



## Ramdirektiv om havsplanering och integrerad kustförvaltning

---

Miljödepartementet

2013-06-12

### Dokumentbeteckning

KOM (2013) 133 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för havsplanering och integrerad kustförvaltning

### Sammanfattning

Europeiska kommissionen har den 12 mars 2013 lämnat ett förslag till direktiv om upprättande av en ram för havsplanering och integrerad kustförvaltning. Förslaget är en viktig del av EU:s integrerade havspolitik och ambitionen att utveckla en blå ekonomi inom EU. Förslaget syftar till att främja en hållbar tillväxt av aktiviteter vid kusten och till havs liksom en hållbar användning av resurserna genom att skapa ett ramverk för genomförande av havsplanering och integrerad kustförvaltning i medlemsstaterna. Förslaget ställer krav på att medlemsstaterna upprättar havsplaner och strategier för kustförvaltning. Havsplanerna ska fastställa operativa åtgärder för att bidra till mål för energiförsörjning, sjötransporter m.m. och de ska garantera effektivt gränsöverskridande samarbete. I förslaget ges Kommissionen befogenheter genom genomförandeakter över bl.a. data och information för planeringen och strategierna.

De huvudsakliga svenska bestämmelserna för havsplanering och kustförvaltning finns i plan- och bygglagen och i miljöbalken och i Sverige är det kommunernas självständiga uppgift att utföra fysisk planering. Förslaget skulle riskera att negativt påverka den nationella och kommunala rätten att bestämma om fysisk planering. Regeringen anser därför att EU-reglering av detta slag rörande fysisk planering inte är acceptabel. Regeringen kan sympatisera med motivet till förslaget, men anser att stora delar av det är för långtgående. De flesta EU medlemsstater delar regeringens synpunkter.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Genom Lissabonprocessen har den Europeiska unionen satt som mål att bli en smart och hållbar ekonomi för alla fram till år 2020. I oktober 2012 antog EU:s ministrar för havsfrågor Limassolförklaringen för att stödja Europa 2020-strategin med en stark maritim pelare. I meddelandet Blå tillväxt – möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn (KOM (2012) 494 slutlig) angav kommissionen att föreliggande lagstiftningsförslag är en viktig del av ambitionen att utveckla Europas blå ekonomi. I EU:s blåbok ”En integrerad havspolitik för den Europeiska unionen” (KOM (2007) 575 slutlig), (faktapromemoria 2007/08:FPM 52) identifierades havsplanering som ett verktyg för att integrera aktiviteter till havs. År 2008 presenterade kommissionen sin Färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden: Att uppnå gemensamma principer för EU (KOM (2008) 791 slutlig). Denna följdes av 2010 års meddelande Fysisk planering i EU:s kust- och havsområden – resultat och fortsatt utveckling (KOM (2010) 771 slutlig) vilket banade vägen för det aktuella förslaget. Kustförvaltning etablerades som en process genom rekommendationen om Integrerad kustzonsförvaltning (Rekommendation 2002/413/EG) och EU är part i Barcelonakonventionen där ett protokoll om integrerad kustzonsförvaltning trädde i kraft 2011. Kommissionen har genomfört samråd med berörda parter och gjort en konsekvensbedömning där tre olika alternativ analyserats nämligen: vägledning med utveckling av bästa praxis, icke bindande åtgärder och rättsligt bindande åtgärder. Kommissionen lämnade den 12 mars 2013 det aktuella förslaget till direktiv vilket således utgör det tredje av de studerade alternativen.

## 1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till direktiv syftar till att främja en hållbar tillväxt av aktiviteter vid kusten och till havs liksom en hållbar användning av resurserna i de områdena genom att upprätta ett ramverk för ett effektivt genomförande av havsplanering i medlemsstaternas havsområden och en integrerad kustförvaltning i kustområdena i medlemsstaterna. Direktivet är inriktat på att skapa procedurer för planering och förvaltning i medlemsstaterna. Planeringen och förvaltningen ska baseras på ekosystemansatsen.

Förslaget ställer krav på att medlemsstaterna upprättar havsplaner och strategier för kustförvaltning som uppfyller vissa minimikrav. Havsplanerna och kuststrategierna ska fastställa operativa åtgärder som syftar till att bidra till mål som en tryggad energitillförsel i unionen med flera, genom att främja utvecklingen av energikällor till havs, utvecklingen av sjötransporter och hållbar utveckling och tillväxt i fiske- och vattenbruksnäringen samt säkerställa bevarande, skydd och förbättring av miljön och klimattåligheten i

kust- och havsområden. De ska garantera effektivt gränsöverskridande samarbete mellan medlemsstater och mellan myndigheter och aktörer. Havsplanerna och kuststrategierna ska ses över minst vart sjätte år.

