och förutsätter att de konkretiseras med underlag från berörda sektorsmyndigheter. Dessa f.n. tolv myndigheter har enligt 2 § hushållningsförordningen ett utpekat ansvar att, efter samråd med Boverket, länsstyrelsen och övriga riksintressemyndigheter, lämna uppgifter till länsstyrelsen om de områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheternas underlag ska sedan förmedlas till bl.a. kommunerna, att läggas till grund för främst översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen. Boverket ska samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Utredningen anser att denna ansvarsfördelning också ska gälla i havsplaneringen. Underlaget kan utnyttjas även här.

Myndigheternas bedömningar av områden av riksintresse i territorialhavet kommer att bli föremål för samråd under program- och planförslagsskedena. Nya kunskaper och synpunkter från såväl kommuner som intresseorganisationer och andra myndigheter kommer att kunna påverka bedömningarna av myndigheternas underlag. Det slutliga planförslag som Havs- och vattenmyndigheten lämnar till regeringen kommer därför att kunna ange de områden som efter en samlad bedömning i ett nationellt perspektiv kan anses utgöra områden av riksintresse. Den antagna

havsplanens redovisning av områdena kan således innebära ändringar och preciseringar i förhållande till myndigheternas underlag.

Havsplanens redovisning av områden av riksintresse enligt 3 kap. är styrande för efterföljande prövning

Havsplanen får enligt utredningens förslag till stor del en vägledande funktion som liknar översiktsplanens. De bedömningar som de tillståndsprövande myndigheterna ska göra ska således grundas på havsplanens ställningstaganden och avvägningar mellan olika allmänna intressen. Av myndighetens beslut ska framgå hur den provade åtgärden eller verksamheten går att förena med havsplanen (se 5 § hushållningsförordningen och avsnitt 2.7).

Utredningen föreslår emellertid att havsplanens redovisning av områden av riksintresse i territorialhavet ska ges en styrande funktion för de myndigheter som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken. En havsplan ska ge uttömmande besked om vilka områden som i ett samlat nationellt perspektiv är av riksintresse. Dessa ställningstaganden bör inte utan vidare kunna ifrågasättas vid tillämpningen av havsplanen, varför ingen ny avgränsning ska göras, om områden av riksintresse har avgränsats i en havsplan. Bestämmelserna i 3 kap. 5–9 §§ andra styckena i miljöbalken ska således tillämpas vid efterföljande tillståndsbeslut och i rättsverkande planer enligt havsplanens redovisning. De myndigheter som ska svara för prövningen av ansökningar ska i princip vara bundna av planens avgränsning av områden av riksintresse och inte utan mycket starka skäl kunna göra en egen bedömning av denna. Däremot kan ett mer detaljerat underlag, t.ex. i form av värdebeskrivningar, som tas fram i samband med prövningen av enskilda ärenden, kunna leda till att områdesgränserna preciseras. Samhällsutvecklingen, t.ex. utvecklingen av nya tekniska metoder, kan även innebära att bedömningarna av områden av riksintresse kan ändras. I sådana fall bör prövningsmyndigheten kunna göra en ny bedömning av vilka områden som ska anses vara av riksintresse. Utredningen anser samtidigt att det är angeläget att en ny bedömning görs med Havs- och vattenmyndighetens medgivande, som ju har ansvaret för att följa upp havsplanens tillämpning.

Också havsplanens ställningstaganden till områden som anses vara av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska enligt

utredningens förslag vara styrande vid efterföljande tillämpning. Enligt bestämmelserna i 3 kap. 10 § ska företräde då ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelsen blir kanske främst aktuell vid motstående exploaterings- och bevarandeintressen i havet. Det är inte alltid möjligt att slutgiltigt avväga mellan motstående riksintressen i en översiktlig havsplan, utan avvägningen får i sådana fall göras vid efterföljande tillståndsprövning. När det är lämpligt och möjligt ska dock en sådan avvägning göras i havsplanen, som då styr prövningen enligt planens ställningstaganden. Det kan t.ex. handla om att ett havsområde som anses vara av riksintresse både för en farled och för naturvärden ska säkerställas för farleden, eller att fiskets intressen ska ges företräde framför utvinning av havets bottenlager.

Havsplanens styrande funktion för tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse ska enligt utredningens förslag regleras i 3 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse som lägger fast att havsplanens redovisning av riksintressen ska gälla. Utredningen föreslår dock att en ny prövning ska kunna göras om det finns särskilda skäl och Havs- och vattenmyndigheten medger det, se förslaget till 3 kap. 11 § miljöbalken.

Havsplanens närmare avgränsning av områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken ska vara styrande

Som konstaterats ovan berör bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken stora delar av Sveriges kustområden. Avgränsningen av dessa bygger på de översiktliga kartredovisningar som togs fram i den fysiska riksplaneringen under 1970-talet. Lagstiftaren förutsatte att de närmare skulle avgränsas i den kommunala översiktsplaneringen. I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 113) anges som utgångspunkt att kustområdenas gräns ut mot havet borde bestämmas inom en zon om en till tre nautiska mil utanför baslinjen. Denna bedömning byggde på underlaget i *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.* (Ds Bo 1984:3, s. 101) som konstaterade att kustområdenas avgränsning ut mot havet inte närmare hade behandlats i den fysiska riksplaneringen. Det ansågs dock givet att det område som faller innanför baslinjen (inre vatten) skulle omfattas av bestämmelserna. Vidare framhölls att riskerna för

motsättningar mellan olika anspråk, liksom det förhållandet att också verksamheter och anläggningar i vattenområdet kan motverka de bestämmelser som föreslås för områdena, innebar att det borde läggas fast hur långt ut från kusten som bestämmelserna skulle gälla. Ett lämpligt avstånd borde enligt promemorian bestämmas bl.a. utifrån bedömningar av hur störande olika verksamheter, som bedöms kunna bli aktuella, skulle bli för själva kustområdet. Gränsen ut mot havet borde därför anpassas efter de olika förutsättningar som gäller för skilda kust- och skärgårdsområden. I kartbilagan har gränser både en och tre nautiska mil utanför baslinjen markerats. I promemorian sägs:

Hur gränsen för olika områden bör bestämmas inom denna zon bör närmare övervägas av berörda kommuner, länsstyrelser och ämbetsverk i samband med den kommunala planeringen. Vid behov bör regeringen kunna ta ställning i frågan med utgångspunkt i syftet med bestämmelserna för de skilda områdena.

Som Boverket konstaterar (*Vad händer med kusten?*, Boverket 2006) har kommunerna i sin översiktsplanering i regel inte redovisat förslag till närmare avgränsning av de områden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. De beskriver oftast de geografiska hushållningsbestämmelserna kortfattat och översiktligt. Utredningen föreslår därför att de närmare gränserna för områdena i havet ska behandlas i havsplaneringsprocessen och redovisas i havsplanen.

Den antagna havsplanen kommer således att innebära ett ställningstagande till de närmare gränserna för områdena som inte ska kunna frångås vid efterföljande prövning. Utredningen föreslår därför att det i 4 kap. miljöbalken förs in en bestämmelse, som innebär att havsplanens redovisning av riksintressen ska gälla. Detta innebär att ingen ny avgränsning ska göras, om områdena har avgränsats i en havsplan. Det kan dock inte uteslutas att nytt underlag, t.ex. om värdebeskrivningar eller kommunala inventeringar, kan innebära att gränsen behöver frångås. Bestämmelserna ska därför ge möjligheten att göra en ny prövning om det finns särskilda skäl för det och Havs- och vattenmyndigheten medger det, se förslaget till 4 kap. 9 § miljöbalken.

Översyn av myndigheternas underlag om områden av riksintresse

En följd av utredningens förslag är att havsplanen kan innebära avvikelser och preciseringar i förhållande till myndigheternas underlag om områden av riksintresse. Inte minst eftersom myndigheternas underlag kan beröra även kustvattnen innanför havsplanområdet, är det angeläget att det ses över i förhållande till havsplanens ställningstaganden. Detta är angeläget för att inte orsaka oklarheter i förhållande till kommunernas översiktsplanering och att underlätta samordningen med denna. Utredningen föreslår att det i en ny 8 § hushållningsförordningen ska regleras att myndigheterna, när en havsplan har blivit gällande, snarast ska inleda arbetet med att se över underlagen för områden av riksintresse. Översynen ska genomföras enligt den ansvarsfördelning som anges i hushållningsförordningen. Av hushållningsförordningen följer att ansvariga myndigheter ska samråda med länsstyrelsen och Boverket. Utredningen utgår från att Havs- och vattenmyndigheten, i egenskap av ansvarig havsplanmyndighet, medverkar i översynen.

Boverket har påpekat problemen med tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse. I en särskild skrivelse till regeringen den 20 december 2006 gjordes en genomgång av bestämmelserna om riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken. I Boverkets årsredovisning 2006 (s. 48–49) finns en sammanfattande problembeskrivning med slutsatser. Boverket betonar att bestämmelserna om riksintresse fyller en viktig funktion för att angelägna statliga intressen ska få genomslag i kommunernas fysiska planering, men att problemen är av sådan karaktär och omfattning att det behövs en samlad översyn av bestämmelserna så att mandat, ansvar och processer tydligt slås fast.

Frågan har därefter hanterats genom ett uppdrag till Miljöprocessutredningen som lämnade ett betänkande med bland annat förslag om riksintressen (SOU 2009:45). Betänkandet har remissbehandlats, men några åtgärder har ännu inte vidtagits.

Myndigheternas ansvar för uppsikt ska följa nuvarande ansvarsfördelning

Utredningen bedömer att havsplaneringen kan och bör bedrivas inom ramen för den ansvarsfördelning som anges i hushållningsförordningen. Det gäller såväl myndigheternas ansvar att lämna

uppgifter om de områden som bedöms vara av riksintresse, som ansvaret för uppsikt. Förordningen innebär bl.a. att myndigheterna var och en inom sitt verksamhetsområde har uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark och vatten. Länsstyrelsen har ansvar för uppsikten inom länet.

Utredningens förslag innebär således ingen förändring av denna ansvarsfördelning. Havs- och vattenmyndigheten har enligt utredningens förslag ansvar att följa utvecklingen i det område som omfattas av havsplanen (4 kap. 1 § i förslaget till havsplaneringslag). Detta ansvar innebär framför allt att följa hur havsplanen tillämpas i kommunernas planering enligt plan- och bygglagen och tillståndsprövning enligt de lagar som är knutna till 3 och 4 kap. miljöbalken. Uppföljningsansvaret anknyter därigenom till det uppsiktsansvar som länsstyrelsen och berörda myndigheter har enligt hushållningsförordningen. Utredningen föreslår att det i 1 § hushållningsförordningen förs in en hänvisning till havsplaneringslagens bestämmelser om Havs- och vattenmyndighetens uppföljningsansvar.

3.5 Överprövning av beslut om planer

Utredningen bedömer att det behövs bestämmelser om hur beslut om planer ska kunna överprövas. Det gäller dels rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan, dels möjligheten att överklaga Havs- och vattenmyndighetens beslut att ändra i planen.

3.5.1 Rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan

Utredningens bedömning och förslag: Det kan inte uteslutas att regeringens beslut om en havsplan enligt havsplaneringslagen i undantagsfall kan komma att innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter, i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen. Regeringsrätten får i det

enskilda fallet pröva om en enskild har rätt att ansöka om rättsprövning.

De miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ska få ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan.

Allmänt om rättsprövning

Det regelverk som finns för domstolsprövning av regeringens beslut är lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). En ansökan om rättsprövning prövas av Regeringsrätten (3 § rättsprövningslagen).

Enligt 7 § rättsprövningslagen ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som den sökande har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69, s. 23–25 och 234).

Regeringens beslut gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla (5 § rättsprövningslagen).

Kan enskilda ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan?

En havsplan avser området från en nautisk mil utanför baslinjen. Det finns således inga enskilda fastighetsägare inom eller i direkt anslutning till planområdet och därmed inte heller några enskilda rättigheter knutna till fastighetsinnehav att ta hänsyn till. Den största sakägarkretsen i förhållande till en detaljplan – ägare till en fastighet som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till

detta – kommer alltså inte att få någon motsvarighet i havsplaneringen.

En havsplan riktar sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ, men inte till enskilda (2 kap. 3 § första stycket förslaget till havsplaneringslag). Enskilda får inte några rättigheter eller skyldigheter genom planen. Planen kommer däremot att få indirekta effekter för enskilda. Vid tillståndsprovningen enligt miljöbalken eller en sektorslag är havsplanen en viktig utgångspunkt för den prövande myndigheten. Störst effekt har bestämmelser enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen, dvs. rättsverkande bestämmelser om att ett havsområde inte får användas för viss verksamhet eller åtgärd. Sådana bestämmelser är, enligt bestämmelser i miljöbalken och sektorslagar, bindande för den prövande myndigheten. En enskild som söker om tillstånd att bedriva en verksamhet inom ett havsområde som enligt havsplanen inte får användas för sådan verksamhet, kommer att få avslag på sin tillståndsansökan om det inte är fråga om en mindre avvikelse från bestämmelserna som inte motverkar bestämmelsernas syfte. Ett sådant avslagsbeslut som fattas av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen enligt miljöbalken, kan i vanlig ordning överklagas. Är det i stället regeringen som fattar beslut enligt en sektorslag, kan beslutet rättsprövas enligt 1 § rättsprövningslagen (se t.ex. Regeringsrättens avgörande i mål nr 3771–3772-09⁵). Den överprövande myndigheten kan dock inte pröva mer än vad som omfattas av det beslut som ska prövas. Den enskilde kommer därför inte genom överklagande av tillståndsbeslutet att kunna få en prövning av de bindande bestämmelserna i havsplanen.

Havsplanens avgränsningar och avvägningar av riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken kommer också att begränsa utrymmet för bedömningar vid en tillståndsprovning och därmed också överprövningen av tillståndsbeslutet.

De indirekta effekter för enskilda som beskrivs ovan gäller främst den som avser att söka tillstånd till verksamhet i havet. Även en ägare till en fastighet som omfattar strandnära vatten kan dock komma att beröras indirekt av ett beslut att anta en havsplan. Om planen t.ex. anger att ett område är av riksintresse för såväl anläggningar för energiproduktion som för naturvården och anger att det förstnämnda riksintresset ska ges företräde, kan havsplanens

⁵ Målet gäller en ansökan om tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln. Regeringsrätten prövade med hänvisning till artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om beslutet var oproportionerligt.

avvägning vara bindande vid efterföljande tillståndsprövning (se förslaget till 3 kap. 11 § miljöbalken). Detta innebär att fastighetsägarens möjligheter begränsas att angripa ett senare beslut om tillstånd till en vindkraftspark med argumentet att verksamheten påtagligt kan skada riksintresset naturvård. Styrkan av de indirekta effekterna begränsas dock av det relativt stora avståndet från fastigheten (och eventuellt område med enskild fiskerätt) till havsplaneområdet.

Enligt 1 § rättsprövningslagen får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Europadomstolen har ansett att artikel 6.1 är tillämplig på förfaranden som rör rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet eller att få myndighetstillstånd av betydelse för att bedriva sådan verksamhet. I praxis har också närboendes civila rättigheter ansetts vara i fara vid tillståndsprövning angående avfallsanläggning och tillstånd till bebyggelse (Danelius, s. 139 och 140).

De indirekta effekter för enskilda som beskrivs ovan rör således frågor som kan bedömas som civila rättigheter. Det är dock svårt att avgöra om effekterna är alltför avlägsna och indirekta för att beslutet att anta en plan ska anses innefatta en prövning av den enskildes civila rättigheter. Det är således inte möjligt att ge ett generellt svar på den frågan eftersom det kommer att variera hur stor betydelse havsplanen får för enskilda. En havsplan som för området närmast kustvattnen endast innehåller vägledande bestämmelser och inte avväger olika riksintressen mot varandra, kan knappast anses ha tillräckligt stark effekt för ägaren till den närmaste fastigheten, för att dennes civila rättigheter ska anses hotade. I andra fall, dvs. då havsplanen tydligt väger motstående riksintressen mot varandra eller innehåller bindande bestämmelser för ett område, kan bedömningen vara svårare att göra. En enskild som bedriver verksamhet i havet med ett tillfälligt tillstånd, kan påverkas betydligt av en havsplan som genom bindande bestämmelser anger att det aktuella området inte ska få användas för den aktuella typen av verksamhet. Det innebär att nytt tillstånd inte kan påräknas.

Enligt utredningens bedömning kan det inte uteslutas att de indirekta effekterna för en enskild i något fall kan anses vara så betydande att denne har rätt att ansöka om rättsprövning. Frågan får i de enskilda fallen prövas av Regeringsrätten.

Miljöorganisationer ska få ansöka om rättsprövning av regeringens beslut

Enligt Århuskonventionens artikel 9.2 ska vissa miljöorganisationer ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ har som inrättats genom lag. De miljöorganisationer som ska ges talerätt enligt konventionen är icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt. De beslut som ska kunna prövas gäller tillstånd för vissa större verksamheter.

I svensk rätt har miljöorganisationernas rätt till domstolsprövning av tillståndsbeslut av regeringen tillgodosetts inom ramen för rättsprövningssystemet. En miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får enligt 2 § rättsprövningslagen ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Det innebär att miljöorganisationer kan ansöka om rättsprövning av bl.a. beslut om tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och naturgaslagen (2005:403).

Århuskonventionen innehåller även bestämmelser om planer och program, men ställer inte krav på domstolsprövning av beslut om sådana. Konventionen kräver alltså inte att miljöorganisationer ska få ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan. Det finns däremot inget som hindrar att svensk rätt går längre än vad konventionen fordrar och ger miljöorganisationer rätt till domstolsprövning även av andra beslut än tillståndsbeslut (jfr 13 kap. 13 § nya PBL om beslut om detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd).

En havsplan kommer att få stor betydelse för utvecklingen av havsmiljön. Det är därför viktigt att planen får en så allsidig prövning som möjligt. Miljöorganisationer bör därför enligt utredningens bedömning ges rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan. Det innebär, vid sidan av samråds- och granskningsförfarandet, en ytterligare kvalitetsgaranti. Ett av Århuskonventionens mål är att ge miljöorganisationer omfattande tillgång till rättslig prövning; förslaget bidrar därför också på ett positivt sätt till ett förbättrat genomförande av konventionen (jfr prop. 2008/09:119 s. 81–83).

Förslaget föranleder en ändring av 2 § rättsprövningslagen.

3.5.2 Överklagande av Havs- och vattenmyndighetens beslut

Utredningens bedömning och förslag: Havs- och vattenmyndighetens beslut att ändra en havsplan ska få överklagas hos regeringen.

I havsplaneringslagen ska införas bestämmelser om att besluten får överklagas av sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken samt berörda kommuner och regionplaneorgan. Detsamma gäller en riksintressemyndighet och Transportstyrelsen om myndighetens verksamhetsområde påverkas.

Enskilda kommer sannolikt inte att beröras av Havs- och vattenmyndighetens beslut på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga beslutet. Regeringen får i det enskilda fallet pröva om en enskild har rätt att överklaga myndighetens beslut.

Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande i 23–25 §§ ska tillämpas. Tiden för överklagande ska dock räknas från den dag då beslutet tillkännages på Havs- och vattenmyndighetens webbplats.

Beslut som ska få överklagas

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt utredningens förslag få besluta om vissa ändringar av en havsplan (se avsnitt 3.1.4 och 3 kap. 12 § andra stycket havsplaneringslagen). Även i de fall myndigheten beslutar bör det vara möjligt att få till stånd en prövning av regeringen. Myndighetens beslut att ändra en havsplan ska därför få överklagas hos regeringen.

Havs- och vattenmyndigheten kommer även att fatta andra beslut under havsplanearbetet, t.ex. beslut om ett program enligt 3 kap. 3 § och beslut vid prövning av om det behövs en ny havsplan enligt 4 kap. 2 §. Sådana beslut ska inte få överklagas. Det kan diskuteras om en särskild reglering behövs, eftersom besluten sannolikt saknar sådana fristående effekter som enligt praxis krävs för överklagbarhet. För att det inte ska uppstå några tveksamheter i detta avseende, föreslås ett uttryckligt överklagandeförbud för andra beslut av myndigheten än beslut att ändra en plan.

Rätten att överklaga

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) har den som beslutet angår rätt att överklaga beslutet om det har gått honom emot. Som konstaterats i föregående avsnitt innebär ett beslut om havsplan bara indirekta effekter för *enskilda*, men att det inte kan uteslutas fall då en enskild har rätt att begära rättsprövning. Havs- och vattenmyndighetens beslut om en havsplan får bara avse ändringar av en plan som inte innebär en ny avvägning mellan allmänna intressen och inte heller har principiell betydelse. Det innebär att myndighetens beslut kommer att påverka enskilda i än mindre utsträckning än regeringens. Det bör därför inte finnas några enskilda sakägare i förhållande till Havs- och vattenmyndighetens beslut att ändra en havsplan. Om en enskild anser sig ha rätt att överklaga myndighetens beslut, finns det emellertid inget som hindrar ett överklagande. Regeringen får då pröva om den klagande berörs av beslutet på det sätt som krävs för att få överklaga enligt 22 § förvaltningslagen. Om regeringen bedömer att så inte är fallet ska den avvisa överklagandet.

Utredningen föreslår i föregående avsnitt att *miljöorganisationer* ska få begära rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan. I konsekvens härmed bör miljöorganisationer även få rätt att överklaga Havs- och vattenmyndighetens beslut att ändra en havsplan.

Myndighetens beslut att ändra en havsplan ska också få överklagas av *berörda kommuner och regionplaneorgan samt särskilt berörda statliga myndigheter*. De statliga myndigheter som utredningen anser ska få överklaga är Boverket och övriga riksintressemyndigheter (dvs. de myndigheter som ska lämna uppgifter enligt 2 § hushållningsförordningen) samt Transportstyrelsen. Skälen för att ge riksintressemyndigheterna rätt att överklaga är att de i olika avseenden har uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Transportstyrelsen svarar bl.a. för internationella trafikregleringsåtgärder för sjöfarten. Internationell samordning har stor betydelse för havsplaneringen varför det finns skäl att ge styrelsen rätt att överklaga beslut som rör dess verksamhetsområde.

Bestämmelser om hur beslut överklagas

Bestämmelser om hur beslut överklagas finns i 23–25 §§ förvaltningslagen. Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den klagande fick del av beslutet. Om det inte finns avvikande regler i annan författning tillämpas bestämmelserna även vid överklagande hos regeringen (3 § förvaltningslagen). För det allmännas företrädare finns i 23 § andra stycket en specialregel enligt vilken överklagandetiden räknas från den dag då beslutet meddelas. Denna bestämmelse gäller dock bara överklagande till förvaltningsdomstol.

Med ett undantag är det enligt utredningens bedömning lämpligt att förvaltningslagens bestämmelser om hur beslut överklagas tillämpas vid överklagande av Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan. Undantaget gäller utgångspunkten för beräkning av klagotid. Som ovan konstaterats bör det inte finnas några enskilda sakägare i förhållande till myndighetens beslut att ändra en havsplan. De som har talerätt är berörda kommuner och regionplaneorgan, särskilt berörda statliga myndigheter och miljöorganisationer. Enligt utredningens mening är det inte motiverat att ställa krav på delgivning till dem. På motsvarande sätt som gäller för det allmännas överklagande till förvaltningsdomstol, bör i stället överklagandetiden räknas från en gemensam tidpunkt.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats bör enligt utredningens bedömning användas för att förmedla information under hela planeringsprocessen. Beslut om att anta, ändra eller upphäva en havsplan ska enligt utredningens förslag tillkännages genom att publiceras på webbplatsen (se 3 kap. 12 § tredje stycket i lagförslaget). Enligt utredningens mening är det lämpligt att den dag när förslaget tillkännages får utgöra utgångspunkten för överklagandetiden.

Byggprocessutredningen föreslog en liknande ordning för beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser liksom för beslut om lov och förhandsbesked (SOU 2008:68 s. 188 och 189). I förarbetena till den nya plan- och bygglagen bedömdes förslaget om internetpublicering som intressant ”eftersom det skulle snabba upp processen och göra den mer transparent och lättillgänglig”. Förslaget avvisades dock främst

med hänvisning till att förslaget var begränsat till plan- och bygglagen och att det är olämpligt med olika processuella förfaranden inom olika delar av den kommunala verksamheten (prop. 2009/10:170, del 1, s. 239 och 296).

Beslut om en havsplan skiljer sig från andra myndighetsbeslut. Det finns därför ingen anledning att avstå från en effektiv reglering med argumentet att motsvarande inte gäller för andra beslut av statliga myndigheter. I sammanhanget kan också nämnas att myndigheters webbplats har fått en allt större betydelse i författningar (se t.ex. 3 kap. 1 § lagen [2008:962] om valfrihetssystem och 5 kap. 9 d § förordningen [2007:481] om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder).

3.6 Länsstyrelsens roll i havsplaneringen

Utredningens bedömning och förslag: De 14 länsstyrelserna längs kusten bör medverka aktivt i planeringsprocessen i det havsplaneområde som berör dem. De ska bistå Havs- och vattenmyndigheten med att leda och samordna planeringsprocessen regionalt.

Länsstyrelserna ska samarbeta inom havsplaneområdet. En av länsstyrelserna inom planområdet ska samordna arbetet.

Länsstyrelsen ges även i uppgift att verka för att den kommunala planeringen av kust och hav samordnas med havsplanen.

Länsstyrelsen ska enligt instruktionen ”utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser”. Länsstyrelsen har vidare enligt plan- och bygglagen ansvaret att ta till vara och samordna statens intressen i länet och att medverka i planeringsprocessen. Detta sammantaget med länsstyrelsernas roll inom miljö- och vattenområdena enligt miljöbalken och hushållningsförordningen samt i tillämpningen av EU:s vattendirektiv, talar för en aktiv roll i havsplaneringen. Genom sitt tvärspektoriella uppdrag, besitter länsstyrelsen också kompetens inom andra områden som är av betydelse för havsplaneringen, som kulturarv och fiske, liksom om tvärspektoriella arbetsmetoder. Alla dessa kompetensområden behövs i arbetet med

havsplanerna. Genom att dra nytta av dem undviks kompetensbrist när havsplanering ska införas och att dubbla kompetenser byggs upp över tiden.

Länsstyrelserna ansvarar för det regionala vattenförvaltningsarbetet som följer avrinningsområdesgränser i stället för administrativa gränser. Landet är indelat i fem vattendistrikt där en länsstyrelse är utsedd till vattenmyndighet för att samordna arbetet inom distriktet. Vattenmyndigheten inom respektive vattendistrikt ansvarar bland annat för att, i enlighet med ramdirektivet för vatten, ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram med syfte att uppnå god vattenstatus. Utredningen föreslår att den statliga havsplaneringen ska bygga på samma vatten- och havsområdesindelning, för att utnyttja samordningsmöjligheter med vattenförvaltningen.

En regionalt organiserad planeringsprocess

Att havsplaneringen organiseras regionalt, är en förutsättning för att den ska kunna bedrivas samtidigt inom de tre planområdena. Likaså är det nödvändigt för att processen ska komma igång så snart regelverket finns på plats. Att låta havsplaneringen följa strukturen för arbetet med vattendirektivet, bör underlätta inte minst när planeringsprocessen ska påbörjas.

Utredningen anser att länsstyrelsen i havsplaneringsprocessen bör ges liknande uppgifter på regional nivå inom havsplaneringen, som den redan har inom en rad andra sakområden av vilka flera berörs av havsplaneringen. Det är också i enlighet med regeringens förvaltningspolitiska riktlinjer. I regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175) görs bedömningen att principen om den samordnade länsförvaltningen ska ligga fast. Principen innebär att statlig sektorspolitik samordnas på regional nivå, att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna (se även prop. 2001/02:7). Samordningen underlättas enligt regeringen av att det inom länsstyrelserna bedrivs verksamhet inom ett tjugotal sektorer. Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 1, s. 48) att länsstyrelserna erbjuder en unik möjlighet till statlig samverkan och samordning på regional nivå.

Utredningen föreslår, mot bakgrund av länsstyrelsens tvärsektoriella uppdrag och relevanta kompetenser för havsplanering, att de 14 länsstyrelserna längs kusten (kustlänsstyrelserna) ska ges i uppgift att medverka aktivt i planeringsprocessen i sina respektive havsområden, genom att bistå Havs- och vattenmyndigheten (3 kap. 1 § i lagförslaget). Länsstyrelsen ska delta i arbetet med att ta fram nulägesbeskrivning och programdokument samt medverka i planeringsprocessen och samrådet för planområdet. En aktiv medverkan från länsstyrelserna underlättar att havsplaneringen samordnas med vattenförvaltningen och att sambanden med den kommunala översiktsplaneringen kan utvecklas. De nya uppgifterna föreslås också föras in i särskilda bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen (2007:825).

Kustlänsstyrelserna ska samarbeta inom havsplaneområdet. För vart och ett av de tre planområdena föreslår utredningen att en länsstyrelse som också är vattenmyndighet ska samordna länsstyrelsernas arbete (3 § i förordningsförslaget). I Västerhavet berörs endast ett vattendistrikt, varför Länsstyrelsen i Västra Götalands län är given. I Östersjön finns två vattenmyndigheter, men den som samtidigt är kustlänsstyrelse, nämligen Länsstyrelsen i Kalmar län, bör väljas. I Bottniska viken utgör länsstyrelserna i Västernorrland och Norrbotten vattenmyndighet. Utredningen föreslår att Länsstyrelsen i Västernorrland ska väljas som samordnare, då den är något mer centralt placerad geografiskt.

En grundläggande uppgift är att bidra med regionala planeringsunderlag

Länsstyrelserna har enligt såväl plan- och bygglagen som miljöbalken i uppdrag att bistå med regionala planeringsunderlag och bör ges motsvarande uppgift i havsplaneringen. De ska enligt utredningens förslag sammanställa och analysera befintliga kommunala planer, program och planeringsunderlag av betydelse för havsplanering. Länsstyrelsen ska också bistå Havs- och vattenmyndigheten med sektorsmyndigheternas underlag om områden som bedöms vara av riksintresse i territorialhavet. Riksintressemyndigheterna ska redan rapportera dessa till länsstyrelsen, varför riksintressena också bör ingå i det regionala planeringsunderlaget.

Utredningen konstaterar att det i dag finns ett begränsat regionalt och lokalt underlag i området en nautisk mil utanför baslinjen. Länsstyrelserna kommer att kunna bistå Havs- och

vattenmyndigheten genom att utifrån ett regionalt perspektiv identifiera kunskapsluckor samt att samordna arbetet med underlag på regional nivå, framför allt som grund för myndighetens beställning av kompletterande underlag. Utredningen vill i sammanhanget påpeka att arbetet med att ta fram planeringsunderlag om bottengeologi, fornlämningar, miljöfarliga deponier, vattendata och havets biologi kräver omfattande specialistinsatser och därmed särskilda resurser.

Planeringsarbetet på regional nivå

Vi ser framför oss att tre regionala planeringsgrupper, som består av företrädare för kustlänsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten, tar fram planerna för området och arbetar med samrådet regionalt. Grupperna leds av myndigheten, medan länsstyrelsernas arbete samordnas av en länsstyrelse i respektive havsplaneområde.

Varje länsstyrelse svarar för att underlätta samrådet med kommunerna och att dialogen åt båda håll är levande och öppen. Utöver uppgiften att sammanställa och förmedla information och underlag om riksintressen, kommunala planer och planeringsunderlag samt regionala planeringsförutsättningar, kan länsstyrelsen underlätta samrådet med – och att inhämta kompletterande underlag och synpunkter från – kommuner, näringar och intresseorganisationer. Detta kan innebära att sammanställa underlag i form av planer och program, men också att organisera och bidra till att förankra planeringsarbetet i olika skeden. Arbetet i detta avseende påminner således om arbetet i vattenråden, som har utnyttjats för att förankra förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen enligt vattendirektivet. Särskilt angeläget är att den nulägesbild som formas finner bred acceptans hos aktörerna på regional nivå.

Ytterligare en uppgift för alla kustlänsstyrelser kommer att vara att aktivt verka för att kommunerna samarbetar sinsemellan i planeringen av kust och hav enligt plan- och bygglagen. Om det visar sig behövas, kan de erbjuda en arena för detta.

När beslut har fattats om den fysiska planen för ett havsområde, är det länsstyrelsens uppgift att ha uppsikt över att det egna länets kommuner på lämpligt sätt tar hänsyn till havsplanens syften i sin

planering enligt plan- och bygglagen. Dessa frågor behandlas i kapitel 4.

Tillämpning, uppföljning och uppdatering

Länsstyrelserna ska, i likhet med övriga myndigheter, tillämpa den beslutade planen vid prövning och tillsyn, liksom i andra relevanta förvaltningsbeslut. Vidare ska länsstyrelsen bistå Havs- och vattenmyndigheten med uppföljning och uppdatering inom havsplaneområdet. En särskilt viktig uppgift blir att sammanställa erfarenheter av tillämpningen i den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen, som underlag för myndighetens bedömning av havsplanens genomslag och behovet av att ändra i planen, eller att ta fram en ny.

3.7 Aktörerna i processen – ansvarsfördelning

Utredningens bedömning och förslag: En rad statliga myndigheter berörs av havsplaneringen. I instruktionerna för riksintrassemyndigheterna och ett antal andra berörda myndigheter ska anges att de i förekommande fall ska lämna underlag för och medverka i planeringen.

Utbildningsinsatser bör genomföras för berörda myndigheter.

En rad andra aktörer ska ges möjlighet att delta i processen, såväl berörda myndigheter i grannländerna, som kommunerna och andra kommunala organ, allmänheten samt miljö- och intresseorganisationer.

I detta avsnitt redogörs för hur ansvaret ska fördelas mellan de olika aktörerna, inte minst statliga sektorsmyndigheter och regeringen, som en sammanfattning av den föreslagna uppgifts- och ansvarsfördelningen. I de sex planeringsskedena ovan beskrivs deras uppgifter steg för steg i arbetet, medan detta avsnitt beskriver arbetet ”sektorsvis” för de olika myndighetskategorierna. Föreslagna uppgifter för länsstyrelsen behandlas dock i föregående avsnitt.

Vilken roll grannländernas myndigheter förutses spela beskrivs också sammanhållet, liksom hur andra kommunala aktörer än

primärkommunerna och civilsamhället (organisationer och enskilda) görs delaktiga i processen.

Utredningen bedömer det som särskilt viktigt att kommunerna tillförsäkras inflytande och ges möjligheten till att delta aktivt i planeringsprocessen, samtidigt som den kommunala planeringen som sagt påverkas. Deras föreslagna roll i havsplaneringen behandlas i kapitel 4.

Nya uppgifter för myndigheterna samt utbildningsinsatser

Utredningen föreslår ändringar i regeringens instruktioner till myndigheterna, så att deras uppgifter i havsplaneringen framgår tydligt. Man kan säga att tre "nivåer" införs: Länsstyrelserna ska bistå i arbetet. De sektorsmyndigheter som har hushållnings- eller planeringsansvar och särskilt ansvar att bidra med underlag (riksintressemyndigheter) ska, liksom några få övriga myndigheter, lämna underlag och medverka i planeringen. Övriga berörda myndigheter förutsätts delta i arbetet i den mån som deras verksamhet ger anledning till det.

Utredningen om inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö (dir. 2010:68, 2010:100) har regeringens uppdrag att lämna förslag till instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Vi lämnar därför inget sådant förslag.

Utredningen vill framhålla behovet av olika former av utbildningsinsatser för berörda myndigheter i samband med att havsplaneringen införs. Sådana insatser skulle kunna genomföras dels av en särskild utredning, dels av Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med länsstyrelsen. Utredningen berör även i avsnitt 4.7 behovet av insatser för kommunerna.

Grannländerna

De myndigheter i grannländerna som ansvarar för havsplanering (eller liknande) ska bjudas in att på lämpligt sätt delta i planeringsprocessens olika steg. De förutses få möjligheten att lämna underlag för planeringen när processen inleds, såsom egna planer för havsområden som angränsar till svenska, eller kunskapsunderlag som man har tagit fram för dessa områden. När programdokumentet är färdigt, ska de få lämna synpunkter inför

själva planeringen. De ska sedan få delta i samråden om havsplanerna. Grannländerna ska beredas tillfälle att slutligen yttra sig inför regeringens beslut att anta havsplanen (granskningskedet). När regeringen har fattat sitt beslut ska de informeras om de antagna planerna. Det kommer således uppstå behov av översättningar i flera steg i arbetet.

Regeringen

I början av processen ska regeringen ha möjlighet att ta ställning till inriktningen av havsplaneringen och föreslagna mål. Det uppnås genom att programdokumentet lämnas till regeringen, så att den kan göra de ställningstaganden som den anser lämpligt. När planprocessen sedan är genomförd, antar regeringen en havsplan för varje havsområde. Den fastställer också de ändringar, bl.a. de fördjupade havsplaner för delområden och de tematiska tillägg, som inte ska beslutas av Havs- och vattenmyndigheten. Beslut om ändringar (bl.a. fördjupningar och tillägg) som myndigheten fattar, ska kunna överklagas till regeringen. Regeringen kan vidare i behövlig mån besluta om instruktioner och regeringsuppdrag till myndigheterna i anslutning till planeringsprocessen och tillämpningen.

Havs- och vattenmyndigheten

Myndigheten leder och samordnar planeringsprocessen, inte minst samråd och förankring. I det ingår regeringens uppdrag att samråda med grannländernas myndigheter i planeringsprocessen. Den ansvarar övergripande för att planeringsunderlag, nulägesbeskrivning och konsekvensbedömningar tas fram samt att dessa samlas i ett programdokument. Den överlämnar förslag till havsplan och vid behov förslag till ändrad plan till regeringen, tillsammans med samrådsredogörelsen. Myndigheten beslutar om ändringar av havsplaner, bland annat fördjupningar och tematiska tillägg om besluten inte innebär nya avvägningar eller har principiell betydelse. Besluten kan överklagas hos regeringen. Havs- och vattenmyndigheten tar vid behov fram råd och riktlinjer om tillämpningen. Slutligen ska myndigheten bevaka att planerna är aktuella och uppdatera dem löpande samt följa upp tillämpningen

av planerna. Det ska utmynna i regelbundna bedömningar om planerna behöver ersättas med nya, som också ska ge underlag till regeringen för eventuella nya ställningstaganden under varje mandatperiod.

Riksintressemyndigheterna

Riksintressemyndigheternas nuvarande verksamhet som berör havet beskrivs i avsnitt 6.4.1. Dessa myndigheter tillhandahåller planeringsunderlag som de tar fram inom sina respektive sektorer inom ramen för sitt sektorsansvar och särskilda hushållningsuppdrag. I princip är det en befintlig uppgift. Myndigheterna ska liksom i dag anmäla anspråk på områden av riksintresse i territorialhavet samt ta fram underlag för allmänna intressen i hela havsområdet. Enligt utredningens förslag ska de inte längre utpeka områden av riksintresse i den ekonomiska zonen.

Riksintressemyndigheterna ska medverka när nulägesbeskrivningarna och programdokumenten tas fram och i själva planeringsarbetet. När planeringsskedet är klart, tar myndigheterna ställning till föreslagen havsplan och yttrar sig inför regeringens prövning.

Myndigheterna tillämpar också planen i sin verksamhet, vid tillståndsprövning och förvaltningsbeslut. De medverkar i uppföljningen och uppdateringen av planerna, liksom i underlag för att eventuellt ompröva planerna.

Boverket får en särskild roll som förvaltningsmyndighet för fysisk planering, genom att via vägledning och tillsyn verka för att planeringen enligt plan- och bygglagen samordnas med havsplaneringen. Boverket kan här framför allt bidra genom att utveckla arbetsätt och samordningsmöjligheter. Vidare ska Boverket samordna och vägleda övriga riksintressemyndigheter, när de ska se över underlaget om områden av riksintresse i havsområdena utifrån den av regeringen beslutade planen. Verket har också en roll att spela i vägledning och metodutveckling för kommunerna, liksom i att följa upp hur myndigheterna och kommunerna tillämpar planerna.

Övriga berörda centrala myndigheter

Flera andra centrala förvaltningsmyndigheter än dem som pekas ut i hushållningsförordningen, kommer att få uppgifter både i planeringsprocessen och vid tillämpningen av planen. Deras uppdrag berörs på olika sätt och deras verksamheter är av olika karaktär. Vissa har planeringsuppgifter, utan att vara utpekade i hushållningsförordningen. Exempelvis har Sjöfartsverket det operativa ansvaret för sjöfartsleder och Svenska kraftnät planerar ledningsdragningar i havet. Transportstyrelsen har uppgifter som påverkar hur sjöfartsleder dras i havet. Några myndigheter har stor betydelse för kunskapsinhämtningen. Andra berörs i mer begränsad omfattning. Därför kommer de övriga berörda myndigheternas engagemang i processen att variera i omfattning. Utredningen har identifierat en rad berörda myndigheter som beskrivs i avsnitt 6.4.2.

De berörda centrala myndigheternas roller kan således variera beroende på myndighet. I tillämpliga fall tillhandahåller de planeringsunderlag och medverkar i planeringen, eller deltar i arbetet vid behov. Myndigheterna tar också ställning till föreslagen havsplan i samråd och granskning. Liksom riksintressemyndigheterna ska de tillämpa planen i verksamheten, i förekommande fall (tillståndsprovning och förvaltningsbeslut).

Övriga kommunala organ

Utöver primärkommunerna kan regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan samt andra kommunala organ ha intresse att delta i processen. Det kan också finnas kommunalförbund som berörs av havsplaneringen.

Även om det vanligtvis inte finns någon regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen i Sverige, tas för alla län fram såväl länsplaner för transportinfrastrukturen, som regionala utvecklings- eller tillväxtplaner. Den regionala nivån är organiserad på olika sätt i länen; i flertalet har antingen landstingen (i Skåne, Hallands, Gotlands och Västra Götalands län, de s.k. regionala självstyrelseorganen) eller regionala samverkansorgan fått ansvaret för infrastrukturplaneringen i länet och regional utveckling, men i fem län är det fortfarande länsstyrelsen som har dessa uppgifter.

Landstingen, de regionala självstyrelse- och samverkansorganen, liksom andra kommunala organ (t.ex. kommunalförbund) bör ges möjlighet att medverka i den statliga planeringsprocessen i havsområdet. De ska beredas tillfälle att ta ställning till föreslagen havsplan för respektive havsområde och att yttra sig över planen. Vid behov förutsätts de utveckla den regionala planeringen av kust och hav, främst med avseende på infrastruktur samt regional utveckling och tillväxt, med hänsyn till havsplanen. Det förtjänar att påpekas att den regionala planering som de regionala självstyrelse- och samverkansorganen bedriver i dag inte är fysisk planering.

Regionplaneorgan som regeringen utser enligt plan- och bygglagen bedriver däremot fysisk planering. Sådana organ har hittills endast utsetts i Stockholms län och i Göteborgsregionen. De bör yttra sig över havsplanen och ska vara skyldiga att ta hänsyn till den i sin planering. Självfallet bör de ges möjlighet att delta i planeringsprocessen.

Miljö- och intresseorganisationer samt allmänheten

Som framgår av bl.a. avsnitt 3.2 bedömer utredningen att det är av grundläggande betydelse att civilsamhället i olika former är delaktigt i planeringsprocessen. Organisationer och allmänheten ska få möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på såväl programdokumenten som förslagen till havsplaner. De ska också få tillträde till processen under arbetets gång.

Utredningen bedömer, som vi redovisar i beskrivningen av planeringsprocessen (avsnitt 3.1) ovan, att flera olika samrådsvägar bör utnyttjas. Samrådet ska vara en öppen och fortlöpande process. Det bör organiseras regionalt för varje havsplaneområde. De tänkta regionala planeringsgrupperna bör hålla samrådstillfällen under pågående planeringsarbete för alla organisationer och enskilda som vill delta. I slutet av processen kan större konferenser ordnas. Såväl länsstyrelsen som kommunen bör på lämpligt sätt bidra till att kanaler byggs upp eller befintliga vägar utnyttjas för samrådet. Utredningen vill dock inte ange i detalj hur samrådet ska gå till, utan detta bör utvecklas av Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen i samverkan med övriga berörda.

Miljöorganisationer föreslås också få talerätt i domstol, vad avser beslut om planer, se avsnitt 3.5 om överprövning.

4 Havsplaneringen och kommunal planering enligt plan- och bygglagen

Utredningens förslag utgår från att kommunernas översiktsplanering även fortsättningsvis ska omfatta hela territoriet, dvs. ända ut till den ekonomiska zonen. Detta innebär att havsplanen i den del som rör territorialhavet kommer att kunna överlappa med den kommunala översiktsplanen. Utredningens bedömning är att den statliga havsplaneringen, som ska bedrivas i samråd med berörda kommuner, kommer att underlätta och stimulera till kommunal planering för kust- och havsområdena. En sammanhängande och samordnad planering av hela havet förutsätter emellertid att den statliga planeringen bedrivs med hänsyn till kommunernas planer, liksom att kommunernas planering och beslut samordnas med havsplanen. De ömsesidiga sambanden behöver säkerställas genom tydliga regler i såväl havsplaneringslagen som plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL).

4.1 Lagreglering i havsplaneringslagen och i plan- och bygglagen

Utredningens förslag: Sambanden mellan den statliga havsplaneringen och kommunernas fysiska planering ska tydliggöras genom ömsesidiga hänvisningar i havsplaneringslagen och i plan- och bygglagen.

Utredningens förslag innebär att det för samma havsområde innanför territorialgränsen kommer att finnas såväl en statlig havsplan som en kommunal översiktsplan. Utredningen föreslår att

sambanden mellan de olika planeringsformerna säkerställs genom regler såväl i havsplaneringslagen som i plan- och bygglagen. Genom en upplysning om att det finns bestämmelser om planering av det svenska territorialhavet i den andra lagen, görs tydligt att territorialhavet kan bli föremål för beslut enligt båda lagarna.

Syftet är att uppnå en sammanhängande och ekosystembaserad planering av havet. Hur planeringsprocesserna ska anpassas och de olika planformerna samordnas regleras i respektive lagstiftning. På vilket sätt som utredningen föreslår att det ska uppnås utvecklas i följande avsnitt.

4.2 Kustkommunernas medverkan i havsplaneringsprocessen

Utredningens bedömning och förslag: Att kommunerna kan medverka i den statliga havsplaneringen säkerställs genom att Havs- och vattenmyndigheten särskilt ska samråda med kommunerna under hela planeringsprocessen. I länsstyrelsens uppgift att bistå Havs- och vattenmyndigheten ingår att svara för den regionala samordningen och att samverka med kommunerna. Kommunernas synpunkter på det slutliga förslaget till havsplan ska framgå av de handlingar som lämnas till regeringen för prövning.

Även om havsplanen i första hand ska läggas till grund för en samlad statlig havsförvaltning, är det angeläget att havsplanen utformas med hänsyn till lokala förutsättningar och behov. I territorialhavet kan det finnas kommunala ställningstaganden och önskemål som behöver beaktas. Dessa framgår normalt av den kommunala översiktsplanen, men även av andra planer och program som rör olika politikområden. Också kommunalt underlag i form av kartläggningar och inventeringar av befintliga förhållanden eller intressen kan vara av värde för den statliga havsplaneringen. Under utredningsarbetet har det exempelvis framkommit att några kustkommuner har tagit fram eget underlag som rör havet, som delvis är baserade på kartläggningar och inventeringar, bland annat om havsmiljö tillstånd och djupdata. Arbetet måste således bedrivas så att de berörda kommunerna tidigt ges möjligheter att bidra med kunskaper och sedan garanteras

insyn och inflytande under hela planeringsprocessen. Utredningen föreslår därför att det i havsplaneringslagen införs regler om att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med kommunerna i arbetet med att ta fram ett program och ett förslag till en havsplan. En sådan bestämmelse lägger grunden för samråd och andra former av kontakter under hela planeringsprocessen, från det att planarbetet inleds till dess att ett slutligt planförslag redovisas och lämnas till regeringen för prövning.

Hur samrådet med berörda kommuner ska bedrivas behöver inte regleras närmare, utan arbetet bör kunna anpassas efter olika förutsättningar och behov. Utredningen utgår från att länsstyrelsen, i sin roll att bistå Havs- och vattenmyndigheten, tar ansvar för samrådet med kommunerna, både genom fortlöpande direktkontakter med enskilda kommuner och genom att bjuda in till särskilda möten med kommunerna och statliga myndigheter på regional nivå. Hur Havs- och vattenmyndigheten deltar vid samrådet med kommunerna kommer därmed att variera.

I programskedet bör det kommunala inflytandet framför allt säkerställas genom att kommunen ges möjlighet att medverka i utformningen av programmet, i syfte att påverka målen och utgångspunkterna för havsplaneringen. Det är i detta skede exempelvis lämpligt att kommunen överlämnar gällande översiktsplaner och annat kommunalt underlag av betydelse för havsplaneringen såsom lokala naturinventeringar och utvecklingsprogram för kustområdena, till länsstyrelsen för sammanställning och förmedling till Havs- och vattenmyndigheten.

Kommunen bör därefter ges möjligheter att delta aktivt och att fortlöpande lämna synpunkter under arbetet med att ta fram ett planförslag. Under samrådet om ett planförslag ska kommunen, i likhet med berörda statliga myndigheter m.fl., ges möjligheten att lämna synpunkter på planförslaget, framför allt när det gäller förslag till ställningstaganden och avvägningar mellan olika anspråk.

När samrådet är avslutat och ett slutligt planförslag finns tillgängligt för granskning, ska kommunen ges tillfälle att granska förslaget och att yttra sig. Utredningen utgår från att såväl samråds- som granskningsyttranden blir föremål för politisk diskussion. Det är angeläget att kommunen tar slutlig ställning på politisk nivå vid granskningen.

Utredningen föreslår vidare att de berörda kommunerna – utöver Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen – ska hålla

planförslaget med tillhörande handlingar tillgängligt för granskning.

Av Havs- och vattenmyndighetens samrådsredogörelse ska framgå både vilka synpunkter som kommit in och de kommentarer och förslag som myndigheten har med anledning av dessa (3 kap. 6 § i utredningens förslag). Dessutom ska kommunens slutliga synpunkter under granskningen, liksom en redovisning av myndighetens förslag med anledning av dessa, sammanfattas i Havs- och vattenmyndighetens yttrande som ingår i de handlingar som överlämnas till regeringen för beslut. Kommunens yttrande ska också bifogas i sin helhet (jfr avsnitt 3.1.4).

4.3 Översiktsplanen ska samordnas med havsplanen

Utredningens förslag: Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen har samordnat översiktsplanen med gällande havsplan.

Under samrådet om ett förslag till översiktsplan ska länsstyrelsen särskilt verka för att översiktsplanen samordnas med havsplanen på ett lämpligt sätt. I granskningsyttrandet ska länsstyrelsen redovisa om översiktsplaneförslaget motverkar syftet med havsplanen.

Översiktsplanen ska samordnas med havsplanen

Som framgår av avsnitt 6.2, har endast några få kustkommuner redovisat tydliga avsikter i fråga om den framtida användningen av havsområdena i sina översiktsplaner. Av övriga kommuner har flertalet, utöver vissa områden av riksintresse, överhuvudtaget inte redovisat havsområdena i planen. Att översiktsplanen sällan behandlar havsområden förklaras främst av bristen på tydliga anspråk som kräver kommunala ställningstaganden, men också av att det saknas planeringsanpassade kunskaper och utvecklade metoder för att bedriva havsplanering. Den statliga havsplaneringen kommer att kunna undanröja dessa brister, främst genom att lämpliga metoder för samordnad och gränsöverskridande planering efter hand utvecklas i samarbete mellan Havs- och vattenmyndigheten, berörda kommuner och statliga myndigheter. Arbetet kommer även att innebära att kunskaper och underlag

byggs upp, vilka även kommer att kunna nyttjas i den kommunala planeringen. En antagen havsplan kommer att ge en samlad bild av anspråk och avvägningar samt vägledning om den på lång sikt mest lämpliga användningen av havsområdena. Det finns därmed goda förutsättningar för att åstadkomma ett gott, ömsesidigt samspel mellan den statliga havsplaneringen och kustkommunernas översiktsplanering, genom att kommunerna kommer att kunna dra nytta av havsplanen i sin översiktsplanering, liksom den statliga havsplaneringen av den kommunala planeringen.

Utredningen utgår således från att den statliga havsplanen med sitt samlade kunskapsunderlag kommer att läggas till grund för kommunernas översiktsplanering i havet. Den kommer också att ge underlag för planeringen i kustvattnen. För att planeringen av hela havsområdet ska hänga samman, behöver emellertid kommunernas planering samordnas med den statliga havsplanen. Utredningen föreslår därför att det i bestämmelserna om översiktsplanens innehåll förs in ett uttryckligt krav på att det av kommunens översiktsplan ska framgå hur planen har samordnats med havsplanen. Hur samordningen ska göras och redovisas i översiktsplanen beror på hur den kommunala viljeinriktningen förhåller sig till havsplanens innehåll och detaljeringsgrad. I det enklaste fallet, då kommunen helt ställer sig bakom havsplanen och inte har egna, kompletterande önskemål, kan översiktsplanen återge havsplanens ställningstaganden. För vissa områden kan det dock finnas behov att göra egna ställningstaganden i lokala frågor. Beroende på havsplanens detaljeringsgrad, kommer kommunen normalt att ha utrymme att tillföra egna, mer detaljerade ställningstaganden till havsplanens översiktliga ställningstaganden, med utgångspunkt i kommunala mål samt lokala intressen och anspråk. Kommunens handlingsutrymme kommer naturligtvis att bli störst i områden utan starka motstående intressen, där havsplanen inte innehåller tydliga ställningstaganden eller avvägningar. Havsplanens ställningstaganden till områden av riksintresse, liksom till avvägningar mellan motstående riksintressen, medger i regel mindre utrymme för kompletterande kommunala ställningstaganden. I likhet med övriga myndigheter som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken, är kommunen skyldig att följa de bindande havsplanebestämmelserna.

Det bör påpekas att behovet av samordning inte begränsas till det område som omfattas av havsplanen, utan normalt även kommer att aktualiseras i kustvattnet (inom en nautisk mil från baslinjen). Exempelvis ett område som i havsplanen redovisas som

framtida farled eller framtida bevarandeområde behöver naturligtvis ges sin fortsättning utanför. Det kan heller inte uteslutas att åtgärder på land eller förslag till åtgärder på landområdena, åtminstone i kustlinjen, kan komma att behöva ta hänsyn till och samordnas med havsplanen.

Utredningen vill betona att kommunen genom att medverka i havsplaneringsprocessen, lägger grunden för att kunna samordna översiktsplaneringen med havsplanen. Samordningen kommer även att underlättas genom samrådet med länsstyrelsen i översiktsplaneringen.

