

Lagrådsremiss

Hushållning med havsområden

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 20 februari 2014

Lena Ek

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås nya bestämmelser om hushållningen med havsområden. Bestämmelserna avser en samlad havsförvaltning i syfte att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. För hushållningen med havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska regeringen besluta om vägledning till myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av områdena. Vägledningen ska ges i form av en havsplan för vart och ett av områdena och omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte är fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen. Havsplanen ger uttryck för statens syn på hushållningen med havsområdet. Havsplanen blir en del av myndigheternas och kommunernas beslutsunderlag i fråga om vilken användning som ett havsområde är mest lämpat för med hänsyn till områdets beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter och åtgärder inom ett område som omfattas av en havsplan. Det ska vara fråga om föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med planen. De lagbestämmelser som behövs tas in i 4 kap. miljöbalken där de övriga lagreglerna om hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet finns.

I plan- och bygglagen (2010:900) tydliggörs att de föreslagna nya bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, som är en instruktion och ett bemyndigande till regeringen, inte innehåller sådana materiella bestämmelser att de kan tillämpas direkt i mål och ärenden enligt plan- och bygglagen. Detsamma gäller ett redan infört bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om koldioxidlagring.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund	6
5	Några folkrättsliga förutsättningar för havsplanering	7
6	Havsplaner som verktyg för hushållningen med havsområden	9
6.1	Havsplanernas grundläggande uppgifter	9
6.2	Havsplanernas geografiska avgränsning	14
6.3	Regeringen beslutar om havsplanerna	16
6.4	Vägledning för användningen av havet	16
6.5	Restriktioner och förbud inom vissa områden	20
6.6	Följändringar i plan- och bygglagen	21
7	Överprövning och omprövning av beslut om havsplaner	22
8	Ikraftträdande	24
9	Konsekvensanalys	24
9.1	Behovsanalys och alternativ	24
9.2	Samhällsekonomisk analys	26
9.3	Statsfinansiella kostnader och besparingar	27
9.4	Den kommunala nivån	29
9.5	Företag och enskilda	31
9.6	Särskilt om följderna för miljön	31
10	Författningskommentar	32
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	32
10.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen	33
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	34
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	36

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att rubriken till 4 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 10 §, samt närmast före 4 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 4 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Områden som i sin helhet är av riksintresse” och närmast före 4 kap. 9 § en ny rubrik som ska lyda ”Områden för geologisk lagring av koldioxid”.

Nuvarande lydelse

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

Föreslagen lydelse

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden

Havsområden

10 §

För vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska det för hushållningen med havsområdet finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanen ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen. Havsplanen ska beslutas av regeringen.

Regeringen får meddela föreskrifter om sådana förbud eller begränsningar som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas.

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 *kap.* och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 19 november 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå ett system för fysisk planering av det svenska territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon och föreslå de författningar som är nödvändiga för att genomföra ett sådant system (dir. 2009:109). Utredningen, som antog namnet Havsplaneringsutredningen, överlämnade i december 2010 betänkandet Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91). Betänkandet remissbehandlades. Havsplaneringsutredningens lagförslag har inte lagts till grund för lagförslagen i denna lagrådsremiss.

I stället tog Miljödepartementet fram en promemoria om hushållning med havsområden med förslag till författningsändringar innebärande att regeringen för hushållningen med havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska besluta om vägledning till myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av dessa områden. Promemorian innehåller även förslag om att regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsning för verksamheter och åtgärder inom det område som omfattas av en havsplan. I övrigt innehåller promemorian förslag till förordningsbestämmelser som innebär instruktioner till myndigheter under regeringen. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2013/2403/Nm).

4 Bakgrund

Sverige saknar i dag en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av territorialhavet som på ett effektivt sätt kan behandla de ökande kraven på insatser för en bättre havsmiljö, för avvägning mellan olika intressen och för en långsiktigt hållbar utveckling av havsområdena. Dagens situation med en uppsplittring av planeringen av territorialhavet i ett mycket stort antal, oftast mycket begränsade kommunala delområden, motverkar möjligheterna till de samlade och samordnade insatser som behövs. Flertalet av de frågor som berör de icke kustnära delarna av territorialhavet har nationell eller internationell karaktär. Det är bara några enstaka kustkommuner som har en översiktsplan som behandlar territorialhavet.

I Sveriges ekonomiska zon saknas helt planering av havsområdena. Zonen ligger utanför territorialhavet och ingår inte i läns- och kommunindelningen. Flera myndigheter har begränsade ansvarsområden inom den ekonomiska zonen, men ingen myndighet har ett samlat ansvar. Det

saknas former för bedömningen av olika intressen, liksom underlag för sådana bedömningar.

Det stora antalet verksamheter som pågår i den ekonomiska zonen, de intressen som finns där och den tilltagande aktiviteten där innebär att en samlad bild av anspråk och skyddsbehov behövs. Risken för intressekonflikter och suboptimerad användning av resurserna är stor med dagens förhållanden.

5 Några folkrättsliga förutsättningar för havsplanering

En stats rättigheter och skyldigheter i fråga om olika verksamheter i haven är i första hand reglerade i Förenta nationernas havsrättskonvention, UNCLOS (SÖ 2000:1), som 165 stater och EU inklusive samtliga Östersjö- och Nordsjöstater har anslutit sig till. Dessutom anses större delen av havsrättskonventionens bestämmelser, särskilt de som gäller sjöfart och skyddet av den marina miljön, vara sedvanerätt och därmed tillämpliga på alla stater. Överenskommelser som berör havet på global, regional och bilateral nivå, liksom EU-rätt och nationell rätt, ska utgå från de principer som är fastslagna i folkrätten inklusive i havsrättskonventionen.

Havsrättskonventionen innehåller folkrättsliga regler för avgränsningen av kuststaternas sjöterritorium, deras suveräna rättigheter och jurisdiktion och för samtliga staters rättigheter och skyldigheter i världshaven.

Kuststatens sjöterritorium

En kuststats sjöterritorium består av inre vatten och territorialhav. Dessutom har en kuststat rätt att ha vissa funktionella zoner såsom en angränsande zon och en ekonomisk zon. Bredden av en kuststats havsområden beräknas från baslinjerna. Baslinjerna kan vara antingen normala eller räta. De senare används när kusten är mycket oregelbunden eller när det finns öar utmed kusten. Baslinjerna dras genom att punkter utmed lågvattenlinjens yttersta sträckning förbinds med varandra.

En stat har full territoriell suveränitet över sitt sjöterritorium. Det vattenområde som ligger innanför baslinjen benämns inre vatten.

Till en stats inre vatten gränsar territorialhavet, som har en bredd om högst 12 nautiska mil från baslinjen. Även territorialhavet utgör en del av kuststatens territorium och står således under statens fulla suveränitet. En kuststats rättigheter när det gäller territorialhavet är desamma som i inre vatten, med undantag för andra staters rätt till s.k. oskadlig genomfart.

Inre vatten och territorialhavet bildar tillsammans en kuststats sjöterritorium.

Angränsande zonen

Angränsande zonen är ett havsområde som ligger direkt utanför territorialhavet inom den ekonomiska zonen och har en högsta bredd om 12 nautiska mil. Inom denna zon kan en kuststat vidta vissa åtgärder för

att hindra eller bestraffa överträdelser av kuststatens författningar om tullar, skatter, invandring och hälsovård samt skydd av arkeologiska och historiska föremål.

Sverige har inte inrättat någon angränsande zon. Frågan behandlas för närvarande av Havsgränsutredningen (UD 2011:01) som enligt sina direktiv (dir. 2011:41) bl.a. ska lämna förslag om inrättande av en sådan zon runt Sveriges kuster. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2014.

Ekonomiska zonen

Den ekonomiska zonen är ett havsområde utanför territorialhavet och har en bredd om högst 200 nautiska mil från baslinjen. En kuststat har vissa rättigheter och skyldigheter i sin ekonomiska zon. De två viktigaste rättigheterna är dels den suveräna rättigheten att utforska, utnyttja och förvalta de naturtillgångar och andra ekonomiska resurser som finns i zonen, dels jurisdiktion när det gäller skyddet och bevarandet av den marina miljön, utnyttjande av naturtillgångar, uppförande och användning av konstgjorda öar och andra anläggningar samt marinvetenskaplig forskning. I den ekonomiska zonen har andra stater frihet till sjöfart och överflygning, till att lägga ut undervattenskablar och rörledningar och till annan legitim användning av havet i samband med dessa friheter.

När kuststaten utövar sina rättigheter i den ekonomiska zonen ska den ta vederbörlig hänsyn till andra staters rättigheter.

Det fria havet

Allt hav utanför den ekonomiska zonen tillhör det fria havet. I det fria havet är alla stater jämställda och kuststaterna saknar jurisdiktion förutom över sina egna fartyg. Sverige omges av smala hav och det finns därför nästan inget fritt hav utanför svenska havsområden. De ansluter i stället till andra staters ekonomiska zoner eller territorialhav.

Kontinentalsockeln

Kuststaten har suveräna rättigheter över kontinentalsockeln i syfte att utforska den och utvinna naturtillgångar. Juridiskt definieras kontinentalsockeln som havsbotten och dess underlag i områden under vatten som sträcker sig utanför territorialhavet i hela den naturliga förlängningen av landterritoriet. En kuststats kontinentalsockel sträcker sig, om inget annat beslutats, 200 nautiska mil från baslinjerna.

