

Handläggare

Robert Bjersander

KN Regeringsprövningsutredningen

Torunn Hofset

Samrådsyttrande

Samrådsförfrågan och avgränsning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 29 maj 2023 tagit emot en förfrågan om samråd gällande regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning. Samrådet sker inom ramen för Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02). Den 28 september 2022 yttrade sig SGU inför utredning avseende utredningsdirektiv dir. 2022:26. Förevarande yttrande avser tilläggsdirektivet dir. 2023:69 som beslutades av regeringen den 25 maj 2023.

SGU kommer nedan huvudsakligen uppehålla sig vid de frågor som berör havsbaserad vindkraft och särskilt utforskning och nedläggning av undervattenskablar och rörledningar enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

I tilläggsdirektivet ställs följande fråga.

Bör regeringen pröva Natura 2000-frågan för en verksamhet som kräver tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och/eller kontinentalsockellagen, eller bör det göras av den prövningsmyndighet som ska bereda en ansökan enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon?

Prövningen enligt kontinentalsockellagen

SGU prövar sedan den 1 juli 2022 som huvudregel ansökningar om att utforska kontinentalsockeln, se 5 a § kontinentalsockelförordningen (1966:315). Denna ärendetyp avser i nuläget i princip uteslutande undersökningar hänförliga till havsbaserad vindkraft. Enligt 4 § kontinentalsockelförordningen prövar regeringen tillstånd till utläggning av undervattenskablar och rörledningar enligt 2 b § kontinentalsockellagen. Regeringen uppdrar i vissa fall till SGU att bereda den sistnämnda ärendetypen. En skillnad mellan ärendetyperna är att prövningen av den förstnämnda typen inte inbegriper en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken.

I vart fall vad avser anslutningskablar för havsbaserad vindkraft innefattar ett tillstånd till utläggande inte sällan även tillstånd till vissa undersökningar inför själva nedläggandet. Vanligtvis har tillståndet föregåtts av mer översiktliga undersökningar av den tänkta kabelkorridoren men den slutliga och exakta placeringen genomförs utifrån de undersökningar som utförs i anslutning till nedläggandet. Exakt hur omfattande undersökningar som kan medges i ett tillstånd till kabelnedläggning är oklart. En utgångspunkt torde vara att resultaten av redan genomförda undersökningar eller underlaget till ansökan i stort är tillräckligt för att bedöma miljöeffekterna av själva kabelnedläggningen.

Beträffande ”rena” tillstånd att utforska kontinentalsockeln har merparten av ärendena i praktiken kommit att prövas av regeringen. Enligt 5 a § sista stycket kontinentalsockelförordningen ska ett ärende överlämnas till regeringen om en verksamhet som avses med ansökan berör en annan stat, är av större

omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller om Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller Försvarsmakten begär det.

Det stora flertalet ärenden som SGU överlämnat till regeringen har överlämnats på grund av att Försvarsmakten begärt det. Inte i något fall har det skett på Naturvårdsverkets eller Havs- och vattenmyndighetens begäran. Det kan tilläggas att de två sistnämnda myndigheterna har gjort en ansvarsfördelning mellan sig där Naturvårdsverket i stora drag ansvarar för frågor om fåglar, fladdermöss och eventuell påverkan på skyddade landområdet, exempelvis naturreservat, växt- och djurskyddsområden, Natura 2000-områden och riksintressen för friluftsliv och naturvård.

En ansökan om att utforska kontinentalsockeln omfattar vanligen en rad olika typer av undersökningar. Vissa typer av undersökningar såsom videokartering och mindre ljudalstrande geofysiska undersökningar torde sällan aktualisera tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § miljöbalken även om de utförs inom eller i nära anslutning till Natura 2000-områden. Andra undersökningar såsom kraftigare ljudalstrande seismiska undersökningar och undersökningar med sedimentekolod, olika former av bottenprovtagningar och sprängning eller borrning kan ha desto större miljöeffekter. När dessa undersökningar utförs inom eller i anslutning till Natura 2000-områden kan tillståndsplikten ofta aktualiseras.

Såväl vid prövningen av tillstånd att utforska kontinentalsockeln som vid prövningen av tillstånd till utläggning av undervattenskablar och rörledningar enligt 2 b § kontinentalsockellagen ska 2 kap. miljöbalken tillämpas. Vidare ska enligt 4 § kontinentalsockellagen tillstånd förenas med de villkor som behövs för att skydda miljön mot skador och olägenheter, vilket bl.a. kan avse åtgärder för att skydda djur- och växtlivet.

Både regeringen och SGU föreskriver regelmässigt villkor som begränsar den tidsperiod inom vilken tillståndshavaren får utföra vissa undersökningar och vilka ljudfrekvenser som får användas och skyddsåtgärder för att förhindra att marina däggdjur och fisk påverkas negativt av undersökningarna. Det kan med fog hävdas att de villkor som föreskrivs utifrån en tillämpning av 2 kap. miljöbalken i allt väsentligt avser påverkan av den här typen, dvs. påverkan på marina däggdjur eller fisk och på känsliga naturmiljöer, även om de långt ifrån alltid har en koppling till ett Natura 2000-område. I de fall då Natura 2000-frågan aktualiseras kan det antas att de villkor som föreskrivs för ett Natura 2000-tillstånd och de villkor som föreskrivs för tillståndet enligt kontinentalsockellagen åtminstone delvis är överlappande. I detta sammanhang ska dock anmärkas att många havsbaserade vindkraftsprojekt är i ett tidigt skede och att fler mer omfattande och ingripande undersökningar sannolikt kommer att prövas framöver, däribland sådana som omfattar borrning. Detta kan komma att innebära fler villkor som avser miljöeffekter utan bäring på Natura 2000.

