

## STORA UTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2013 rd

### Riksdagens motiverade yttrande till Europeiska unionens institutioner om tillämpning av subsidiaritetsprincipen på förslaget till direktiv om upprättandet av en ram för fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Den 12 mars 2013 lämnade Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden (COM(2013) 133) och sände det till riksdagen den 18 mars 2013 i överensstämmelse med protokoll 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Inom den tidsfrist som anges i protokoll 2 får riksdagen lämna Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att den anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Dokument som Europeiska unionens institutioner sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning ska enligt 30 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning av stora utskottet antecknas ha inkommit. Utskottet ska sända dem till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting för att de ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen. Enligt 30 § 4 mom. i arbetsordningen kan riksdagen på förslag av stora utskottet lämna ett motiverat yt-

rande i enlighet med artikel 6 i protokoll 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Den 3 april 2013 antecknade stora utskottet att subsidiaritetsärendet hade inkommit under nummer TS 21/2013 rd och sände det till miljöutskottet för granskning. Miljöutskottet föreslog den 16 april 2013 att stora utskottet ska ta upp förslaget till direktiv till behandling med avseende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget. Miljöutskottet har bedömt förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen utifrån huruvida de mål förslaget syftar till kan uppnås mer effektivt om planeringen och planläggningen av havsområden genomförs endast på nationell nivå. Den 26 april 2013 beslutade stora utskottet att ta upp ärendet till behandling och att utarbeta ett betänkande med förslag till riksdagens ståndpunkt om huruvida förslaget till rättsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen eller inte. Riksdagens beslut om att lämna ett motiverat yttrande och stora utskottets betänkande ges in till Europeiska unionens institutioner senast den 13 maj 2013.

##### *Beredning i delegation*

Ärendet har beretts i stora utskottets arbetsdelegation.

### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regionplaneringsråd Ulla Koski, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Tihlman, miljöministeriet

- utvecklingsdirektör Ulla Karvo, Kommunförbundet.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Österbottens förbund.

## **DIREKTIVFÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

### ***Direktivförslagets syfte***

Det huvudsakliga syftet med det föreslagna direktivet är att främja en hållbar tillväxt i havs- och kustområden och hållbar användning av kust- och havsresurser genom att upprätta en ram för effektivt genomförande av fysisk planering i kust- och havsområden i EU-vatten och integrerad förvaltning av kustområdena i medlemsstaterna. Förslaget omfattar alla politikområden i EUF-fördraget som påverkar kuster, hav och oceaner. Förslaget ändrar inte gemenskapens regelverk för något politikområde i EUF-fördraget, utan syftar till att förbättra integreringen av miljölagstiftningen och de ekonomiska målen inom olika politikområden och till att minska konflikterna mellan dessa.

I förslaget till direktiv åläggs medlemsstaterna en ny planerings-, övervakning- och rapporteringsskyldighet i fråga om havs- och kustområden. Medlemsstaterna ska upprätta harmoniserade planer för fysisk planering i kust- och havsområden och strategier för integrerad förvaltning av kustområden. Enligt förslaget ska medlemsstaterna också utveckla förfarandena för hur planerna och strategierna görs upp, sörja för det gränsöverskridande samarbetet mellan medlemsstaterna och med tredjeländer och utse de behöriga myndigheter som ska genomföra direktivet.

De fysiska planerna för kust- och havsområdena ska föreslå den mest effektiva framtida användningen av områdena och hantera konflikter som rör användningen. Processen bör åtminstone leda till en karta som visar vilka ändamål, till exempel energiproduktion, trafik, fiske och naturskydd, som anvisats för områdena. Strategierna för kustområden ska å sin sida säkerställa en