Utredningens förslag innebär inget krav på en total överensstämmelse mellan havsplanen och den kommunala översiktsplanen. Man kan dock inte utesluta att det kommer att finnas områden, där kommunen i översiktsplanen redovisar ställningstaganden till havsområdenas användning eller avvägningar mellan motstående intressen som står i strid med havsplanens ställningstaganden på sätt som innebär att havsplanens syften motverkas. Det kan exempelvis handla om kommunala önskemål att skydda ett havsområde, som i havsplanen är angett som lämpligt för utbyggnad av vindkraft eller farleder. På motsvarande sätt kan havsplanens syften motverkas om kommunen i översiktsplanen redovisar utbyggnadsområden för en verksamhet där havsplanen tydligt har tagit ställning för ett skydd. I dessa fall ska länsstyrelsen markera detta i sitt granskningsyttrande vid utställningen. Den ska också ingripa med stöd av bestämmelserna om statlig tillsyn vid efterföljande planläggning, om det blir aktuellt. Länsstyrelsens uppgifter och innehållet i den statliga tillsynen behandlas nedan.

Samordning i tiden mellan havsplaneringen och kommunens översiktsplanering

Utredningen föreslår att den statliga havsplanen ska kunna ändras bl.a. genom fördjupningar eller tematiska tillägg och att planen ändras när nya anspråk eller intressen aktualiseras eller andra förändringar inträffar. Planen ska således löpande hållas aktuell. Dessutom ska Havs- och vattenmyndigheten minst en gång vart fjärde år pröva om planen behöver ersättas av en ny. Kommunernas översiktsplaner kommer att utgöra underlag, såväl vid ändringar av havsplanen, som vid prövningen av om det behövs en ny plan, vilket således sammantaget ger förutsättningar för att havs-

planeringen löpande ska kunna ta hänsyn till kommunens översiktsplanering.

Plan- och bygglagens bestämmelser ger motsvarande förutsättningar för att kommunen fortlöpande ska kunna anpassa översiktsplanen utifrån ändringar och omarbetningar av havsplanen. Det grundläggande kravet på en aktuell översiktsplan tillgodoses på olika sätt i kommunerna, beroende på aktuella anspråk, planeringsuppgifter och tillgängliga resurser. Den kommunomfattande översiktsplanen hålls ofta aktuell genom s.k. fördjupningar för delområden, t.ex. tätortsområden, eller genom s.k. tematiska tillägg som behandlar ett intresse, såsom vindkraft. Den samlade översiktsplaneringen kan därför så småningom bestå av flera delar. Detta innebär i flertalet kommuner att den kommunomfattande översiktsplanen omarbetas med relativt långa tidsintervaller, ofta med åtta till tolv års mellanrum. Som framgår av avsnitt 3.1.6 är utredningens bedömning att även havsplanerna kommer att ersättas med nya planer efter motsvarande, eller ibland till och med längre, tidsintervaller. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att den kommunomfattande översiktsplanen vid varje givet tillfälle ska vara helt samordnad med den gällande havsplanen, men däremot över tiden.

Även om översiktsplanen inte alltid kommer att kunna omarbetas med samma tidsintervall som den statliga havsplanen, finns bestämmelser i plan- och bygglagen som underlättar att översiktsplanen ändras och anpassas. Bestämmelserna i 3 kap. 27 § nya PBL ställer krav på att kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden ska pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till de krav på innehåll som regleras i 3 kap. 5 §. Genom utredningens förslag till komplettering av bestämmelserna om översiktsplanens innehåll, kommer aktualitetsprövningen även omfatta förhållandet till havsplanen. Prövningen underlättas av att kommunen inför beslutet kan begära att länsstyrelsen, i en sammanfattande redogörelse, ger sina synpunkter i fråga om statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet (3 kap. 28 § första stycket nya PBL).

Fullmäktiges ställningstagande kan således ge möjlighet för såväl medborgare som statliga myndigheter att få en samlad bild av det aktuella översiktsplanläget. Prövningen kan också, på det sätt som görs i flera kommuner, innebära att fullmäktige beslutar om utgångspunkter för den fortsatta översiktsplaneringen. I sådana fall kan prövningen fungera som ett program för att ändra planen

genom en fördjupning eller ett tematiskt tillägg eller, om det bedöms lämpligt, genom att helt arbeta om den.

Att kommunen bedömer översiktsplanens aktualitet med utgångspunkt i havsplanen säkerställs dessutom genom att länsstyrelsen numera minst en gång under mandattiden, i en sammanfattande redogörelse, på eget initiativ ska ge kommunen synpunkter om statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet (3 kap. 28 § andra stycket nya PBL).

Trots dessa bestämmelser, kan det uppstå situationer där det råder oklarhet om hur kommunen har samordnat översiktsplanen med den gällande havsplanen, främst tills dess kommunen tar ställning till översiktsplanens aktualitet. Utredningen vill här peka på att bestämmelserna i 6 kap. 21 § miljöbalken ger en möjlighet för regeringen att begära att kommunen redovisar hur man i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap.

Utredningen utgår således från att dessa bestämmelser, tillsammans med utredningens lagförslag, kommer att ge förutsättningar för att översiktsplanerna efter hand samordnas och samverkar med havsplanen.

Länsstyrelsen ska verka för att översiktsplanen samordnas med havsplanen och bevaka att den inte motverkar syftena

För att ytterligare underlätta samordningen mellan havsplanen och kommunens översiktsplanering för havsområden, bör bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter under samrådet om översiktsplanen (3 kap. 10 § nya PBL) förtydligas, så att det framgår att länsstyrelsen även ska verka för att översiktsplanen samordnas med havsplanen på ett lämpligt sätt. Med stöd av denna bestämmelse kan kommunen således förvänta att länsstyrelsen tidigt under översiktsplanarbetet tillhandahåller planeringsunderlag till kommunerna om havet samt löpande ger råd om hur havsplanens ställningstaganden kan behandlas. Havs- och vattenmyndigheten bör på lämpligt sätt hållas informerad om planarbetet, särskilt i de fall nya sakfrågor eller väsentliga avvikelser från havsplanen aktualiseras under planarbetet.

Det är vidare angeläget att kommunen, när den ska anta en översiktsplan, får ett slutligt besked om statens syn när det gäller förhållandet till havsplanen. Som redovisats ovan ska

bestämmelserna om samordning med havsplanen inte innebära krav på att översiktsplanen helt och hållet stämmer överens med havsplanen. Det grundläggande kravet på samordning bör enligt utredningens bedömning ge kommunerna handlingsutrymme för ställningstaganden, så länge havsplanens syften inte motverkas. Utredningen föreslår därför en ändring i 3 kap. 16 § nya PBL som innebär att det av länsstyrelsens granskningsyttrande vid utställningen ska framgå om förslaget motverkar havsplanens syften (jfr ovan). Det bör i sammanhanget påpekas att även översiktsplanens redovisning av områden utanför havsplaneområdet kan innebära att havsplanens syften motverkas på sådant sätt att detta bör markeras i länsstyrelsens granskningsyttrande.

Utredningen vill också återigen framhålla länsstyrelsens nya uppgift enligt plan- och bygglagen, att en gång per mandatperiod lämna en sammanfattande redogörelse till kommunen med synpunkter om statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Det är som sagt naturligt att länsstyrelsen redovisar i vad mån en ny eller ändrad havsplan bör leda till att översiktsplanen ändras eller omarbetas för att samordnas med havsplanen.

4.4 Regionplanen ska samordnas med havsplanen

Utredningens förslag: Av regionplanen ska framgå hur den har samordnats med havsplanen. Regeringen får överpröva ett beslut att anta en regionplan, om det kan innebära att havsplanens syften motverkas.

Enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § nya PBL får regeringen under vissa förutsättningar utse ett regionplaneorgan. Ett sådant organ får anta en regionplan för hela eller del av regionen som ska vara vägledande för kommunernas planbeslut och bl.a. ange grundragen för användningen av mark- och vattenområden (7 kap. 6 § nya PBL).

Mellankommunal och regional samverkan är enligt utredningens bedömning särskilt angelägen i planeringen av kust- och havsområden. Inte minst ekosystemansatsen förutsätter att större sammanhängande områden planeras samlat, oberoende av administrativa gränser. Jämför bl.a. den regionala planeringen i Finland, se

avsnitt 9.6. För närvarande bedrivs regionplanering endast i Stockholms län (med landstinget som utpekat regionplaneorgan). I den gällande regionplanen, *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*, RUF 2010 (maj 2010), redovisas vissa ställningstaganden till havs- och kustvattenområdena. I övriga delar av landet bedrivs endast i vissa områden mer informella mellankommunala utrednings- och planeringssamarbeten som delvis berör havsområdena.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till regionplanens betydelse som vägledande underlag för översiktsplaneringen, bör bestämmelserna om regionplanens innehåll anpassas till havsplaneringslagen. Utredningen föreslår att det av regionplanen ska framgå hur den är samordnad med havsplanen. I likhet med översiktsplanen (se ovan) bör det finnas utrymme i regionplanen för kompletterande ställningstaganden i förhållande till havsplanen.

Då en regionplan tas fram, ska de bestämmelser om samråd, utställning och granskning som gäller för översiktsplanen tillämpas. Därigenom säkerställs att regionplaneorganet, i de fall regionplaneringen berör havsområdet, samråder med Havs- och vattenmyndigheten och att länsstyrelsen verkar för och bevakar att planeringen samordnas på lämpligt sätt under hela processen.

Enligt bestämmelserna om tillsyn i 11 kap. 13 och 14 §§ nya PBL får regeringen upphäva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan, om beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Utredningen föreslår att motsvarande prövningsmöjlighet ska gälla om syftet med en havsplan motverkas.

4.5 Detaljplaner och områdesbestämmelser ska samordnas med havsplanen

Utredningens förslag: Under samrådet om detaljplaner eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen särskilt verka för att de samordnas med havsplanen.

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att syftet med en havsplan motverkas. Om kommunens beslut om detaljplan eller områdesbestämmelse innebär att syftet med havsplanen motverkas, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut.

Utredningen utgår från att kommunen normalt kommer att samordna sin översiktsplan med havsplanen. Dock kan det inte uteslutas att det ändå kommer att kunna uppstå situationer, då kommunen har en motstående uppfattning och att kommunen upprättar rättsverkande detaljplaner eller områdesbestämmelser, eller fattar beslut om bygglov eller förhandsbesked, som motverkar havsplanens syften. För att undvika motstridiga planer, föreslår utredningen att det i 11 kap. 10 § nya PBL införs bestämmelser om att länsstyrelsen ska kunna överpröva ett kommunalt planbeslut, om beslutet innebär att havsplanens syften motverkas. Som en följd av detta ska regeringen eller länsstyrelsen, med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 12 § nya PBL genom ett särskilt förordnande för ett visst geografiskt område, även kunna efterhandspröva kommunens beslut om bygglov eller förhandsbesked.

Följaktligen bör även bestämmelserna i 5 kap. 14 § nya PBL om länsstyrelsens uppgifter vid samråd om detaljplan eller områdesbestämmelser liksom bestämmelserna i 5 kap. 22 § nya PBL om länsstyrelsens yttrande vid granskningen kompletteras, så att det framgår att länsstyrelsen under arbetet med rättsverkande planer har i uppgift både att verka för en samordning med havsplanen och att vid granskningen bevaka att havsplanens syften inte motverkas.

Det kan i sammanhanget konstateras att bestämmelserna om planföreläggande i 11 kap. 15 § nya PBL ger regeringen en möjlighet att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

4.6 Bygglov inom område med bestämmelser i havsplan

Utredningens förslag: Kommunen får inte ge bygglov för en åtgärd som strider mot bestämmelser i en havsplan. Det gäller dock inte om avvikelserna är liten och syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Som framgår av avsnitt 2.5 ska det i havsplanen kunna tas in bindande bestämmelser om att ett havsområde inte får användas för viss verksamhet eller åtgärd. Bestämmelserna medger exempelvis att vindkraftverk helt förbjuds inom ett angivet område, eller att de

begränsas till en viss höjd eller vissa störningsnivåer. Avsikten är att bestämmelsen ska binda all tillståndsprövning, dvs. även anläggningar som kräver bygglov enligt föreskrifter meddelade med stöd av plan- och bygglagen. I dessa avseenden har bestämmelser i havsplanen således samma rättsverkan som bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser, vilket bör framgå av regleringen om förutsättningarna för bygglov. I 9 kap. 32 a § nya PBL föreslås en ny bestämmelse enligt vilken bygglov inte får ges för en åtgärd som strider mot bestämmelser i en havsplan. På motsvarande sätt som gäller i förhållande till en detaljplan eller områdesbestämmelser, bör det finnas visst utrymme för avvikelser. Utredningen föreslår att bygglov ska kunna ges om avvikelsen är liten och inte motverkar syftet med bestämmelsen.¹

4.7 Stöd till kommunal planering av kust och hav

Utredningens förslag: Det bör avsättas särskilda medel till stöd för kommunal och mellankommunal planering av kust och hav.

En återkommande fråga i utredningsarbetet har varit hur kommunernas planering av land- och kustområden (inkl. territorialhavet) ska utvecklas och samordnas med havsplaneringen. Den statliga havsplaneringen ska bedrivas i det svenska havsområdet, utanför en linje som ligger en nautisk mil från baslinjen. Ett förhållandevis stort havsområde kommer således fortsatt att helt vara kommunernas ansvar. För att havet ska kunna förvaltas sammanhållet, enhetligt och i enlighet med ekosystemansatsen, kommer planeringssamarbete att krävas mellan Havs- och vattenmyndigheten och kommunerna, liksom kommunerna sinsemellan.

Att kommunernas planering av kust och hav utvecklas och bedrivs gränsöverskridande kan många gånger vara en förutsättning för att havsplaneringens grundläggande syften ska kunna uppnås. En grundläggande aspekt är naturligtvis också de starka sambanden mellan mark- och vattenanvändningen på land och havsmiljö-tillståndet. Särskilt i kustzonerna, med sin omfattande tätorts- och fritidsbebyggelse och sitt starka exploateringsstryck, är behoven av

¹ Jfr 9 kap. 31 § 3 som dock anger att avvikelsen ska vara *förenlig* med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. Vi har valt att använda rekvisitet *inte motverkar syftet* i likhet med 2 kap. 6 § miljöbalken, 2 kap. 8 § ellagen (1997:857) m.fl. lagar.

en utvecklad och gränsöverskridande planering stora. ”Sammanhängande fysisk planering på land och i havsområden – kopplingen till den integrerade förvaltningen av kustområden” är en av tio principer i EU-kommissionens *Färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden* (KOM [2008] 791). Färdplanen betonar särskilt faktorer som avrinningsområden och landbaserade effekter av verksamheter som jordbruk och urbanisering som motiv. I sammanhanget bör också nämnas EU-rekommendationen om integrerad kustförvaltning (2002/413/EG) som också omfattar sammanhållen fysisk planering. Medlemsstaterna uppmanas att utveckla en integrerad förvaltning av kustområdena. Utredningens förslag bör få positiv verkan även i det här avseendet.

Som redovisas i kapitel 6.2 är den kommunala översiktsplaneringen förhållandevis utvecklad när det gäller dessa samband. Boverket konstaterar i en rapport (*Vad händer med kusten?*, 2006) att kustrelaterade problem och frågor om fiskenäringens utveckling, igenväxning och andra följder av lantbrukets omstrukturering samt övergödning, oljeutsläpp och andra havsanknutna miljöproblem sällan behandlas i den kommunala planeringen. Boverket anser i sina slutsatser att samhällsplaneringen behöver utvecklas och att det behövs nationella initiativ för att stärka planering och samverkan.

Också kustlänsstyrelserna, som i en skrivelse (*System för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden*, september 2007) pekar på behovet att utveckla ett samordnat kunskapsunderlag för planering av kust och hav, föreslår pilotprojekt i samarbete med kommuner för att utveckla stöd och verktyg för besluts- och planeringsprocesser.

Kustkommunerna visar också ökat intresse för fysisk planering av kustzonerna. Samtidigt ökar insikten om att arbetet är resurskrävande och, för att få full effekt, ofta behöver bedrivas i samverkan med berörda kommuner i ett större område. I sammanhanget kan nämnas att regeringen sedan år 2007 har avsatt medel som stöd för planeringsinsatser för vindkraft. Boverket, som har ansvaret att fördela stödet efter ansökan från kommuner m.fl. uppger att närmare 200 kommuner och 13 länsstyrelser arbetar med planeringsinsatser för vindkraft med hjälp av stödet.

Utredningen föreslår därför att det avsätts särskilda medel för planeringsstöd till kustkommunerna. Stödet bör ges för att utveckla såväl planeringen av havsområden inom kommunerna, som planeringssamarbetet dem emellan i havet och längs kusten.

Boverket och länsstyrelserna bör få i uppdrag att utveckla hur ett sådant stöd bör utformas och föreslå vilken omfattning det bör få (se även utredningens finansieringsförslag i kapitel 10.3).

Avslutningsvis vill utredningen betona att såväl politiker som tjänstemän i landets kustkommuner behöver erbjudas olika former av utbildningsinsatser i samband med att havsplaneringslagen träder i kraft. Utredningen tar även i avsnitt 3.7 och 10.2 upp behovet av resurser för informations- och utbildningsinsatserna.

5 Särskilda frågor om ekonomisk zon och kontinentalsockeln

Ett antal frågor som särskilt rör Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockel bör regleras i samband med att havsplanering införs. Utredningens ställningstaganden i fråga om allmänna intressen, inbegripet riksintressen, i den ekonomiska zonen föranleder ändringar i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomisk zon. Vidare föreslås ändringar i dessa lagar, så att tillståndsgivningen ska ta hänsyn till havsplanerna. Utredningen anser också att det är lämpligt att förändra reglerna för beredning, beslut och överklagande enligt dessa två lagar.

Därutöver tar utredningen upp frågan om att införa en angränsande zon utanför Sveriges sjöterritorium. Förutom ett antal andra tillämpningsområden som ligger utanför utredningens uppdrag, kommer en sådan göra det möjligt att skydda kulturarvet på havsbotten ut till 24 nautiska mil från baslinjen, inte minst de välbevarade skeppsvraken på Östersjöns botten.

Slutligen behandlas frågan om äganderätten till det allmänna vattenområdet, vilken har viss bäring på havsplanering och havsförvaltning.

5.1 Bestämmelserna om riksintresse ska inte tillämpas i den ekonomiska zonen

Utredningens förslag: Bestämmelserna om områden av riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken ska inte tillämpas i den ekonomiska zonen.

Som framgår av avsnitt 2.6 ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, de s.k. hushållningsbestämmelserna, tillämpas när havsplanen tas fram och de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden redovisas i havsplanen.

Enligt utredningens bedömning har de delar av bestämmelserna som avser riksintresse ingen egentlig funktion i den ekonomiska zonen. Utredningen föreslår därför att dessa bestämmelser inte ska tillämpas där.

3 och 4 kap. miljöbalken gäller i dag över hela havsområdet

Hushållningsbestämmelserna, som år 1998 fördes över till miljöbalken från naturresurslagen (1987:12), bygger på arbetet med den fysiska riksplaneringen, som påbörjades under 1970-talet. Såvitt utredningen kan bedöma, har det aldrig förts någon närmare diskussion om hur långt ut i havsområdet bestämmelserna gäller. Lagregleringen av de s.k. sektorsriktlinjerna i den fysiska riksplaneringen, som motsvaras av de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken, utgick i första hand från anspråk och intressen på landområdena, som – med undantag av fiske och farleder – endast undantagsvis berörde kustvattenområden. De s.k. geografiska riktlinjerna, som regleras i de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet i 4 kap. miljöbalken, omfattar däremot vissa havsområden ut till en gräns mellan en och tre nautiska mil från baslinjen. Det kan i sammanhanget konstateras att Sverige vid tiden för lagregleringen inte hade inrättat någon ekonomisk zon. Det får därför anses underförstått att avsikten i naturresurslagen var att bestämmelserna skulle tillämpas inom det svenska territoriet, dvs. ut till tolv nautiska mil från baslinjen (territorialvattnet utökades från sex till tolv nautiska mil år 1979).

Bestämmelserna gjordes emellertid genom senare lagändringar uttryckligen tillämpliga också utanför territorialgränsen. År 1990 kopplades prövning av ärenden för att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln enligt kontinentalsockellagen till bestämmelserna, i likhet med vad som tidigare införts för prövningen enligt ett antal sektorslagar. En gemensam strävan i dessa förändringar var att prövningar som rör användningen av mark- och vattenområden ska grundas på enhetliga principer för intresseavvägningen (jfr bl.a. prop. 1988/89:92 s. 46 och 57). I förarbetena

till lagen om Sveriges ekonomiska zon, som trädde i kraft år 1993, ansågs det naturligt och förenligt med Havsrättskonventionen att de bärande elementen, dvs. hushållningsbestämmelserna, i dåvarande naturresurslagen också skulle tillämpas vid prövningen enligt lagen (prop. 1992/93:54, s. 50 och 51). Tillståndsprövningen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon är därför numera kopplad till bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Genom regleringen i såväl lagen om kontinentalsockeln som lagen om Sveriges ekonomiska zon, gäller således bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken vid tillståndsprövning enligt dessa lagar. Detta innebär att även bestämmelserna om områden av riksintresse kan aktualiseras inom både svenskt territorium och den ekonomiska zonen. Miljöprocessutredningen drar i sitt betänkande *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45, s. 89) samma slutsats om bestämmelsernas tillämpningsområde:

Det bör anmärkas att uttrycket ”riksintresse” inte har den innebörden att de ifrågakvarande områdena måste vara belägna på svenskt territorium. Det räcker att områdena omfattas av svensk jurisdiktion vad gäller områdesanvändningen. Som exempel på detta kan nämnas hänvisningarna i 6 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Frågan om miljöbalkens tillämpningsområde och om anpassningen av lagen om Sveriges ekonomiska zon till miljöbalken har därefter även behandlats i två propositioner, dels i *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* (prop. 1997/98:90, s. 233–237), dels i *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon* (prop. 2007/08:154, s. 9 ff.). Dessa bekräftar att svensk lag gäller i den ekonomiska zonen endast om så är särskilt föreskrivet och i den utsträckning det är förenligt med den jurisdiktion som Sverige har i den ekonomiska zonen enligt Havsrättskonventionen.

Allmänna intressen och riksintressen

I detta sammanhang bör särskilt påpekas att grunden i 3 kap. miljöbalken är bestämmelser om områden av allmänt intresse som så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada värdena. Bestämmelserna om områden av riksintresse i kapitlet (de andra styckena i 5–9 §§ och 10 §) innebär att de allmänna intressen som finns i kapitlet i vissa fall ges ett starkare skydd. Riksintresse-

bestämmelserna för däremot inte in några ytterligare allmänna intressen. Det finns således inga riksintressen som inte samtidigt är allmänna intressen enligt övriga bestämmelser i 3 kap.

Enligt vad utredningen har erfarit, framför allt genom kontakter med berörda statliga myndigheter, ligger en övervägande del av nuvarande områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken inom svenskt territorium. Några myndigheter har emellertid angett områden i den ekonomiska zonen som riksintresse. Det gäller bl.a. områden av riksintresse för vindkraft (Energimyndigheten), farleder (Trafikverket) och yrkesfiske (Fiskeriverket), se även kartan på s. 196 i *En utvecklad havsmiljöförvaltning* (SOU 2008:48).

4 kap. miljöbalken innehåller endast bestämmelser om utpekade områden som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet är av riksintresse. Bestämmelserna i 4 kap. 1–7 §§ är geografiskt avgränsade på ett sådant sätt att de inte berör den ekonomiska zonen.¹ Bestämmelsen i 4 kap. 8 § gäller Natura 2000-områden, dvs. områden som är skyddade enligt bestämmelserna i 7 kap. 28–29 b §§ miljöbalken. Sådana områden förekommer i den ekonomiska zonen och är enligt nuvarande systematik områden av riksintresse.

Systemet med riksintressen kommer inte att behövas i den ekonomiska zonen

Som redovisas i avsnitt 2.6 om allmänna intressen, anser utredningen att det är naturligt att havsplaneringen i sin helhet utgår från de grundläggande kraven på avvägningar mellan olika allmänna intressen. De generella bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken är därför i hög grad relevanta för planeringen av den ekonomiska zonen. Det gäller t.ex. stora oexploaterade vattenområden (3 kap. 2 § miljöbalken), områden av betydelse för yrkesfisket eller vattenbruk (3 kap. 5 § första stycket miljöbalken) och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion (3 kap. 8 § första stycket miljöbalken). När nu utredningen föreslår en statlig planering som ska omfatta den ekonomiska zonen, är regelverket för dessa allmänna intressen en given utgångspunkt.

¹ De kustnära intressenas gräns ut mot havet förutsätts bestämmas inom en zon om en till tre nautiska mil utanför baslinjen, se avsnitt 6.1.

Bland bestämmelserna om områden av riksintressen i 4 kap. miljöbalken är det endast en som skulle kunna ha betydelse inom ekonomisk zon. Det gäller 4 kap. 8 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen är Natura 2000-områden i sin helhet av riksintresse. När bestämmelsen kom till var 3 och 4 kap. miljöbalken redan tillämpliga vid tillståndsprovning enligt 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Inga överväganden gjordes av om – och i så fall hur – 4 kap. 8 § miljöbalken var tänkt att tillämpas i förhållande till den ekonomiska zonen (prop. 2000/01:111). I ett senare lagstiftningsärende bedömdes den indirekta hänvisningen till Natura 2000-områdena via 4 kap. 8 § miljöbalken vara otillräcklig (prop. 2007/08:154). Numera anges därför i 7 kap. 32 § miljöbalken att balkens bestämmelser om Natura 2000-områden ska tillämpas även i den ekonomiska zonen. Det är således klarlagt inte bara att ett område inom den ekonomiska zonen kan förklaras som Natura 2000-område, utan också att det krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd inom den ekonomiska zonen om den på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (oberoende av om Natura 2000-området finns inom territoriet eller den ekonomiska zonen). Eftersom övriga riksintressen i 4 kap. som sagt är geografiskt begränsade till inlandet eller kustområdet och regleringen av Natura 2000 i 7 kap. miljöbalken enligt utredningens bedömning är tillräcklig, finns det inget behov av att tillämpa 4 kap. miljöbalken inom den ekonomiska zonen.

Systemet med riksintressen utanför territoriet kan enligt utredningen ifrågasättas från principiella utgångspunkter. Jurisdiktionen inom den ekonomiska zonen är begränsad och de allmänna intressen som finns där är såväl nationella som gränsöverskridande. Att tala om riksintressen utanför Sveriges territorium framstår därför inte som helt naturligt. Om riksintressen i den ekonomiska zonen regleras i en havsplan – på motsvarande sätt som föreslås inom territorialhavet – skulle de komma att förändras från att vara sektorsanspråk till att bli beslutade av regeringen. Det framstår inte som lämpligt att betona riksintressen på det viset i den ekonomiska zonen.

Dessutom är det svårt att i den ekonomiska zonen se behovet av det särskilda skydd som riksintressesystemet innebär. Systemet kan något förenklat sägas innebära att staten ställer specifika krav både på den kommunala planeringen och på myndigheternas tillståndsprovning, som ska göras med utgångspunkt i kommunens

översiktsplan. Till skillnad från områden inom territoriet, ska den ekonomiska zonen bara planeras av staten. Dessutom är det i regel regeringen som, inom ramen för svensk jurisdiktion, svarar för tillståndsprövningar inom den ekonomiska zonen. Regeringen kan bemyndiga en myndighet att besluta om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 § lagen om kontinentalsockeln. Tillstånd till åtgärder inom ett Natura 2000-område inom ekonomisk zon prövas av länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området. I den ekonomiska zonen är alltså såväl planering som tillståndsprövning en statlig angelägenhet.

Mot den bakgrunden finns det enligt utredningens bedömning inget behov av att specificera områden av allmänt intresse genom bestämmelser om riksintresse. Det är tillräckligt att havsplanen redovisar de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av den ekonomiska zonen. Dessutom är det enligt den föreslagna 2 kap. 5 § havsplaneringslagen möjligt att meddela bindande bestämmelser om att ett havsområde inte får användas för en viss verksamhet eller åtgärd. Sådana bestämmelser kan t.ex. utformas på ett sådant sätt att ett område skyddas (se avsnitt 2.7 och kommentaren till 2 kap. 5 § havsplaneringslagen).

Utredningen föreslår alltså att bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken inte längre ska tillämpas i den ekonomiska zonen. Det innebär ändringar av 6 § första stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 a § andra stycket lagen om kontinentalsockeln. I konsekvens härmed föreslår utredningen i avsnitt 2.6 att det i havsplaneringslagen tydligt ska framgå att bestämmelserna om områden av riksintresse inte ska tillämpas vid planeringen inom den ekonomiska zonen.

Utredningens förslag innebär ingen förändring i inriktningen av myndigheternas arbete med planeringsunderlag, utan enbart att underlaget för den ekonomiska zonen inte ska innehålla någon särskild redovisning av riksintressen. Dessa kommer att utgöra en del av myndigheternas samlade underlag för tillämpningen av 3 kap. miljöbalken. Utredningens förslag får därför i praktiken inte heller någon avgörande betydelse för de områden i den ekonomiska zonen som några myndigheter har angett som riksintresse. Det befintliga underlaget får betraktas som en redovisning av allmänna intressen enligt 3 kap. miljöbalken.

5.2 Tillståndsbeslut för den ekonomiska zonen och kontinentalsockeln

Utredningen lägger förslag till författningsändringar som innebär att lagstiftningen om ekonomisk zon och om kontinentalsockeln anpassas till att havsplanering införs. Utredningen föreslår att tillhörande förordningar ska ändras, så att myndigheterna beslutar i ärenden om tillstånd inom ramen för havsplanen. Myndigheternas tillståndsbeslut ska kunna överprövas av regeringen.

Det är utredningens uppfattning att regeringen bör överväga om en och samma lag ska reglera verksamheter i såväl den ekonomiska zonen som kontinentalsocken. Ett sådant förslag, som vi bedömer skulle innebära förenklingar, ligger emellertid utanför utredningens uppdrag och berörs därför inte närmare i betänkandet.

5.2.1 Tillstånd för verksamheter ska följa havsplanen

Utredningens förslag: Beslut om tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen och kontinentalsockeln får inte strida mot bestämmelser i havsplanen.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln föreslås ändras, så att det framgår att beslut om tillstånd inte får meddelas i strid mot bestämmelser i havsplanen (se avsnitt 2.7). Motsvarande bestämmelse föreslås i flera lagar, se t.ex. 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken, 2 kap. 8 § ellagen (1997:857) och 2 kap. 6 § naturgaslagen (2005:403). I dessa lagar finns redan bestämmelser om att tillstånd inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Någon sådan bestämmelse finns inte i lagen om kontinentalsockeln, trots att tillstånd enligt den lagen kan avse ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser. Den bestämmelse som nu föreslås ska därför inte bara gälla bestämmelser i en havsplan utan också detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Självfallet måste detaljplaner och områdesbestämmelser som gäller territorialhavet hållas inom de folkrättsliga förutsättningarna, vilka i territorialhavet främst gäller rätten till s.k. oskadlig genomfart. Samma kommer att gälla för bestämmelser i en havsplan. Inom den ekonomiska zonen gäller starkare begränsningar. Havsplanen

kommer där inte att kunna innehålla något förbud mot eller begränsning av marinvetenskaplig forskning, eller att lägga ut kablar eller rörledningar, utöver vad som uttryckligen anges i Havsrättskonventionen. Av lagen om Sveriges ekonomiska zon framgår att tillämpningen av lagen, liksom av föreskrifter och andra beslut med stöd av lagen, inte får medföra någon inskränkning av de enligt folkrätten gällande rättigheterna till fri sjöfart och inte heller av några andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser (10 §). Någon sådan begränsning anges inte i lagen om kontinentalsockeln. De folkrättsliga begränsningarna gäller dock lika fullt när den lagen ska tillämpas.

Det föreslagna förbudet mot tillstånd i strid mot en plan eller bestämmelse är inte absolut. Om inte syftet med planen eller bestämmelserna motverkas, får mindre avvikelser göras i tillståndsgivningen.

Dessutom förutsätter utredningen att besluten även i övrigt följer planens riktlinjer och ställningstaganden om allmänna intressen (se även avsnitt 2.6). Beslut som gäller Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockeln fattas enligt de två lagarna endast av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

5.2.2 Myndigheterna ska handlägga och besluta om tillstånd

Utredningens förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska bereda och fatta beslut i ärenden om tillstånd om att utnyttja naturtillgångar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. I särskilt betydelsefulla ärenden ska dock regeringen fatta beslut.

Havs- och vattenmyndigheten ska även kunna utfärda föreskrifter om att skydda och bevara den marina miljön i den ekonomiska zonen.

Ärenden enligt lagen om kontinentalsockeln ska fortsatt beredas av Sveriges geologiska undersökning (SGU). Även beslut enligt den lagen ska fattas av SGU, annat än i särskilt betydelsefulla fall. Havs- och vattenmyndigheten ska delta i beredningen.

I uppdraget anger regeringen att utredningen ska överväga om den planerande myndigheten ”kan vara lämplig som beredande

myndighet av ärenden åt regeringen i frågor som rör den ekonomiska zonen”. I huvudsak två slags ärenden förekommer som rör den ekonomiska zonen, dels enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, dels enligt lagen om kontinentalsockeln. Att en myndighet ska bereda ärenden åt regeringen behöver dock inte regleras i författning. Regeringen kan i varje givet fall besluta om att lämna över ett ärende för beredning till en myndighet.

Utredningen bedömer att beslut om tillstånd enligt de båda lagarna bör kunna fattas av Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU, så länge verksamheterna eller åtgärderna inte är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar. Regeringen ska alltid pröva ett tillståndsärende om Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller SGU begär det. Om ansökan avser en verksamhet som regeringen redan tagit ställning till i havsplanen, bedömer utredningen att myndigheten normalt bör kunna fatta beslut.

Förslaget innebär därmed en förenkling, i och med att ansökningarna lämnas till myndigheterna som bereder frågan. Regeringen behöver inte i varje enskilt fall avgöra vem som ska bereda ärendet och sedan eventuellt besluta om uppdrag till en myndighet, för att överlämna ärendet till den. Utredningens förslag innebär att regeringen ändå kommer att ha avgörandet i sin hand, i de ärenden som har större betydelse eller är av principiell natur. Myndigheterna får en mer enhetlig hantering av ärendena. Enligt den ordning som gäller i dag, berörs SGU av alla ärenden om kontinentalsockeln, antingen genom att myndigheten bereder ärendet, eller genom att den yttrar sig. Antalet ärenden bör således inte öka, inte heller det utredningsarbete som krävs.

Ärenden och beslut enligt lagen om den ekonomiska zonen

Enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon har regeringen möjlighet att delegera föreskrifträtten om skyddet för den marina miljön, liksom beslut om tillstånd för att utnyttja naturtillgångar. Hittills har regeringen inte utnyttjat den möjligheten. Beslut om tillstånd för marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen har dock delegerats till Kustbevakningen. Det bör noteras att sådana beslut ska fattas inom ramen för folkrättsliga regler. Det kan inte införas något förbud mot eller begränsning av marinvetenskaplig forskning

i den ekonomiska zonen, utöver vad som uttryckligen anges i Havsrättskonventionen.

Tillståndsplikten enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon gäller inte fiske i den ekonomiska zonen och inte heller för att utforska kontinentalsockeln eller för att utvinna tillgångar ur den. I de fallen gäller i stället fiskelagen (1993:787) eller lagen om kontinentalsockeln.

Utredningen bedömer, mot bakgrund av den föreslagna havsplaneringslagen, att regeringen kan överlåta såväl beredning som beslut om tillstånd enligt gällande lagstiftning till Havs- och vattenmyndigheten, annat än i särskilt betydelsefulla ärenden. Om det behövs kan myndigheten efter sin beredning lämna över ärendet till regeringen för avgörande.

Havsplanerna kommer innebära att regeringen tar övergripande ställning till hur ett havsområde ska användas. Planerna kommer därför att ge vägledning till och i vissa avseenden vara bindande för beslut enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Det minskar behovet av att regeringen fattar beslut i enskilda ärenden som rör den ekonomiska zonen.

Utredningen föreslår därför att regeringen bemyndigar Havs- och vattenmyndigheten att meddela tillstånd om att utnyttja naturtillgångar m.m. enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Myndigheten bör även få rätt att meddela föreskrifter om säkerhetszoner runt konstgjorda öar, anläggningar eller andra inrättningar som har tillkommit med stöd av denna lag.

Om den verksamhet eller åtgärd som avses med ansökningsen är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, ska dock Havs- och vattenmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för beslut. Ärendet ska också överlämnas till regeringen om Naturvårdsverket eller SGU begär det. Om regeringen redan har tagit ställning till verksamheten i havsplanen, kommer ärendet normalt inte att behöva lämnas över till regeringen.

Beslut som Havs- och vattenmyndigheten fattar med stöd av lagen och förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon ska kunna överklagas hos regeringen.

Vidare föreslår utredningen att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten rätten att meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön i den ekonomiska zonen. Myndigheten inrättas just i syftet att samla ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågorna. Det ansvaret bör motsvaras av bland annat

befogenheten att utfärda föreskrifter. Sådana föreskrifter i den ekonomiska zonen kan endast utfärdas inom ramen för vad Sveriges folkrättsliga förpliktelser tillåter.

Beredning av ärenden och beslut enligt lagen om kontinentalsockeln

Parallellt med lagen om den ekonomiska zonen, tillämpas lagen om kontinentalsockeln i ekonomisk zon. Tillstånd för verksamheter och åtgärder i ekonomisk zon lämnas således enligt antingen den ena eller den andra lagen (förutom fiske som regleras i annan ordning). En verksamhet kan dock innehålla flera delar som var och en prövas enligt olika lagar. Ett vindkraftverk i den ekonomiska zonen skulle således prövas enligt lagen om ekonomisk zon, medan kablarna från kraftverket prövas enligt lagen om kontinentalsockeln och ellagen.

Emellertid tillämpas lagen om kontinentalsockeln i hela det svenska havsområdet utanför enskilt vatten. Regelverket täcker således även delar som inte kommer att omfattas av havsplaner enligt utredningens förslag.

Enligt lagen får regeringen bestämma att en myndighet får besluta om tillstånd för att utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från den. Likaså får beslut om säkerhetszoner runt anläggningar delegeras, på samma sätt som enligt lagen om ekonomiska zonen.

Vidare kan regeringen delegera beslut om tillstånd att lägga ut undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen. I det fallet gäller lagen om kontinentalsockeln således endast i ekonomisk zon. Inom territoriet tillämpas annan lagstiftning för rör och kablar i havet.² I sammanhanget måste man komma ihåg att andra stater och deras medborgare har en långtgående rätt att nyttja en stats ekonomiska zon för utläggande och efterföljande skötsel av rörledningar och undervattenskablar (artikel 58 och 79 i havsrättskonventionen, se även *bilaga 2*). När tillståndsplikten infördes i lagen om kontinentalsockeln betonades att tillståndsgivningen måste hålla sig inom ramen för havsrättskonventionen (prop. 1995/96:140, s. 184).

I dagsläget har beslut om tillstånd till sand-, grus-, eller stentäkt på område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde delegerats. SGU fattar enligt kontinentalsockelförordningen

² Lagen (1978:160) om vissa rörledningar, ellagen (1997:403) och naturgaslagen (2005:403).

(1966:315) beslut i dessa ärenden, om inte verksamheten eller åtgärden som avses med ansökningen är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar. Då ska SGU med eget yttrande hänskjuta ärendet till regeringen. Naturvårdsverket kan också begära att ärendet lämnas över till regeringen.

SGU utövar tillsyn över hur föreskrifter och villkoren för tillstånd enligt lagen efterlevs, med bistånd från Sjöfartsverket, Kustbevakningen och polisen. Kustbevakningen svarar dock för tillsyn som gäller rörledningar och kablar i ekonomiska zonen.

Tillstånd till annat än täkt enligt lagen om kontinentalsockeln har inte delegerats till SGU, men myndigheten biträder regeringen i tillståndsärendena. I de flesta ärenden ger regeringen SGU i uppdrag att bereda ansökan genom att inhämta underlag och remittera ansökan samt avge ett eget yttrande med förslag till beslut till regeringen. Uppdragen ges i form av regeringsbeslut. I vissa fall har emellertid ärendet beretts i Näringsdepartementet, bl.a. NordStreams ansökan om tillstånd till utläggande av rörledning.

Det resonemang som vi för om tillståndsgivningen i förhållande till riktlinjer och bestämmelser i havsplanen, när det gäller lagen om ekonomisk zon, är till stor del tillämpligt även för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln. Havsplanerna – och därmed regeringens ställningstaganden – kommer att täcka större delen av det område som kan beröras av ett ärende om tillstånd enligt lagen. I det område som inte täcks av en havsplan, innanför baslinjen plus en nautisk mil, ansvarar kommunen för att den fysiska planeringen är tillräcklig.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att ärenden enligt den lagen fortsatt hanteras av SGU. Myndigheten har den kunskap och erfarenhet som behövs i ärendena. Utredningen föreslår att regeringen delegerar beslut om tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln till SGU, med samma inskränkningar som föreslås för beslut enligt lagen om den ekonomiska zonen. Havs- och vattenmyndigheten ska delta i beredningen av dessa ärenden. SGU ska enligt utredningens förslag också meddela föreskrifter om säkerhetszoner runt anläggningar.

5.2.3 Myndigheternas tillståndsbeslut ska kunna överklagas

Utredningens bedömning och förslag: Havs- och vattenmyndighetens beslut om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska få överklagas hos regeringen.

Miljöorganisationer ska få överklaga dels Havs- och vattenmyndighetens beslut om tillstånd till verksamheter och åtgärder i den ekonomiska zonen, dels SGU:s beslut om tillstånd att genom borrning eller sprängning utforska kontinentalsockeln, att utvinna naturtillgångar från den samt att lägga ut rörledningar.

Utredningen föreslår i föregående avsnitt att SGU ska bemyndigas att i fler fall än i dag fatta beslut om tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln och att Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att fatta beslut om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Myndigheternas beslut ska få överklagas hos regeringen. I fråga om SGU:s beslut krävs ingen lagändring, eftersom det redan följer av 15 § tredje stycket lagen om kontinentalsockeln. I 19 § lagen om Sveriges ekonomiska zon föreslås en ny bestämmelse som anger att tillståndsbeslut som har meddelats av annan myndighet än regeringen får överklagas.

Enligt Århuskonventionens artikel 9.2 ska miljöorganisationer ha rätt till domstolsprövning av tillståndsbeslut avseende verksamheter som är angivna i bilaga I till konventionen. Förutom de särskilt uppräknade verksamheterna i bilaga I anges i punkt 20 i bilagan: ”All verksamhet som inte anges i punkterna 1–19, men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen.”

Detta innebär att reglerna i konventionen om tillgång till domstolsprövning av tillståndsbeslut ska tillämpas för tillståndsprocesser enligt lagar som innehåller en hänvisning till miljöbalkens krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning.

Vid tillståndsprövning enligt lagen om ekonomisk zon krävs en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken (6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Enligt 3 a § lagen om kontinentalsockeln gäller detsamma vid ansökan om tillstånd att genom borrning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att

utvinna naturtillgångar från den. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning innebär att miljöorganisationer ska ha rätt att få de angivna tillståndsbesluten domstolsprövade. I de fall regeringen har fattat beslutet om tillstånd, kan miljöorganisationer få en domstolsprövning till stånd genom att ansöka om rättsprövning av beslutet enligt 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). När nu Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU ska besluta om tillstånd, måste miljöorganisationerna ges möjlighet att överklaga myndighetens beslut till regeringen, för att därefter kunna begära rättsprövning av regeringens beslut. Detsamma gäller de tillstånd som SGU och Kustbevakningen redan enligt gällande bestämmelser beslutar om enligt 5 § kontinentalsockelförordningen respektive 7 § förordningen om Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelser om miljöorganisationers överklaganderätt föreslås i 15 § femte stycket lagen om kontinentalsockeln och 20 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

För tillstånd enligt 15 a § lagen om kontinentalsockeln att lägga ut undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen finns inget krav på miljökonsekvensbeskrivning. Det innebär att sådana beslut inte omfattas av punkt 20 i bilagan till Århuskonventionen. Rörledningar för transport av gas, olja eller kemikalier med en diameter av mer än 800 mm och en längd av mer än 40 km finns dock med i punkt 14 i bilagan. Miljöorganisationer ska således ha rätt till domstolsprövning av sådana beslut.

Enligt utredningens bedömning finns det inte skäl att, i fråga om tillståndsbeslut för rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen, begränsa miljöorganisationernas rätt att överklaga till vissa av de angivna besluten. Miljöorganisationer bör alltså få överklaga samtliga beslut enligt 15 a § lagen om kontinentalsockeln som gäller rörledningar hos regeringen. En sådan bestämmelse föreslås i 15 § femte stycket punkt 3 lagen om kontinentalsockeln. Det bör noteras att miljöorganisationernas rätt att överklaga de angivna besluten inte per automatik innebär att organisationerna också har rätt att ansöka om rättsprövning av det beslut som regeringen kommer att meddela med anledning av överklagandet. Den frågan avgörs enligt 2 § rättsprövningslagen av huruvida beslutet omfattas av Århuskonventionens krav.

Utredningen konstaterar att såväl MKB-direktivet som Esbo-konventionen i vissa fall kräver att en miljökonsekvensbeskrivning

upprättas innan tillstånd ges till rörledningar. Kraven på miljökonsekvensbeskrivning bör enligt utredningens bedömning framgå av lagen om kontinentalsockeln. Sådan lagstiftning måste givetvis utformas med hänsyn till folkrättsliga åtaganden. Frågan kräver särskilda överväganden i ett annat sammanhang. Därvid kan det också finnas skäl att överväga om miljöorganisationernas rätt att överklaga tillståndsbeslut enligt 15 a § ska begränsas till att avse tillståndsbeslut i ärenden där en miljökonsekvensbeskrivning krävs.

5.3 Skydd av kulturminnen i en angränsande zon

Utredningens förslag och bedömning: Sverige bör inrätta en angränsande zon, inom vilken kulturminnen ska skyddas. Lämpliga delar av lagen om kulturminnen m.m. ska därför tillämpas där.

Utredningen bedömer att en sådan ändring är påkallad för att bättre skydda det värdefulla kulturarv som skrovhela vrak utgör främst i Östersjön, liksom även andra fornlämningar.

Utredningen har i uppdrag att överväga om Sverige kan införa en s.k. angränsande zon. Regeringen har dock redan tagit ställning i principfrågan. Huvudskälen till en sådan åtgärd är att viss lagstiftning som inte rör fysisk planering skulle kunna tillämpas i ett område utanför territorialgränsen. Frågan ligger således till stor del utanför utredningens uppdrag.

Emellertid kan även kulturarvet ges skydd i en angränsande zon, ett skydd som i dag saknas. Utredningen kan vidare konstatera att den rättsliga analysen tydligt talar för att Sverige har alla möjligheter och goda skäl att införa en angränsande zon. Mot den bakgrunden, föreslår utredningen att en angränsande zon införs genom en ändring i lagen om Sveriges ekonomiska zon och att lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) i lämpliga delar ska gälla där.

Sverige bör inrätta en angränsande zon för att skydda kulturarvet

Regeringen har redan tagit ställning i frågan om att inrätta en angränsande zon. När lagen om Sveriges ekonomiska zon infördes, bedömde regeringen att "en angränsande zon bör inrättas runt

Sveriges kuster utanför det svenska sjöterritoriet”. Regeringen avsåg återkomma med förslag om att inrätta en sådan zon (prop. 1995/96:140, s. 158).

Såvitt utredningen kan bedöma finns det flera skäl som talar för att införa en sådan zon, som dock ligger utanför utredningens uppdrag eftersom det gäller tillämpningen av bestämmelser om tullar, skatter, invandring och hälsoskydd. Det bör därför utredas i annan ordning. Sedan regeringens ställningstagande har folkrätten utvecklats ytterligare på området, på ett sätt som ytterligare stärker skälen för en angränsande zon, vilket redovisningen i *bilaga 2* visar.

I underlagsmaterialet till nämnda proposition hänvisas till en promemoria daterad 1995-10-15 som innehöll förslag om att införa en angränsande zon. Promemorian remissbehandlades och sammanställningen av yttrandena redovisades i propositionen, liksom även lagförslagen. Remissinstanserna instämde i att en angränsande zon skulle inrättas. Övervägandena i promemorian redovisas dock inte. I propositionen anges tyvärr ingen referens till promemorian, varför den inte har gått att finna i Regeringskansliets arkiv.

Även koordinaterna för en angränsande zon behöver utredas. Utredningen har i en skrivelse till regeringen påtalat behovet av att se över hur Sveriges havsgränser definieras (dnr UF2010/30928), något som även Sjöfartsverket tidigare har framfört. I budgetpropositionen för 2011 föreslår regeringen att anslaget 2:4 Lantmäteriet inom utgiftsområde 18 (sambandsplanering m.m.) ska tillföras 8 miljoner kronor 2011 och 7 miljoner kronor vardera åren 2012 och 2013 för arbete med en havsgränsutredning (prop. 2010/11:1, uo 18, s. 61).

Utredningens uppdrag om havsplanering berör skyddet av kulturarvet inom en angränsande zon. Folkrätten medger ett visst skydd. Utredningen bedömer att det är angeläget att skydda kulturminnen på havsbotten så långt möjligt även utanför Sveriges sjöterritorium.

Utredningens författningsförslag om angränsande zon behöver således kompletteras, med resultaten från det arbete som den kommande havsgränsutredningen ska bedriva, liksom med analys och författningsförslag inom andra berörda lagstiftningsområden.

Havsrättskonventionen och skyddet av kulturarvet

Enligt FN:s havsrättskonvention artikel 33 har en kuststat möjlighet att hävda en angränsande zon som sträcker sig högst 24 nautiska mil ut från baslinjen. Inom denna zon kan kuststaten utöva nödvändig kontroll för att: (a) hindra överträdelser av författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård inom dess territorium eller territorialhav och (b) bestraffa överträdelser av ovan nämnda lagar vilka begåtts inom dess territorium eller territorialhav. Kuststaten har enligt artikel 303 samma kontrollmöjligheter av att arkeologiska och historiska fynd i den angränsande zonen inte avlägsnas utan tillstånd.

Enligt Havsrättskonventionens artikel 303:2 kan en stat reglera och kontrollera vissa aktiviteter riktade mot kulturarvet under vatten i den angränsande zonen. Norge, som hävdar en angränsande zon sedan år 2004, har lagstiftning som avspeglar havsrättskonventionens bestämmelser. Den norska lagen om territorialvattnen och den angränsande zonen från år 2003 (lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone, territorialfarvannsloven) föreskriver i 4 § att: ”Den tilstøtende sone likstelles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.”

I samband med att Sverige ratificerade havsrättskonventionen 1996 infördes en regel i 2 kap. 4 § kulturminneslagen som innebär att fornyfynd eller hela skeppsvrak (äldre än 100 år) som påträffas på havsbotten eller dess underlag utanför territorialgränsen och som bärgats av svenskt fartyg eller förts till Sverige tillfaller staten. Denna regel infördes till följd av artikel 149 i konventionen enligt vilken föremål av arkeologisk och historisk art som påträffas på ”havsbotten och dess underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion, det s.k. området”, ska bevaras eller överlåtas till mänskligheten. Regeln ger emellertid inte föremål eller skeppsvrak det skydd på plats som är så viktigt för möjligheten till vetenskaplig tolkning och upplevelse.

Skydd av kulturminnen utanför Sveriges territorium

Utredningen föreslår att delar av 2 kap. kulturminneslagen ska tillämpas i en angränsande zon, med den ansvars- och rollfördelning mellan berörda myndigheter som föreskrivs i lagen.

Syftet är att skyddet för det kulturarv som finns i den angränsande zonen i enlighet med folkrätten ska skyddas på liknande sätt som innanför territorialgränsen. Folkrätten sätter dock gränser för vilka åtgärder som är möjliga i den angränsande zonen. Det kulturarv som berörs är skeppsvrak där minst 100 år har gått sedan skeppet blev vrak, samt lämningar från äldre stenålder. De senare kan i dag, på grund av de strandlinjeförskjutningar som pågått sedan stenåldern, påträffas på ned till 40 meters djup.

För att kulturarvet ska ges ett nödvändigt skydd i den angränsande zonen föreslås skyddet av fornminnen i 2 kap. kulturminneslagen utsträckas till denna zon, i den mån som folkrätten tillåter. Alla de fornlämningskategorier som räknas upp i 2 kap. 1 § är inte aktuella i det här sammanhanget.

Utredningen föreslår att tillämpliga delar av de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. om fasta fornlämningar och fornfynd ska gälla i den angränsande zonen. Begreppen fornlämningar och fornfynd i svensk lagstiftning motsvarar enligt utredningens bedömning det som i havsrättskonventionen kallas "föremål av arkeologisk och historisk art". Vidare ska bestämmelser om skydd, vård och undersökning av fornlämningar och platser där fornfynd påträffats tillämpas. Utredningen föreslår dock inte att möjligheten ska ges att meddela föreskrifter om vad allmänheten ska iaktta på sådana platser, t.ex. vad gäller dykning (9 §), i den angränsande zonen. Utredningen är medveten om att det kan bli svårare att utöva tillsyn över hur regelverket tillämpas, men bedömer att folkrätten för närvarande inte tillåter att en sådan bestämmelse införs i den angränsande zonen.

Därutöver föreslår utredningen att reglerna om ingrepp i fast fornlämning, om inlösen och hittelön, om metallsökare samt om ansvar och överklagande, i tillämpliga delar ska gälla i en angränsande zon.

Regelverket måste alltid tillämpas inom de gränser som folkrätten ger. Bestämmelser om det finns redan i lagen om Sveriges ekonomiska zon, vilka är tillämpliga även i detta fall. Därutöver föreslår utredningen en bestämmelse i kulturminneslagen som erinrar om de folkrättsliga begränsningarna.

Ett unikt kulturarv hotas

Utanför Sveriges kuster finns ett närmast unikt kulturarv bestående av främst förlista fartyg, men även av boplatser från en tid under äldre stenålder då delar av nuvarande havsbotten var fast land. Östersjöns skeppsvrak har en bevarandegrad utan egentlig motsvarighet i något annat hav. Avsaknaden av tränedbrytande organismer till följd av låg salthalt i kombination med låg vattentemperatur har resulterat i att det finns månghundraåriga skrovhela skeppsvrak av trä på dess botten. Att farvattnen utanför den svenska kusten under historisk tid varit ett av världens mest trafikerade områden bidrar till den stora mångfalden av skeppsvrak.

Stenåldersboplatserna finns på ner till 40 meters djup i Södra Östersjön och Kattegatt. Boplatserna låg kustnära, vid åutlopp och skyddade vikar, men har till följd av vattennivåförändringar kommit att hamna under vatten.

Det vetenskapliga värdet minskar i regel drastiskt om ett föremål tas ur sitt sammanhang. Därmed minskar också mänsklighetens möjligheter att utvinna historisk kunskap ur föremålen. Kulturarvet under vatten hotas dels av naturlig nedbrytning till följd av is, strömmar, erosion och biologisk påverkan, dels till följd av vattenverksamhet. Den senare kan vara rör och ledningar, vindkraft, muddring samt fartygsverksamhet såsom ankring, och trålning. Även barlastvattendumping, plundring av skeppsvrak och slitage till följd av sportdykning utgör hot mot det marina kulturarvet. I takt med teknikutvecklingen inom industri, fiske och dykning samt det stigande intresset för att exploatera havsbotten ökar också hoten mot kulturarvet.

