

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Miljöbyrån, S4

Beslutande

Vicelanråd
Camilla Gunell

Föredragande

Vattenbiolog
Mikael Wennström

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 38

Överföring av förslag till ändring av vattenlag med
anledning av direktiv om upprättandet av en ram för
havsplanering

ÅLR 2014/7427

58 S4

Landskapsregeringen beslutar att till lagberedningen överföra förslag till motiveringar och lagtext för implementering av ramdirektivet för havsplanering enligt **bilaga 1 S417E20**. Förslaget har varit utsänt på remiss under tiden 21.12.2016 till den 15.2.2017. I det nu överförda lagförslaget har remissutlåtandena beaktats.

Förslag till ändring av vattenlag med anledning av direktiv om upprättandet av en ram för havsplanering

Allmän motivering

EU antog sommaren 2014 ett ramdirektiv för havsplanering (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU om upprättandet av en ram för havsplanering). Direktivet ger en ram för fysisk planering av kust- och havsområden. Det övergripande syftet är att främja en hållbar utveckling och tillväxt vad gäller kust- och havsområdets olika användningsområden samt hållbar användning av marina resurser. Enligt direktivet ska planer utarbetas i vilka man identifierar den rumsliga och tidsmässiga utbredningen av relevanta befintliga och framtida verksamheter, intressen och användningsområden.

Direktivet anger en ram i form av ett antal minimikrav för planering av kust- och havsområden. Till den del medlemsstaterna redan har en planering av dessa områden behöver inte direktivet följas. Eftersom Åland saknar sådan planering gäller direktivet för Ålands del även kustvatten.

Enligt lagförslag är det landskapsregeringen som ska ansvara för att direktivet och dess bestämmelser ska genomföras. Det sammanfaller väl med bestämmelser i gällande lagstiftning där landskapsregeringen har långtgående befogenhet att besluta om användning och lokalisering av verksamheter i de åländska vattnen.

Direktivet inskränker inte på kommunernas rätt att planera sina områden. Syftet med plan- och bygglagen är enligt dess inledande paragraf att reglera markanvändning och byggande. I dess 13 § stadgas att kommunen sköter markplaneringen samt styr och övervakar byggandet inom kommunen. Detta lagförslag utgår från att det kommunala ansvaret för planering omfattar stränder inklusive det byggande som utgår från stränder, i form av utfyllnader, bankningar, broar, båthus etc. Enligt detta synsätt omfattas sådana utfyllnader som har kontakt med land av den kommunala planeringen medan t.ex. fristående utfyllnader på öppet vatten omfattas av planering enligt detta lagförslag. Även planering av större vägar och broar omfattas av havsplaneringen eftersom det hör till landskapsregeringens befogenhet.

För närvarande revideras vattenlag (1996:61) för landskapet Åland (härefter även benämnd VL) och plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland (härefter även benämnd PBL). Den ursprungliga målsättningen var implementeringen av direktivet tidsmässigt skulle sammanfalla med revideringen av dessa två lagar. Eftersom tidsplanen för revideringarna skjutits upp finns nu ett behov av att snabbare sätta i kraft de lagbestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla direktivet.

Enligt detta lagförslag föreslås ramdirektiv för havsplanering implementeras genom två nya paragrafer i vattenlagen. Orsaken är att VL är en sektorsövergripande lag vars nuvarande syfte och tillämpningsområde i hög grad överensstämmer med syftet för ramdirektivet för havsplanering. I VL kap 1 §§ 1 och 2 sägs att vatten och vattenområden ska användas på det sätt som bäst gagnar hållbar utveckling. Lagen kan användas på såväl markanvändning såväl som vattenanvändning. Vidare sägs i kap 5 § 22 att marina åtgärdsprogram ska upprättas med

syfte att uppnå en god och hållbar vattenanvändning. Enligt vattenförordningen § 22 ska åtgärdsprogrammet innehålla förvaltningsåtgärder som reglerar den geografiska och tidsmässiga utbredningen, dvs. var och när, aktiviteter är tillåtna.