2012/13:FPM118

Havsplanerna ska innehålla en kartläggning av havsområdet som anger den aktuella och potentiella rumsliga och tidsmässiga fördelningen av aktiviteter för att uppnå de mål som angetts ovan. Kuststrategierna ska identifiera befintliga och behövliga relevanta åtgärder för att uppnå de mål som angetts ovan. Samråd ska ske med allmänhet, myndigheter och aktörer, bra underlag ska användas och gränsöverskridande samordningsprocedurer för utbyte av data och information ska tillämpas. Samarbete ska ske med andra medlemsstater och tredje part när planerna och strategierna upprättas och samstämmighet säkras. En eller flera myndigheter som är ansvariga för genomförandet av direktivet ska utses. Kommissionen föreslås få befogenheter genom genomförandeakter om data och information för havsplanering och kustförvaltning och om inrättande och rapportering av havsplanering och integrerad kustförvaltning.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Sverige är fysisk planering ett ansvar för kommuner och i vissa fall för regionplaneorgan. Bestämmelser som gäller fysisk planering finns i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och i plan- och byggförordningen (2011:338). Miljöbalken (1998:808) innehåller bestämmelser som bl.a. ska tillämpas i planering och beslut enligt 2, 3, 4, 5 och 6 kap. PBL. PBL gäller i territorialhavet och kommunernas planeringsansvar omfattar även detta. Svenska kommuner är skyldiga att ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens område. För kustkommunerna ska den således även omfatta kommunens del av territorialhavet. Kommunen kan upprätta bindande detaljplaner och områdesbestämmelser i territorialhavet. Integrerad kustförvaltning torde i Sverige främst motsvaras av den kommunala planeringen enligt PBL. För den svenska ekonomiska zonen finns ännu ingen fysisk planering, men regeringen arbetar för närvarande med att ta fram lagreglering för en nationell statlig havsplanering som även ska omfatta den ekonomiska zonen.

Ett genomförande av direktivförslaget skulle innebära att kommunal fysisk planering i Sverige liksom kommande statlig nationell havsplanering i stor utsträckning kommer att styras av EU-lagstiftning. Planeringens utformning och innehåll måste anpassas till denna lagstiftning och kommissionen får befogenheter över data och information för planeringen liksom över rapporteringsskyldigheter, övervakning och översyn, gränsöverskridande samarbete och offentliga samråd. Detta skulle innebära en betydande inskränkning av det nationella och kommunala självbestämmandet vilken skulle förändra förutsättningarna för svensk fysisk planering i grunden.

Förslaget kan få budgetära konsekvenser genom att EU-krav på kommunal och kommande statlig planering kan leda till behov av ökade resurser och kostnader för staten och kommunerna. Det är inte möjligt att i nuläget uppskatta kostnaderna. Dessa blir dessutom svårförutsedda genom att kommissionen ges befogenheter som påverkar planeringen och därmed dess kostnader.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens handlingslinje är att ett direktiv ska vara förenligt med subsidiaritetsprincipen och att det inte ska medföra att medlemsstatens rätt att självständigt bestämma om den nationella, regionala eller kommunala planeringen inskränks. Det ligger samtidigt i Sveriges intresse att grannländerna inleder en planering av sina havsområden när Havs- och vattenmyndigheten inleder sitt arbete med planering av svenska havsområden. En ensidig svensk planering av gemensamma regionala havsområden som exempelvis Kattegatt eller Bottenhavet är inte ändamålsenlig. De möjligheter som ges när länderna samarbetar är stora, vilket bl.a. framgår av det samarbetsprojekt som Sverige och Finland genomfört för Bottenhavet. Regeringen sympatiserar därför med motivet till förslaget, nämligen att de medlemsstater som har havsområden bör upprätta en ekosystembaserad havsplanering som ger en hållbar utveckling av dessa områden. Den rättsliga grunden bör inte vara flerfaldig, utan miljö bör vara den enda grunden för ett direktiv som detta eftersom det endast är unionens miljöpolitik som ger EU rätt att besluta om åtgärder som påverkar fysisk planering. Förslaget avses dessutom bidra till genomförandet av havsmiljödirektivet. Regeringen anser att stora delar av förslaget är för långtgående och bedömer att det riskerar att negativt påverka den nationella och kommunala rätten att bestämma om fysisk planering. Regeringen anser därför att EU-reglering av det slag som föreslagits rörande fysisk planering inte är acceptabel och att förslaget måste omarbetas så att det blir av en övergripande karaktär eller eventuellt en rekommendation. Ett omarbetat förslag måste ge en stor flexibilitet för medlemsstaterna och inte inskränka deras rätt att bestämma över fysisk planering.

