

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Marie Edlund Tjernberg

Etablering av vindkraftsparker
till havs
- En analys av regleringen ur ett
internationellt perspektiv

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Lars-Göran Malmberg

Ämnesområde
Internationell rätt, havsrätt, förvaltningsrätt och miljö rätt

HT 2007

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR OCH DEFINITIONER	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod och material	8
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Disposition	9
2 VINDENERGI TILL HAVS I EUROPEISK OCH NATIONELL POLITIK	10
2.1 Energibehov och förnybar energi i EU	10
2.2 Nationella mål för vindkraften	11
2.3 Om vindkraft till havs	12
2.3.1 Fördelar med vindkraft till havs	12
2.3.2 Havsdjup och grundläggning	12
2.3.3 Omfattning och utbyggnadstakt	13
3 ETABLERING AV VINDKRAFTSPARKER TILL HAVS – INTERNATIONELL OCH NATIONELL REGLERING	15
3.1 Inledning	15
3.2 Indelningen av havet i maritima zoner och jurisdiktion	16
3.2.1 Inre vatten och territorialhav	16
3.2.1.1 Baslinje, inre vatten och territorialhav	16
3.2.1.2 Sveriges sjöterritorium	16
3.2.2 Exklusiva ekonomiska zonen (EEZ)	16
3.2.3 Kontinentalsockeln	17
3.2.3.1 Kontinentalsockeln enligt UNCLOS	17
3.2.3.2 Lag om kontinentalsockeln	17
3.2.4 Fritt hav	18
3.3 Kuststatens rättigheter och skyldigheter i de maritima zonerna	18

3.3.1	Etablering av vindkraftsparker i territorialhavet	18
3.3.1.1	Inledning	18
3.3.1.2	Rätten till oskadlig genomfart	19
3.3.1.3	Rätten till transitpassage	19
3.3.2	Etablering av vindkraftsparker i EEZ	20
3.3.2.1	Kuststatens rättigheter i EEZ	20
3.3.2.2	Förhållandet mellan kuststatens rättigheter och andra staters rättigheter i EEZ	21
3.3.2.3	Underrättelse och utmärkning av vindkraftsparker samt skydds zoner	23
3.4	Skyddet av miljön	24
3.4.1	Inledning	24
3.4.2	Generella bestämmelser om skyddet av miljön under UNCLOS	26
3.4.3	EU rättsliga miljöbestämmelser	26
4	TILLSTÅNDSPROCESSEN I SVERIGE	27
4.1	Inledning	27
4.2	Etablering av vindkraftverk till havs <i>innanför</i> territorialgränsen	28
4.2.1	Inledning	28
4.2.2	Rådighet och nyttjanderätt	28
4.2.3	Tillståndsprövningen enligt miljöbalken	28
4.2.3.1	Miljökonsekvensbeskrivning	29
4.2.3.2	Hänsynsregler och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken	30
4.2.3.3	Miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang	30
4.2.3.4	Kommentar	31
4.2.4	Tillståndsprövningen enligt plan- och bygglagen	31
4.2.5	Övriga tillstånd	32
4.2.5.1	Tillstånd enligt kontinentalsockellagen	32
4.2.5.2	Tillståndsprövning enligt ellagen och ledningsrättslagen	32
4.2.5.3	Tillstånd till sjömätning	33
4.2.6	One stop shop	33
4.3	Etablering av vindkraftsanläggning till havs <i>utanför</i> territorialgränsen men <i>inom</i> SEZ	33
4.3.1	Inledning	33
4.3.2	Tillstånd enligt lag om kontinentalsockeln	34
4.3.3	Tillstånd enligt lag om Sveriges ekonomiska zon	34
5	TILLSTÅNDSPROCESSEN I DANMARK	35
5.1	Inledning	35
5.2	Tillståndsprocessen	35
5.3	Kommentar	36
6	KRIEGER'S FLAK – ETT EXEMPEL PÅ OLIKA REGELVERK INOM EU	38
6.1	Inledning	38
6.2	Problembild	38

7	PLANERING AV HAVSOMRÅDENA	40
7.1	Havsplanering – En bakgrund	40
7.2	Planering i territorialhavet	41
7.2.1	Inledning	41
7.2.2	Planering för vindkraft	41
7.2.3	Problembild	42
7.3	Planering i SEZ	42
7.3.1	Inledning	42
7.3.2	Problembild	44
7.3.3	Former för havsplanering	44
7.3.3.1	Inledning	44
7.3.3.2	Vindkraftspropositionen	44
7.3.3.3	Havsmiljöutredningen	45
7.3.3.4	Samordnad mellanstatlig havsplanering	46
8	ANALYS OCH SLUTSATS	48
8.1	Vilka internationella intressen och regler måste beaktas när en kuststat etablerar en vindkraftspark till havs?	48
8.2	Tar man tillräcklig hänsyn till dessa intressen i den nationella regleringen?	50
8.3	Utgör den planerade utbyggnaden av vindkraft till havs en anledning till planering av havsområdena?	51
8.4	Harmonisering – En lösning	53
	BILAGA A	55
	BILAGA B	56
	BILAGA C	57
	BILAGA D	58
	BILAGA E	59
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	60
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	65

Summary

Today, one of the most important questions around the world is that of climate change and the battle against carbon emissions. Wind power has proven to be the most successful option among renewable energy sources, and it is a crucial tool in the race to cut our carbon emissions and to safe security of supply within the EU. Until now, most of the development has occurred onshore, but offshore wind farms are likely to multiply during this decade for a number of reasons. Firstly, because offshore wind resources are huge and secondly, because of land-use concerns such as the visual impact of the installations. Plans and targets for offshore wind farms exists of total 50 GW in 8 EU countries, with the main development likely to happen in the United Kingdom, Germany, Netherlands, Sweden and Denmark. In Sweden the national planning target of wind power is 10 TWh (whereas 4 TWh is planned onshore and within territorial waters, and 6 TWh in the SEZ) by 2015. In December 2007, the Swedish Energy Agency distributed the national planning target of 30 TWh (20 TWh onshore and 10 TWh offshore) by 2020.

Windmill farms extending beyond territorial waters are starting to emerge. As one passes beyond territorial waters, the legal challenges grow. In a European context, these challenges relate to public international law, EC law and national law. When it comes to international law, UNCLOS sets out rules on the delimitation of all seas and oceans by establishing maritime zones. According to these maritime zones, international interests become greater and national interests diminish as one move further offshore. In addition, UNCLOS gives the legal right for a coastal state to establish offshore wind farms within its territorial waters and in its EEZ. Although the coastal state has full jurisdiction within its territorial waters according to UNCLOS art 2, certain international rights has to be considered when establishing wind farms in this area, such as the international navigation rights of innocent passage and transit passage. Within the EEZ, the coastal state only has certain limited legal rights as explained in art 56. Within this zone, other states have the rights of navigation, overflight and the laying of submarine pipelines and cables. This means that there is potential conflict between a coastal state's interest in establishing offshore wind farms and the right of other states given by the convention. Other states rights according to the articles in UNCLOS has to be considered when establishing wind farms both in the territorial waters and in the EEZ of the coastal state. Furthermore, deployment of offshore wind farms interferes with international (including EU) environmental interests in minimising environmental impacts and protecting biological diversity and certain important species. There are many different instruments both international and within the EU that has to be taken into consideration. Wind farm operation in Swedish waters (as in other member states of the EU) must satisfy environmental impact assessment under the EIA directive and strategic environmental assessment under the SEA directive. The EIA

process is of great importance since it is in this part in the consent process where consideration is taken to international interests. Espoo convention requires EIA when a project may have significant transboundary environmental effects. One conclusion drawn in the thesis is that the EIA in the future may have a greater impact in the consent process due to a growing concern of international interests when states are beginning to occupy its EEZ areas.

All these potential conflict of interests, along with that offshore wind is a new user of the sea and has to compete with other users of the sea, evokes planning issues in the territorial waters and in the EEZ of the coastal state. In Swedish territorial waters, the planning obligations are allocated to the local authorities according to the Planning and Building Act. However, outside the territorial waters, in the SEZ, such a planning system does not exist. This thesis goes on and says that such a planning system has to be established and that there also is a need for this planning system to be coordinated between member states within the EU. Because, as wind farms are moving further offshore and increasingly begin to occupy EEZ areas, they will come to the attention of more than one member state and its jurisdiction. Furthermore, as maritime activities continue to increase, there will be more and more competition between them for the use of European coastal waters.

Today, consent processes and the rules for planning of the sea areas are different in all EU member states although many offshore wind projects in the near future will come to the attention of more than one member state and its jurisdiction. In conclusion, one solution is a harmonisation of the legal frameworks at an EU level.

Sammanfattning

Den kanske mest aktuella frågan i dagens samhälle är den om klimatförändringar och hur utsläppen av växthusgaser skall kunna minskas. Vindkraften är den bland dagens förnybara energikällor som har bevisats utgöra det bästa alternativet till de fossila bränsleslagen och den utgör både ett essentiellt verktyg i kampen emot koldioxidutsläpp och ett svar till lösning på vårt ökande energibehov inom EU. Framtill idag har den största vindkraftsutvecklingen skett på land, men vindkraft till havs kommer med största sannolikhet att fördubblas under det här årtiondet. Den största anledningen är att det blåser mycket mer till havs, men det har även visat sig allt svårare att finna lämpliga platser för större vindkraftsparker utan att sådana kommer i konflikt med boendeintressen. Europa är världsledande i produktion av vindkraft och utveckling av vindkraftsteknologi. Det finns planer och mål för vindkraftsutveckling till havs av en total kapacitet av 50 GW till år 2020 inom 8 EU medlemsländer, där den huvudsakliga utvecklingen troligast kommer att ske i Storbritannien, Tyskland, Danmark och Sverige. I Sverige finns det ett nationellt planeringsmål för vindkraft som innebär en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015 (varav 4 TWh/år kan produceras på land och till havs innanför territorialgränsen och 6 TWh/år i SEZ). I december 2007, gav Energimyndigheten förslag till planeringsmål på 30 TWh till 2020 (varav 20 TWh planeras på land och 10 TWh till havs).

Etablering av vindkraftparker sker allt längre ut till havs, utanför staters territorium, i EEZ. På samma sätt som de teknologiska och ekonomiska utmaningarna ökar när man kommer allt längre ut till havs, ökar också de rättsliga utmaningarna när man passerar en stats territorium. I ett europeiskt sammanhang, relaterar dessa utmaningar till internationell, europeisk, och nationell rätt. Inom det internationella perspektivet, är det UNCLOS som innefattar regler som styr användandet av havet och dess resurser. UNCLOS delar in havet i olika maritima zoner och definierar deras juridiska betydelse. Enligt dessa maritima zoner, är det generellt sett så att internationella intressen ökar och nationella intressen minskar ju längre ut till havs man befinner sig. UNCLOS ger den rättsliga grunden för etablering av vindkraftparker i både en kuststats territorialhav och sin EEZ. Fastän en kuststat åtnjuter full jurisdiktion inom dess territorialhav enligt UNCLOS art 2, måste vissa internationella rättigheter beaktas vid vindkraftsetablering i zonen, såsom den internationella rätten till oskadlig genomfart och i vissa fall även rätten till transitpassage genom dessa vatten. Inom EEZ har kuststaten endast vissa begränsade rättigheter, föreskrivna i art 56 i konventionen. Även andra stater äger rättigheter i zonen såsom; rätt till fri sjöfart, överflygning och läggandet av undervattenskablar och rörledningar. Det här medför att det finns risk för intressekonflikter mellan en kuststats rätt att etablera vindkraftparker i sin EEZ å ena sidan, å andra sidan andra staters rättigheter i zonen. Vindkraft till havs är en ny användare av havet som måste tävla med andra nyttjare av havets resurser och områden. Andra

staters rättigheter givna av UNCLOS måste därför beaktas när en kuststat etablerar vindkraft både i sitt territorialhav och i sin EEZ. Dessutom kan etablering av vindkraft till havs störa internationella och EU-rättsliga miljöintressen till skydd för föroreningar, biologisk mångfald och vissa viktiga djur- och växtarter. Det finns många instrument både internationellt och inom EU som man måste ta hänsyn till. Miljöprövningen och MKB processen utgör en viktig del i den nationella tillståndsprocessen, eftersom det är här som hänsyn tas till olika motstående intressen. Etablering av vindkraftsparker i svenskt vatten (men även i övriga EU-medlemsländer) måste uppfylla miljökonsekvensbeskrivningar under EIA och SEA direktiven. Esbokonventionen behandlar miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, och kräver MKB av verksamheter som kan ge betydande miljöpåverkan i annat land. En slutsats som dras i uppsatsen är att miljökonsekvensbeskrivningarna i framtiden kan komma att få en större betydelse på grund av behovet att ta hänsyn till internationella intressen och därmed komma att få en större tyngd i tillståndsprocessen.

Alla potentiella konflikter med internationella intressen som uppsatsen redogör för, framkallar planeringsinsatser i en kuststats territorialvatten och EEZ. Till det kommer faktumet att marina aktiviteter ökar i antal och därmed tävlar om användandet av havsområdena. I svenskt territorialvatten är det kommunerna som ansvarar för den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Utanför detta område, i SEZ, saknas ett sådant planeringssystem. De slutsatser som dras i uppsatsen är bl.a. att ett planeringssystem för SEZ behöver utvecklas för att klara den utveckling av vindkraft till havs som uppställts i planeringsmålet med hänsyn till de olika internationella intressen som måste beaktas i zonen. När vindkraftsparker upprättas allt längre ut till havs och börjar ockupera EEZ områden, kommer de att beröra mer än en stats jurisdiktion. En samordnad mellanstatlig planering av havsområdena som hanterar sådana intressekonflikter är därför att rekommendera.

Tillståndsprocessen och reglerna för den fysiska planeringen vid etablering av vindkraft till havs ser olika ut i alla EU medlemsstater, vilket orsakar problem när en verksamhet, såsom vindkraftsetablering får gränsöverskridande effekter. Sammanfattningsvis, utgör harmonisering av regelverken en lösning på de olika problem och intressekonflikter som kan komma att bli verklighet.

Förord

Som vindsurfare använder jag vinden som energikälla. I uppsatsen har jag kombinerat dessa två element. Mitt val av ämne har utgjort en utmaning eftersom vindkraft till havs bara befinner sig i startskottet på sin utveckling, vilket medför att det inte finns mycket material att tillgå och att mycket av diskussionen i uppsatsen tar form i ett framtidsperspektiv. Det som inte utgör så stora problem idag, kan kanske om tio-tjugo år ha en stor påverkan. Det är därför viktigt att redan på ett tidigt stadium utreda inte bara gällande rätt men även undersöka potentiella problemområden i framtiden. Ett stort tack till min handledare och de personer på olika myndigheter och företag som har besvarat alla mina frågor, kommit med uppslag och hjälpt mig med information: Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket, Miljödepartementet, Sjöfartsverket, Vattenfall och DONG Energy.