Lagens nuvarande syfte och tillämpningsområde möjliggör således en snabb implementering av ramdirektivet för havplanering.

Enligt ramdirektivet för havplanering ska de planer som tas fram uttryckligen beakta sampelet mellan land och hav och främja samstämmighet mellan olika planer. Det är viktigt att PBL och VL samordnas vid den pågående revideringen, och att gränsdragningen, befogenheterna och tillämpningsområdena mellan de båda lagarna tydliggörs. Samtidigt är det viktigt att förhållandet till annan lagstiftning såsom miljöskyddslag och speciallagstiftning rörande fiske, vägar och kommunikation, naturvård, lag om det maritima kulturarvet etc. tydliggörs i den reviderade lagstiftningen.

Landskapsregeringen har i sitt lagförslag begränsat sig till en miniminivå i jämförelse med direktivet på så sätt att de bestämmelser som införts i förslaget utgår från direktivets ”ska”-krav, dvs. de planeringsåtgärder som medlemsstaterna enligt direktivet måste genomföra.

Detaljmotivering

24 b §

I första momentet stadgas att det är landskapsregeringen som är behörig myndighet i enlighet med direktivet art. 13 p.1 och därmed ska ansvara för att direktivet och dess bestämmelser ska genomföras.

I andra momentet stadgas om havsplaneringens rättsverkan. Om inget annat sägs på annan plats i lagstiftningen är havsplanen riktgivande. Planen utgör således en icke bindande vägledning för kommuner och andra myndigheter då beslut tas gällande användning av vattenområden och lokalisering av verksamheter. Gällande rättsverkan kan havsplanen jämföras med de rekommendationer som landskapsregeringen kan utfärda i enlighet med BPL 11 §. Havsplanen är således inte bindande på det sätt kommunernas generalplaner är vid uppgörande av detaljplaner enligt PBL 21 § eller så som beslut av landskapsregeringen enligt PBL 11 §.

Lagförslaget ändrar således inte kommunernas behörighet och befogenheter att planera sina områden eller privata mark- och vattenägares behörighet och befogenheter att använda sina områden.

I tredje momentet anges det övergripande syftet och den geografiska område som planen ska omfatta.

Havsplaneringen är en process där de berörda medlemsstaternas myndigheter ska analysera och ge förslag till hur mänsklig verksamhet ska organiseras i havsområden för att uppnå ekologiska, ekonomiska och sociala mål. Planeringen ska främja en hållbar utveckling och tillväxt vad gäller kust- och havsområdets olika användningsområden samt hållbar användning av marina resurser. Syftet ska vara att uppnå miljömässiga och sociala mål på ett ekonomiskt hållbart sätt. I detta ingår att havsplanen ska bidra till god vattenkvalitet och god miljöstatus i kust- och havsområden.

Planen ska omfatta åländska kustvatten och havsområden från strandlinjen och utåt. Till kustvatten räknas alla vattenområden, som ligger i nivå med havet, och över året har kontinuerlig kontakt med havet. Det innebär att även vattenområden innerst i innerskärgård som enbart förbinds med smala kanaler till utanförliggande vattenområden (som t.ex. Vandöfjärden och Kaldersfjärden) utgör kustvatten och således omfattas av havsplanen.

I fjärde till sjätte momentet anges mera i detalj vad som ska ingå i planen. Förutom de intressen och användningsområden som nämns i direktivet föreslås att även *ekosystemtjänster* ska ingå för att säkerställa att den bedömning som görs blir så heltäckande som möjlig och att den täcker in alla relevanta framtida mänskliga behov.