Som närmare synpunkter kan nämnas följande. Ett särskilt problem är förslaget till reglering av fysisk planering av land- och vattenområden vid kusten. En sådan skulle direkt ingripa i den kommunala fysiska planeringen av landområden och av havsområden med stark koppling till utvecklingen på land. Kuststrategier bör därför inte ingå i ett ramdirektiv. För att vara ett ramdirektiv är förslaget alldeles för långtgående när det gäller såväl

innehållsmässiga som procedurmässiga krav. De mål som anges för havsplaneringen är för begränsade. De gemensamma och särskilda minimikrav som ställs på havsplanering är alldeles för långtgående och preciserade samtidigt som de inte ger en heltäckande bild av vilka frågor som havsplaneringen bör behandla. Förslaget är otydligt i flera avseenden, exempelvis vilket slags genomförande av havsplanering och kuststrategier som avses.

Det är inte lämpligt att på EU-nivå införa särskilda krav på samråd eller allmänhetens deltagande när det gäller fysisk planering, inte heller när det gäller insamling och utbyte av data och information för planeringen. Det bör inte införas tvingande bestämmelser för samarbete med andra medlemsstater eller tredje land, medlemsstaterna bör själva få avgöra hur detta samarbete bäst ska ske. Några krav på behöriga myndigheter för direktivet är inte behövliga, det är medlemsstaternas ansvar att genomföra direktiv. Det är inte heller behövligt med krav på övervakning och rapportering. Regeringen anser inte att kommissionen ska ges befogenheter genom genomförandeakter vad gäller utbyte och samordning av data, övervakning, gränsöverskridande samarbete och offentligt samråd. Detta är frågor som varje medlemsstat bör besluta om och det saknas skäl att införa en annan ordning. Inte heller finns skäl att införa ett kommittéförfarande.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater har likt Sverige lagt granskningsreservationer. De flesta medlemsstater har i likhet med Sverige uttryckt att direktivförslaget är för långtgående när det gäller innehåll och procedurer och är tveksamma till om det respekterar subsidiaritets- respektive proportionalitetsprinciperna. Att flera rättsliga grunder föreslås ifrågasätts av de flesta medlemsstater. Flera anser att kuststrategier inte bör ingå och omfattande kritik har riktats mot målen för planerna och strategierna samt minimikraven. Även definitionerna av den geografiska räckvidden för kustförvaltningen har kritiserats. Att kommissionen ska ges befogenheter genom genomförandeakter har avvisats av de flesta medlemsstater.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget kommer att sändas på remiss.

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att förslaget stöder genomförandet av EU:s integrerade havspolitik och att målet med denna är att se till att politiken för olika sektorer i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som påverkar havsområden genomförs på ett konsekvent sätt så att flera parallella mål av ekonomisk, social och miljömässig karaktär kan uppnås. Förslaget grundar sig på artiklarna 43.2, 100.2, 192.1 och 194.2 i EUF-fördraget.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EUF-fördraget. Kommissionen menar att frågor som val av faktisk utveckling, plats för investering, prioritering och att fastställa lösningar är en fråga för det nationella eller lokala beslutsfattandet. Planeringsprocessen som sådan bör utföras av myndigheterna i medlemsstaterna med deras nationella förvaltning och grundstrukturer, nationell sektorpolitik och i största möjliga utsträckning bygga på befintliga mekanismer och politik.

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 26 mars 2013 att med stöd av 10 kap. 6 § riksdagsordningen begära att regeringen informerar utskottet om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella förslaget. Regeringen översände den 8 april 2013 sin bedömning i frågan. Regeringen bedömde att förslaget i sin nuvarande utformning inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Fysisk planering kan även omfatta havsområden och i Sverige omfattar den gällande planlagstiftningen även territorialhavet. Att utforma krav på den kommunala planeringen är en nationell angelägenhet som inte bör regleras på EU-nivå. Riksdagen beslutade den 2 maj att till EU-kommissionen överlämna ett motiverat yttrande där riksdagen anser att förslaget i sin nuvarande omformning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har under våren 2013 behandlats ett flertal gånger i den s.k. Friends of the Presidency gruppen för EU:s maritima politik. Ytterligare behandlingar avses ske i juli så att en fullständig genomläsning har skett. Det irländska ordförandeskapet kommer eventuellt att lägga fram en kompromisstext.

Territorialhavet – Enligt definitionen i FN:s havsrättskonvention, det vattenområde som sträcker sig 12 nautiska mil från en kuststats baslinje. Territorialhavet är en del av statens suveräna territorium.

Ekonomisk zon – Enligt definitionen i FN:s havsrättskonvention, havsområdet utanför en kuststats territorialhav ut till maximalt 200 sjömil från kuststatens baslinje.