Ett aktuellt exempel som beskriver hotbilden är den analys som gjordes av data från förberedelsearbetet för den gasledning som ska läggas ned på Östersjöns botten mellan Ryssland och Tyskland. I den svenska ekonomiska zonen påträffades tolv skeppsvrak av vilka nio, enligt bestämmelserna i kulturminneslagen, skulle bedömas som fasta fornlämningar om de hade påträffats inom svenskt territorium. Flera av de nio vraken bedöms även ha mycket höga kulturvärden. De är skrovhela och tycks innehålla helt orörda historiska sammanhang. Det finns inga lagliga möjligheter att skydda vraken. Det är upp till exploatören om vraken ska förbli intakta efter gasledningens nedläggning. Nu när skeppsvraken har blivit kända är det i princip inte möjligt att hindra ett internationellt skattjaksföretag från att exploatera vraken.

Analysen visar också på trålfiskets påverkan. De två skeppsvrak som ligger grundast – på under 100 meters djup – har ursprungligen varit intakta men är kraftigt skadade av trålning. De ligger nu utspridda på en större yta.

Uppgiftsfördelningen mellan myndigheter i angränsande zon

Utredningen anser att arbetsfördelningen mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen vad gäller kulturminnen bör vara densamma utanför som innanför territorialgränsen. Länsstyrelsen får således enligt utredningens förslag uppgifter även i den angränsande zonen. Eftersom zonen inte är länsindelad ska uppgifterna fullgöras av länsstyrelsen i det län som ligger närmast. Motsvarande ansvar finns i 7 kap. 32 § miljöbalken om skydd av områden i Sveriges ekonomiska zon samt i 5 b och 6 §§ lagen om Sveriges ekonomiska zon.

5.4 Äganderätten till allmänt vatten

Utredningens bedömning: Frågan om äganderätten till allmänt vatten bör utredas. Staten bör kunna ta ut avgifter eller ersättning för att nyttja naturresurserna i havet, som ett medel att göra havsförvaltningen ekosystembaserad.

Utredningen har uppmärksammat på att äganderätten till allmänt vatten har förblivit oavgjord, trots försök sedan 1920-talet och fram till 1960-talet att lösa frågan. Frågan om äganderätt är betydelsefull bland annat för möjligheterna att ta ut avgifter eller ersättning för att utnyttja naturresurserna i territorialhavet, exempelvis enligt lagen om kontinentalsockeln. För att förvaltningen av havsresurserna ska vara ekosystembaserad, behöver det finnas möjligheter att införa tillräckliga ekonomiska incitament för att styra verksamheter i havet (jfr beskrivning av Polen i kapitel 9).

Kammarkollegiet har lämnat en särskild skivelse i frågan till regeringen (Näringsdepartementet, dnr N2010/6584), som också ligger till grund för utredningens bedömning.³ I Kammarkollegiets

³ Kammarkollegiets dnr 4.1-5982-10.

skrivelse finns en intressant och uttömmande bakgrund om rättsläget. En sammanfattning ges sist i detta avsnitt.

Allmänt vatten avser den del av territorialhavet som ligger utanför en linje som går 300 meter från strandlinjen (eller utanför tre meters djupkurva om den ligger längre ut). Området där innanför ingår i fastigheter och kallas enskilt vatten. Regelverket finns i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Till skillnad från enskilt vatten ingår inte det allmänna vattenområdet i fastighetsindelningen.

Statens rätt till allmänt vatten

Att staten har rätt att genom lag reglera hur det allmänna vattenområdet används är oomstritt. Miljöbalken gör inte skillnad mellan prövning inom enskilt och allmänt vattenområde. När det gäller statens rätt att bestämma över dispositionsrätten inom området och att ta ut ersättning för det, är rättsläget betydligt mer oklart. Någon uttrycklig reglering av frågan finns inte.

Kammarkollegiet ska enligt regeringens instruktion (förordning 2007:824) företräda allmänt vattenområde, i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det. Denna skrivning infördes i instruktionen 1972 (SFS 1972:643). Kammarkollegiets uppdrag har av verksamhetsutövare och myndigheter tolkats som att s.k. rådighetsmedgivande krävs av kollegiet för att få disponera det allmänna vattenområdet. Kollegiet har åtminstone sedan 1950-talet efter ansökan från enskilda beslutat om sådana medgivande. Kollegiet hanterar i dag ett 30-tal ansökningar om året. De vanligaste verksamheterna som man söker medgivande för är vindkraftverk, musselodlingar, kablar och dumpning av muddermassor. Giltigheten av kollegiets rådighetsmedgivanden villkoras med att övriga erforderliga tillstånd lämnas.

Beslut om rådighetsmedgivande fattats utan att ansökan remitteras. Enligt Kammarkollegiet har det, såvitt man har kunnat utreda, inte avslagits någon ansökan om rådighet sedan 1960-talet. De avslagna ansökningarna då avsåg dumpning av uttjänta fordonsdelar. Kollegiet har inte heller hittat något fall, där ett rådighetsmedgivande har överklagats eller där en ansökan om vattenverksamhet inom allmänt vattenområde har avvisats för att Kammarkollegiet inte hade gett sitt medgivande. Inte heller verkar det finnas fall där en tillsynsmyndighet eller åklagare har upp-

märksammats på och drivit vidare att en åtgärd har vidtagits inom det allmänna vattenområdet utan rådighetsmedgivande.

Kammarkollegiet har inte närmare kunnat utröna vad som ligger i begreppet att företräda det allmänna vattenområdet, eller vilka intressen som ska beaktas. Inte heller har man kunnat utläsa med stöd av vilken bestämmelse som regeringen har överlåtit skyldigheten på Kammarkollegiet. Kollegiet har dock haft uppgiften under en lång tid. Vare sig myndigheter eller enskilda har såvitt känt ifrågasatt att kollegiet är behörig som företrädare. Den närmare innebörden av denna behörighet och gränserna för denna har inte lagreglerats och verkar inte heller på annat sätt ha varit föremål rättslig prövning.

Frågan har inte hanterats sedan 1960-talet, men bör utredas på nytt

Frågan om allmänt vattenområdes avgränsning fick uttrycklig lagreglering under 1940-talet, en bestämmelse som ersattes 1950 genom den ännu gällande lagen om gräns mot allmänt vattenområde. Lagberedningen uttalade i betänkandet till förslaget till ny jordabalk 1947 att ”uppfattningen om området utanför de enskilda vattenområden såsom en kronan tillhörig fast egendom torde vara för svensk rättsåskådning främmande”.

År 1951 meddelade vattendomstolen tillstånd till ett privatägt bolag att suga sand på allmänt vattenområde utanför Skanör och Falsterbo. Efter en framställan från Kammarkollegiet, lade regeringen propositionen *Förslag till lag om rätt till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde* (prop. 1953:212). Regeringen ansåg att allmänt vattenområde kunde anses tillhöra kronan, men att man måhända också kunde hävda, ”att det på annat sätt är en det allmännas tillhörighet eller att det icke tillhör någon.” Starka skäl talade enligt regeringen emellertid för att rätten till sandtäkt borde tillkomma kronan. ”Det kan nämligen av flera orsaker ej vara rimligt att naturtillgångar, belägna på områden undandragna enskild äganderätt, skall kunna tillgodogöras av enskilda i betydande omfattning.”

Man nöjde sig därför med en provisorisk lösning – en särskild lag om täkt. I anslutning riksdagsbeslutet om lagen (1953:379) om rätt till sand-, grus- och stentäkt, uppdrogs åt Kammarkollegiet att

utreda äganderätten till de allmänna vattenområdena.⁴ Kollegiet utredde frågan åren 1953–65. Betänkandet skrevs av mot propositionen om förslag till lag om kontinentalsockeln (prop. 1966:114). Där säger departementschefen att förslagen om statens rätt till allmänt vatten hade mött stark kritik, varför det inte var möjligt att lösa frågan vid det tillfället. Han tillägger följande:

Om den nu föreslagna lagstiftningen om kontinentalsockeln genomförs, synes i varje fall f.n. inte något behov föreligga av en lagstiftning om rätten till allmänt vattenområde. Frågan kan emellertid senare få upptagas till förnyad prövning.

Någon sådan förnyad prövning har inte gjorts, varför utredningen föreslår att frågan åter tas upp.

⁴ Lagen ersattes sedermera dels, med lagen (1966:319) om rätt till sand-, grus- och stentäkt inom vissa allmänna vattenområden – som gäller allmänt vatten i de stora sjöarna, dels med lagen om kontinentalsockeln – som omfattar täkt inom det allmänna vattenområdet i havet.

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

I detta kapitel beskrivs översiktligt på vilket sätt dagens planeringssystem har hanterat frågor som rör havsområdenas användning. Beskrivningen omfattar tidigare utredningar och myndighetsuppdrag samt hur kust- och havsområdena behandlas i den kommunala planeringen.

Ett betydande antal statliga myndigheter har i dag uppgifter som har betydelse för havet och ett kommande system för havsplanering. Kapitlet avslutas därför med en beskrivning av myndigheternas uppgifter i dagsläget som rör havet och fysisk planering.

6.1 Statliga insatser och initiativ som rör havsplanering

Utöver infrastrukturplaneringen bedrivs i dag ingen statlig fysisk planering. Havsplanering förekommer i stort sett inte Sverige. Regeringen har emellertid genom uppdrag till myndigheter och utredningar uppmärksammat behovet av att utveckla en samordnad havsplanering.

6.1.1 Tidigare utredningar m.m. om havsplanering

Havsmiljöutredningen (M 2006:05) fick år 2007 regeringens uppdrag att föreslå en modell för planering av de svenska havsområdena. I direktiven (dir. 2007:67) erinrades om att havsbaserade aktiviteter växer i antal och omfattning och därmed även konkurrensen om användningen av havsområdena, liksom mellan användningen och behovet av olika skyddsåtgärder. Vidare hänvisades till Havsmiljökommissionens förslag att Sveriges

territorialvatten borde indelas i zoner för olika typer av nyttjande i betänkandet *Havet – tid för en ny strategi* (SOU 2003:72).

Havsmiljöutredningen föreslog i betänkandet *En utvecklad havsmiljöförvaltning* (SOU 2008:48) att regionala organ (dvs. regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan) skulle ges ansvaret att planera territorialhavet och havsområden innanför baslinjen, medan en statlig myndighet skulle svara för planering i den svenska ekonomiska zonen med ett övergripande ansvar för planering i hela det svenska havsområdet.

I propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* (prop. 2008/09:170 s. 37) tog regeringen, mot bakgrund av en omfattande remiss, ställning till hur arbetet med att införa havsplanering skulle gå vidare. Regeringen bedömde att planering av havet bör införas och att arbetet med att utveckla en ny planeringsmodell bör bedrivas samlat. Planeringsprocesser som utvecklas för territorialvattnet och för den ekonomiska zonen bör så långt möjligt vara samordnade.

6.1.2 Myndighetsuppdrag om kust- och havsplanering

På senare år har regeringen lagt ett antal uppdrag till myndigheterna som har bäring på havsplanering. Här redovisas slutsatserna från några uppdrag av betydelse för utredningens arbete.

Boverkets uppdrag om integrerad kustplanering

Regeringen gav ett särskilt uppdrag om läget i landet vad gäller kustplanering till Boverket, som redovisades 2006 i rapporten *Vad händer med kusten?*. Uppdraget innebar bland annat att redovisa hur samhällsplanering för hållbar utveckling i Sveriges kustområden stämde överens med principerna i EU:s rekommendation om integrerad kustzonsförvaltning (se avsnitt 8.3). Boverket drog slutsatsen att samhällsplaneringen behöver utvecklas och att det behövs nationella initiativ för att stärka planering och samverkan. Vidare framhölls att de geografiska hushållningsbestämmelserna (bestämmelserna om riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken) behövde ses över, liksom att det fanns behov av tydligare koppling mellan planering och förvaltning.

Naturvårdsverkets uppdrag om ekosystemansatsen i havsförvaltning

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 2006 ett uppdrag om *havsförvaltning baserad på ekosystemansatsen*, som också innebar att ta fram förslag till pilotprojekt. I sin redovisning, *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser* (rapport 5782, 2007) föreslog Naturvårdsverket en förvaltningsstruktur som bygger på ett brett deltagande från olika nivåer och förankring i en öppen process. Dagens struktur är enligt rapporten inte anpassad för att hantera människan, samhället och ekosystemet i ett integrerat perspektiv.

Naturvårdsverket anser i sin analys att det behövs en starkare tvärssektoriell och nivåövergripande samordning för att ekosystemansatsens principer ska kunna uppfyllas. Bland annat bör hänsyn i större utsträckning tas till ekosystemets gränser än till de traditionellt administrativa. En central del i tillämpningen av ekosystemansatsen är att utveckla instrument för dialog och kunskapsutbyte.

Bland rapportens förslag till insatser kan nämnas att förbättra kunskapen om kopplingarna mellan ekosystem och samhälls-ekonomiska faktorer samt att utveckla både bindande och icke-bindande regleringsinstrument på alla nivåer. Havets tredimensionalitet, rörlighet och föränderlighet bör beaktas.

Uppdrag till kustlänsstyrelser om samordning och samverkan längs kusten

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2007 de 14 kustlänsstyrelserna i uppdrag att lämna förslag till hur ett system för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden kan utformas och genomföras inom ramen för vattendistriktet.

Kustlänsstyrelserna föreslog i sin redovisning, *System för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden*, att nuvarande förvaltningsstruktur skulle vara utgångspunkten, i vilken länsstyrelserna svarar för den regionala samordningen medan kommunerna för den lokala. Det förutsätter dock enligt länsstyrelserna en tydlig nationell samordning och samverkan.

Ett centralt förslag var att utreda ett utvidgat ansvar för vattenförvaltningen i distrikt som även omfattar havet ut till mittlinjen. Regeringen föreslogs också tydliggöra kustlänsstyrelsernas

ansvar och roll med en långsiktig resursförstärkning för att utveckla ett samordnat kunskapsunderlag för planering av kust och hav. Vidare föreslogs pilotprojekt i samarbete med kommuner för att utveckla stöd och verktyg för besluts- och planeringsprocesser. När det gäller kommunernas översiktsplanering ansåg länsstyrelserna att det borde övervägas att ge översiktsplanen en rättsligt bindande verkan för myndigheter.

6.1.3 Miljöbalkens bestämmelser om allmänna intressen och områden av riksintresse

Den fysiska riksplaneringen lade grunden för bestämmelserna i miljöbalken

Ökande anspråk på kusterna – utvecklingen av industriell verksamhet med storskaliga, miljöstörande verksamheter (såsom raffinaderier och massafabriker), planerna för lokalisering av kärnkraftverk, sjöfart etc. – under slutet av 1960-talet, blev startskottet för ett mångårigt arbete med den s.k. fysiska riksplaneringen. Arbetet innebar en omfattande inventering, kartläggning och analys av Sveriges mark- och vattenområden, som även berörde kust- och havsområden. I arbetet kartlades och definierades värden, kvaliteter och anspråk hos mark- och vattenområden, genom en dialogprocess som främst berörde centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Nya, frivilliga översiktliga planeringsformer för att hantera dessa anspråk och värden utvecklades, där kommunerna gavs huvudansvaret för att i en öppen process avväga intressen mot varandra och ta ställning till den framtida mark- och vattenanvändningen. Arbetet ledde bl.a. fram till att det utvecklades ett samspel om nationella intressen mellan kommunerna och de nationella myndigheterna med länsstyrelsen som nav i planeringssamarbetet.

Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen, som avsåg såväl områden av allmänt intresse som områden av riksintresse, lagfästes genom naturresurslagen (1987:12). Samtidigt lagreglerades genom plan- och bygglagen (1987:10) kommunernas ansvar för att i en kommunomfattande översiktsplan bl.a. hantera naturresurslagens s.k. hushållningsbestämmelser inklusive bestämmelserna om områden av riksintresse. Bestämmelserna i naturresurslagen knöts till flera andra sektorslagar, för att säkerställa att tillstånd för att

ändra mark- och vattenanvändningen skulle prövas med hänsyn till dessa bestämmelser. Vidare infördes i förordningen (1986:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) krav på att myndigheterna vid sin tillståndsprövning ska ange om den prövade anläggningen går att förena med den kommunala översiktsplanen. Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen fogades senare in i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Formerna för att behandla områden av riksintresse utgör ett embryo till statlig planering

Enligt den ansvarsfördelning som följer av bestämmelserna i miljöbalken, hushållningsförordningen samt plan- och bygglagen, ska statliga myndigheter ange sin bedömning av vilka områden som bedöms vara av riksintresse som underlag för den kommunala översiktsplaneringen. Kommunernas ställningstagande i översiktsplanen ska avse såväl hur områdena avgränsas som hur de är tänkta att tillgodoses. I den mån länsstyrelsen, i egenskap av statens företrädare i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen, inte delar kommunens ställningstaganden till avgränsning och tillgodoseende av riksintressena, ska detta framgå av länsstyrelsens granskningsyttrande vid utställningen. Länsstyrelsens invändningar ska framgå av den antagna översiktsplanen och granskningsyttrandet ska fogas till planen.

Bestämmelserna om riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken innebär sammanfattningsvis både uttryckliga krav och vissa begränsningar i utrymmet för kommunernas planering enligt plan- och bygglagen. Man kan således påstå att bestämmelserna i någon mening utgör en statlig fysisk planering, om än sektorsvis, som också omfattar havsområdena.

Natur- och kulturvärden ges företräde i de kustområden som anges i 4 kap. miljöbalken

Bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken anger områden som har bedömts särskilt viktiga i ett nationellt perspektiv på grund av sina natur- och kulturvärden. Större delar av landets kust- och skärgårdsområden omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 2–4 §§. De geografiska områden som berörs har avgränsats grovt i lagen (med

hjälp av Ortsnamn), men avgränsningen förutsattes i förarbetena preciseras i kommunernas översiktsplaner. Som en utgångspunkt för kustområdenas gräns ut mot havet angavs enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 113) en zon på 1–3 nautiska mil utanför baslinjen.

Som en grundläggande bestämmelse gäller för alla de områden som anges i 4 kap. att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön endast får komma till stånd, om det kan göras på ett sätt så att de inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden (4 kap. 1 § miljöbalken). Därutöver finns för olika typer av områden uttryckliga bestämmelser som innebär specifika restriktioner, t.ex. avseende vissa miljöfarliga anläggningar och fritidsbebyggelse. Bestämmelserna gör dock undantag för en utveckling av befintliga tätorter och av det lokala näringslivet.

Bestämmelserna om riksintresse i 4 kap. miljöbalken innebär således också en ansats till statlig fysisk planering för bl.a. kust- och havsområden. Till skillnad från bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken, innebär bestämmelserna i 4 kap. att områdena pekas ut direkt i lagtexten och att det uttryckligen anges vilka intressen som ska ges företräde såväl i den kommunala planeringen som vid tillståndsprövning och andra beslut som är knutna till miljöbalken.

Också Natura 2000-områdena behandlas i 4 kap. miljöbalken, men dessa har snarast karaktär av förbudsområden, vars avgränsning inte diskuterats i samband med den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. För områdena gäller enligt 7 kap. 28 a § krav på särskild tillståndsprövning.

6.2 Kust och hav i kommunal planering

Utredningen har kartlagt och analyserat erfarenheterna av fysisk planering av havsområden. Kartläggningen har främst avsett kommunernas fysiska planering enligt plan- och bygglagen, men även olika informella former av mellankommunalt planeringssamarbete som ofta bedrivs tillsammans med länsstyrelser, regionala organ och statliga myndigheter. Utöver de beskrivningar som finns i tidigare utredningar och rapporter har kartläggningen av dagens planeringssituation genomförts dels genom en enkät till landets 14 kustlänsstyrelser, dels genom diskussioner i utredningens särskilda referensgrupp med kustkommuner samt vid

särskilda möten med kustlänsstyrelser och berörda centrala myndigheter.

Endast ett fåtal kustkommuner behandlar havsområden i sin översiktsplan

Utredningen har med stöd av en enkät till landets kustlänsstyrelser kartlagt översiktsplanläget i de 80 av landets 290 kommuner som är kustkommuner (läget i april 2010). Inledningsvis kan konstateras att kustkommunerna har vitt skilda planeringsförutsättningar. Det gäller inte minst kustområdenas karaktär (skärgård eller öppet hav) och värden, den andel av kustkommunernas territorium som utgörs av hav, som i vissa kommuner är betydligt större än landytan samt exploateringstrycket som en faktor av läget i förhållande till storstadsregionerna. I flertalet kommuner råder exploateringstryck på kustområdena genom krav på både permanentbostäder och fritidsbebyggelse, liksom i många fall en pågående omvandling av permanentbostäder till fritidshus. Framför allt storstadsregionerna har det omvända problemet att fritidshus omvandlas till permanentboende, med bl.a. avloppsproblem som följd. I kommunernas planering står därför ofta bebyggelseutvecklingen i kustområdena i fokus. Dessa förhållanden påverkar naturligtvis även översiktsplaneringens inriktning och innehåll.

Flertalet kustkommuner har antagit en andra översiktsplan sedan år 1987, då plan- och bygglagen trädde i kraft, och några en tredje. Majoriteten av kustkommunerna har en kommunomfattande översiktsplan som är antagen år 2001 eller senare, eller har en ny plan på gång (samråd eller utställning). Ett drygt 10-tal av översiktsplanerna är emellertid från första hälften av 1990-talet.

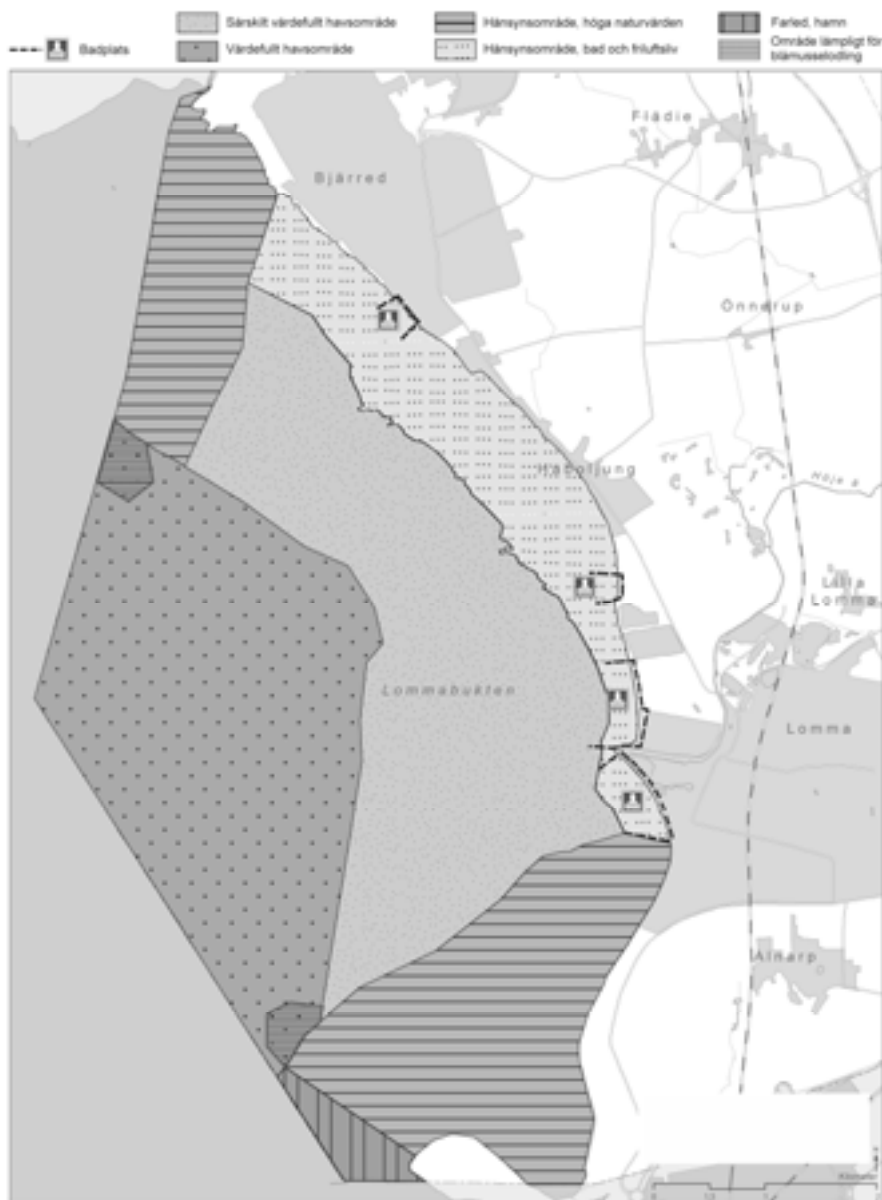
Resultatet av enkäten visar att en majoritet av kommunerna (49 kommuner) överhuvudtaget inte har redovisat uttryckliga ställningstaganden eller avvägningar för havsområdena i sin kommunomfattande översiktsplan. De kommunomfattande översiktsplanerna redovisar dock normalt områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, liksom de områden som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken. Redovisningen kan anses som ”passiv”, dvs. områdena återges med något undantag utan preciserade ställningstaganden om kommunens syn på utvecklingen eller hur värdena ska bevaras.

Endast fyra kommuner (Lomma¹, Kungälv, Göteborg och Torsås) har på ett heltäckande sätt behandlat hela havsområdet ut till territorialvattengränsen i sina översiktsplaner. Därutöver har 27 kommuner delvis redovisat ställningstaganden till havsområdenas framtida användning. De har i regel gjort avvägningar mellan enstaka exploateringsanspråk och motstående allmänna intressen, oftast bevarandeintressen. Vanligast förekommande är ställningstaganden till vindkraftslokalisering och farleder, men även områden för yrkesfiske, muddring, vågkraft och vattenbruk förekommer. De redovisade ställningstagandena utgör ofta sådana områden som berörda statliga myndigheter har angett som område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Några kommuners översiktsplaner redovisar även översiktliga ställningstaganden till användningen av mindre delområden närmast kusten, såsom hamnområden och hamninlopp, områden med höga naturvärden eller områden för småbåtshamnar eller särskilt värdefulla friluftslivsområden.

Även om flertalet kommuners kommunomfattande översiktsplaner inte närmare har behandlat havsområdena, omfattas havsområden ibland av antagna ändringar av översiktsplanen, genom dels s.k. fördjupning för ett geografiskt delområde (tio kommuner), dels s.k. tematiskt tillägg för ett enstaka intresse, oftast vindkraft (ett tiotal kommuner). Förhållanden som påverkar möjligheterna att bebygga strandområden, såsom risken för översvämning och erosion, skydd av värdefulla biotoper i strandområden, är inte sällan ett motiv för planering av kustvattenområden. Detsamma gäller konflikter mellan kustnära friluftslivsverksamheter, såsom surfning eller vattenskoter, och boende eller andra verksamheter.

¹ Förslag till översiktsplan.

Figur 6.1 Förslag till översiktsplan för Lomma, kustvattendelen, utställd sommaren–hösten 2010



Sammantaget innebär detta att planerna, med några få undantag, inte ger beredskap för att pröva framtida, oförutsedda anspråk på nyttjande eller skydd av havsområden.

Inriktningen av kommunernas planering styrs framför allt av de anspråk som kan förutses. Utredningen har i olika sammanhang – främst med den särskilda referensgruppen bestående av nio kustkommuner och med berörda länsstyrelser – diskuterat orsakerna till bristerna när det gäller den kommunala fysiska planeringen för havsområden:

Bristen på tydliga anspråk i havsområdena

Den främsta orsaken till bristerna i översiktsplaneringen anses vara att det saknas tydliga anspråk på nyttjande eller skydd som kräver att kommunen tar ställning i översiktsplanen. Resursinsatserna och tidsåtgången för att ta fram en kommunomfattande översiktsplan är betydande. Översiktsplaneringen har därför främst fokuserats på att behandla de anspråk som aktualiseras eller kan förutses vid tiden för planläggningen och där det ”krävs” kommunala ställningstaganden. Utan tydliga anspråk baserade på ett aktuellt, planeringsanpassat underlag är det således knappast realistiskt att förvänta sig en heltäckande kommunal planering för havsområdena i territorialhavet. Erfarenheterna från de senaste årens relativt omfattande planering för havsbaserad vindkraft, som delvis finansierats med statligt planeringsstöd, talar för att det även skulle behövas stimulans i form av både metodutveckling och särskilda medel.

Det saknas planeringsanpassat underlag för kommunal havsplanering

Också bristen på anpassat underlag för planeringen av havsområden, såsom djupdata, maringeologiska inventeringar och kunskap om värden under vattenytan, framhålls som skäl för att översiktsplaneringen är bristfällig. Företrädare för flera av de kommuner som har genomfört särskilda planeringsinsatser för havet vittnar om svårigheter att via länsstyrelsen eller berörda statliga myndigheter få tillgång till underlag som är användbart i den fysiska planeringen. De insatser som ändå har gjorts har därför ofta fått genomföras med stöd av nya inventeringar och analyser, bekostade med egna, kommunala medel eller statliga bidrag, t.ex.

med projektmedel från Naturvårdsverkets s.k. LONA-projekt (lokala naturvårdsprojekt). Sekretessbeläggningen av vissa djupdata liksom de höga kostnaderna för tillgången till dessa framhålls som ett stort problem av flertalet av kommunernas företrädare. En annan framförd uppfattning är slutligen att det saknas utvecklade planeringsmetoder för havsområden.

Begränsade möjligheter för kommunerna att påverka nyttjandet av havsområden

Drivkraften för den kommunala översiktsplaneringen för landområdena är i huvudsak att styra bebyggelseutveckling och infrastruktur. Huvudansvaret för bebyggelseutvecklingen, i form av detaljplaner och bygglov, ligger på kommunen. Med undantag av kustvattnet har användningen av havsområdena inte samma uppenbara betydelse för kommunens utveckling som helhet. Kommunens möjlighet att genomföra översiktsplanens intentioner är dessutom mer begränsad när det gäller havet, eftersom ansvaret för tillståndsprövning och förvaltning av havsområdena till övervägande del åvilar statliga myndigheter. Denna omständighet uppges av många kommuner som en bidragande orsak till det svaga intresset för planering av havsområdena. Såsom framgår av bl.a. Boverkets rapport *Vindkraft till havs* (2006) tenderar dessutom i många kommuner tilltron att minska till att de via översiktsplanen ska kunna påverka statliga myndigheters beslut och ageranden. Detta kan även ha en viss betydelse för kommunernas vilja att bedriva havsplanering.

Insikt om att havsplanering är en gränsöverskridande fråga

De kommunala administrativa gränserna är uppenbart olämpliga för havsplanering; planeringen behöver vara gränsöverskridande, dvs. bedrivs i någon sorts varaktigt och långsiktigt samarbete mellan kommuner (och med staten). Att upprätta former för ett sådant mellankommunalt och statligt samarbete är både kostsamt och komplicerat för enskilda kommuner. De mellankommunala och regionala samarbeten som har förekommit under senare år har bedrivits i projektform med stöd av medel från statliga myndigheter eller EU-kommissionen. Erfarenheterna av

mellankommunala samarbeten hittills visar att det är svårt att få till stånd en varaktig mellankommunal planeringssamverkan, vilket för övrigt även gäller planeringen på land, vare sig det gäller med särskilda medelstillskott eller i form av projekt.

Utvecklingen av kustzonen är en strategisk, kommunal planeringsuppgift

På uppdrag av regeringen kartlade Boverket planeringsläget i landets kustzoner² år 2005 (*Vad händer med kusten?*, 2006). Rapporten visar att de kommunala översiktsplanerna så gott som alltid behandlar användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelseutvecklingen i de kustnära landområdena. Planeringsinsatserna föranleds av koncentrationen av tätorter, bebyggelse och verksamheter, liksom de ofta starka motstående anspråken och intressena vid kusterna. Kustzonen utgör endast 6,5 procent av Sveriges landareal, men står för närmare 40 procent av landets befolkning och 97 procent av befolkningsökningen under den senaste tioårsperioden. Kustområdena har samtidigt stora natur- och kulturvärden och är attraktiva för rekreation och turism. Mot den bakgrunden är det huvudsakliga syftet i kustkommunernas översiktsplanering att avväga behovet av tätorts- och bebyggelseutveckling mot anspråken att bevara värdefulla områden för naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv och turism. Andra frågor som behandlats i kustkommunernas översiktsplaner är utbyggnad av fritidsbebyggelse, anläggningar för turism och friluftsliv (camping, båthamnar m.m.), nya vägar och järnvägar samt omvandlingen av fritidsbebyggelse till permanentbostäder (med krav på kommunal service, vatten- och avloppsproblem, risk för saltvatteninträning bl.a.).

Boverket konstaterar att övriga kustrelaterade problem och utvecklingstendenser endast berörs sektorsvis och med bristfällig eller ingen vägledning om hur kommunen avser att behandla dem. Hit hör frågor om fiskenäringens utveckling, igenväxning och andra följder av lantbrukets omstrukturering samt övergödning, oljeutsläpp och andra havsanknutna miljöproblem.

Med stöd av redovisningar från länsstyrelserna drar Boverket i sin rapport några slutsatser om planeringsläget i de 79 kustkommuner som berörs av bestämmelserna om riksintresse i 4 kap.

² Alla öar samt fastlandet 5 km in från strandlinjen.

2–4 §§ miljöbalken. Flertalet översiktsplaner beskriver de geografiska hushållningsbestämmelserna kortfattat och översiktligt, oftast genom att enbart hänvisa till de aktuella bestämmelserna. Brist på s.k. värdebeskrivningar anges som skäl för varför områdena inte behandlas närmare. Några få kommuner uppges ha utvecklat sin syn på hur områdenas värden ska bevaras.

Planering för vindkraft till havs – en aktuell kommunal planeringsfråga

Nya anspråk till följd av de senaste årens samhällsutveckling har bidragit till kommunala översiktliga planeringsinsatser för delar av kommunernas kustvatten- och havsområden. Drivkraften för planeringen är oftast att få ett samlat underlag för kommunens ställningstaganden för kommande tillståndsprövning eller att påverka andra myndigheters beslut i lokaliseringsfrågor. Det gäller inte minst planering för havsbaserad vindkraft som har lett till omfattande planeringsarbete i en betydande andel av kustkommunerna. Förutsättningarna för havsbaserad vindkraft har enligt en rapport från Boverket (*Vindkraft till havs – Brister och möjligheter vid planering och projektering*, 2010) exempelvis behandlats i 23 av 26 studerade kustkommuner med utpekade riksintresseanspråk för vindkraft i territorialhavet. Tretton kommuner har uppgivit att man under arbetet med fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen, eller när planeringsunderlag tagits fram för havsbaserad vindkraft, samarbetat över kommungränserna. Samtidigt är variationerna stora mellan kommunerna när det gäller vindkraftens behandling i planeringen. Boverket konstaterar att kommunernas intresse av att planera för havsbaserad vindkraft avtar i takt med att avståndet till kusten ökar. Störst betydelse för att fånga kommunernas intresse att planera för vindkraft till havs är i hur hög grad vindkraftsanläggningen är synlig från kommunens markområde. Också frågor om hur kablarna ska dras tilldrar sig kommunernas intresse, framför allt effekterna vid landfästena samt kabeldragningen fram till anslutningen till stamnätet.

Arbetet har i 19 av de 23 kommuner som har genomfört planeringsinsatser för havsbaserad vindkraft bedrivits med stöd av de särskilda statliga medel för planering av vindkraft som Boverket ansvarade för under åren 2007–2009³. Resurs- och kompetensbrist

³ Planeringsstödet fortsätter även under år 2010.

är annars enligt Boverket den vanligaste orsaken till varför flera kommuner helt eller delvis utelämnar havet, när de behandlar vindkraftsfrågan i planeringen. En annan orsak kan vara osäkerhet om vilken betydelse översiktsplanen kommer tillmätas för såväl projektörer som tillståndsprovande myndigheter, varför några kommuner har valt att avvakta med en mer ingående analys tills det finns ett konkret exploateringsintresse för området.

6.3 Regionalt utrednings- och planeringssamarbete

Även om huvudansvaret för den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen ligger på de enskilda kommunerna, förekommer i vissa delar av landet mellankommunalt utrednings- och planeringssamarbete som delvis berör havsområden. Under framför allt de senaste åren har kommuner, kommunala samverkansorgan, självstyrelseorgan samt länsstyrelser medverkat i en rad samarbeten som rör kust- och havsområden, där ibland även centrala statliga myndigheter har ingått. En stor del av insatserna har gjorts inom ramen för EU:s informella planeringssamarbete och med stöd av de s.k. Interreg-programmen om gränsöverskridande och transnationellt samarbete som finansieras av den Europeiska regionala utvecklingsfonden. Arbetet har i regel bedrivits i projektform under en begränsad tid och har sällan resulterat i konkreta planer med tydliga ställningstaganden eller avvägningar som rör kust- och havsvattenområden. Resultaten av dessa har ofta karaktär av planerings- eller kunskapsunderlag, med sin främsta betydelse för kunskapsuppbyggnad och en ökad förståelse för planeringsproblematiken.

Det är enligt utredningens uppfattning varken möjligt eller relevant att göra en heltäckande beskrivning av dessa samarbetsprojekt. Mot bakgrund av utredningens direktiv att analysera bristerna i dagens planering och att beskriva olika aktörers roller, finns dock anledning att särskilt nämna några samarbeten som bedrivits inom ramen för plan- och bygglagens bestämmelser eller som har haft särskild fokus på att ta fram underlag för en fysisk planering. Deras främsta betydelse är kanske att erfarenheterna kommer att kunna läggas till grund för den metodutveckling som Havs- och vattenmyndigheten ska svara för.

”Plan Bothnia” – planering av Bottenhavet

EU-kommissionen godkände i september 2010 projektansökan för det svensk-finska projektet *Plan Bothnia* som gäller försöksplanering av Bottenhavet. Helcom-sekretariatet stod för ansökan, men det svenska miljödepartementet samarbetade med dem om att utforma den. Svenska parter är Boverket och Fiskeriverket. Övriga parter är Helcom, Vasab, Nordregio, Center för maritima studier vid Åbo universitet och det finska miljöinstitutet (SYKE). Medeltas bl.a. från havsmiljöanslaget. Länsstyrelserna i Uppsala, Gävleborg, Västernorrland och Västerbotten ska delta liksom deras finska motsvarigheter.

Projektet, som löper under halvannat år med avslut i mitten av år 2012, är tänkt som ett första exempel på havsplanerings-samarbete mellan två länder, där relevanta planeringsmyndigheter deltar. Kommunerna kommer även att tillfrågas och engageras.

”Balance” – metodutveckling knutet till Östersjön

År 2005 fick en sammanslutning av 27 nationella myndigheter, forskningsinstitutioner, universitet, regionala myndigheter och icke-statliga organisationer i åtta Östersjöstater projektmedel från Östersjöprogrammet inom EU:s Interreg-program. Syftet var att utveckla verktyg för att främja gränsöverskridande och tvärsektoriella arbetssätt för havsplanering i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak. Projektet som kallades *Balance* beskrivs i *bilaga 3*.

Gränsöverskridande regionalt samarbete i Öresund

Ett vattensamarbete finns etablerat i Öresund mellan västra Skåne och den danska sidan. *Öresundsvattensamarbetet* är benämningen på ett samarbetsavtal mellan danska och svenska kommuner, län och regioner vid Öresund. Avtalet slöts år 1995 och samarbetet ska verka för en god vattenmiljö i Öresund. Samarbetet är en fortsättning, på regionalt plan, av det dansk-svenska samarbete som har bedrivits i nästan 50 år – först i Öresundsvattenkommittén 1960–1974 och sedan i Öresundskommisionen 1974–1993.⁴

⁴ Se <<http://www.oresundsvand.dk/Svenska/>>.

Integrerad kustzonsplanering och landsbygdsutveckling i norra Bohuslän

I projektet, som inleddes år 2007, utvecklas metoder för samverkan mellan fem kommuner i norra Bohuslän med stöd från Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Västra Götalandsregionen och Tillväxtverket. Det övergripande syftet för projektet har varit att – med utgångspunkt i en samordning av besöksnäringen och turismens utveckling – koppla ihop regional utveckling och tillväxt, översiktsplanering och miljöpolitik samt att skapa gemensamma strategier för kustzonen som kunskapsunderlag och stöd för kommunernas planering. Fokus låg inledningsvis på kustområdena och särskilt besöksnäringen, men arbetet kom att omfatta även havet. Inom ramen för projektet har kommunerna sammanställt gemensamma kunskapsunderlag om havsområden, bl.a. när det gäller djupdata, geologi, naturvärden etc. En gemensam strukturbild har också tagits fram för de fem kommunerna.

Delregional utvecklingsplan för Stockholms kust och skärgård

Landstinget i Stockholms län bedriver sedan 1960-talet regionplanering enligt plan- och bygglagen med stöd av särskilda bestämmelser. I den gällande regionplanen, *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*, RUF 2010, godkänd av landstingsfullmäktige i maj 2010, behandlas havs- och kustvattenområdena delvis i den fördjupning, *Delregional utvecklingsplan för Stockholms kust och skärgård* (rapport 15:2008), som antogs av fullmäktige år 2008. Syftet är att ange en översiktlig inriktning för regionens långsiktiga utveckling, som sedan kommunernas översiktliga planering förutsätts konkretisera.

Utvecklingsplanen för kust- och skärgårdsområdet hanterar samlat det förändringstryck som finns i kust- och skärgårdsområdet i förhållande till de höga natur-, kultur- och rekreationsvärdena, liksom bostadsförsörjning, förutsättningar för näringslivet, transporter och kollektivtrafik, landskapet och kulturmiljöerna samt turism. När det gäller vattenområden redovisas områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt skyddade områden. Påverkan på kust- och skärgårdsvattnen och den marina miljön behandlas i ett särskilt avsnitt, men utan att

läggas till grund för tydliga ställningstaganden utöver generella uttalanden om hänsyn till vattenkvaliteten.

Integrerad kustzonsförvaltning i Skåne

Under åren 2002–2004 bedrevs ett skånskt kustzonsprojekt (slutrapport *Integrated Coastal Zone Management*, 2005) med sex skånska kommuner under ledning av Region Skåne, som studerade hur gränslandet mellan hav och land kan utvecklas. Den skånska satsningen ingick som en del i ett större, internationellt kustzonsprojekt. Regionen deltar också i *Baltic Master II*, ett treårigt projekt med start i januari 2009. Kartläggning av Östersjöregionens kustzoner med identifiering av känsliga och prioriterade områden för att kunna planera skötsel och förebyggande åtgärder är en viktig del av projektet.

6.4 Statliga myndigheters nuvarande uppgifter

Ett betydande antal statliga myndigheter har i dag uppgifter som rör havet och ett kommande system för havsplanering. Utredningen har varit i kontakt och samrått med ett tjugotal centrala förvaltningsmyndigheter. Till det kommer länsstyrelserna längs den svenska kusten och på Gotland; fyra av dem utgör också vattenmyndighet, medan den femte finns vid Länsstyrelsen i Västmanlands län. Sammanlagt alltså 15 berörda länsstyrelser.

I utredningens förslag förutses att dessa myndigheter kommer att beröras av det nya planeringssystemet. Flera av dem kommer på olika sätt att spela en väsentlig roll i arbetet och aktivt delta i planeringen, medan andra främst förutses beröras som remissinstanser eller uppgiftslämnare. Vi har därför grupperat myndigheterna i tre kategorier: riksintressemyndigheterna, länsstyrelserna och övriga myndigheter. Den sista gruppen är mest heterogen.

I detta avsnitt beskrivs myndigheternas nuvarande uppgifter av särskild relevans för en framtida havsplanering. Länsstyrelsernas uppgifter behandlas dock i avsnitt 3.6.

6.4.1 Riksintressemyndigheterna

Med riksintressemyndigheter avser vi myndigheter som i hushållningsförordningen utpekats som ansvariga inom sitt verksamhetsområde att ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden samt lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Detta ansvar kan sägas vara ett nationellt, sektorsvis planeringsuppdrag, som även gäller för havsområdena. Till gruppen räknar vi också Boverket som samordnar och svarar för samlad uppsikt över hushållningen med mark och vatten. Riksintressen i havet berör främst nio av dessa myndigheter.

Boverket	– samordning och rådgivning – uppsikt över riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken
Fiskeriverket (övergår till Havs- och vattenmyndigheten)	riksintresse för yrkesfisket
Naturvårdsverket	riksintresse för naturvården och friluftslivet
Riksantikvarieämbetet	riksintresse för kulturmiljövården
Sveriges geologiska undersökning (SGU)	fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse
Statens energimyndighet	riksintresse för anläggningar för energiproduktion och energidistribution
Trafikverket	riksintresse för anläggningar för kommunikationer
Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	riksintresse för totalförsvarets anläggningar

I princip har myndigheterna enligt utredningens bedömning redan i uppdrag att ta fram planeringsunderlag inom ramen för sitt sektorsansvar och särskilda hushållningsuppdrag. I uppdraget ingår bland annat att anmäla anspråk på riksintressen enligt miljöbalken som ligger till grund för kommunernas planeringsprocess enligt plan- och bygglagen. Således tillhandahåller dessa myndigheter redan i dag planeringsunderlag, eftersom de har ansvar att försörja riksintressesystemet med underlag. Mottagare är länsstyrelsen, som samordnar statens intressen enligt plan och bygglagen.

Boverket

Boverket är den nationella förvaltningsmyndigheten för frågor om hushållning med mark- och vattenområden och för fysisk planering enligt förordningen med instruktion för Boverket (SFS 2009:1482). Boverket ska bland annat verka för ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda samt samordna de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpning av 3–5 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken och av plan- och bygglagen. Vidare ska Boverket delta i planeringssamarbete som regeringen bedriver inom EU och internationellt, bidra med underlag och expertkunskap och samverka med myndigheter och organisationer i andra länder. Boverket samarbetar i den nuvarande rollen med länsstyrelser, nationella myndigheter och med nordiska planmyndigheter samt deltar i arbetet inom ramen för EU som rör planering. Boverket har också aktivt deltagit i det planeringsarbete som bedrivits mellan Östersjöländerna.

På uppdrag av regeringen har flera insatser gjorts som är av intresse, bl.a. rapporterna *Vad händer med kusten? – Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden* år 2006, och *Vindkraft till havs – Brister och möjligheter vid planering och projektering* år 2010.

Sedan en tid har Boverket ökat bevakningen av utvecklingen inom samhällsplaneringen i ett systematiskt uppsiktsarbete.

Boverket bedriver tillsammans med länsstyrelserna en kompetenssatsning för bättre tillämpning av plan- och bygglagen sedan år 2007. I *Språngbräda för ny plan- och bygglag – kompetenssatsning 2007–2010 för bättre PBL-tillämpning* (2010) konstateras att det i dag inte finns något samlat underlag av nationella mål och strategier som tillgodoser länsstyrelsernas, kommunernas och de regionala samverkansorganens behov.

Fiskeriverket

Fiskerireglering är i huvudsak en fråga om förvaltning. I planeringen ställs dock frågan hur fiskeintresset berör andra intressen. I det syftet pekar Fiskeriverket ut riksintressen och bevakar det allmänna fiskeintresset enligt miljöbalken (t.ex. vid vindkrafts- och ledningsbyggen).

Förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket anger att Fiskeriverket har ett sektorsansvar för miljömålsarbetet och ska medverka vid Sveriges strävan efter ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske. Verket ska bistå regeringen i internationella fiskefrågor och förhandlingar. Fiskeriverket står för kunskapsunderlag om marina levande resurser, främst genom sin FoU-avdelning.

För fiskets del spelar miljömålen in i hög grad. Förvaltningsinstrument är t.ex. fiskefria områden, vilket också är en planeringsfråga. EU:s gemensamma fiskeripolitik, liksom de bilaterala avtalen styr dock i stor utsträckning planeringen.

Riksintresset för fisket har hittills haft ett näringsperspektiv, men det kommer sannolikt att förändras till att mer gälla ”riksintresse för fiskevården”, t.ex. uppväxtområden. Miljöprocessutredningen har lämnat förslag i den riktningen (SOU 2009:45).

Inom Fiskeriverkets ansvarsområde finns en rad frågor med koppling till fysisk planering av betydelse:

- områden av riksintresse för fisket enligt 3 kap. miljöbalken,
- områden av riksintresse för natur- och kulturvården och det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. miljöbalken,
- områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (exempelvis Naturreservat och Natura 2000-områden),
- fiskefria områden,
- trålgränsen,
- skyddsvärda områden enligt 3 kap. miljöbalken,
- skyddsvärda arter och stammar av fisk, och
- vattenbruket.

Fiskeriverket har ansvar för att ange områden av intresse för fiskesektorn. Verket har under år 2010 påbörjat en översyn av de riksintressen för yrkesfisket som fastställdes år 2005. Fritidsfiskets intressen förutses för närvarande vara tillgodosedda genom att Naturvårdsverket utpekar områden av riksintresse för det rörliga friluftslivet. Områden med förekomst av skyddsvärda fiskarter och fiskstammar ska täckas av områden av riksintresse för naturvården.

Som ett led i arbetet med att uppnå miljömålet ”Levande sjöar och vattendrag” har skyddsvärda miljöer för fisk och fiske också fastställts i nationella strategier för skydd och restaurering av värdefulla vattenområden.

Större delen av Fiskeriverket ska ingå i Havs- och vattenmyndigheten.

Naturvårdsverket

Förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket innebär att verket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Verket har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor och samordningsansvar vad gäller miljö kvalitetsmålen. Vidare ska det samordna vattenmyndigheterna för att genomföra förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. I och med att Havs- och vattenmyndigheten inrättas den 1 juli 2011, kommer Naturvårdsverkets uppgifter som rör havs- och vattenmiljön i huvudsak att flyttas över.

Ett verksamhetsmål i regleringsbrevet innebär att Naturvårdsverket ska verka för att säkra och förstärka ekosystemtjänster och se till att deras värden integreras i samhällsplaneringen (2010 års regleringsbrev).

Naturvårdsverket deltar i flera *gränsöverskridande samarbeten*, som havsmiljökonventioner och olika expert- och arbetsgrupper inom EU, som rör havsplanering. Verket har också deltagit i flera *projekt* med anknytning till havsplanering. För närvarande är Naturvårdsverket svensk partner i Interreg-projektet BaltSeaPlan (2009–2012) som syftar till att ta fram havsplaner för pilotområden i södra Östersjön. Verket deltar vidare i den föreskrivande kommittén för det marina direktivet, i den marina strategiska samordningsgruppen och i ett antal olika arbetsgrupper för samma direktiv. Delar av de kunskapsunderlag som kommer att behöva tas fram för att uppnå kraven i det marina direktivet ingår i pågående arbeten som verket deltar i.

I enlighet med ett antal regeringsuppdrag har verket arbetat med frågan om *planeringsunderlag*. Naturvårdsverket arbetar därför med att kartlägga, sammanställa och tillgängliggöra planeringsunderlag om marina livsmiljöer, djup och geologi, likaväl som mänskliga aktiviteter (t.ex. fartygstrafik, fiske, strandexploatering).

Verket är vidare *expertmyndighet* i ärenden enligt miljöbalken. I rollen som expertmyndighet efterfrågas Naturvårdsverkets kompetens i ärenden som bl. a. rör gasledningar och farledsdragningar till havs. Det kan vara fråga om verkets bedömning av miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som planeras i havsmiljö, t.ex. gasledningar på havsbotten.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för *Esbokonventionen* om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (jfr 9 § förordning 1998:905 om miljökonsekvens-

beskrivningar) vilken aktualiseras om en verksamhet får påverkan i en annan konventionspart.

Enligt miljöbalken har Naturvårdsverket *talerätt*, när det är fråga om verksamheter eller anläggningar till havs. Det gäller t.ex. etablering av vindkraftsanläggningar och fiskodlingar.

Verket har det centrala ansvaret för *tillsynsvägledning* i tillämpningen av miljöbalken. Denna vägledning gäller exempelvis kommunernas planering av kust- och strandmiljöer vid hantering av strandskyddet. Naturvårdsverket ger även tillsynsvägledning för områdesskydd till havs. Verket har vidare tillsynsvägledningsansvar för bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Vid planering och planläggning ska kommunerna iaktta miljö kvalitetsnormerna, även i kustvatten.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har överinseende över lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), medan länsstyrelserna har tillsynsansvaret i länet. Ämbetet ger stöd till länsstyrelsen i frågor som rör kulturminneslagen, plan- och bygglagen samt miljöbalken. Det yttrar sig i frågor om kulturmiljöer och kultur lämningar som berörs av vindkraft, vågkraft, fiske samt kabel- och ledningsdragningar. Ämbetet får remisser från SGU som rör ekonomisk zon, främst om vindkraft, enligt lagarna om ekonomisk zon och kontinentalsockeln.

Som planeringsunderlag finns fornminnesinformationssystemet (FMIS), eller "fornsök". Det samlar ämbetets fornminnesregister och det vrakregister som Statens maritima museer (SMM) håller. Fornsök finns tillgängligt på ämbetets webbplats. SMM och Sjöfartsverket står för att registret uppdateras. Sjöfartsverket får nya uppgifter i samband med sjömätningen. Uppgifterna är således lättillgängliga, men däremot långtifrån heltäckande. Ungefär 15 000 förlisningar är kända, av kanske uppemot 100 000 under historiens lopp. Av de kända är de flesta inte besiktigade.

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

SGU bedriver, sedan slutet av 1960-talet, kartering av de svenska havsbottnarnas geologiska sammansättning och uppbyggnad. Syftet är att ta fram den information som behövs som underlag för samhällsplanering och beslut om nyttjande och skydd av havsområden. Informationen ska också kunna användas för mer detaljerade undersökningar och undersökning av sådana aspekter av havsbotten som ligger utanför SGU:s ansvarsområde.

SGU kan för fysisk planering av havet bidra med kunskap och information om bland annat havsbottens och kustens sammansättning och uppbyggnad samt halter av näringsämnen och miljögifter. I den *maringeologiska undersökningsverksamheten* tillämpas i huvudsak två undersökningsmodeller:

Mer detaljerade undersökningar görs med en kilometer mellan mätlinjerna. Information med högre detaljeringsgrad omfattas av militär sekretess. Hittills har större delen av vattnen längs västkusten undersökts, liksom merparten av vattnen utanför Skåne och kustområdet från Bråviken till Roslagen. Förutom några mindre områden längs Norrlandskusten och en stor ruta norr om Gotland, har resten av de svenska havsområdena inte undersökts detaljerat ännu.

Därutöver görs s.k. regionala, översiktliga undersökningar med mätlinjemellanrum på ca 13 km. Sådana, betydligt mindre detaljerade, undersökningar har genomförts i stort sett över resterande svenska havsområden. För ett stort område öster om Gotland och norrut längs mittlinjen i Östersjön finns dock endast information hämtad från en översiktskarta, baserad på material som sammanställts i samarbete mellan SGU och Litauens geologiska undersökning.

För närvarande styrs SGU:s maringeologiska kartering av en plan som omfattar åren 2007–2012. Planen bygger i stor utsträckning på behoven inom havsmiljöarbetet och avser sådana områden där motstående intressen bedöms vara vanliga, följaktligen områden i kustzonen.

Parallellt med den anslagsfinansierade maringeologiska karteringen utför SGU *maringeologiska uppdrag* som kartering för kommuner, länsstyrelser, Naturvårdsverket, Svensk Kärnbränslehantering AB och vindkraftsföretag med flera.