Ekosystemtjänster är produkter och tjänster från naturens ekosystem som bidrar till vårt välbefinnande. Det kan även uttryckas som de funktioner hos ekosystem som gynnar människor, det vill säga upprätthåller eller förbättrar människors välmående och livsvillkor. Dessa tjänster produceras gratis av ekosystemen, men kan för människa ha olika ekonomiska, sociala, kulturella och känslomässiga värden.

För att uppfylla kravet på samspel mellan land och hav föreslås att det minst ska ingå en beskrivning av hur landbaserade verksamheter som påverkar kust och havsområden. Det kan ske genom samordning med övriga till sakområdet hörande planer och program, däribland förvaltningsplan och åtgärdsprogram för kustvatten och marina vatten enligt 5 kap. 22 § och 23 §. I dessa planer och program ingår beskrivningar av olika verksamheters effekter och påverkan på kust och hav.

Till sin utformning bör havsplanen om möjligt anpassas till planer för landområden utformas. Det innebär att det ska finnas kartor med tillhörande information samt en beskrivning. Kartorna och beskrivningen ska minst redogöra för nuvarande användning av kust- och havsområde, förslag till framtida användning och olika alternativ för detta, intressen och användningsområden av väsentlig betydelse och en beskrivning av hur landbaserade verksamheter påverkar dessa, samt innebörd och konsekvenser av användningen av kust- och havsområden enligt planen.

24 c §

En grundläggande del av havsplaneringen är den process i vilken havsplanen tas fram. Därför stadgas särskilt i paragrafen om beredningens olika faser och vilka grundkrav som ska gälla.

I första momentet stadgas vilka myndigheter som ska involveras i planeringen och styrningen av arbetet. Förutom att havsplanen ska beredas i samarbete med berörda kommuner och andra myndigheter inom landskapet, måste planen beredas i samarbete med relevanta myndigheter i angränsande regioner utanför landskapet i syfte att göra havsplanerna enhetliga och samordnade. Eftersom havsplanerna kan ha en gränsöverskridande påverkan, kan en strategisk miljöbedömning komma behöva göras och kommuniceras och samordnas med grannländerna och omgivande regioner, som en del i genomförandet av direktivet 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan och av den s.k. ESBO-konventionen.

I andra momentet klargörs den procedur som minst måste följas för att säkerställa att alla berörda parter blir involverade i ett tidigt skede av processen och under arbetets gång. Förfarandet regleras inte på detaljnivå utan ger utrymme för flexibilitet. Hur planeringsarbetets organiseras i detalj kan t.ex. anpassas efter resurstillgång och möjligheten till samarbeten med andra berörda instanser. Ägare till strandområden och vattenägare hör till

de parter som kan bli mest berörda och de hör således till de parter i ett tidigt skede av processen måste informeras och ges möjlighet till samråd och att yttra sig.

I tredje momentet klargörs det formella remissförfarandet innan planen fastställs.

I fjärde momentet klargörs att det finns andra planer och program som beredningen av havsplanen måste samordnas med. Till vissa delar är dessa planer och program överordnade havsplanen. Till dessa hör kommunala generalplaner som måste följas när detaljplaner görs upp enligt PBL 21 §. Även förvaltningsplan och åtgärdsprogram för kustvatten och marina vatten har bindande karaktär kopplat till kraven att uppnå god vattenkvalitet.

Internationella samarbeten, avtal och konventioner måste beaktas vid havsplaneringen. Till dessa hör samarbetet inom ramen för IMO, bestämmelserna i FNs havsrättskonvention UNCLOS samt överenskommelser inom ramen för HELCOM. I detta ingår även att beakta ekosystemansatsen, dvs. att ta hänsyn till de s.k. Malawi principerna, som tagits fram inom ramen för FNs konvention om biologisk mångfald i syfte att skapa hållbart nyttjande av bland annat kust- och havsområden.

Vid beredningen ska beaktas beslut som tagits gällande användning av vattenområden och lokalisering av verksamheter med stöd av annan lagstiftning än som nämns i fjärde momentet. Den övergripande bedömningen som görs i havsplanen i syfte att skapa en så optimal och hållbar användning av vattenområden som möjligt kan dock avvika från dessa tidigare tagna beslut.