EU och planering av användande av havsområden

EU reglerar i dag inte den fysiska planeringen av havsområden. Det finns dock ett antal EU-direktiv och andra rättsakter som har betydelse för användningen av havet. Regleringen är omfattande. De direktiv på miljöområdet som har störst betydelse är havsmiljödirektivet, dvs. direktiv 2008/56/EG om en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektiv om en marin strategi), art- och habitatdirektivet, dvs. direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt djur och växter, fågeldirektivet, dvs. direktiv 2009/147/EG om bevarandet av vilda fåglar, ramdirektivet för vatten, dvs. direktiv 2000/60/EG om en ram

för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, mkb-direktivet, dvs. direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt samt direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Till detta kommer EU:s gemensamma fiskeripolitik, transport- och sjöfartspolitik samt energipolitik.

Europeiska kommissionen lanserade 2007 en integrerad havspolitik som tydligare fokuserar på haven och kustområdena och deras potential för hållbar utveckling. En hållbar utveckling som genom kommissionens meddelande Blå tillväxt – möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn (KOM[2012] 494 slutlig) är starten på ett arbete som syftar till att bidra till EU:s internationella konkurrensposition, effektivt resursutnyttjande, sysselsättning och nya källor för tillväxt, samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras och havsmiljön skyddas så att de tjänster som sunda och tåliga havs- och kustekosystem kan tillhandahålla bevaras.

Inom ramen för den integrerade havspolitiken lade Europeiska kommissionen under våren 2013 fram ett förslag till direktiv om havsplanering och integrerad kustförvaltning. I december 2013 beslutade rådet att anta en allmän inriktning avseende de ändringar i kommissionens förslag som förhandlats fram inom rådet.

6 Havsplaner som verktyg för hushållningen med havsområden

6.1 Havsplanernas grundläggande uppgifter

Regeringens bedömning: Havsplaner behövs som verktyg för hushållningen med havsområden och för att bidra till en samlad havsförvaltning. Syftet med havsplanerna är att de ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling som innebär att ekosystemens strukturer och funktioner bevaras och återställs vid behov. Havsplanerna ska ge det stöd som behövs så att havsområden kan användas för de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till eller har inget att erinra mot införande av en samlad havsplanering i syfte att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Flera kommuner, däribland *Strömstads kommun*, har dock tryckt på vikten av att kommunerna ges möjlighet till insyn och påverkan genom det samarbete och den samverkan som ska ske med kommunerna. *Boverket* har betonat processens betydelse för samordning med översiktsplanering enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Skälen för regeringens bedömning

Motiven för en havsplan

Anspråken på att använda havet för bl.a. fiske, sjöfart, energiproduktion, energidistribution, kommunikation och turism ökar. Denna utveckling väntas bidra till fler jobb och ökad tillväxt, men medför behov av att hålla med havet genom att väga sådana intressen mot varandra och samtidigt skydda havet som en långsiktig resurs. En långsiktig fysisk planering av havet är det främsta verktyget för att avgöra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas. Införandet av ett system för havsplanering kommer att bidra till en ökad kunskap om och överblick över havsområdena, vilket kommer att ge både kommunerna och staten bättre underlag för sin planering och bidra till att intressekonflikter av olika slag kan begränsas. Detta innebär att havsplanering kan bli en viktig del i en effektiv havsförvaltning som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling genom att man i sådan planering även kan väga in lokal, regional, nationell och global nytta och skada av viss användning av områdena.

En samlad havsplanering väntas spela en viktig roll för att maximera förutsättningarna för att olika intressen ska kunna samexistera i havsområdena.

Ett samlat underlag

Fysisk planering har betydelse för statliga och kommunala myndigheters beslut som rör användningen av mark och vatten. Översiktsplaner enligt plan- och bygglagen har en viktig funktion som vägledande underlag vid prövningar enligt en rad andra lagar, t.ex. vid tillståndsprövning enligt miljöbalken och beslut om ledningsdragning enligt ledningsrättslagen (1973:1144).

Behovet av ett väl förankrat och samordnat underlag för beslut om användningen av havsområdena är det främsta skälet för att införa fysisk planering även av havet. En havsplan bör därför i första hand tillgodose statliga och kommunala myndigheters behov av ett samordnat underlag när de prövar anspråk på användningen av havsområdet vid t.ex. tillståndsprövning av sådana verksamheter och åtgärder som avser användningen av havet och dess resurser. Havsplanen bör även ge förutsägbar information till enskilda aktörer och olika exploateringsintressen om var deras verksamheter kan vara lämpliga att lokalisera. Det kan t.ex. gälla sjöfart, vattenbruk, vind- och vågkraftslokalisering, dragning av rörledningar och utvinning av olja eller naturgas. Planen bör även vara ett underlag för beslut om olika former av skydd för marina livsmiljöer.

Förenklad tillståndsprövning och förvaltning

Genom sin funktion som underlag för att pröva anspråk på användningen av det planerade havsområdet får havsplanerna goda förutsättningar att bidra till en rationaliserad tillståndsprövning och förvaltning av havsområdena.

För de berörda statliga myndigheterna bör en havsplan innebära att tillståndsprövningen underlättas. När det i dag i varje enskilt ärende krävs ett omfattande underlag och att synpunkter inhämtas från berörda myndigheter, intresseorganisationer och enskilda kan framtida prövningar un-

derlättas genom bedömningar av förenligheten med planen, liksom följderna för de intressen och skyddsbehov som planen värnar.

En havsplan som innehåller tydliga ställningstaganden till hur havsområdet bör användas kan ge ökad förutsägbarhet för enskilda som avser att starta en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd. Havsplanerna, med sitt samlade kunskapsunderlag, kommer att ge en helhetsbild av de intressen, anspråk och skyddsbehov som finns för havsområdena och underlätta för den enskilde vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar och beredning av tillståndsärenden. Regeringens överväganden om havsplanernas vägledande roll redovisas i avsnitt 6.4.

Ett verktyg för kommunikation och information

En planeringsprocess med möjligheter till insyn och medverkan för myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda bör ge förutsättningar för att tydliggöra, kommunicera och informera om havets tillstånd, dess långsiktiga användning och målen för havsförvaltningen. Att kunskaper om havsområdet ställs samman i en havsplan kan även vara en tillgång för aktörer som bedriver verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Det gäller t.ex. fiske- och turismnäringarna. Detsamma gäller intresseorganisationer och allmänheten.

Ett bidrag till gränsöverskridande samarbete

Sverige deltar i flera samarbeten med grannländer som rör planering av gemensamma havsområden, bl.a. i den gemensamma arbetsgrupp för havsplanering som bildats i det mellanstatliga samarbetet i Helsingforskommissionen (Helcom) och i det mellanstatliga samarbetet Vision and Strategies Around the Baltic Sea (Vasab). Detta samarbete lyfts fram som den huvudsakliga aktören för havsplanering i Östersjöregionen i EU:s Östersjöstrategi.

Inom EU:s olika politikområden fattas beslut som har geografisk anknytning och som ställer anspråk på eller påverkar användningen av havsområdena. Det kan röra sig om beslut och ställningstaganden på unionsnivå i den integrerade havspolitik, den gemensamma fiskeripolitiken och transportpolitiken, energipolitiken och miljöpolitiken samt inom naturvården. Havsplanerna bör underlätta svenska ställningstaganden inom dessa områden. När havsplaneringen har utvecklats kommer Sverige att få ett betydligt bättre underlag för såväl det gränsöverskridande planerings- och miljösamarbetet som EU:s gemensamma arbete med havsfrågor, liksom för samarbetet i internationella sammanhang, t.ex. inom FN-organ som UNCLOS, Mellanstatliga oceanografiska kommissionen (IOC/Unesco) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). De svenska havsplanerna bör vara framtagna i samråd med angränsande stater, så att hänsyn kan tas till deras intressen och eventuella havsplaner.

Samspelet med annan förvaltning av havet

En havsplan kan vara ett underlag även för förvaltningen av området. Den kan beröra verksamheter och åtgärder som inte kräver tillstånd men som ändå på olika sätt påverkar havsmiljön, såsom sjöfart, turism och friluftsliv. Verktrogen för att reglera, styra och påverka dessa aktiviteter handlar exempelvis om sjöfartsregleringar, farledsnormer, föreskrifter

om förvaltningen av skyddade områden samt olika typer av informationsinsatser. En stor del av denna förvaltning styrs av regler som beslutas internationellt och inom EU. Havsplanen bör vara ett viktigt nationellt komplement.

I förvaltningen ingår även sektorsmyndigheternas tillsyn, miljöövervakning och kontroll. Havsplanen bör kunna användas som underlag för att sätta upp mål för havsförvaltningen, både för olika geografiska delområden och i form av sektorsanknutna riktlinjer för förvaltningen, t.ex. för vattenbruk, utvinning av olika resurser i havet och dess havsbotten, restaureringsåtgärder och annan verksamhet i området. Havsplanerna bör även kunna bidra till genomförandet av havsmiljödirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi), som i svensk rätt genomförs med bl.a. havsmiljöförordningen (2010:1341).

Tillämpning av ekosystemansatsen

Havsplaneringsutredningen föreslog att ekosystemansatsen ska vara grundläggande för havsplaneringen vilket fick ett stort stöd hos remissinstanserna. Utredningen menade att syftet med planeringen ska vara att bidra till hållbar utveckling och 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. Utredningen utvecklade också närmare vad den ansåg ansatsen innebära. Insikten om ekosystemansatsen och dess betydelse har ökat alltmer och den nämns som vägledande princip i ett flertal politiska och vetenskapliga sammanhang som exempelvis EU:s fiskeripolitik. Den är också en utgångspunkt för EU:s havsmiljödirektiv och EU-kommissionens förslag till havsplaneringsdirektiv och den ingår bland de tio principer för havsplanering som Östersjöländernas ministrar för miljö och planering antagit inom ramen för samarbetet inom Helcom och Vasab.