Förkortningar och definitioner

EEZ	Exklusiv Ekonomisk Zon
EIA	Environment Impact Assessment
Esbokkonventionen	Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang
EWEA	European Wind Energy Association
EU	Europeiska Unionen
FCFS	First come first served
FN	Förenta Nationerna
GW	Gigawatt
HELCOM	Helsinki Commission, (Baltic Marine Environment Protection Commission)
IALA	International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities
IMO	International Maritime Organisation
kWh	kilowattimme
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MW	Megawatt
Natura 2000	Nätverk av områden för att bevara livsmiljöer och arter inom EU
NM	Nautiska mil (sjömil)
OSPAR	OSPAR Commission for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
SEA	Strategic Environmental Assessment
SEZ	Sveriges Ekonomiska Zon
SGU	Sveriges Geologiska Undersökning
TSS	Trafik Separation System
TWh	Terrawatt timme
UNCLOS	Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Klimatförändringar driver därför frågan om förnybar energi högt upp på agendan runt om i världen. Vindkraften är den bland dagens förnybara energikällor som har bevisats utgöra det bästa alternativet till de fossila bränsleslagen. Europa är världsledande i installerad vindkraft och utveckling av vindkraftsteknologi. År 1994 fanns det 1,683 MW producerande vindkraft i hela Europa, en siffra som fördubblats mer än 28 gånger till 48,000 MW i slutet av 2006.¹ Fram till idag har den största vindkraftsutvecklingen skett på land, men vindkraft till havs har ökat avsevärt på grund av en rad olika anledningar. Många av världens bästa vindresurser finns på det öppna havet, ofta inom staters territorialhav men många gånger utanför detta område.² På land har det även visat sig allt svårare att finna lämpliga platser för större vindkraftsanläggningar utan att sådana kommer i konflikt med boendeintressen. Etablering av vindkraftsanläggningar till havs har därför bedömts ha större möjligheter att accepteras. Utveckling av teknologin av vindkraftsturbiner samt ekonomiska lösningar har bidragit till att vindkraftsanläggningar kan uppföras på allt större djup och vindturbinerna har ökat betydligt i storlek.³ Etablering av stora vindkraftsparker kommer därför i framtiden i större skala att placeras allt längre ut till havs utanför staters territorium, vilket skapar intressanta frågeställningar under internationell rätt. På samma sätt som teknologiska och ekonomiska utmaningar ökar när man kommer allt längre ut från land, ökar också de rättsliga utmaningarna. Internationella intressen blir större och nationella intressen avtar ju längre ut i havet man kommer. Vindkraftsparker till havs förväntas att fördubblas de närmsta åren och i samband med en väntad utbyggnad har konflikter med andra intressen blivit aktuellt. När havsbaserade aktiviteter växer i antal och omfattning ökar konkurrensen om användningen av havsområdena.

I Sverige svarar vindkraften idag bara för cirka en procent av den totala svenska elproduktionen, men dess utveckling har en mycket stor potential.⁴ Energimyndigheten utkom den första december i år med en rapport som föreslår att planeringsmålet för elproduktion från vindkraft bör sättas till 30 TWh år 2020, vilket innebär att vindkraften behöver tjugodubblas jämfört med i dagens läge. En kraftig utbyggnad av vindkraft till havs kan därför förväntas ske i Sverige under kommande år.

¹ EWEA's response to European Commission's Green Paper (COM(2006)275 Final), s 4.

² Plant, Offshore wind energy development in the context of international and EC law, s 91.

³ Future Offshore Wind Power Sites – 2025, s 1.

⁴ Skr. 2004/05:173, s 71.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utreda regleringen av etablering av vindkraftsparker till havs i enlighet med Sveriges åtaganden internationellt och även med beaktande av svenska gällande regler. En undersökning kommer att ske av de rättsliga problem och potentiella intressekonflikter som kan komma att uppstå i och med en väntad storskalig utbyggnad runt om i Europa. De frågor som behandlas är:

1. *Vilka internationella intressen och regler måste beaktas när en kuststat etablerar en vindkraftspark till havs?*
2. *Tar man tillräcklig hänsyn till dessa intressen i den nationella regleringen?*
3. *Utgör den planerade utbyggnaden av vindkraft till havs en anledning till planering av havsområdena?*
4. *Finns ett behov av harmonisering av regelverk inom EU?*

1.3 Metod och material

Uppsatsen bygger på gängse rättsdogmatisk metod med både ett internationellt och ett havsrättsligt perspektiv. Eftersom utbyggnad av vindkraft till havs och dess reglering bara befinner sig i början av sin utveckling kommer analysen att bygga på ett *de lege ferenda* perspektiv. I de första kapitlen används i huvudsak en deskriptiv metod. Då jag valt att lägga en analytisk infallsvinkel inom dessa kapitel, benämns det avsnittet *kommentar*. I kapitel 7 däremot är ambitionen att vara analytisk deskriptiv. I det avslutande kapitlet 8 är diskussionen analytisk. Det kommer dock in lite nytt deskriptivt material eftersom paralleller dras med den planerande gasledningen i Östersjön. Kapitel 8 är för enkelheten skull uppdelat efter de uppställda frågeställningarna, även om analysen i dessa kapitel har tendens att till viss del smälta samman. En komparativ metod används även eftersom den danska tillståndsprocessen redogörs för översiktligt.

Det material som använts utgörs främst av konventioner, lagtext och förarbeten. Annat material som använts är olika myndigheters handböcker, direktiv och andra rättsakter från EU, artiklar och annan doktrin. Intervjuer och personlig kontakt via e-mail med energiföretag och myndigheter har också utgjort en viktig källa och inspiration. Den översättning av UNCLOS som använts i uppsatsen är den i prop. 1995/96:140 *Sveriges ratifikation av förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen, svensk text, bilaga 5*.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar både internationell och nationell reglering av etablering av vindkraft till havs. Vid redogörelsen för den internationella regleringen ligger fokus på UNCLOS och de artiklar i konventionen som

behandlar kuststatens samt andra staters rättigheter och skyldigheter i de maritima zonerna. Sjöfarten är det intresse som generellt anses utgöra den mest svårangörliga utav potentiella intressekonflikter vid etablering av vindkraftsparker till havs. Reglerna för den internationella sjöfarten kommer därför att behandlas närmare. Miljörättsliga intressen och dess reglering kommer att behandlas väldigt kort inom ramen för internationell och europeisk rätt.

Den nationella tillståndsprocessen kommer att redogöras för både innanför territorialgränsen och utanför denna, inom SEZ. Det pågår för närvarande flera utredningar om hur handläggningen kan bli både effektivare och snabbare. Uppsatsen analyserar inte själva tillståndsprocessen i syfte att nå en utbyggnad som motsvarar planeringsmålet, utan kommer istället att koncentreras på om tillräcklig hänsyn tas till internationella motstående intressen. Fokus i uppsatsen ligger på de problem och intressekonflikter som kan uppstå vid etablering av vindkraftverk i svenskt territorialvatten, främst i SEZ eftersom det är i denna maritima zon som den rättsliga utmaningen ökar i och med att man passerat territoriellt vatten. Även den danska tillståndsregleringen behandlas kort, eftersom utveckling av den rättsliga regleringen ofta drivs av en "learning by doing" princip, vilket gör det viktigt att se på andra länders rättsliga system. Inga tekniska eller ekonomiska aspekter behandlas.

1.5 Disposition

Uppsatsen är indelad i 8 kapitel. Först ges en bakgrund i kapitel 2 som redogör för energiläget och målen för vindkraft i europeisk och nationell politik. Här upplyses även kort fakta om vindkraft till havs, såsom teknisk utveckling och omfattning. Kapitel 3 behandlar den rättsliga regleringen av vindkraft till havs enligt de bestämmelser som finns i UNCLOS, dvs. indelningen av havet i maritima zoner och relevant jurisdiktion i respektive zon och motsvarande lagbestämmelser i svensk rätt. En redogörelse sker för kuststatens samt andra staters rättigheter och skyldigheter i dessa zoner. I kapitlet beskrivs även reglerna för etablering av vindkraftsparker i en kuststats territorialhav respektive i EEZ. I kapitel 4 ges en genomgång av den svenska regleringen vid etablering av vindkraft till havs. Här redogörs för de huvudsakliga lagar och förordningar som har betydelse för den svenska tillståndsprocessen vid etablering av vindkraftsanläggningar till havs. I kapitel 5 beskrivs den danska tillståndsprocessen översiktligt och kapitel 6 omfattar en kort fallstudie av den planerade vindkraftsparken Kriegers Flak. Därefter behandlas planering av havsområdena i kapitel 7. Slutligen redovisas analys och slutsats i kapitel 8.

2 Vindenergi till havs i europeisk och nationell politik

2.1 Energibehov och förnybar energi i EU

Energikonsumtionen inom EU är redan stor och medlemsländerna konsumerar för varje år alltmer energi. I grönboken *Mot en europeisk strategi för trygg energi försörjning*⁵, förutspås ett ökat energibehov av fossilt bränsle från dagens 50 % upp till 70 % år 2020. För att komma tillrätta med problemet med sitt växande energibehov för EU en aktiv energipolitik.⁶ Genom Kyoto Protokollens ikraftträdande den 16 februari 2005, är EU förpliktigt att nå målsättningen på 8 % reduktion av dess koldioxidutsläpp till år 2012, jämfört med 1990 års nivåer. En betydande del av denna reduktion av koldioxid avser man uppfylla genom en ökad användning av förnybara energikällor.⁷

År 2001 trädde ett EU-direktiv⁸ i kraft för främjandet av el producerad från förnybara energikällor. Syftet med direktivet är att öka de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen.⁹ Ett vägledande mål i direktivet är att andelen elektricitet producerad från förnybar energi inom EU skall uppgå till 22 % till år 2010.¹⁰ Direktivet ålägger medlemsstaterna att vart femte år fastställa och offentliggöra en rapport med nationella vägledande mål för framtida användning av el producerad från förnybara energikällor samt åtgärder för att nå dessa mål^{11, 12}.

Vindkraft är den snabbast växande energikällan för ny elproduktion i världen, där Europa går i spetsen (65 %).¹³ Enligt The European Wind Energy Association (EWEA) kan vindenergi ensamt bidra med upp till 16 % av Europas elektricitetsbehov till år 2020.¹⁴ Vidare visar siffror från EWEA att det finns tillräckligt med exploaterbar vindkraftsenergi till havs för att tillgodose hela EU:s elektricitetsbehov på 2,500 TWh per år.¹⁵ Vindkraft till

⁵ Grönboken *Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning* (29/11 2000).

⁶ Länsstyrelsen i Skåne Län, Del 2, Om vindkraft, s 59.

⁷ www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/offshore-wind-implementing-a.pdf, s 15, hämtat 1 oktober, 2007.

⁸ Direktiv 2001/77/EG om främjandet av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

⁹ Länsstyrelsen i Skåne Län, Del 2, Om vindkraft, s 59.

¹⁰ Direktiv 2001/77/EG, Annex.

¹¹ Se artikel 3 i direktivet.

¹² Länsstyrelsen i Skåne Län, Del 2, Om vindkraft, s 59.

¹³ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 10.

¹⁴ [www.ewea.org/index.php?id=60&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=460&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=de7813b530](http://www.ewea.org/index.php?id=60&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=460&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=de7813b530), hämtat den 31 augusti 2007.

¹⁵ Policy workshop Development of Offshore Wind Energy in Europe, s 10.

havs utgör ett av de mest ekonomiskt attraktiva alternativet för förnybar energiproduktion.¹⁶ Två tredje delar av Europas potentiella vindenergi till havs finns i Nordsjön. Detta beror på dess stora områden av grunt vatten och stora vindresurser.¹⁷ I slutet av 2006, i Europa, representerade installerad vindkraft till havs 1,8 % av den totala installerade vindkapaciteten, men genererade 3,3 % av elektriciteten från vindenergin. De stater som hade etablerade vindkraftsparker var bl.a.: Danmark (398 MW), Storbritannien (304 MW), Nederländerna (136 MW) och Sverige (23,3 MW). Det finns planer och mål för vindkraftsutveckling till havs med en total kapacitet av 50 GW till år 2020 inom 8 EU-medlemsstater. Den huvudsakliga utvecklingen kommer troligast att ske i Storbritannien, Tyskland, Danmark och Sverige.¹⁸

2.2 Nationella mål för vindkraften

För att ett modernt samhälle skall kunna fungera utgör tillgång till elenergi en grundläggande förutsättning. För att energianvändningen skall bli miljövänligare, har Sverige utvecklat ett hållbart energisystem med syfte att öka produktionen av el från förnybara energikällor, detta i överensstämmelse med EU:s direktiv för främjandet av el producerad från förnybara energikällor. I det nya energisystemet har vindkraften en betydande roll att spela. Vindkraften svarar för närvarande för cirka 1 TWh elektricitet per år vilket motsvarar cirka en procent av den svenska elproduktionen. Vindkraften har dock en mycket stor teoretisk potential.¹⁹ Regeringen anser att det är angeläget att havens stora potential för produktion av el från förnybar energi tas tillvara.²⁰ Riksdagen antog i juni 2002 ett nationellt planeringsmål för vindkraft som innebär en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015²¹. Planeringsmålet innebär att vindkraften fram till år 2015 skall öka med 6-7 %. Av denna målsättning har Energimyndigheten bedömt att 4 TWh/år kan produceras på land och till havs innanför territorialgränsen och 6 TWh/år på grundområden i Sveriges ekonomiska zon. I rapporten *Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020*²² ger Energimyndigheten sitt förslag till planeringsmål för 2020 och vad som behövs ändras eller utredas för att man skall kunna nå detta mål. Energimyndigheten föreslår att planeringsmålet för vindkraft år 2020 ska vara 30 TWh, varav 20 TWh på land och 10 TWh till havs²³. Bakgrunden är

¹⁶ www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/offshore-wind-implementing-a.pdf, s 15, hämtat 1 oktober, 2007.

¹⁷ Policy workshop Development of Offshore Wind Energy in Europe, s 7.

¹⁸ EWEA's response to European Commission's Green Paper (COM(2006)275 Final), s 4. För vindkraftsutvecklingen inom EU, se bilaga A.