Kunskapsunderlagen kommer att få avgörande betydelse för havsplanering. Kartering, uppdrag och stöd till SGU:s myndighets-

utövning enligt kontinentalsockellagen och remissbehandling har byggt upp en omfattande kunskap om såväl svenska havsbottnar som faktorer som påverkar havsbottenmiljön som:

- utbredning av olika typer av bottenmaterial,
- föroreningsituationen i havet över tid,
- muddring och mudderdeponering,
- täkt av bottenmaterial, samt
- förläggning av marina kablar och rörledningar.

Förvaltningsuppgifterna innebär att SGU handlägger ärenden som avser täkt av bottenmaterial inom allmänt vatten enligt kontinentalsockellagen (SFS 1966:314) och kontinentalsockelförordningen (SFS 1966:315). Myndigheten biträder också regeringen (näringsdepartementet) i ärenden om att utforska havsbotten och anläggning av kablar och rörledningar inom svensk ekonomisk zon. SGU är också remissinstans i frågor som regleras av lagen om Sveriges ekonomiska zon (SFS 1992-1140) och andra lagar som gäller havsbotten och kustzonen.

Statens energimyndighet

EU och den svenska riksdagen har satt upp mål för effektivare energianvändning och större andel förnybar energi. Energimyndigheten ska bidra till att Sverige och industrin uppfyller dessa mål, med lönsamhet och stärkt konkurrenskraft som resultat. Myndigheten har uppdrag inom en rad frågor som rör energi, såsom energimarknad, energieffektivisering, förnybar energi, energiforskning, klimat och försörjningstrygghet.

Myndigheten arbetar med analyser och utredningar. Dessa utgör beslutsunderlag till regeringen samt underlag för myndighetens arbete med till exempel forskningsfinansiering, förnybar energi och försörjningstrygghet. Utredningsverksamheten bidrar även till att öka kunskapen om energisystemets alla delar och hur de samverkar.

Energimyndigheten ska enligt hushållningsförordningen peka ut riksintresse för anläggningar för energiproduktion och energidistribution.

Trafikverket

Trafikverket ansvarar bland annat för trafikslagsövergripande, långsiktig planering av det samlade transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.⁵ Med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv ska Trafikverket skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Verket har ansvaret för den strategiska planeringen av alla fyra trafikslagen, liksom för den operativa planeringen av väg och järnväg. För sjöfarten är således ansvaret delat, så att den långsiktiga planeringen finns hos Trafikverket, medan Sjöfartsverket har hand om operativ planering.

Trafikverket har till huvuduppgift att planera och utveckla ett effektivt och hållbart transportsystem, som omfattar alla trafikslag. Det trafikslagsövergripande synsättet ska ge en samlad, långsiktig infrastrukturplanering för samtliga trafikslag, som ska tas fram i nära dialog med regioner och kommuner. I detta ingår även att ta fram kriterier för de områden av riksintresse som myndigheten ansvarar för. Trafikverket har tagit över ansvaret för riksintressena inom trafik, alltså för väg, järnväg samt sjö- och luftfart. Att Trafikverket har ansvar för såväl långsiktig planering som riksintressen för sjöfarten gör det särskilt intressant för havsplaneringen. Farleder ingår också som riksintressen.

Försvarsmakten

Områden av riksintresse för totalförsvaret kan pekas ut av såväl Försvarsmakten som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Båda myndigheterna är också remissinstanser för tillståndsgivning och förvaltningsbeslut i havet.

Försvarsmakten har flera betydande intressen i havsområdena grundade på statsmakternas krav på att myndigheten ska kunna försvara Sverige och främja säkerheten genom insatser på eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Som exempel kan nämnas övningsområden och tekniska installationer såsom radarsystem. Därav följer myndighetens behov av att dessa intressen tillvaratas vid fysisk planering. Försvarsmaktens uppgifter

⁵ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

har i flera avseenden betydelse för havsplanering och –förvaltning, såsom sjöövervakning, tillståndsgivning, remissinstans och samverkansmyndighet. En betydande uppgift för Försvarsmakten i dag är att som en del i att bevaka totalförsvarets riksintressen och andra intressen, att besvara inkommande remisser. Antalet yttrande som rör havet har ökat markant.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB ansvarar som sagt tillsammans med Försvarsmakten för att peka ut anspråk på områden av riksintressen för totalförsvaret. Emellertid har MSB inte beslutat om några sådana områden, utöver dem som Försvarsmakten har pekat ut.

De havsanknutna verksamheterna vid MSB rör främst genomförandet av EU:s översvämningdirektiv, där problemet med stigande havsnivåer är av särskilt intresse. Vidare arbetar myndigheten tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna med risk- och sårbarhetsanalyser. En särskild fråga är hur deras geografiska områdesansvar kan kopplas till havsplaneringen.

Ytterligare en fråga av betydelse är förhållandet mellan kommunal och statlig räddningstjänst och hur detta hanteras i ”gränzonen” mellan land och hav.

6.4.2 Övriga berörda centrala myndigheter

Flera andra centrala förvaltningsmyndigheter än dem som pekas ut i hushållningsförordningen, har uppgifter som är relevanta för havsplanering. Deras uppdrag berörs på olika sätt och deras verksamheter är av olika karaktär. Vissa har planeringsuppgifter, utan att vara utpekade i hushållningsförordningen. Exempelvis har Sjöfartsverket det operativa ansvaret för sjöfartsleder och Svenska kraftnät planerar ledningsdragningen i havet. Några har stor betydelse för kunskapsinhämtning. Andra berörs i mer begränsad omfattning. Utredningen har samrått eller haft kontakt med följande statliga myndigheter:

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen är tillsynsmyndighet över nätverksamhet avseende el, naturgas och fjärrvärme. Bland de huvudsakliga uppgifterna återfinns att pröva eller utfärda tillstånd, s.k. koncessioner för el- och gasledningar. Myndigheten övervakar och analyserar också utvecklingen av el-, gas- och fjärrvarmemarknaden. För själva planeringen av nätet i havet svarar Svenska kraftnät eller nätföretagen.

Regeringen ger koncession för gasledningar och för utlandskablar, medan myndigheten ansvarar för andra elkablar. Koncessioner för el och gas som rör havet ska prövas enligt miljöbalken. Koncession ska ges före den prövningen, vilket det innebär att ärendet måste handläggas så att man undviker dubbelprövning. Endast om mer väsentliga hänsyn och frågor finns i ärendet, kan det påverka beslutet om koncession. Regeringen kan ta över prövningen av elkablar i viktigare ärenden.

EU:s medlemsstater har beslutat om en ny europeisk tillsynsmyndighet för energi, ACER (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) som ska komplettera och samordna medlemsstaternas nationella tillsynsmyndigheter. Energimarknadsinspektionen kommer att representera Sverige i den nya myndigheten.

I samband med att myndigheten bildas ska också ett nytt europeiskt regelverk träda i kraft, som ska ge möjlighet att styra investeringarna i gränsöverskridande infrastruktur. Varje medlemsstat har därmed fått ett planeringsuppdrag som i högsta grad rör havet för Sveriges del.

Havsmiljöinstitutet

Institutet, som inrättades år 2009, är ett samarbete mellan fyra lärosäten. Institutet består av kansliet i Göteborg och regionala enheter vid universiteten i Göteborg, Stockholm och Umeå samt vid Linnéuniversitetet (i Kalmar).

Havsmiljöinstitutet bildades med uppdrag att vara en enhetlig källa för råd till förvaltningen av den svenska havsmiljön. En viktig uppgift är att ge en heltäckande bild av miljötillståndet i havet. Genom att initiera och organisera analyser och synteser kan Havsmiljöinstitutet bistå regeringen och myndigheter med aktuell och tvärvetenskapligt baserad kunskap om miljötillståndet i havet,

som kan användas vid beslut om havsförvaltningen. Institutets huvuduppgifter är att beskriva havets tillstånd i sammandrag, revision av, dvs. att ha synpunkter på, havsförvaltningen samt att medvetandegöra och fylla samhällets behov av information om havsmiljön.

Uppdraget är således att ge kunskapsunderlag. Institutet ska inte ha en arkivfunktion, utan data ska finnas kvar där de lagras i dag. Uppgiften är att se till att de "översätts", görs användbara för förvaltningens syften. Tanken är inte minst att använda och nyttiggöra det som finns.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet är en statlig förvaltningsmyndighet med ett brett uppdrag. Bland annat åvilar det kollegiet att föra det allmännas talan, för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken. Kammarkollegiet är bl.a. behörig att föra talan i mål avseende ansökan om tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, samt att ansöka om omprövning och återkallelse av sådana tillstånd. Myndigheten företräder även det allmänna vattenområdet (vattenområden som inte tillhör någon fastighet, se avsnitt 5.4), i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det.

Kustbevakningen (KBV)

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. KBV, som bedriver verksamhet längs hela landets kust, har operativa resurser i form av fartyg, flygplan och personal. Det ger myndigheten en central roll för tillsynen till sjöss. KBV samverkar med ansvariga sektorsmyndigheter inom i stort sett alla sina övervaknings- och tillsynsuppgifter.⁶

KBV är remissinstans för prövning av gasledning, vindkraft, fiskeodlingar m.m. Kustbevakningens verksamhet inom övervakning och sjösäkerhet berör indirekt fysisk planering av havet. Som exempel kan nämnas trafikseparering till sjöss samt behovet av "places of refuge" som ska införas enligt IMO-regler,

⁶ Förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

som innebär en skyldighet för kuststaterna att utarbeta planer för att ta emot fartyg i sjönöd på skyddade platser längs kusterna.

KBV meddelar beslut om tillstånd för marinvetenskaplig forskning inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, som bedrivs från utländska forskningsfartyg. I handläggningen ingår att KBV hämtar in och beaktar synpunkter från berörda sektorsmyndigheter som t.ex. Fiskeriverket, SGU och SMHI. KBV har även en rad andra uppgifter inom havsförvaltningen som inte innefattar tillståndsgivning, bl.a. tillsyn över undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen samt över dumpning från sjöfart. KBV ansvarar för tillsynen över den rysk-tyska gasledningen i Östersjön (Nord Stream).

KBV har ett särskilt uppdrag att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter. För detta ändamål har KBV nyligen utvecklat ett särskilt stödsystem benämnt Sjöbasis. Sjöinformationen i databasen består bl.a. av information om fartyg och fartygsrörelser samt sjö- och väderförhållanden. Med hjälp av Sjöbasis kan Kustbevakningen samordna, bearbeta, lagra och vidareförmedla den sjörelaterade information som berörda myndigheter lämnar. Genom samarbete kan också ny sjöinformation framställas och förmedlas. Myndigheter som i dag berörs av informationssystemet är – förutom Kustbevakningen – polisen, Tullverket, Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, MSB, SMHI och SGU. Forsvarsmakten ska leverera information till Kustbevakningen, men tar inte emot någon information från systemet.

SMHI

Statens meteorologiska och hydrologiska institut har förvaltningsansvaret för oceanografi och klimat.⁷ Myndigheten har underlag för planer om havsytan och vattenmassorna ned till botten, men inte om havsbotten som är SGU:s ansvar. Även material om klimatförändringar, såsom scenarier, kan användas för planering (vattenstånd m.m.). Topografi och djupdata bygger på digitala sjökort. SMHI ser det som en av sina grunduppgifter att samla data samt att tillgängliggöra och arkivera den. SMHI lagrar havs-

⁷ Förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

miljödata och ser till att den är åtkomlig för andra myndigheter och kommuner, t.ex. vattenmyndigheterna.

SMHI samordnar sin verksamhet med Sjöfartsverket, Fiskeriverket och Naturvårdsverket. I SMHI:s datavårdskap för oceanografi samlas merparten av kust- och havsdata in från ett antal olika leverantörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå, på uppdrag av Naturvårdsverket.

Inom ramen för Svenskt vattenarkiv (SVAR) har ett havsområdesregister byggts upp vid SMHI. Registret innehåller grundläggande information för miljö- och planeringsverksamhet med anknytning till havet. Sveriges omgivande hav har delats in i cirka 700 havsområden. Områdena kan vara öppna havsområden, kustvatten, fjordar och fjärdar, bukter, vikar eller sund. Databasen innehåller bland annat uppgifter om djupförhållandena i dessa områden och om den totala arealen av de markområden som rinner av till havsområdet.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ska verka för ett funktionellt transportsystem, där hänsyn tas till säkerhet, miljö och hälsa. Sjöfartsverket bedriver såväl myndighetsutövande arbete som produktion och leverans av produkter och tjänster. Inom ramen för myndighetsutövningen yttrar sig Sjöfartsverket om de förslag till planändringar som bedöms kunna påverka sjötrafik och sjötransporter. I Sjöfartsverkets ansvar som infrastrukturhållare ingår att bevaka sjöfartens transportleder så att dessa uppfyller rimliga krav på framkomlighet, tillgänglighet och säkerhet.⁸

Sjöfartsverket har således såväl det operativa ansvaret för infrastrukturhållning som myndighetsutövande uppgifter inom tillämpningen av plan- och bygglagen och miljöbalken inom sjötrafiksektorn. Parallellt med dessa myndighetsuppgifter har verket det operativa ansvaret för sjömätning, sjökortsframställning, farledshållning, lotsorganisation, sjötrafikinformation, isbrytning samt sjöräddning.

Med ansvaret att förvalta landets infrastruktur för sjötrafik och sjötransporter följer skyldigheten att yttra sig i de planärenden som berör farleder, lotsning, hamnar, sjögeografi, sjökartering,

⁸ Förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

sjötrafikinformation, isbrytning och sjöräddning. Sjöfartsverket kan leverera kunskapsunderlag inom bland annat:

- sjökortsunderlag, djupkartor och 3D-modeller,
- analys av sjötrafiken i ett visst område genom AIS-databasen,
- sjökablar och rörledning,
- farledsregister och farledsplanering, samt
- sjögeografi, sjökartläggning och sjömätning.

Sjöfartsverket förfogar över djupinformation avseende samtliga svenska farvatten. Kvaliteten är dock skiftande och en stor del av djupinformationen är fortfarande i analog form (s.k. mät- och djupkartor). Sedan år 2002 arbetar Sjöfartsverket med att skapa en geografiskt heltäckande nationell djupdatabas.

Djupdata är sekretessbelagd information och hanteringen regleras bl.a. i lagen om skydd för landskapsinformation (1993:1742). Omfattande krav ställs på såväl säkerhetsrutiner som fysisk miljö vad gäller både insamling och lagring av djupdata.

Beträffande tillståndshanteringen för insamling av djupdata (sjömätning) har f.n. tre myndigheter olika roller: Försvarsmakten ger tillstånd för sjömätning, Lantmäteriet för att lagra i databas och Sjöfartsverket tillstånd att sprida informationen. De berörda myndigheterna har regeringens uppdrag att förenkla processen, genom att samla tillståndsprocessen hos en myndighet. De tre myndigheterna har enats om att denna myndighet ska vara Sjöfartsverket.

Statens maritima museer

Statens maritima museer är en myndighet som ansvarar för statliga museer med maritim inriktning, nämligen Sjöhistoriska och Vasamuseet i Stockholm samt Marinmuseum i Karlskrona. Myndighetens uppgift är att bevara och utveckla det maritima kulturarvet samt bygga upp kunskaperna om det. Ett särskilt uppdrag är att verka för att kulturhistoriskt värdefulla fartyg bevaras och brukas. Det gäller självfallet även vrak som finns på havsbotten inom svensk jurisdiktion. Myndigheten samarbetar med Riksantikvarieämbetet för att skydda kulturarvet på Östersjöns botten.

Affärsverket Svenska kraftnät

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk. Huvuduppgiften är att driva, bygga ut och förvalta stamnätet samt att övervaka landets elsystem, bland annat så att det alltid råder balans mellan produktion och förbrukning. Verket ansvarar för den svenska elberedskapen och arbetar för att stärka landets elförsörjning för att klara olika kritiska situationer. Svenska kraftnät har också systemansvaret för naturgas i Sverige och samordnar landets dammsäkerhet. Verksamheten finansieras genom de avgifter som regionnät och stora elproducenter, som exempelvis kärnkraftverk, betalar Svenska Kraftnät för att få nyttja stamnätet.

Svenska kraftnäts ansvar för stamnätet omfattar också anslutningarna till andra länder. I det ingår således anslutning till energiproduktion till havs, om det rör sig om stamnätet. Utlandsförbindelser finns med Norge, Finland, Polen, Tyskland och Danmark. En ytterligare förbindelse planeras till Litauen. Inga planer finns på att ansluta dessa till kraftverk till havs, men det kan bli aktuellt i framtiden.

Enligt ellagen äger Svenska kraftnät stamnätet. De övriga ledningarna i Sverige är antingen regional- eller lokalnät. Energi-marknadsinspektionen ger tillstånd för elektriska anläggningar. Om någon motsätter sig ett tillstånd avseende stamnätsledningar (220 och 400 kV), lyfts det slutliga ställningstagandet till regeringen. Det är också regeringen som beslutar om utlandsförbindelser.

I verkets uppdrag ingår att verka för försörjningen på nordisk nivå, liksom även på europeisk. Här ingår alltså en planeringsfunktion.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Styrelsen arbetar med sjöfartsfrågor internationellt och har samordningsansvaret för det svenska deltagandet i dessa frågor inom bland annat Helcom och IMO. Regeringen har även uttalat

att Transportstyrelsen i första hand bör företräda Sverige i sjöfartsfrågor inom EU.

Transportstyrelsen är remissinstans för miljöprövning och miljötillstånd, både ur miljö- och säkerhetsperspektiv, t.ex. vad gäller tillstånd för vindkraftparker, hamnverksamheter, farleder (fartbegränsningar), påverkan på sjötrafiken och utmärkning av fiskeodlingar.

Styrelsen tar fram rekommendationer om förutsättningar för trafiken i en viss farled eller hamn, vad gäller djup, bredd och längd och andra fysiska restriktioner. I dag görs detta genom rekommendationer, men dessa krav förutses i framtiden bli tvingande genom föreskrifter. Vidare beviljar myndigheten tillstånd för utmärkning i farleder. I dagsläget gäller det enbart privata intressenter, medan Sjöfartsverkets utmärkning beslutas i samråd med styrelsen.

Frågor om trafikseparering och trafikreglering till havs faller inom styrelsens ansvarsområde. Inom ekonomisk zon innebär det samråd med andra stater och inom svenskt sjöterritorium samråd med andra myndigheter. Transportstyrelsen får enligt sjötrafikförordningen (1986:300) efter samråd med Sjöfartsverket meddela de föreskrifter som behövs med hänsyn till sjösäkerheten, när fartyg förs i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Med utgångspunkt i detta bemyndigande, har Transportstyrelsen genom IMO inrättat olika åtgärder för att styra trafiken längs kusterna. Trots rätten till oskadlig genomfart, går merparten av trafiken i enlighet med de farledsregleringar som finns.

7 Ekosystemansatsen och fysisk havsplanering

I detta kapitel beskrivs ekosystemansatsen och diskuteras hur den kan tillämpas i förvaltning och planering. Syftet är att dra slutsatser om vad ”ansatsen” innebär för fysiska planeringssystem, i synnerhet för havet. Frågan är komplex och mycket arbete återstår för att omsätta ansatsen i praktiken. Det arbetet kräver samarbete mellan planerare och naturvetare. Utifrån tillgänglig kunskap och diskussionsläget i dag, anger vi principer för vilka krav som bör ställas på ett planeringssystem för att det ska vara ekosystembaserat. Principerna bör utvecklas ytterligare, vilket blir en huvuduppgift för Havs- och vattenmyndigheten, tillsammans med övriga berörda myndigheter och med forskare. Den stora utmaningen är att på ett konkret och praktiskt sätt planeringsanpassa de befintliga underlagen om ekosystemansatsen.

För underlag till resonemangen i detta kapitel lämnade utredningen ett uppdrag till Stockholm Resilience Centre som redovisas i *bilaga 3*. Rapporten ger utgångspunkterna för resonemangen. Utredningen har därutöver fört diskussioner om frågeställningarna i olika former med Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Havsmiljöinstitutet.

7.1 Ekosystemansatsen som grund för planering

Ekosystemansatsen som har sitt ursprung i FN:s konvention om biologisk mångfald¹ används nu i olika internationella överenskommelser. Begreppet saknar en allmänt vedertagen definition, men beskrivs ofta som en strategi för att förena bevarande av ett ekosystems viktigaste egenskaper med ett hållbart nyttjande av

¹ UN Convention on Biological Diversity (CBD) 1993.

naturresurser. För att konkret utforma en sådan strategi krävs att de politiska målen formuleras i ekosystemtermer. En förenklad beskrivning av ekosystembaserad planering skulle då kunna vara: *I en ekosystembaserad planering ska de politiskt satta målen formuleras från ett ekosystemperspektiv.*

Med ansats avses ett förhållningssätt för att bevara och hållbart nyttja land, vatten och naturresurser, inte minst levande resurser, som strävar efter en balans mellan bevarande och nyttjande av ekosystemen. Olika åtgärder sätts i ett helhetsperspektiv, för att kunna bedöma vilka effekter de har, även på andra ekosystem eller områden än dem som de riktas till. Även ekonomiska och sociala hänsyn måste ingå i arbetet för att ekosystemen ska kunna nyttjas på ett hållbart sätt.

Begreppet *ekosystemansats* är en översättning av *ecosystem approach*. I stället för att tala om ”planering och förvaltning baserat på ekosystemansatsen” kan det vara mer praktiskt att tala om ”ekosystembaserad planering och förvaltning”. Det svarar emot begreppet *ecosystem-based management*, som också förekommer i engelskspråkig litteratur.

Förvaltning innebär att sköta (förvalta, administrera) något för någon annans räkning. Förvaltning kan bedrivas på alla nivåer. Det är summan av såväl offentliga som enskilda åtgärder. För offentlig förvaltning är staten och den politiska makten den part åt vilken förvaltningen utförs. Den offentliga förvaltningens uppgift är att bereda och verkställa politiska beslut. Planering är ett grundläggande verktyg i en integrerad förvaltning, för att möjliggöra långsiktiga avvägningar och beslut. Kunskapsinhämtning, måldiskussion, planering, tillämpning i förvaltningen samt uppföljning och utvärdering är delar i ett och samma återkommande kretslopp, i en och samma process som måste återupprepas regelbundet.

Ekosystemansatsens centrala innebörd är att människan är del av ekosystemet. Ansatsen lyfter fram att ekosystemen producerar varor och tjänster, som kallas ekosystemtjänster, som människan är beroende av. Det är tjänster som naturen ger ”gratis”, för havets del till exempel buffring av klimatet, livsmedelsråvaror, och vattenrening. Ansatsen poängterar att därför att alla berörda bör vara med, när målen för förvaltningen av olika naturresurser formuleras. När det gäller att beskriva ekosystemen har Havsplaneringsutredningen valt att utgå ifrån tankesättet om ekosystemtjänster

som lanserades av *Millennium Ecosystem Assessment*², som beskrivs nedan.

Med tydligt formulerade mål, som utgår från en holistisk syn på mänskligt nyttjande och bevarande av havsområden, kan planeringen sedan ingå i en samlad strategi för att nå dessa mål. En sådan strategi förutsätter att en rad grupper inkluderas i planeringsprocessen.

Akvatiska ekosystem är komplexa och kunskapen om deras detaljer och funktion bristfälliga. Kunskapsbrist får emellertid inte utgöra hinder för att införa ekosystemansatsen i havsplaneringen. Planeringen måste i stället vara anpassningsbar (adaptiv). Den måste också utgå från försiktighetsprincipen, vilket tillåter och påbjuder ställningstaganden även när osäkerheten är stor.

Ekosystemansatsen kommer således att påverka såväl planeringens mål och utgångspunkter som innehåll och processer. Att utveckla hur ovanstående förutsättningar och utgångspunkter för ekosystemansatsen ska påverka havsplaneringen har varit en huvudfråga för utredningsarbetet.

7.2 Vad är ett ekosystem?

Begreppet ekosystem är väl etablerat om än löst definierat. CBD:s formulering är: "Ekosystem är ett dynamiskt komplex av växt-, djur- och mikroorganismersamhällen samt deras icke-levande omgivning (fysiska miljö), som samspelar som en funktionell enhet". Samspelet mellan organismerna i en relativt enhetlig livsmiljö är en definierande egenskap, medan ekosystem är föränderliga i tid och rum. Det finns ingen enkel regel för att avgränsa ett ekosystem geografiskt. Ett marint ekosystem kan vara allt från hela oceanen till ett isolerat korallsamhälle. Tre egenskaper är dock väsentliga i ett ekosystem: mångfald, komplexitet och dynamik. Dessa är avgörande för ekosystemets produktivitet, motståndskraft och återhämtningsförmåga.

Om den geografiska avgränsningen är problematisk är valet av vilken ekosystemegenskap som ska förvaltas än svårare. Ekosystemets funktionella och strukturella egenskaper är starkt kopplade till varandra, varför det är svårt att isolera enskilda egenskaper som ett mått på ekosystemets status, vilket innebär att flera parametrar bör ingå i förvaltningen. Ett ekosystem har många

² *Millennium Ecosystems Assessment* 2003.

möjliga mätbara egenskaper som människan samspelar med och som kan vara föremål för förvaltningen. För exempelvis fiskerinäringen torde systemets produktivitet – den del av tillväxten som kan skördas uthålligt – vara viktigast. För ekosystemets existens är intakta processer, struktur och biologiska mångfald de viktigaste egenskaperna. För konsumenten och allmänheten kan ekosystemets stabilitet, motståndskraft mot störningar och återhämtningsförmåga (resiliensen), vara den avgörande faktorn, så att negativa effekter av systemförskjutningar, t.ex. algblomningar, undviks och för att ge en förutsägbar födoproduktion. Dessa och fler ekosystemegenskaper är möjliga val men kan inte alla optimeras samtidigt. Ett grundläggande problem är att det saknas kunskaper om sambanden mellan mångfald (diversitet), produktivitet samt motståndskraft och återhämtningsförmåga (resiliens), vilket gör en samlad modellering mycket svår.

7.3 Människans roll

Ekosystemansatsen är mycket mer än ett erkännande av ekosystemens komplexitet. Ett grundläggande synsätt är att människan ska betraktas som en del av ekosystemen. Detta synsätt måste utvecklas. Människan är en del av naturen, men det mänskliga samhällets roll i interaktionen måste preciseras. Med framväxten av det moderna samhället, har människan fått makten att använda ekosystemens resurser på bekostnad av organismer vars strukturer inte kan motstå människans dominans. Det är då som behovet av förvaltning enligt en överordnad princip blir nödvändig. Således förhåller sig förvaltningen till, eller är inriktad på, att styra människans samspel med ekosystemet. Den riktar sig inte till ekosystemet eller de levande varelserna i sig. Detta är principiellt viktigt, då den fysiska planeringen handlar om att organisera det samspelet i tid och rum.

Långsiktigt måste emellertid det mänskliga samhället anpassas till att fungera på ett sätt som är förenlig med ekosystemets dynamik. En hållbar förvaltning måste därför utgå från en naturlig ekosystemdynamik. Ekosystemens struktur och funktion måste således bibehållas. Dessutom saknar vi ofta kunskap om hur ekosystem reagerar på mänsklig påverkan; miljön måste därför förvaltas enligt försiktighetsprincipen.

Trots detta har exempelvis Östersjöns fiskresurser förvaltats enbart utifrån tillståndet hos enstaka kommersiella fiskbestånd, utan hänsyn till påverkan på andra fiskarter eller ekosystemet som helhet. Ekosystemansatsen, som uttryckligen förespråkar att hänsyn ska tas till hela ekosystemet när man bedömer olika verksamheters effekter på miljön, skulle alltså innebära ett betydande steg framåt.

Ansatsen understryker behovet av att styra de ekonomiska drivkrafter som i stor utsträckning ligger bakom miljöproblemen. Vidare betonas vikten av att alla som påverkar miljön tar ansvar för och är delaktiga i frågor som rör miljön. Ekosystemansatsen knyter därmed bandet mellan havet och samhället.

7.4 Vad är ekosystemtjänster?

Ekosystemen ger genom naturliga processer människan olika slags "varor och tjänster" som hon är beroende av. Dessa benämns ekosystemtjänster. Kopplingen mellan ekosystemtjänsterna och människans välfärd och hennes utvecklingsbehov har sitt ursprung i arbetet med *Millennium Ecosystem Assessment* (MA) som FN:s generalsekreterare kallade samman år 2000. MA delade upp ekosystemtjänsterna i fyra kategorier:³

- producerande,
- stödjande eller bärande,
- reglerande och
- kulturella

Producerande ekosystemtjänster är t.ex. livsmedel, kelp, kemikalier för läkemedel och bioteknik samt genetiska resurser. Stödjande ekosystemtjänster är biogeokemiska kretslopp, som omsättningen av näringsämnen, kol och syre samt primärproduktion och näringsvävens dynamik. Reglerande ekosystemtjänster är påverkan på klimat och luftkvalitet, reglering av översvämningar och upptag av koldioxid och närsalter av mänskligt ursprung. Kulturella ekosystemtjänster är friluftsliv, turism, estetiska värden, andlig välfärd, kulturarv, möjligheter till utbildning och forskning, inspirationskälla för konst, litteratur, musik m.m. Regeringen tar i

³ <www.millenniumassessment.org>, Millennium Assessment (2003) *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*, Island Press.

propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/2010:155) sin utgångspunkt i denna indelning.

7.5 Ekosystemansatsens principer

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av ekosystemansatsen. Inom ramen för CBD beslutade parterna år 1995 att använda ekosystemansatsen för åtgärder enligt konventionen (vid andra partsmötet, COP 2, beslut II/8). År 2000 rekommenderade de ekosystemansatsen som en strategi för integrerad förvaltning av land, vatten och levande resurser som gynnar bevarande och hållbart nyttjande på ett rättvist sätt (COP 5, beslut V/6). Ekosystemansatsen, som i CBD:s tolkning har tyngdpunkten på att bevara biologisk mångfald⁴, bygger på tolv vägledande principer som utgör byggstenarna i denna arbetsmetod, de s.k. Malawiprinciperna. Riktlinjer för att tillämpa ekosystemansatsen och de tolv principerna antogs 2004 (COP 7, beslut VII/11).

Principerna går dock delvis in i varandra och presenteras inte i en logiskt följd, varför det kan vara svårt att få överblick över dem. Mer överskådligt blir den indelning som Naturvårdsverket har gjort av principerna under sex rubriker, som vi har bearbetat något, liksom även den efterföljande beskrivningen, för att även lyfta fram ekosystembaserad fysisk planering:

Gemensamma mål och delaktighet

Alla berörda ska vara delaktiga när mål formuleras, såväl i planeringsprocessen som i den efterföljande förvaltningen. Samhällets samlade intressen bör bestämma planeringens och förvaltningens mål om vilka ekosystemtillstånd som är önskvärda samt vilka ekosystemtjänster som ska prioriteras. Detta betyder att alla berörda sektorer, vetenskapliga discipliner och övriga intressenter ska vara delaktiga i besluten. Helhetssyn och tvärvetenskapligt kunskapsunderlag behövs. Planeringen och förvaltningen bör ligga på lägsta lämpliga geografiska skalnivå och

⁴ Biologisk mångfald är variationsrikedomen bland levande organismer i alla miljöer (inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem) samt de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.

engagera alla intressegrupper för att kunna balansera lokala och allmänna intressen (princip 1, 2 och 12).

Naturens förmåga att producera varor och tjänster är överordnad; försiktighetsprincipen ska tillämpas

Ekosystemens förmåga att producera ekosystemtjänster ska upprätthållas eller vid behov förbättras. Att bevara ekosystemens struktur och funktion är ett prioriterat mål, eftersom ett fungerande ekosystem har en förmåga att klara av störningar från mänsklig aktivitet bättre, liksom att producera varor och tjänster. Utarmas ekosystemen, kan det leda till ökad sårbarhet. Därför måste de förvaltas inom ramen för dess kapacitet att producera varor och tjänster. Planeringen och förvaltningen bör alltså tillämpa försiktighetsprincipen. Ekosystemansatsen bör tillämpas för att uppnå balans mellan bevarande och nyttjande av resurser (princip 5, 6 och 10).

Alla slags kunskap ska beaktas

Ekosystemansatsen innebär att planering och förvaltning bör beakta alla typer av relevant kunskap. Såväl praktisk, lokal och traditionell kunskap från dem som brukar ekosystemet, som från alla berörda sektorer, inklusive vetenskaplig kunskap från olika discipliner (princip 11 och 12).

För att integrera de olika typer av kunskap som framkommer i processen behövs en tvärvetenskaplig helhetssyn. Planeringen och förvaltningen ska ta hänsyn till att ekosystemen är komplexa och dynamiska, liksom till att kunskapen om hur ekosystemen fungerar inte är fullständig. Detta kräver att man i underlaget och avvägningen inför beslut tar hänsyn till olika sorters osäkerhet. Ekosystemansatsen betonar även att planeringen och förvaltningen bör baseras på vetenskapliga metoder som fokuserar på strukturer, processer, funktioner och växelverkan mellan organismer och deras miljö.

Värdera ekosystemen samhällsekonomiskt

Det är grundläggande att förstå ekosystemens värde ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Subventioner bör inte ges om de leder till att den biologiska mångfalden utarmas. Incitament bör skapas som främjar biologisk mångfald och hållbart nyttjande. Kostnader och vinster av olika nyttjandeformer bör integreras i ett givet ekosystem. De avvägningar som görs bör grundas på samhällsekonomiska analyser och som tar in alla ekosystemtjänster i ett givet ekosystem. (princip 4)

Avgränsningar i tid och rum

Planeringen bör utformas så att förvaltning kan vara flexibel och adaptiv (anpassningsbar), dvs. utformas så att nya kunskaper, intressen och anspråk kan behandlas i en fortgående process. Planering och förvaltning bör tillämpas på lämplig skala, både när det gäller geografiska avgränsningar och tidsmässiga aspekter. Sektorsvis uppdelning eller administrativa gränser är sällan lämpliga; tvärtom kan de ofta ge missvisande resultat. Målen för förvaltningen bör vara långsiktiga, eftersom effekter av förvaltning ibland inte märks förrän efter lång tid. Även effekter, som har uppstått eller är tänkbara, på andra ekosystem av förvaltningen bör beaktas (princip 3, 7 och 8).

De gränser som finns definierade i havet enligt havsrätten, har självfallet inget med ekosystemen att göra. Ekosystemen måste förvaltas över dessa gränser, för att uppfylla de krav som ekosystemansatsen ställer. Att enbart planera för vissa delar av havet är således självfallet inte tillräckligt. Utredningens uppdrag är att ta fram ett system för havsplanering från en linje som ligger en sjömil utanför baslinjen. En sådan avgränsning är rent administrativ och bygger inte på hänsyn till ekosystemen.

Flexibel och anpassningsbar

Planeringen och förvaltningen måste ta hänsyn till förändringar, varför arbetssätten bör vara dynamiskt och innehållet anpassas, med stöd av löpande uppföljning och utvärdering för att bättre nå målen. Även mål och syften bör förändras över tid (princip 9).

Ekosystemansatsen förutsätter således att planeringen bedrivs så att förvaltningen kan vara anpassningsbar (adaptiv). Det innebär att den anpassas och utvecklas ständigt, i takt med att nya kunskaper tas fram och att förutsättningarna förändras. Planering är i sig en adaptiv process. Åtgärderna (förvaltningen) ska planeras, följas upp och anpassas löpande, i takt med att kunskaper och erfarenheter utvecklas. Adaptiv förvaltning innebär annorlunda uttryckt att fånga upp, försöka förstå och förändra i en medveten lärandeprocess som ständigt upprepas. Nödvändigheten att ständigt anpassa ställer särskilt höga krav på att processen är öppen.

7.6 Att formulera mål

Om man ser ekosystemansatsen som en strategi, måste den för att vara meningsfull, syfta till att uppnå något konkret. För att klargöra innebörden av ekosystemansatsen som strategi och process, bör man därför först fokusera på planeringens och förvaltningens mål. I ekosystembaserad planering och förvaltning ska de politiskt satta målen formuleras ur ett ekosystemperspektiv. Målen ska formuleras på ett sätt som är politiskt förankrat och med delaktighet från de berörda.

Man kan som CBD rikta uppmärksamheten på en specifik ekosystemegenskap, i detta fall biologisk mångfald. Att enbart fokusera på biologisk mångfald, eller att utgå ifrån ekosystemets funktionsduglighet, täcker dock inte in alla de egenskaper som ekosystemansatsen bör bygga på, när det gäller helhetlig planering och förvaltning. Förutom ekosystemets bärkraft ingår även ekonomiska och sociala aspekter, inte minst delaktighet och fördelning. I stället kan man därför utgå från ekosystemtjänsterna som tydligt uppmärksammar människans intressen. För ett fullgott beslutsunderlag bör så långt möjligt samhällsekonomiska värderingar av ekosystemtjänsterna ingå.

Fördelen med att formulera målen i termer av ekosystemtjänster är att dessa, åtminstone teoretiskt, kan mätas ekonomiskt och därmed ställas i relation till varandra, vilket skulle möjliggöra jämförande analyser och avvägningar. Det borde då vara möjligt att utvärdera den samlade effekten av förvaltningsåtgärder genom en sammanvägning i ekonomiska termer. Det är också i planerings-sammanhang en fördel. Än så länge finns det inte några heltäckande metoder för att mäta ekosystemtjänsterna kvantitativt.

Genom att rangordna målen i en politisk process, kan man ändå tillämpa dem.

Regeringen tar i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (2009/10:155, s. 76) ställning för denna utgångspunkt. Regeringen bedömer att ökad kunskap om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen. De utgör därför en viktig grund i det fortsatta arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet. Att ta fram, utvärdera och tillämpa metoder för att värdera biologisk mångfald ekonomiskt, är enligt regeringen prioriterat både i det internationella arbetet med konventionen om biologisk mångfald och i miljömålsarbetet. Så länge värdet av biologisk mångfald och av ekosystemtjänsterna i allmänhet, är en ”extern effekt” som inte kan beskrivas i samhällsekonomiska termer, är risken stor att beslut och planering leder till lösningar som inte är optimala från samhällssynpunkt.

Regeringen strävar efter att integrera värdet av ekosystemtjänster i ekonomiska ställningstaganden och politiska avvägningar. Ekosystemtjänsterna ska utnyttjas för en hållbar utveckling. En hållbar ekonomi ska hålla sig inom planetens ekologiska ramar. Regeringen anger i propositionen att den därför avser att, som ett första steg, tillsätta en utredning med uppdrag att utveckla verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänsterna och deras relevans för olika sektorer och näringar.

7.7 Att tillämpa ekosystemansatsen i fysisk planering

Att förvalta nyttjandet och bevarandet av havet utan fysisk planering som grundläggande verktyg, förefaller omöjligt om syftena med ekosystemansatsen ska uppnås. De flesta som utgår ifrån ekosystemansatsen, även CBD, går direkt från ansatsen till förvaltning, utan att tala om fysisk planering. Ansatsen innehåller dock tydliga inslag av ett fysiskt planeringsperspektiv, såsom delaktighet, bred kunskapsbas och avgränsningar i tid och rum. En planeringsprocess som liknar dagens fysiska planering på land är ett högst lämpligt verktyg för att identifiera målsättningar, målkonflikter och begränsande faktorer. I processen kan den eftersträlvade delaktigheten och förankringen uppnås.

7.7.1 Bygg vidare på den fysiska planeringens metoder

Principerna för ekosystemansatsen enligt CBD, som Naturvårdsverket har sammanfattat dem, kan vara vägledande för att utforma planeringen. Ett väsentligt problem är att principerna är allmänna – och till del självklara för fysisk planering – och ger inte närmare vägledning om hur själva planeringssystemet bör utformas. En analys av dessa principers betydelse för havsplaneringen bör vara en del av den erfarenhet som förs tillbaka från det praktiska planeringsarbetet.

Ett grundläggande moment i en fysisk planeringsprocess är att ta fram gemensamma, nationella mål för hur haven och dess resurser ska nyttjas, bevaras och restaureras. Nuvarande situation i havet utan planering, innebär att varje sektor har sina visioner och mål, vilket är fallet exempelvis med vindkraft och sjöfart, som inte vägs samman inom ramen för en helhet. En gemensam vision och gemensamma mål är en förutsättning för att man ska kunna enas om grunderna för förvaltningen samt identifiera och jämkasamman målkonflikter.

Vikten av att arbeta utifrån kunskapsbaserad planering bör framhållas. Gemensam kunskap om miljön, att enighet råder om ett områdes status (t.ex. vad är beståndsstorleken för fisk), är ofta lika viktigt för acceptansen för en plan hos aktörer som att vara med att ta fram målsättningarna. Planeringsprocessen bygger på att kunskaper inhämtas, bearbetas och tillgängliggörs. Det arbetet bör bedrivas av alla berörda, så att en gemensam nulägesbild kan formas. Att ha denna gemensamma nulägesbild är betydelsefullt i den fortsatta planeringsprocessen. Det innebär givetvis inte att man är överens i alla detaljer, men det är väsentligt att samsyn råder om huvuddragen.

Den fysiska planering som bedrivs på kommunal nivå med stöd av plan- och bygglagen utgår ifrån grundläggande moment och processer, som i flera avseenden motsvarar ekosystemansatsen. Det gäller i synnerhet kraven på hänsyn till och framförallt avvägningar mellan allmänna intressen, som inkluderar de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Bestämmelserna innebär bl.a. att mark- och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpliga för och att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Starka krav ställs också på miljöhänsyn. Bestämmelserna innehåller specifika regler om hänsyn

till miljö och klimat, naturvårdens intressen m.m. Vidare finns en tydlig koppling till miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar.

Tydliga regler finns också för hur planeringsprocessen ska bedrivas med inflytande för såväl kommuninvånare och intresseorganisationer som enskilda intressenter och verksamhetsutövare som statliga myndigheter. Likaså bygger systemet på bestämda regler för politisk förankring och beslut. Den fysiska planeringen är en demokratisk process, där kommunen med helhetssyn gör avvägningar mellan olika intressen som rör mark- och vattenanvändning. Samtidigt är det uppenbart att nuvarande planeringssystem behöver tillföras målsättningar som bygger på ekosystemansatsen.

Det är angeläget att naturens förmåga att producera varor och tjänster till nytta för människan i framtiden utgör en grundläggande utgångspunkt för den fysiska planeringen. Kommunernas fysiska planeringen berör framför allt lokala angelägenheter, varför de ekosystemtjänster som behandlas främst rör sociala aspekter, såsom människors välbefinnande, rekreation och friluftsliv. De är naturligtvis viktiga, men därutöver måste andra tjänster belysas och beaktas. Ekosystemtjänster som rör vatten och i synnerhet havet beaktas i mindre utsträckning, eller inte alls, i den kommunala planeringen. Det nuvarande planeringssystemet tar framför allt inte hänsyn till ekosystemets stödjande och reglerande tjänster.

7.7.2 Bedömningar av följderna för ekosystemen och samhället

Strategisk miljöbedömning är ett redskap för att kunna utvärdera effekterna, eller sannolik miljöpåverkan, av planer och program. Ofta har framför allt miljökonsekvensbeskrivningarna av projekt enligt utvärderingar, t.ex. av Naturvårdsverket, visat sig vara bristfälliga. Det saknas ännu verktyg för att göra bedömningar av såväl naturvärden som ekosystemtjänster. Dessutom verkar det vara svårt att göra rimliga konsekvensanalyser. En annan brist är att det saknas rutiner för uppföljning, vilket är en förutsättning för adaptiv förvaltning.

Ändock måste avvägningar i planeringen kopplas till värdet på ekosystemtjänster. Miljöhänsyn och ekosystemansatsen bör kunna

integreras i havsplaneringen genom att befintliga förvaltningsredskap utvecklas, inte minst strategiska miljöbedömningar av planer och program (tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningar av projekt).⁵ Alla användningar ska ingå i den fysiska planeringen och bedömas utifrån sina samlade konsekvenser. Det förutsätter dock att dessa verktyg utvecklas, inte minst så att de innehåller samhällsekonomiska avvägningar, vilket i dagsläget är sällsynt. Redskapen för att väga samman påverkan på komplexa system behöver likaså utvecklas. Om dessa befintliga redskap på ett bättre sätt kan beakta biologisk mångfald och andra relevanta aspekter, kan de bli väsentliga redskap för att tillämpa ekosystemansatsen.

7.7.3 Planeringens olika skalor

En annan aspekt är att den fysiska planeringen måste bedrivas på alla geografiska skalor, från det övergripande till det specifika (och omvänt). En utmaning för havsplaneringen blir att planera olika aktiviteter på rätt skalnivå där vissa aktiviteter som t.ex. sjöfart måste planeras på nationell och internationell skala, vindkraft och områdesskydd ofta på regional skala, medan regleringen av fiske måste ta hänsyn till såväl internationell som regional och lokal skala, beroende på arter, bestånd och fångstmetoder. För havet behövs planering av såväl mindre, avgränsade områden som större enheter, liksom hela havsområden som ofta förvaltas av flera länder.

De administrativa gränserna är i allmänhet inte en lämplig indelning för ekosystembaserad planering, som i stället bör bedrivas med utgångspunkt i olika ekosystems gränser, t.ex. avrinningsområden och havsområden. Planering inom administrativa gränser kan till och med ofta vara till hinder. Ekosystemeffekterna bör kunna utvärderas inom ett planområde. Behovet är i dag uppenbart av att planera över gränser, särskilt i kust och hav. Regionala och nationella, liksom internationella, intressen och anspråk behöver hanteras och avvägas.

I Sverige finns inte någon samlad regional planeringsnivå. Dock finns inom vissa sektorer en regional indelning som kan vara

⁵ Bygger på EU-direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar, de s.k. MKB- och SEA-direktiven (SEA= Strategic environment analysis), se kapitel 8 och 3.2. Motsvarande bestämmelser finns också i SEA-protokollet till Esbokonventionen.

lämplig för att använda ekosystemansatsen i planering och förvaltning, i synnerhet vattenförvaltningen som bedrivs i fem vattendistrikt. I de flesta delar av landet finns inga fasta strukturer för planeringssamarbete mellan kommuner. Några exempel på samarbetsprojekt finns dock.

På nationell nivå kan riksintressena anses utgöra ett embryo till riksplanering, men är oavvägda gentemot varandra. Boverket har ansvar för helheten i riksintressena och för att övervaka deras inbördes förhållande. Det finns dock inte någon helhetlig planeringsprocess på nationell nivå.

Inte minst när haven ska förvaltas, krävs också internationellt samarbete. Helcom och Ospar erbjuder fora för länderna att samarbeta i en ur ekosystemsynvinkel lämplig skala. Än så länge diskuteras endast principer. Det mellanstatliga samarbetet inom havsplanering är informellt och är främst projektinriktat, eller rör övergripande principer för planeringen. Framöver behöver det breddas och formaliseras.

8 Svensk rätt samt regler och åtaganden inom EU och internationellt

Åtskilliga regleringar och internationella åtaganden som gäller territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon har betydelse för havsplanering. Kapitlet behandlar svenska regler som gäller havet ut till territorialgränsen, liksom särskilda svenska regler för ekonomisk zon. Redovisningen är översiktlig, eftersom specifika bestämmelser behandlas på djupet i de fall som är väsentliga för utredningens förslag.

Vidare behandlas relevanta EU-direktiv och EU-förordningar, liksom andra överenskommelser inom berörda politikområden på EU-nivå. Internationella bestämmelser samt regionala och internationella åtaganden, riktlinjer och överenskommelser redovisas slutligen.

Mellanstatligt och inom EU bedrivs samarbete med betydelse för havsplanering. Ett antal överenskommelser och uttalanden har gjorts som stöder och argumenterar för att fysisk planering av haven införs. De allra flesta innebär att de inblandande kortfattat ställer sig bakom arbetet, medan några ger ett antal riktlinjer.

8.1 Svenska regler som gäller havet ut till territorialgränsen

En kuststats sjöterritorium består av inre vatten och territorialhav, där staten har full suveränitet, med undantag för utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart genom territorialhavet. Således ingår det i landets territorium och har samma status som landområdet, när det gäller lagstiftning – i motsats till den ekonomiska zonen. De olika vattenområdena beskrivs i *bilaga 2* (Mahmoudi/Langlet).

Miljöbalken (1998:808)

Miljöbalken är tillämplig på alla verksamheter och åtgärder som motverkar dess syfte. Alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda berörs således. Den ska bland annat användas som utgångspunkt vid avvägningar mellan nyttjande och bevarandeåtgärder. Krav finns på vilka allmänna hänsyn som ska tas till miljön och människors hälsa. Dessutom finns bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, inklusive bestämmelser om områden av riksintresse. Balken ger möjligheten att fastställa miljökvalitetsnormer och att tillämpa generella föreskrifter. Prövning enligt balken görs inte minst i mark- och miljödomstolarna samt i särskilda miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna.

Balkens kapitel 1–15 innehåller materiella bestämmelser och instrument som är direkt inriktade på att skydda miljön. De övriga kapitlen (16–32) innehåller bestämmelser om förfarandet vid olika myndigheter, domstolar och regering samt om tillsyn, sanktioner och ersättningar. Ett stort antal förordningar och föreskrifter har meddelats med stöd av miljöbalken. Utöver de bindande regler som hänger samman med lagstiftningen, får vissa myndigheter utfärda allmänna råd.

För havsplanering har särskilt följande bestämmelser betydelse: de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap., miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning (5 kap.), miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag (6 kap.) samt skydd av områden (7 kap.).

Hushållningsbestämmelserna riktar sig till de myndigheter som arbetar med fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, och med tillstånds- och miljöprövning av enskilda verksamheter enligt miljöbalken och en rad andra lagar. De utgör en grund för att lösa konflikter mellan olika intressen, särskilt bevarandointressen och exploateringsintressen, när det ställs krav på att få utnyttja mark- eller vattenområden som kan vara värdefulla från hushållningssynpunkt av olika skäl. Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ligger också till grund för att tillämpa hänsynsregler, stoppregler och avvägningsregler.

Bestämmelserna blir inte bindande för enskilda förrän de har omsatts i rättsligt bindande beslut som detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, beslut om områdesskydd enligt miljöbalken eller tillståndsbeslut för olika slag av

verksamheter enligt miljöbalken eller någon av de andra lagar som är knutna till bestämmelserna.

Som huvudregel gäller miljöbalken inom territoriet.

Vidare kan sägas att miljöbalken, vid prövning av tillstånd och liknande godkännanden som krävs enligt vad som föreskrivs i andra lagar, endast tillämpas när detta anges särskilt.¹ Bestämmelser om att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar gäller främst:

- planläggning samt vid prövning av bygglov och förhandsbesked enligt plan- och bygglagen,
- prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar enligt 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- koncessionsprövning enligt 4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
- prövning av ärenden enligt 1 a § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled),
- prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar enligt 6 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och
- koncessionsprövning av ledningar m.m. enligt 2 kap. 7 § naturgaslagen (2005:403).

Räckvidden för miljöbalkens bestämmelser sträcker sig ut i den ekonomiska zonen, när det anges särskilt.

Tillämpningsföreskrifter till miljöbalken

Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar gäller miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. miljöbalken. Bland annat den som vill ha tillstånd att anlägga, driva eller ändra en miljöfarlig verksamhet ska ta fram en sådan konsekvensbeskrivning. Förordningen anger vissa undantag. Vidare regleras när en verksamhet eller åtgärd ska anses medföra betydande miljöpåverkan. I förordningen regleras också när en plan eller ett program ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) anger att vissa angivna statliga myndigheter ska ha uppsikt inom sitt verksamhetsområde över hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten

¹ Prop. 1997/98:90.

ska läggas på frågor som har nationell betydelse och på att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Riksintressemyndigheterna ska efter samråd med Boverket, andra berörda myndigheter och länsstyrelser, lämna uppgift till länsstyrelsen om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Boverket har också allmän uppsikt över hushållningen i landet och länsstyrelsen över hushållningen i länet.

Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innehåller bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken, som rör övergripande samordning av naturreservat, nationalparker m.m. Naturvårdsverket ansvarar för planeringsfrågor gällande områdesskydd och kommunen för det områdesskydd som den har förordnat om. Länsstyrelsen kan förklara vissa marina biotyper som biotopskyddsområde.

I *förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.* finns föreskrifter till 11 kap. miljöbalken. Av förordningen framgår bl.a. att anmälningsplikt gäller för viss vattenverksamhet. Syftet är att avlasta miljödomstolarna samt förenkla för verksamhetsutövare.

Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ger i bilaga en lista över de typer av miljöfarliga verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Där bestäms också vilken myndighet som prövar tillståndsansökan (länsstyrelsen eller miljödomstolen) och som tar emot en anmälan (kommunen eller länsstyrelsen). Förordningen utgår från 9 kap. miljöbalken.

Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) gäller förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön enligt 5 kap. miljöbalken. Tillsammans omsätter dessa vattendirektivet i svensk rätt. Landet delas in i fem vattendistrikt med vattenmyndigheter vid fem länsstyrelser, vars uppgifter anges. Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Naturvårdsverket får föreskriva hur vattenmyndigheterna ska genomföra olika delar av vattenförvaltningen. En vattenmyndighet fattar bl.a. beslut om förvaltningsplaner och ska samråda med andra myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslut av större betydelse.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Riksdagen beslutade om en ny plan- och bygglag i juni 2010, att träda i kraft den 2 maj 2011 (prop. 2009/10:170, bet. CU 25, rskr. 366). Nedan redogörs för bestämmelserna utifrån den kommande lagtexten. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. kommunernas fysiska planering.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Ut till gränsen för territorialhavet är det således kustkommunernas rätt och skyldighet att planera. När förslag till översiktsplan eller till ändring av befintlig plan upprättas, ska kommunen samråda med länsstyrelsen. Frågor om mark- och vattenområden som berör flera kommuner, liksom samordnad översiktlig planering därav, kan skötas av ett regionplaneorgan enligt 7 kap. Ett sådant organ finns endast i Stockholms län och Göteborgsregionen.

I 2 kap. anges de allmänna intressen som ska beaktas, bl.a. genom en hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken. Därefter redogörs för de olika formerna av planer:

- *Översiktsplan* ska finnas för alla kommuner och omfatta kommunens hela område. Den är vägledande för myndigheter och enskilda.
- *Detaljplan* är bindande för myndigheter och enskilda.
- *Områdesbestämmelser*, som liksom detaljplanen är bindande, kan användas för att inom begränsade områden säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås.
- *Regionplan* avser att samordna flera kommuners planläggning. Denna planform tillämpas endast i Stockholms län.

Krav att byggnadsverk ska förhandsprövas innan de får utföras regleras i 9 kap. I princip kan bygglov också krävas för åtgärder i havet, men det kan även krävas tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken. Kravet på bygglov för vindkraftsanläggning avskaffades år 2009, om anläggningen har fått tillstånd enligt 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken samt gäller två eller fler vindkraftverk som står tillsammans och är högre än 150 meter, eller sju eller flera verk som står tillsammans och är högre än 120 meter.² Gäller det färre antal och lägre vindkraftverk krävs en anmälan till kommunen samt bygglov, men alltså inget miljötillstånd. Ett enstaka vindkraftverk

² Bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, punkter 40.90 och 40.95.