Ekosystemansatsen kan uttryckas som en strategi för bevarande av naturvärden och ett hållbart utnyttjande av naturresurser med målet att säkerställa att användningen av ekosystemen sker inom deras gränser. Tillämpningen av ekosystemansatsen innebär att anlägga ett helhetsperspektiv på havsområdena, att tillämpa försiktighetsprincipen och att anpassa planering och förvaltning efter de olika förhållandena och att kontinuerligt utveckla kunskaperna om haven och deras användning. Det är alltså av största vikt att i havsplaneringen förstå ekosystemens betydelse och värde. Att värdera de tjänster som ekosystemen förser samhället med är ett sätt att öka förståelsen. Ekosystemtjänsternas långsiktiga vidmakthållande är beroende av väl fungerande och livskraftiga ekosystem som är motståndskraftiga mot och anpassningsbara mot förändringar.

Det är i det praktiska havsplaneringsarbetet som ekosystemansatsen kommer att komma till konkret uttryck.

Miljömålets betydelse för havsplaner

Sedan det nationella miljömålssystemet med miljökvalitetsmål inrättades 1999 har miljömålssystemet varit vägledande i miljöarbetet. Miljökvali-

tetsmålen är starkt kopplade till varandra, men det miljö kvalitetsmål som främst rör havet är *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Utöver detta mål finns dock flera andra mål som är viktiga för havsmiljöarbetet t.ex. *Levande sjöar och vattendrag*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. Bakgrunden redovisades i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 112). Regeringen beslutade i april 2012 om nya preciseringar eller förtydliganden av miljö kvalitetsmålen (dnr M2012/1171/Ma). För miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär dessa att kopplingen till havsmiljöförordningen blir tydlig. Vidare lyfts en ekosystembaserad marin fysisk planering fram som en förutsättning för att nå miljö kvalitetsmålet. Detta miljö kvalitetsmål är en viktig utgångspunkt för havsplaneringen.

Processen att ta fram en havsplan

Havsplanerna är instrument för den statliga planering som behövs för en samlad syn på hur vi hushåller med havsområdena. Det är alltså inte fråga om en sådan kommunal planering som regleras i plan- och bygglagen och inte fråga om att flytta något kommunalt planeringsansvar från kommunerna till staten. För att ge havsplanerna den kvalitet och legitimitet som krävs för att de ska kunna fylla sitt syfte är processen med att ta fram en havsplan avgörande. Uppgiften att ta fram havsplanerna kommer att läggas på statliga myndigheter under regeringen. Regeringen avser att i en förordning ge myndigheterna de instruktioner som behövs. I det följande ger regeringen sin syn på några frågor som kommer att styra den framtida havsplaneringen.

Regeringen har för avsikt att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppgift att upprätta förslag till havsplaner som lämnas över till regeringen för beslut tillsammans med ett eget sammanfattande yttrande och det övriga underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget. På så sätt får regeringen en bild av om det finns några delar eller punkter där medverkande aktörer inte ställer sig bakom planens innehåll, liksom vilka alternativ som övervägts i processen. Avsikten är att alla oklarheter ska vara lösta när förslaget lämnas till regeringen. Redovisningen till regeringen bör således ha fångat upp och dokumenterat alternativ och så långt som möjligt tagit hänsyn till avvikande meningar av betydelse i processen.

För varje havsplaneområde ska regeringen alltså få ett berett beslutsunderlag att ta ställning till. Någon ytterligare remissbehandling ska inte behövas. Vid behov kommer regeringen dock att inhämta synpunkter eller förtydliganden i enskilda frågor. Beredningskraven i Regerings-

kansliet tillgodoser att ärendet har fått en allsidig och tvärsektoriell belysning inför regeringens beslut om planen. Sammantaget innebär detta en flexibilitet i ärendets beredning och en möjlighet att belysa fler frågor än de som Havs- och vattenmyndigheten behandlat i sitt planförslag.

Kommunernas deltagande

Även om havsplanen i första hand ska ligga till grund för en samlad statlig havsförvaltning, är det angeläget att havsplanen utformas med hänsyn till lokala förutsättningar och behov. Kommunala ställningstaganden och önskemål kan genom havsplaneringsprocessen få sitt uttryck i havsplanen. Dessa bör framgå av den kommunala översiktsplanen, men även av andra kommunala ställningstaganden och underlag i form av kartläggningar av befintliga förhållanden eller intressen som kan vara av värde för havsplaneringen. Sådana ställningstaganden kommer att utgöra viktiga underlag inför utarbetandet av förslag till havsplanerna. Arbetet med att ta fram en havsplan bör bedrivas så att de berörda kommunerna tidigt ges möjligheter att bidra med kunskaper och att de sedan ges möjlighet till insyn och påverkan under hela havsplaneringsprocessen. Regeringen bedömer det som centralt att kustkommunerna ges möjligheter till aktiv medverkan i den statliga havsplaneringen.

6.2 Havsplanernas geografiska avgränsning

Regeringens förslag: En havsplan ska beslutas för vart och ett av områdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Dessa havsplaner ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft några synpunkter på indelningen i tre planer och inte heller på att den närmare avgränsningen av de tre planområdena beslutas på förordningsnivå. *Svenska kraftnät* ifrågasätter den föreslagna indelningen av havet i tre områden och undrar varför ramvattendirektivets indelning inte kan användas. *Världsnaturfonden* och *Göteborgs universitet* anser att kustvatten och hav bör hanteras i samma plan.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkten för regeringens förslag att dela in havet i tre havsområden har varit de övergripande marina ekosystem som har definierats globalt och som havsmiljödirektivet följer. För att planeringen ska kunna bedrivas i lämplig skala och av ekosystemskäl bör Bottniska viken utgöra ett eget havsområde.

Även om de tre föreslagna havsområdena är färre än vattenförvaltningens fem vattendistrikt enligt 5 kap. miljöbalken är de i huvudsak förenliga med avrinningsområdena på land och vattendistriktens avgränsningar. Indelningen är även förenlig med havsförvaltningens geografiska

områden, dvs. Östersjön och Nordsjön, och leder på så sätt till att den viktiga samordningen mellan havsförvaltningen och havsplaneringen blir möjlig. Sammantaget bör detta skapa förutsättningar för att förvaltning och planering av vatten och hav lättare kan kopplas ihop och underlätta den nödvändiga samordningen av havsplaneringen med våra grannländer.

Förslaget om havsplanering genom tre havsplaner avgränsas till att omfatta områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen och den ekonomiska zonen. Med undantag för att områden som ingår i fastigheter föreslås inte ingå i havsplanerna överensstämmer den geografiska avgränsningen med havsförvaltningens geografiska områden enligt havsmiljödirektivet som i denna del genomförs med havsmiljöförordningen. I 3 § havsmiljöförordningen definieras havsområde som "vatten och havsbotten med underliggande jordlager som finns i kustvatten och i de områden som finns på havssidan utanför den linje som på varje punkt befinner sig en nautisk mil bortom den baslinje som avses i lagen om Sveriges sjöterritorium". Havsmiljödirektivets gräns mellan kustvatten och havsområden är även den gräns som föreslås gälla som geografisk avgränsning för de havsplaner som omfattas av det utkast till EU-direktiv om havsplanering och kustförvaltning som just nu förhandlas inom EU. *Världsnaturfonden* och *Göteborgs universitet* har anfört att havsplanens geografiska avgränsning bör utvidgas till att även innefatta kustvatten i syfte att möjliggöra ett helhetsperspektiv på förvaltningen av Sveriges havsområden. Regeringen bedömer att den kommunala planeringen i de kustnära områdena tillfredsställer de behov som den statliga havsplaneringen avser att fylla.

Enligt förslaget ska de vattenområden som indelats i fastigheter, dvs. de områden som omfattas av äganderätt, inte ingå i havsplanerna. Det område inom Sveriges territorialhav som inte indelats i fastigheter utgörs av allmänt vattenområde. Detta område kan inte ägas av enskild och den förfoganderätt staten har över området kan inte heller den jämföras med äganderätt. Staten har dock genom lag rätt att reglera hur det allmänna vattenområdet används, likväl som staten genom lag styr övrig markanvändning inom territoriet. Dispositionsrätten över allmänt vatten tillkommer staten. I de fall staten inte reglerat frågan om rådighet i en författning, behöver den som vill utföra en viss åtgärd eller bedriva en viss verksamhet vända sig till staten med en begäran om rådighetsmedgivande. Uppförande av vindkraftverk, musselodling eller dumpning av muddermassor är exempel på åtgärder och verksamheter som kräver ett rådighetsmedgivande från staten innan de får påbörjas. Utöver rådighetsmedgivande kan det krävas ytterligare beslut innan en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd, t.ex. tillstånd enligt miljöbalken, för att få utnyttja allmänt vatten.

De statliga havsplanerna bör, på sikt, utgöra en sammanhållen helhet för havet utanför kustvattnen till den så kallade mittlinjen, både i de fall Sveriges territorialhav möter våra grannländers territorialhav och då mittlinjen är den yttre gränsen för Sveriges ekonomiska zon. I bästa fall blir de angränsande nationella havsplanerna sömlöst överlappande.