integrerad förvaltning av mänsklig verksamhet. Målsättningen är att inventera sektorspolitik som avser kustområdena och styrmedlen för dessa samt att undersöka om ytterligare insatser krävs för att målen i direktivet ska uppnås. Planen för ett kust- och havsområde ska göras upp för ett område som fastställts i enlighet med ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG) och som sträcker sig från strandlinjen till den ekonomiska zonens yttre gräns. En kuststrategi ska täcka ett område som på ömse sidor om strandlinjen sträcker sig från den yttre gränsen för territorialhav till den gräns på landsidan som fastställts av medlemsstaten. En ekosystembaserad strategi enligt ramdirektivet om en marin strategi bör tillämpas vid fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden. Därigenom säkerställs det att de sammantagna konsekvenserna av olika åtgärder inte hindrar uppnåendet av ett gott tillstånd i miljön, att de marina ekosystemens bärkraft upprätthålls och att utnyttjandet av de marina naturresurserna är hållbart.

### ***Kommissionens ståndpunkt i fråga om subsidiaritetsprincipen***

Enligt kommissionen är direktivförslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget. Kommissionen motiverar i huvudsak sin ståndpunkt utifrån tre olika synpunkter.

För det första tillåter direktivet, om det träder i kraft, en hel del nationell beslutskompetens. Frågor såsom val av faktisk utveckling, plats för investering, prioritering och fastställande av lösningar är frågor för det nationella eller lokala beslutsfattandet och bygger i största möjliga ut-

sträckning på befintliga mekanismer och politik. För det andra menar kommissionen att jämfört med nationella åtgärder ger det föreslagna direktivet mervärde genom att det säkerställer dels ett konsekvent och sammanhängande genomförande av fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden inom EU, dels ett gränsöverskridande samarbete inom sektorn. För det tredje bedömer kommissionen att subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen respekteras genom att man som regleringsform väljer ett rättsligt bindande direktiv som endast ställer upp allmänna ramar för regleringen, samtidigt som medlemsstaterna ges befogenhet att anpassa innehållet i planerna och strategierna till särskilda ekonomiska, sociala och miljömässiga prioriteringar och nationella sektorspolitiska mål och rättsliga traditioner.

### **Statsrådets ståndpunkt i fråga om subsidiaritetsprincipen**

Statsrådet har tagit ställning till förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen i sitt utlåtande (miljöministeriets PM 19.4.2013) till stora utskottet i samband med sakkunnigutfrågningen.

Enligt statsrådets uppfattning bryter inte direktivförslaget mot subsidiaritetsprincipen. Statsrådet menar dock att medlemsstaterna under den fortsatta beredningen ska garanteras tillräckligt stor flexibilitet när det gäller att genomföra direktivet. Det är särskilt viktigt att säkerställa att skyldigheten till fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden och bestämmelserna om miniminormerna för fysisk planering i kust- och havsområden är förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

## **UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**

### **Subsidiaritetsprövning av direktivförslaget**

*Inledning.* Utskottets bedömning är att direktivförslaget inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget. På de grunder som anförs nedan bedömer utskottet att den föreslagna åtgärden på unionsnivå i dess nuvarande form inte medför en sådan nytta för uppnåendet av målen i direktivet som inte skulle kunna uppnås genom åtgärder på medlemsstatsnivå, landskapsnivå och lokal nivå.

Att subsidiaritetsprincipen kränks motiverar utskottet med att direktivet i praktiken inverkar på planlägningsfrågor där behörigheten ligger hos nationella, regionala och lokala myndigheter. Utskottet menar också att kommissionens motivering till att direktivet ger mervärde inte är tillräckligt för att berättiga en bindande reglering på EU-nivå.

*Förslagets konsekvenser för planläggningen.* Utskottet håller inte med kommissionens bedömning att bestämmelserna i direktivet inte påverkar medlemsstaternas behörighet i planlägningsärenden (stads- och markplanering), trots

att direktivet inte innehåller några detaljerade bestämmelser om planeringen. Utskottet anser att beröringspunkterna med och konsekvenserna för den nationella planläggningen är tämligen klara med hänsyn till direktivets breda tillämpningsområde.