är också tillståndspliktigt om det ska placeras tillsammans med befintliga kraftverk.

Kapitel 11 innehåller bestämmelser för den statliga tillsynen av de kommunala besluten om planer och tillstånd. Staten ska själv-
mant granska och i vissa fall upphäva sådana beslut. Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut bl.a. om det kan antas innebära att ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses, regleringen av frågor om vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller att en miljökvalitetsnorm inte följs.

Plan- och bygglagen hänger samman med miljöbalken

Det finns i flera avseenden samband mellan miljöbalkens olika bestämmelser samt plan- och bygglagen. De tillämpas parallellt, varför åtgärder eller verksamheter kan omfattas av regleringar enligt båda systemen³. Det som kännetecknar plan- och bygglagen är att den handlar om dels att vid planläggningen pröva vilken användning som är lämplig för olika områden, dels att pröva om en tilltänkt lokalisering är lämplig. De avvägningar som görs ska ta hänsyn till berörda enskilda och allmänna intressen. Miljöbalken utgår i första hand från människors hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde.

Vissa bestämmelser, som de om miljökvalitetsnormer i 5 kap. och miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap., har helt eller delvis lyfts in i plan- och bygglagen och ska tillämpas genom denna. För planer enligt plan- och bygglagen gäller särskilda regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Kommunerna har också ansvaret att i sina översiktsplaner enligt plan- och bygglagen ange hur de riksintressen som utpekats genom 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillvaratas inom kommunen (3 kap. 4 och 5 §§ nya PBL) Skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken får inte beslutas och tillstånd enligt miljöbalken får inte lämnas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser, beslutad enligt plan- och bygglagen.

³ Prop. 2009/10:170, del 1, s. 364.

Fiskelagen (1993:787)

Fiskelagen reglerar fisket inom Sveriges sjöterritorium och ekonomisk zon. I vissa i lagen särskilt angivna fall gäller den även svenskt fiske utanför ekonomisk zon, i internationellt vatten och andra vatten där man fiskar med stöd av internationella överenskommelser. Föreskrifter om vissa fiskevårdsområden, samers fiskerätt och föreskrifter enligt 7 och 8 kap. miljöbalken har företräde. Det nationella handlingsutrymmet inskränks vidare av EU:s fiskerilagstiftning, se avsnittet nedan. Förslag till ny lagstiftning finns i SOU 2010:42.

Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ger dels tillämpningsföreskrifter till fiskelagen, dels föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska genomföras i Sverige. Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd att sätta ut eller sträcka ut fasta redskap. Det är vanligen också länsstyrelsen som prövar ansökningar om stöd. Fiskeriverket, eller för vissa fall länsstyrelsen, meddelar föreskrifter om utländska medborgares rätt till fiske. Fiskeriverket meddelar närmre föreskrifter om fisket. Tillståndsprövning kan krävas enligt miljöbalkens bestämmelser. Reglerna täcker även den ekonomiska zonen.

EU:s förordning 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken anger i artikel 8–10 medlemsstaternas eget handlingsutrymme. Inom territoriet och den ekonomiska zonen, kan Sverige vidta åtgärder riktade mot svenska fartyg enligt artikel 10, under förutsättning att de är förenliga med EU:s mål och inte är mindre stränga än enligt EU-regleringen. Däremot är det inte möjligt att ålägga fiskare från andra EU-nationer samma regler. Vidare framgår att Sverige inom 12 nautiska mil från baslinjen får vidta åtgärder för såväl svenska som utländska fartyg under förutsättning att:

1. åtgärderna är icke-diskriminerande,
2. EU inte har antagit några särskilda åtgärder för detta område,
3. åtgärderna är förenliga med EU:s mål,
4. åtgärderna inte är mindre stränga än gällande gemenskapslagstiftning, och
5. det saknas särskilda avtal.

Sverige har dock slutit särskilda avtal för samtliga havsområden. Danmark har rätt till fiske in till fyra nautiska mil från baslinjen i Skagerrak och tre nautiska mil från baslinjen i Kattegatt. I Östersjön har såväl Finland som Danmark rätt till fiske in till fyra nautiska mil från baslinjen. Enligt avtalet mellan Sverige och Danmark har danska fiskare vidare rätt till fiske i Öresund samt vidare rätt till sillfiske. Det betyder att Sverige som huvudregel bara inom fyra (i Kattegatt tre) nautiska mil från baslinjen eller kustlinjen kan vidta åtgärder under förutsättningarna 1–5 ovan.⁴

När det gäller särskilt områdesskydd har medlemsstaterna inte kompetens att reglera fisket i den ekonomiska zonen med verkan på andra medlemsstaters fiske. För enbart svenska objekt sträcks däremot handlingsutrymmet ut till åtgärder inom hela vår ekonomiska zon.

Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Lagen om kontinentalsockeln avser fortsättningen av landmassan under havet. Den reglerar utforskning och utvinning av naturresurser vad gäller hela kontinentalsockeln, dock inte inom enskilt vatten. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som kan meddela tillstånd till dessa rättigheter eller föreskriva att viss verksamhet inte kräver tillstånd. Vid prövning enligt lagen tillämpas miljöbalkens centrala bestämmelser. En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den.

Lagen gäller även i hela den svenska ekonomiska zonen. Bestämmelserna om tillstånd för rörledningar och kablar gäller endast i ekonomiska zonen. Kontinentalsockelförordningen (1966:315) reglerar bl.a. tillämpningsområdet för lagen och att Kustbevakningen utövar tillsynen. SGU får enligt förordningen ge tillstånd till sand-, grus-, eller stentäkt på område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde, dvs. inom territoriet utanför enskilt vatten. Om täkten är av större omfattning, kan medföra betydande skada, eller annars om Naturvårdsverket begär det, ska SGU med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen.

⁴ SOU 2010:42, s 143.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Kulturminneslagen stadgar att kulturmiljön är en nationell angelägenhet. Det är länsstyrelsen som prövar frågor om gränsen för ett fornlämningsområde, liksom om tillstånd för att rubba, förändra eller ta bort en fast fornlämning. Lagen gäller enbart innanför territorialgränsen. Dock infördes år 1992 regler om att fornfynd utanför territoriet som bärgas av ett svenskt fartyg eller förs in till Sverige tillfaller svenska staten. Det finns också regler vad gäller skydd, vård och undersökning av fast fornlämning eller plats där fornfynd påträffats.

Förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. ger tillämpningsbestämmelserna till lagen och föreskriver bl.a. att länsstyrelsen, när det gäller frågor av större vikt, ska samråda med Riksantikvarieämbetet.

Lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium

Bestämmelserna i lagen om Sveriges sjöterritorium anger gränserna för Sveriges sjöterritorium och reglerar hur man beräknar territorialhav, baslinje etc. I lagen anges att sjöterritoriet omfattar inre vatten och territorialhav. Till inre vatten räknas insjöar, vattendrag och kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär och intill räta linjer (baslinjer) enligt förordningen (1966:375) om beräkning av Sveriges sjöterritorium. I Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen räknas endast hamnar som inre vatten.

Till territorialhavet räknas det vattenområde som ligger utanför Sveriges landområden och inre vatten med en bredd av tolv nautiska mil, eller 22 224 meter från baslinjen. Från 1700-talet fram till år 1979 var gränsen för det svenska territorialhavet fyra nautiska mil från baslinjen. Sedan dess gäller tolv nautiska mil (prop. 1978/79:27, bet. UU18, rskr. 94). Baslinjen fastställdes första gången år 1934 och därefter år 1966.

Sjölagen (1994:1009)

Sjölagen innehåller både offentligrättsliga och privaträttsliga regler av betydelse för sjöfarten. Den innehåller därför t.ex. såväl regler om fartygs nationalitet och registrering, om befälhavarens skyldig-

heter, som regler om skadeståndsansvar för fartygsägare och redare och regler om avtal om befordran av gods. Bestämmelserna är i princip tillämpliga på all sjöfart, men till stor del utformade med tanke på handelssjöfarten. Det är enbart gällande oljeskador som reglerna är tillämpliga i den ekonomiska zonen. Dock gäller delar av sjölagen, exempelvis befälhavarens ansvar, ombord på svenska fartyg oavsett var i världen dessa befinner sig.

Sjötrafikförordningen (1986:300) innehåller allmänna regler för sjötrafiken och ger bemyndigande till Transportstyrelsen att efter samråd med Sjöfartsverket meddela de föreskrifter som behövs med hänsyn till sjösäkerheten. Länsstyrelsen bemyndigas att efter samråd med Transportstyrelsen och Sjöfartsverket bl.a. meddela föreskrifter om fartbegränsning och förbud mot ankring. Förordningen reglerar vidare att Sjöfartsverket ska hålla fyrar och sjömärken för sjöfarten och att Transportstyrelsen utfärdar tillstånd för sjömärken för andra ägare till sådana anordningar än Sjöfartsverket. Förordningen reglerar också att de internationella sjövägsreglerna ska gälla på Sveriges sjöterritorium samt att svenska fartyg ska efterleva sjövägsreglerna oavsett var dessa befinner sig. Slutligen bemyndigas Transportstyrelsen att föreskriva om undantag och tillägg till sjövägsreglerna inom svenskt sjöterritorium och ekonomiska zon.

Lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation

Lagen reglerar framställning, spridning och viss lagring av landskapsinformation, vilket definieras som "lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten". Det kan till exempel vara sjömätning, flygfotografering och spridning av kartor i en större skala än 1:100 000. Det krävs tillstånd för sjömätning på svenskt territorium förutom avseende hamnar, kanaler och insjöar. Likaså krävs tillstånd för att flygfotografera under vissa förhållanden, att upprätta databaser och att sprida kartor m.m. Tillstånd ges av antingen Försvarmakten, Sjöfartsverket eller Lantmäteriet.

Förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation reglerar vilka myndigheter som kan ge de tillstånd som krävs för olika former av framställning och spridning av landskapsinformation samt även vilka myndigheter som är undantagna från kraven på tillstånd.

Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Reglerna i lagen om vissa rörledningar innebär att rörledning för transport av bl.a. råolja, naturgas eller produkter av sådana ämnen inte får dras eller nyttjas utan särskilt tillstånd (koncession). Lagen gäller för rörledningar inom territoriet. Bestämmelser om naturgasledning finns i naturgaslagen. Det är regeringen som prövar frågan om koncession, eller om det kan ges undantag från koncessionsplikten. Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid en koncessionsprövning ska bl.a. hållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

Förordningen (1978:164) om vissa rörledningar reglerar främst ansökan om koncession. Ansökan lämnas till Energimarknadsinspektionen som bereder ärendet och skickar ett utlåtande till regeringen för beslut.

Naturgaslagen (2005:403)

Lagen genomför EU:s direktiv (2003/55/EG) om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas⁵. Dess bestämmelser gäller även handel med naturgas i vissa fall samt försörjning. En naturgasledning och vissa naturgasanläggningar får inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. Det finns dock vissa undantag från koncessionsplikten. Koncession får bara meddelas om ledningen eller anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Den får inte strida mot detaljplaner eller områdesbestämmelser, såvida det inte är fråga om mindre avvikelser. Vid prövningen tillämpas miljöbalkens centrala bestämmelser. En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om koncession. Ansökan lämnas till Energimarknadsinspektionen som bereder ärendet och överlämnar det till regeringen för beslut. Tillämpningsföreskrifter finns i naturgasförordningen (2006:1043).

⁵ Direktivet upphör att gälla den 3 mars 2011 och ersätts då av direktiv 2009/73/EG.

Ellagen (1997:857)

I ellagen finns bestämmelser som gäller elnätet och elföretag, bland annat regler om att bygga elledningar. En elektrisk starkströmsledning får inte byggas eller användas utan tillstånd av regeringen (nätkoncession). Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse. En nätkoncession ska avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område). Vid prövning av nätkoncession för linje ska miljöbalkens centrala bestämmelser tillämpas och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Lagen reglerar bl.a. förutsättningarna för att inrätta en farled eller allmän hamn. Besluten fattas av Sjöfartsverket. Vid prövningen tillämpas miljöbalkens centrala bestämmelser och en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. Allmänna farleder ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Tillämpningsregler finns i förordningen (1998:898) med samma namn. Transportstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket meddela föreskrifter om hur en allmän farled ska ordnas och användas.

Lag (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Lagen är tillämplig när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs, i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. skyddsobjekt, fiske, bevarande av den marina miljön och annan naturvård, dumpning av avfall i vatten, fornminnen och sjöfynd, utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige samt transport av farligt gods. Lagen ska i vissa fall också tillämpas i fråga om övervakning inom Sveriges ekonomiska zon.

8.2 Särskilda svenska regler för ekonomisk zon

Sveriges ekonomiska zon täcker området från territorialgränsen ut till mittlinjen i havet, där zonen möter grannländernas (se vidare *bilaga 2* och karta i avsnitt 2.3). Zonen är inte del av det nationella territoriet, varför Sverige endast har vissa suveräna rättigheter och viss jurisdiktion. Omfattningen av denna jurisdiktion följer av havsrättskonventionen. Svensk lag gäller i den ekonomiska zonen endast om så är särskilt föreskrivet och endast i den utsträckning det är förenligt med den jurisdiktion som Sverige har i den ekonomiska zonen enligt havsrättskonventionen (se även *bilaga 2*).

Här beskrivs de svenska lagar med förordningar som gäller i ekonomisk zon, antingen enbart där eller både innanför och utanför territorialgränsen. För en allmän beskrivning i övrigt hänvisas till avsnittet om svenska regler i territorialhavet ovan.

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

I lagen finns regler om skydd för den marina miljön och nyttjande av naturtillgångar samt regler om tillståndsprövning och miljökonsekvensbeskrivning. Tillstånd krävs för att utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar eller uppföra eller använda konstgjorda öar, anläggningar eller andra inrättningar. Det är regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer som får föreskriva om säkerhetszoner. Denna lag innebär att vissa bestämmelser i miljöbalken ges tillämpning i ekonomisk zon (se avsnittet om miljöbalken nedan).

I 15 § lagen om ekonomisk zon anges att svensk lag tillämpas på en konstgjord ö, anläggning eller annan inrättning på samma sätt som om inrättningen var belägen inom riket. Genom detta stadgande blir bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpliga när sådana inrättningar används.

Enligt 2 § ska den som bedriver tillståndspliktig verksamhet följa 2 kap. miljöbalken. Även andra som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver verksamhet där ska vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön.

Enligt 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid en tillståndsprövning. Likaså gäller enligt 6 § ett krav vid tillståndsärenden på miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. miljöbalken, som ska tillämpas som om

ansökan avsåg en verksamhet på svenskt territorium. Kraven på samråd gäller därför. Länsstyrelsens uppgifter ska fullgöras av länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten ska bedrivas. Lagen hänvisar till miljöbalken vad gäller frågor om dumpning och särskilt skyddade naturområden.

I fråga om fiske samt rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar gäller antingen fiskelagen eller lagen om kontinentalsockeln.

Ett tillstånd får begränsas till viss tid och förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Ett tillstånd får göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnader att ta bort anläggningar och andra inrättningar samt för andra åtgärder för återställning. Tillståndet kan återkallas om innehavaren åsidosätter sina skyldigheter eller om det annars finns synnerliga skäl. Återkallas tillstånd utan att tillståndsinnehavaren har åsidosatt sina skyldigheter, har han rätt till ersättning för förlust till följd av åtgärd han vidtagit med anledning av tillståndet.

Utländska medborgare som önskar bedriva marinvetenskaplig forskning måste begära tillstånd (9 §). Regeringen har bestämt att Kustbevakningen beslutar om tillstånd. Den kan föreskriva att det räcker med en anmälan eller att ingetdera behövs.

10 § erinrar om att folkrättsliga grundsatser såsom rättigheterna till fri sjöfart i den ekonomiska zonen begränsar handlingsutrymmet i den ekonomiska zonen (det folkrättsliga regelverket beskrivs i *bilaga 2*).

Förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon anger gränserna för zonen. Tillsynen utövas enligt förordningen av Kustbevakningen.

Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Lagen gäller i fråga om rätten att även i den ekonomiska zonen utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar. Lagen beskrivs mer utförligt ovan. Bestämmelserna i lagen om tillstånd för rörledningar och kablar gäller endast i den ekonomiska zonen (15 a §). Vid utforskning av kontinentalsockeln och vid utvinning av naturtillgångar ska bestämmelserna i 2 kap. miljö-

balken gälla även när verksamheten bedrivs utanför territorialgränsen.

Grundläggande för lagen är 1958 års konvention om kontinentalsockeln, men vissa ändringar har gjorts bl.a. utifrån havsrättskonventionen år 1992.

Övriga lagar

Som huvudregel gäller *miljöbalken* endast inom territoriet. Undantag från detta är reglerna om dumpning i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken, vilka gäller även i den ekonomiska zonen. Likaså gäller miljöbalkens regler om skydd för Natura 2000-områden enligt 7 kap. 32 § miljöbalken. Det geografiska tillämpningsområdet för bestämmelser i miljöbalken kan även sträcka sig utanför den svenska territorialgränsen enligt bestämmelser i annan lagstiftning. Det viktigaste exemplet är lagen om ekonomisk zon, se ovan.

Fiskelagen reglerar fiske inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. I vissa i lagen särskilt angivna fall gäller den även svenskt havsfiske utanför ekonomisk zon, i internationellt vatten och andra vatten där man fiskar med stöd av internationella överenskommelser.

8.3 Rättsakter, åtaganden och överenskommelser inom EU

Natura 2000-direktiven

EU-direktiven 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (fågel-direktivet) och 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet, eller art- och habitatdirektivet) innehåller regler om skyddade områden för djur- och växtarter av gemenskapsintresse, s.k. Natura 2000-områden. Sverige har härigenom en skyldighet att se till att bevarandestatus för de berörda naturtyperna och arterna är gynnsam. Det krävs tillstånd enligt miljöbalken för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som förtecknats enligt viss bestämmelse i miljöbalken. Direktiven ska tillämpas inom både territorialhavet och den ekonomiska zonen, vilket EU-domstolen slog fast i en dom år 2005 (mål C-6/04).

MKB-direktivet

Direktivet 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, innebär att medlemsländerna ska se till att tillstånd krävs för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och att en bedömning av deras påverkan görs innan tillstånd ges. Direktivet innehåller också bestämmelser om samråd vid gränsöverskridande miljöpåverkan.

MKB-direktivet är enligt sin ordalydelse begränsat till medlemsstaternas territorium. Trots detta följer det otvetydigt av direktivet 2009/31/EG om geologisk lagring av koldioxid, att MKB-direktivet ska tillämpas vid geologisk lagring av koldioxid i den ekonomiska zonen. Direktivets tillämplighet i ekonomisk zon behandlas i *bilaga 2*. Nämnas bör att Sverige vid tillståndsprövning i den ekonomiska zonen ställer motsvarande krav på miljökonsekvensbeskrivning och samråd som för verksamheter inom territoriet (6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Direktivet är i svensk rätt i huvudsak genomfört genom 6 kap. 1–10 §§ miljöbalken.

Vattendirektivet

EU-direktivet (2000/60/EG) om en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, omfattar allt inlandsvatten och kustvattnen ut till en nautisk mil utanför baslinjen. Direktivet syftar till skydda inlandsvatten, grundvatten, kustvatten och vatten i övergångszon. Direktiv överlappar marina direktivet geografiskt i kustzonen. Vattendirektivet beskrivs även i avsnitt 3.3.

SEA-direktivet

Enligt direktivet 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, ska strategiska miljöbedömningar göras av planer och program som krävs i författningar och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Direktivet, som fastställer miniminivåer, avser att bidra till att integrera miljöaspekter när planer och program utarbetas och antas.

Inom ramen för miljöbedömningen ska en miljörapport upprättas och samråd genomföras. I miljörapporten ska den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra samt rimliga alternativ identifieras, beskrivas och

utvärderas. Direktivet innehåller också bestämmelser om gränsöverskridande samråd.

Direktivet innehåller ingen tydlig avgränsning av det geografiska tillämpningsområdet. Det är därför inte helt klart i vilken utsträckning det gäller i den ekonomiska zonen. Som framgår av *bilaga 2*, bör direktivet tillämpas i den ekonomiska zonen i den utsträckning det reglerar verksamheter för vilka kuststaten där åtnjuter suveräna rättigheter. Sådana rättigheter har kuststaten i den ekonomiska zonen avseende utforskande och utnyttjande, bevarande och förvaltning av levande såväl som icke-levande naturtillgångar på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden (Havsrättskonventionen, artikel 56). Detsamma gäller verksamheter som syftar till att utforska och utvinna kontinentalsockelns naturtillgångar (artikel 77). Alla sådana verksamheter bör således omfattas av direktivet. Det finns också goda grunder för att tillämpa samma synsätt på verksamheter över vilka kuststater har jurisdiktion. Se vidare nyss nämnda rapport i *bilaga 2*.

Direktivet är i svensk rätt huvudsakligen genomfört genom 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken.

Marina direktivet

Direktivet 2008/56/EG om en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område, innebär att en marin strategi ska tas fram för förvaltningen av mänskliga aktiviteter inom den europeiska unionens havsområden.⁶ Marina direktivet gäller allt vatten från baslinjen och ut till den yttre gränsen för ländernas ekonomiska zoner och syftar till att utjämna skillnader mellan medlemsländerna inom havsmiljöförvaltningen, genom en samlad EU-politik för marint skydd. Direktivet ska bidra till samstämmighet mellan olika politikområden, överenskommelser och lagstiftningsåtgärder som påverkar den marina miljön samt syftar till att säkerställa integrering av miljöhänsyn i dessa (artikel 1.4).

Grunden för direktivet är artikel 175 (1) i EU-fördraget⁷, vilket innebär att det är ett rent miljödirektiv som innehåller minimikrav och alltså tillåter strängare åtgärder. Målet med direktivet är att medlemsländernas marina ekosystem ska ha en god miljöstatus till år 2020. Direktivet har ännu inte genomförts i Sverige men ett

⁶ Se *bilaga 2*, s. 10.

⁷ Numera artikel 192 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

förslag har remissbehandlats om att införliva det genom en havsförvaltningsförordning.

Inspire-direktivet

Direktivet 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen, ska enligt förslag i prop. 2009/10:224 genomföras genom en ny ramlag, lag om geografisk miljöinformation. Målet med direktivet är att skapa infrastruktur för rumslig (geografisk) information i Europa, som ger enklare få tillgång till information som kan ha betydelse för människors hälsa och miljön, för att utforma och genomföra EU:s miljöpolitik. Användare och producenter av information ska samordnas, så att olika sektors information och kunskap sammanlänkas.

Medlemsstaterna ska skapa enkelt användbara elektroniska tjänster som gör informationen tillgänglig via Internet för allmänheten, myndigheter, kommuner m.fl. Det ställs inga krav på nya databaser, men på att information och tjänster ska följa vissa standarder så att de kan kombineras, samlas in eller fungera ihop med dem från andra källor. Såväl informationsansvariga myndigheter som andra organisationer ska kunna medverka. Medlemsstaternas system för rumslig information och nättjänster ska kopplas samman i en geoportal på EU-kommissionens webbplats.

EU:s gemensamma fiskeripolitik

Fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklad gemenskapspolitik, vilket innebär att alla EU:s medlemsländer omfattas av samma bestämmelser.⁸ Till exempel fattar EU-länderna gemensamma beslut om fiskekvoterna i svenska och övriga EU-länders vatten. EU har exklusiv befogenhet när det gäller den del av fiskeripolitiken som gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 3.1 d i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Medlemsstaterna får dock införa bestämmelser för att komplettera eller verkställa EU:s regelverk, men dessa får inte vara mindre stränga eller på annat sätt strida mot EU-rätten. Bland annat måste EU-

⁸ SOU 2005:27, *Den svenska fiskeripolitiken – en utvärdering*, s. 31.

rättens grundläggande principer i övrigt följas såsom proportionalitetsprincipen och diskrimineringsförbudet.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar allt fiske. EU har dock hittills lämnat en del områden inom fisket oreglerade och i andra fall lämnat tillbaka beslutsrätten att hanteras av medlemsstaterna. Det finns alltså betydande nationell kompetens, särskilt att reglera fritidsfisket, men dessa måste vara nationsneutrala. Medlemsstaterna får vidta beståndsvårdande åtgärder för egna fartyg även på gemenskapsvatten utanför den ekonomiska zonen.⁹

Nationellt kan således områdesindelningar eller bestämmelser som påverkar allt fiske inte beslutas, med mindre än att de överenskommit antingen på EU-nivå eller av berörda stater gemensamt. Exempelvis kan Sverige och Danmark komma överens om åtgärder som styr fisket i svenska vatten i Kattegatt, eftersom det endast är de två staternas fartyg som får fiska på svenskt territorium där. Däremot är det självfallet fullt möjligt att nationellt vidta åtgärder som riktar sig till andra verksamheter, för att skydda fisken eller fisket, såsom skyddade eller förbehållna områden. Natura 2000-områden är reglerade på EU-nivå och kan således även inverka på fisket.¹⁰

EU:s fiskeripolitik regleras i rådets förordning 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Den omfattar bland annat bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser och vattenbruk. Verksamheter avses som bedrivs inom medlemsstaternas territorier, i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fiskefartyg eller medborgare i medlemsstaterna, utan att det påverkar flaggstatens primära ansvar. Förordningens grundprincip är att fisket inom EU:s vatten är gemensamt för medlemsstaterna. Det finns dock flera undantag härifrån. I EU-ländernas vatten är fisket inom kustvattenzonen (inom 12 nautiska mil från baslinjen) förbehållet det egna landets fiskare eller fartyg som traditionellt fiskar där. Till de ekonomiska zonerna har endast det EU-stater tillträde som traditionellt har fiskat där.

⁹ Rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer.

¹⁰ *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives*, EU-kommissionens riktlinjer för Natura 2000 från 2007 (se s. 105 för avsnitt om fiskeripolitiken), <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index_en.htm>.

EU:s transportpolitik och sjöfartspolitik

EU har en gemensamma transportpolitik, som följer riktlinjer som sträcker sig fram till år 2010. Arbetet har påbörjats för nästa period fram till år 2020. År 2009 presenterade EU-kommissionen ett meddelande om den framtida transportpolitiken, som tar sikte på hållbara framtida transporter, däribland utveckling av sjöfarten inom unionen.¹¹ Kommissionen lade samma år fram ett meddelande om strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018.¹²

I mars 2009 antog rådet (transportministrarna) gemensamma strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till och med år 2018. I slutsatserna betonades bl.a. vikten av att Europa behåller och utvecklar sitt sjöfartskunnande, att kapaciteten i EU:s sjötransportssystem bör förbättras och att sjötransporter bör användas som en del av EU:s strategi för diversifiering av transportleder och av energikällor. Vid samma möte antog rådet även slutsatser om ett europeiskt havsområde utan hinder, som syftar till att underlätta sjötransporterna inom EU, bl.a. med syftet att skapa förutsättningar för att föra över transporter från land till sjöss och underlätta framförallt för inom europeiska sjötransporter.

EU:s energipolitik

Energifrågan har funnits med i det europeiska samarbetet sedan första början genom Europeiska kol- och stålgemenskapen 1952–2002 och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) från år 1957. På senare tid har den dock fått helt andra dimensioner.

EU:s ambition är att minska växthusgasutsläppen med 20 procent fram till år 2020, jämfört med 1990 års nivåer, framför allt genom att minska energiförbrukningen och öka användningen av förnybara energikällor. EU är också angeläget om att förstärka energinätet, de kraft- och rörledningar som levererar el, olja och gas till hushåll och företag. Nätet ska också anpassas så att det kan transportera energi från förnybara källor som vindkraft. Alla åtgärder och insatser som har med att förändra och bygga ut

¹¹ KOM(2009) 279.

¹² KOM(2009) 8.

energiproduktionen och energinätet, får självfallet följer för den fysiska planeringen.

År 2009 beslutades ett direktiv om att främja användningen av energi från förnybara energikällor (2009/28/EG). Alla medlemsstater ska anta nationella handlingsplaner för energi från förnybara energikällor. I direktivet anges riktlinjer för varje medlemsland för hur stor andel energi från förnybara energikällor som används för transporter, el samt värme och kyla år 2020. Det rör sig över lag om stora ökningarna i procentandelar jämfört med läget år 2005.

Kommissionen har också antagit ett meddelande om havsbaserad vindkraft och vilka åtgärder som behövs för att uppfylla energimålen.¹³ Fysisk planering i kust- och havsområden kan enligt kommissionen bidra till att förnybara energikällor utvecklas till havs i och med att ett stabilt regelverk upprättas.

Även frågan om att lagra koldioxid i havsbotten är av betydelse för havsplanering. År 2009 antogs ett EU-direktiv om geologisk lagring av koldioxid (2009/31/EG), kallat CCS-direktivet (Carbon Capture and Storage). I direktivet finns regler om lagringstillstånd, övervakning och kontrollåtgärder.

EU-riktlinjer om fysisk havsplanering

Europeiska unionen har inga befogenheter inom fysisk planering, utan det är en fråga uteslutande för medlemsstaterna. Flera EU-politikområden, såsom transport, energi och fiske, har emellertid geografisk och rumslig betydelse och därmed tydliga följder för staternas planering. Unionen och dess institutioner har uttalat sitt stöd för att medlemsstaterna ska införa havsplanering och att de bör samarbeta.

EU:s havspolitik är tvärsektoriell. År 2007 antog EU:s ministerråd en "blåbok" om en *integrerad havspolitik*, tillsammans med en handlingsplan.¹⁴ Här lyfts behovet fram av att ändra hur politik skapas och beslut fattas om havet. Enligt ministrarna är det uppenbart att det inte längre fungerar med splittrade politikområden och fragmenterat beslutsfattande. Det krävs förståelse för och hänsyn till växelverkan (mellan olika sektorer), att gemensamma verktyg utvecklas, att synergieffekter identifieras och utnyttjas samt att konflikter motverkas eller löses. Politiken bygger

¹³ KOM(2008) 768.

¹⁴ KOM(2007) 575 och SEK(2007) 1278.

på att en handlingsplan ska genomföras. Som ett viktigt område framhålls fysisk planering av kust- och havsområden.

EU:s strategi för att utveckla Östersjöregionen har skrivningar om fysisk planering.¹⁵ Syftet med strategin är att ge en ram för att lösa problemen i området. Till strategin finns en vägledande handlingsplan.¹⁶ Bland åtgärderna ingår att utveckla strukturer för samordnad havsförvaltning och fysisk planering av havet. Havspanering framhålls som ett nyckelverktyg för bättre beslut som balanserar sektorintressen som konkurrerar om utrymmet till havs.

Kommissionens meddelande *Färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden, att uppnå gemensamma principer för EU*¹⁷ har till syfte att underlätta havspaneringen i medlemsstaterna, bland annat genom vägledande principer. Fysisk planering kommer enligt kommissionen att öka konkurrenskraften för EU:s ekonomi på det maritima området samt främja tillväxt och sysselsättning. Maritima verksamheter har gränsöverskridande dimensioner och nationella beslut får konsekvenser för grannländerna. EU:s roll är enligt kommissionen att främja att medlemsstaterna arbetar enligt en gemensam strategi. Även för den inre marknaden anser kommissionen att den fysiska planeringen i kust- och havsområden kan erbjuda en öppen och tillförlitlig planeringsram som ger enklare tillståndssystem och minskar kostnaderna för tillstånd och andra myndighetskontakter. Havet är slutligen ett komplicerat ekosystem som går tvärs över alla administrativa gränser.

Kommissionen för fram ett antal gemensamma principer för medlemsstaterna att beakta när de ska införa fysisk planering i sina kust- och havsområden:

- anpassning till området och typen av verksamhet,
- mål som vägledning för havspaneringen,
- insyn och delaktighet i planeringen av kust- och havsområden,
- samordning och enkla beslutsprocesser,
- säkerställa rättsverkan av nationell havspanering,
- gränsöverskridande samarbete och samråd,
- övervakning och utvärdering ingår i planeringsprocessen,
- sammanhängande fysisk planering på land och i havet, samt
- en stark informations- och kunskapsbas.

¹⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet, KOM(2009) 248; Europeiska unionens råd, pressmeddelande 14657/09 (Presse 298), 2970:e möte i rådet (Allmänna frågor).

¹⁶ Kommissionens arbetsdokument SEC(2009) 712.

¹⁷ KOM (2008) 791.

EU:s ministerråd har även antagit en rekommendation om *integrerad förvaltning av kustområdena*.¹⁸ Rekommendationen har rättslig grund i miljöpolitiken. Den innehåller gemensamma principer för kustzonsförvaltning, som också omfattar sammanhållen fysisk planering i gränsområdet mellan land och hav. Medlemsstaterna uppmanas att, tillsammans med berörda regioner, utveckla strategier för integrerad förvaltning av kustområdena, liksom att samarbeta med grannländer utanför EU.

8.4 Internationella bestämmelser och internationellt samarbete

Principen om det fria havet är grundläggande för den internationella havsrättsliga regleringen. Den innebär att ingen nation har rätt att göra anspråk på suveränitet över det fria havet, utan den begränsas till att omfatta en kustremsa, territorialhavet, och fartyg som för landets flagga. Det var först efter andra världskriget som ett internationellt regelverk utvecklades som innebar att kuststaterna fick ökat inflytande över hur angränsande hav nyttjas. Territorialgränserna har flyttats ut efter hand och möjligheten för länder att inrätta en ekonomisk zon har tillkommit. Utvecklingen har successivt inneburit en ökad rätt att bestämma över nyttjandet och bevarandet av naturresurserna den ekonomiska zonen.

Sverige är part i alla viktiga regionala och globala konventioner som har betydelse för skyddet av havsområdena i Östersjön och Nordsjön. I det följande redogörs för de konventioner som är av central betydelse inför en svensk havsplanering.

Förenta Nationernas havsrättskonvention

Den mest omfattande globala överenskommelse gällande havet är FN:s havsrättskonvention som omfattar havet in till baslinjen. Den antogs år 1982 men trädde i kraft först tolv år senare, år 1994. Konventionen, som bygger på 1958 års havsrättskonventioner och den sedvanerätt som utvecklats efter därefter samt tillskapade nya regler, är ett ramverk som innehåller grundprinciper och sätter ramarna för nationella och mellanstatliga regler (bland annat EU:s). Den definierar varje kuststats havsområden och de rättigheter och

¹⁸ 2002/413/EG.

skyldigheter som stater har vad gäller bevarande och skyddet av den marina miljön (se även *bilaga 2*). Konventionen slår även fast att den uråldriga principen om det fria havet i största utsträckning fortsatt gälla. Detta framgår inte minst av reglerna om rätt till oskadlig genomfart för fartyg. Bestämmelserna rör de fysiska gränserna, skydd av marin miljö och exploatering av mineraltillgångar i djuphavsområden som ligger utanför ländernas lagstiftning. Den är i det närmaste heltäckande för havens nyttjande och omfattar samtliga marina områden och havsbotten. Konventionen anses spegla vad som i dag utgör internationell sedvanerätt. Därmed är de regler som återspeglas i konventionens artiklar bindande för alla stater, oavsett om de anslutit sig till konventionen. En övervägande majoritet av världens stater (i skrivande stund 161) har emellertid ratificerat konventionen, bland andra EU och samtliga medlemsstater.

Havsrättskonventionen reglerar också möjligheten att inrätta en angränsande zon ("contiguous zone") till territorialhavet. En sådan får sträcka sig maximalt 24 nautiska mil från baslinjen inom vilken kuststaterna kan utöva kontroll inom vissa områden, främst tullar, skatter, invandring och hälsoskydd. Sverige har ännu inte inrättat någon sådan zon. En angränsande zon ger kuststaten rättigheter men inga ytterligare formella skyldigheter. Kuststaten behöver inte övervaka zonen för att t.ex. uppfylla några förpliktelser. Inom hela den ekonomiska zonen har dock kuststaten såväl rättigheter som skyldigheter.

Konventionen har införlivats i svensk rätt i den mån som svensk rätt inte redan innehöll motsvarande regler eller hade mindre långtgående sådana än konventionen. I samband med Sveriges ratificering av konventionen gjordes således vissa ändringar i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg för att få svensk rätt i överensstämmelse med konventionens regler. Det infördes även en lag om Sveriges ekonomiska zon (se nedan) och ändringar gjordes i lagen om kontinentalsockeln.

Unesco-konventionerna

Konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv, som antogs år 1972 av Unescos generalförsamlings kongress, kallas för Världsarvskonventionen eller Unesco-konventionen. Det är en av totalt fyra konventioner till skydd för kulturarvet som har tagits

fram av Unesco och ses som den främsta. Konventionen instiftar begreppet världsarv och syftar till att få de undertecknade länderna att säkra skyddet för sina natur- och kulturarv. Sverige ratificerade konventionen år 1985.

Vidare antogs år 2001 inom ramen för Unesco en konvention om skyddet av kulturarvet under vatten. Konventionen är tänkt att ge samma skydd som för kulturarvet på land, men bestämmelserna har anpassats till de förhållanden som gäller i havet. Den innebär en skyldighet att skydda kulturarvet under vatten, helst att bevara det på plats. Ägandeförhållanden regleras inte. Konventionen är folkrättsligt kontroversiell och många länder anser att den går utöver vad havsrättskonventionen tillåter. Konventionen trädde i kraft år 2001, men har inte ratificerats av Sverige.

Londonkonventionen

År 1996 antogs ett protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (Londonkonventionen). Utgångspunkten för protokollet är att all dumpning av avfall eller ämne (även radioaktivt material) på internationellt vatten och i parternas territorialhav är förbjuden (bortsett från nödsituationer till havs eller i luften). Emellertid finns det undantag för vissa avfallskategorier t.ex. muddermassor, avloppsslam, fiskrens och naturligt organiskt material. År 2006 gjordes ett tillägg till protokollet som innebär att lagring av koldioxid tillåts under havsbotten. Sverige har ratificerat konventionen. Till skillnad från miljöbalken har konventionen, liksom havsrättskonventionen, definition av dumpning.

Konventionen om biologisk mångfald (CBD)

CBD har inneburit ett omfattande internationellt samarbete, bland annat genom de s.k. partsmötena där de stater som har undertecknat konventionen regelbundet diskuterar hur den ska genomföras. Staterna ska bland annat ta fram nationella strategier och handlingsplaner för biologisk mångfald. Vid det sjunde partsmötet år 2004 antogs ett omfattande arbetsprogram om biologisk mångfald i hav och kustnära områden, med ett antal mål och verksamheter som syftar till att hejda förlusten av

biologisk mångfald nationellt, regionalt och globalt och till att säkra de marina ekosystemens förmåga att tillhandahålla varor och tjänster. Dessutom antogs ett arbetsprogram om skyddade områden i syfte att inrätta och underhålla ekologiskt representativa system av skyddade marina områden senast år 2012. EU-medlemsstaternas skyldighet att utse Natura 2000-områden avses bidra till denna process.

SOLAS-konventionen

Den internationella konventionen om säkerhet för människoliv till sjöss (Safety of Life at Sea, SOLAS) är från år 1974, men hade flera föregångare sedan år 1914. SOLAS innehåller bestämmelser om hur fartyg ska vara konstruerade för att vara så säkra som möjligt och omfattar allt från brandskydd till stabilitet.

SOLAS möjliggör också regleringar av sjötrafiken under förutsättning att dessa är i enlighet med havsrättskonventionen och att de fastställs av IMO (Internationella sjöfartsorganisationen). Regler finns om sjöfartsreglering, fartygsrapporteringssystem och om tvingande åtgärder för hur sjöfarten ska bete sig i vissa områden. Enligt SOLAS kap. V/10 har de avtalsslutande staterna ansvaret för att vidta trafikregleringsåtgärder av säkerhetsskäl utmed sina kuster. I de fall där mer än en stat har intresse ska staterna samarbeta och ta fram gemensamma förslag, vilka ska underställas IMO för beslut, varigenom den föreslagna trafikregleringen också kan göras bindande. En behandling i IMO är således nödvändig.

Havsplaneringsamarbete inom IOC/UNESCO

Den mellanstatliga oceanografiska kommissionen (Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC) vid FN:s organ för utbildning, vetenskap och kultur, Unesco, har tagit ett initiativ för havsplanering. Syftet är att stödja staterna att förverkliga ekosystembaserad havsförvaltning som förenar att bevara biologisk mångfald med hållbar ekonomisk utveckling. Fysisk planering ses som ett sätt att åstadkomma det. IOC:s arbete inriktas bland annat på att dokumentera havsplanering världen över, analysera

förebilder, samla referenser och litteratur, samt att öka förståelsen för havsplanering genom publikationer.

8.5 Regionala internationella åtaganden

Östersjön: Helcom och VASAB

Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö från år 1992 (Helsingforskonventionen) är ett mellanstatligt regionalt samarbete inom miljöområdet, som inrättar en kommission, den s.k. Helsingforskommissionen eller Helcom. Det geografiska tillämpningsområdet är hela Östersjön inklusive Kattegatt, således även de ekonomiska zonerna.

Helsingforskonventionens regler som är i form av rekommendationer avser föroreningar från land, sjöfart och flyg. Målet är att återställa miljön i Östersjöområdet och att bevara dess ekologiska balans. Det stadgas om regionalt samarbete, gemensam handlingsplan och internationellt samarbete. Helsingforskommissionen beslutade vid ett ministermöte år 2007 att anta en handlingsplan för Östersjön, med syfte att uppnå god miljöstatus i Östersjön till år 2021. För att uppnå målsättningarna, kom ministrarna bland annat överens om att till år 2010 utveckla gemensamma principer för övergripande och tvärsektoriell fysisk havsplanering baserat på ekosystemansatsen. Principerna skulle tas fram i samarbete med andra internationella organ samt testas, tillämpas och utvärderas till år 2012. Syftet är att i samverkan ge vägledning för planeringen och tillförsäkra att den marina miljön skyddas, liksom att havsresurserna nyttjas hållbart, genom att minska konflikterna om användningen och negativ påverkan från mänskliga aktiviteter.

Inom VASAB (*Visions and Strategies around the Baltic Sea*) bedrivs också planeringssamarbete för Östersjön. VASAB samlar elva medlemsländer i regionen och har som syfte att verka för en balanserad utveckling av Östersjöregionen. VASAB har bland annat tagit fram underlag för regional utvecklingsplanering och hållbar utveckling.

Nordsjön: Oskar

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, från år 1998 (Oskar-konventionen eller Oslo-Pariskonventionen) omfattar även Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Konventionen rör inre vatten, territorialhavet, de ekonomiska zonerna och det fria havet. Konventionsparterna ska arbeta för att förhindra och helst stoppa förorening av havet samt vidta nödvändiga åtgärder för att skydda havsmiljön. Vidare ska människors hälsa skyddas och havets ekosystem bevaras eller återställas i de fall havsområden har skadats.

Oskar-konventionen har efter den femte Nordsjökonferensen i Bergen år 2002 tjänat som plattform för utbyte av information om fysisk planering i havsområdet.

Esbo-konventionen och SEA-protokollet

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo-konventionen) är en regional miljöskyddskonvention som gäller för Europa, Kanada och USA. Konventionen som har arbetats fram inom FN undertecknades år 1991 och trädde i kraft år 1997. Samtliga Östersjöns kuststater med undantag för Ryssland är parter till konventionen. Även EU och Norge är parter. Ryssland har undertecknat men ännu inte ratificerat konventionen.

Konventionen innebär att parterna åtar sig att genomföra miljökonsekvensbedömningar för vissa typer av föreslagna verksamheter inom sin jurisdiktion som kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan.

Till konventionen har slutits ett protokoll om strategiska miljöbedömningar, SEA-protokollet, som trädde i kraft år 2010. Det ställer krav på att så kallad strategisk miljöbedömning genomförs och på gränsöverskridande samråd innan vissa typer av planer och program beslutas, som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av de stater som gränsar till Östersjön eller västerhavet är Finland, Estland, Norge, Sverige och Tyskland för närvarande parter till SEA-protokollet. Protokollet är tillämpligt i den ekonomiska zonen (se även *bilaga 2*).

Århuskonventionen

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor, som gäller för Europa samt USA och Kanada, regleras förhållandet mellan myndigheter och medborgare i fråga om miljöinformation och inflytande på miljöbeslut. Sverige och EU har ratificerat konventionen (se även direktiv 2003/4/EG om allmänhetens miljöinformation och direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön).

Århuskonventionen skiljer sig från andra internationella konventioner på det viset att den inte är endast bindande för parterna, det vill säga stater, utan att den även ålägger parterna skyldigheter gentemot allmänheten.¹⁹ Den utgår från att alla har skyldighet inför kommande generationer att skydda och bevara miljön. Konventionen slår fast tre ”pelare” som utgår från de mänskliga rättigheterna (jfr Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna):

- rätten till information från offentliga myndigheter,
- rätten att delta i beslutsprocesser, och
- rätten till rättslig prövning.

Till konventionen hör ett protokoll om register över utsläpp och spridning av föroreningar som Sverige har undertecknat. Där ingår information om utsläpp och föroreningar i luft, vatten och på land, orsakade av industrianläggningar över hela Europa.

Maltakonventionen

Europarådets konvention om skydd för det arkeologiska kulturarvet (även kallad Vallettakonventionen) antogs år 1992. Sverige ratificerade konventionen år 1995. Motivet är att skydda det arkeologiska kulturarvet. Till kulturarvet räknas fynd såväl på land som under vatten. Länderna ska ta hänsyn till de arkeologiska värdena vid fysisk planering (artikel 5) och se till att övervaknings-system finns (artikel 10). De förpliktar sig bl.a. att peka ut skyddsvärda arkeologiska fynd och områden samt att freda områden av särskilt viktig arkeologisk betydelse (artikel 2–4). En stat som

¹⁹ Ds 2004:29 s. 21.

godkänner konventionen, kan peka ut vilka områden som den ska vara tillämplig för. Den kan också senare lägga till ytterligare områden (artikel 16). Länderna ska samarbeta över gränserna för att förhindra olovlig utförelse av arkeologiska fynd. Bestämmelserna i lagen om kulturminnen m.m. följer de huvudsakliga principerna i Maltakonventionen.

Uppförandekod för kulturarvet i Östersjön

Uppförandekoden för förvaltningen av kulturarvet i Östersjön²⁰ antogs år 2008, med samma tillämpningsområde som Helcom, dvs. alla de svenska havsområdena utom Skagerrak Dess mål är att förvalta och bevara det unika kulturarvet i Östersjön.

Uppförandekoden består av en rad överenskomna principer som syftar till en gemensam grund för skydd, erkännande, förståelse och förvaltning av kulturarvet under vatten i Östersjöregionen och arkeologiska undersökningar. Vidare ska utgrävningar genomföras på ett vetenskapligt korrekt sätt och varje amatörmässig störning eller utgrävning av kulturarvet i havet förhindras.

De viktigaste principerna är: Fynd ska bevaras på plats, om det inte finns skäl för annat (nr 4). Aktiviteter runt kulturminnen på botten ska undvika att störa och flytta fynd, annat än om det är motiverat för forskningen (nr 8). För att förvalta kulturarvet under vattnet ska planering och andra insatser inriktas på att undvika och minimera skadliga störningar (nr 9).

Svensk-danska fiskeriavtalet

Fram till Sveriges medlemskap i EU hade flera fiskeriavtal ingåtts med grannländerna, som numera förvaltas av EU. Ett av dessa, som rör ömsesidigt tillträde till och jurisdiktion över fiskevatten, är konventionen av den 31 december 1932 angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13). Fisket i Kattegatt och Öresund, med vissa undantag, är gemensamt för svenskar och danskar. Enligt konventionen har länderna rätt att fiska på varandras vatten i Kattegatt in till tre nautiska mil från baslinjen och i hela Öresund. Genom en skriftväxling mellan Sverige och Danmark år 1977 överenskoms att

²⁰ Code of Good Practice for the Management of the Underwater Cultural Heritage in the Baltic Sea Region, COPUCH.

det område i Kattegatt som ligger utanför tolvmilsgrensens skulle ställas under gemensam svensk-dansk fiskejurisdiktion.

”Naboavtalet”

Ytterligare ett fiskeriavtal som binder Sverige är överenskommelsen den 19 december 1966 mellan Sverige, Norge och Danmark om ömsesidig rätt till fiske i Kattegatt och Skagerrak (SÖ 1967:13) (Naboavtalet). Av detta följer att länderna har rätt att fiska på varandras vatten intill fyra nautiska mil från baslinjerna. Fiske utanför fyra nautiska mil från baslinjerna anses utgöra fiske på öppet hav. Enligt artikel 2 i överenskommelsen ska man försöka fastställa så enhetliga regler som möjligt i de tre länderna om fiskets utövning i området. Naboavtalet är för närvarande under omförhandling mellan EU och Norge, eftersom Norge har sagt upp det till utgången av år 2011.

Öresundstraktaten och Ålandskonventionen

Öresundstraktaten från år 1857 slöts mellan Danmark, Sverige-Norge, Österrike, Belgien, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna, Ryssland och bl.a. ett antal tyska Hansestäder. Enligt traktaten ska Bälten och Öresund passeras i enlighet med traditionella regler för oskadlig genomfart. Med detta avses att fartyg som ägs av främmande stater, såväl civila som militära, som inte betar sig fientligt eller på något sätt som kan uppfattas som hotfullt, får passera. Med detta menas också att några avgifter inte får tas ut. Danmark har även förpliktat sig att inte kräva tull.

Ålandskonventionen, som slöts 1921 innebar att Åland avrustades (demilitariserades). Inga militära anläggningar får uppföras och krigsfartyg får inte anlöpa eller uppehålla sig inom den i konventionen definierade zonen. Rätten till oskadlig genomfart kvarstår.

I samband med att Havsrättskonventionen undertecknades och senare ratificerades, deklarerade Sverige att genomfarten i sunden mellan Sverige och Åland samt mellan Sverige och Danmark regleras av sedan gammalt gällande internationella konventioner. Detta innebär att reglerna om s.k. transitpassage (artikel 35) inte är tillämpliga i dessa sund. Däremot gäller reglerna om oskadlig genomfart.

9 Havsplanering i grannländerna

Utredningen har besökt och fört diskussioner om havsplanering med företrädare för berörda myndigheter i fem av Sveriges grannländer, nämligen Miljøverndepartementet i Norge, By- och landskabsstyrelsen vid Miljøministeriet samt flera andra myndigheter i Danmark, de tyska och polska sjöfarts- och havsmyndigheterna – *Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie* (BSH) i Hamburg och *Maritime Office* i Gdynia – samt Finlands miljöministerium. Vi diskuterar här planeringsläget och arbetsmetoderna för fysisk planering i havet hos grannländerna, liksom vad utredningen anser att Sverige kan lära från dem.

Av tids- och resursskäl har utredningen inte besökt de tre baltiska grannländerna. Estland, Lettland och Litauen har inte ännu infört havsplanering.

Avslutningsvis beskrivs läget i nordsjöstaterna utöver grannländerna, utifrån skrivbordsstudier av tillgängligt informationsmaterial.

I *bilaga 2* finns kortare beskrivningar av havsplanering i en rad länder och områden. I rapporten gör också författaren bedömningar av för- och nackdelar med planeringssystemen i dessa länder.

9.1 Sammanfattande bedömning

Utredningen bedömer Norge som särskilt intressant när havsplanering ska tas fram för svenska vatten. I Norge tas kunskapsunderlag och förvaltningsplaner fram för hela havsområden, såväl territoriet som ekonomisk zon, till och med för det fria havet som är inneslutet av den norska ekonomiska zonen eller fiskeskyddszonerna runt Svalbard och Jan Mayen. Arbetssätten bör kunna tjäna som inspiration för svenska myndigheter, inte minst samarbetet mellan myndigheter och att Norge har tagit ett stort,

samlat grepp om arbetet. Ingen lagstiftning finns om havsplanering, men arbetet är politiskt förankrat och processen stark. God myndighetssamordning har ändå uppnåtts. Utredningen bedömer dock inte att Sverige har samma förutsättningar att genomföra processen utan att det finns lagstiftning som sätter ramarna. Inte minst har Norge delvis andra och ekonomiskt mycket starkare skäl för att planera och förvalta havet: olja, fiske, sjöfart och vattenbruk är av stor samhällsekonomisk betydelse för landet.

I Tyskland finns däremot klara rättsliga ramar på plats. Delstaterna planerar territorialhavet och en myndighet på förbunds-nivå den ekonomiska zonen. Den nya lagstyrda processen i den ekonomiska zonen har genomförts en gång, medan delstaterna har längre erfarenhet av havsplanering. Myndighetssamordningen var tämligen svag i förslagsskedet för ekonomisk zon. Vindkraften är det främsta motivet för havsplanering i Tyskland. Sjöfarten och skyddade områden har tillmätts stor betydelse. Landet ligger förhållandevis långt framme med internationellt samråd om planeringen.

Polen har ett plansystem som är likt det svenska. Kommunerna har en stark ställning i allmänhet. Sjöfartsmyndigheten har givits en betydelsefull roll för planering av kust och hav. Ingen havsplanering finns ännu på plats, men en ny planeringslagstiftning är på gång som bör bli av intresse för Sverige. Särskilt bör noteras att man i Polen tar ut avgifter för att nyttja havet, antingen i form av arrenden eller avgifter för tillståndsgivning.

Danmark har ingen havsplanering ännu, även om sektorsplaneringen i havet är väl utvecklad. Ansvar för havet är splittrat. En integrerad havspolitik håller dock på att diskuteras.

Finland har ett planeringssystem på plats för territorialhavet. Den regionala planeringsnivån (s.k. landskapsplaner), som är betydelsefull i landet, omfattar även kustplanering och havsområdet utanför kusten. Den nationella styrningen av planerna är starkare än i Sverige. I ekonomisk zon förekommer ingen planering ännu.

I en sammanfattande analys kan vi kunna konstatera att erfarenheterna inte direkt kan läggas till grund för hur ett svenskt system ska utformas i alla sina detaljer, även om de kan ge inspiration i olika delar, inte minst fallet Norge. Väsentliga skillnader är bland annat:

- De andra länderna har oftast en annan ansvarsfördelning och styrning, framför allt på den statliga nivån, t.ex. det direkta

ministeransvaret för alla statliga beslut. Statliga myndigheter har ofta delvis andra roller och annan storlek i förhållande till regeringen och ministerierna, styrningsformerna är annorlunda m.m.

- Ansvarsfördelning i planeringssystem mellan stat och kommun ser ofta olika ut; många länder har ett mer hierarkiskt system, eller åtminstone system med mer eller mindre stark statlig styrning samt bindningar mellan olika plannivåer.
- De svenska kommunernas ansvar att planera för territorialhavet är unikt, Finland undantaget.
- Drivkrafterna för havsplanering varierar och tycks även i viss mån prägla det system som utvecklas, liksom metoder och innehåll.