Respekten för folkrätten, bl.a. FN:s havsrättskonvention och vedertagna folkrättsliga principer, måste naturligtvis upprätthållas i havsplaneringen och sätter vissa ramar för planeringen. Inom territorialhavet har

Sverige obegränsad jurisdiktion, men oskadlig genomfart för sjöfarten måste respekteras och innebär en planeringsbegränsning. Sveriges rättsliga befogenheter i fråga om kontinentalsockeln och den ekonomiska zonen täcker flera aspekter som bör hanteras i planeringen, exempelvis skydd för den marina miljön och nyttjande av naturtillgångar.

I likhet med Havsplaneringsutredningen gör regeringen bedömningen att det inom vissa områden kan behövas fördjupad och mer detaljerad havsplanering. Sådana områden kan vara Öresund, Ålands hav, Norra kvarken och Hanöbukten, liksom andra särskilt känsliga områden eller områden med starka konkurrerande intressen, såsom vindkraft, sjöfart, fiske, kulturmiljövård och försvaret. Den föreslagna indelningen i tre havsområden hindrar inte detta.

Den närmare avgränsningen mellan de tre havsplanerna

Den exakta geografiska avgränsningen mellan de tre planområdena föreslås ske genom reglering på förordningsnivå. På detta sätt kan en justering av gränserna vid behov enkelt göras för det fall att det vid den praktiska tillämpningen skulle visas att avgränsning kan ske på ett mer ändamålsenligt sätt.

6.3 Regeringen beslutar om havsplanerna

Regeringens förslag: Havsplanerna ska beslutas av regeringen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De ställningstaganden som ska göras i en havsplan kommer att innebära bedömningar av nationella, regionala, kommunala eller lokala – och i vissa fall även internationella eller gränsöverskridande – intressen och anspråk. Havsplanen kommer alltså även att utgöra ett led i att uppfylla Sveriges internationella åtaganden och EU-krav. Detta gäller inte minst de skyldigheter som Sverige har enligt havsmiljödirektivet. Vidare innebär planeringen att olika allmänna intressen behöver vägas mot varandra. En sådan avvägning kräver politiska ställningstaganden som bör göras på regeringsnivå, eftersom det är fråga om vilka allmänna intressen som bör vara vägledande inför myndigheters och kommuners beslut.

6.4 Vägledning för användningen av havet

Regeringens förslag: Havsplanerna ska ge vägledning till myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av de områden som omfattas av planerna.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Så gott som samtliga remissinstanser, däribland kommunerna och *Sveriges kommuner och landsting*, har tillstyrkt förslaget om att havsplanerna ska vara vägledande. *Boverket* anser att en

placering i 4 kap. 10 § miljöbalken av skyldigheten för regeringen att besluta om havsplaner är olämplig. Boverket har även, tillsammans med nio av de *länsstyrelser* som yttrat sig över promemorians förslag, avstyrkt att det införs ett system för havsplanering utan att det kompletteras med en lagändring innebärande att havsplanens vägledande uppgift får tydligt författningsstöd och att det i författning tydliggörs hur havsplanen och översiktsplanens vägledande uppgifter förhåller sig till varandra. Dessa instanser har även anfört att länsstyrelsens ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen bör utvidgas till att även omfatta förhållandet när en detaljplan strider mot en havsplan.

Skälen för regeringens förslag

Miljöbalken ska enligt 1 kap. 1 § andra stycket 4 tillämpas så att bl.a. vatten används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Havsplaneringen har till syfte att bidra till en hållbar utveckling som innebär att ekosystemens strukturer och funktioner bevaras och återställs vid behov och att ge den statliga vägledning som behövs för att havsområdena ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Hushållningen handlar om att balansera utvecklingen enligt de tre hållbarhetsaspekterna ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Havsplaneringen avser alltså den hushållning för hållbar utveckling som regleras i 3 och 4 kap. miljöbalken.

En sammanhållen miljöbalk, statens exklusiva behörighet när det gäller miljöskydd i den svenska ekonomiska zonen (där huvuddelen av planeringen ska äga rum) och havsplaneringens funktion som uttryck för statens syn på hushållningen med havsområdena gör det naturligt att den föreslagna lagbestämmelsen om vägledning för hushållningen med havsområdena placeras tillsammans med de övriga hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

Den som söker statens vägledning om var i havsområdena det kan finnas vattenområden som är lämpliga eller mindre lämpliga för olika verksamheter och åtgärder bör kunna hitta de bestämmelserna samlade i 3 och 4 kap. miljöbalken. Den nu föreslagna bestämmelsen bör därför placeras i 4 kap. 10 § miljöbalken.

Havsplanens betydelse för beslut enligt miljöbalken

Genom placeringen i 4 kap. miljöbalken blir det även tydligt att havsplanerna är ett sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med vatten och de ska utgöra underlag vid avgörande av mål och ärenden enligt miljöbalken. Bestämmelsen i 6 kap. 19 § miljöbalken om skyldigheten att planer enligt plan- och bygglagen och behövt planeringsunderlag ska finnas tillgängliga i mål eller ärenden enligt miljöbalken, behöver inte kompletteras med en uttrycklig hänvisning till havsplanerna. Varje myndighet och kommun som tillämpar miljöbalken ska således se till att även havsplanerna finns tillgängliga i ett mål eller ärende där en viss verksamhet eller åtgärd, beläget inom ett område som omfattas av en havsplan, prövas.

Havsplanens betydelse för länsstyrelserna vid deras bedömning av påverkan på riksintressen

Enligt 3 kap. 10 § plan- och bygglagen ska länsstyrelsen under samrådet bl.a. särskilt ta till vara och samordna statens intressen, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Statens intressen kommer till uttryck i havsplanen.

Förhållandet mellan havsplanerna och det underlag som länsstyrelsen enligt 3 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) ska grunda sitt arbete på när länsstyrelsen bevakar att det i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken behöver förtydligas. Regeringen avser därför att ändra hushållningsförordningen så att länsstyrelsen för ett havsplanerat område inte längre ska grunda sina ställningstaganden på underlag från de myndigheter som anges i 2 § (de s.k. riksintressemyndigheterna). Länsstyrelsen ska i stället grunda sina ställningstaganden på den vägledning som havsplanen ger.

Havsplanens betydelse för andra myndigheter

Regeringens beslut om havsplanerna kommer att innebära ställningstaganden till hur olika allmänna intressen ska redovisas i havsplanerna. Regeringens beslut kan komma att avvika från de anspråk och de underlag som de olika sektorsmyndigheterna har redovisat. Havsplanen ger uttryck för statens syn på hur havsområdena bör förvaltas. Detta medför att det, vid beslut i frågor om hur ett visst område i havet ska användas, tack vare havsplanerna kommer att finnas ett beslutsunderlag som visar en genomtänkt och samlad statlig uppfattning. I den fortsatta tillämpningen av planerna ska ett antal myndigheter och kommuner bedöma hur dessa ställningstaganden kommer att påverka deras planering, beslut och andra förvaltningsåtgärder.

Havsplanens betydelse för planläggning och ärenden enligt plan- och bygglagen

Boverket och flera länsstyrelser anser att det i olika avseenden behöver tydliggöras hur havsplanerna förhåller sig till plan- och bygglagens regler om framtagande av och beslut om översiktsplaner och detaljplaner.

Sådan fysisk planering som regleras i plan- och bygglagen är en kommunal angelägenhet. En havsplan kommer att vara ett vägledande underlag för den kommunala fysiska planeringen.

I promemorian konstateras att endast ett fåtal kustkommuner i sina översiktsplaner har redovisat tydliga avsikter i fråga om den framtida användningen av de havsområden som inte ligger närmast kusten, och som kommer att omfattas av såväl en översiktsplan och en havsplan. I det fall det finns sådana ställningstaganden i dag förutsätts att regeringen väger in detta vid beslutet om havsplan. Vid framtida kommunala omprövningar och fördjupningar av översiktplanen blir havsplanerna en samlad källa till information om statens syn på den framtida markanvändningen inom området. Detsamma gäller i relation till regionplaner i de delar av landet där sådana finns upprättade eller kommer att upprättas.

Med anledning av det som Boverket har anfört om att havsplanernas tillämpning i ärenden enligt plan- och bygglagen behöver vara tydligt avgränsad gör regeringen följande bedömning. Syftet med havsplanerna är att tillföra ett genomarbetat beslutsunderlag i mål och ärenden som rör användningen av ett havsområde. Kommunen ska i en översiktsplan bl.a. redovisa den avsedda användningen av havsområdet och hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressena i 3 och 4 kap miljöbalken. I det fall kommunens syn på dessa frågor inte överensstämmer med den syn som är redovisad i havsplanen ska länsstyrelsen uppmärksamma detta i den redovisning av statliga intressen som ska lämnas till kommunen enligt 3 kap. 28 § plan- och bygglagen. Skulle länsstyrelsen finna att det i samband med att en ny eller ändrad översiktsplan ställs ut fortfarande finns skillnader i synen på den framtida användningen av havet, ska länsstyrelsen med stöd av 3 kap. 16 § plan- och bygglagen ange detta i sitt yttrande. Ett sådant yttrande ska grunda sig på någon av de fem punkterna i den angivna bestämmelsen.