¹⁹ Skr. 2004/05:173, s 71.

²⁰ Skr. 2004/05:173, s70.

²¹ Prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317.

²² Rapport ER 2007:45.

²³ Med hav avses vattenområden. Ingen uppdelning av havet mellan territorialhav och Sveriges ekonomiska zon görs.

de målsättningar som EU ställt upp vad gäller användning av förnybar energi.²⁴

2.3 Om vindkraft till havs

2.3.1 Fördelar med vindkraft till havs

Den huvudsakliga fördelen med att etablera vindkraft till havs istället för på land är de enorma vindresurserna. Eftersom vattenytan är slät och fri från hinder, blir vinden jämnare och mer pålitlig till havs vilket gör att man får ut en större mängd energi än vad man skulle få av en motsvarande anläggning på land. Man kan räkna med att få cirka 25 % mer produktion några kilometer ut till havs än vid kusten i samma område.²⁵ En annan stor fördel med etablering till havs är mindre påverkan på landskapsbilden eftersom kraftverken kan placeras långt från bebyggelse. Detta medför att färre sakägare blir inblandade i tillståndsprocessen och därmed färre berörda, vilket i sin tur gör att det blir lättare att planera och bygga större grupper till havs än på land.²⁶ Den senaste tiden har media i flera fall uppmärksammat de olika problem som finns vid vindkraftsutbyggnad till havs, såsom en långsam svensk tillståndsprocess.²⁷ Ett exempel är Vattenfalls bygge av Lillgrund i Öresund som i dagsläget utgör den tredje största parken i världen. Kritiken mot anläggningen har varit omfattande där många berörda överklagat på grund av att vindkraftsparken hamnar mitt i blickfånget och förstör utsikten över Sundet. Tillståndsprocessen för Lillgrund har hållit på i över tio år, vilket är väldigt kostsamt för investerare.²⁸ Nya vindkraftverk blir allt oftare fall för domstolarna på grund av ständiga överklaganden från både privatpersoner och kommuner. Det kan därför ta fler år för att få alla nödvändiga bygglov och tillstånd för ett vindkraftsprojekt. Detta faktum utgör en viktig anledning till att vindkraftverk placeras allt längre ut till havs, där vindkraftsparken inte längre är synlig från land.

2.3.2 Havsdjup och grundläggning

Den teknik för byggande av vindkraftverk till havs som idag är ekonomisk lönsam förutsätter att de byggs med bottenfasta fundament i förhållandevis grunda områden.²⁹ Havsdjupet utgör en betydelsefull ekonomisk begränsning för vindkraftsutbyggnad till havs. Etablering på ökat havsdjup

²⁴ Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, s 11.

²⁵ Faktablad om Vindkraft, Centrum för Vindkraftsinformation, s 1.

²⁶ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 22.

²⁷ Sydsvenska Dagbladet, 18 juni, 2007, Hotet mot vindkraften, s A6. Se även Sydsvenska Dagbladet, 4 augusti, 2007, Ett skepp kommer lastat med vindkraftverk, s A7 och Sydsvenska Dagbladet, 23 augusti, 2007, Snart strömmar kraften in till land, s A7.

²⁸ Se dom från Kammarrätten, RK 2006:7474.

²⁹ Boverkets rapport, Förutsättningar för storskalig utbyggnad av vindkraft i havet, Väneren och fjällen, s 8.

innebär högre kostnad för fundament och besvärligare dykförhållanden.³⁰ Idag sker etablering av vindkraftverk främst på djup ner till 15-20 m. Men inom en snar framtid kommer botten på ner till 30 m djup eller mer bedömas som ekonomiskt intressanta.³¹ Ett exempel är den planerade vindkraftsparken Kriegers Flak på djup ner till 40 m.³² Det kan även komma att uppföras flytande anläggningar.³³ Den teknik som används mest i Sverige vid grundläggning gav vindkraftverk till havs är fundament av monopile-typ, dvs. att ett stålrör borrar eller pålas ner i havsbotten. När sedan vindkraftverken nått sin livstid och skall demonteras kan dessa rör skäras av utmed botten. På större djup kan man använda sig av s.k. tripodkonstruktioner, en grundläggningskonstruktion med tre ben som ställs på havsbotten.³⁴

Tidigare har kostnaden för grundläggning av vindkraftverk till havs varit betydligt högre än motsvarande kostnader för vindkraftverk på land men i takt med teknikutvecklingen har dessa kostnader sjunkit.³⁵ Den tekniska utvecklingen inom vindkraft har gått mycket snabbt och man kan idag bygga betydligt större vindkraftsanläggningar än vad man tidigare gjort. Samtidigt har man börjat bygga i miljöer som förut inte varit möjliga. Idag är en etablering av större vindkraftsparker aktuell på allt större djup runt Sveriges kuster.³⁶

2.3.3 Omfattning och utbyggnadstakt

Den nuvarande vindkraftskapaciteten i Sverige är cirka 544 MW, som är fördelat på 522 MW på land och 22 MW till havs. Därutöver finns tillstånd för nyetablering av 1153 MW vindkraft.³⁷ Vindenergiförhållandena är generellt sett bra i Sverige.³⁸ Återkommande bedömningar i statliga utredningar (SOU 1999:75 *Rätt plats för vindkraften* och SOU 1988:32 *Läge för vindkraft*) visar på att det finns stor potential för vindkraftsutbyggnad i Sverige.³⁹ Inom Sveriges territorialhav och i SEZ finns vissa grunda områden som kan antas vara väl lämpade för etablering av storskaliga vindkraftsparker till havs. De områden som är mest intressanta ur vindenergisynpunkt i SEZ är Östersjön och längs västkusten, där 3-4 TWh bör kunna produceras.⁴⁰ Regeringen har gett i uppdrag åt myndigheter att redovisa de övergripande lokaliseringsförutsättningarna för utbyggnad av vindkraft till havs vilket gjorts i bl.a. Boverkets rapport *Förutsättningar för storskalig utbyggnad av vindkraft i havet, Väneren och*

³⁰ Länsstyrelsen i Skåne Län, Del 2, Om vindkraft, s 72.

³¹ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 21.

³² Se kapitel 4.4.

³³ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 21.

³⁴ Länsstyrelsen i Skåne Län, Del 2, Om vindkraft, s 72.

³⁵ Miljöödomstolens dom M 416-01.

³⁶ Skr. 2004/05:173, s 71.

³⁷ Nordvind, Vilkår för vindkraftutbyggnad i de nordiske lande, s 2.

³⁸ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 20.

³⁹ Prop. 2005/06:143, s 25.

⁴⁰ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 14.

ffällen (Slutrappport juni 2003). Även fem länsstyrelser har lämnat en rapport om ett planeringsunderlag för utbyggnad av stora vindkraftsanläggningar till havs⁴¹.

För att Sverige skall kunna producera 30 TWh vindkraft till år 2020 krävs en kraftig utbyggnadstakt. Det beräknas att det behövs en ökning av elproduktionen från vindkraft med knappt 28 % varje år för att nå planeringsmålet. Detta innebär att antalet vindkraftverk behöver öka från knappt 900 till 3000-6000 beroende på effekt.⁴²

⁴¹ Se rapport från Länsstyrelserna, Sydhavsvind.

⁴² Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, s 11-12. Se bilaga B för karta över vindkraftverk i Sverige.

3 Etablering av vindkraftsparker till havs – Internationell och nationell reglering

3.1 Inledning

Regleringen av vindkraft till havs i EU medlemsländerna anses i dagsläget innehålla en blandning av nationell, europeisk och internationell rätt.⁴³ I detta kapitel redogörs för den internationella indelningen av havet i maritima zoner och därefter relevant jurisdiktion i respektive maritim zon. Därefter behandlas kuststatens rättigheter och skyldigheter i de maritima zonerna samt förhållandet till andra staters rättigheter i respektive zon. Etablering av vindkraftsparker till havs är en ganska ny företeelse som måste tävla med andra användare av havet och deras lokalisering. Detta kapitel redogör för några av internationella motstående intressen som kan utgöra potentiella konflikter med en kuststats rätt att etablera vindkraft i sitt territorialhav och EEZ. Härfter redogörs kort för de miljörättsliga bestämmelser inom europeisk och internationell rätt som måste beaktas vid en vindkraftsetablering till havs.

FN:s havsrättskonvention (UNCLOS)⁴⁴ trädde ikraft den 16 november 1994 och är idag bindande för de flesta av världens stater. UNCLOS kodifierar de olika maritima zonerna och definierar deras juridiska betydelse. Den utgör ett omfattande instrument av regler för världens hav och innefattar regler som styr användandet av havet och dess resurser.⁴⁵ Sverige ratificerade konventionen den 25 juni 1996.⁴⁶

⁴³ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 21.

⁴⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982.

⁴⁵ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 22.

⁴⁶ www.un.org/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf, hämtat den 11 november 2007.

3.2 Indelningen av havet i maritima zoner och jurisdiktion

3.2.1 Inre vatten och territorialhav

3.2.1.1 Baslinje, inre vatten och territorialhav

Det är från baslinjen⁴⁷ som den yttre gränsen för de olika maritima zonerna mäts. Inre vatten är det vatten som ligger innanför kuststatens baslinje⁴⁸. Territorialhav definieras i UNCLOS art 3 som allt vatten utanför baslinjen upp till 12 nautiska mil (cirka 22 km). Vattnet innanför territorialgränsen räknas till statens suveränitet och kan i princip likställas med land.⁴⁹ Att en stat utövar full suveränitet menas att kuststaten fritt kan reglera användningen av dess inre vatten och territorial hav och införa och upprätthålla lagar i dessa områden.⁵⁰

3.2.1.2 Sveriges sjöterritorium

Enligt lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium omfattar Sveriges sjöterritorium inre vatten och territorialhavet. Territorialhavet begränsas genom territorialgränsen, mot annan stats territorium eller mot det fria havet. Territorialgränsen är, som ovan anförts, belägen 12 nautiska mil utanför baslinjen, med undantag för vattenområden mot våra grannländer vilket specificeras i lagens 4 §.⁵¹ Baslinjen som används för att mäta ut Sveriges maritima zoner definieras i förordning (1966:375) om beräkning av Sveriges territorialhav.

3.2.2 Exklusiva ekonomiska zonen (EEZ)

Utanför territorialgränsen har kuststater en möjlighet att inrätta en exklusiv ekonomisk zon (EEZ). Den EEZ får inte överskrida 200 NM (ca 370 km) från de baslinjer varifrån territorialhavets bredd räknas.⁵² Zonen får dock inte utsträckas över en avgränsningslinje som har överenskommit med en annan stat eller, om överenskommelse saknas, över mittlinjen i förhållande till den andra staten.⁵³

Sveriges ekonomiska zon (SEZ) regleras i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och omfattar det havsområde som regeringen föreskriver.⁵⁴

⁴⁷ Det finns normala baslinjer och räta baslinjer. Se HK art. 5.

⁴⁸ UNCLOS art 8 § 1.

⁴⁹ UNCLOS art 2.

⁵⁰ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 22.

⁵¹ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 7.

⁵² UNCLOS art 57.

⁵³ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 118-119. Se även UNCLOS art. 55-58.

⁵⁴ I förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon regleras gränsen för Sveriges ekonomiska zon i detalj.

På grund av geografiska skäl har Sverige inte en EEZ på 200 NM.⁵⁵ Det är Sjöfartsveket som skall se till att den yttergräns som gäller för Sveriges ekonomiska zon märks ut på sjökort som är tillgängliga för allmänheten.⁵⁶

3.2.3 Kontinentalsockeln

3.2.3.1 Kontinentalsockeln enligt UNCLOS

Kontinentalsockeln brukar beskrivas som den ”*naturliga förlängningen av landmassan under havet*”. Den slutar med den s.k. kontinentalsockelbranten. UNCLOS art 77 ger kuststaten en exklusiv rätt att utforska och utvinna mineraler och icke-levande naturresurser på havsbotten samt alla eventuella levande organismer tillhörande de sedimentära arterna. Det är viktigt att påpeka att kuststatens rättigheter inom kontinentalsockeln inte påverkar de rättsregler som gäller för det överliggande vattnet (vattenpelaren).⁵⁷ Med exklusiv rätt menas att om kuststaten inte utforskar kontinentalsockeln eller dess naturresurser, får ingen annan stat heller göra det utan kuststatens samtycke.⁵⁸ Kuststatens rättigheter över kontinentalsockeln existerar automatiskt⁵⁹, till skillnad från de andra zonerna som måste fastställas. Kuststatens kontinentalsockel omfattar havsbotten och dess underlag i de områden som sträcker sig utanför dess territorialhav (a) antingen till den naturliga kontinentalrandens slut eller (b) till ett avstånd av 200 nautiska mil, räknat från baslinjen. För att det förra kriteriet skall vara uppfyllt krävs alltså att det finns en geologisk kontinentalsockel.⁶⁰

3.2.3.2 Lag om kontinentalsockeln

Sveriges havsområden ligger i sin helhet på kontinentalsockeln och alla ingrepp i denna regleras i lag (1966:314) om kontinentalsockeln och kontinentalsockelförordningen (1966:315). Enligt lagen tillkommer rätten att utforska havsbotten och utvinna dess naturtillgångar staten, och det är Regeringen (eller den myndighet som Regeringen bestämmer) som meddelar tillstånd att göra detta.⁶¹ Indelningen av kontinentalsockeln i förhållande till angränsande stater är bestämt genom bilaterala och multilaterala överenskommelser.⁶²

⁵⁵ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 7.

⁵⁶ Förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon, 6 §. Se bilaga C för kartbild över Sveriges territorialhav och SEZ.

⁵⁷ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 120.

⁵⁸ UNCLOS art 77 § 2.

⁵⁹ Se UNCLOS art 77 § 3.

⁶⁰ Se UNCLOS art 76.

⁶¹ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 9.

⁶² Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 82.

3.2.4 Fritt hav

Det fria havet är öppet för alla stater, och ingen stat får lägga någon del av detta område under sin överhöghet. Denna regel är fastslagen i internationell sedvanerätt, och kodifierad i UNCLOS art 87 och 89.⁶³ Med fritt hav menas varje del av havet som inte tillhör en kuststats EEZ, territorialhav eller inre vatten.⁶⁴ UNCLOS erkänner alla stater samma rättigheter på det fria havet. Dessa rättigheter stadgas i artiklarna 87 § 1 och innefattar bl.a. rätten till fri sjöfart, fri luftfart, rätten att lägga kablar och pipelines, rätten att konstruera konstgjorda öar och andra anläggningar och installationer samt rätten att fiska.