Flera nyckelfrågor som den internationella genomgången visar på, förtjänar att lyftas fram och kommenteras:

- Vilken styrande effekt planerna ges. Grannländerna har gjort olika val om rättsligt bindande eller vägledande planeringsprinciper.
- Det bör avsättas tillräcklig tid för att utforma metoder, bygga upp kunskaper och lägga fast processen (jfr Norge), dvs. att man bör utgå från att planeringen byggs upp gradvis.
- Fysisk planering, särskilt om den ska utgå från ekosystemansatsen, kräver att kunskap och analys om miljötillståndet balanseras med samhällsekonomiska data och bedömningar.
- Genomgången pekar på svårigheter med att hitta former för allmänhetens medverkan och god demokratisk förankring. Formerna för det politiska beslutsfattandet är centrala.
- Folkrådet inklusive havsrätten gör att havsplaneringen måste anpassas till internationella krav, inte minst att säkerställa sjöfartens behov.
- Vikten av att utveckla gemensamma och tydliga former för nationsövergripande samråd framstår tydligt.
- Frågan om det bör införas avgifts- eller licenssystem för att ge havet ett ekonomiskt värde är intressant och bör övervägas.
- Att dela in planerna i lämpliga planeringsområden underlättar planeringsprocessen, liksom det internationella samarbetet.

9.2 Norge arbetar med förvaltningsplaner för havet sedan år 2002

Även om Norge, liksom övriga europeiska stater, har ministerstyre är förvaltningen uppdelad i departement och myndigheter (etater), på ett liknande sätt som i Sverige. En rad myndigheter har uppgifter som rör havet. Kommunerna har mindre betydelse för havsplanering i Norge. Enligt den nya plan- och bygglag som infördes i Norge 2009 har de skyldighet att planera till strandkanten och möjlighet att planera i havet ut till en nautisk mil utanför baslinjen.

Havsplaneringen är en samlad politisk process

Behovet av havsplanering i Norge utgår från att fiske, oljeindustrin och sjöfart står för 30–40 procent av nationalinkomsten. Norge lever således av havet till stor del och konflikterna om användningen har ökat. Behovet att döma av mellan intressena är därmed stort.

Ursprunget till havsplaneringsprocessen är stortingsmeldingen (motsvarar riksdagsskrivelse) nr. 12 *Rent og rikt hav* från 2001/02, där regeringen lade fram överordnade mål för en helhetlig havsmiljöpolitik. Verktyg och processer föreslogs för hur havspolitikerna skulle utvecklas och genomföras på kort och lång sikt. Inte minst syftade det till att förbättra samordningen mellan sektorer och näringar. Meldingen banade också väg för arbetet med havsplanering.

Havsplaneringen i Norge är en politisk process; ingen egen lagstiftning finns, utan planerna förverkligas inom ramen för de olika sektorslagstiftningarna. Planerna ger vägledning till sektorerna; de är inte bindande, men en stark politisk signal eftersom regeringen och stortinget har tagit ställning för dem.

Planer för tre havsområden

Planerna har delats in i tre havsområden som behandlas ett efter ett: Barents hav och Lofoten, Norska havet samt Nordsjön och Skagerrak. Norska havet är en djupbassäng, medan de andra två områdena är grunda hav. Det finns god vetenskaplig grund för indelningen, utifrån ekosystemen. Lofotenområdet, som är en del

av Norska havet, fördes dock till Barentsområdet av hänsyn till det ekologiska sammanhanget med Barents hav och avvägning av intressen knutna till fisket och petroleumindustrin.

Olika myndigheter leder arbetet i de tre havsområdena, utifrån vilka sakkunskaper som är mest betydelsefulla (Norsk polarinstitut, Direktoratet for naturforvaltning och Klima- og forurensningsdirektoratet). Kritiken emot att använda olika samordnare har varit att man inte bygger upp processkunskapen. Emellertid har arbetssättet visat sig fungera väl.

Arbetet inleddes med Barents hav, trots att miljötillståndet egentligen är bäst där. Detta berodde på politisk prioriteringar och bedömningar:

- Gott miljötillstånd, men möjlighet för stora förändringar i mänsklig aktivitet framöver.
- Ryska tankfartyg utgjorde en omedelbar säkerhetsrisk, då de hade sina rutter helt nära den norska kusten.
- Området var tidigare helt stängt för oljeutvinning. Planen var nyckeln för att ta sig an frågan om att delvis öppna för prospektering.
- Fiskets betydelse.

Processen i Barents hav gjorde att de mest värdefulla och sårbara områdena kunde identifieras, i allmänhet närmare kusten. I övriga områden kunde man tillåta oljeindustrin att prospektera. Planen, som ska uppdateras i närtid (2010/2011), behandlades i stortinget 2006 (st.meld. nr 8, *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten – forvaltningsplan*) och gäller fram till 2020. Den tog ungefär fyra år att ta fram – ett år för att utforma processen, två år för faktaunderlaget och ytterligare ett för att därefter utforma planen. Uppdateringen kommer att ta mellan ett och halvannat år, eftersom processen nu är etablerad. Arbetsgrupperna med myndigheterna har nu ett ständigt mandat från departementet. Underlaget för uppdateringen lades fram som en gemensam rapport från arbetsgrupperna och de rådgivande grupperna i april 2010. Dessutom har departementsgruppen beställt externa utredningar om samhällsförhållanden, följer av eventuell utökad petroleumverksamhet, värdering av ekosystemtjänster och en samhällsekonomisk analys. Detta gjordes för att stärka den samhällsmässiga sidan av beslutsunderlaget.

Nästa plan som togs fram gäller Norska havet. Processen gick denna gång något snabbare, eftersom arbetsmetoderna fanns på plats. Arbetet påbörjades i början av 2007 och avslutades med behandling i stortinget under 2009 (st.meld nr 37, *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet – forvaltningsplan*). Planen gäller fram till år 2025. Nu pågår arbetet med det sista området, Nordsjön och Skagerrak.

Under planperioden kommer planerna att uppdateras allt eftersom kunskaperna förbättras, t.ex. om klimat och havsbotten. Nya sjöfartsregler, ny trafikbild och fiskeridata kan också motivera översyner. Kunskapsprogram håller på att genomföras. Värderingen av miljötillståndet kan också förändras. En samlad översyn görs dock först vid planperiodens slut.

Processen bygger på sektorssamarbete

Grundtanken är sektorssamarbete, att komma från en sektor-baserad planering. Tidigare har de olika departementen byggt sin inställning och sitt agerande på underlag från sina egna institut och myndigheter.

Miljøverndepartementet samordnar processen och leder en interdepartemental styrgrupp. Berörda departement var överens om att ta fram gemensamma underlag. Ägarskapet blir större genom att alla berörda departement är delaktiga. Departementen tog fram ett gemensamt mandat för faktaunderlag till myndigheterna. Arbetsmetoden gjorde att det bästa sättet att hävda intressen var att samverka.

Det gemensamma underlaget ger också ett gemensamt övervakningssystem, med representativa indikatorer för olika element i ekosystemet, såsom kommersiella och icke-kommersiella fiskarter samt föroreningsindikatorer. Samordningen gav effektiviseringsvinster, genom att resurserna samlades och kunskapsbrister upptäcktes. Att data och metodik utväxlades är ett av huvudresultaten. En gemensam uppgift har lett till att myndigheterna och departementen lär av varandra. Havsmiljöfrågorna fick också högre prioritet, vilket tillsammans med att bristerna tydliggjordes, underlättade finansieringen.

I det gemensamma faktaunderlaget beskrivs miljötillståndet i området. Naturförhållanden, näringsverksamhet, miljö och

samhällspåverkan redovisas. Underlaget motsvarar i huvudsak kraven i EU:s marina direktiv på den ”inledande bedömningen”.

Nästa steg är sektorsvisa utredningar, på grundval av faktaunderlaget, där alla berörda myndigheter ingår. En myndighet utses att leda vardera gruppen. Verksamheternas påverkan på miljön och på varandra, liksom den samlade påverkan på ekosystemet analyseras. I både Barents hav och Norska havet utreddes oljeverksamhet, sjöfart, fiske samt yttre påverkan, såsom klimatförändring, försurning, främmande arter och föroreningar utifrån. Faktaunderlaget och de sektorsvisa utredningarna knyts därefter samman i en bedömning av den samlade påverkan. Det arbetet leds av den huvudansvariga myndigheten och alla övriga myndigheter ingår. I den samlade bedömningen beskrivs också intressekonflikter och kunskapsbehov. Kravet på myndigheterna var ett samlat resultat från arbetet. Det samlade underlaget till departementen gör särintressen mindre starka i beredningen.

När faktaunderlaget, utredningarna och den samlade bedömningen är färdiga, presenteras resultatet för synpunkter och debatt. Berörda samlas sedan till en öppen konferens. Alla dokument under processens gång sänds också ut för synpunkter. Eftersom det inte är fråga om lagstiftning, blir dock inte beredningen föremål för formell remisshantering.

Sista steget är beredningen i styrgruppen, där departementen tillsammans tar fram en stortingsmelding som redovisar regeringens samlade syn i en färdig förvaltningsplan för havsområdet. En väsentlig del av resultatet bedöms komma från faktaunderlaget. Denna process tog halvannat år för Barents hav och runt ett år för Norska havet. Uppskattningsvis tre fjärdedelar var arbete på tjänstemannanivå och resten politiska avvägningar och diskussion, men det kan naturligtvis variera med komplexiteten i avvägningar bland annat.

Gränsöverskridande samarbete har inte varit framträdande i processen hittills. I Barents hav är emellertid det goda bilaterala samarbetet mellan Norge och Ryssland i miljö- och fiskerifrågor mycket viktigt. Behovet av internationellt samarbete ökar dock betydligt när planen för Nordsjön ska tas fram.

Framgångsfaktorer och synpunkter

Ett nyckelgrepp i arbetet var att identifiera sårbara och värdefulla områden. Områdena klassificerades enligt kriterier i CBD (konventionen om biologisk mångfald). De gäller bland annat unika områden, utbredning och hotade arter. Sårbarheten för varje aktivitet beaktas, liksom sårbarheten över året. Grundläggande och vägledande för arbetet är att upprätthålla ekosystemets funktion.

Slutsatserna visar också på vilka områden som är mindre sårbara. I fallet Barents hav innebar det att man gick från att säga att hela havet var sårbart, till att dela upp områdena i mer eller mindre sårbara. Det ger mer träffsäkra beslut om verksamheter. Ekonomiska aktörer önskar långsiktighet och förutsägbarhet, inte konflikter, varför skyddsåtgärder på ett sådant underlag snarast välkomnas.

Att kunskaperna byggs upp är en stor vinst. I utgångsläget påpekades för beslutsfattarna att man visste mer om månens yta, än om havsbottnarna utanför Norges kust. När behoven blev uppenbara, gavs förutsättningar för att utveckla underlagen. Särskilt förbättrades undersökningarna av havsbotten, sjöfåglar och miljögifter.

Planerna tas fram utifrån tillgänglig kunskap. Att brister i kunskaperna identifieras i arbetet, hindrar inte processen. Däremot understryker det behovet av att vara försiktig, i väntan på mer kunskap.

Näringslivet har kritiserat att faktaunderlaget inte har tillräcklig ekonomisk värdering, utan är enbart naturvetenskapligt och miljöinriktat. En samhällsekonomisk bedömning har efterlysts. Resultatet är att mer ekonomisk statistik, såsom sysselsättning, kommer att tas in i arbetet, när nya faktaunderlag tas fram. Som exempel kan tas att analysera följderna av att tillåta eller inte tillåta oljeverksamhet i ett visst område, på ekosystemtjänsterna såväl som samhällsekonomiskt.

9.3 Danmark har endast sektorsplanering i havet

Förvaltningen av havet i Danmark är uppdelad. Ett utkast till integrerad havspolitik har tagits fram och diskuteras nu bland ministerierna. I det ingår tankar om en samlad havsplanering.

Utgångspunkten för havsförvaltningen i Danmark är att staten har äganderätten till havet. I territorialhav gäller den s.k. höjheds-

retten, överhögheten över havet som är sedvanerätt. Sektorslagstiftningen omsätter ”højhedsretten” och sektorerna planerar på grundval av sektorslagarna. Samordning på tvären sköts från fall till fall, genom remisser, miljökonsekvensbeskrivningar, strategiska miljöbedömningar, Esboprocessen m.m.

Kommunerna svarar för planering på land, medan Miljöministeriet ansvarar för vatten- och naturplanering. Här ingår också By- och landskabsstyrelsen som är den nationella planmyndigheten för landområdet.

Økonomi- og erhvervsministeriet står för Danmarks deltagande i EU:s maritima politik och ansvarar för sjöfartsleder och maritima näringar.

Transportministeriet, med Kystdirektoratet, utövar statens ”højhedsret” när den inte är reglerad i sektorslagstiftning och ansvarar för trafikanläggningar. Exempel på sektorsplaner finns inom sjöfarten och energiområdet, inte minst för vindkraftverk till havs. Inom miljöområdet kan Natura 2000-områden och tillämpningen av vattendirektivet ses som sektorsplanering. Danmark är indelat i fyra vattendistrikt; Jylland och Fyn, Själland, Bornholm samt ett internationellt distrikt över tyska gränsen.

Från danskt håll ser man behov av målinriktat samarbete och samordning med andra länder. De frågor som övervägs är vilken typ av lagstiftning eller reglering som behövs, t.ex. i vilken grad planeringen bör vara bindande. Man vill undvika överreglering. Planeringens roll och potential som verktyg håller på att utredas, liksom hur allmänheten ska medverka för att ge demokratisk förankring. Ekonomiska och politiska kostnader och vinster ska också bedömas. Den infrastruktur som krävs för att hantera data för planeringen behöver också byggas upp.

9.4 Tyskland och dess delstater har infört havsplanering

När det gäller en lagstiftnings- och procedurmässigt etablerad planeringsprocess för havet, har Tyskland och dess delstater kommit mycket längre än Sverige och våra övriga grannländer. Här finns erfarenheter och kunskap som kan vara av stort värde när havsplanering ska införas i Sverige, både hos federala och delstatliga myndigheter. Som en föregångare framhålls ofta Mecklenburg-Vorpommern med sin långa kust längs Östersjön. På federal nivå är

sjöfarts- och havsmyndigheten ansvarig för havsplaneringen, *Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie* (BSH).

Planeringssystemet i Tyskland

Fysisk planering regleras i Tyskland av en lag på förbunds nivå, Raumordnungsgesetz, som främst är vägledande för delstaterna. Lagen täcker hela det tyska territoriet och sedan 2004 även den ekonomiska zonen. I varje delstat (förbundsland) finns en tvingande lag om fysisk planering.

I tysk planering sätts planeringsmål som är rättsligt bindande för andra myndigheters åtgärder och beslut som har rumslig anknytning, exempelvis vid tillståndsgivning i enskilda ärenden, t.ex. vindkraftverk. Målen är slutligt avvägda och kan tas med i planerna i text eller kartform.

Vidare fastställs planeringsprinciper, riktlinjer för planeringen som ska särskilt beaktas i beslutsprocessen och som är vägledande när intressen ska vägas och andra beslut fattas. Det är utgångspunkter för hur det fysiska rummet ska utvecklas, inrättas och skyddas.

I den fysiska planeringen skiljer man emellan tre slags utpekade områden, vilket gör det möjligt att styra användningen av rummet:

- Prioritets- eller företrädesområde (Vorranggebiet): området reserveras för en viss användning eller verksamhet som ges företräde framför alla andra konkurrerande verksamheter; den är också tillåten utanför. Endast verksamheter som inte konkurrerar tillåts i området.
- Reservations- eller förbehållsområde (Vorbehaltsgbiet): användningen är inte färdigavvägd i och med planen; i området ges en viss användning eller verksamhet särskild vikt i avvägningen mot andra konkurrerande användningar.
- Lämpligt område (Eignungsgebiet): området är lämpligt för en viss användning eller verksamhet, som tillåts här, men ingen annanstans.

Territorialhavet ingår i förbunds länderna, som således ansvarar helt för planeringen av det. Förbunds nivå råder däremot över den tyska statens befogenheter i den ekonomiska zonen och svarar för den fysiska planeringen där. Förbunds lagstiftningen på området

hör till den vägledande sfären gentemot delstaterna, men lagen om fysisk planering har dock vissa bindande regler om samarbete, samråd och information. Förbundsministeriet för transport måste samråda med delstaterna längs kusten (såsom Mecklenburg-Vorpommern) om havsplanen i ekonomisk zon. Än så länge har inga konflikter uppstått, men det förefaller som att delstaterna har en mycket stark ställning i processen. De är dock skyldiga att samordna sin fysiska planering med varandra.

Havsplanering infördes gradvis

Innan den tyska staten på förbunds nivå hann ta fram planer för den ekonomiska zonen, började två av delstaterna längs kusten planera territorialhavet. Mecklenburg-Vorpommern antog sin första plan år 2005 och Niedersachsen år 2006. I det första fallet, var det främst behoven för sand- och grustäkt samt vindkraft som drev på. Täkt tillåts nu inom vissa begränsade områden, men endast för att användas till att förstärka kustlinjen emot erosion. Endast två mindre områden har öppnats för vindkraft i territorialhavet inom detta förbundslands område.

Att planeringslagstiftningen på förbunds nivå år 2004 utsträcktes till den ekonomiska zonen, berodde på trycket att bygga ut vindkraften. Ett stort antal ansökningar om tillstånd kom in, efter det att processen hade förenklats i början av 2000-talet. Vidare hade nätoperatörerna gjorts skyldiga att stå för ledningar fram till kraftverk till havs, vilket ökade intresset att bygga vindkraft till havs betydligt.

BSH gavs i samband med lagändringen uppdraget att ta fram havsplaner. Valet föll således inte på den federala planeringsmyndigheten i Bonn. Skälet var att BSH redan hade betydande kompetens och kunskapsunderlag om havet. Myndigheten ansvarar för de tyska sjökorten och bedriver undersökning och övervakning av havet, inbegripet miljöövervakning, bl.a. med egna fartyg. Vidare handlägger man tillstånd i den ekonomiska zonen, vilket dock var en källa till kritik. Vissa ansåg att tillståndsmyndigheten inte också borde planera. Mot det anfördes att beslut i tillståndsärendena fattas av ministeriet.

I Östersjön fanns redan havsplanen för territorialhavet inom Mecklenburg-Vorpommern att utgå från. Planområdet, dvs. den tyska ekonomiska zonen i Östersjön är endast en smal tarm mellan

dansk och svensk zon i norr och tyskt territorium i söder. I öster är den dock bredare, söder om Bornholm och mot den polska sidan. Zonen i Nordsjön är däremot större och mer sammanhållen. Även här fanns delvis planering att förhålla sig till, i den del som vetter emot Niedersachsen. Schleswig-Holstein som har kust mot både Nord- och Östersjön, tog fram planer först senare.

Planerna togs fram av BSH

Arbetet inleddes med en informell process under 2005. För att ta fram underlaget till planerna samlades kompetens från alla berörda myndigheter. Verksamheter, tillståndet och intressena inventerades och beskrevs. Alla intresseorganisationer, såväl näringsliv som miljö, samlades också i en grupp.

Processen följde den som föreskrivs inom SEA-direktivet, där man ska inleda med en helhetsöversikt (scoping overview) av följderna för miljön. Denna togs fram i samarbete med den federala naturvårdsmyndigheten. Det var första gången som en sådan helhetlig översikt gjordes av havsmiljön. I arbetet ingick att samla kunskap från alla tillgängliga källor, såväl offentliga på olika nivåer, som privata. Resultatet blev två mycket omfattande beskrivningar av miljötillståndet i de delarna av Nord- och Östersjön som berör Tyskland.

Tilläggas bör att BSH även tog fram andra underlag. Man menar att det är väsentligt att även se på andra aspekter än dem som täcks av strategisk miljöbedömning – såväl sociala som ekonomiska frågor och aspekter måste beaktas.

Ministeriet satte upp målsättningarna (bindande) och principerna (riktlinjer) för den fysiska planeringen. Syftet med planeringen i den ekonomiska zonen är att fastställa samordnad reglering för de olika användningarna, såsom sjöfart, utvinning av naturresurser, rörledningar och kablar, forskning, energiproduktion, fiske och vattenbruk samt för skyddade områden. I det ingår att fastställa områden för vissa användningar och funktioner.

Principerna eller riktlinjerna omfattade att:

- säkra och stärka sjöfarten,
- stärka den ekonomiska utvecklingen,
- främja vindkraften till havs,
- långsiktigt hållbart nyttjande och

- undvika störning och förorening av den marina miljön.

Efter det förberedande arbetet beredde BSH planerna självständigt. Miljöbedömningen togs dock fram i samarbete med naturvårdsmyndigheten.

Utgångspunkten för planerna är sjöfartens behov, eftersom det är prioriterat enligt havsrätten. BSH använde sig bl.a. av AIS-data över alla fartygsrörelser för att identifiera alla områden korrekt. För sjöfarten reserverades ett antal korridorer som företrädesområden. Längs dessa korridorer sattes sedan av ytterligare områden i form av förbehållsområden, som säkerhetszoner. Syftet är att hålla undan alla andra, konkurrerande användningar, i synnerhet vindkraftsanläggningar, från farlederna. Det betonas att planen i sig inte är en trafikreglering; den sätter enbart av de områden som används av sjöfarten. Inga nya trafikleder pekas ut, utan befintliga återges. Däremot kan planen utgöra en grund för berörda stater att gemensamt begära förändringar hos IMO den internationella sjöfartsorganisationen.

För kablar och ledningar pekas också ut ingångspunkter ("grindhål") längs territorialgränsen. Försvaret måste numera ange syften med skydd i planeringen, såsom övnings- eller försvarsskäl. Det har också gett upp vissa områden i Nordsjön och anpassat sina anspråk, som ett resultat av planeringsprocessen.

Utöver sjöfartsleder och vindkraft med ledningar, läggs Natura 2000-områdena in i planen som en planeringsförutsättning. En mycket stor del, runt en tredjedel, av de tyska zonerna har satts av enligt EU:s livsmiljö- och fågeldirektiv. Det diskuterades vilken juridisk form som skulle väljas. En möjlighet var att endast visa dem upplysningsvis, eftersom det redan fanns några beviljade vindkraftstillstånd inom områdena. En annan möjlighet var att klassa dem som förbehållsområden, dvs. att användningen inte var slutligt avvägd. Andra åter ville att de skulle vara företrädesområden, för att visa på deras betydelse. Resultatet blev att Natura 2000-områdena bara lades in planen som upplysning. Skälet var att dessa områden redan innan planen trädde i kraft, hade fastställts i sektorsplaneringen, t.ex. genom naturskyddsområden på grundval av naturskyddslagstiftningen.

Remiss av planförslagen och beslut

Under 2008 hölls två stora remissmöten. Alla skriftliga synpunkter som lämnades till BSH gjordes tillgängliga på hemsidan. Efter en första omgång synpunkter, sändes ett nytt förslag på remiss i maj 2009 och två ytterligare remissmöten hölls i juli 2009.

Parallellt hölls bilaterala möten med berörda delstater, där frågor av gemensamt intresse diskuterades, bland annat kabeldragning från vindkraftsområde till kusten eller påverkan på sjöfartslederna till hamnarna längs kusten. Eftersom två delstater redan hade antagit havsplaner för territorialhavet, Niedersachsen i Nordsjön Mecklenburg-Vorpommern i Östersjön, måste planeringen för Tysklands ekonomiska zoner ta hänsyn till dem.

Även övriga Nord- och Östersjöstater konsulterades. Förslagen sändes till berörda ministerier och man bjöd in till möten hos det federala ministeriet, ett i Berlin för Östersjön och ett i Bonn för Nordsjön. Polen var den enda staten som kommenterade skriftligt, övriga som deltog i diskussionerna redovisade inga invändningar.

I det första förslaget gavs vindkraften endast utrymme i särskilda utpekade områden och föreslogs inte tillåtas i övrigt i zonen. Således användes s.k. lämpliga områden. Emellertid blev reaktionerna starka såväl från vindkraftsintressena som från delstaterna. Resultatet i Nordsjön blev företrädesområden för vindkraft, vilket alltså innebär att den även är tillåten i andra områden som inte har reserverats för någon annan användning. Dock är vindkraft utesluten i Natura 2000-områden.

Slutsatsen är att planerna inte styr utvecklingen i så hög grad som det var tänkt. Emellertid har vindkraften sedan 2002 så hög politisk prioritering, att ett annat utfall knappast hade varit möjligt. Ett problem är att många tillstånd som har givits inte kan förväntas att till slut leda till att kraftverk byggs. Det gör att stora områden, främst i Nordsjön, är låsta så länge tillstånden gäller.

Ministeriet beslutade planerna för Nordsjön och Östersjön år 2009. De är därmed juridiskt bindande för alla myndigheter. Planerna gäller tills vidare, men BSH kommer att se över dem, i takt med att kunskapen förbättras och nya behov tillkommer. Exempel på nya anspråk kan vara koldioxidlagring i havsbotten, inflygning till vindkraftsområden, trafik med flytande naturgas som ställer ökade djupkrav. Under 2011 kommer för vindkraftens del planen att ses över utifrån i vilken grad projekten genomförs.

I planerna, som är bindande för de olika sektorsmyndigheterna, finns reglering av:

- sjöfarten,
- utvinning av icke-levande resurser, t.ex. sand och grus,
- rörledningar och undervattenskablar,
- havsforskning, t.ex. reservationsområden,
- energiproduktion, särskilt vindenergi,
- fiske och havsbruk, samt
- marin miljö, skyddade områden.

Även andra användningar ska beaktas och markeras vid behov upplysningsvis i planen: militära syften (övningsområden), friluftsliv och turism, samt områden med dumpad ammunition och sedimentdeponier. Planerna ska också tillvarata resultaten av miljökonsekvensbeskrivningen.

Ett krav för att etablera vindkraft till havs, liksom andra verksamheter, är att de inte får skada allmänna intressen, såsom sjöfart, försvar, fiske, kulturarv, turism. Allmänt gäller kravet att undvika negativa miljökonsekvenser och beakta bästa tillgängliga teknik och metod. För fiske och flera andra allmänna intressen sätts inga särskilda områden av, utan deras intressen ska beaktas i alla tillståndsärenden.

Figur 9.1 Fysisk plan för den tyska ekonomiska zonen i Östersjön



Källa:

<http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/Dokumente_05_01_2010/Karte_Ostsee.pdf>.

9.5 Polen förbereder ny lagstiftning om fysisk planering av havet

Det polska planeringssystemet har stora likheter med det svenska, främst vad gäller kommunernas roll och ställning. Även vad gäller planeringsläget i havet har vi en hel del gemensamt. En väsentlig skillnad är dock planeringssystemet för kusten och havet, där den nationella sjöfarts- och havsmyndigheten ("Maritime Office") har en särställning.

I det allmänna fysiska planeringssystemet i Polen bedrivs planering nationellt, regionalt och lokalt. Den nationella planeringen är strategisk och ger riktlinjer. Regeringen antar planerna och informerar parlamentet. Endast staten själv är bunden av planerna, medan de ger vägledning till de regionala och lokala nivåerna. Planeringen styr regeringens och ministeriernas handlande och beslut, liksom alla berörda myndigheter. Den första nationella planen antogs 1999, men den täcker inte havsområdet. Arbetet pågår med en ny plan som ska omfatta havet.

Den regionala planeringen, som ska utgå från den nationella, tas fram för varje län (voivod) av organ som ungefär motsvarar de svenska landstingen (särskilt de regionala självstyrelseorganen). Planerna på denna nivå är sedan vägledande för den lokala. Liksom de nationella planerna, styr de dock offentliga investeringar som beslutas på denna nivå. I Polen finns även statliga länsmyndigheter som står för tillsyn och bevakar att nationell politik tillämpas, alltså ungefär samma dubbla struktur som i svenska län.

Den lokala nivån är således, liksom i Sverige, stark inom planeringssystemet. För hela det kommunala territoriet, som längs kusten inte går ut i havet, ska kommunerna ta fram vägledande planer eller strukturbilder.

För kustkommunerna gäller en särskild ordning, här har sjöfartsmyndigheten stort inflytande. Detaljplanerna för strandområden beslutas av myndigheten och ska sedan godkännas av kommunen. Annars förs frågan upp till ministeriet för avgörande.

Det finns en etablerad beslutsprocess för havet i väntan på helhetlig havsplanering. Sjöfartsmyndigheten har hand om preliminära miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. I praktiken kan enligt myndigheten tillståndsgivningsprocessen och kustplaneringen ses som en begränsad process för havsplanering. Enligt gällande lagstiftning skulle havsplaner kunna tas fram, men det har inte gjorts i full och heltäckande skala ännu.

När det gäller territorialhavet och det inre vattnet är kommunerna inblandande, medan planeringen för ekonomisk zon endast är en nationell fråga.

Havsplanering håller på att införas i Polen

Havsplanering är nytt också för Polen. Ett nytt system håller på att diskuteras med ministeriet och kommunerna. En simulerad planering har också gjorts för Gdanskbukten, där 50 olika intressenter var delaktiga. Pilotplanen i Gdanskbukten har fått stöd från alla berörda aktörer, även miljöorganisationer. Den är inte bindande än, men används redan i praktiken. Värdet av att ha en syntes av all tillgänglig kunskap är stort.

Avsikten är dock att införa översiktlig, strategisk planering av hela det polska havsområdet. Detaljerade planer ska sedan tas fram vid behov; ca 25 procent av havsområdet planeras vara täckt till 2030. Med tanke på bristande kunskap, får man börja med översiktlig planering och fylla i med mer detaljer allteftersom bättre data samlas in.

Arbetet pågår med att förändra lagstiftningen; havet ska ingå i ett generellt planeringssystem, i stället som nu i ett särskilt system. Ny lagstiftning håller på att utarbetas som bygger på nuvarande system. Havsplanerna ska ta hänsyn till nationella strategier och riktlinjer. Planerna är tänkta att utformas på en strategisk, övergripande nivå. Vid behov ska sedan planer tas fram mer i detalj för vissa områden. Systemet är alltså tänkt att skilja sig från det tyska, där planerna läggs på en nivå, men med tre slags områden som har olika innebörd och styrka. Önskan är även att helt bindande detaljplaner ska kunna tas fram, liksom i de kommunala planerna. Dessa ska då samordnas med kommunernas planering.

Lagstiftningen är tänkt att slå fast att det är ansvarig minister som beslutar om att inleda planarbetet och på vilka skalor som det ska bedrivas. Ministern ska fastställa planerna i ekonomisk zon, medan myndigheten beslutar om planen i territorialhavet, efter samråd med ministeriet och andra berörda myndigheter. Planen ska sedan tillämpas i tillståndsgivning och andra myndighetsbeslut.

Ett utkast till lagförslag är klart och bereds för närvarande med kommunerna. De flesta kommunerna motsätter sig att statliga myndigheter ska godkänna kommunala planer. Motståndet har

försenat processen. Dock får förslaget stöd från kustkommunerna, som redan har erfarenhet av samarbete med sjöfartsmyndigheten.

Avgifter för att utnyttja havet

I den föreslagna lagstiftningen ges havsområdena också ett värde, som ska motsvara markpriser på land. Om man vill använda sig av havet, t.ex. dra kablar, ska det vara förknippat med en kostnad. I territorialhavet ska arrende tas ut, medan staten i ekonomisk zon ska ta betalt för olika slags tillstånd att bedriva verksamhet. Licensavgifterna ska samlat uppgå till en procent av investeringskostnaden och tas ut i flera olika skeden; för tillstånd, vid bygglov, vid ingångsättning och efter att verksamheten bedrivits en viss tid. Försiktighetsprincipen enligt polsk syn kräver att de ekonomiska förutsättningarna till havs och på land skiljer sig så lite åt som möjligt. Om det inte är förknippat med någon kostnad att få utnyttja havet, motsvarande den att få ta mark i anspråk, kommer de ekonomiska besluten inte att bli optimala samhällsekonomiskt.

Myndigheten kommer också att få rätt att förverka medel om företag bryter emot villkor i tillstånden eller angivna tidsplaner. Tillstånden ska vara tidsbegränsade och det ska krävas att områdena återställs när verksamheten upphör. Tillstånd kommer inte att kunna överlätas, dock kan man inte undvika att tillstånd t.ex. följer med vid företagsköp.

Polen anser att tillstånds- och avgiftssystemen är tillåtna enligt havsrätten. Det omfattar dock inte rörledningar. Systemet har presenterats för EU och IMO, utan att det har ställts några invändningar.

9.6 I Finland planerar landskapsförbunden territorialhavet

Territorialvattnen ingår redan i princip i det finska plansystemet. Liksom i Sverige har kommunerna ansvaret att planera ut till territorialhavsgränsen, men i Finland finns ett heltäckande regionplansystem med statlig styrning och överprövning. Den gällande markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft år 2000. För ekonomiska zonen gäller särskilda regler, lagen om Finlands

ekonomiska zon (26.11.2004/1058), som innebär att regeringen ensam beslutar om eventuell planering.

Miljöministeriets uppgift inom plansystemet är att ansvara för att allmänt utveckla och styra den fysiska planeringen och byggnadsväsendet. Ministeriet ska också främja, styra och övervaka planeringen på landskapsnivån (se nedan) samt också fastställa landskapsplanerna (regionplaner). Vidare bereder ministeriet de ”riksomfattande målen för områdesanvändningen” i samarbete med övriga berörda ministerier.

I det finska plansystemet beslutar regeringen riktlinjer för planeringen. Det görs i ett strategidokument som anger vilka riksintressen som ska beaktas i den fysiska planeringen, s.k. riksomfattande mål för områdesanvändningen. Första gången ett sådant riksintressedokument togs fram var i början av 2000-talet. Det har sedermera setts över och delvis ändrats en gång (2009). Målen kommer att omprövas vid behov. I riktlinjerna finns inga kartor, utan endast strategi och målsättningar i löpande text.

Dokumentet är således tvärsektoriellt och innebär en övergripande avvägning mellan olika intressen. Regeringen slår fast vilka frågor inom områdesanvändningen som är av riksintresse. Målen gäller region- och samhällsstrukturen, livsmiljöns kvalitet, trafiksystemet, energiförsörjning, natur- och kulturarv samt nyttjande av naturresurser. Riktlinjerna avgränsas till frågor som gäller planering, byggande och användning av områden, exempelvis innehåller det inte trafikpolitiska mål, men väl mål för trafikinfrastrukturen. De riksomfattande målen ska beaktas och främjas vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Regeringen redogör också för riksdagen om målen.

Målen ska också främja att internationella åtaganden verkställs i Finland. Slutligen ska riksintressedokumentet skapa förutsättningar för riksomfattande projekt vad gäller områdesanvändningen.

De statliga myndigheterna ska inte bara beakta målen i sina beslut; de ska aktivt främja möjligheterna att uppnå dem. Myndigheterna ska också bedöma vilka konsekvenser som åtgärder har för regionstrukturen och områdesanvändningen. Rättsverkan av en landskapsplan gäller förverkligandet enligt markanvändnings- och bygglagen ända till bygglov. I övrigt tillämpas sektorslagstiftning, beroende på ärendet i fråga.

Exempel på riksomfattande mål i havsområden är att beakta försvarets och gränsbevakningens behov, vattenleder, vindkraft,

ledningarna som behövs för transporten av naturgas och olja från Ryssland. Att bevara Skärgårdshavet är också ett allmänt mål.

Regional planering är obligatorisk

Utifrån de nationella riktlinjerna tas sedan regionala planer fram. Finland har 19 s.k. landskapsförbund, vilka är kommunalförbund dit alla kommuner måste höra. De har ansvar för regional utveckling, planering och EU:s strukturstöd. Förbunden tar fram en regional plan som i kustlandskapen även kan omfatta havet. Planerna ska ange såväl regionala som statliga intressen. Möjligheten finns också att ta fram tematiska planer, t.ex. för vindkraft.

Planeringen på landskapsnivå ska beakta de riksomfattande målen, så att möjligheterna att uppnå dem främjas. Landskapsplanerna ska konkretisera de nationella målsättningarna och sammanjämka dem med landskapets och lokala mål. Den är en övergripande plan för hur områdena ska användas. Här läggs principerna fast för markanvändningen och samhällsstrukturen. Områden som är viktiga för regional utveckling anges också. Landskapsplanerna ger riktlinjer för kommunernas planering och för andra åtgärder som rör områdesanvändningen. Planerna innehåller såväl plankarta som planbestämmelser och ska konkretisera landskapets utvecklingsstrategi.

Statliga myndigheter ska beakta landskapsplanerna i sina åtgärder och beslut. Myndigheterna ska också aktivt arbeta för att förverkliga planerna och se till att deras åtgärder inte ställer hinder i vägen.

Landskapsplanering anses i Finland nödvändig av flera skäl. Grundläggande är att den behövs för frågor om områdesanvändning som påverkar flera kommuner. Att behandla sådana frågor enbart inom ramen för kommunal planläggning anses inte ändamålsenligt eller ens möjligt. I landskapsplanerna ska inte frågor behandlas som enbart rör planeringen i en kommun. Många planfrågor måste avgöras samtidigt för flera kommuner, t.ex. stadsregionernas struktur och huvudvägnätet. Konsekvenserna av beslut om områdesanvändningen kan sträcka sig över flera kommuner, såsom att bygga stora detaljhandelsenheter.

I planeringslagstiftningen finns bestämmelser om hur samråd ska gå till och delaktighet säkras. Begreppet ”växelverkan” används

för att beskriva samrådsprocessen, eller dialogen, mellan olika nivåer och aktörer.

Landskapsförbundets fullmäktige antar planen och den sänds sedan till Miljöministeriet för att fastställas. Den träder således inte i kraft förrän den har godkänts på nationell nivå. Det är miljöministern som beslutar om att fastställa planen, förutsatt att ministerierna är ense. I annat fall fastställs planen av regeringen som helhet (i Finland kallat statsrådet). Landskapet Åland har en egen markanvändningslagstiftning, med en annan ordning för fastställelse. Beslutsordningen för fastlandsdelen av Finland balanserar således, å ena sidan, kommunernas intresse att få planera sitt territorium och, å den andra, regeringens intresse att ha kontroll över inriktningen.

Exempel på regionala planer som omfattar planering i havet, i huvudsak nära kusten, är landskapsplanerna för Österbotten och Nyland. En sådan plan bör enligt ansvarigt ministerium kunna tas fram på fyra till fem år.

Kommunerna ska sedan planera inom ramen för landskapsplanen, som alltså är bindande för dem. I den kommunala planeringen får man inte avvika från den helhetslösning som har anvisats i landskapsplanen. De ska också beakta de riksomfattande målen i sin planering.

Två slags planer tas fram. Generalplanen, som motsvarar översiktsplanen i Sverige, täcker markanvändningen i en kommun, eller en del av en kommun. Detaljplaner tas som i Sverige fram för mindre områden. Havsplaneringen är inte så väl utvecklad ännu på denna nivå, men några kommuner har diskuterat behoven av att planera även havet, exempelvis Helsingfors stad.

9.7 Nederländernas nordsjöplan¹

Av Nordsjön förvaltar Nederländerna ungefär en tiondel, vilket motsvarar en och en halv gång dess landyta. Kommunernas och provinsernas ansvarsområde och fysiska planering sträcker sig en kilometer ut till havs, utom i Waddenzee, där gränsen går tre kilometer ut. Därutöver är beslut och förvaltning rörande Nordsjön ett direkt ansvar för den nationella regeringen.

¹ <www.verkeerenwaterstaat.nl>, *Policy Document on the North Sea 2009–2015*, Nederländska transportministeriet, 2009, *National Water Plan 2009–2015*, Nederländska transportministeriet, 2009.

Den nederländska statens nordsjöplan (*North Sea Policy*), som antogs år 2009 och gäller till 2015, gäller både för den ekonomiska zonen och territorialhavet utanför det kommunala området. Den fastställer ramarna för fördelningen av utrymme mellan användare och i förhållande till det marina ekosystemet och ”upplevelse-relaterade värden”. Planen är särskilt inriktad på att bevara och förstärka den marina miljöns kvalitet och ger ett samlat ramverk för de avvägningar som ska göras under planeringsperioden 2009–2015 i den nationella vattenplaneringen. Nordsjöplanen ingår i den nationella fysiska strategin och utvecklas i detalj i en integrerad förvaltningsplan för Nordsjön till 2015.

Ministeriet för transport, offentliga investeringar och vattenförvaltning samordnar den integrerade planeringen och förvaltningen av Nordsjön. Ett ministeriegemensamt samrådsorgan för förvaltningen av Nordsjön bistår ministeriet med att ta fram, genomföra och utvärdera planeringen.

Lägesanalys och strategi

Planeringen utgår från en beskrivning av anspråken på att nyttja Nordsjön, liksom nya samhällsfrågor och utvecklingen inom berörda politikområden. Analysen ligger till grund för en omprövning av Nederländernas nordsjöpolitik i planen. En kartbild har tagits fram över hur utrymmet nyttjas för närvarande. För varje berörd sektor och fråga beskrivs också nuläget, tänkbar utveckling och gällande sektorspolitik: energi, sjöfart, fiske, försvar, turism och friluftsliv, kablar och rörledningar, påverkan av rumslig utveckling på land samt det marina ekosystemet.

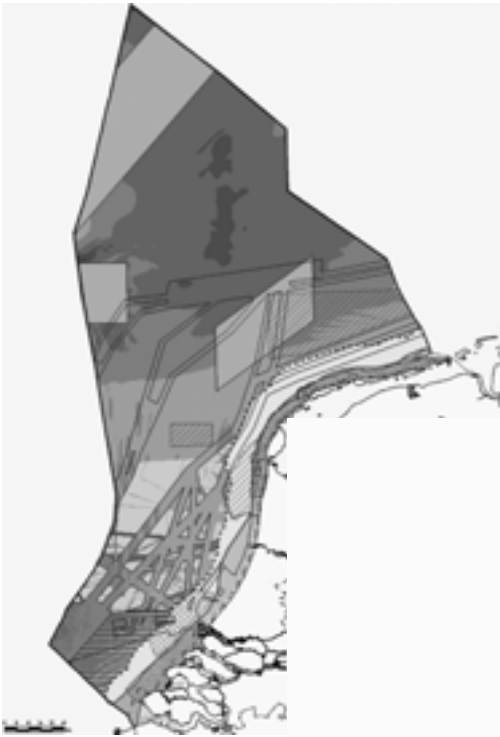
Med utgångspunkt i analysen sätter regeringen upp tre centrala målsättningar, utifrån vilka krav som samhällsutvecklingen ställer. Det övergripande målet är hållbar (ekonomisk) utveckling i balans med det marina ekosystemet. Prioritet ges till att sätta av områden för sandtäkt till kust- och översvämningsskyddet och till att skapa utrymme för förnybar energi i stor skala.

De övergripande målen omsätts sedan till en samlad strategi. Politiska målsättningar och prioriteringar sätts upp som konkretiserar målen. Hållbarhetsmålet preciseras i ekosystemtermer, med balans mellan nyttjande och olika allmänna intressen, skydd av marin biologisk mångfald och ett nätverk av skyddade områden samt att tillämpa ekosystemansatsen och försiktighets-

principen. Upplevelsevärdena för friluftslivet och turismen framhålls. Kulturminnen på havsbotten ska bevaras. Hållbart fiske och vattenbruk ska leda till sunda fiskbestånd och kunna ge en ekonomisk bas för delar av kusten. Naturligt bottenliv ska återskapas.

Sjöfartens samhällsekonomiska betydelse framhålls, vilket innebär behov att utveckla hamnarna. Mindre olje- och gasfält ska avvecklas om möjligt och efter 2020 planerar man att använda större tidigare gasfält för koldioxidlagring. El- och telekablar, liksom rörledningar ska dras samlat när det är möjligt. En skyldighet att ta upp gamla ledningar införs. I kustområdet prioriteras att utrymmet för friluftsliv och fiske inte ska begränsas av bebyggelse. Regeringen prioriterar att olje- och gastillgångarna utnyttjas till fullo, koldioxidlagring, säker sjöfart, sandtäkt och försvarets behov.

Figur 9.2 Nederländernas Nordsjöplan



Källa: *Integrated Management Plan for the North Sea 2015*, s. 12, Rijkswaterstaat Noordzee.

Kartbild och beslutsramar

Strategin och prioriteringarna omsätts i en översiktlig plankarta (*"Framework vision map"*) som visar alla verksamheter av betydelse, skyddet av ekosystemet och Natura 2000-områden. Kartan åtföljs av beslutsramar för befintliga och nya verksamheter i havet.

I områden som har vikts för verksamheter av nationell betydelse, får andra verksamheter inte hindra. När prioriterade verksamheter samlas i samma område, är målet att underlätta gemensamt nyttjande, så länge den första aktören inte hindras eller skadas orimligt. Dessutom anges hur de prioriterade aktiviteterna ska samordnas och förhålla sig till varandra, i form av en tabell med villkor för de olika aktiviteterna.

Användningar som kan samsas inom ett område framhålls, såväl befintliga som tänkbara i framtiden.

I dagsläget är exempelvis sandtäkt tillåtet i försvarsområden, annat än när övning pågår. När sand tas som byggnadsmaterial, används de övre lager som är oanvändbara till fyllnadsmaterial för den pågående, omfattande utbyggnaden av i Rotterdams hamn. Ett annat exempel är säkerhetszonen på 500 meter runt en stor fyr där ingen sjöfart tillåts, men där flottan i stället kan ha verksamhet. I ett av Natura 2000-områdena, Voordelta, tillåts organiserat friluftsliv och vissa former av fiske, med restriktioner.

I framtiden tänker man sig att alger som växer på konstruktioner i havet såsom vindkraftverk kan skördas och användas som biobränsle, till produktion av biogas, samt till läkemedel och kosmetika. Andra slags kraftgeneratorer kan fästas på vindkraftanläggningar, som tar vara på vågkraft eller strömmar. Fiskodlingar kan också dra nytta av fasta anläggningar i havet. Om odlingen dessutom kombineras med andra former av vattenbruk som odling av sjögräs, alger och musslor, kan hela system bli näringsneutralt. Det finns redan exempel på en planerad gruvplattform, där vattenbruk ska bedrivas. Förhoppningar finns också att den biologiska mångfalden ska öka, när arter som inte kan överleva på sandbottenarna kan finna livsmiljöer på och kring vindkraftverk.

9.8 Havsplanering håller på att införas i Storbritannien²

År 2009 beslutades ny lagstiftning om havet och tillträde till kusten som inför havsplanering i Förenade kungariket (UK). För Englands del har en ny havsmyndighet inrättats som har hand om såväl planering som fiske, liksom en stor del av all tillståndsgivning som rör havet, Marine Management Organisation (MMO). I Skottland finns en motsvarande myndighet, Marine Scotland. Regeringen i London utformar havspolitik, men havsplanerna ska tas fram regionalt, i de olika länder som ingår i Förenade kungariket; England, Skottland, Wales och Nordirland. För Nordsjöns del gäller alltså att planeringen är uppdelad mellan England och Skottland.

Nytt system för havsplanering

Regeringen i UK håller på att utveckla ett system för havsplanering i enlighet med *Marine and Coastal Access Act 2009*. Avsikten är att bidra till en effektiv förvaltning av marina verksamheter och mer hållbart nyttjande av marina resurser. Ramarna ska skapas för konsekvent och kunskapsbaserat beslutsfattande, som ska ge säkerhet om statens avsikter och målsättningar.

Havsplaneringssystemet har två nivåer; en havsstrategi, eller ett havspolitikprogram (*Marine Policy Statement*) tas fram för hela UK, medan havsplanerna tas fram för de fyra länderna var för sig. För Englands del finns också en regional indelning, något som även planeras i Skottland. Havsplaneringen ska omfatta dels territorialhavet från högvattenmärket vid kusten, dels den ekonomiska zonen – så snart Förenade kungariket har beslutat om en sådan. Hittills finns bara en fiskezon och s.k. zon för förnyelsebar energi.

Lagstiftningen kräver att de planeringsansvariga myndigheterna ska meddela varandra när de börjar planera längs gränserna mellan de fyra länderna, liksom att de ska göra allt som är rimligt för att planerna ska stämma överens med varandra.

Strategin formulerades under 2009 och 2010 i flera steg. Först togs ett diskussionsunderlag fram som sändes ut på ”för-remiss”.

² Bygger på lagstiftningen samt information på hemsidorna <www.marinemanagement.gov.uk/marineplanning> och <www.defra.gov.uk/environment/marine/legislation/planning>.

Nästa steg var att ett förslag till själva strategin utarbetades på grundval av svaren, som sedan remisshanterades formellt under sommaren 2010. Strategin anger målsättningar för havsplaneringen och ger riktlinjer för tillståndsgivning och andra beslut. Beslut om strategin väntas i början av 2011. Nästa steg är att havsplaner ska tas fram som tolkar och tillämpar den övergripande strategin inom de olika havsplaneområdena.

Havspolitikerna och havsplanerna ska vägleda och styra beslut om havet. Havsplanerna ska vara en informationskälla som intressenter kan använda när de överväger var och hur olika verksamheter kan bedrivas. De ska också styra tillståndsgivning och beslut som fattas av myndigheterna. Avsikten är att uppnå konsekvens så att aktörer och myndigheter inom ett område styrs av samma plan. Alla intressenter ska få nytta av planeringssystemet, som ska medföra minskad regelbörda och ett samlat tillståndssystem.

Planeringsområden och kriterier i England

För Englands del har även planeringsområden tagits fram. I större delen av det engelska havsområdet, har territorialhavet och den ekonomiska zonen delats in i skilda planområden.

Figur 9.3 Havsplaneområden i England



Källa: <<http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/marine-plan/marine-plan-consultdoc.pdf>>, s. 22.

Vid indelningen av det engelska havsområdet i tolv planeringsområden beaktades en rad faktorer: tidigare utredda och kartlagda ekosystemregioner, administrativ indelning, vattendistrikt enligt EU:s vattendirektiv, internationella indelningar såsom ICES (Internationella havsforskningsrådet) och Ospar (se kapitel 8) samt önskan att integrera planering av land och hav, liksom att få områden som var praktiskt hanterbara. Eftersom indelningen av Förenade kungariket i England plus tre självstyrande länder styr var besluten om havsplanering fattas, är den indelningen överordnad.

En ny myndighet i England

För första gången samlas en stor del av beslutsansvaret för och genomförandet av havspolitik inom en myndighet (MMO). Myndigheten omfattar den tidigare fiskerimyndigheten, tillsammans med en rad uppgifter som tidigare låg på de departement som ansvarar för energi och klimatförändringar respektive transportområdet. På så vis samlas en stor del av tillståndsgivningen för havet inom en myndighet. Till det kommer havsplanering som är en helt ny uppgift.

Myndighetens uppgifter är således tvärssektoriella och omfattar såväl planering, reglering som beslut om tillstånd till olika aktiviteter i havet. Här ingår att förutom det nya havsplaneringssystemet, också genomföra en ny licensordning för havet, som ska effektivisera beslutfattandet. Fiskeriförvaltningen finns som sagt inom myndigheten, men också att inrätta och förvalta marina skyddsområden. Tillsammans med andra myndigheter har man ansvar vid olyckor till havs. Slutligen ska också ett kunskapscentrum skapas för marin information som ska stödja myndighetens beslutsfattande.

Skottland har också samlat alla havsfrågor³

Under namnet "Marine Scotland" har all havsförvaltning samlats inom det skotska regeringskansliet. Här ingår forskning, övervakning och förvaltning. Tidigare särskilda myndigheter har därmed integrerats i departementet; havsdirektoratet, fiskeriforskningen och fiskerikontrollen. Marine Scotland är uppdelat i sex områden, varav havsplanering och havspolitik är ett.

År 2010 antogs en särskild havslagstiftning för landet, *Marine (Scotland) Act*, med samma syften som lagstiftningen för hela UK. Den inför även en skyldighet att skydda och förbättra havsmiljön och omfattar åtgärder för att främja investeringar och tillväxt inom områden om förnybara energikällor till havs. Åtgärderna omfattar havsplanering, ett samlat tillståndssystem, havsmiljöskydd, salskydd samt nya tillsyns- och kontrollbefogenheter.

Havsplaneringen innebär i Skottland att en strategisk planering ska tas fram, en nationell havsplan, för hela den skotska zonen som den skotska regeringen beslutar. Den ska sedan brytas ned i

³ <www.scotland.gov.uk/About/Directorates/Wealthier-and-Fairer/marine-scotland>.

regionala planer inom "havsregioner" (*Scottish Marine Regions*) med hjälp av s.k. partnerskap för havsplanering (*Marine Planning Partnerships*). Syftet med dessa är att få en hög grad av delaktighet.

Den nationella havsplanen är en strategi för hållbar utveckling av haven. Det innebär att ekonomiska, sociala and ekosystemrelaterade mål ska sättas. Planen ska även ange hur man ska mildra och anpassa sig till klimatförändringarna. Därutöver ska skyddade områden sättas av.

Ett system med regional havsplanering ska också utvecklas. Regeringen ska dela in landet i havsregioner och den har också befogenhet att delegera planeringen inom dessa områden. Ansvaret kan lämnas över till dels en person som regeringen utser, dels en myndighet eller någon som utses av en myndighet inom regionen.

10 Följder av utredningens förslag

Utredningens bedömning av vilka följder förslagen kommer att få omfattar miljön, samhällsekonomin, den kommunala nivån, företag och enskilda samt statsfinanserna. En samhällsekonomisk analys redovisas utifrån en värdering som har gjorts för EU-kommissionen.

Statsfinansiellt ser vi såväl kostnader som besparingar. Det kommer att behövas nya resurser för havsplanering inom Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna samt eventuellt regeringskansliet. Tillräckliga medel för havsplanering anvisas varaktigt i årets budgetproposition (2010/11:1). De statliga myndigheterna i övrigt förväntas i huvudsak klara av tillkommande verksamheter inom befintliga ramar. Möjligen kan tillskott behövas inom ramen för respektive utgiftsområde.

Planeringsunderlag och kunskapsuppbyggnad ligger utanför utredningens uppdrag, men är väsentliga att beakta i den fortsatta beredningen.

Den kommunala nivån förväntas i sin planering kunna dra fördel av att staten höjer sin ambitionsnivå inom den fysiska planeringen av havet. Likaså ser utredningen fördelar för företagen, civilsamhället och enskilda som ges ökad förutsägbarhet och bättre inflytande.

Utredningen pekar på en rad besparingar och kostnadsminskningar till följd av att tillståndsärendena och havsförvaltningen i övrigt rationaliseras.

Uppenbart är slutligen att havsplaneringen kan förväntas ge gynnsamma följder för miljön.

10.1 Samhällsekonomisk analys

Att införa fysisk planering för Sveriges havsområden kan förväntas ge betydande samhällsekonomiska vinster. Bättre samordnade beslut och åtgärder bör innebära att havsförvaltningen blir mer verkningsfull, vilket skulle ge både miljömässiga och ekonomiska vinster.

Att få helhetssyn i hur haven hanteras och förvaltas, kan ge stora fördelar. Havspaneringen utgör ett verktyg för och ett led i en samordnad havsförvaltning. Planen kommer att uttrycka såväl generella som geografiskt anknutna riktlinjer för tillståndsgivning och åtgärder, som i första hand riktar sig till sektorsmyndigheter, miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner. Dessa två grundläggande uppgifter innebär att havspaneringen kan vara till nytta även på andra sätt, genom att dels utgöra underlag för Sveriges medverkan i såväl överstatligt som mellanstatligt samarbete, dels ge möjligheter till en rationell och mer kostnadseffektiv tillståndsprövning och betydligt ökad förutsägbarhet för enskilda företag och verksamhetsutövare. Både planeringsprocessen och den slutligt antagna havspanen kan vara ett verktyg för kommunikation och information gentemot både aktörer och en bredare allmänhet.