Även när en kommun tar fram en detaljplan skulle det kunna uppkomma situationer då detaljplanen inte överensstämmer med den i havsplanen redovisade synen på den framtida användningen av vattenområdet. Länsstyrelsen bevakar de statliga intressena och ska yttra sig över kommunens förslag till detaljplan. Länsstyrelsens yttrande ska redovisa på vilken av de grunder som räknas upp i 5 kap. 22 § plan- och bygglagen som länsstyrelsen bedömer att detaljplanen är olämplig och ett eventuellt beslut om att överpröva eller upphäva en detaljplan ska grunda sig på de skäl som framgår av 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen. Varken länsstyrelsens yttrande eller beslut ska alltså grunda sig direkt på havsplanen. Detsamma gäller eventuella beslut om att överpröva beslut om lov eller förhandsbesked med stöd av 6 kap. 12 § plan- och bygglagen, liksom regeringens beslut med anledning av regionplaner i 6 kap. 13 och 14 §§ plan- och bygglagen eller planförelägganden med stöd av 6 kap. 15 och 16 §§ plan- och bygglagen.

Påverkan på egendomsskydd och näringsfrihet vid beslut att anta en havsplan

En havsplan ger vägledning till myndigheter och kommuner vid prövning vid planläggning och prövning av anspråk på användning av det område som omfattas av en havsplan. En vägledande havsplan omfattar inte något område som ingår i en fastighet och kan inte sägas ha sådan rättsverkan att någon avhänder sin egendom eller rådigheten över densamma. Den begränsar inte heller rätten att bedriva näring eller utöva ett yrke. Ett beslut att anta en havsplan kan därmed inte strida mot regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen).

6.5 Restriktioner och förbud inom vissa områden

Regeringens förslag: Regeringen får meddela de föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom det område som omfattas av en havsplan. Det ska vara fråga om förbud eller begränsningar som behövs för att uppnå syftet med planen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I regeringens förslag har det tydliggjorts att bemyndigandet begränsas till sådana förbud och begränsningar som behövs för att uppnå syftet med planen.

Remissinstanserna: *Riksantikvarieämbetet* har avstyrkt att regeringen ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar, eftersom man inte ser någon anledning att särreglera detta område i förhållande till vad som gäller på land och då man anser att nuvarande möjligheter att inom det aktuella området besluta om särskilda förbud och restriktioner är tillräckliga. Även *Advokatsamfundet* har avstyrkt förslaget men på den grunden att man inte anser förslaget vara tillräckligt konsekvensutrett. *Boverket* anser att förhållandet mellan havsplanen och de särskilda förbuds- och begränsningsområdena måste förtydligas samt att det krävs ett uttryckligt författningsstöd för att myndigheter och kommuner ska vara skyldiga att beakta dessa områden vid planläggning eller annan prövning.

Skälen för regeringens förslag: Havsplanernas redovisning av de allmänna intressen, inklusive riksintressen, som bör gälla i havsområdena kan ha innebörden att flera användningsområden kan samexistera inom ett och samma område. En sådan samexistens är möjlig när de olika användningarna inte konkurrerar eller stör varandra på ett avgörande sätt. I vissa fall kan olika användningar till och med påverka varandra positivt eller samverka på andra fördelaktiga sätt, vilket innebär att det kan vara lämpligt att de förläggs till samma områden. Det är också möjligt att en havsplan kommer att redovisa områden som lämpliga för verksamheter som är svåra att förena med varandra. I vissa fall kan dock olika användningar konkurrera eller störa varandra på ett sådant påtagligt sätt att det bör införas en möjlighet att exkludera eller begränsa vissa användningar inom ett område som omfattas av en havsplan i syfte att uppnå syftet med havsplanen. Sådana förbud och begränsningar kan i viss utsträckning beslutas med stöd av befintlig reglering, t.ex. i form av inrättande av s.k. Natura 2000-områden. Det kan dock inte uteslutas att en havsplan visar på behov av särskild reglering av användandet av det planlagda området som inte omfattas av befintliga restriktions- och förbudsmöjligheter.

Enligt 8 kap. 1 § första stycket regeringsformen kan regeringen inte meddela föreskrifter på något annat sätt än genom förordning. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § regeringsformen krävs det ett bemyndigande för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om restriktioner som innebär förbud och restriktioner för enskilda. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela de föreskrifter som behövs för den plane-

rade användningen av ett havsområde när det gäller förbud mot eller begränsningar för verksamheter och åtgärder i området.

Denna möjlighet kan framförallt behövas om det är nödvändigt att hindra att vissa verksamheter eller åtgärder inom ett angivet område kommer till stånd eller att begränsa deras omfattning. Promemorians förslag bör justeras på så sätt att regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter inom det område som omfattas av en havsplan begränsas till de föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med havsplanen. Med hänsyn till att den långsiktigt hållbara utvecklingen har tre dimensioner – ekologisk, ekonomisk och social – kan föreskrifterna behövas för såväl skydd och bevarande som ekonomiska eller sociala intressen. Detta åskådliggör den vägning mellan olika allmänna intressen som blir havsplaneringens främsta uppgift. En sådan avvägning är också förenlig med det allmänna kravet på hur miljöbalken ska tillämpas (1 kap. 1 § andra stycket 4 miljöbalken).

Föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet blir, om inte annat sägs, bindande för alla. Föreskrifterna blir således bindande för myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av det planerade havsområdet. Eftersom föreskrifterna kommer att meddelas med stöd av 4 kap. 10 § miljöbalken, bryter de dock inte genom rättskraften i tillstånd som meddelats med stöd av miljöbalken, jfr 24 kap. 1 § miljöbalken. Föreskrifterna kan alltså inte förbjuda eller ändra villkor för en verksamhet som har fått tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller frågor som har prövats i tillståndet, om verksamheten enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken prövas av en domstol som ansökningsmål eller enligt motsvarande bestämmelser av länsstyrelsen eller kommunen.

Frågan om hur nya föreskrifter påverkar andra pågående verksamheter och verksamheter för vilka tillståndsprovning pågår kommer att behöva lösas i de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet. Detsamma gäller nya föreskrifters påverkan på detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

I ett enskilt fall kan de faktiska förhållandena vara sådana att en myndighet eller kommun kan behöva avvika från sådana förbud eller begränsningar. Det föreslagna bemyndigandet ger utrymme för regeringen att besluta föreskrifter om förutsättningar för dispens i anslutning till att regeringen meddelar föreskrifter om förbud eller begränsningar.

6.6 Följdändringar i plan- och bygglagen

Regeringens förslag: I plan- och bygglagen tydliggörs att de föreslagna nya bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, som är en instruktion och ett bemyndigande till regeringen, inte innehåller sådana materiella bestämmelser att de kan tillämpas direkt i mål och ärenden enligt plan- och bygglagen. Detsamma gäller ett redan infört bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om koldioxidlagring.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna nya bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, som är en instruktion och ett bemyndigande till regeringen, innehåller inte sådana materiella bestämmelser att de kan tillämpas direkt i mål och ärenden enligt plan- och bygglagen. Detsamma gäller det redan införda bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om koldioxidlagring. Plan- och bygglagens hänvisningar till 4 kap. miljöbalken bör följdändras med anledning av detta.

7 Överprövning och omprövning av beslut om havsplaner

Regeringens bedömning: Gällande bestämmelser och allmänna förvaltningsrättsliga principer tillgodoser behovet av överprövning och omprövning av beslut om havsplaner.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna har inte haft något att invända i frågan.

Skälen för regeringens bedömning

Havsplanerna riktar sig till myndigheter och kommuner. När de prövar anspråk på användningen av det planerade havsområdet är havsplanen ett vägledande underlag. Detta får betydelse t.ex. vid utövande av tillsyn och vid prövningar av tillstånd till verksamheter eller åtgärder. När ett sådant beslut går den enskilde emot finns möjligheten att överklaga beslutet enligt det regelverk som gäller för myndighetens eller kommunens behörighet att fatta beslutet. Talerätt för miljöorganisationer regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken. Utöver de beslutstyper som framgår av lagtexten har Århuskonventionen och unionsrätten, funnit att miljöorganisationer även har rätt att föra talan över tillsynsbeslut som beslutats med stöd av bestämmelser som genomför rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur- och växtarter, det s.k. art- och habitatdirektivet (Mark- och miljööverdomstolens domar i mål M2908-12 och mål M3163-12, meddelade den 15 november 2012). Några särskilda nya bestämmelser om rätt till överklagande i sådana fall behövs således inte. Den 14 februari 2014 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i ett mål rörande miljöorganisationers talerätt i fråga om beslut som på något sätt är relaterade till miljön (mål nr 5962-12). Enligt domen kan miljöorganisationer ha en talerätt även med stöd av 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Möjlighet till rättsprövning

En enskild får enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ansöka om rättsprövning av sådana regeringsbeslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna. Med enskild avses såväl fysiska som juridiska personer. Det innebär att även företag och organisationer får ansöka om rättsprövning med stöd av denna bestämmelse. Vidare får, enligt 2 § nyssnämnda lag, en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. En ansökan om rättsprövning prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Om domstolen finner att regeringens beslut att anta en havsplan strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller om det klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas.

Om regeringen beslutar i en fråga om tillstånd till en verksamhet eller åtgärd efter överklagande till regeringen och en havsplan har varit vägledande för beslutet, har den enskilde som anser att regeringens beslut innefattar en prövning av dennes civila rättigheter möjlighet att ansöka om rättsprövning.

En havsplan avser området från en nautisk mil utanför baslinjen. Som framgår av lagrådsremissens förslag ska havsplanerna inte omfatta fastigheter. Däremot kan det, i sällsynta fall, finnas fastigheter i områden som gränsar till havsplaneområdet.