Övriga villkor avser oftast information till berörda myndigheter och organisationer, rapportering av resultat, marin arkeologi och utrustning och produkter. De är sällan tvistiga och kan inte sägas begränsa verksamheten i någon större omfattning.

Något om beredningen av ärenden enligt kontinentalsockellagen

SGU har historiskt fått uppdrag av regeringen att bereda ansökningar om tillstånd att utforska kontinentalsockeln. Sedan prövningen övergick till SGU har SGU i praktiken berett samtliga ärenden om utforskning, oavsett om det stått klart att de ska överlämnas till regeringen för prövning eller om SGU själva prövat dem. Därutöver har regeringen på senare tid ånyo givit SGU i uppdrag att bereda

ansökningar om tillstånd till nedläggning av undervattenskablar. SGU har mycket god kännedom om de olika typerna av undersökningar och dess miljöeffekter, bl.a. utifrån att SGU inom ramen för sina olika uppdrag utför samma typer av undersökningar med egna fartyg. Sedan en tid tillbaka besitter SGU även marinbiologisk kompetens.

Vid sin beredning granskar SGU inkomna ansökningar, begär in kompletteringar om sådana behövs, remitterar berörda myndigheter vilkas svar sökanden ges tillfälle att bemöta samt avger ett eget yttrande med bedömning i tillåtlighetsfrågan och i vissa fall även förslag till villkor för den sökta verksamheten. Bland de myndigheter som får yttra sig över ansökan ingår alltid berörd länsstyrelse. I vissa fall har SGU att tillämpa de bestämmelser i 6 kap. miljöbalken som hänvisas till i 3 a § kontinentalsockellagen vilket medför ytterligare beredningssteg, något som skulle bli aktuellt vid en prövning av Natura 2000-tillstånd inom ramen för ärenden enligt kontinentalsockellagen.

Om regeringens prövning enligt kontinentalsockellagen

Mot den ovan tecknade bakgrunden anser SGU att det delvis är otillfredsställande att inte regeringen kan pröva frågan om Natura 2000-tillstånd när den samtidigt prövar frågor om tillstånd till utforskning eller till nedläggande av undervattenskablar eller rörledningar enligt kontinentalsockellagen. Om regeringen ska pröva Natura 2000-frågan i ärenden om utforskning enligt kontinentalsockeln bör den dock göra det oavsett om undersökningarna ska utföras i den ekonomiska zonen eller inom territorialvattnet – särskilt som ett undersökningsområde kan omfatta bådadera.

SGU vill vidare i detta skede fästa utredarens uppmärksamhet på det förhållandet att det är tveksamt om ordalydelsen av 5 a § sista stycket kontinentalsockelförordningen – ”är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar” – skulle ge SGU möjlighet att överlämna ett ärende till regeringen för prövning på grunden att verksamheten fordrar tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Frågan är emellertid också om det vore önskvärt. Enligt SGU:s mening är ärendena med avseende på verksamhetens miljöeffekter sällan av sådant slag eller inbegriper sådana avvägningar att det är påkallat att de prövas av regeringen.

Det skulle sannolikt vara möjligt för SGU att inom ramen för ordinarie beredningsförfarande och genom samverkan med berörd länsstyrelse bereda ärenden om utforskning enligt kontinentalsockellagen som även innefattar en ansökan om Natura 2000-tillstånd.

De frågor som berörs av tilläggsdirektivet kommer även vara föremål för belysning i den kommande utredningen *En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft* (dir. 2023:61), ett uppdrag som ska redovisas senast den 28 juni 2024. Till grund för utredningen ligger bl.a. en hemställan från SGU om en översyn av kontinentalsockellagen (SGU:s hemställan den 29 november 2022, KN2023/00595). Det torde finnas ett antal pågående ärenden såväl hos regeringen som hos SGU som avser utforskning med eventuell påverkan på Natura 2000-områden. Ansökningarna i dessa ärenden liksom beredningen av dem har dock i många fall inte utformats för att utgöra underlag även för prövningen av Natura 2000-frågan. En obligatorisk sammanhållen prövning (utan övergångsbestämmelser) av tillståndet enligt kontinentalsockellagen och Natura 2000-tillståndet kan därmed eventuellt komma att ha negativa effekter på den sammanlagda handläggningstiden.

Slutligen finns det enligt SGU skäl att verka för att prövningen av ärenden enligt kontinentalsockellagen blir enhetlig, oavsett om den avser utforskning eller nedläggande av undervattenskablar.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anneli Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även juristerna Nina Weber och Henrik von Zweigbergk deltagit. Juristen Robert Bjersander har varit föredragande.



Anneli Wirtén