En studie som Europeiska kommissionen har beställt kom fram till att havspanering kan ge fyra slags positiva följder: För det första kan samordningen förbättras och beslutsprocessen förenklas. Man kan vidare uppnå bättre rättssäkerhet för alla intressenter i havsområdet. Samarbetet över gränserna kan stärkas. Slutligen kan bättre samstämmighet uppnås med andra planeringssystem.¹

Den samhällsekonomiska bedömningen i studien visar på tre tydliga och entydiga ekonomiska fördelar:

- Samordningsvinster för myndigheter kan förväntas tack vare förbättrat och integrerat beslutsfattande.
- God havspanering ger lägre kostnader för företag inom havsanknutna verksamheter.
- Samhället drar fördel av förbättrad förutsägbarhet genom ett bättre investeringsklimat.

Utredningen kan till det lägga att myndigheternas kostnader minskar för tillståndsgivningen. Det kan leda till såväl minskade kostnader i statsbudgeten, som lägre avgifter för företagen.

¹ Policy Research Corporation 2010.

Konsulterna kvantifierade de positiva effekterna. Med utgångspunkt i framtidsscenarioer om havsnärings utveckling och offentliga åtgärder, uppskattades vinsterna på europeisk nivå till mellan 230 miljoner och 1,9 miljarder euro år 2020 samt till mellan 665 miljoner och 3,4 miljarder euro år 2030. Större delen av vinsten, mellan 170 miljoner och 1,3 miljarder euro år 2020 samt mellan 400 miljoner och 1,8 miljarder år 2030, härrör från att framtida konflikter mellan olika anspråk undviks. Betydande vinster uppskattas ändå kunna uppnås genom ett bättre investeringsklimat, mellan 60 och över 600 miljoner euro år 2020 samt mellan 155 miljoner och 1,6 miljarder euro år 2030. Konsulterna påpekar att siffrorna är mycket osäkra eftersom de bygger på en rad antaganden, men att de ändå är att betrakta som lågt tilltagna då en rad positiva effekter inte har kunnat tas med i beräkningen, särskilt på regional och lokal nivå.

Som jämförelse uppskattas havsnärings mervärde inom EU till 104 miljarder euro år 2010. Av det står olje- och gasutvinning för nästan 90 procent. Den största delen av tillväxten förväntas dock komma från vattenbruk och vindenergi.

Siffrorna som redovisas har inte fördelats mellan medlemsstaterna. Av de 27 har 22 stater kust. Det finns dock ingen anledning att tro att situationen i Sverige skulle avvika från övriga kuststater. Det faktum att Sverige har EU:s längsta kuststräcka talar för att andelen av de samhällsekonomiska fördelarna är betydande. Man kan därför räkna med signifikanta samhällsekonomiska vinster på sikt när havsplaneringen har genomförts fullt ut.

10.2 Statsfinansiella kostnader och besparingar

För den nya myndigheten, liksom för länsstyrelserna kommer förslagen att leda till ökade kostnader, eftersom vi talar om nya uppgifter som inte utförs i dag. Även för en del andra statliga myndigheter kan nya kostnader uppstå. Även om man kan räkna med betydande samhällsekonomiska vinster på sikt, måste kostnaderna finansieras.

Samtidigt håller, oberoende av utredningens förslag, EU:s marina direktiv på att genomföras i Sverige. Utredningen har funnit nära samband emellan de marina strategierna och havsplaneringsprocessen; i praktiken kommer det att vara fråga om ett integrerat

planerings- och förvaltningssystem för havet. En betydande del av kostnaderna för havsplaneringen är därmed redan ett resultat av EU-beslutet.

I flera avseenden har vidare de statliga myndigheterna uppgifter, inte minst genom plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken, som kan tillgodogöras inom havsplaneringen. Dessa kräver således inte någon ny finansiering. När det gäller avgiftsfinansierade planeringsunderlag (såsom djupdata), krävs dock finansiering även för befintliga uppgifter.

I årets budgetproposition har regeringen anvisat finansiering för havsplanering inom ramen för anslag 1:12 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* i utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* (prop. 2010/11:1, uo 20, s. 63). För år 2011 föreslås riksdagen anvisa 578,7 miljoner kronor. Under de kommande tre åren beräknas anslaget till 787,6 miljoner för år 2012 och till 547,6 miljoner kronor vardera för åren 2013 och 2014. Anslaget används för insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet. Från och med den 1 juli 2011 föreslås anslaget användas för insatser för havs- och vattenmiljöer, bland annat för att främja en ändamålsenlig vattenförvaltning samt frågor som rör havsplanering.

Behovet av nya resurser för havsplanering inom Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten kommer att behöva tillskott av medel för att bygga och behålla rätt kompetens som huvudansvarig för planeringen och som samordnare, vägledare och beställare. Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64) föreslog i betänkandet *En myndighet för havs- och vattenmiljö* (SOU 2010:8), att medel för 10 årsarbeten skulle göras tillgängliga inom havsmiljöanslaget under 2011 och för 15 årsarbeten under 2012 avseende havsplanering.

Varaktigt bör havsplaneringsverksamheten finansieras över den nya myndighetens förvaltningsanslag. Vi föreslår att medel tillförs anslaget som ska täcka totalt 24 årsarbeten, vilket motsvarar uppskattningsvis knappt 17 miljoner kronor årligen. Till det kommer kostnader för att planeringsanpassa underlaget och bearbeta det (IT-system och program samt databearbetning) samt för andra kringkostnader inte minst för samråd och delaktighetsprocessen (möten, konferenser, publikationer, utskick) m.m. Sammanlagt

föreslår därför utredningen att 18,5 miljoner kronor varaktigt förs över från anslaget 1:12 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* från den 1 juli 2011 till myndighetens förvaltningsanslag. Första året, då det således blir fråga om halva det beloppet, räknar utredningen med att verksamheten ska börja byggas upp inför att havsplaneringslagstiftningen införs år 2012.

Under en övergångsperiod bör, för kostnader att bygga upp kompetens och system, ytterligare medel tillfälligt tillföras på en anslagspost inom anslaget 1:12, med 3 miljoner kronor på årsbasis från den 1 juli 2011 och till år 2013, totalt således 7,5 miljoner kronor.

Vi vill framhålla att det rör sig om en försiktig bedömning, i synnerhet under uppbyggnadsskedet. I dag finns den praktiska fysiska planeringskompetensen i stort sett endast hos länsstyrelsen och på kommunnivå, inklusive regionplaneringen i Göteborg och Stockholm samt hos konsultföretag inom fysisk planering. Ett betydande undantag är infrastrukturplaneringen som nu samlats hos Trafikverket. Det kommer att ta tid och resurser att samla kompetens till den nya myndigheten, som får konsekvenser inte bara för finansieringen som sådan utan också för kunskaps- och kompetensuppbyggnaden på alla planeringsnivåer. En jämförelse kan göras med uppbyggnaden av vattenförvaltningen.

Havsplanering innebär således helt nya arbetsuppgifter, i förhållande till vad de ingående verksamheterna i Havs- och vattenmyndigheten tidigare har haft ansvar för. Utredningen föreslår bland annat därför också att kustlänsstyrelserna ska bistå Havs- och vattenmyndigheten i planeringsarbetet inom respektive havsområde.

Utredningen bedömer att de kompetenser som kommer att behövas inom planeringsverksamheten är:

Naturvetenskaplig och miljökompetens (marinbiologi, biogeovetenskap m.m.) motsvarande minst fem årsarbetskrafter. Sannolikt kommer det delvis att finnas sådan kompetens inom de delar av Fiskeriverket och Naturvårdsverket som övergår till den nya myndigheten.

Juridisk kompetens (minst fem årsarbetskrafter, åa): EU-rätt, havsrätt, folkrätt, internationella avtal.

Planeringskompetens (minst 7 åa): samhällsplanerare, kulturgeografer, fysiska planerare eller planarkitekter, planerare med

särskild erfarenhet av GIS (geografiska informationssystem). Behövlig erfarenhet är bland annat syntetisering, arbete i flera nivåer eller skalor, delaktighetsprocesser, tvärspektoriellt arbetssätt.

Sambällsekonomisk kompetens (minst 3 år): ekonomiska beslutsunderlag, statistik, konsekvensanalyser, kostnadsnyttoanalyser.

Stödkompetens (4 år): administration, kommunikation och information samt IT. Processen kommer att innebära omfattande administration, såsom samarbete andra myndigheter, samrådsaktiviteter (gemensamma arbetsgrupper, externa möten, konferenser och seminarier, skriftliga samråd) och informations- och datahantering, som inte kärnkompetenserna kan förväntas ha kunskaper för och sköta optimalt. Detta resursbehov kommer utöver det som uppskattas för sakfrågorna. Vidare ställer samråd och andra utåtriktade aktiviteter krav på goda kanaler med alla berörda; hemsida, publikationer samt andra kommunikations- och informationsaktiviteter. Omfattande IT-stöd kommer att krävas i alla steg. Här finns vissa samordningsvinster med tillämpningen av EU:s marina direktiv.

Således kommer det att krävas att en rad helt nya kunskapsområden tillförs, jämfört med vad som i dag finns vid de statliga verksamheter som i dag rör havet. Resursbehovet för planeringen tillkommer utöver de verksamheter som kommer att ingå i Havs- och vattenmyndigheten när den bildas.

Väsentliga fördelar kan vinnas genom att de olika kompetenserna förs samman och berikar varandra. Erfarenhets- och kunskapsutbyte, tvärvetenskapligt och tvärspektoriellt, är grundläggande för en god planprocess. Betydande insatser för kompetensutveckling kommer säkerligen att behövas inledningsvis, även hos befintlig personal inom myndigheten.

Särskilt resurskrävande uppgifter är samarbete, samråd och förankring med:

- 80 kustkommuner: samordning med kommunernas översiktsplan och säkerställa kommunernas inflytande över havsplanen,
- 14 kustlänsstyrelser, med anledning av länsstyrelsens uppgifter inom bland annat PBL att samordna statens intressen och tillhandahålla underlag om 3 och 4 kap miljöbalken,
- fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter (fyra av ovanstående plus ytterligare en), för samordning med arbetet med vattenförvaltningens åtgärdsprogram och underlag,

- centrala ämbetsverk med särskilda ansvar och uppgifter som rör havsfrågor; nio riksintressemyndigheter plus ytterligare minst åtta berörda myndigheter, samt
- nio grannländer med vilka Sverige delar havsområden.

Länsstyrelserna får också nya uppgifter genom havsplaneringen

Bland länsstyrelserna berörs främst de 14 länsstyrelserna i län med havsterritorium. Det gäller 13 länsstyrelser längs kusten från Norrbottens till Västra Götalands län samt Länsstyrelsen på Gotland. Fyra av dessa länsstyrelser är också vattenmyndigheter. I mindre grad kan Länsstyrelsen i Västmanlands län, som är den femte vattenmyndigheten, också påverkas. De 14 kustlänsstyrelserna kommer att behöva resurstillskott dels för att bistå Havs- och vattenmyndigheten regionalt i planeringsarbetet, dels för att följa upp och tillse kommunernas tillämpning och ge dem planeringsunderlag. Befintliga och delvis närbesläktade uppgifter enligt plan- och bygglagen (2010:900), såsom att förse kommunerna med planeringsunderlag för hela territoriet, och enligt miljöbalken ska inte finansieras i detta sammanhang.

Medel för länsstyrelsernas tillkommande uppgifter i planeringsprocessen bör enligt utredningens uppfattning varaktigt finansieras från anslaget 1:12 (inom utgiftsområde 20).

Det är svårt att fullständigt bedöma omfattningen av arbetet och också att avgöra gränsdragningen mellan Havs- och vattenmyndighetens arbetsinsats i förhållande till de samordnande länsstyrelsernas och kustlänsstyrelsernas i övrigt. Inom detta område finns inte någon erfarenhet att falla tillbaka på. Utredningen bedömer att behovet av resurstillskott är en årsarbetskraft per kustlänsstyrelse och att de länsstyrelser som blir samordnande behöver tillföras resurser för ytterligare var sin årsarbetskraft, sammanlagt således 17 årsarbetskrafter, uppskattningsvis 12 miljoner kronor årligen.

Utredningen bedömer att kostnader tillkommer för datainsamling och -bearbetning samt IT-system m.m. för planeringsprocessen som motsvarar uppskattningsvis 2 miljoner kronor, totalt således 14 miljoner kronor per år i varaktig finansiering från den 1 juli 2011. Liksom för Havs- och vattenmyndigheten blir det fråga om halva beloppet första året, för att förbereda verksamheten. Övergångsvis behöver ytterligare medel tillföras för att bygga upp

havspanarbetet, inte minst samarbetet med kommunerna längs kusten, förslagsvis 3 miljoner kronor att fördela mellan berörda länsstyrelser på årsbasis från den 1 juli 2011 och till år 2013, totalt 7,5 miljoner kronor.

Länsstyrelsernas huvuduppgift och kärnverksamhet i dag är ärendehantering. I arbetet med havspanering är tanken att länsstyrelserna ska bistå i Havs- och vattenmyndighetens planeringsarbete inom respektive havsområde. För att en kustlänsstyrelse ska kunna delta aktivt och även hålla fortlöpande och breda kontakt med kommunerna, krävs personal som har mycket god kompetens för att arbeta med planering av olika verksamheter och avvägningar mellan bevarande och utveckling.

Förenklningar och nya uppgifter för Regeringskansliet

Regeringskansliet, såväl Miljödepartementet som en rad andra berörda departement, kommer att få nya arbetsuppgifter med det nya planeringssystemet. Samtidigt förutser vi att beredningen av de komplicerade tillståndsärenden i havet som nu belastar regeringen, till stor del kommer att kunna delegeras och hanteringen i övrigt att förenklas betydligt. Miljödepartementet kan ändå komma att behöva resurstillskott för att bereda havspanerna och andra ärenden, liksom att i övrigt delta i processen, uppskattningsvis motsvarande två årsarbeten varaktigt. Finansiering bör vid behov kunna tas från anslaget 1:12.

Medel bör också avsättas för utbildnings- och informationsinsatser när den nya lagstiftningen ska träda i kraft. De bör inte minst riktas till kommuner, länsstyrelser och berörda myndigheter. Sådana insatser gjordes när miljöbalken infördes och görs under 2010–2012 i och med att den nya plan- och bygglagen har trätt i kraft. Utredningen tar inte ställning till vem som bör vara huvudman för insatserna, Havs- och vattenmyndigheten eller en särskild utredning (jämför Utredningen om kompetensinsatser gällande en ny plan- och bygglag, dir. 2010:55). Sannolikt kommer bådadera att behövas.

Riksintressemyndigheterna och övriga myndigheter

De myndigheter som utredningen redovisar i avsnitt 3.7 och 6.4 kommer i större eller mindre grad att få nya eller utökade uppgifter i samband med havspaneringen, i första hand gäller det

riksintressemyndigheterna. Andra myndigheter kommer att i olika grad beröras, som underlags- och uppgiftslämnare samt remissinstans. Vissa kan också välja att vara mer delaktiga i processen. Utredningen anser att ökade kostnader bör finansieras inom respektive sektor, eftersom havsplaneringen gynnar alla inblandade. Det innebär att nya uppgifter i första hand finansieras inom befintliga ramar, såsom myndigheternas förvaltningsanslag. Ytterligare finansiering får vid behov tas inom respektive utgiftsområde.

Riksintressemyndigheterna har redan i dag uppdraget att ha uppsikt över hushållningen med mark och vatten inom sina ansvarsområden samt ange anspråk på riksintressen. I princip ska således finansiering redan finnas för kunskapsinhämtning och planeringsunderlag för sektorn.

Även andra myndigheter har befintliga uppgifter som kommer att kunna tillgodogöras i havsplaneringen, såsom kunskapsinhämtning och sektorsförvaltning. De kan också redan vara remissinstans i ärenden enligt plan- och bygglagenn samt miljöbalken.

För de berörda myndigheterna kan också nya uppgifter som rör havsplanering ingå i tillämpningen av marina direktivet eller Inspire-direktivet, varför de bör ha finansierats där. Bland annat anslås sammanlagt 150 miljoner kronor per år under 2010–12 på anslag 1:11 Inspire (prop. 2010/11:1, uo 20, s. 62). Anslaget används för att samordna genomförandet av Inspire-direktivet i svensk lagstiftning, för en nationell portal samt merkostnader som följer av direktivet.

Medel behöver inte tillföras för tillsyn till följd av havsplaneringslagen och dess tillämpning, eftersom tillsynen även fortsatt är tänkt att bedrivas enligt gällande sektorslagstiftning. Däremot kommer resurser att behövas tillföras Kustbevakningen, om en angränsande zon införs ut till tolv nautiskamil utanför territorialhavet. Tillämpningen av vissa lagar inom områdena skatt, tull, hälsoskydd och invandring skulle då få ett större geografiskt tillämpningsområde. Dessa aspekter ligger dock utanför utredningens uppdrag. Emellertid innebär också en angränsande zon möjlighet att också förstärka skyddet av kulturarvet. Utredningen föreslår att kulturminneslagen ska tillämpas i vissa delar, om en sådan zon införs. Tillsyn som rör skyddet av vrak och andra fornlämningar på havsbotten i den angränsande zonen,

kommer också att ställa krav på resurser. Frågan om tillsyn i en framtida angränsande zon behöver dock utredas samlat.

Planeringsunderlag och kunskapsuppbyggnad behöver utredas

Att utreda underlagen för havsplanerna och behovet av att bygga upp ny kunskap ingår inte i utredningens uppdrag. Vi vill ändå framhålla att den är avgörande för den fortsatta uppbyggnaden av systemen och bör utredas med förtur. Regeringen måste ta ställning till om ytterligare utredning behövs, eller om den nya myndigheten bör få i uppdrag att arbeta vidare med frågan.

Kostnaderna för befintliga, avgiftsfinansierade data – samt för att uppnå bättre planeringsunderlag – kan vi inte bedöma i dagsläget. Att utreda detta måste bli en väsentlig och prioriterad uppgift framöver. Finansieringen av Inspire-direktivet kan möjligen till viss del lösa frågan. I andra hand bör finansieringen tas ifrån anslaget 1:12. Det är mycket troligt att ytterligare tillskott behövs med tanke på de kunskapsbrister som råder liksom det arbete som krävs för att bearbeta och sammanställa data.

Andra utgiftsområden bör bidra till kostnaderna, genom de olika berörda myndigheternas insatser, eller i den mån som informationen nyttjas av verksamheter inom dem.

10.3 Den kommunala nivån

För landstingen och övriga regionala organ förutser vi ingen större finansiell påverkan. En eventuellt högre ambitionsnivå inom havsplanering får tas inom egen finansiering. Regional utveckling bör i högre grad beaktas i den fysiska planeringen, vilket talar för en ökad insats.

Positiv påverkan på kommunernas planeringsverksamhet

Kommunerna kan dra nytta av ökade statliga insatser på planeringsområdet. Samtidigt kan de behöva lägga mer resurser på att planera kusterna och att samverka sinsemellan, särskilt i ett inledande uppbyggnadsskede. Eftersom det inte är fråga om ett utökat ansvar eller nya uppgifter, utan ett befintligt krav enligt plan- och bygglagen, är ingen varaktigt ökad finansiering nödvändig.

Vidare kommer planeringsunderlagen om havet till kommunerna att förbättras betydligt, både vad gäller innehåll och omfattning. Såväl arbetet med havsplanerna som planerna i sig kommer att ge kommunerna betydligt bättre underlag för att planera kust och hav.

Däremot föreslår utredningen att medel bör göras tillgängliga för en övergångsperiod, för att bygga upp såväl kommunernas arbete med, som mellankommunalt samarbete om, kustplanering och kustförvaltning. Finansieringen föreslår utredningen ska tas från de regionala tillväxtmedlen (utgiftsområde 19, anslag 1:1). Motivet till den valda finansieringen är att utvecklad kustplanering är ett väsentligt verktyg för tillväxten i kustsamhällena. Den statliga havsplaneringen kommer att bidra till den kommunala kustplaneringen genom kunskapsunderlag och nya samverkansformer. Alternativt kan finansieringen tas från anslaget 1:12 inom utgiftsområde 20. Medlen bör fördelas av kustlänsstyrelserna, i samråd med Boverket.

Följder för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag kan påverka den lokala demokratin i positiv riktning, genom att de innebär en ny, tydlig möjlighet för kommunen att påverka och samverka med staten om insatser i kust- och havsområdena. Utredningen bedömer att en statlig havsplanering kommer att kunna läggas till grund för och således underlätta kommunala planeringsinsatser. Havsplaneringen begränsar å andra sidan i vissa avseenden kommunernas handlingsutrymme, eftersom den kommunala planeringen ska bedrivas inom de ramar som sätts av havsplanen. Betydelsen av det bör dock inte överdrivas, med hänsyn till att kommunerna hittills inte i någon större utsträckning har planerat havsområdet.

Havsplaneringen innebär samtidigt att medborgarnas möjligheter att utöva inflytande ökar, genom att det skapas ytterligare ett sammanhang där deras åsikter och kunskaper kommer att efterfrågas.

Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras inte, så tillvida att kommunerna behåller samma uppgifter som i dag. Statliga myndigheter har redan i dag genom hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken samt hushållningsförordningen², liksom genom plan- och bygglagen, uppgiften att

² Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

bevaka hur mark- och vattenområdena i riket används, särskilt när det gäller områden av riksintresse. Förslagen innebär att den statliga styrningen tar sig en annan form, i och med att havsplanen i vissa avseenden blir styrande och bindande även för kommunernas planering enligt plan- och bygglagen.

Utredningens förslag innebär vidare att den statliga regelstyrningen och tillsynen över den kommunala verksamheten inom ramen för plan- och bygglagen i vissa delar ska bedrivas med utgångspunkt i havsplanen. Det är dock inte fråga om att staten ges nya befogenheter, utan om ett utvidgat tillämpningsområde för den statliga tillsynen. Länsstyrelsen har redan i dag uppgiften att vägleda och i vissa angivna fall överpröva kommunala planbeslut; utredningens förslag innebär ytterligare en grund för ingripande, utöver de fem grunder som anges i nuvarande lagstiftning. Den nya grunden överlappar dock med de befintliga, exempelvis vad gäller områden av riksintressen och mellankommunala intressen.

Den kommunala verksamheten påverkas däremot inte. Inga nya rättigheter införs för medborgarna gentemot kommunen. Inte heller föreslås förändrad domstolskontroll av den kommunala verksamheten.

10.4 Företag, civilsamhället och enskilda

Företag inom verksamheter med anknytning till havet kommer enligt utredningens bedömning att ha stor nytta av havsplaneringen. Enskilda ärenden bör bli betydligt mindre kostsamma att hantera. Förutsägbarheten kommer att öka, vilket gör att man i mindre grad kommer att lägga resurser på investeringsplaner som sedan visar sig inte bli av. Effekterna på näringslivet bedöms således som gynnsamma, med minskade transaktionskostnader och kanske också ökade affärsmöjligheter (nya verksamhetsområden, nya näringar). Den europeiska studie som nämns ovan, stöder dessa antaganden och sätter tänkbara siffror på nyttan för näringslivet.

Utredningen har samrått med flera berörda näringsföreträdare, nämligen Svensk vindenergi, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges hamnar och Sveriges redarförening. De har samtliga angett att havsplaneringen bedöms bli till fördel för deras branscher. Fördelarna som identifieras i vårt utredningsarbete och av den europeiska studien bekräftas således.

Enskilda kommer sannolikt inte att beröras närmare av havsplaneringen i någon större utsträckning. Den kommunala planeringen kommer säkerligen att fortsätta vara i förgrunden för dem. I havet finns ingen äganderätt och de aktiviteter som enskilda individer bedriver till havs, kommer sannolikt inte att påverkas direkt. Indirekt kan självfallet planerna komma att vägleda beslut enligt olika lagregler, såsom inom naturvården, som har viss påverkan på havsaktiviteter för enskilda. Utredningen föreställer sig att enskildas intressen främst kommer att gälla fasta anläggningar till havs, såsom vind- och vågkraftverk. Vi föreslår också krav på att allmänheten ska ha möjlighet att delta i samrådet om planerna.

Civilsamhället, såsom olika miljö- och intresseorganisationer, har självfallet intressen att bevaka i havet. Planeringsprocessen kommer att erbjuda dem en möjlighet att delta i diskussionen om kunskapsläget och kunskapsbehoven, liksom om mål och syften för havsplaneringen. De ska också beredas möjligheter att lämna synpunkter på planerna, inte minst avvägningarna i dem. Slutligen ska de kunna yttra sig inför regeringens beslut om att anta planerna. Även i uppföljningen av planerna, kommer organisationerna säkerligen att vara aktiva och delaktiga. Miljöorganisationer kommer också att kunna begära prövning av besluten om havsplaner. Nyttan för organisationerna och de intressen som de företräder av havsplaneringen kommer således att öka.

10.5 Besparingar och kostnadsminskningar

Förenklad tillståndsgivning bör ge minskade kostnader för handläggningen såväl för näringsidkare som myndigheter. Även förenklad ärendehantering i övrigt hos myndigheterna, genom förbättrade beslutsunderlag och vägledning för besluten i planerna och deras underlag.

I första hand kommer förenklad tillståndsgivning att gynna företagen, eftersom den till stor del är avgiftsfinansierad. Eftersom självkostnadsprincipen gäller för avgifter, bör det strikt talat innebära ett nollsummespel för staten. Myndigheternas avgifter kan därför behöva ses över.

Utöver tillståndsgivningen, kan man dock förvänta sig besparingar hos berörda myndigheter och i Regeringskansliet till följd av enklare handläggning av enskilda ärenden. Det bör bland

annat bli betydligt enklare att göra miljökonsekvensbedömningar och strategiska miljöbedömningar i framtiden, när planerna finns på plats. Det bör innebära en besparing för såväl företagen, som för vissa myndigheter.

10.6 Särskilt om följderna för miljön

Förslagen kan förväntas påverka miljön såväl direkt som indirekt. Vi ser inga risker för negativ påverkan på miljön till följd av att havsplanering införs, utan tvärtom en rad vinster av att ett helhetsgrepp tas och av att ekosystemansatsen tillämpas. Beslutsgrunderna kommer också att breddas och förbättras avsevärt genom att de sammanställs, bearbetas och görs tillgängliga genom planeringen. Vi ser framför oss att kunskapsunderlagen kommer att bli mycket bättre med tiden, när bristerna och behoven tydliggörs. Utvecklingen i Norge, efter det att havsplaneringen påbörjades där, stöder det antagandet.

För det samlade miljöarbetet ser utredningen stora fördelar, eftersom möjligheterna till samlade bedömningar förbättras betydligt. Genomslaget för miljöarbetet bör bli större och förståelse för miljökonsekvenserna öka. Inte minst miljöbedömningarna och konsekvensbeskrivningarna av planerna kommer att bidra till det.

I direktivet ställs frågan hur förslagen kan utvecklas så att effekterna på miljön blir så gynnsamma som möjligt. Utredningen har strävat efter att utveckla ett ekosystembaserat planeringssystem. Utgångspunkten att bevara ekosystemens struktur och funktion, så att ekosystemen långsiktigt kan förse människan med de varor och tjänster som hon behöver, har genomsyrat vårt arbete med lagförslag och processbeskrivningar. För att också få gynnsamma följder i verkligheten, behöver systemet tillämpas på ett genomtänkt och strategiskt sätt. Om havsplaneringen genomförs samordnat och integrerat med tillämpningen av EU:s marina direktiv och vattendirektiv, bedömer utredningen att följderna för miljön kommer att bli mycket gynnsamma.

Författningskommentar

Förslaget till havsplaneringslag

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens innehåll och syfte

1 §

Paragrafen beskriver vad lagens olika kapitel innehåller.

2 §

I paragrafen avgränsas, i enlighet med regeringens direktiv till utredningen, lagens tillämpningsområde i geografisk mening; planeringen enligt lagen gäller det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen och den svenska ekonomiska zonen.

3 §

I denna bestämmelse slås syftet med havsplanering fast. Syftet är enligt *första stycket* att planeringen ska 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.

Utgångspunkten för bestämmelsen är den s.k. ekosystemansatsen (se kapitel 2.2 och 7). Hela planeringsprocessen ska vara ekosystembaserad. Samtliga bestämmelser i lagen ska alltså tillämpas så att lagens syfte tillgodoses på bästa sätt. Avvägningar och bedömningar i planerna ska alltid göras med denna utgångspunkt. Processen har också utformats utifrån ekosystemansatsen. Ett exempel på det är bestämmelsen i 3 kap. 3 § om att ett program ska tas fram som grund för planeringen. Det innebär att planeringen kommer att grundas på tvärspektoriell kunskap samt ekosystembaserade mål och strategier.

Det finns anledning att betona att uttrycket ”varor och tjänster” i detta sammanhang har en vidare innebörd än i gängse språkbruk. Förutom livsmedel, kemikalier m.m. omfattas även bl.a. reglering av översvämningar, upptag av koldioxid, rekreation, andlig välfärd, kulturarv och inspirationskälla för konst, litteratur, musik m.m.

Här aktuell bestämmelse är vidare än den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken. Även den bestämmelsen bygger på begreppet hållbar utveckling. Ekosystemansatsen är ett komplement och förtydligande till begreppet hållbar utveckling, således ett ramvillkor för hållbar utveckling. Behovet kvarstår av att balansera utvecklingen enligt de tre hållbarhetsaspekterna ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Det tankesättet är redan inordnat i den fysiska planeringens arbetssätt och regelverk. Vad som tillkommer är ett förtydligande av förutsättningen för hållbarhet, i synnerhet den ekologiska dimensionen. Ekosystemens fortlevnad och människans behov av dem sätts främst.

Av *andra stycket* framgår också att planeringen, inom ramen för planeringens syfte enligt första stycket, ska leda till att havsområden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Det bör påpekas att ”används” i denna lag är ett samlingsbegrepp som innefattar såväl nyttjande som skydd.

Planering och prövning enligt andra lagar

4 §

Paragrafens *första stycke* innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om fysisk planering av det svenska territoriet också i plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL). Motsvarande upplysning föreslås i 2 kap. 12 § nya PBL.

I *andra stycket* finns en upplysning om att det i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon finns bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser. Dessa sätter ramarna för tillämpningen av den lagen och är en given utgångspunkt även för planeringen (se avsnitt 2.3 och *bilaga 2*).

5 §

Paragrafen innehåller en samordningsbestämmelse som är utformad efter mönster av 2 kap. 11 § nya PBL. Syftet är att dubbelarbete ska undvikas.

Det största utrymmet för samordning kommer sannolikt att finnas mellan havsplanering och planläggning enligt plan- och bygglagen. Samordning kan också vara möjlig i förhållande till tillståndsprövning enligt miljöbalken eller en sektorslag för en verksamhet eller åtgärd inom det område som en havsplan ska omfatta.

Paragrafen gäller samordning oberoende av om prövningen eller planläggningen enligt den andra lagen redan är avslutad eller pågår. Om prövningen eller planläggningen pågår parallellt med havsplaneringen kan samordningen avse såväl underlag som samråd. I annat fall begränsas samordningsmöjligheterna till att utnyttja underlag från den tidigare prövningen eller planläggningen. Jfr RÅ 2008 not. 112 om utrymmet för samordning.

Liknande samordningsbestämmelser finns i 2 kap. 11 § nya PBL och 6 kap. 22 § miljöbalken.

Definitioner

6 §

Av paragrafen framgår att ett antal begrepp i denna lag används i samma betydelse som i angivna författningar. Det gäller bl.a. "baslinje" som utgörs av strandlinjen eller, i den mån kusten är inskuren genom vikar eller bruten genom öar och skär, en sådan linje utanför vikarna och de yttersta skären som definieras i 2 och 4 §§ lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Sveriges ekonomiska zon omfattar området utanför territorialhavet till mittlinjen. Territorialhavet sträcker sig tolv nautiska mil från baslinjen.

7 §

I paragrafen definieras två för lagen särskilda begrepp.

2 kap. Havsplaner

Allmänna bestämmelser

1 §

Försiktighetsprincipen är en folkrättslig vedertagen princip på miljöområdet. Utredningen är medveten om att försiktighetsprincipen inte behöver lagregleras för att gälla. För planering, som till sin natur är långsiktig och framåtsträvande, är försiktighetsprincipen dock särskilt viktig. Vi föreslår därför en lagreglering som lyfter fram och preciserar principens betydelse vid planering.

Av paragrafens *första stycke* framgår att en havsplan ska verka förebyggande och förutseende med avseende på skador på ekosystemens funktion och struktur. Redan risken för skador ska beaktas. Om det finns skäl att anta att viss användning av ett havsområde kan leda till skada, ska sådan användning inte anges som lämplig i planen. Att bedömningen är osäker p.g.a. att det finns brister i kunskapen har i den situationen ingen betydelse. Brist på kunskap kan däremot vara ett skäl för att i en havsplan förbjuda viss verksamhet eller förordna särskilda skyddsåtgärder. I Rio-deklarationens 15:e princip uttrycks detta enligt följande: Vid hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, ska inte brist på vetenskapliga säkerställda bevis vara skäl till att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring.

I *andra stycket* finns ett krav på att planeringen ska grundas på bästa möjliga kunskap. Det är ett utflöde av försiktighetsprincipen. Med bästa möjliga kunskap avses den bästa kunskap som går att få tillgång till i ett givet läge. Kravet får således inte tas till intäkt för att avstå från planering. Som ovan konstaterats kan brist på kunskap däremot vara ett skäl att skydda ett område. Det är enligt utredningens bedömning särskilt viktigt att tillämpa försiktighetsprincipen vid planeringen i de fall kunskapen om ekosystemens funktion och struktur är bristfällig.

Paragrafen har paralleller med 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken. Miljöbalkens bestämmelser är dock inte riktade till en planerande myndighet, utan till alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Här aktuella bestämmelser ersätter inte miljöbalkens, utan är ett komplement som ska tillämpas redan i planeringsarbetet.

2 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planeringen. Miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken ska följas. Bestämmelsen gäller hela planeringsprocessen fram till dess en plan antas.

Andra stycket innehåller ett undantag för planering av den ekonomiska zonen, som innebär att bestämmelserna om riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken inte ska tillämpas där. Det är enligt utredningens bedömning inte relevant att tala om riksintressen utanför det svenska territoriet, där de allmänna intressena är av såväl nationell som internationell karaktär. De bestämmelser i 3 kap. som gäller andra allmänna intressen än riksintressen är relevanta för planering av den ekonomiska zonen och ska tillämpas. Det gäller 3 kap. 1–4 §§ samt de första styckena i 5–9 §§. Detta innebär att de grundläggande kraven på avvägningar mellan olika intressen och anspråk ska tillämpas också vid planering inom den ekonomiska zonen.

I 4 kap. miljöbalken finns bara bestämmelser om riksintressen. Inga delar av kapitlet ska därför tillämpas vid planering av den ekonomiska zonen (se avsnitt 5.1).

Utredningen föreslår en ändring av 6 § första stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon och en ändring av 3 a § andra stycket lagen (1966:314) om kontinentalsockeln som klargör dels att endast delar av 3 kap. miljöbalken ska tillämpas vid tillståndsprovning inom den ekonomiska zonen, dels att 4 kap. miljöbalken inte ska tillämpas alls i denna zon. Inga bestämmelser om områden av riksintresse ska alltså tillämpas vid tillståndsprovning i den ekonomiska zonen.

Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är utformade för viss konkret verksamhet och inte för planering. De ska därför inte tillämpas i havsplaneringen. Däremot finns i 1 § en bestämmelse som ger uttryck för försiktighetsprincipen. Miljöbalken ska naturligtvis tillämpas i vanlig ordning vid tillståndsprovning för verksamheter och åtgärder av olika slag i havet. Sådan tillståndsprovning görs dock inte enligt här aktuell lag.

En havsplans utformning och innehåll

3 §

Av paragrafens inledning framgår att en havsplan riktar sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ. Kommuner ska tillämpa planen vid planering och vid prövning av ansökningar om bygglov i territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen på det sätt som framgår av utredningens förslag till ändringar av plan- och bygglagen. Statliga myndigheter ska tillämpa planen vid tillståndsprövning på det sätt som framgår av förslagen till ändringar av 2 kap. 6 § tredje stycket och 7 kap. 8 § första stycket miljöbalken, förslag till nya 3 kap. 11 § och 4 kap. 9 § miljöbalken samt förslag till nya bestämmelser i ett antal sektorslagar (se t.ex. 3 c § lagen om kontinentalsockeln och 4 § lagen [1978:160] om vissa rörledning). Statliga myndigheter ska givetvis även vid övrigt beslutsfattande följa havsplanen. Övriga kommunala organ, t.ex. landsting och kommunala självstyrelseorgan, ska utgå från havsplanens ställningstaganden.

En havsplan riktar sig inte till enskilda.

Paragrafen beskriver vidare en havsplans funktion, nämligen att dels ange inriktningen för användningen av havsområden och av havets resurser (*punkten 1*), dels vara vägledande, styrande eller bindande för olika beslut om havsområden (*punkten 2*). Med "användning" i punkten 1 avses såväl nyttjande som skydd. De beslut som avses i punkten 2 kan delas upp i två grupper för vilka havsplanen har betydelse på olika sätt, nämligen beslut vid tillståndsprövning och övriga förvaltningsbeslut. I bägge fallen är det fråga om beslut enligt andra författningar än här aktuell lag.

Vid tillståndsprövningen har havsplanens skilda delar olika effekt. Vissa delar är endast vägledande, medan andra är styrande eller bindande. Avgränsning och avvägning av riksintressen enligt 4 § andra stycket är styrande, medan bestämmelser enligt 5 § är bindande. *Styrande bestämmelser* sätter tydliga ramar för en myndighets beslutsfattande, men lämnar ändå utrymme för bedömningar inom dessa ramar. *Bindande bestämmelser* ger slutgiltigt besked i det som bestämmelsen avser. Se kommentarerna till 4 och 5 §§, avsnitt 2.7 samt förslaget till ändring av 2 kap. 6 §, nya 3 kap. 11 § och 4 kap. 9 § miljöbalken.

Myndigheters övriga förvaltningsbeslut kan gälla t.ex. vissa beslut om begränsningar för fisket (såsom trålgränsen), föreskrifter om skötsel av farleder och föreskrifter om vård och förvaltning av

skyddade områden. Det kan också gälla myndigheternas aktiva insatser för exempelvis utbyggnad av hållbar energi och utveckling av havsbaserade verksamheter. I dessa situationer är havsplanens betydelse som underlag av en annan karaktär; planen kan ange riktlinjer och utgångspunkter för besluten. Att myndigheter ska ta hänsyn till planen på detta sätt följer redan av den här aktuella bestämmelsen.

Havsplanens funktion beskrivs i avsnitt 2.7.

4 §

Av paragrafen framgår att en havsplan ska bestå av en karta över det havsområde som planen omfattar och att den ska redovisa vissa ställningstaganden.

Av 1 kap. 2 § framgår att det havsområde som ska planeras är det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen och den svenska ekonomiska zonen. Detta område ska dock delas upp i tre olika havsplaner, se 2 § havsplaneringsförordningen. Sveriges jurisdiktion är begränsad i den ekonomiska zonen. Det hindrar enligt utredningens bedömning inte en sammanhållen planering av såväl territorialhavet som ekonomisk zon. Planeringen av den ekonomiska zonen måste dock bedrivas inom det folkrättsliga regelverket, se vidare avsnitt 2.3 och *bilaga 2*.

Bestämmelsen hindrar inte att flera kartor används för att redovisa planens ställningstaganden. Särskilt om planen innehåller omfattande riktlinjer för förvaltning kan flera kartor behövas för att planen ska bli överskådlig och tydlig.

Planen ska enligt *första stycket punkten 1* redovisa grunddragen för hur havsområden ska nyttjas, skyddas och förvaltas. Med stöd av bestämmelsen kan ett område t.ex. markeras som särskilt lämpligt för viss verksamhet.

Enligt *punkten 2* ska havsplanen ge besked om vilka allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden. Bestämmelsen avser allmänna och inte enskilda intressen. Det beror på att enskilda inte har äganderätt till de havsområden som planeringen avser. De intressen som kan aktualiseras i havsområdena – t.ex. utveckling av havsbaserade verksamheter och en orörd natur att utöva friluftaktiviteter i – är i planeringssituationen i första hand allmänna även om de indirekt kan ha betydelse för enskilda.

Utredningen föreslår ingen uttömmande uppräkningslista av vilka allmänna intressen som ska beaktas i havsplaneringen. Av hänvis-

ningen till 3 och 4 kap. miljöbalken i 2 § framgår att hänsyn ska tas till de allmänna intressen som de s.k. hushållningsbestämmelserna avser att skydda. Uttrycket allmänna intressen används dock här i en vidare bemärkelse. En havsplan antas av regeringen; det bör därför enligt utredningens bedömning finnas utrymme för att beakta allmänna intressen som har formulerats och kommer att formuleras inom olika politikområden inte minst miljöpolitiken. 1 kap. 3 §, som anger syftet med havsplaneringen, sätter ramarna för vilka allmänna intressen som kan beaktas. Av bestämmelsen framgår också direkt att ett allmänt intresse i havsplaneringen är att bevara och vid behov återställa ekosystemens struktur och funktion. Se vidare avsnitt 2.2.

Bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen preciseras i *andra stycket* genom ett krav på en särskild redovisning av vilka riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som ska gälla för olika områden inom territorialhavet. Det innebär ett krav på en uttömmande reglering av riksintressena.

Planen ska alltså avgöra vilka riksintressen som ska gälla för olika områden inom territorialhavet och avgränsa dessa områden. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, får planen ange vilket riksintresse som ska ges företräde. Det innebär att den bedömning som annars görs enligt 3 kap. 10 § miljöbalken vid tillståndsprövning eller annan prövning i stället görs vid planeringen. Inget hindrar dock att flera riksintressen anges, även om de kan vara oförenliga med varandra. I sådana fall får 3 kap. 10 § miljöbalken tillämpas vid senare tillståndsprövning i vanlig ordning.

Om ett nytt riksintresse aktualiseras efter det att en havsplan antagits, får det som huvudregel inte genomslag vid tillståndsprövning. Vissa möjligheter finns dock att ta hänsyn även till ett riksintresse som inte bedömts vid planeringen, se avsnitt 3.4 och förslaget till ny 3 kap. 11 § miljöbalken. Motsvarande gäller för möjligheterna att avvika från planens avgränsning av områdena.

Kravet på reglering av riksintressen innebär vidare att planen ska avgränsa riksintressena i 4 kap. miljöbalken. Även denna avgränsning är styrande, se förslaget till ny 4 kap. 9 § miljöbalken.

Bakgrunden till att bestämmelsen om reglering av riksintressen i *andra stycket* bara ska gälla för territorialhavet är att systemet med områden av riksintresse enligt utredningens förslag till ändring av 6 § första stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 a § *andra stycket* lagen om kontinentalsockeln inte ska gälla i den ekonomiska zonen.

Riksintressemyndigheterna ska således i fortsättningen inte anmäla anspråk på områden av riksintressen i den ekonomiska zonen. Däremot ska myndigheterna givetvis lämna underlag om allmänna intressen där. Om ett område som sträcker sig över såväl territorialhav som ekonomisk zon t.ex. är av stor betydelse för naturvården, kan havsplanen ange området som riksintresse enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken i den del det ligger i territorialhavet. I planen kan anges att resten av området är av allmänt intresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

Eftersom planens reglering av riksintressen enligt förslaget till 3 kap. 11 § miljöbalken ska vara styrande vid en efterföljande tillståndsprövning, kan det framstå som att planen får betydligt starkare genomslag i territorialhavet än i den ekonomiska zonen. I praktiken kommer det inte att bli någon skillnad på planens genomslag. Det beror på att planering och tillståndsprövning i den ekonomiska zonen är en statlig angelägenhet. Om regeringen bedömer att t.ex. ett naturvårdsintresse är av motsvarande styrka som ett riksintresse, kommer havsplanen att tillämpas så att området skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada naturmiljön. I sammanhanget kan också nämnas att möjligheten att förbjuda verksamheter eller åtgärder med bindande bestämmelser enligt 5 § gäller i den ekonomiska zonen. Se avsnitt 5.1.

5 §

I paragrafen regleras möjligheterna att i en havsplan ta in bestämmelser som vid tillståndsprövning och liknande prövning enligt annan författning är bindande. Det bör dock noteras att även regleringen av riksintresse enligt 4 § andra stycket kan ha starkt styrande verkan vid tillståndsprövning, se kommentaren till den bestämmelsen.

Enligt paragrafen är det möjligt att i planen ange att ett angivet område inte får användas för viss verksamhet eller åtgärd. Med stöd av bestämmelsen kan en verksamhetstyp, som t.ex. vindkraftverk, förbjudas inom ett angivet område. Det är också möjligt att precisera förbudet på olika sätt exempelvis genom att ange att vindkraftverk över viss höjd inte får tillåtas. Ett förbud mot alla verksamhetstyper som bedöms skadliga inom ett område resulterar i ett skyddat område.

Bestämmelsen ger vidare möjlighet att för viss åtgärd eller verksamhet utesluta alla områden utom ett. En reglering av det sist-

nämnda slaget innebär förbud mot åtgärden eller verksamheten på alla andra platser än den som bedömts som mest lämplig. Regleringen är däremot inte bindande på det viset att den som vill vidta åtgärden eller verksamheten inom det utpekade området, skulle vara garanterad tillstånd. Den frågan får avgöras genom tillståndsprovning enligt miljöbalken eller tillämplig sektorslag i vanlig ordning.

En annan möjlighet är att avgränsa ett område som bara får användas för ett ändamål. Innebörden av det är att all annan användning av området förbjuds.

Bestämmelserna, liksom havsplanen i övrigt, riktar sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ (3 § första stycket). De har alltså inte någon direkt rättsverkan för enskilda. Den bindande effekten uppstår vid tillståndsprovning och liknande provning genom ändringar i annan lagstiftning. Se avsnitt 2.7 samt förslagen till ändring av bl.a. 2 kap. 6 § tredje stycket och 7 kap. 8 § första stycket miljöbalken och 4 § andra stycket lagen om vissa rörledningar. I förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreslås ändringar som innebär att det aldrig är tillräckligt med en anmälan för en verksamhet som strider mot en bindande bestämmelse i en havsplan. Sådana verksamheter ska tillståndsprovvas.

Av *andra stycket* framgår att en bindande bestämmelse inte får vara mer omfattande än vad som krävs för att uppnå syftet med planen. Det ger uttryck för att det finns gränser för hur omfattande regleringen med bindande bestämmelser får vara. Detta följer redan av proportionalitetsprincipen, en princip som gäller även utan lagreglering. Enligt utredningens bedömning är det dock motiverat att erinra om principen här i anslutning till regleringen av en havsplans mest ingripande delar.

6 §

Av paragrafen framgår vilket underlag som ska finnas tillgängligt tillsammans med en havsplan. Med en beskrivning av planeringsförutsättningarna (*punkt 1*) avses bl.a. en sammanfattning och värdering av olika utredningar om miljötillståndet, vilka värden som finns, geologiska och oceanografiska förutsättningar samt befintliga verksamheter.

Vidare ska det finnas en beskrivning av planens syfte (*punkt 2*) samt de överväganden som har legat till grund för planens ut-

formning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser (*punkt 3*). Med konsekvenser avses såväl miljökonsekvenser som ekonomiska och sociala konsekvenser.

Underlaget ska sammantaget göra det lättare att förstå planen. I det syftet kan det också vara lämpligt att ta fram illustrationsmaterial.

7 §

Enligt 6 § 3 ska det tillsammans med en havsplan finnas en redovisning av planens konsekvenser. I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömning av planer och program som innebär att en miljökonsekvensbeskrivning med visst innehåll ska tas fram för planer och program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Dessa bestämmelser genomför delar av SEA-direktivet. I sammanhanget kan noteras att termen miljökonsekvensbeskrivning motsvarar den miljörapport som enligt direktivet ska tas fram inom ramen för en miljöbedömning. Tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser diskuteras i avsnitt 3.2 utifrån EU-kommissionens vägledning.

En ny havsplan ska regelmässigt antas medföra en betydande miljöpåverkan (se förslaget till ändring av 4 § förordningen [1998:905] om miljökonsekvensbeskrivningar). Av här aktuell paragraf framgår att beskrivningen av en havsplans miljökonsekvenser ska uppfylla kraven på innehåll enligt 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.¹

Ändringar av en havsplan kan i vissa fall antas medföra en betydande miljöpåverkan. Även i sådana fall ska en miljökonsekvensbeskrivning med det innehåll som följer av 6 kap. miljöbalken upprättas. För ändringar som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ställs inte motsvarande krav. Det framgår genom att här aktuell paragraf hänvisar också till 6 kap. 11 § miljöbalken. Första stycket i den paragrafen klargör att kraven bara gäller planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Bestämmelser som ska säkerställa att övriga krav i bestämmelserna om planer och program i 6 kap. miljöbalken ska uppfyllas när en havsplan tas fram finns i 3 kap. 13 § och 4 kap. 1 § andra stycket.

¹ En liknande lagstiftningsteknik används för detaljplan (4 kap. 34 § första stycket nya PBL).

Havsplanens giltighet

8 §

Av paragrafen framgår att en havsplan gäller till dess den upphävs. En ändring av en plan påverkar inte planens giltighet; den gäller alltjämt enligt sin nya lydelse.

3 kap. Planeringsprocessen

Ansvaret för planeringsprocessen

1 §

Havs- och vattenmyndigheten har enligt paragrafen ansvaret för planeringsprocessen. Länsstyrelserna ska dock bistå Havs- och vattenmyndigheten med planeringsarbetet på regional nivå. Länsstyrelserna inom de olika havsplaneområdena ska samarbeta. Närmare bestämmelser om hur havsområdet ska delas in i olika havsplaneområden och hur länsstyrelsernas arbete ska samordnas finns i 2 och 3 §§ havsplaneringsförordningen.

Underlag för havsplanarbetet

2 §

Eftersom 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas när en havsplan tas fram, är 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpliga. I här aktuell paragraf anges det upplysningsvis.

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt 6 kap. 19 § miljöbalken se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i ärendet. Detsamma gäller sådana åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. miljöbalken och som har betydelse för ärendet. Om Havs- och vattenmyndigheten begär det, är en kommun enligt samma paragraf i miljöbalken skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen med tillhörande planeringsunderlag.

Riksintressemyndigheterna lämnar enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) uppgift till länsstyrelserna om de områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse. Länsstyrelsen sammanställer enligt 6 kap. 20 § miljöbalken planerings-

underlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet. Om Havs- och vattenmyndigheten begär det, är länsstyrelsen skyldig att tillhandahålla detta planeringsunderlag.

Det är lämpligt att även kommunerna lämnar underlaget till länsstyrelsen. Då kan detta underlag hanteras på samma sätt som underlaget från myndigheter och ingå i det regionala planeringsunderlag som länsstyrelsen sammanställer. Utredningen utgår från att kommuner, länsstyrelser och Havs- och vattenmyndigheten gemensamt utvecklar effektiva rutiner.

Att Havs- och vattenmyndigheten är skyldig att ta fram det material i övrigt som behövs följer av 1 §.

3 §

Av paragrafen framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska inleda planeringsarbetet med att ta fram ett program som anger förutsättningarna och målen för planen (jfr 5 kap. 10 § nya PBL). Under arbetet ska samråd genomföras enligt 4 §.

Av 5 kap. 1 § framgår att myndighetens beslut om program inte får överklagas. Av 11 § andra stycket här aktuellt kapitel framgår att det inte är obligatoriskt att ta fram ett program när en havsplan ska ändras.

Samråd

4 §

Paragrafen sätter ramarna för samrådet och kan beskrivas som en minimireglering. Samråd ska genomföras dels i arbetet med att ta fram ett program, dels i arbetet med att ta fram ett förslag till havsplan. Paragrafen innebär alltså krav på samråd vid minst två tillfällen. Av 13 § framgår dock att planeringsprocessen ska utformas så kraven på bl.a. samråd för planer och program i 6 kap. miljöbalken uppfylls. Det kan innebära att samråd krävs vid fler än två tillfällen. Här kan tilläggas att samråd enligt 6 § MKB-förordningen kommer att krävas med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter, i de fall en bedömning av betydande miljöpåverkan ska göras i det enskilda fallet.

Paragrafen är flexibel och ger utrymme för olika typer av samrådsaktiviteter, beroende på till vilken grupp samrådet är riktat och förhållandena i det enskilda planeringsarbetet. Hur samrådet utformas kan variera beroende på förhållandena i det enskilda fallet.

Som framgår av avsnitt 3.1 och 3.2 lägger utredningen stor vikt vid att kommuner, miljöorganisationer, myndigheter och allmänhet engageras i arbetet. Det finns enligt utredningens bedömning därför ofta skäl för ett mer omfattande samrådsförfarande än det minimum som följer av här aktuell paragraf. Det kan ofta vara lämpligt att se samrådet som en process vilken pågår löpande under planeringsarbetet.

Kommunernas betydelsefulla roll i planeringen lyfts här fram genom att det särskilt anges att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med dem. Motsvarande gäller regionplaneorgan och riksintressemyndigheterna. Med riksintressemyndigheter avses enligt 1 kap. 7 § Boverket och de myndigheter som ska lämna uppgifter enligt 2 § hushållningsförordningen. Övriga intressenter ska ges tillfälle till samråd. Bland de övriga intressenterna finns bl.a. övriga kommunala organ. Härmed avses bl.a. kommunalförbund och landsting.

Inget krav ställs på samråd med berörda länsstyrelser. Det beror på att länsstyrelserna bistår Havs- och vattenmyndigheten genom hela processen. Det är därför inte relevant att också föreskriva samråd. Däremot är det inget som hindrar att länsstyrelserna senare yttrar sig över planförslaget under granskningstiden.

I paragrafen regleras inte hur långa tidsfrister som ska tillämpas i samrådets olika delar. För att samrådsskyldigheten ska uppfyllas, krävs dock att alla berörda ges skälig tid att lämna synpunkter (jfr 13 § här aktuellt kapitel och 6 kap. 14 § första stycket miljöbalken).

5 §

I *första stycket* klargörs syftet med samråd, nämligen att komplettera beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Av *andra stycket* framgår att samråd ska genomföras om ett förslag till havsplan vid ett specifikt tillfälle.

6 §

Av paragrafen framgår att Havs- och vattenmyndigheten efter avslutat samråd ska beakta de synpunkter som har kommit fram under samrådet och upprätta ett slutligt förslag till havsplan. Myndigheten ska också upprätta en samrådsredogörelse där de inkomna synpunkterna samt de kommentarer och förslag som myndigheten har med anledning av dessa redovisas. Samråds-

redogörelsen ska givetvis vara en sammanställning som är så lättillgänglig som möjligt.

Granskning

7 och 8 §§

Det slutliga förslaget till havsplan ska kungöras och granskas. Förslaget, programmet, samrådsredogörelsen och övrigt underlag av betydelse ska hållas tillgängliga. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats är den givetvis sådant övrigt underlag som ska hållas tillgängligt.

Under granskningen ska inte bara Havs- och vattenmyndigheten utan även berörda kommuner och länsstyrelser hålla förslaget och underlaget tillgängliga. Havsplaneringen kommer att få betydelse för kommunernas egen planering av havet, varför det är viktigt att kommunerna är aktiva och använder sina goda kommunikationskanaler gentemot medborgarna. Länsstyrelsen förutsätts använda sina befintliga samrådsvägar, exempelvis i vattenförvaltningen, när det är lämpligt.