Som nämnts tidigare är havsplaner inte bindande och kan inte heller ha några direkta effekter i förhållande till enskilda. Däremot kan en havsplan i vissa fall få indirekta effekter för enskilda. Sådana indirekta effekter gör sig främst gällande för dem som ansöker om tillstånd till en ändrad eller ny verksamhet eller åtgärd inom det område som omfattas av en havsplan.

Det kan inte uteslutas att de indirekta effekterna för enskilda kan röra frågor som kan bedömas som civila rättigheter. Det är dock svårt att avgöra om effekterna är alltför avlägsna och indirekta för att beslutet om vägledande havsplaner ska anses innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter. Det är således inte möjligt att ge ett generellt svar på den frågan. En havsplan som för området närmast kustvattnen endast innehåller vägledande bestämmelser och behandlar oförenliga ändamål genom att överlåta till myndigheter och kommuner att pröva anspråken på användningen av det planerade havsområdet, kan knappast anses ha en så stark effekt för fastighetsägare vid kusten att deras civila rättigheter ska anses berörda. I andra fall kan bedömningen vara svårare att göra, t.ex. när det av havsplanen framgår hur frågor om oförenliga ändamål har lösts genom tydliga anvisningar om ändamålet med ett område. En fastighetsägare kan anse att det innebär en prövning av den enskildes civila rättigheter om en viss verksamhet lokaliseras i ett område utanför kusten. En enskild som avser att bedriva en verksamhet i ett havsområde kan påverkas av en havsplan som anger att det aktuella området inte ska användas för den aktuella typen av verksamhet.

Det kan vidare inte uteslutas att de indirekta effekterna av en havsplan i något fall kan anses vara så betydande för den enskilde att denne har rätt att ansöka om rättsprövning. Detta får dock – på sedvanligt sätt – prövas från fall till fall.

Att redan givna tillstånd ska fortsätta att gälla följer av bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken och de olika sektorslagstiftningarna. Det föreslås inte några ändringar i fråga om tillstånds giltighet.

8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 september 2014.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna om havsplanering bör träda i kraft så snart som möjligt. De föreslagna lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 september 2014. Övergångsbestämmelser behövs inte.

9 Konsekvensanalys

9.1 Behovsanalys och alternativ

Planeringen av de svenska havsområdena är i dag otillfredsställande vilket leder till problem för såväl näringsidkare, allmänna intressen som miljön. Med rådande system är risken för ökade intressekonflikter stor. Den svåra miljösituationen i Östersjön visar tydligt att åtgärder behövs för att inte riskera ytterligare försämring och därför är ekosystemansatsen en viktig grund för ett planeringssystem för havsområdena. Att värna och förbättra havsmiljön samtidigt som viktiga näringsintressen och allmänna samhällsintressen tillgodoses är grundförutsättningar för reformeringen av havsplaneringen. Omsorgen om havsmiljön och möjligheten att förbättra den, uttryckt i form av att ekosystemansatsen utgör basen i ett sådant planeringssystem, är grundläggande för de åtgärder som föreslås. Vikten av en fungerande havsplanering blir extra tydlig i regionala hav som Östersjön, Skagerrak och Kattegatt som också delas med våra grannländer. Om man bortser från fiskeområdet är samordningen med andra länder om hur havet ska användas i dag ytterst begränsad, vilket är en brist.

Sverige saknar i dag en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av territorialhavet som på ett effektivt sätt kan behandla de ökande kraven på insatser för en bättre havsmiljö, för avvägning mellan olika intressen och för en långsiktigt hållbar utveckling av havsområdena. Det är inte acceptabelt med tanke på havsmiljön att dagens situation med endast ett fragmenterat kommunalt planeringsansvar för de öppna havsytorna kvarstår. Sådana insatser för territorialhavet bör samordnas med insatser inom den ekonomiska zonen och samarbete behövs även med andra länders planering av angränsande havsytor.

I Sveriges ekonomiska zon saknas helt en planering av havsområdena. Zonen ligger utanför territorialhavet och ingår inte i läns- och kommunindelningen. Flera myndigheter har begränsade ansvarsområden inom den ekonomiska zonen, men ingen myndighet har ett samlat ansvar. Det

saknas former för bedömningen av olika intressen, liksom underlag för sådana bedömningar. Det stora antalet verksamheter som pågår i den ekonomiska zonen, de intressen som finns där och den tilltagande aktiviteten där innebär att en samlad bild av anspråk och skyddsbehov behövs. Risken för intressekonflikter och suboptimerad användning av resurserna är stor med dagens förhållanden.

Att skapa en helhetssyn på hur haven hanteras och förvaltas, kan ge stora fördelar. Havsplaneringen är ett medel för en samordnad havsförvaltning. Planen kommer att för den ekonomiska zonen uttrycka såväl generella som geografiska riktlinjer för tillståndsgivning och åtgärder, vilka i första hand riktar sig till regeringen, sektorsmyndigheter och länsstyrelser. Dessa två grundläggande uppgifter innebär att havsplaneringen 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 havsplanen kan vara ett verktyg för kommunikation och information gentemot både aktörer och en bredare allmänhet.

Med nya former för planering av havet blir förutsättningarna att följa EU-direktiv och internationella överenskommelser bättre och bilaterala och internationella samarbeten om havsplanering underlättas.

Alternativ

Ett alternativ till det förslag som läggs fram här hade varit att öka kraven på kommunerna att faktiskt planera sina havsområden och också att detta skulle ske i ökad samordning med angränsande kommuner. Detta skulle följas upp med ökade krav på länsstyrelserna att utöva vägledning och tillsyn för att den kommunala samordningen skulle bli verklighet. Då den ekonomiska zonen ligger utanför kommun- och länsindelade område skulle detta alternativ innebära införande av en statlig planering för dessa havsområden infördes med en ansvarig för denna planering. Alternativet skulle leda till ökade krav, och medföljande kostnader, för kommunerna och det skulle vara svårt att säkerställa att planerna skulle fylla den funktion som efterfrågas. Samordningen med den statliga planeringen i den ekonomiska zonen skulle vara en annan svårighet.

Ett annat alternativ till lösning på de behov av fysisk planering av havet som beskrivits hade kunnat vara att regionala organ ges planeringsansvar såväl innanför baslinjen som i territorialhavet och en statlig myndighet i den ekonomiska zonen. Den myndigheten skulle också få ett övergripande ansvar för havsplanering. Detta var också något som föreslogs av Havsmiljöutredningen. Ett sådant tillvägagångssätt skulle kunna bli kostbart att genomföra och samtidigt innebära alltför stora inskränkningar i kommunernas behov av att själva kunna besluta i frågor som tydligt är kommunala angelägenheter.

9.2 Samhällsekonomisk analys

Att införa fysisk planering för stora delar av Sveriges havsområden kan förväntas ge betydande samhällsekonomiska vinster. Bättre samordnade beslut och bättre samordning av olika myndigheters åtgärder bör innebära att havsförvaltningen blir mer verkningsfull, vilket skulle ge både miljömässiga och ekonomiska vinster. Europeiska kommissionen lät 2011 genomföra en studie om ekonomiska effekter av havsplanering. Studien låg till grund för den konsekvensanalys som kommissionen har genomfört och som ledde till det förslag till direktiv om havsplanering och kustförvaltning som lades i mars 2012. Den visar också på stora och tydliga positiva effekter på Europas maritima ekonomi. Studien kom fram till att havsplanering kan få fyra olika positiva följder. För det första kan samordningen förbättras och beslutsprocessen förenklas. Det går vidare att uppnå ökad rättssäkerhet för berörda intressenter i havsområdet. Samarbetet över nationsgränserna stärks. Slutligen kan bättre samstämmighet uppnås med andra planeringssystem.

Den samhällsekonomiska bedömningen i studien visar på tre tydliga och entydiga ekonomiska fördelar: (1) samordningsvinster för myndigheter tack vare förbättrat och integrerat beslutsfattande, (2) lägre kostnader för företag inom havsanknutna verksamheter och (3) genom förbättrad förutsägbarhet skapas ett bättre investeringsklimat.

Till detta kan också läggas myndigheternas minskade kostnader för tillståndsgivning och en enklare hantering av tillståndsansökningar. Detta leder troligen till såväl minskade kostnader för myndigheter som för företag.

Kommissionens studie kvantifierade också de positiva effekterna. Med utgångspunkt i framtidsscenarier om havsnäringsens 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 euro år 2030, härrör från att framtida konflikter mellan olika anspråk undviks. Betydande vinster uppskattas kunna uppnås genom ett bättre investeringsklimat, mellan 60 miljoner och över 600 miljoner euro år 2020 samt mellan 155 miljoner och 1,6 miljarder euro år 2030.

Författarna påpekade 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 havsnäringsens mervärde inom EU till 104 miljarder euro år 2010. Av det står olje- och gasutvinning för nästan 90 procent medan den största delen av tillväxten förväntas komma från vattenbruk och vindenergi.

De siffror som redovisas har inte fördelats mellan medlemsstaterna. Av EU:s 27 medlemsstater har 22 stater kust. Det finns ingen anledning att tro att situationen i Sverige skulle avvika från övriga kuststater. Det faktum att Sverige har EU:s längsta kuststräcka talar snarare för att andelen

av de samhällsekonomiska fördelarna är betydande. Förslaget medför troligen signifikanta samhällsekonomiska vinster när havsplaneringen har genomförts fullt ut.