3.3 Kuststatens rättigheter och skyldigheter i de maritima zonerna

3.3.1 Etablering av vindkraftsparker i territorialhavet

3.3.1.1 Inledning

Enligt UNCLOS art 2 § 1 utövar sig kuststatens suveräna rättigheter inom sitt territorialhav. I relation till vindkraftsetablering är det även viktigt att påpeka att denna suveränitet även omfattar ovanliggande luftrum och havsbotten.⁶⁵ Suveräniteten innebär att kuststaten har rätt att etablera anläggningar till havs, såsom vindkraftsparker. Kuststatens suveränitet inom detta område begränsas genom art 2 § 3 genom att dessa rättigheter måste utövas i överensstämmelse med UNCLOS och övrig internationell rätt.

Enligt Plant⁶⁶ framkallar vindkraftsparker i territoriella vatten internationella rättsliga problem med bl.a. hänsyn till skyddet av internationella intressen i miljön samt förenligheten med motstående intressen i dessa vatten, särskilt i respekt till internationella rättigheter såsom utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart (eller transitpassage) i territorialhavet.⁶⁷ Det sistnämnda problemet kommer att behandlas i kapitlen nedan.

⁶³ Churchill, Lowe, *The law of the sea*, s 204.

⁶⁴ UNCLOS art 86.

⁶⁵ Se UNCLOS art 2 § 2.

⁶⁶ Professor/Dr. Glen Plant, *Marine, Environmental/Energy Law and Policy*.

⁶⁷ Plant, *Offshore wind energy development in the context of international and EC law*, s 93-94.

3.3.1.2 Rätten till oskadlig genomfart

Kuststatens territoriella suveränitet är inte oinskränkt, utan begränsad genom den sedvanerättsliga rätten till oskadlig genomfart för fartyg.⁶⁸ Rätten till oskadlig genomfart gäller enligt UNCLOS art 17 i allt territorialhav.⁶⁹ Den omfattar *alla* fartyg från *alla* stater. Genomfarten måste vara oavbruten och skyndsam, med undantag för *force majeure* eller nödsituation. Genomfarten anses oskadlig så länge den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.⁷⁰ Meningen med oskadlig genomfart utvecklas vidare i UNCLOS art 19, där det även finns en lista på typiska situationer då en genomfart ska anses skadlig.

Enligt UNCLOS art 24 medför rätten till oskadlig genomfart vissa skyldigheter för kuststaten. I artikelns 1 § sägs det att kuststaten får sätta upp villkor och anta nationella normer för fartygens genomfart. Detta får dock inte ske i den utsträckning det leder till åtgärder som *de facto* hindrar ett fartygs rätt till oskadlig genomfart. Enligt UNCLOS art 22 § 1 kan kuststaten när det finnes nödvändigt med tanke på säkerhet i navigationshänseende, begära utländska fartyg att vid utö vandet av sin rätt till oskadlig genomfart att använda sig av speciellt utpekade farleder eller s.k. trafik separation system (TSS)⁷¹. Konventionen ålägger även kuststaten att upplysa om eventuella faror som den känner till för den internationella sjöfarten⁷².

Kuststaten har således rätt att anta lagar och sätta upp villkor för att reglera formen för utländska fartygs genomfart i sitt territorialhav. Dessa lagar och regler måste dock vara i överensstämmelse med reglerna i UNCLOS och med internationella sjöfartskonventioner.⁷³

3.3.1.3 Rätten till transitpassage

I internationella sund gäller en icke-suspenderbar rätt till oskadlig genomfart. Denna s.k. rätt till transitpassage stadgas i UNCLOS art 38. Kuststatens jurisdiktion över fartyg i transitpassage är därmed mer begränsad än i ett sund där rätten till oskadlig genomfart gäller, eftersom rätten för kuststaten att anta nationella rättsnormer och reglera formen för genomfarten är kraftigt inskränkt.⁷⁴ Ett utländskt fartyg har således en bättre rätt när man färdas genom ett internationellt sund, än när man färdas genom en kuststats territorialhav. Etablering av stora vindkraftsparker i internationella sund där rätten till transitpassage tillämpas, torde möta större internationellt motstånd på grund av den potentiella konflikten med

⁶⁸ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 22.

⁶⁹ Enligt UNCLOS art. 7 gäller rätten till oskadlig genomfart även i vissa inre vatten, nämligen sådana som bildats genom räta baslinjer.

⁷⁰ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 22.

⁷¹ UNCLOS Commentary II, s 206, TSS används alltmör för att omdirigera fartyg i områden för oljeproduktion, vilket också kanske blir fallet för vindkraftsparker.

⁷² UNCLOS art 24.

⁷³ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 22.

⁷⁴ Se UNCLOS art 38 (2).

internationell sjöfart, jämfört med vad den annars skulle gjort om den etableras i andra delar av territorialhavet⁷⁵.

Innan ett beslut tas om tillstånd att uppföra en vindkraftsanläggning i en kuststats territorialhav, behöver myndigheterna beakta om huruvida vindkraftsanläggningen kan komma att medföra hinder för eller medföra andra konsekvenser för utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart eller transitpassage. Faktorer som måste beaktas är bl.a. existerande farleder, närhet av hamnar, och olika trafiksystem.⁷⁶

3.3.2 Etablering av vindkraftsparker i EEZ

3.3.2.1 Kuststatens rättigheter i EEZ

En kuststats EEZ är av s.k. *sui generis* karaktär, dvs. zonen är varken fritt hav i traditionell mening eller territorialhav.⁷⁷ Kuststaten utövar inte längre full suveränitet i sin EEZ, utan har endast vissa begränsade suveräna rättigheter enligt UNCLOS art 56.

Artikel 56

Kuststatens rättigheter, jurisdiktion och skyldigheter i den ekonomiska zonen

1. I den ekonomiska zonen har kuststaten

- a) *suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomiska exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar;*
- b) *jurisdiktion enligt tillämpliga bestämmelser i denna konvention med avseende på*
 - i) *uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner,*
 - ii) *marinvetenskaplig forskning,*
 - iii) *skydd och bevarande av den marina miljön,*
- c) *andra rättigheter och skyldigheter enligt denna konvention.*

2. Kuststaten skall vid utövande av sina rättigheter och vid fullgörande av sina skyldigheter enligt denna konvention i den ekonomiska zonen ta vederbörlig hänsyn till andra staters rättigheter och skyldigheter och uppträda på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna i denna konvention.

Som artikeln anger, ges kuststaten suveräna rättigheter att utforska och utvinna, bevara och förvalta levande och icke-levande naturtillgångar i vattenpelaren och på havsbotten och i lagren därunder. Kuststaten har även ensamrätt att bedriva annan verksamhet för ekonomisk bearbetning och utforskning av zonen, som exempelvis produktion av vindkraftsenergi.

⁷⁵ Plant, Offshore wind energy development: The challenges for English law, s 6.

⁷⁶ Plant, Offshore wind energy development: The challenges for English law, s 8.

⁷⁷ Prop. 1995/96:140, s 70.

Utöver den exklusiva rätten att inom sin EEZ tillgodogöra sig dess naturtillgångar (inkl. vindenergi) har kuststaten en exklusiv rätt att ge tillstånd till och reglera byggandet och installationen av olika anläggningar som utvinningen av tillgångarna kräver.⁷⁸

Artikel 60

Konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner i den ekonomiska zonen

1. I den ekonomiska zonen skall kuststaten ha exklusiv rätt att uppföra samt att bemyndiga och reglera uppförandet, driften och användningen av (...)

b) anläggningar och konstruktioner för de ändamål som avses i artikel 56 och andra ekonomiska ändamål; (...)

3.3.2.2 Förhållandet mellan kuststatens rättigheter och andra staters rättigheter i EEZ

Konventionen ger, som ovan beskrivits, kuststater vissa exklusiva rättigheter inom sin EEZ. Kuststaten måste dock enligt art 56 § 2 vid utövandet av sina rättigheter *ta vederbörlig hänsyn* till andra stater. Andra staters rättigheter och skyldigheter i EEZ stadgas i UNCLOS art 58 och omfattar de fria havsrättigheterna till sjöfart, överflygning samt utläggande av undervattenskablar och rörledningar.

Artikel 58

Andra staters rättigheter och skyldigheter i den ekonomiska zonen

1. I den ekonomiska zonen åtnjuter alla stater, vare sig de är kuststater eller kustlösa stater, med förbehåll för tillämpliga bestämmelser i denna konvention, de i artikel 87 avsedda friheterna till sjöfart och överflygning, utläggande av undervattenskablar och rörledningar samt annan enligt folkrätten legitim användning av havet i samband med dessa friheter, såsom de som har samband med fartygs och luftfartygs framförande samt skötsel av undervattenskablar och rörledningar och är förenliga med övriga bestämmelser i denna konvention.

3. Stater skall vid utövande av sina rättigheter och vid fullgörande av sina skyldigheter enligt denna konvention i den ekonomiska zonen ta vederbörlig hänsyn till kuststatens rättigheter och skyldigheter och iaktta de lagar och andra författningar som antagits av kuststaten i enlighet med bestämmelserna i denna konvention samt andra folkrättsliga regler, i den mån dessa inte är oförenliga med denna del.

När en kuststat uppför och driver vindkraftsparker i sin EEZ måste hänsyn tas till andra staters rättigheter. Hur långt denna "hänsyn" sträcker sig omnämns inte i artikeln.

I anslutning till vindkraftsparker kommer elkablar att anläggas på havsbotten för att överföra den producerade elenergin till det landbaserade elnätet. I UNCLOS art 58 fastställs att samma rätt att lägga ut och driva

⁷⁸ UNCLOS art 60.

undervattenskablar och rörledningar i den ekonomiska zonen gäller som för kontinentalsockeln. I konventionens artikel 79, sägs det att ”*alla stater äger rätt att lägga undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln (...)*”.

Vindkraftparker inom den EEZ måste liksom de inom territorialhavet, samsas med andra användare av havet såsom rättigheterna till sjöfart, luftfart, läggandet av undervattenskablar och rörledningar samt fiske.⁷⁹ Friheten till sjöfart som utländska fartyg åtnjuter bortom territoriellt vatten utgör en bred frihet och utgör tillsammans med fiske, en av de äldsta och mest viktiga användare av havet. Av all handel sker 95 % via sjötransport.⁸⁰ Störning av sjötrafiken anses därför generellt sätt utgöra den mest svårangörliga utav potentiella intressekonflikter vid etablering av vindkraftparker till havs. Etablering av vindkraftparker påverkar sjöfarten genom att framkomligheten försämras och säkerheten påverkas.⁸¹ Av förklarliga skäl är det inte tillåtet att etablera vindkraftparker i större navigations-banor, men störning av sjötrafiken förblir ett problem vid de flesta lämpliga etableringsplatserna för vindkraft.⁸² Så långt som möjligt, skall vindkraftsetableringar placeras så att man minimerar störandet av sjöfarten. Vindkraftparker kan nämligen i sig utgöra en skadlig inverkan på trafikmönstret och det kan därför vara nödvändigt att göra små omläggningar i sjötrafiken eller ändring i fartygs rutter.⁸³ Etablering av vindkraftparker i EEZ innebär en potentiellt större risk att hindra den internationella sjöfarten eftersom vindkraftparker i dessa områden ofta är både större och uppförda i djupare vatten.⁸⁴

Etableringar av vindkraftverk inom SEZ påverkar även andra staters fiskeintressen. EU:s gemensamma fiskevatten omfattar alla marina vatten inom medlemsstaternas jurisdiktionsområde.⁸⁵ Sverige har en överenskommelser med vissa stater som under en lång tid fiskat inom SEZ, att dessa får bedriva yrkesfiske här.⁸⁶ När det gäller bilaterala avtal, som t.ex. med Danmark om fisket i Öresund, är det Regeringens ansvar att avtalet hålls.⁸⁷

Eftersom UNCLOS både erkänner kuststaten vissa exklusiva rättigheter och andra stater vissa rättigheter uppstår det en avsevärd potential för intressekonflikter mellan dessa rättigheter. En sådan konflikt regleras i vissa fall uttryckligen i konventionen. Ett exempel är art 60 som är konstruerad för att undvika konflikter mellan kuststatens rättigheter att uppföra

⁷⁹ Plant, Offshore renewable energy: Smooth permitting. Environmental assessment and fair use allocation, s 89.

⁸⁰ Churchill, Lowe, The law of the sea, s 255.

⁸¹ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 68.

⁸² www.offshorewindenergy.org, hämtat den 4 september 2007.

⁸³ Plant, Offshore wind energy development: The challenges for English law, s 8.

⁸⁴ Plant, Offshore renewable energy: Smooth permitting. Environmental assessment and fair use allocation, s 89.

⁸⁵ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 63.

⁸⁶ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 63.

⁸⁷ Barbro Söderberg, Fiskeriverket, e-mail den 11 oktober 2007.

installationer på ena sidan och friheten till sjöfart å andra sidan. Men i vissa fall innehåller konventionen inga specifika regler för att undvika en konflikt mellan dessa olika intressen.⁸⁸ I de fall då konventionen inte ger några rättigheter eller jurisdiktion till någon part, ställer art 59 upp en principiell regel att tillämpa vid intressekonflikter mellan kuststatens rättigheter och andra staters rättigheter. I sådana fall skall konflikten lösas ”*rättvist och i ljuset av alla relevanta omständigheter med hänsynstagande till vikten av de intressen som rör såväl parterna som det internationella samfundet*”.⁸⁹ En annan vägledning som ges av konventionen vid en intressekonflikt är den ömsesidiga skyldigheten av kuststaten och andra stater att ta vederbörlig hänsyn till varandras rättigheter.⁹⁰

3.3.2.3 Underrättelse och utmärkning av vindkraftsparker samt skydds-zoner

I UNCLOS erkänns uttryckligen att en vindkraftspark kan utgöra hinder eller störande av den internationella sjöfarten. Det finns därför krav på att lämna underrättelse om vindkraftsanläggningen enligt UNCLOS art 60 § 3. Här kan erfarenheter av redan existerande vindkraftsparker i territorialhavet utgöra en hjälp till att finna adekvata lösningar för förhållandena i den EEZ. Till skillnad från oljerigggar, är vindkraftsparker inte bemannade och det finns därför ingen personal som kan hjälpa till att utföra säkerhetsuppgifter såsom övervakning av det aktuella området. Varningar och underrättelse om vindkraftsparken är därför mycket viktigt.⁹¹ Vindkraftsparker måste vidare vara ordentligt utmärkta i enlighet med nationella eller internationella rekommendationer. I Sverige är det Sjöfartsverket som lämnar tillstånd att anordna sjösäkerhetsanordningar enligt sjötrafikföreskrift (1986:200).⁹² Sjöfartsverket ställer krav på utmärkning av vindkraftverk i enlighet med Sjötrafikföreskriften 3 kap. 2-4 §§. Sjötrafikföreskriften bygger på internationella rekommendationer som utarbetats av IALA, International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities^{93 94}.