Stora utskottet vill för det första fästa uppmärksamhet vid att man enligt förslaget i så stor utsträckning som möjligt ska utnyttja befintliga lagstiftningar och processer när direktivet genomförs. I Finland innebär detta planläggning. Den planering av havs- och kustområden som avses i förslaget motsvarar i den finska markanvändnings- och bygglagen närmast översiktliga planer (generalplan och landskapsplan) och har därmed direkta konsekvenser för Finlands nationella behörighet inom planläggningen. Utskottet konstaterar att de minimikrav, skyldigheter i fråga om upprättande och genomförande samt tidsfrister som direktivförslaget fastställer för planer till sitt innehåll avviker från bestämmelserna i den gällande nationella lagstiftningen. Dessa krav som anknyter till verksamheten och förfarandena förutsätter sannolikt att markanvändnings- och bygglagen ändras och kan även

förutsätta en prövning av att direktivets bestämmelser är förenliga med grundlagen, eftersom Finlands grundlag garanterar kommunerna självstyrelse i fråga om planläggningen. Utskottet bedömer också att direktivet i den föreslagna formen ger upphov till problematiska konflikter inom styrningen av landskapsplaneringen. Direktivet skulle styra planeringen av havs- och kustområden, medan den nationella markanvändnings- och bygglagen skulle styra planläggningen av öar.

Följaktligen framhåller utskottet att bestämmelserna i det föreslagna direktivet strider mot subsidiaritetsprincipen i fråga om planläggningen.

Stora utskottet anser att direktivförslagets karaktär av ramdirektiv och dess principiella spelrum i fråga om till exempel val av faktisk utveckling, plats för investeringar och fastställande av prioriteringar inte förändrar denna bedömning. Utskottet påpekar att direktivförslagets tillämpningsområde är tämligen omfattande och täcker många funktioner och ändamål. I detta sammanhang nämner förslaget bland annat anläggningar för förnybar energi, sjöfart, fiske, bevarande av marina ekosystem, turism och vattenbruksanläggningar. Enligt utskottets bedömning är också direktivförslagets operativa mål i fråga om förfarandena av en sådan art att de strider mot subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget. Att de mål och förfaranden som anges i direktivförslaget integreras med Europaparlamentets och rådets befintliga rekommendationer om integrerad förvaltning av kustområden strider däremot inte mot subsidiaritetsprincipen eller proportionalitetsprincipen.

*Mervärde och ändamålsenlighet.* Med beaktande av det centrala innehållet i subsidiaritetsprincipen, enligt vilket unionen inte ska vidta åtgärder i frågor som kan skötas effektivare och mer ändamålsenligt av medlemsstaterna, menar stora utskottet att kommissionens argument för att direktivet ger önskat mervärde inte är tillräckligt övertygande.

Utskottet konstaterar att direktivförslaget ur Finlands synvinkel inte ser ut att ge något mer-

värde till Finlands nationella system, som redan nu uppnår direktivförslagets mål om samordning av de olika funktionerna. Enligt sakkunnigutredning till utskottet skulle förslaget dessutom i tämligen hög grad öka den administrativa bördan och rapporteringsskyldigheten, vilket inte verkar proportionerligt med tanke på den nytta som direktivet påstås ge. Direktivet påför till exempel medlemsstaterna skyldighet att införa tämligen omfattande processer: den fysiska planeringen i kust- och havsområden och den integrerade förvaltningen av kustområden avses täcka hela problencykeln, dvs. problemuppställning, insamling av data, planering, beslutsfattande, genomförande och uppföljning, och processerna måste grundas på bästa tillgängliga vetenskapliga rön.

Utskottet fäster vidare uppmärksamhet vid att det är på nationell nivå som man på bästa och mest ändamålsenliga sätt kan ta hänsyn till de nationella särdragen i varje medlemsstats havs- och kustområden. Utskottet poängterar särskilt att Finlands — och delvis Sveriges — kustområden skiljer sig fullständigt från de övriga EU-ländernas kustområden på grund av den omfattande skärgården. Dessutom förekommer vid Bottniska vikens kuster, särskilt i skärgården i Kvarken, en unik landhöjning som ligger till grund för att skärgården i österbottniska Kvarken i Finland och Höga kusten i svenska Väster-norrland inrättats som en del av Unescos världsarv.