9.3 Statsfinansiella kostnader och besparingar

Statsfinansiellt uppkommer såväl kostnader som besparingar. Direkta kostnader uppkommer för Havs- och vattenmyndigheten, som ansvarig myndighet för havsplanering, samt för länsstyrelserna. De har därför i budgetpropositionen för 2012 tillförts medel för dessa uppgifter. Statliga myndigheter i övrigt förväntas klara av tillkommande verksamheter inom befintliga ramar. En ökning av uppgifter relaterade till havsplaneringen kommer troligen att kompenseras av minskade uppgifter för andra ändamål såsom myndigheters tillståndsprövning, förvaltning och planering. På sikt kommer en bättre havsplanering att ge en effektivare förvaltning vilket minskar kostnaderna.

I flera avseenden har flera statliga myndigheter uppgifter, inte minst genom miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900), som kan tillgodöras inom havsplaneringen. Dessa kräver således inte någon ny finansiering.

Behovet av resurser för havsplanering inom Havs- och vattenmyndigheten

Havsplanering innebär en del helt nya arbetsuppgifter för vissa statliga myndigheter. Havs- och vattenmyndigheten, som huvudansvarig för havsplaneringen och som samordnare, vägledare och beställare, behöver medel för att bygga upp och behålla rätt kompetens. Myndighetens förvaltningsanslag tillfördes därför i budgetpropositionen för 2012 medel för dessa uppgifter. Vidare ställer samråd och andra utåtriktade aktiviteter krav på goda kanaler för kommunikation med alla berörda – hemsida, publikationer samt andra kommunikations- och informationsaktiviteter. IT-stöd kommer att krävas i alla steg. Erfarenhets- och kunskapsutbyte samt ett tvärvetenskapligt och tvärsektorielt arbetssätt är grundläggande för en god planprocess. Insatser för kompetensutveckling kommer säkerligen att behövas inledningsvis, även hos befintlig personal inom myndigheten.

Särskilt resurskrävande uppgifter blir samarbete, samråd och förankring med

- åttio kustkommuner (samordning med kommunernas översiktsplan och säkerställa kommunernas inflytande över havsplanen),
- fjorton kustlänsstyrelser (med anledning av länsstyrelsens uppgifter inom bl.a. plan- och bygglagen att samordna statens intressen och tillhandahålla underlag om 3 och 4 kap. miljöbalken),
- tre kustlänsstyrelser som ska samordna de övriga kustlänsstyrelsernas arbete,
- fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter (fyra av kustlänsstyrelserna plus ytterligare en) för samordning med arbetet med vattenförvaltningens åtgärdsprogram och underlag,

– centrala ämbetsverk med särskilt ansvar och uppgifter som rör havsfrågor (nio riksintressemyndigheter plus ytterligare minst åtta berörda myndigheter), och

– nio grannländer som Sverige delar havsområden med.

För detta arbete tillfördes Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag i budgetpropositionen för 2012, 10 miljoner kronor 2012 och 15 miljoner kronor per år från och med 2013 och framåt. De tillkommande uppgifterna beräknas rymmas inom denna finansiering.

Länsstyrelserna får också nya uppgifter genom havsplaneringen

Förslaget innebär också att kustlänsstyrelserna ska bistå Havs- och vattenmyndigheten i planeringsarbetet inom respektive havsområde. Bland länsstyrelserna berörs främst de fjorton länsstyrelserna i län med havs territorium, här kallade kustlänsstyrelser. Det gäller tretton länsstyrelser längs kusten från Norrbottens till Västra Götalands län samt Länsstyrelsen i Gotlands län. Fyra av dessa kustlänsstyrelser är också vattenmyndigheter. I mindre grad kan Länsstyrelsen i Västmanlands län, som är den femte vattenmyndigheten, också påverkas. Avsikten är att kustlänsstyrelserna ska bistå Havs- och vattenmyndighetens planeringsarbete inom respektive havsområde. För att en kustlänsstyrelse ska kunna delta aktivt och även hålla fortlöpande kontakt med kustkommunerna krävs personal som har kompetens för att arbeta med underlag och planering för olika verksamheter och att göra avvägningar mellan olika slags användning av havsområdet.

De fjorton kustlänsstyrelserna behöver resurser dels för att bistå Havs- och vattenmyndigheten regionalt i planeringsarbetet, dels för att samordna, följa upp och stödja kommunernas deltagande i planeringen och tillämpningen av såväl havsplan som berörda kommunala planer. Befintliga och delvis närbesläktade uppgifter enligt plan- och bygglagen, såsom att förse kommunerna med planeringsunderlag för hela territoriet, och miljöbalken ska inte finansieras i detta sammanhang.

Tre kustlänsstyrelser – en för varje havsplan – blir också samordnande för övriga kustlänsstyrelserns arbete med havsplaneringen. De samordnande länsstyrelsernas uppgifter medför ytterligare behov av resurser.

Länsstyrelserna har i budgetpropositionen för 2012 tillförts medel för sina uppgifter i planeringsprocessen. De i lagrådsremissen föreslagna tillkommande uppgifterna beräknas rymmas inom denna finansiering.

Förenklningar och nya uppgifter för Regeringskansliet

Regeringskansliet, i huvudsak Miljödepartementet men även andra departement, berörs och kommer att få nya arbetsuppgifter i samband med havsplaneringens genomförande. Samtidigt förutses en lättnad vid beredningen av de komplicerade tillståndsärenden i havet som nu belastar regeringen. Miljödepartementet bedöms kunna hantera de nya arbetsuppgifterna inom befintliga ramar.

En havsplaneringsreform medför tydliga behov av utbildnings- och informationssatsningar. De bör inte minst riktas till kommuner, länsstyrelser och berörda myndigheter. Sådana insatser gjordes när miljöbalken infördes och även under 2010–2012 i och med att den nya plan- och bygglagen har trätt i kraft. Sådana insatser berörs dock inte av förslagen i

detta lagstiftningsärende och därför konsekvensbedöms inte sådana insatser.

Riksintressemyndigheter och övriga myndigheter

Flera myndigheter, i första hand riksintressemyndigheterna, kommer i större eller mindre grad att få nya eller utökade uppgifter i samband med havsplanering. Riksintressemyndigheterna har redan i dag uppdraget att ha uppsikt över hushållningen med mark och vatten inom sina ansvarsområden samt ange anspråk på riksintressen. Finansiering finns alltså redan för kunskapsinhämtning och planeringsunderlag för sektorn.

Även andra myndigheter har uppgifter som kommer havsplaneringen tillgodo, såsom kunskapsinhämtning och sektorsförvaltning. För de berörda myndigheterna kan också nya uppgifter som rör havsplanering ingå i tillämpningen av havsmiljöförordningen (2010:1341) eller lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation. Sådana tillkommande uppgifter bedöms dock normalt kompenseras av den arbetsbesparing ett förbättrat kunskapsunderlag och den vägledning en av regeringen beslutad havsplan väntas bidra med.

Myndigheter med uppgifter gällande samhällets räddnings- och krisberedskapsförmågor kommer troligen att gynnas av ökad kännedom om hur havet är tänkt att förvaltas och användas.

Andra myndigheter kommer att i olika grad beröras, som underlags- och uppgiftslämnare samt remissinstanser. Myndigheter kan också själva välja att ta en mer aktiv roll i processen.

Ökade kostnader bör bekostas 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.

9.4 Den kommunala nivån

Kommunerna förväntas i sin planering kunna dra fördel av att staten höjer sin ambitionsnivå för den statliga planeringen av havet. Likaså finns fördelar för företagen, civilsamhället och enskilda som ges ökad kunskap och ökad förutsägbarhet och ges bättre inflytande. Besparingar och kostnadsminskningar uppstår till följd av att tillståndsärendena och havsförvaltningen i övrigt rationaliseras. Uppenbart är slutligen att havsplaneringen kan förväntas ge gynnsamma följder för miljön. För landstingen och övriga regionala organ förutses ingen större finansiell påverkan.

Positiv påverkan på kommunernas planeringsverksamhet

Kommunerna kan dra nytta av ökade statliga insatser på planeringsområdet. Samtidigt kan resurser för att planera kuster och att samverka kommuner emellan behöva utökas, särskilt i ett inledande uppbyggnadsskede. Eftersom det inte är fråga om ett utökat ansvar eller nya uppgifter är ingen ökad finansiering nödvändig. För kommunerna kommer planeringsunderlagen om havet att förbättras betydligt, i fråga om både inne-

håll och omfattning. Såväl arbetet med havsplanerna som planerna i sig kommer att ge kommunerna betydligt bättre underlag för att planera sina kust- och havsområden.

Följder för den kommunala självstyrelsen

Begreppet kommunal självstyrelse avser relationen mellan stat och kommun. Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns bl.a. i 1 kap. 1 § regeringsformen, enligt vilken den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen anger inte uttryckligen den närmare innebörden av den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsens gränser är således inte en gång för alla fixerade i grundlagen, utan kan flyttas genom lag om riksdagen bedömer det vara ändamålsenligt. Av 14 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen framgår bl.a. att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med de nya eller ändrade bestämmelserna kan uppnås på ett mindre ingripande sätt så ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Det ska således göras dels en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan det kommunala självstyrelseintresset och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

En statlig havsplanering kommer att kunna läggas till grund för och således underlätta kommunala planeringsinsatser. Vid tillfället för havsplanens antagande är tanken att havsplanen och översiktsplanen ska vara i god överensstämmelse men det finns inga hinder för kommunen att i senare skeden anta översiktsplaner som skiljer sig från havsplanen. Vid beslut om en ny havsplan sker sedan återigen en avstämning mellan den gällande översiktsplanen och kommande havsplan. De intressen som behandlas i en havsplan är i stor utsträckning av regional, nationell eller internationell natur. Exempel på intressen som ska vägas mot det kommunala självstyrelseintresset är en mer sammanhållen planering, ökad förutsägbarhet för olika intressenter och aktörer och möjligheten till samordning av internationellt arbete. Samtidigt tillförsäkras kommunerna ett stort inflytande i havsplaneringsprocessen genom dess utformning och slutligen genom regeringens beslut om havsplanerna. 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. Statliga myndigheter har redan i dag bl.a. genom hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken samt hushållningsförordningen, liksom genom 11 kap. 10–12 §§ plan- och bygglagen, uppgiften att ha uppsikt över hur mark- och vattenområdena i Sverige används, särskilt när det gäller områden av riksintresse.