När det rör sig om den EEZ där det ofta finns stora farleder, räcker inte bara en underrättelse och utmärkning av vindkraftsparken. Art 60 § 4 UNCLOS föreskriver därför att kuststaten får etablera skydds-zoner runt uppförda anläggningar. Bredden av dessa skydds-zoner får inte överskrida ett avstånd av 500 m från anläggningens yttre gräns⁹⁵. Frågan är då vad som kan räknas som ”yttre gräns” av en vindturbin? I doktrinen föreslås att säkerhetszonen mäts från den yttre spetsen när turbinens propellerblad är i rörelse⁹⁶. För större säkerhetszoner än det ovan angivna, krävs beslut av IMO vilket ofta

⁸⁸ Churchill, Lowe, *The law of the sea*, s 175.

⁸⁹ Prop. 1995/96:140, s 73.

⁹⁰ Churchill, Lowe, *The law of the sea*, s 175.

⁹¹ Fink, *The international regulation of offshore wind farms*, s 27-28.

⁹² Länsstyrelserna, *Sydhavsvind*, s 9.

⁹³ Recommendation for the marking of Offshore Windfarms, IALA, 2000.

⁹⁴ Boverkets handbok, *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*, s 68.

⁹⁵ Motsvarande svensk lagstiftning är 7 § lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

⁹⁶ Plant, *Offshore renewable energy: Smooth permitting. Environmental assessment and fair use allocation*, s 91.

innebär en lång process som kan ta flera år. Det är Sjöfartsverket som företräder Sverige i IMO.⁹⁷ I dagsläget har inga skyddszoner större än 500 m accepterats.⁹⁸ Med rätten att uppföra säkerhetszoner följer skyldigheten att meddela längden av existerande skyddszoner.⁹⁹

I framtiden kan vindkraftsparker till havs komma att bestå av flera hundra turbiner och om varje sådan har en 500 m säkerhetszon omkring sig, kan det få konsekvensen att stora områden till havs stängs av för sjöfarten. Enligt Plant¹⁰⁰ måste man se på frågan med tillförsikt. Intresset för etablering av vindkraftsparker så väl som intresset för den internationella sjöfarten måste tillgodoses.¹⁰¹ Enligt UNCLOS art 60 § 7 får vindkraftsparker och dess säkerhetszoner inte etableras i farleder som är väsentliga för internationell sjöfart eller som det uttrycks i artikeln *”where interference may be caused to the use of recognized sea lanes essential to international navigation”*. Vad som menas med uttrycket är inte klart definierat i internationell rätt och det är långt ifrån enkelt att identifiera sådana farleder.¹⁰² Rekommendationer av IMO är få i fallet och rekommenderar endast: (...) *”that as far as practicable, structures must not be erected within routing systems adopted by the IMO or near terminations¹⁰³, or (...) seriously obstruct sea approaches and shipping routes”^{104 105}*.

3.4 Skyddet av miljön

3.4.1 Inledning

Vindenergi till havs har stora miljöfördelar eftersom de utgör en enorm källa av utsläppsfri energi. Den anses utgöra den mest kostnadseffektiva och lovande lösningen till att reducera koldioxidutsläpp.¹⁰⁶ Vindenergi ersätter därför alltmer användningen av fossila bränslen och bidrar därmed till en minskning av koldioxidutsläpp och andra luftföroreningar. Men medan vindenergi har ett positivt inflytande på den globala och regionala miljön,

⁹⁷ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 34.

⁹⁸ Shaw, Cremers, Palmers, Enabling Offshore Wind Developments, s 115.

⁹⁹ UNCLOS art 60 § 5. Ytterligare internationell vägledning av etablering och hantering av skyddszoner finns i IMO resolutionen A.671(16) *on Safety Zones and Safety of Navigation Around Offshore Installations and Structures*.

¹⁰⁰ Plant, Offshore wind energy development in the context of international and EC law

¹⁰¹ Plant, Offshore wind energy development in the context of international and EC law, s 102.

¹⁰² Plant, Offshore wind energy development in the context of international and EC law, s 102.

¹⁰³ Resolution A.572(14) on the General Provisions on Ships Routing adopted on 19 October 1989.

¹⁰⁴ Resolution A.671(16) on Safety Zones and Safety of Navigation Around Offshore Installations and Structures adopted on 20 November 1985 (as amended by MSC.71(69)).

¹⁰⁵ Scott, N., K., Tilting at Offshore Windmills: Regulating wind farm development within the renewable energy zone, s 100.

¹⁰⁶ www.offshorewindenergy.org, hämtat den 4 september 2007.

utgör den ett potentiellt hot mot den lokala miljön.¹⁰⁷ Den påverkar nämligen både närmiljön och landskapet främst genom sin fysiska storlek och dominans i landskapet. Rätt lokalisering är därför oerhört viktigt för att vindkraften skall kunna hävda sina miljöfördelar.¹⁰⁸ Eftersom vindkraft utgör en relativt ny energikälla finns stora brister i kunskapen om vindkraftens effekter på den marina miljön.¹⁰⁹ Miljöeffekterna av vindkraft till havs är inte tillräckligt undersökt och dokumenterat i Sverige vilket utgör en barriär för vindkraftsutbyggnaden. Den forskning som hittills skett på området räcker inte till svar på frågorna om eventuell påverkan på rovfåglar, fisk och det marina livet. Detsamma gäller för ljudpåverkan från turbinerna. I Sverige finns det flera olika uppfattningar, metoder och resultat inom detta område. Enligt organisationen Nordvind krävs det en ny metod för att värdera miljökonsekvenserna av vindkraft, som också inkluderar de positiva effekterna i förhållande till t.ex. klimatpåverkningar.¹¹⁰ Några av de effekter vindkraftverk till havs har på miljön är kollisionsrisk för fåglar och fladdermöss, störning av sjöfåglars häckningsområden. Vindkraftverk i drift avger även vissa ljud och vibrationer som fortplantas i vattnet. Inom programmet *Vindval* pågår för närvarande studier kring vilken eventuell påverkan dessa ljud kan ha på ryggradslösa djur och alger, kräftdjur samt rovfiskar. En annan miljöeffekt som kan uppstå är när vindkraftverken byggs och när kablarna dras. Arbetet rör då upp bottensedimentet vilket kan få negativa konsekvenser för både fisk och bottenliv. Konstruktionsarbetet kan även frigöra eventuella miljögifter som ligger begravda i vissa bottnar.^{111 112}

Sverige har relativt långtgående skyldigheter att skydda den marina miljön, förhindra förorening och bevara den biologiska mångfalden i havsområden under sin jurisdiktion under ett flertal globala och regionala instrument. All vindkraftsetablering måste vara i överensstämmelse med de olika skyldigheterna som föreskrivs i dessa instrument. Några av dessa instrument redogörs för nedan.

¹⁰⁷ www.offshorewindenergy.org, hämtat den 4 september 2007.

¹⁰⁸ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 8.

¹⁰⁹ Länsstyrelsen i Skåne Län, Del 2, Om vindkraft, s 71.

¹¹⁰ Nordvind, Villkor för vindkraftutbyggnad i de nordiska länderna, s 12.

¹¹¹ Energimyndigheten, Vindkraft – tillståndprocessen och kunskapsläget, s 18-21.

¹¹² För mer ingående information om havsbaserade vindkraftverk effekter på miljön, se bl. a Ahlen, I., (2006) *”Risker för fladdermöss med havsbaserad vindkraft”*, Projekt 22514-1. (Studie inom Vindval) Slutrapport till Energimyndigheten, *”Miljöaspekter på havsförlagd vindkraft”*, (2005) Syntesrapport, Elforsk, Rapport 05:09, *”Ljud i havet – Påverkan på marina djur”*, Elforsk (2002). Rapport 02:45. *”Kunskapsläget vad gäller den havsbaserade vindkraftens effekter på fisket och fiskebestånden,”*, Fiskeriverket Avdelningen för Kust- och Sötattenresurser. Fiskeriverket 2003:2, *”Danish offshore wind. Key environmental issues.”*, (2006), DONG, Vattenfall, The Danish Energy Authority m.fl.

3.4.2 Generella bestämmelser om skyddet av miljön under UNCLOS

Konventionen innehåller ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön.¹¹³ I UNCLOS art 192 finns en generell bestämmelse som ålägger alla stater att skydda den marina miljön. Enligt art 194 § 3 d skall staterna vidtaga alla åtgärder för att förebygga, reducera och kontrollera föroreningar från uppförda anläggningar och installationer under dess jurisdiktion (som exempelvis vindkraftsparker). I art 208 följer skyldigheten för kuststaten att anta lagar och regler för skyddet av den marina miljön i samband med uppförda vindkraftsanläggningar.

3.4.3 EU rättsliga miljöbestämmelser

För att utreda potentiell påverkan på miljön är vindkraftsprojektören skyldiga enligt nationella myndigheter att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar i enlighet med det s.k. EIA direktivet¹¹⁴. Miljökonsekvensbeskrivningsproceduren försäkrar att miljöeffekterna av vindkraftsprojektet tas hänsyn till innan beslut tas. I princip görs miljökonsekvensbeskrivningar enligt EIA direktivet för individuella projekt eller enligt det s.k. SEA direktivet¹¹⁵ för planer och program. Miljökonsekvensbeskrivningar enligt båda direktiven är relevanta för etablering av vindkraft till havs.¹¹⁶

Fågel- och habitat direktiven¹¹⁷ gäller både inom territorialhavet och inom den ekonomiska zonen.¹¹⁸ Vindkraftsprojektören måste därför se till att vindkraftsparken inte kommer i konflikt med dessa direktiv. För den nationella regleringen och miljöprövningen, se kapitel 4.2.2 nedan.

¹¹³ Prop. 1995/96:140, s 31.

¹¹⁴ Direktiv 1997/11/EG med ändrande av direktiv 1985/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹¹⁵ Direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

¹¹⁶ Egmond aan Zee, Policy workshop Development of Offshore Wind Energy in Europe, s 12.

¹¹⁷ Direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

¹¹⁸ Plant, Offshore wind energy development in the context of international and EC law, s 100.

4 Tillståndsprocessen i Sverige

4.1 Inledning

Etablering av vindkraft till havs är ett komplicerat projekt som berör många olika rättsområden och påverkar många olika verksamhetsutövare till havs. Tillståndsprocessen grundar sig på nationell reglering och antalet tillstånd som krävs samt antalet myndigheter som är direkt involverade i tillståndsprocessen varierar avsevärt inom EU.¹¹⁹ En lång erfarenhet av att ge tillstånd till och reglera olika verksamheter inom territorialhavet har lett till att de flesta stater har (eller håller på) att inrätta en nationell tillståndsprocess för vindkraftsetableringar till havs. Enligt Plant har få av dessa regleringar utvecklats med vindkraft i åtanke.¹²⁰ Den rättsliga regleringen av vindkraft till havs i de europeiska länderna är fortfarande under utveckling och oklar i många avseenden.¹²¹ Huruvida denna reglering är i behov av harmonisering inom EU behandlas i den avslutande diskussionen i kapitel 8.

Tillståndsprocessen för att uppföra en vindkraftspark utgör en lång och komplicerad process där det krävs en rad olika tillstånd. I Sverige är det vindkraftsprojektören, dvs. det företag som vill uppföra en vindkraftspark, som tar initiativet till vindkraftsprojektet och som ska se till att alla tillstånd som behövs erhålls.¹²² Sverige tillämpar den s.k. "First come first served" principen (FCFS). Med denna princip menas att det inte är Regeringen som väljer vindkraftsprojektörer utan det är upp till dessa själv att söka tillstånd. Det finns inga rekommendationer om hur man skall göra om flera projektörer ansöker om tillstånd för samma område.¹²³ Det andra systemet som används är ett "tender" system (som bl.a. Danmark och Storbritannien använder sig av). I ett sådant system tävlar olika vindkraftsprojektörer för ett av regeringen bestämt område som lämpar sig för vindkraft.¹²⁴

Regleringen för etablering av vindkraft till havs ser lite olika ut beroende på *var* (i vilken maritim zon) etableringen sker. På grund av att kuststaten har olika jurisdiktion i de olika maritima zonerna finns det anledning att skilja på etablering av vindkraftsanläggningar innanför och utanför territorialgränsen. Detta kapitel kommer att redogöra översiktligt för de olika förutsättningarna för etablering av vindkraftverk till havs enligt den svenska modellen.

¹¹⁹ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 11.

¹²⁰ Plant, Offshore wind energy development in the context of international and EC law, s 94.

¹²¹ www.offshorewindenergy.org, hämtat den 4 september 2007.

¹²² www.vattenfall.se/www/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrxe/521124omxvi/521274tills/index.jsp, hämtat den 4 september 2007.

¹²³ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 41.

¹²⁴ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 14.

4.2 Etablering av vindkraftverk till havs *innanför territorialgränsen*

4.2.1 Inledning

Vid etablering av vindkraft i vattenområden är proceduren densamma som på land så länge vi håller oss innanför territorialgränsen. Innanför territorialgränsen krävs det både tillstånd enligt miljöbalken (MB) och tillstånd enligt plan- och bygglagen (PBL), vilket betyder två prövningar. Skillnaden från tillståndsprövningen på land är den att allt över 1 MW i vattenområden prövas av miljödomstol i första instans¹²⁵. Det pågår för tillfället ett arbete inom Energimyndigheten med att få den gränsen höjd till 25 MW, eftersom det inte finns några skäl att belasta miljödomstolar med enstaka verk i vattenområden.¹²⁶

4.2.2 Rådighet och nyttjanderätt

Enlig lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde är allt vatten allmänt vatten om det inte ingår i fastigheter. Ingår det i fastigheter räknas det som enskilt vatten. Till fastigheterna hänförs allt vatten till tre meters djupkurva från fastlandet eller från ö av minst 100 meters längd, dock minst till 300 meters avstånd. Detta vatten är enskilt, liksom vatten inom tre meters djup¹²⁷. Allmänt vatten sträcker sig från enskilt vatten till territorialgränsen.¹²⁸ Vid etablering av vindkraftsanläggning i enskilt vatten krävs nyttjanderätt från fastighetsägaren. I allmänt vatten krävs beslut om rådighet av Kammarkollegiet¹²⁹ ut till territorialgränsen och av Regeringen om etableringen sker i Sveriges ekonomiska zon. Enligt lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall en verksamhetsutövare ha nyttjanderätt eller rådighet över vattnet inom det område där verksamheten skall bedrivas för att få bedriva vattenverksamhet. Det är dock viktigt att poängtera att ett beslut om rådighet inte innefattar ett tillstånd att bygga något, utan innebär endast att det tänkta nyttjandet av vattenområdet är godkänt av den som ansvarar för området.¹³⁰

4.2.3 Tillståndsprövningen enligt miljöbalken

För att få bygga en vindkraftspark krävs tillstånd enligt MB. En vindkraftspark till havs kräver både tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt MB kap 9 och till vattenverksamhet enligt kap 11. Eftersom det krävs

¹²⁵ MB 11 kap 9 §.