I paragrafen regleras inte hur lång granskningstiden ska vara. Det är dock självklart att alla berörda ska ges skälig tid att yttra sig.

Bestämmelser om kungörandet finns i 6 § havsplaneringsförordningen.

9 §

Havs- och vattenmyndigheten ska bereda ett förslag till havsplan för regeringens räkning. När granskningen har avslutats ska myndigheten enligt här aktuell paragraf till regeringen överlämna följande:

- det granskade förslaget till havsplan,
- ett eget yttrande,
- de yttranden som kommit in under granskningen, och
- det underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget.

Havs- och vattenmyndighetens yttrande ska bestå av en sammanfattning av synpunkterna som kommit in under granskningstiden och en redovisning av myndighetens förslag med anledning av synpunkterna.

Avsikten är att regeringen ska få ett förslag som inte behöver beredas ytterligare tillsammans med ett fullständigt beslutsunderlag.

Att ändra en havsplan

10 §

Av paragrafen framgår att en havsplan kan ändras för en del av planen. Det kan handla om att rätta, komplettera och uppdatera planen. En ändring av en viss del av planen kan också innebära en fördjupning, dvs. en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt (*fördjupning av planen*). Dessutom kan en havsplan ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse inom hela eller delar av planen (*tematiskt tillägg*). Motsvarande gäller för en översiktsplan (3 kap. 23 § nya PBL). Det är alltså möjligt att ändra en havsplan på tre olika sätt, nämligen genom en vanlig ändring (en rättelse, komplettering eller uppdatering), en fördjupning eller ett tematiskt tillägg.

Omfattande förändringar av en plan bör inte hanteras som en ändring. I sådana fall är det lämpligare att den befintliga planen upphävs och ersätts av en helt ny plan.

11 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att den planeringsprocess som gäller för en ny havsplan också ska tillämpas när en havsplan ändras eller upphävs.

Av *andra stycket* framgår dock att det inte är obligatoriskt att ta fram ett program enligt 3 § som underlag för arbetet med att ändra en havsplan. Bara om Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det behövs ska ett program tas fram. Vid fördjupningar och tematiska tillägg kan ett program ofta underlätta arbetet. Vid mindre ändringar bör det däremot regelmässigt saknas skäl att ta fram ett program. Myndigheten avgör på egen hand om ett program ska tas fram.

Beslut om en havsplan

12 §

Enligt *första stycket* är det regeringen som beslutar att anta, ändra eller upphäva en havsplan. Utredningen har övervägt att, i likhet med vad som gäller för den nationella planen för infrastruktur, beteckna regeringens beslut om en ny havsplan som "fastställande". Det för dock tanken till en överprövning av myndighetsbeslut. Regeringen ska som första instans besluta om en havsplan och kan

härvid avvika från Havs- och vattenmyndighetens förslag. Termen ”anta” beskriver detta beslutsfattande på ett bättre sätt.

I *andra stycket* finns ett undantag från första stycket som innebär att Havs- och vattenmyndigheten under vissa förutsättningar får besluta om ändring av en plan. Såväl rättelser, kompletteringar och uppdateringar som ändringar genom fördjupningar och tematiska tillägg omfattas av bestämmelsen. Havs- och vattenmyndigheten får dock inte besluta om ändringar som innebär en ny avvägning mellan allmänna intressen och inte heller om ändringar som har principiell betydelse.

Med en *ny avvägning* avses inte bara avvägningar som innefattar ett eller flera intressen till vilka planen tidigare inte tagit ställning, utan också förändringar av en tidigare gjord avvägning.

Ändringar som har *principiell betydelse* innebär ofta även en ny avvägning mellan allmänna intressen. En väsentlig avvikelse från planen kan dock vara av principiell betydelse utan att den samtidigt innebär en ny avvägning mellan allmänna intressen. Så kan t.ex. vara fallet om en vägledande avvägning mellan allmänna intressen i planen följs upp med bindande bestämmelser om förbud mot en viss verksamhet enligt 2 kap. 5 §.

Enligt *tredje stycket* ska beslutet tillkännages på Havs- och vattenmyndighetens webbplats. I de fall som regeringen har fattat beslutet, ska det således expedieras till myndigheten.

Berörda kommuner, regionplaneorgan och övriga som har yttrat sig under granskningen eller särskilt berörs ska också få ett meddelande om beslutet från Havs- och vattenmyndigheten. Utgångspunkten för beräkning av tiden för överklagande ska dock enligt 5 kap. 1 § andra stycket inte räknas från delfåendet utan från dagen för tillkännagivandet på webbplatsen (se avsnitt 3.5.2).

Regeringens beslut efter överklagande av Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en plan omfattas inte av bestämmelsen. Sådana beslut ska expedieras enligt de bestämmelser som gäller för regeringsbeslut.

Miljöbedömning

13 §

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömning av planer och program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av här aktuell paragraf framgår att planeringsprocessen

ska utformas så att de förfarandekrav som finns för planer och program i 6 kap. 11 §, 13 § andra stycket och 14–16 §§ miljöbalken uppfylls när en havsplan tas fram. De aktuella bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken gäller enligt 6 kap. 11 § första stycket miljöbalken endast planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att kraven alltid gäller för en ny havsplan, men endast i vissa fall för en ändring av en plan (se kommentaren till 2 kap. 7 §).

Att kraven på en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll i 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken ska uppfyllas framgår av 2 kap. 7 §. I 4 kap. 1 § andra stycket finns ett krav på att uppföljningen av planen ska uppfylla kraven i 6 kap. 18 § miljöbalken.

4 kap. Uppföljning

1 §

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt *första stycket* följa utvecklingen i det havsområde som omfattas av planen. Uppföljningens utformning och funktion beskrivs i avsnitt 3.1.6. Där finns också en redogörelse för hur Havs- och vattenmyndighetens uppföljningsansvar förhåller sig till Boverkets och länsstyrelsens uppsiktsansvar enligt hushållningsförordningen.

Av *andra stycket* framgår att havsplanen ska följas upp på ett sådant sätt att kraven i 6 kap. 18 § miljöbalken tillgodoses.

Bestämmelser som säkerställer att kraven i bestämmelserna om planer och program i 6 kap. miljöbalken uppfylls när en havsplan tas fram finns i 2 kap. 7 § och 3 kap. 13 §.

2 §

I paragrafen finns ett krav på att minst en gång vart fjärde år göra en samlad prövning av om en havsplan behöver ersättas med en ny plan. Det är Havs- och vattenmyndigheten som ska ta fram underlag och genomföra prövningen. Före prövningen ska berörda kommuner, regionplaneorgan och statliga myndigheter höras. Prövningen ska leda fram till ett beslut, i vilket myndigheten konstaterar om det behövs en ny plan eller inte. I uttrycket ”behöver ersättas” ligger att planen inte längre svarar mot de behov som finns och att behoven inte kan tillgodoses genom ändringar av den befintliga planen. Det kan bero på omfattande förändringar vad gäller anspråk och intressen, kunskap och erfarenheter. I sådana fall

kan planen som helhet behöva få en ny inriktning och behandlas i en samlad planeringsprocess.

Om Havs- och vattenmyndigheten kommer fram till att det behövs en ny plan, är det naturligt att myndigheten inleder en ny planeringsprocess. En författningsreglerad skyldighet att inleda en ny planeringsprocess bedöms inte behövas.

Av 5 kap. 1 § framgår att Havs- och vattenmyndighetens prövning av om en ny havsplan behövs inte får överklagas.

5 kap. överklagande m.m.

1 §

Av *första stycket* framgår att Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan får överklagas hos regeringen och att myndighetens övriga beslut inte får överklagas.

I *andra stycket* finns dels en upplysning om att det i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om hur ett beslut överklagas, dels ett undantag från förvaltningslagens bestämmelser. Undantaget avser utgångspunkten för beräkningen av tiden för överklagande.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 3.5.2.

2 §

I paragrafen anges vilka myndigheter och organisationer som har rätt att överklaga Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan. Paragrafen reglerar inte enskildas talerätt, utan den frågan prövas enligt 22 § förvaltningslagen (se avsnitt 3.5).

3 §

Av paragrafen framgår att Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan blir gällande först sedan beslutet har fått laga kraft. Så sker tre veckor efter det att beslutet tillkännagavs på webbplatsen, om beslutet då inte har överklagats, eller när regeringen slutligt prövar ett överklagande.

Paragrafen avser inte regeringens beslut att anta, ändra eller upphäva en havsplan. Det beror på att regeringens beslut gäller omedelbart. Regeringens beslut kan inte överklagas och besluten gäller, även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning.

4 §

Paragrafen upplyser om att det i havsplaneringsförordningen finns bestämmelser om indelningen av havsområdet i olika havsplaneområden och andra föreskrifter för tillämpningen av lagen.

Bestämmelserna som föreslås i förordningen avser dels verkställighetsföreskrifter till bestämmelser i lagen (1, 3, 5 och 6 §§), dels föreskrifter som är riktade till länsstyrelsen eller Havs- och vattenmyndigheten (2, 4, 7 och 8 §§). De aktuella bestämmelserna kan meddelas av regeringen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen (8 kap. 7 § i lydelsen från och med den 1 januari 2011) antingen som verkställighetsföreskrifter eller med stöd av regeringens restkompetens. Utredningen bedömer således att det inte behövs något bemyndigande i lagen.

Ikraftträdande

Vi bedömer att lagen kan träda i kraft den 1 januari 2012. Drygt ett års beredningstid i Regeringskansliet bör vara tillräcklig. Det är enligt utredningens bedömning angeläget att planeringen kan inledas så snart som möjligt.

Förslaget till havsplaneringsförordning

1 §

Av paragrafen framgår att termer och uttryck i förordningen har samma betydelse som i havsplaneringslagen. Se särskilt 1 kap. 6 och 7 §§ havsplaneringslagen.

2 §

Av 1 kap. 2 § havsplaneringslagen framgår att havsplaneringen ska avse det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen och den svenska ekonomiska zonen. Här aktuell paragraf anger att det ska upprättas en plan för vart och ett av de tre havsplaneområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Hur dessa områden ska avgränsas framgår också av paragrafen. En havsplan är alltså en plan som krävs i författning, jfr artikel 2 a) i SEA-direktivet.

Havsplaneområdet Bottniska viken omfattar således Bottenvikens, norra Kvarkens och Bottenhavets utsjövatten. Området Västerhavet består av Skagerraks och Kattegatts utsjövatten. Östersjöns havsplaneområde omfattar alla utsjövatten från Ålands

hav till Öresund. Samtliga planområden avgränsas av mittlinjen mot grannländernas zoner.

Någon bestämmelse som anger när planer ska ha upprättats för samtliga tre havsplaneområden föreslås inte. Utredningen förutsätter att planeringen inleds parallellt i samtliga områden. Det bör normalt ta fyra år att ta fram en havsplan. Ungefär fem år efter det att författningarna om havsplanering trätt i kraft bör det finnas färdiga planer för hela havsområdet.

3 §

Paragrafen reglerar hur länsstyrelsernas arbete med att bistå Havs- och vattenmyndigheten ska samordnas. Se avsnitt 3.6.

4 §

Enligt 3 kap. 3 § havsplaneringslagen ska Havs- och vattenmyndigheten inleda planeringsprocessen med att ta fram ett program. När detta arbete är avslutat ska myndigheten enligt här aktuell paragraf redovisa programmet för regeringen. Härigenom får regeringen möjlighet att ta ställning till målsättningarna med planeringen. Paragrafen ställer endast krav på att information lämnas till regeringen. Regeringen måste inte fatta något beslut med anledning av Havs- och vattenmyndighetens redovisning. En annan sak är att regeringen naturligtvis kan ge Havs- och vattenmyndigheten ytterligare riktlinjer för planeringsarbetet om det bedöms lämpligt.

5 §

Paragrafen lyfter fram vikten av att en havsplan utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår (jfr 3 kap. 6 § nya PBL).

6 §

Ett slutligt förslag till havsplan ska enligt 3 kap. 7 § havsplaneringslagen kungöras. Här aktuell paragraf anger hur kungörandet ska genomföras, nämligen genom att kungörelsen publiceras på Havs- och vattenmyndighetens webbplats och förs in i ortstidningar.

Av 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. framgår att med ortstidning avses alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Eftersom en havsplan

berör många orter kommer kungörelsen att publiceras i ett stort antal ortstidningar.

7 §

När Havs- och vattenmyndighetens beslut om ändring av en havsplan har blivit gällande, ska myndigheten enligt här aktuell paragraf publicera ett meddelande om det på sin webbplats. Myndighetens beslut blir enligt 5 kap. 3 § havsplaneringslagen gällande först sedan det fått laga kraft. Så sker tre veckor efter det att beslutet tillkännagavs på webbplatsen, om beslutet då inte har överklagats, eller när regeringen slutligt prövat ett överklagande.

Redan när Havs- och vattenmyndigheten meddelar beslutet, publiceras det på myndighetens webbplats enligt 3 kap. 12 § tredje stycket havsplaneringslagen. Ett meddelande om beslutet skickas också till berörda kommuner, regionplaneorgan och övriga som har yttrat sig under granskningen eller särskilt berörs. Syftet med här aktuell bestämmelse är kommuner, statliga myndigheter och andra intresserade på ett enkelt sätt ska kunna få information om när planen blir gällande. Om planen överklagats kommer regeringen att expediera sitt beslut enligt de bestämmelser som gäller för regeringsbeslut.

8 §

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt 4 kap. 2 § havsplaneringslagen minst en gång vart fjärde år pröva om en havsplan behöver ersättas av en ny plan. När en sådan prövning har gjorts ska myndigheten enligt här aktuell paragraf för regeringen redovisa bedömningen och underlaget för denna. Paragrafen ställer endast krav på att information lämnas till regeringen. Regeringen måste inte fatta något beslut med anledning av redovisningen. En annan sak är att regeringen naturligtvis kan ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att påbörja en översyn av planen och ge riktlinjer för arbetet.

Följdändringar

Utredningens förslag om havsplanering förutsätter inte bara en havsplaneringslag och havsplaneringsförordning. Härutöver krävs följdändringar i andra författningar. Här finns förslag till följdändringar i de lagar som utredningen bedömer behöver ändras. Dessutom finns förslag till ändring i de viktigaste förordningarna, inklusive myndighetsinstruktioner. Utredningens förslag till förordningsändringar är inte uttömmande och kan behöva kompletteras under den fortsatta beredningen.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

Val av plats

6 §

Paragrafens *tredje stycke* anger att ett tillstånd eller en dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL). Stycket kompletteras så att detsamma ska gälla för bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen. De bestämmelser som avses är förbud mot viss verksamhet eller åtgärd inom ett havsområde (se kommentaren till 2 kap. 5 § havsplaneringslagen).

På motsvarande sätt som redan gäller för detaljplan och områdesbestämmelser får små avvikelser från bestämmelserna i havsplanen göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Det framgår av fjärde stycket.

3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

11 §

I paragrafen, som är ny, regleras förhållandet mellan bestämmelserna om riksintresse i här aktuellt kapitel och redovisningen av riksintresse i en havsplan.

3 kap. miljöbalken ska tillämpas när en havsplan tas fram (2 kap. 2 § havsplaneringslagen) och i planen ska särskilt anges vilka

riksintressen som ska gälla för olika havsområden inom territorialhavet (2 kap. 4 § andra stycket havsplaneringslagen). Om det finns en havsplan för det område som en ansökan om tillstånd eller dispens avser eller som ska skyddas, ska enligt *första stycket* här aktuell paragraf planens redovisning av riksintressen gälla. Det innebär att de ställningstaganden som görs i en havsplan om avgränsningar av områden av riksintressen ska följas vid tillämpningen av 3 kap. miljöbalkens bestämmelser om riksintressen. Detsamma gäller den avvägning som ska göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål. Om havsplanen anger vilket eller vilka ändamål som ska ges företräde, ska således ingen ny avvägning göras vid prövning av en tillstånds- eller dispensansökan eller vid beslut om skydd. Havsplanen kan dock redovisa ett område som riksintresse för flera oförenliga ändamål utan att göra en avvägning enligt 10 §. I sådana fall ska avvägningen göras vid tillståndsprövningen i vanlig ordning.

Paragrafen gäller bara bestämmelserna om riksintressen. De övriga hushållningsbestämmelserna ska alltså i vanlig ordning tillämpas när det finns en havsplan för det område inom vilket tillstånd till en verksamhet eller åtgärd har sökts. Havsplanens redovisning av de allmänna intressen som ska beaktas inom området ska då vara vägledande vid tillståndsprövningen.

I *andra stycket* finns ett undantag som innebär att en ny prövning får göras om det finns särskilda skäl för det och Havs- och vattenmyndigheten medger det. Undantaget gäller såväl nya avgränsningar som nya avvägningar.

Särskilda skäl kan finnas om ett nytt riksintresse har aktualiserats efter det att havsplanen antogs. Samhällsutvecklingen kan också innebära att den värdering som gjorts av ett riksintresse framstår som överspelad. Ny kunskap om ett område kan vidare visa att ett område av riksintresse har avgränsats på ett sådant sätt att områden utan intresse har kommit att omfattas.

För att undantaget ska kunna tillämpas krävs, förutom särskilda skäl, också att *Havs- och vattenmyndigheten medger att en ny prövning görs*. Havs- och vattenmyndigheten ska således ta ställning till om det finns särskilda skäl för en ny prövning. Om myndigheten bedömer att så är fallet, ska en ny prövning tillåtas. Den nya prövningen görs inte av Havs- och vattenmyndigheten utan av den myndighet som prövar tillståndsansökningen. Havs- och vattenmyndigheten har alltså endast inflytande över om en ny prövning ska få göras och inte över resultatet av en sådan prövning.

Avsikten är att en tidigare gjord avgränsning eller avvägning ska stå fast och att möjligheten till en förnyad prövning ska tillämpas restriktivt. Behov av nya prövningar bör ses som en indikation på att havsplanen inte är aktuell, utan att den behöver ändras eller ersättas av en ny plan.

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

9 §

Paragrafen är ny. Den reglerar förhållandet mellan bestämmelserna om riksintresse i här aktuellt kapitel och redovisningen av riksintresse i en havsplan. Paragrafen har paralleller med 3 kap. 11 §, men omfattar endast avgränsningar av områden av riksintresse. Se kommentaren till 3 kap. 11 §.

6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

Planer och planeringsunderlag

19 §

Uppräkningen av det underlag som ska finnas tillgängligt i ett mål eller ärende kompletteras så att även havsplaner enligt havsplaneringslagen omfattas.

7 kap. Skydd av områden

Naturreservat

8 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Stycket kompletteras så att detsamma ska gälla för bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen. De bestämmelser som avses är förbud mot viss verksamhet eller åtgärd inom ett havsområde (se kommentaren till 2 kap. 5 § havsplaneringslagen).

På motsvarande sätt som redan gäller för detaljplan och områdesbestämmelser, får små avvikelser från bestämmelserna i

havsplanen göras om syftet med bestämmelserna inte motverkas. Det framgår av andra stycket.

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ om kulturresevat och naturminnen hänvisar till här aktuell paragraf. Den ändring som föreslås här kommer därmed även att gälla dem.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. Bestämmelserna får dock betydelse först när en havsplan har antagits för det område som en ansökan om tillstånd eller dispens eller ett beslut om skydd avser. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelserna.

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

2 kap. Allmänna och särskilda intressen

12 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att det i havsplaneringslagen finns bestämmelser om fysisk planering av det svenska havsområdet från en nautisk mil utanför baslinjen. En motsvarande bestämmelse som upplyser om att det i plan- och bygglagen finns bestämmelser om planering av kustvattnet finns i havsplaneringslagen.

3 kap. Översiktsplan

5 §

I paragrafen finns krav på vad översiktsplanen ska innehålla. Enligt *fjärde punkten*, som är ny, ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen har samordnat översiktsplanen med gällande havsplan enligt havsplaneringslagen. Detta innebär att kommunens ställningstaganden med anledning av havsplanen ska framgå. I det enklaste fallet kan det göras genom att endast havsplanens redovisning återges.

Samråd om kommunens förslag

10 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsens särskilda uppgifter under samrådet. Genom den nya *punkten 5* lyfts havsplanens betydelse fram. Länsstyrelsen ska särskilt verka för att översiktsplanen samordnas med havsplanen på ett lämpligt sätt. Samrådet blir därmed ett viktigt forum för att behandla frågor där statliga och kommunala intressen med avseende på havet kommer i beröring med varandra.

Motsvarande ändring görs av paragrafen om länsstyrelsens uppgifter under samråd om förslag till detaljplan (5 kap. 14 §).

16 §

I paragrafen regleras vad länsstyrelsens granskningsyttrande ska ge besked om. Den nya *punkten 5* föreskriver att det av granskningsyttrandet ska framgå om förslaget motverkar syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen.

Bakgrunden till regleringen är att det inte går att utesluta att det kommer att finnas områden, där kommunen i översiktsplanen gör en annan bedömning än havsplanen av havsområdenas användning eller av avvägningar mellan motstående intressen vilka kan motverka syftet med en havsplan.

Bestämmelsen innebär inget krav på överensstämmelse mellan havsplanen och förslaget till översiktsplan. Den fråga som länsstyrelsen ska ta ställning till är om den användning som redovisas i förslaget till översiktsplan motverkar havsplanens syften. Det är uppenbart att en översiktsplan som redovisar en användning av vattenområde som strider mot en bindande bestämmelse i en havsplan motverkar havsplanens syfte. När det gäller havsplanens bindande bestämmelser finns det inget utrymme för avvikelser. Om havsplanen anger att ett område bör skyddas och förslaget till översiktsplan anger att området är lämpligt för t.ex. vindkraftsetablering (eller vice versa) är det också tydligt att översiktsplaneförslaget motverkar havsplanens syften. Det är inte bara översiktsplanens ställningstaganden till områden som också ingår i en havsplan som kan motverka havsplanens syften. I det nyss nämnda exemplet kan även översiktsplanens ställningstagande för kustområdet komma i konflikt med havsplanens ställningstaganden avseende havsområdet utanför baslinjen plus en nautisk mil på ett sådant sätt att havsplanens syfte motverkas.

I andra fall kan bedömningen vara svårare att göra. Allmänt kan sägas att det alltid finns en risk för att översiktsplaneförslaget kommer att motverka havsplanens syften, om havsplanen inte har varit en av utgångspunkterna för kommunens planering. Länsstyrelsen får bedöma det enskilda fallet. I tveksamma fall bör länsstyrelsen samråda med Havs- och vattenmyndigheten.

Enligt den befintliga punkten 1 ska av yttrandet framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Utredningens förslag om ändring i miljöbalken kommer att få betydelse för tillämpningen av den bestämmelsen (se förslaget till 3 kap. 11 § och 4 kap. 9 § miljöbalken).

Motsvarande ändring görs av paragrafen om länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till detaljplan (5 kap. 22 §).

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

Samråd

14 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsens särskilda uppgifter under samrådet. *Punkten 5* är ny. Motsvarande ändring görs av bestämmelsen om länsstyrelsens uppgifter under samråd om förslag till översiktsplan. Se 3 kap. 10 § och kommentaren till den bestämmelsen.

22 §

I paragrafen regleras vad länsstyrelsens granskningsyttrande ska ge besked om. *Punkten 5* är ny. Motsvarande ändring görs av bestämmelsen om länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. Se 3 kap. 16 § och kommentaren till den bestämmelsen.

Ändringen i här aktuell paragraf följs upp med ändring av bestämmelsen om tillsyn över kommunala beslut i 11 kap. 10 §.

7 kap. Regionplanering

7 §

I *andra stycket*, som är nytt, finns ett krav på regionplanens innehåll. Av planen ska framgå hur regionplanen har samordnats med gällande havsplan enligt havsplaneringslagen. En liknande bestämmelse föreslås för översiktsplan (3 kap. 5 §).

Bestämmelsen innebär att en regionplan kan ge regional vägledning för kommunernas planering av kusten och kustvatten.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Förutsättningar för bygglov

32 a §

Paragrafen är ny och innehåller ett undantag från huvudregeln om bygglov i 30 §. Den innebär att bygglov för en åtgärd som strider mot bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen endast får ges om avvikelsen är liten och syftet med bestämmelserna inte motverkas. De bestämmelser som avses är förbud mot viss verksamhet eller åtgärd inom ett havsområde (se kommentaren till 2 kap. 5 § havsplaneringslagen). I 2 kap. 6 § tredje stycket punkt 2 miljöbalken föreslås motsvarande begränsning när det gäller tillstånd och dispens enligt balken.

Paragrafen kan få betydelse när bygglov söks för havsbaserade anläggningar, t.ex. vindkraft i vissa fall.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

Tillsyn över kommunala beslut

10 §

Paragrafen kompletteras med en ny grund för statlig överprövning, nämligen att kommunens beslut kan antas innebära att syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen motverkas. Vad som avses med att motverka syftet med en havsplan diskuteras i kommentaren till 3 kap. 16 §.

En befintlig grund för överprövning är att beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Utredningens förslag om ändring i miljöbalken kommer att få betydelse för tillämpningen av den bestämmelsen (se förslaget till 3 kap. 11 § och 4 kap. 9 § miljöbalken).

Tillsyn över regionplanebeslut

13 §

Paragrafen kompletteras, på motsvarande sätt som 10 §, med en ny grund för statlig överprövning av beslut om regionplan.

14 §

I paragrafen tas en ny grund för ingripande in som innebär att regeringen får upphäva ett beslut om regionplan om beslutet innebär att syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen motverkas. Vad som avses med att motverka syftet med en havsplan diskuteras i kommentaren till 3 kap. 16 §.

En befintlig grund för ingripande är att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Utredningens förslag om ändring i miljöbalken kommer att få betydelse för tillämpningen av den bestämmelsen (se förslaget till 3 kap. 11 § och 4 kap. 9 § miljöbalken).

För beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser finns bestämmelserna om upphävande i 11 §.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. Bestämmelserna får dock bara betydelse om det finns en antagen havsplan för det område som ska planläggas eller som en ansökan om bygglov avser. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelserna.

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

3 a §

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln ska enligt nuvarande lydelse av *andra stycket* här aktuell paragraf 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Ändringen innebär att bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken i fortsättningen bara ska tillämpas innanför territorialgränsen och således inte i Sveriges ekonomiska zon. Anledningarna är av två slag. Dels har riksintressen i praktiken främst betydelse för den kommunala planeringen och efterföljande tillståndsprövning. I den ekonomiska zonen finns ingen kommunal

planering och tillståndsprövningen görs uteslutande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Dels är det i den ekonomiska zonen, enligt utredningens bedömning, mer motiverat att framhålla allmänna intressen (varav riksintressena är en delmängd) utifrån perspektivet att de är såväl nationella som mellanstatliga, se avsnitt 5.1.

Vid tillståndsprövning i den ekonomiska zonen ska i fortsättningen 3 kap. 1–4 §§ samt de första styckena i 5–9 §§ miljöbalken tillämpas. 4 kap. miljöbalken, som med ett undantag endast innehåller bestämmelser om områden av riksintressen som inte går utanför kustområdet, ska av naturliga skäl inte tillämpas inom den ekonomiska zonen. Undantaget är 4 kap. 8 § som gäller s.k. Natura 2000-områden vilka också finns i den ekonomiska zonen. Den bestämmelsen är dock överflödigt, sedan Natura 2000-bestämmelserna gjordes direkt tillämpliga i ekonomisk zon (7 kap. 32 § miljöbalken).

3 c §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen anger att tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller i strid mot bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen.

Utredningen föreslår i flera lagar bestämmelser om att tillstånd inte får ges i strid mot bindande bestämmelser i en havsplan (se t.ex. 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken, 2 kap. 8 § ellagen (1997:857) och 2 kap. 6 § första stycket naturgaslagen (2005:403)). I dessa lagar finns redan bestämmelser om att tillstånd inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. En sådan bestämmelse är motiverad även i förevarande lag.

I *andra stycket* anges att mindre avvikelser får göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Vid tveksamhet bör Havs- och vattenmyndigheten höras innan beslut fattas.

15 §

I ett nytt *femte stycke* finns en bestämmelse om miljöorganisationers talerätt. Bestämmelsen innebär att miljöorganisationer får överklaga SGU:s beslut om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln, att utvinna naturtillgångar från den eller att lägga ut rörledningar på den. Skälen för bestämmelsen finns i avsnitt 5.2.3.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012.

Enligt 3 a § ska fr.o.m. den dagen miljöbalkens bestämmelser om riksintressen inte tillämpas i den ekonomiska zonen. De riksintressen som är utpekade där är givetvis av betydelse som beslutsunderlag även fortsättningsvis, men då som allmänna intressen.

Bestämmelsen i 3 c § första stycket 2 om bestämmelser i en havsplan får i praktiken betydelse först när en havsplan har antagits för det område som en ansökan om tillstånd avser. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelsen.

Ändringen i 15 § är kopplad till förslaget att genom ändring av kontinentalsockelförordningen (1966:315) ge SGU utökad rätt att besluta om tillstånd. Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer. SGU har dock redan nu rätt att besluta om tillstånd för täkt. 15 § bör därför träda i kraft den 1 januari 2012 utan övergångsbestämmelse.

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

Förutsättningar för koncession

4 §

Paragrafens *andra stycke* anger att koncession inte får ges i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Stycket kompletteras så att detsamma ska gälla för bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen.

Enligt den nuvarande sista meningen i andra stycket får mindre avvikelser göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Bestämmelsen placeras i ett nytt *tredje stycke* och omfattar nu förutom detaljplaner och områdesbestämmelser även havsplanebestämmelser.

Ikraftträdande

Lagändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. I praktiken får ändringen betydelse först när en havsplan har antagits för det område som en ansökan om

koncession avser. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelsen.

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

Utnyttjande av naturtillgångar m.m.

6 §

Paragrafen reglerar vilka bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid tillståndsprövningen enligt lagen. Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken i fortsättningen inte ska tillämpas i den svenska ekonomiska zonen.

I fortsättningen ska 3 kap. 1–4 §§ samt de första styckena i 5–9 §§ miljöbalken tillämpas. 4 kap. miljöbalken, som endast innehåller bestämmelser om områden av riksintressen, ska inte tillämpas.

Jämför även kommentaren till 3 a § i förslaget till lag om ändring i lagen om kontinentalsockeln och avsnitt 5.1.

6 a §

Paragrafen är ny. Den innebär att tillstånd enligt lagen om ekonomisk zon inte får meddelas i strid mot bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen.

På samma sätt som gäller motsvarande bestämmelser i andra författningar, ska mindre avvikelser från bestämmelserna i havsplanen få göras om syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Tillämplig lag, straff m.m.

18 §

Paragrafen arbetas om redaktionellt och ändras så att det framgår att inte heller beslut om tillstånd som har meddelats av annan myndighet än regeringen ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. De beslut som avses är Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens tillståndsbeslut (se 6 b och 7 §§ förordningen om Sveriges ekonomiska zon). Sådana beslut överklagas enligt 19 § hos regeringen.

19 §

Paragrafen är ny. Enligt *första stycket* får beslut om tillstånd som har meddelats av annan myndighet än regeringen överklagas hos regeringen. De beslut som avses är Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens tillståndsbeslut (se avsnitt 5.2.3 samt 6 b och 7 §§ förordningen [1992:1226] om Sveriges ekonomiska zon).

Av *andra stycket* framgår att myndigheternas beslut som huvudregel gäller omedelbart. Myndigheterna kan dock i beslutet bestämma att beslutet ska gälla först sedan det fått laga kraft.

20 §

I paragrafen, som är ny, regleras miljöorganisationers talerätt avseende tillståndsbeslut. Bestämmelsen gäller bara överklagbara tillståndsbeslut, dvs. beslut av Havs- och vattenmyndigheten eller Kustbevakningen.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012.

Enligt 6 § ska fr.o.m. den dagen miljöbalkens bestämmelser om riksintressen inte tillämpas i den ekonomiska zonen. De riksintressen som är utpekade där är givetvis av betydelse som beslutsunderlag även fortsättningsvis, men då som allmänna intressen.

Bestämmelsen i 6 a § får i praktiken betydelse först när en havsplan har antagits för det område som en ansökan om tillstånd avser. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelsen.

Ändringarna av 18–20 §§ är kopplade till förslaget att genom ändring av förordningen om Sveriges ekonomiska zon ge Havs- och vattenmyndigheten rätt att besluta om tillstånd. Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Kustbevakningen har dock redan nu rätt att besluta om tillstånd för marinvetenskaplig forskning enligt 7 § förordningen om Sveriges ekonomiska zon. 18–20 §§ bör därför träda i kraft den 1 januari 2012 utan övergångsbestämmelser.

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

2 kap. Nätkoncession m.m.

Förutsättningar för meddelande av nätkoncession

8 §

Enligt paragrafens nuvarande lydelse får en nätkoncession för linje inte ges i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Paragrafen ändras så att koncession inte heller får ges i strid mot bindande bestämmelser i en havsplan enligt 2 kap. 5 § havsplaneringslagen.

På motsvarande sätt som redan gäller för detaljplan och områdesbestämmelser, får mindre avvikelser från bestämmelserna i havsplanen göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Vid tveksamhet bör Havs- och vattenmyndigheten höras innan beslut fattas.

Ikraftträdande

Lagändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. I praktiken får ändringen betydelse först när en havsplan har antagits för det område som en ansökan om nätkoncession avser. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelsen.

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

2 kap. Koncession

Förutsättningar för meddelande av koncession

6 §

Motsvarande ändring föreslås beträffande nätkoncession enligt 2 kap. 8 § ellagen (1997:857), se kommentaren till den bestämmelsen.

Ikraftträdande

Se kommentaren till ikraftträdandebestämmelsen till 2 kap. 8 § ellagen.

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

2 §

I *punkten* 2 finns en ny bestämmelse som ger en miljöorganisation rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om en havsplan. Det gäller dels regeringens beslut att anta, ändra eller upphäva en havsplan, dels regeringens beslut efter överklagande av Havs- och vattenmyndighetens beslut att ändra en havsplan. Se avsnitt 3.5.1.

Ikraftträdande

Lagändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012.

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

Undersökning och utforskning

4 §

Bestämmelsen ändras så att ansökningar om tillstånd ska prövas av Sveriges geologiska undersökning (SGU), i stället för av regeringen. Av *första stycket* framgår att det finns undantag från detta i sista stycket. Villkoren för prövningen förändras inte.

Ett nytt *fjärde stycke* införs efter mönster av 5 §, som anger att SGU särskilt ska samråda med berörda myndigheter och kommuner. Om ansökningen gäller verksamhet enbart i ekonomisk zon ska givetvis inte samråd genomföras med någon kommun eller länsstyrelse.

Sista stycket följer också bestämmelserna i 5 §. SGU ska i stället för att besluta om tillstånd, efter beredning lämna över ärendet till regeringen för beslut i angivna fall. Syftet är att ärenden av särskilt stor betydelse ska avgöras av regeringen.

Att SGU:s beslut får överklagas hos regeringen framgår av 15 § tredje stycket lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Undervattenskablar och rörledningar

4 a §

Paragrafen, som avser undervattenskablar och rörledningar, ändras så att frågan tillstånd ska prövas av SGU. Bestämmelserna utformas enligt samma principer som 4 §.

Att SGU:s beslut får överklagas hos regeringen framgår av 15 § tredje stycket lagen om kontinentalsockeln.

Täkt

5 §

Bestämmelsen ändras i några avseenden. I fortsättningen ska SGU få fatta beslut om täkt även i den ekonomiska zonen. Den nuvarande begränsningen till täkt på område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde ska alltså utgå. Bestämmelsen omfattar inte täkt inom enskilt vatten eftersom lagen om kontinentalsockeln inte gäller i sådant vatten (1 § lagen om kontinentalsockeln). Bestämmelser om ansökan flyttas till en ny 9 §. Listan över berörda myndigheter förtydligas så att Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen nämns. Om ansökningen gäller verksamhet enbart i ekonomisk zon ska givetvis inte samråd genomföras med någon kommun eller länsstyrelse.

Bestämmelsen i *sista stycket* om när ärendet ska överlämnas till regeringen kompletteras så att också Havs- och vattenmyndigheten får möjlighet att begära att regeringen ska pröva tillståndet.

Säkerhetszon

5 a §

Paragrafen är ny och ger SGU rätt att meddela föreskrifter om säkerhetszon enligt 6 § lagen om kontinentalsockeln. Jfr 6 c § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon.

Ansökan

9 §

Paragrafen, som är ny, samlar bestämmelserna om ansökan. I fortsättning ska det vara tillräckligt att lämna in ansökan i två exemplar. Det klargörs också att ansökan kan lämnas in elektroniskt.

Ikraftträdande

Det huvudsakliga skälet för utredningens förslag att ge SGU en utökad beslutanderätt är att myndigheten kommer att ha en havsplan som underlag för besluten. Förordningsändringarna bör därför inte träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen den 1 januari 2012. Utredningen föreslår i stället att regeringen avgör när bestämmelserna ska träda i kraft. Regeringen kan besluta att bestämmelserna ska träda i kraft vid olika tidpunkter i förhållande till olika områden. I fråga om de havsområden som ska ingå i en havsplan framstår det som lämpligt att ikraftträdandet sammanfaller med regeringens beslut att anta en havsplan för området. Vad gäller de delar av kontinentalsockeln som inte ska ingå i en havsplan bör ikraftträdandet samordnas med det närmaste havsplaneområdet.

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

Skydd för den marina miljön

6 a §

En ny bestämmelse ger Havs- och vattenmyndigheten befogenhet att meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön i den ekonomiska zonen.

Utnyttjande av naturtillgångar m.m.

6 b §

Havs- och vattenmyndigheten får, enligt denna nya bestämmelse, meddela tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Paragrafen har utformats enligt samma mönster som bestämmelserna i kontinentalsockelförordningen (1966:315). På motsvarande sätt som gäller enligt sistnämnda förordning ska

Havs- och vattenmyndigheten inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och andra berörda myndigheter. Ärendet ska lämnas över till regeringen för beslut i mer betydelsefulla ärenden.

6 c §

Paragrafen är ny och innebär att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om säkerhetszoner om högst 500 meter runt en anläggning i havet. Bestämmelserna om säkerhetszon finns i 7 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, som bygger på artikel 60 i havsrättskonventionen.

Ansökan

10 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om ansökan om tillstånd.

Ikraftträdande

Det huvudsakliga skälet för utredningens förslag att ge Havs- och vattenmyndigheten en utökad beslutanderätt är att myndigheten kommer att ha en havsplan som underlag för besluten. Förordningsändringarna bör därför inte träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen den 1 januari 2012. Utredningen föreslår i stället att regeringen avgör när bestämmelserna ska träda i kraft. Regeringen kan besluta att bestämmelserna ska träda i kraft vid olika tidpunkter i förhållande till olika områden. Det framstår som lämpligt att ikraftträdandet sammanfaller med regeringens beslut att anta en havsplan för området.

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

Myndigheternas ansvar

1 §

I ett nytt *fjärde stycke* tas en upplysning in om att Havs- och vattenmyndigheten enligt 4 kap. 1 § havsplaneringslagen har ett särskilt ansvar för uppföljningen av havsplaner. Detta innebär ingen ändring av Boverkets, övriga sektorsmyndigheters och länsstyrelsens uppsiktsansvar. I sammanhanget kan som förtydligande nämnas att Boverkets ansvar omfattar hela det svenska territorialhavet och den svenska ekonomiska zonen. Länsstyrelsens ansvar omfattar endast det svenska territorialhavet.

Fysiska planer som bedömningsunderlag

5 §

En myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken ska enligt paragrafen i beslutet ange om en prövad anläggning, verksamhet eller åtgärd går att förena med bl.a. en gällande regionplan eller översiktsplan. Paragrafen kompletteras så att en havsplan ska beaktas på motsvarande sätt.

Rubriken närmast före paragrafen ändras till ”Fysiska planer som bedömningsunderlag”, en rubrik som täcker in regionplaner, översiktsplaner och havsplaner.

Översyn när en havsplan blir gällande

8 §

Paragrafen är ny. När en havsplan har blivit gällande, ska de myndigheter som enligt 2 § har ansvar för att lämna uppgifter om områden av riksintressen snarast se över sina underlag. Utredningen föreslår ingen tidsfrist, men förutsätter att arbetet är slutfört inom en rimlig tid, vilket bör vara inom ett år.

Bestämmelsen är generell och innebär att underlaget för områden av riksintresse ska ses över såväl inom havsplanens område som utanför. Underlaget för områden inom havsplanen har dock redan under planeringsprocessen varit föremål för diskussion-

er. Det innebär att riksintressemyndigheternas översyn i dessa delar i praktiken redan bör ha påbörjats. Dessutom innebär havsplanen ett i princip bindande ställningstagande till hur områdena ska avgränsas. Översynen bör även få betydelse för områden utanför havsplaneområdet, dvs. för kusten och kustvattnen.

Ikraftträdande

Förordningsändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. I praktiken får ändringen betydelse först när en havsplan har antagits. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelsen.

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

5 §

En C-verksamhet kräver normalt en anmälan enligt 21 §. I ett nytt *fjärde stycke* i här aktuell paragraf finns en bestämmelse som innebär att en C-verksamhet i vissa fall i stället kräver tillstånd. Det gäller bara C-verksamheter i havet (utanför baslinjen plus en nautisk mil) och endast i de fall verksamheten strider mot bindande bestämmelser i en havsplan. De bestämmelser som avses är bestämmelser om att ett havsområde inte får användas för vissa verksamheter (2 kap. 5 § förslaget till havsplaneringslag). Om området inte får användas för den aktuella verksamheten, ska verksamheten tillståndsprövas.

Vid tillståndsprövningen tillämpas 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Av den bestämmelsen framgår att tillstånd inte får strida mot havsplanens bestämmelser. En tillståndsprövning kommer därför normalt att resultera i ett avslag. Det finns dock utrymme för att tillåta små avvikelser från havsplanens bestämmelser (se avsnitt 2.7 och kommentaren till förslaget till ändring i 2 kap. 6 § miljöbalken).

6 §

Första stycket ändras så att det framgår att C-verksamheter, i de undantagsfall då sådana verksamheter enligt 5 § fjärde stycket är tillståndspliktiga, ska prövas av länsstyrelsen.

21 §

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Punkten 1 klargör att en C-verksamhet som ska tillståndsprövas enligt 5 § fjärde stycket inte också är anmälningspliktig. Punkten 2 innebär att anmälan ska göras vid en ändring av en tillståndspliktig C-verksamhet om ändringen inte är tillståndspliktig.

Bilagan

Bilagan ändras så att det framgår att en C-verksamhet i undantagsfall ska tillståndsprövas av länsstyrelsen.

Ikraftträdande

Förordningsändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. I praktiken får ändringen betydelse först när en åtgärd eller verksamhet ska vidtas i ett område för vilket det finns en havsplan. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelserna.

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

Miljöbedömningar av planer och program

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om bedömningen av om planer och program ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

I ett nytt *andra stycke* anges vad som ska gälla för en havsplan enligt havsplaneringslagen. En ny havsplan ska alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Med en ny havsplan avses inte bara de första havsplanerna som antas utan också omarbetningar av en hel plan. Ändringar av en havsplan ska antas medföra betydande miljöpåverkan om genomförandet av ändringen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller anger förutsättningarna för kommande tillstånd för vissa större verksamheter eller åtgärder. Mindre omfattande ändringar ska enligt *tredje stycket* bedömas i varje enskilt fall enligt de kriterier som finns i bilaga 4.

Med "ändringar" avses såväl att rätta, komplettera och uppdatera en plan som att besluta om fördjupningar och tematiska tillägg.

6 §

Hänvisningen till 4 § justeras med anledning av ändringarna i den paragrafen.

Miljöpåverkan i annat land

9 §

Ändringen innebär att ansvaret enligt 6 kap. 6 och 15 §§ miljöbalken och enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1) delas mellan Naturvårdsverket och den nya Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten ska vara ansvarig myndighet för uppgifter som rör havet. Om såväl hav som annat område berörs, ska dock Naturvårdsverket även i fortsättningen vara ansvarig myndighet. Möjligheten kvarstår för regeringen att i ett särskilt fall bestämma att uppgifterna ska fullgöras av en annan myndighet.

Avslutande bestämmelser

14 §

Den föreslagna ändringen innebär att Naturvårdsverket ska samråda inte bara med Boverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen utan även med Havs- och vattenmyndigheten innan föreskrifter för tillämpningen av förordningen meddelas.

Ikraftträdande

Förordningsändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012.

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

19 §

I *andra stycket*, som är nytt, tas ett undantag in som innebär att en vattenverksamhet som enligt första stycket är anmälningspliktig i stället ska tillståndsprövas. Undantaget gäller verksamheter i havet som strider mot bestämmelser i en havsplan. De bestämmelser som avses är bestämmelser om att ett havsområde inte får användas för vissa verksamheter.

Vid tillståndsprövning tillämpas 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Av den bestämmelsen framgår att tillstånd inte får strida mot havsplanens bestämmelser. En tillståndsprövning kommer därför normalt att resultera i ett avslag. Det finns dock utrymme för att tillåta små avvikelser från havsplanens bestämmelser (se avsnitt 2.7 och kommentaren till förslaget till ändring i 2 kap. 6 § miljöbalken).

Ikraftträdande

Förordningsändringen föreslås träda i kraft samtidigt som havsplaneringslagen, den 1 januari 2012. I praktiken får ändringen betydelse först när en verksamhet ska vidtas i ett område för vilket det finns en havsplan. Det behöver inte regleras särskilt eftersom det följer direkt av bestämmelsen.

Myndighetsinstruktioner

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

Särskilda uppgifter och bestämmelser för vissa länsstyrelser och län

8 §

Paragrafen är ny och ger länsstyrelserna i de län som har territorialhav särskilda uppgifter. De länsstyrelser som åsyftas är Länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västerbottens, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län.

Dessa länsstyrelser ska enligt *första stycket* verka för att syftet med en havsplan enligt havsplaneringslagen uppnås, ta fram regionala planeringsunderlag och i övrigt bistå Havs- och vattenmyndigheten i havsplaneringen.

Andra stycket slår fast att länsstyrelserna ska samarbeta i uppgiften att bistå Havs- och vattenmyndigheten i havsplaneringen. Vidare framgår att de länsstyrelser som anges i 3 § havsplaneringsförordningen får samordningsansvaret för länsstyrelsernas regionala planeringsarbete i sitt havsplaneområde, således länsstyrelserna i Västernorrlands, Kalmar och Västra Götalands län. Som upplysning kan nämnas att dessa länsstyrelser också utgör tre av de fem vattenmyndigheter som anges i 5 kap. 11 § första stycket miljöbalken och 22 § i denna förordning.

Övriga länsstyrelser har uppgifter enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön som har betydelse för havet. Det uppdraget förändras inte.

Övriga förslag till ändringar i förordningar med myndighetsinstruktion

Förslagen gäller instruktionerna för Energimarknadsinspektionen, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Sjöfartsverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarmakten, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, SMHI, Naturvårdsverket, Boverket och Trafikverket.

Enligt nya bestämmelser ska myndigheterna inom sina respektive verksamhetsområden medverka i arbetet med havsplanering. I förekommande fall föreskrivs också att myndigheterna ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av havsplaneringslagen.

Angränsande zon

I det följande finns författningsförslag som avser utredningens förslag om en angränsande zon och skyddet av kulturminnen där (avsnitt 5.3). För att en angränsande zon ska kunna införas, krävs dock ytterligare författningsändringar som behöver utredas särskilt. Vi lämnar därför inga förslag om ikraftträdande av nedanstående författningsförslag.

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

1 §

Den föreslagna ändringen i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som innebär att lagen ska tillämpas i en angränsande zon, föranleder ändring i denna lag.

Lagen ska enligt tillägget i *andra stycket* tillämpas även när Kustbevakningen bedriver övervakning i den angränsande zonen för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller fornminnen.

Som framgår av avsnitt 5.3 avser utredningens förslag endast skydd av kulturarvet i en angränsande zon. Hur bestämmelser om tullar, skatter, invandring och hälsoskydd ska utformas i en angränsande zon behöver utredas, innan en sådan zon kan inrättas. När sådana överväganden har gjorts kan här föreslagna bestämmelse behöva utvidgas.

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

1 kap. Inledande bestämmelser

Tillämpning i Sveriges angränsande zon

4 a §

Utredningen föreslår att Sverige ska fullfölja avsikten att inrätta en angränsande zon inom det havsområde som ligger tolv nautiska mil närmast utanför Sveriges territorialhav. Folkrådet tillåter skydd av kulturminnen i en sådan zon. Den nya paragrafen upplyser om bestämmelserna i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, som hänvisar till denna lag.

I *andra stycket* görs relevanta bestämmelser om kulturminnen i 2 kap. tillämpliga i den angränsande zonen. Urvalet har gjorts mot bakgrund av utredningens bedömning av vad folkrådet tillåter. Därför föreslår utredningen inte att 9 § ska tillämpas i den angränsande zonen. Det kommer således inte att vara möjligt att meddela föreskrifter om vad allmänheten ska iaktta, t.ex. vad gäller dykning.

Som framgår av avsnitt 5.3 krävs utredning av hur bestämmelser om tullar, skatter, invandring och hälsoskydd ska utformas i en angränsande zon innan en sådan zon kan inrättas.

Tredje stycket erinrar om att bestämmelserna ska tillämpas inom ramen för vad folkrådet tillåter.

Fjärde stycket anger att länsstyrelsen ska ha samma uppgifter i en angränsande zon som inom länet enligt tillämpliga bestämmelser i 2 kap. I motsats till inom territorialhavet, finns i den ekonomiska zonen ingen länsindelning. Här anges därför att det är länsstyrelsen i det län som är närmast som ska fullgöra uppgifterna. Liknande bestämmelser finns i 5 b och 6 §§ lagen om Sveriges ekonomiska zon samt i 7 kap. 32 § miljöbalken.

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

Angränsande zon

1 a §

Utredningen föreslår att Sverige ska fullfölja avsikten att inrätta en angränsande zon. Paragrafen anger vilket område som zonen ska omfatta. Utredningens förslag till författningsreglering bygger på prop. 1995/96:140, bilaga 1, s. 196; *förslag till lag om angränsande zon*.

Som framgår av avsnitt 5.3 avser utredningens förslag endast skydd av kulturarvet i en angränsande zon. Det krävs ytterligare utredning av hur bestämmelser om tullar, skatter, invandring och hälsoskydd ska utformas i en angränsande zon, innan en sådan zon kan inrättas. De lagförslag om angränsande zon som utredningen lämnar, 1 a och 1 b §§ i här aktuell lag, 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och 4 a § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., behöver alltså kompletteras innan de kan genomföras.

För att en angränsande zon ska kunna inrättas krävs också att Sveriges havsgränser fastställs. Den frågan ska enligt budgetpropositionen (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 18, s. 61) utredas. Avgränsningen av den angränsande zonen kan därefter preciseras i förordning.

1 b §

Första stycket i den nya bestämmelsen anger vilka slags författningar som kan tillämpas i den angränsande zonen. Vilka bestämmelser som ska tillämpas regleras dock inte här utan direkt i de aktuella författningarna. Urvalet ska givetvis göras inom ramen för vad folkrätten tillåter, se avsnitt 5.3. Jfr också *bilaga 2*.

I *andra stycket* finns en upplysning om vilka lagar som innehåller bestämmelser som ska tillämpas i zonen. Utredningens förslag avser endast skydd av kulturarvet och det finns därför tills vidare endast en hänvisning till lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Förslaget behöver kompletteras med hänvisningar till författningar som rör tullar, skatter, invandring och hälsoskydd.

Referenser

Offentligt tryck

SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten*, rapport upprättad inom civildepartementet

SOU 2003:72 *Havet – tid för en ny strategi*, Havsmiljökommissionen

SOU 2005:27 *Den svenska fiskeripolitiken – en utvärdering*, Utredningen om fiskerikontrollen

SOU 2008:48 *En utvecklad havsmiljöförvaltning*, Havsmiljöutredningen

SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*, Miljöprocessutredningen

SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv*, Utredningen om miljömålssystemet

SOU 2010:8 *En myndighet för havs- och vattenmiljö*, Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

SOU 2010:42 *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, Fiskelagsutredningen

Ds Bo 1984:3 *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Ds 1990:41 *Sveriges ekonomiska zon*, Utrikesdepartementet

Litteratur

Adlercreutz, T., *Kulturregendomsrätt – med en kommentar till kulturminneslagen*, Stockholm 2001

Boverket, *Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden*, januari 2006

Boverket, *Vindkraft till havs – Brister och möjligheter vid planering och projektering*, 2006

CBD (FN:s konvention om biologisk mångfald), COP 5, beslut V/6, 2000

CBD, COP 7, beslut VII/11, 2004

Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2:a upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2002

Ehler, Charles och Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning, a Step-by-Step Approach toward Eco-system Based Management*, IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, Paris, Unesco 2009

Fiskeriverket (2009), *Ekosystemansatsen i fiskeriförvaltning*, ur redovisning av uppdrag avseende analyser av den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning, dnr Jo2008/3868

Havsmiljöinstitutet, yttrande till utredningen, dnr 37/F3/2010 (M2009:03)

Länsstyrelserna, *Stigande havsnivå – konsekvenser för fysisk planering*, Lst i Skåne och Blekinge, 2006

Länsstyrelserna, *Sydhavsvid Planeringsunderlag för utbyggnad av stora vindkraftanläggningar till havs i Kalmar, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt därutån inom Sveriges ekonomiska zon*, regeringsuppdrag, dnr 500-25154-04, Lst i Skåne, 2006

Länsstyrelserna, *System för regional och lokal samordning och samverkan i kustnära områden*, regeringsuppdrag 51/2007, dnr 537-81056-2007 Lst i Västra Götaland, 2007

- Maritime Institute in Gdansk, *Compendium on Maritime Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Region Countries*, Warszawa/Gdansk 2009
- Miljöministeriet, *Finlands kuststrategi, bedömningsdel*, Helsingfors 2006
- Miljöministeriet, *Hållbart på kusten Finlands kuststrategi*, Helsingfors 2006
- MRAG Ltd. et al., *Legal Aspects of Maritime Spatial Planning*, Final Report to DG Maritime Affairs & Fisheries, London, 2008
- Nederländska transportministeriet 2009, *Policy Document on the North Sea 2009-2015*
- Nederländska transportministeriet 2009, *National Water Plan 2009-2015*
- Nordiska ministerrådet, *Nordiskt samarbete om planering och förvaltning av nordiska havsområden*, TemaNord 2010:504
- Naturvårdsverket, *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, rapport 5782, 2007
- Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: a Framework for Assessment*, Island Press, Washington, DC, 2003
- Policy Research Corporation, *Study on the economic effects of Maritime Spatial Planning*, Final report, Commissioned by DG Maritime Affairs and Fisheries, Antwerpen/Rotterdam, 2010
- Regionplane- och trafikkontoret Stockholms läns landsting, *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFS 2010*, samrådsredogörelse, rapport 6:2009
- Regionplane- och trafikkontoret Stockholms läns landsting, *Delregional utvecklingsplan för Stockholms kust och skärgård*, Rapport 15:2008
- SMHI, *Djupdata för havsområden 2003*, Svenskt vattenarkiv