Inga nya rättigheter införs för medborgarna gentemot kommunen. Inte heller föreslås förändrad domstolskontroll av den kommunala verksamheten.

9.5 Företag och enskilda

Företag inom verksamheter med anknytning till havet bedöms kunna dra stor nytta av havsplaneringen. Förutsägbarheten kommer att öka, vilket gör att man i mindre grad kommer att lägga resurser på investeringsplaner som sedan inte kan förverkligas. Enskilda ärenden bedöms också bli betydligt mindre kostsamma att hantera. Effekterna på näringslivet bedöms således som gynnsamma, med minskade transaktionskostnader och ökade affärsmöjligheter (nya verksamhetsområden och nya näringar).

Enskilda kommer sannolikt inte att beröras närmare av havsplaneringen. Den kommunala planeringen kommer säkerligen att fortsätta vara i förgrunden för dem. Enskildas intressen kommer främst att gälla fasta anläggningar till havs, såsom vind- och vågkraftverk. Krav på att allmänheten ska ha möjlighet att delta i havsplaneringsprocessen ingår i förslaget. Frågan om påverkan på tidigare meddelade tillstånd och planerade verksamheter om regeringen utnyttjar bemyndigandet att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett område som omfattas av en havsplan behandlas i avsnitt 6.6.

Civilsamhället, såsom olika miljö- och intresseorganisationer, har självfallet intressen att bevaka i havet. Planeringsprocessen kommer att erbjuda dem goda möjligheter att delta i framtagandet av planerna. Även i uppföljningen av planerna, kommer organisationerna säkerligen att vara aktiva och delaktiga. Nyttan av havsplaneringen för civilsamhället och de intressen som det företräder kommer således att öka.

9.6 Särskilt om följderna för miljön

Förslagen förväntas påverka miljön såväl direkt som indirekt. Risker för negativ påverkan på miljön till följd av att havsplanering införs kan inte förväntas utan tvärtom positiv påverkan då framtida miljörisker kan undvikas eller mildras genom att ett helhetsgrepp tas och ekosystemansatsen tillämpas. Havsplanerna har som utgångspunkten att bevara ekosystemens struktur och funktion, så att ekosystemen långsiktigt kan förse människan med de varor och tjänster som hon behöver. Genom att det införs ett ekosystembaserat planeringssystem blir effekterna på miljön av olika verksamheter så gynnsamma som möjligt. Om havsplaneringen genomförs samordnat och integrerat med tillämpningen av havsmiljöförordningen (2010:1341) och förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, bedöms följderna för miljön att bli mycket gynnsamma.

För det samlade miljöarbetet finns stora fördelar eftersom möjligheterna till samlade bedömningar förbättras. Miljöfrågorna kommer att ges ökad synlighet, förståelsen för miljökonsekvenserna blir bättre och därmed kommer hänsynen till miljön att öka.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

4 kap. 10 §

Paragrafen är ny och dess *första stycke* innebär en instruktion till regeringen att för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet besluta om vägledande havsplaner.

Med havsområden avses utrymmet ovanför havsytan, havsytan, vattenmassorna, havsbotten och underliggande jordlager.

Havsplanerna ska inte omfatta fastigheter. Lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde gör i 1 § en skillnad mellan de vattenområden i havet som är allmänna (allmänt vatten) och de vattenområden som berörs av fastighetsindelning (enskilt vatten). Till fastigheter hör bl.a. allt vatten innanför en djupkurva om högst tre meter. I de fall den så kallade baslinjen är dragen vid strandlinjen och det är fråga om mycket långgrundade förhållanden kan det finnas fastigheter som sträcker sig ut i det område som enligt huvudregeln ska omfattas av havsplaneringen. Den geografiska avgränsningen behandlas i avsnitt 6.2.

Det svenska territorialhavet är den del av Sveriges sjöterritorium som enligt 3 § lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium ligger utanför Sveriges landområden och inre vatten och har en bredd av tolv nautiska mil eller 22 224 meter från baslinjerna. En nautisk mil är 1 852 meter.

Termen baslinje används i 4 § lagen om Sveriges sjöterritorium som en grund för beräkningen av territorialhavet. Vid landområden är baslinjen för beräkningen av territorialhavet strandlinjen vid lågt vattenstånd. Vid inre vatten utmed kusterna beräknas territorialhavet från dessa vattenområdets yttergränser (räta baslinjer), om inte annat föranleds av att ett landområde ligger utanför en rät baslinje. Från skär som höjer sig över vattenytan vid lågt vattenstånd beräknas territorialhav endast om skäret ligger på ett avstånd av högst tolv nautiska mil från närmaste till Sverige tillhörande landområde som höjer sig över vattenytan vid medelvattenstånd.

Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon. Enligt 1 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, omfattar den det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Zonen får inte utsträckas över en avgränsningslinje som överenskommit med en annan stat eller, i avsaknad av en sådan överenskommelse, havets mittlinje i förhållande till den andra staten. Med mittlinje förstås en linje, på vilken varje punkt är belägen på lika stort avstånd från de närmaste punkterna på de baslinjer varifrån bredden av Sveriges och den andra statens territorialhav räknas. I förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon anges den ekonomiska zonen med koordinater.

Kontinentalsockeln är, enligt 1 § lagen om kontinentalsockeln, havsbotten och dess underlag inom allmänt vattenområde och inom det havsområde utanför Sveriges territorialgräns som regeringen bestämmer. Enligt 1 § kontinentalsockelförordningen (1996:315) äger kontinentalsock-

ellagen tillämpning inom de havsområden utanför territorialgränsen som anges i förordningen om Sveriges ekonomiska zon.

Havsplanen innebär ett vägledande ställningstagande från regeringen till hur och för vilken typ av verksamhet det område som omfattas av en havsplan ska användas. De ställningstaganden och intresseavvägningar som framgår av planen kommer att tjäna som ledning för länsstyrelsen i dess arbete med att ta till vara och samordna statens intressen, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. En havsplan ändrar inte rollfördelningen mellan kommunerna och länsstyrelserna, se avsnitt 6.4.

Paragrafens *andra* stycke innebär att regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område. Med havsplanerat område avses det geografiska område som omfattas av en havsplan. Det ska vara fråga om föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med planen. Sådana föreskrifter kan t.ex. handla om att helt hindra att miljöfarliga verksamheter eller åtgärder inom ett område kommer till stånd eller att begränsa verksamheter eller åtgärder som ger miljöstörningar över vissa nivåer.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. avser den långsiktigt hållbara utveckling som också är havsplanens syfte och har tre dimensioner, som inte bara är ekologiska, utan även ekonomiska och sociala. Behovet av restriktionsområden kan därför även vara att ekonomiska eller sociala intressen talar för begränsningar av vissa verksamheter eller åtgärder. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

10.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen

2 kap. 2 §

Paragrafen ändras i förtydligande syfte med avseende på vilka bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som enligt paragrafen ska tillämpas vid planläggning och prövning av ärenden om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Ändringen innebär att hänvisningen till 4 kap. miljöbalken inskränks till att endast innefatta 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna i plan- och bygglagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att rubriken till 4 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 10 §, samt närmast före 4 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 4 kap. 1 § ska införas en ny rubrik av lydelsen ”Områden som i sin helhet är av riksintresse” och närmast före 4 kap. 9 § en ny rubrik av lydelsen ”Områden för geologisk lagring av koldioxid”.

Nuvarande lydelse

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

Föreslagen lydelse

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden

Havsområden

10 §

För vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska det för hushållningen med havsområdet finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanen ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen. Havsplanen ska beslutas av regeringen.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom det område som omfattas av en havsplan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas.

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

Förteckning över remissinstanserna

Svea Hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Umeå Tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Domstolsverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Statens haverikommission, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen (tillika vattenmyndigheten) i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen (tillika vattenmyndigheten) i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen (tillika vattenmyndigheten) i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen (tillika vattenmyndigheten) i Norrbottens län, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Högskolan på Gotland, Göteborgs universitet, Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Affärsverket Svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Naturhistoriska riksmuseet, Riksantikvarieämbetet, Statens maritima museer, Stockholms kommun, Vaxholms kommun, Nyköpings kommun, Lomma kommun, Halmstads kommun, Göteborgs kommun, Strömstads kommun, Gävle kommun, Umeå kommun, Luleå kommun, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting, Blekinge läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Regionförbundet i Kalmar län, Sveriges kommuner och landsting, Fiskekommunerna, Göteborgsregionens kommunalförbund, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, Svensk Energi, Svensk vindenergi, Sveriges advokatsamfund, Sveriges bergmaterialindustri, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges hamnar, Sveriges Sportfiske – och Fiskevårdsförbund, Världsnaturfonden (WWF), Region Gotland, Statens geotekniska institut, WPD Offshore Stockholm AB.