Utskottet anser också att kommissionens argument för direktivets betydelse som garant för det gränsöverskridande samarbetet inte är tillräckliga. Att säkerställa konsekvens i det gränsöverskridande samarbetet är också enligt utskottet ett viktigt mål, men det mervärde direktivförslaget ger bedöms vara tämligen ringa.

Utskottet konstaterar att det på nationell nivå, i den gällande markanvändnings- och bygglagen, redan finns bestämmelser om gränsöverskridande samarbete. Det finns också i Kvarkenområdet långa traditioner inom praktiskt samarbete. För förvaltningen av Unescos världsarv har man till exempel inrättat ett eget, gränsöverskridande förvaltningssystem enligt Unescos vill-

kor. Utskottet bedömer att det föreslagna direktivet inte ger något mervärde för världsarvsarbetet och dess förvaltning, utan tvärtom kan försvåra Finlands och Sveriges gemensamma, välfungerande förvaltning som grundar sig på de lokala förhållandena. I Östersjöregionen finns dessutom ett flertal samarbetsorgan, däribland Helcom, Council of Baltic Sea States (CBSS), regionplaneringssamarbetet i Östersjöregionen Vasab, Nordiska ministerrådet och Agenda 21 för Östersjöregionen — Baltic 21, vilka på ett förtjänstfullt sätt sköter samarbetet i havs- och kustområdena, även i relationerna till tredjeländer.

Sammanfattningsvis anser stora utskottet att det inte är bevisat att målen i direktivförslaget inte i tillräcklig utsträckning skulle kunna uppnås genom nationella åtgärder. Enligt utskottets bedömning kan man genom nationellt beslutade åtgärder effektivare uppnå bättre resultat än direktivet och dessutom bättre beakta de lokala särdragen när det gäller användningen av land- och havsområden och dess planering.

Motstridiga är också bestämmelserna i artikel 16 och 17 om en tämligen omfattande och detaljerad överföring av genomförandebefogenheter från medlemsstaterna till kommissionen i ett kommittéförfarande, eftersom kommissionen samtidigt motiverar förslagets förenlighet med

subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i första hand med att direktivet har karaktären av ett ramdirektiv och medlemsstaterna har omfattande prövningsrätt i fråga om genomförandet. Överföringen av genomförandebefogenheter i samband med ramdirektiv utvidgar inte medlemsstaternas prövningsmarginal, utan ökar tvärtom kommissionens faktiska möjligheter att ingripa i detaljer i genomförandet och även att i avgörande grad ändra direktivets karaktär med hänsyn till subsidiaritetsprincipen.

#### *Utskottets förslag till beslut*

Riksdagen godkänner följande motiverade yttrande enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU-fördraget:

*Med hänvisning till stora utskottets betänkande StoUB 1/2013 rd anser riksdagen att Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden (COM(2013) 133) strider mot subsidiaritetsprincipen i den form det nu har.*

**StoUB 1/2013 rd — Ö 6/2013 rd**

Helsingfors den 3 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Miapetra Kumpula-Natri /sd  
vordf. Paula Lehtomäki /cent  
vordf. Annika Lapintie /vänst  
medl. Juho Eerola /saf  
Satu Haapanen /gröna  
Susanna Huovinen /sd  
Pietari Jääskeläinen /saf  
Anne Louhelainen /saf  
Riitta Myller /sd  
Lasse Männistö /saml  
Tuomo Puumala /cent  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Kimmo Sasi /saml

Jouko Skinnari /sd  
Astrid Thors /sv  
Kimmo Tiilikainen /cent  
Lenita Toivakka /saml  
Tytti Tuppurainen /sd  
Sinuhe Wallinheimo /saml  
Pia Viitanen /sd  
Anne-Mari Virolainen /saml  
Peter Östman /kd (delvis)  
ers. Anne Holmlund /saml  
Jari Leppä /cent  
Juha Sipilä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.