¹²⁶ Carl-Ivar Stahl, Energimyndigheten, e-mail den 26 oktober 2007.

¹²⁷ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 118.

¹²⁸ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 7.

¹²⁹ Ansökan om rådighet att ta i anspråk allmänt vattenområde enligt förordning (1986:600) med instruktion för Kammarkollegiet.

¹³⁰ Sydhavsvind, s 7.

både prövning till miljöfarlig verksamhet och till vattenverksamhet, sker dessa alltid gemensamt. Tillståndsprövningen utförs av miljödomstolen¹³¹. Vattenverksamhet prövas enligt 11 kap 9 § MB och tillstånd får bara lämnas om verksamhetens fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den¹³². Regeringen skall på begäran av kommunfullmäktige förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en gruppstation för tre eller flera vindkraftverk om den sammanlagda uteffekten uppgår till 10 MW eller mer¹³³. Syftet med denna bestämmelse lär vara att större vindkraftsanläggningar av ”mer ingripande” slag ska kunna hänskjutas till högre instans direkt.¹³⁴ Vid prövning av tillstånd enligt MB tillämpas bestämmelserna i 2-4 kap, 5 kap 3 § och 16 kap 5 §.

4.2.3.1 Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) skall alltid ingå i en ansökan om tillstånd. Bestämmelser om MKB finns i 6 kap MB.¹³⁵ Skulle det aktuella vattenområdet utgöra ett Natura 2000 område¹³⁶, behövs även ett särskilt tillstånd enligt 7 kap 28a § MB. Syftet med en MKB är att ge ett bättre beslutsunderlag genom att beskriva vilka direkta eller indirekta effekter på miljön som etableringen och driften av vindkraftsanläggningen kan få.¹³⁷ Enligt 6 kap 4a § MB och förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, bilaga 1, skall vindkraftsanläggningar med en sammanlagd effekt av minst 1 MW alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Detta aktualiserar reglerna om samråd, vilket innebär att samråd skall ske med länsstyrelsen¹³⁸, särskilt berörda samt övriga statliga myndigheter, kommuner, organisationer och den allmänhet som kan antas bli särskilt berörda.¹³⁹ Samråd är det första den som vill bygga en vindkraftsanläggning måste göra. Samrådet skall genomföras i ”god tid” och ”i behövlig omfattning” innan ansökan om tillstånd lämnas in.¹⁴⁰ Vid etablering av vindkraftverk till havs kan man utgå ifrån att fiske och sjöfart är berörda intressen.¹⁴¹

¹³¹ Ansökan om tillstånd görs av miljödomstolen enligt 11 kap 9 b § MB rörande vattenverksamhet och 9 kap 8 § MB rörande miljöfarlig verksamhet.

¹³² 11 kap 6 § MB.

¹³³ Enligt 17 kap MB.

¹³⁴ Carl-Ivar Stahl, Energimyndigheten, e-mail den 12 november 2007.

¹³⁵ Innehållet i en MKB framgår av 6 kap 7 § MB.

¹³⁶ Ett Natura 2000 är ett EU skyddat värdefullt naturområde som är av särskilt intresse från naturvårdssynpunkt och som tillkommit med stöd av EU:s habitat- och fågeldirektiv.

¹³⁷ Handläggare, Vindkraft - tillståndsprocessen och kunskapsläget, s 7. Se även 6 kap § 3 MB.

¹³⁸ Länsstyrelsen är som regel tillsynsmyndighet för anläggningar i havet enligt 11 kap MB.

¹³⁹ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 8.

¹⁴⁰ Handläggare, Vindkraft - tillståndsprocessen och kunskapsläget, s 6.

¹⁴¹ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 121.

4.2.3.2 Hänsynsregler och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken

Vid tillståndsprövningen utgår man från hänsynsreglerna i 2 kap MB.¹⁴² Lokaliseringsprincipen, som finns i 2 kap 4 § MB, är den av hänsynsreglerna som får störst betydelse vid tillståndsprövning av vindkraftverk. Principen stadgar att verksamheter som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfället skall placeras på en sådan plats som är lämplig med hänsyn till MB 1 kap 1 §, 3 och 4 kap och där verksamheten kan bedrivas med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö. Hushållningsbestämmelserna i 3 kap MB utgör grundläggande hänsynsregler och behandlar de viktigaste allmänna intressen gällande hushållning med mark- och vattenområden. I dessa kapitel finns också regler för hur konflikter mellan motstående intressen ska lösas. MB 1 kap 1 § som utgör portalparagrafen anger som grundprincip att en sådan användning av mark och vatten ska främjas, som innebär en från allmän synpunkt långsiktigt god hushållning utifrån ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska aspekter. Det är den kommunala översiktplanen som samlat ska redovisa internationella, nationella, regionala och lokala intressen. Bestämmelserna i 3 och 4 kap MB anger vilken hänsyn som ska tas till olika allmänna intressen när en myndighet fattar beslut om tillstånd till en verksamhet som innebär en ändrad mark- och vattenanvändning. Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap MB kan få avgörande betydelse för om ett projekt ska kunna tillåtas.¹⁴³ Enligt förarbeten till MB kap 3 § 1 ska landets mark- och vattenområden utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika möjliga användningssätt och över tiden. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Utgångspunkten för bedömningen bör vara balkens övergripande mål i kap 1 § 1 första stycket om att främja en hållbar utveckling. Detta gäller även när avvägningar ska ske mellan olika motstående intressen.¹⁴⁴

4.2.3.3 Miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang

Esbokonventionen¹⁴⁵ är en konvention inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE) och behandlar miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Konventionen trädde i kraft 1997 och har ratificerats av 40 stater. Det är Naturvårdsverket som sköter kontakterna med grannländerna enligt konventionen. Esbokonventionen kräver MKB av verksamheter som kan ge betydande miljöpåverkan i annat land.¹⁴⁶ Vindkraftverk utgör *inte* en av de verksamheter som anges i konventionens

¹⁴² Rubensson, S., Miljöbalken – Den nya miljöretten, s 82.

¹⁴³ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 57-58.

¹⁴⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s 29-30.

¹⁴⁵ Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, ratificerad av Sverige 1992 (SÖ 1992:1).

¹⁴⁶ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 8.

appendix I och omfattas därmed automatiskt av bestämmelserna. Vid bedömningen av om verksamheten ändå kan anses ge en betydande miljöpåverkan och därmed ändå omfattas av konventionen tillämpas de generella kriterierna i appendix III¹⁴⁷. Konventionen har även ett protokoll om strategiska miljöbedömningar (SEA) som undertecknades 2003 men ännu inte trätt i kraft.¹⁴⁸

4.2.3.4 Kommentarer

Tillståndsprocessen när det gäller vindkraftsanläggningar innanför territorialgränsen innebär en komplicerad prövning som följer av flera olika lagar. Som ovan redovisats är tillståndsprocessen densamma som för vindkraft på land så länge vi håller oss innanför territorialgränsen. Tillståndsreglerna för vindkraftsetablering på land ändrades i december 2006. Före ändringen var alla projekt över 1 MW tillståndspliktiga enligt procedurerna i PBL och MB, men gränsen har nu ändrats till 25 MW. Projekt under 25 MW är anmälningspliktiga till respektive kommun.¹⁴⁹ Men när det kommer till regleringen för vindkraftsanläggningar till havs företogs inga ändringar, vilket framstår som en saknad. Enligt Energimyndigheten finns det inte några skäl att belasta miljödomstolar med enstaka verk i vattenområden. Frågan är om den nuvarande gränsen är att betrakta som helt onödig eftersom ingen bygger enstaka verk till havs. Vindkraftverken till havs är ju också oftast mycket större än på land. En höjning av gränsen till 25 MW torde därför vara lämpligt.

4.2.4 Tillståndsprövningen enligt plan- och bygglagen

För att uppföra en vindkraftspark krävs utöver eventuell planläggning, bygglov för vindkraftsanläggningen enligt 8 kap 2 § PBL. Bygglov prövas av berörd kommun enligt bestämmelserna i PBL. Planläggningsskyldigheten fullgörs genom att kommuner upprättar översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.¹⁵⁰ Vid kommunens planläggning skall 2 kap PBL iaktas där det föreskrivs att mark- och vattenområden skall användas för de ändamål för vilka de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att användning som medför en ur allmän synpunkt god hushållning skall främjas. Planering av stora vindkraftsanläggningar till havs aktualiserar även frågan om en miljöbedömning skall göras enligt 6 kap 11-18 §§ MB.¹⁵¹

¹⁴⁷ Se konventionens appendix III i bilaga C.

¹⁴⁸ www.naturvardsverket.se/sv/EU-och-Internationella-konventioner/Esbokonventionen, hämtat den 6 december 2007. För mer information, se www.unece.org/env/eia/

¹⁴⁹ För mer information, se Energimyndighetens rapport ET 2007:08 Vindkraft – Tillståndsprocessen och kunskapsläget.

¹⁵⁰ 1 kap 3 § PBL.

¹⁵¹ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 8.

Prövning av tillstånd enligt MB och bygglov enligt PBL samordnas i många fall. Detta utgör ett problematiskt område med många diskussioner om de samordningsproblem som uppstår vid prövning både PBL och MB, vilka kan leda till onödigt dubbelprövning och onödigt långa processer.¹⁵² Det pågår för närvarande en utredning, *Miljöprocessutredningen*, som tittar på instansordningen och hur man kan samordna och effektivisera handläggningen enligt MB och PBL. Frågan om dubbelprövningen kan komma att tas upp i miljöprocessutredningens tilläggsdirektiv.¹⁵³

4.2.5 Övriga tillstånd

4.2.5.1 Tillstånd enligt kontinentalsockellagen

Tillstånd enligt kontinentalsockellagen¹⁵⁴ krävs för att man skall kunna genomföra geofysiska undersökningar, mätningar, provborrning eller grävning av sjöbotten inför anläggning av vindkraftverk. Tillståndet ges av regeringen men det är SGU (Sveriges Geologiska Undersökning) som bereder ärendet.¹⁵⁵

4.2.5.2 Tillståndsprövning enligt ellagen och ledningsrättslagen

För nätanslutning och byggande av överföringsledningar och sjökablar till vindkraftsanläggningar krävs nätkoncession enligt ellagen¹⁵⁶. För att få nätkoncession krävs att anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt och vid prövningen tillämpas hänsynsreglerna och hushållningsreglerna i MB¹⁵⁷. Tillstånd enligt ellagen utfärdas av Energimyndigheten.¹⁵⁸

Den som vill dra en ledning över någon annans fastighet (på land eller i vatten) måste ha tillstånd från fastighetsägaren eller ledningsrätt från lantmäteriet. Ledningsrätt ger ledningsägaren rätt att för all framtid dra ledningen på den aktuella fastigheten.¹⁵⁹ Bestämmelser som reglerar rätten att bygga ledningar och kablar inom annans vatten finns dels i Kammarkollegiets instruktion när det gäller allmänt vatten, dels i Ledningsrättslagen vid kabeldragning på enskilt vatten.¹⁶⁰

¹⁵² Prop. 2005/06:143, s 18. I betänkande från Miljöbalkskommittén (SOU 2005:59) och PBL-kommittén (SOU 2005:77) behandlas bl.a. dessa samordningsproblem.

¹⁵³ Pointlex, *legala affärer* (2007), s 23.

¹⁵⁴ Lag (1966:314) om kontinentalsockeln, 3 §.

¹⁵⁵ www.vattenfall.se/www/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrx/521124omxvi/521274tills/index.jsp, hämtat den 4 september 2007.

¹⁵⁶ Ellagen (1997:857).

¹⁵⁷ Ellagen 2 kap 6 och 8a §§.

¹⁵⁸ www.vattenfall.se/www/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrx/521124omxvi/521274tills/index.jsp, hämtat den 4 september 2007.

¹⁵⁹ www.vattenfall.se/www/vf_se/518304omxva/518334vxrxv/518814vxrx/521124omxvi/521274tills/index.jsp, hämtat den 4 september 2007.

¹⁶⁰ Boverkets handbok, *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*, s 120.

4.2.5.3 Tillstånd till sjömätning

I samband med planering inför etablering av vindkraftverk till havs finns det ett krav på att det aktuella området och dess kabelstråk sjömäts. Informationen som framtas genom sjömätningen skall sedan bearbetas och spridas i olika sammanhang. Tillstånd till sjömätning lämnas av Försvarsmakten och tillstånd till spridning av sjömätningsdata lämnas av Sjöfartsverket enligt lag (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.¹⁶¹

4.2.6 One stop shop

Det krävs många olika tillstånd för etablering av en vindkraftsanläggning innanför Sveriges territorialhav. Antalet tillstånd som krävs för att uppföra en vindkraftsanläggning borde i sig inte utgöra ett hinder för vindkraftsprojektören, så länge det klart framgår för den sökanden vilka tillstånd som krävs, i vilken ordning, samt vilken information som skall ingå¹⁶². I Danmark, Nederländerna, Storbritannien och på Irland använder man sig av ett s.k. ”one-stop shop” system. Denna metod innebär att man använder sig av ett huvudsakligt kontaktforum, där den huvudsakliga kompetenta myndigheten finns, och som sedan förmedlar kommunikationen med andra relevanta myndigheter som behövs i tillståndsprocessen.¹⁶³ Denna metod underlättar för vindkraftsbyggaren som ofta måste söka ett flertal olika tillstånd. Genom att införa ett system där prövningen enligt alla aktuella lagstiftningar görs i ett sammanhang är ett effektivt sätt att förkorta tillståndsprocessen utan att ge avkall på kravet på omsorgsfull prövning och rättssäkerhet. Tanken bakom ett ”one stop shop” system är inte att ändra de materiella reglerna i de olika lagstiftningarna utan att möjliggöra gemensam handläggning och gemensamt beslut enligt alla tillämpliga lagstiftningar. I praktiken fungerar det systemet idag vid uppförande av vindkraftsanläggningar i SEZ.¹⁶⁴

4.3 Etablering av vindkraftsanläggning till havs utanför territorialgränsen men inom SEZ

4.3.1 Inledning

Etablering av en vindkraftsanläggning inom SEZ kräver i huvudsak två tillstånd, dels ett tillstånd för undersökningar på havsbotten, dels ett tillstånd

¹⁶¹ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 9.