Lagtext

Kapitel 5

24 b § Havsplanering

Landskapsregeringen ansvarar för att det senast till den 31 mars 2021 tas fram och fastställs en havsplan. Havsplanen ska uppdateras minst vart sjätte år.

Planen är riktgivande för kommuner och andra myndigheter vid planläggning och prövning av användning av kustvatten och marina vatten på det sätt som det föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag.

Havsplanen ska omfatta de kustvatten och marina vatten som hör till landskapet. Syftet med havsplaneringen är att främja en hållbar utveckling och tillväxt vad gäller kust- och havsområdets olika användningsområden samt hållbar användning av marina resurser. Havsplanen ska bidra till god vattenkvalitet och god miljöstatus i kust- och havsområden.

I planen ska identifieras den rumsliga och tidsmässiga utbredningen av relevanta befintliga och framtida verksamheter, intressen och användningsområden. Därvid ska beaktas minst sektorerna energi till havs, råvaruutvinning, sjötransport, sträckningar av kabel och rörledning, fiske och vattenbruk, turism, rekreation och maritimt kulturarv. Planen ska vidare beakta bevarande, skydd och förbättring av miljön inklusive motståndskraft mot effekterna av klimatförändringar samt ekosystemtjänster.

Planen ska beakta samspelet mellan land och hav och ska därför beskriva hur landbaserade verksamheter påverkar de verksamheter, intressen och användningsområden som nämns i 4 mom.

Havsplanen ska minst bestå av:

Kartor samt beskrivningar som redovisar

- a. Nuvarande och förslag till framtida användning av kust- och havsområden
- b. Intressen och användningsområden av väsentlig betydelse samt beskrivning av hur landbaserade verksamheter påverkar dessa
- c. Innebörd och konsekvenser av användningen av havsområde enligt planen

24 c § Beredning av havsplanen

Havsplanen ska beredas i samarbete med berörda kommuner och andra myndigheter inom landskapet, samt med relevanta myndigheter utom landskapet med ansvar för angränsande kustvatten och marina vatten i syfte att göra havsplanerna enhetliga och samordnade i den marina regionen.

Planeringen är en process där berörda parter ska involveras i ett tidigt skede. Innan arbetet påbörjas ska planeringsförfarandet och arbetets olika delmoment klargöras. I detta ingår att klargöra hur användningen av bästa tillgängliga uppgifter ska säkerställas och hur utbytet av information ska organiseras. Berörda parter ska i ett tidigt skede av processen informeras om förfarandet och ges möjlighet till samråd och att yttra sig antingen skriftligen eller muntligen i relevanta skeden av processen. Processen ska vara öppen och resultat av samråd och höranden och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts ska redovisas under arbetets gång. Berörda parter ska ha tillgång till planerna när de färdigställts.

Innan en havsplan fastställs ska landskapsregeringen ställa ut förslaget under minst 60 dagar. Berörda parter har rätt att under utställningstiden skriftligen framföra synpunkter på förslaget om havsplan. Meddelande om att förslaget om havsplan ska ställas ut ska kungöras på landskapsregeringens anslagstavla eller i en tidning med allmän spridning på orten samt därtill publiceras elektroniskt på landskapsregeringens hemsida.

Beredningen av planen ska samordnas med övriga till sakområdet hörande planer och program, däribland förvaltningsplan och åtgärdsprogram för kustvatten och marina vatten enligt 5 kap. 22 § och 23 § samt, så långt som möjligt, övergripande planer för land- och strandområden antagna enligt plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland. Uppdateringen av havsplanen ska samordnas med beredningar av förvaltningsplan och åtgärdsprogram för kustvatten och marina vatten. Internationella överenskommelser, avtal och konventioner måste beaktas vid havsplaneringen.