¹⁶² COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 12.

¹⁶³ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 9.

¹⁶⁴ Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, s 21.

Energimyndigheten föreslår i denna rapport att det införs ett ”one stop shop” system för att bl.a. förenkla, förkorta och förbättra tillståndsprövningen för vindkraft enligt olika lagstiftningar.

för själva uppförandet och driften av vindkraftverken. Här gäller lag om Sveriges ekonomiska zon, kontinentalsockellagen och miljöbalken i vissa delar.¹⁶⁵

4.3.2 Tillstånd enligt lag om kontinentalsockeln

Enligt 3 § i lagen krävs tillstånd för bottenundersökningar, geofysiska mätningar, borrning eller annan utforskning av kontinentalsockeln inför anläggning av vindkraftverk. Tillstånd krävs även för kabeldragning på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen.¹⁶⁶ Vidare krävs det MKB enligt MB vid borrning eller sprängning.¹⁶⁷

4.3.3 Tillstånd enligt lag om Sveriges ekonomiska zon

Om en vindkraftsanläggning till havs skall uppföras utanför svenskt territorium krävs det tillstånd enligt lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Enligt lagen och tillhörande förordning (1992:1226) krävs tillstånd av regeringen för bl.a. uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar inom Sveriges ekonomiska zon.¹⁶⁸ Vid prövning av tillstånd skall bestämmelserna i 2-4 kap, 5 kap 3 § och 16 kap 5 § MB tillämpas. Lagen ställer även krav på att en MKB skall upprättas och ingå i ansökan, då kap 6 MB skall tillämpas.¹⁶⁹ Om verksamheten kan komma att påverka Natura 2000 område finns särskilda bestämmelser i 7 kap 28a § - 29 b § MB.¹⁷⁰

Enligt lagens 10 §, får de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen inte innefatta någon inskränkning av de enligt folkrätten gällande rättigheterna till fri sjöfart i den ekonomiska zonen och till överflygning av zonen eller några andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

¹⁶⁵ Se tabell i bilaga D.

¹⁶⁶ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 120.

¹⁶⁷ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 119.

¹⁶⁸ Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 5 § 3 p.

¹⁶⁹ Lag om Sveriges ekonomiska zon, 6 §.

¹⁷⁰ Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 120.

5 Tillståndsprocessen i Danmark

5.1 Inledning

Danmark är pionjär inom vindkraft. Den första vindkraftsparken till havs i världen placerades 1991 vid Vindeby, Danmark. Idag har Danmark 8 vindkraftsparker till havs med en samlad el-kapacitet på 423 MW. Den danska vindkraftsparken Horns Rev i Nordsjön utgör ett exempel på kuststaters ökade intresse att etablera vindkraft utanför territoriellt vatten. Horns Rev I (2002) som består av 80 turbiner och genererar 160 MW, sträcker sig utanför det danska territorialhavet in i den danska ekonomiska zonen. Två stora vindkraftsparker är under planering, Horns Rev II som kommer att bestå av 95 turbiner och 200 MW, väntas påbörjas under 2009 och Rødsand II, 92 turbiner, 200 MW, väntas vara i drift 2010.¹⁷¹ 1997 års rapport "Havmøllehandlingsplan for de danske farvande" som synliggjorde en potentiell storskalig utbyggnad av vindkraft till havs med 400 MW, uppdaterades i april 2007 då Regeringen offentliggjorde sin rapport "Fremtidens havmølleplaceringer 2025".¹⁷² Denna rapport anvisar var nya vindkraftverk i havet kan placeras. Efter att hänsyn tagits till konkurrerande intressen som nyttjar havsområdena, har sju huvudområden utvalts med en total areal på cirka 1000 km² där det kan placeras upp till 23 vindkraftsparker med en installerad effekt på 200 MW.¹⁷³

5.2 Tillståndsprocessen

I Danmark tillämpas ett anbudssystem (ett s.k. "tender system") där den danska Energimyndigheten tar initiativet att bjuda in intresserade vindkraftsprojektörer. På grundval av sökandens ekonomiska, rättsliga och tekniska kvalifikationer bjuds ett antal för-kvalificerade sökanden in för att sedan lägga anbud på basis av Energimyndighetens anbudsvillkor. När man beslutat om vilket av sökandens anbud som är det bästa, inleder den danska Energimyndigheten förhandlingar med den sökanden. Det huvudsakliga kriteriet som avgör vilken av de sökande som väljs ut, är summan av det "feed-in pris" per kWh av producerad elektricitet (dvs. den statliga subvention) som de sökande begär för att utföra vindkraftprojektet. Vinnaren av anbudsprocessen ges rättigheter att utföra preliminära förundersökningar, att uppföra vindkraftanläggningen samt driva denna. Vindkraftprojektören måste dock följa samma planerings- och

¹⁷¹ www.ens.dk/sw13068.asp, hämtat den 20 november 2007. För mer information se Offshore Wind Power – Danish Experiences and Solutions och rapport "Fremtidens Havmølleplaceringer", april 2007. Återfinns på www.ens.dk

¹⁷² Nordvind, Villkår for vindkraftudbygning i de nordiske lande, s 15.

¹⁷³ www.ens.dk/sw13068.asp, hämtat den 20 november 2007.

tillståndsprocess som gäller för alla projekt av vindkraft till havs, inklusive miljökonsekvensbeskrivningsprocessen.¹⁷⁴

Det krävs tre olika tillstånd för att uppföra en vindkraftsanläggning till havs.

1. *Tillstånd till förundersökningar*, ges för att man behöver undersöka ett intressant område för en möjlig plats för vindkraftsetablering.
2. *Etableringstillstånd*, ges efter ansökning efter resultaten kommit från förundersökningarna.
3. *Tillstånd att utnyttja vindenergin*, ges innan vindkraftsparken sätts i drift och skall dokumentera att villkoren i etableringstillståndet är mött.

Alla tillstånden ges av Energistyrelsen¹⁷⁵, som konsulterar andra relevanta parter i tillståndsprocessen. Detta kallas ett ”one-stop shop”.¹⁷⁶

Enligt *Bekendtgørelse (BEK nr 815 af 28/08/2000) om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet*¹⁷⁷, får vindkraftprojekt som antas kan få en väsentlig miljöpåverkan endast tillåtas efter genomförandet av en MKB, eller som det heter på danska, en VVM¹⁷⁸. En plan eller ett projekt för etablering av vindkraftanläggning till havs kan även omfattas av *Lov (nr 316 af 5 maj, 2004) om miljøvurdering af planer og programmer*¹⁷⁹. En del av förarbeten för den kommande MKB görs redan på ett tidigare stadium, genom ”screening” av lämpliga platser för vindkraft till havs. Denna gallring av lämpliga platser gjordes som en förberedelse av Energimyndigheten före anbudssystemet påbörjades för två stora vindkraftsparker i danska vatten med en total kapacitet av 400 MW. Syftet med denna gallring av platser är att undersöka lämpligheten för olika havsområden för etablering av vindkraftsparker, men även vindkraftsparkernas potentiella påverkan på andra aktiviteter till havs i dessa områden.¹⁸⁰

5.3 Kommentarer

Jämför man den danska tillståndsprocessen med den svenska finner man stora skillnader. Medan det i svensk tillståndsprocess ligger på vindkraftsprojektören att söka tillstånd, tillämpas i Danmark ett anbuds system där det är den danska energimyndigheten som tar initiativet att bjuda in intresserade sökande och på grundval av vissa bestämda kriterier välja ut

¹⁷⁴ Offshore Wind Power, Danish Experiences and Solutions, s 7.

¹⁷⁵ Se Lovbekendtgørelse nr 1115 af 8 november 2006 af lov om elforsyning 13-16 §§.

¹⁷⁶ www.ens.dk/sw48086.asp, hämtat den 11 december 2007.

¹⁷⁷ Bekendtgørelsen innehåller bestämmelser som genomför direktiv 85/337/EEG (ändrat genom direktiv 97/11/EC).

¹⁷⁸ Bekendtgørelse om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet, 1-2 §§.

¹⁷⁹ Direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan är implementerat i denna lag.

¹⁸⁰ Offshore Wind Power, Danish Experiences and Solutions, s 8.

den bäst lämpade för ett visst vindkraftprojekt. Användandet av ”one stop shop” systemet utgör en annan skillnad. När det kommer till beaktandet av internationella intressen i tillståndsprocessen, såsom miljön och internationell sjöfart är reglerna snarlika eftersom de båda bygger på EU direktiven om miljökonsekvensbeskrivningar samt Esbokonventionen. Men i och med att det är den danska energimyndigheten som tar initiativet att bjuda in intresserade sökanden, har de redan på ett tidigt stadium funnit platser till havs lämpade för vindkraftsetablering, och det blir således inte helt upp till vindkraftsprojektören att välja lämplig plats genom sin MKB.

6 Kriegers Flak – Ett exempel på olika regelverk inom EU

6.1 Inledning

Den planerade byggnationen av en stor vindkraftspark i Kriegers Flak utgör ett bra exempel på vad som kan komma att bli allt vanligare i framtiden, nämligen att man bygger vindkraft allt längre ut till havs, i en kuststats EEZ. I denna maritima zon är de internationella intressena större och internationella regler, samt andra närliggande staters intressen måste beaktas vid en etablering.

I juni 2006 fick Sweden Offshore Wind AB (dotterbolag till Vattenfall), genom ett regeringsbeslut¹⁸¹ tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon till uppförande och drift av gruppstation för vindkraft vid Kriegers Flak.¹⁸² Kriegers Flak utgör ett område som ligger cirka 30 km från land, utanför territorialgränsen men inom SEZ. Det gränsar till både Tysklands och Danmarks EEZ. Det planerade vindkraftprojektet avser en gruppstation för vindkraft med högst 128 verk som årligen kommer att kunna producera 2 TWh elektricitet.¹⁸³ En vindkraftpark kommer även att etableras på Kriegers Flak på den tyska kontinentalsockeln strax syd om den svenska parken. Det finns även indikationer att etablera en park på den danska sidan av Kriegers Flak. Enligt Sjöfartsverket är det därför av största vikt att det sker ett samarbete mellan ländernas vindkraftsintressenter och ansvariga myndigheter med hänsyn till sjösäkerheten.¹⁸⁴ Det framgår av flera remissinstanser i regeringsbeslutet för Kriegers Flak ett behov av samordning av planeringen inom länderna olika zoner.¹⁸⁵

6.2 Problembild

Vid ett uppförande av Kriegers Flak hade det mest fördelaktiga varit att bygga en gemensam stor park. Men på grund av olika lagstiftningar blir det inte så. De europeiska länderna har olika lagregler beträffande tillståndsprocessen men även vad gäller ersättningsreglerna, dvs. den ersättning man får av staten för att bygga vindkraft. Alltid där det finns en gräns, finns också olika regleringar. Idag gör man så att man optimerar

¹⁸¹ Regeringsbeslut 2006-06-29, (M2004/4159/F/M).

¹⁸² Beslut att bygga vindkraftparken har ännu inte tagits av Vattenfall. För mer information, se www.vattenfall.se/kriegersflak

¹⁸³ Regeringsbeslut 2006-06-29, s 7.

¹⁸⁴ Sjöfartsverket, Yttrande angående ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln för uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft vid Kriegers Flak m.m., s 3.

¹⁸⁵ Regeringsbeslut 2006-06-29, s 26.

utifrån regelverket. Men i framtiden anses det önskvärt att det finns en mer samordnad reglering inom EU.¹⁸⁶

Tillståndsprocessen för etablering av vindkraft till havs är idag baserad på nationell reglering, och någon ansats att harmonisera denna reglering finns det i dagsläget inget som tyder på.¹⁸⁷ I ett framtidsperspektiv kommer vindkraftsprojekt att bli allt större och förflyttas allt längre ut till havs. Det här medför att vindkraftsparker kan komma att korsas två eller flera staters jurisdiktion och kan i sin tur leda till ett behov av någon form av harmonisering av regelverk, eller åtminstone samordning mellan respektive myndigheter.¹⁸⁸ Det finns redan rättsregler till hands som täcker de miljörättsliga effekterna i ett gränsöverskridande sammanhang, (Esbokonventionen) men vindkraftsprojekt som befinner sig i ett flertal staters jurisdiktion kräver fortfarande separata planeringstillstånd.¹⁸⁹ I ett projekt som heter *Nordvind*¹⁹⁰ pågår för nuvarande ett arbete som bl.a. studerar möjligheter och problem i samband med vindkraftsetableringar till havs, som kan beröra flera länder. Ett exempel är just studier kring vindkraftsprojektet Kriegers Flak. Vid en vindkraftsetablering i SEZ uppstår en rad olika mellanstatliga frågor. I Norden har vi olika regelsystem för etablering av vindkraft och detta gäller inte minst även inom EU. Det är inte bara själva tillståndsprocessen som ser olika ut i de olika länderna utan även anslutning av anläggning till elnät, tillstånd till ledningsdragning och anslutning till annat land. Även hindermarkering av vindkraften är ett område med olika regler trots en verkligen gränsöverskridande verksamhet – flyg.¹⁹¹ Reglerna för hindermarkering är nationella och ser olika ut i olika länder. I Sverige skall byggnadsverk som är 40 m eller högre hindermarkeras enligt *Bestämmelser för Civil Luftfart – Flygplatser, kap.4.1*. Byggnadsverk som är 100-150 m skall märkas med lågintensiv belysning¹⁹² och byggnadsverk högre än detta skall ha ett blinkande eller roterande vitt ljus på minst 100 000 candela, ett s.k. blixtljus. I Danmark finns det nya regler för hindermarkering av vindkraftverk. Enligt dessa krävs det i allmänhet inte längre någon speciell flyghindermarkering för vindkraftverk upp till 100 m. För verk på 100-150 m krävs ett rött och rundstrålade ljus på 10 candela. Högre verk skall enligt gällande regler förses med blixtljus på 100 000 candela. Det pågår för närvarande internationella diskussioner om gemensamma riktlinjer för markering av vindkraftverk till havs.¹⁹³

¹⁸⁶ Göran Loman, projektledare för Kriegers flak, intervju den 10 oktober 2007.

¹⁸⁷ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 18.

¹⁸⁸ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 17.

¹⁸⁹ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 17.

¹⁹⁰ Se www.nordvind.org.

¹⁹¹ Carl-Ivar Stahl, Energimyndigheten, e-mail den 18 oktober 2007.

¹⁹² Lågintensiv belysning motsvarar ca 20-30 candela, röd. 1 candela motsvarar ljuset från ett stearinljus.

¹⁹³ Länsstyrelserna, Sydhavsvind, s 34.

7 Planering av havsområdena

7.1 Havspanering – En bakgrund

Det snabbt ökande nyttjandet av kust- och havsområden för olika slags verksamheter har lett till en ökad konkurrens mellan olika aktiviteter till havs. Denna konkurrens mellan motstående intressen ställer krav på en mer planmässig hantering av olika nyttjandeintressen. Någon utredning inom planeringen av havsområdena har inte skett under de senaste tio åren.¹⁹⁴ Kritiker anser att den pågående lokaliseringen av vindkraft till havs är goda exempel på icke-planering, och menar att detta är olyckligt i synnerhet beträffande etablering av sådana nationellt viktiga anläggningar som stora vindkraftsparker till havs. Vidare framförs argument avseende behovet av en mer genomtänkt hantering av lokaliseringsförutsättningar till havs om vindkraften skall kunna lämna ett något mer påtagligt bidrag till svensk energiförsörjning i framtiden utan för stora intressekonflikter med andra verksamheter till havs.¹⁹⁵ Redan på 1980-talet, i SOU 1988:32 *Läge för vindkraft*, då frågan om inrättandet av en EEZ uppkom, poängterades behovet av en kontroll av lokaliseringen av vindkraftverk även utanför Sveriges territorium.¹⁹⁶ Förutsättningarna för förvaltning, planering och lagtillämpning, skiljer sig mellan de olika maritima zonerna, vilket beror inte minst på grund av havsmiljön, men främst på grund av kuststatens jurisdiktion i de olika maritima zonerna.¹⁹⁷

Utbyggnad av vindkraftparker till havs är en aktivitet som ställer krav på planeringsinsatser. Regeringen gav därför i juni 2004 länsstyrelserna i uppdrag att redovisa planeringsunderlag för utbyggnaden av stora vindkraftsanläggningar till havs, ut till den gräns där SEZ slutar.¹⁹⁸ I länsstyrelsernas rapport, fann man att Sverige saknar en nationell planering av vindkraft i havet som t.ex. Danmark, Tyskland och Holland. Utbyggnaden av vindkraft till havs har också aktualiserat frågan om behovet av en regional planeringsnivå, vilket också poängteras i prop. 2005/05:143.¹⁹⁹ De nationella planeringsreglerna kan nämligen variera avsevärt inom EU.²⁰⁰

¹⁹⁴ Tidskriften *Analys och kritik*, s 53.

¹⁹⁵ Tidskriften *Analys och kritik*, s 53-54.

¹⁹⁶ SOU 1988:32, s 181-182.

¹⁹⁷ Skr. 2004/05:173, s 30.

¹⁹⁸ Skr. 2004/05:173, s 31.

¹⁹⁹ Länsstyrelserna, *Sydhavsvind*, s 69.

²⁰⁰ www.offshorewindenergy.org, hämtat den 4 september 2007.

7.2 Planering i territorialhavet

7.2.1 Inledning

I Sverige är det lokala inflytandet över den fysiska planeringen stort. Det kommunala planmonopolet fastställs i PBL. Kommunerna har ansvaret för den fysiska planeringen och det gäller även för territorialvattnet.²⁰¹ I planeringssystemet inom detta område har även länsstyrelser och andra myndigheter viktiga uppgifter såsom att ta tillvara på allmänna intressen och handha samordningsfrågor.²⁰² EG-rätten gäller även i sin helhet i detta område. Sverige har därför ett planeringssystem för dessa havsområden som utgår från allmänna principer om hållbar utveckling som bygger på kraven i EG-lagstiftningen.²⁰³

7.2.2 Planering för vindkraft

Planering för vindkraft är grundläggande för en lämplig lokalisering av vindkraftanläggningar. Inom territorialhavet där det är kommunerna som har planeringsansvaret utgör översiktsplanerna ett viktigt instrument i att klara ut var vindkraft kan prioriteras i förhållande till andra allmänna intressen. Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande har den stor tyngd som underlag för lokaliseringsöverväganden i tillståndsärenden enligt MB och PBL.²⁰⁴ Ett sätt att planera för vindkraft (eller för den delen andra verksamheter, bl.a. sjöfart) utgörs av utpekande av riksintressen. Det är Energimyndighetens uppgift att enligt förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.²⁰⁵ lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap MB.²⁰⁶

Industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer och avfallshantering

3 kap. 8 § MB: Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Det pågår för närvarande inom Energimyndigheten en översyn av områden av riksintressen som beräknas vara klar i april 2008.²⁰⁷

²⁰¹ Prop. 2005/06:143, s 18.

²⁰² Skr. 2004/05:173, s 30.

²⁰³ Regeringskansliet, 2007-06-29, s 22-23.

²⁰⁴ Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, s 17.

²⁰⁵ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

²⁰⁶ Energimyndigheten, Vindbruk, Kriterier för områden av riksintresse 2006/07, s 3.

²⁰⁷ Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, s 17.

Det är inte nödvändigt att vindkraftprojekt i Sverige etableras i de enligt riksintresse utpekade områdena. De områden som blivit utpekade som riksintressen har blivit det på grund av att dessa platser uppfyller vissa fysiska kriterier såsom ett område rikt på vind eller ett särskilt vattendjup. Syftet med utpekande av områden är att sätta vindenergi på samma nivå av betydelse som andra verksamheter av nationellt intresse före beslut om tillstånd tas enligt PBL och MB.²⁰⁸

7.2.3 Problembild

Den problembild som finns ifråga om planering av de svenska havsområdena gällande kustvatten och territorialhav beror bl.a. på att kommunernas intressen är få i dessa områden och att de idag inte har de verktyg och resurser som behövs för att utveckla arbetet. Planeringen för territorialhavet är därför bristfällig.²⁰⁹ I Havsmiljöskrivelsen²¹⁰ bedömer Regeringen att det befintliga systemet inom territorialvattnet inte utnyttjats till sin fulla potential och att man bör studera möjligheterna för att utveckla systemet.²¹¹ Havsmiljökommissionen har därför föreslagit att svenskt territorialvatten skall regleras genom zonindelning så att den kommunala planeringen kan utvecklas för vattenområdena samt de olika aktörernas uppgifter och ansvar.²¹² I *Europaparlamentets och rådets rekommendation om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa (2002/413/EG)* rekommenderas att en nationell strategi för integrerad kustzonförvaltning (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) upprättas. Rekommendationen berör dock bara de kustnära vattenområdena. HELCOM har med anledning av EG-rekommendationen antagit en rekommendation om integrerad förvaltning av utsjöområdena, dvs. både territorialvatten och den ekonomiska zonen, som uppmanar parterna att genomföra insatser för att förbättra kunskaper och förvaltning av dessa områden.²¹³ I Havsmiljöskrivelsen understryks att ett svenskt system för zonindelning bör samordnas med liknande system i angränsande länder.²¹⁴

7.3 Planering i SEZ

7.3.1 Inledning

Inom Sveriges territorialvatten har PBL syftet att planera och förvalta havsanknutna verksamheter. Men utanför territorialgränsen, i SEZ saknas en

²⁰⁸ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 17.

²⁰⁹ Promemoria inför hearing 2007-11-06, Havsmiljöutredningen (M 2006:05), Statens offentliga utredningar, s 2.

²¹⁰ Skr. 2004/05:173.

²¹¹ Skr. 2004/05:173, s 32.

²¹² Skr. 2004/05:173, s 30.

²¹³ Skr. 2004/05:173, s 31.

²¹⁴ Dir. 2007:67, s 3.

samordnad planering och förvaltning.²¹⁵ Som ovan påpekats omfattar kustkommunerna havet ut till territorialgränsen. Utanför denna gräns upphör kommunernas planeringsansvar. I Regeringens skrivelse *En nationell strategi för havsmiljön*²¹⁶ behandlas frågor kring planering till havs. I denna skrivelse understryks att det saknas ett system för planering och avvägning mellan bevarande- och nyttjandeintressen i SEZ motsvarande de bestämmelser som gäller enligt PBL och MB på land och inom territorialgränsen, de s.k. ”hushållsbestämmelserna”.²¹⁷ I den ekonomiska zonen saknas vidare en samordnande och ansvarig myndighet.²¹⁸ I Havsmiljöskrivelsen påpekas att förvaltningen av den ekonomiska zonen präglas av brist på samordning och avsaknad av huvudmän med brett övergripande ansvar.²¹⁹ De olika nyttjandena regleras istället med hjälp av sektorlagstiftning och sektorplanering av ett flertal myndigheter. Ingen särskild statlig myndighet har ett övergripande ansvar för planering utan ytterst ligger ansvaret på Regeringen att göra intresseavvägningar.²²⁰ Endast försvarsmaktens riksintressen har företräde, avvägning mellan resterande intressen är en politisk fråga.²²¹

I Vindkraftspropositionen²²² bedömer Regeringen att det bör utredas om det finns behov av och förutsättningar för ett system för planering och avvägning mellan bevarande- och nyttjandeintressen i den ekonomiska zonen. En sådan utredning menar man bör beakta hur konflikter mellan vindkraft och motstående intressen skall kunna hanteras och lösas. Som skäl för denna bedömning uppges att det finns ett ökat intresse att utnyttja havets resurser och att det därför kan uppstå konflikter mellan olika verksamheter till havs. Ett system för planering och avvägning mellan bevarande- och nyttjandeintressen i SEZ behövs för att dessa intressekonflikter skall kunna undvikas eller i vart fall minimeras. Detta torde vara en förutsättning för att den långsiktigt lämpligaste användningen av havet skall vara möjlig.²²³

I avvaktan på att ansvaret för planering till havs klarats ut, anser Energimyndigheten att utpekande av riksintressen för vindkraft enligt 3 kap 8 § MB fungerar som det viktigaste planeringsunderlaget.²²⁴ I SEZ finns idag dock inga områden av riksintresse. Men i den översyn av lokalisering av vindkraft till havs som sker inom Energimyndigheten finns flera förslag.²²⁵ Ett problem med att använda sig av utsedda riksintressen som ett underlag för planering av havsområdena utgörs av bristen på beaktandet av internationella intressen. Riksintressen (som man hör på namnet) behandlar

²¹⁵ Skr. 2004/05:173, s 36.

²¹⁶ Skr. 2004/05:173.

²¹⁷ Prop. 2005/06:143, s 23.

²¹⁸ Skr. 2004/05:173, s 30.

²¹⁹ Skr. 2004/05:173, s 31.

²²⁰ Skr. 2004/05:173, s 30.

²²¹ Josefin Dahlander, utredningssekreterare Havsmiljöutredningen, e-mail den 7 november 2007.

²²² Prop. 2005/06:143 Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk.

²²³ Prop. 2005/06:143, s 23-24.

²²⁴ Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, s 8.

²²⁵ Carl-Ivar Stahl, Energimyndigheten, e-mail den 12 november 2007.

bara verksamheter som är av nationell betydelse. Som redovisats för ovan finns det många internationella intressen som måste beaktas när en kuststat planerar för och uppför vindkraftsanläggningar i SEZ.

7.3.2 Problembild

Även om det för närvarande saknas en övergripande planering för den SEZ är många myndigheter aktiva inom detta område. Problemet är att deras arbete inte koordineras. Det saknas även ett kommunikationsansvar för vad som händer i denna maritima zon. Området utgör litet av vad man kan kalla ett ingenmansland med dålig medborgerlig insyn. Eftersom ett flertal internationella instrument är tillämpliga är svårt att få en överblick av det samlade regelverket.²²⁶ En kraftig utbyggnad av vindkraft till havs i SEZ framkallar ett behov av planering, med hänsyn till de internationella intressen som finns i detta område. Det här gäller inte bara för Sveriges del utan även med tanke på att angränsande stater planerar vindkraftutbyggnad i sina EEZ på gränsen till den svenska. Det största problem som uppstår vid en eventuell planering i SEZ är att internationellt vatten inte ligger under svensk jurisdiktion. Lagstiftning som gäller sådant vatten kräver internationella överenskommelser.²²⁷

7.3.3 Former för havsplanering

7.3.3.1 Inledning

Inom den EEZ är det mer oklart vilka slags verksamma planeringssystem som är möjliga att införa med tanke på kuststatens avsaknad av jurisdiktion. En lösning som presenterats är allmänna rekommendationer för olika aktiviteter i zonen. Denna lösning skulle medföra att planeringen av havsområdena skulle skilja sig väsentligt från planeringsprinciperna för landområdena. Regeringen understryker att ett planeringssystem i EEZ så långt möjligt bör vara förenligt med de regler som gäller på land och för territorialhavet eftersom havsmiljön inte gör en skarp gräns vid territorialgränsen. En viktig fråga när det gäller planering av havsområdena är hur demokratisk insyn, påverkan och delaktighet för allmänheten och organisationer kan åstadkommas när det saknas en lokal instans som har ansvar och tillsyn i områdena.²²⁸

7.3.3.2 Vindkraftspropositionen

I Vindkraftspropositionen finns delade meningar i remissinstanserna om hur en havsplanering skall genomföras. Boverket ger i propositionen förslag på

²²⁶ Promemoria inför hearing 2007-11-06, Havsmiljöutredningen (M 2006:05), Statens offentliga utredningar, s 2.

²²⁷ www.sgu.se/sgu/sv/om_sgu/remisser/2002/01-335-2002.htm, hämtat den 23 oktober 2007.

²²⁸ Regeringskansliet, 2007-06-29, s 23.

att planeringen inom kommuner och regioner även bör omfatta den EEZ även om PBL inte gäller utanför svenskt territorium. Enligt Energimyndigheten ”får en samordnad planering för havsbaserad vindkraft inte leda till att kommunernas planeringsområde utsträcks”.²²⁹ Regeringen ställer sig tvekan till att kommuner och länsstyrelser redan nu bör ges ett ansvar för planeringsinsatser i den SEZ. I fråga om vilken form av förvaltning och samordnad planering som är lämplig för zonen betonar Regeringen i propositionen vikten av att erfarenheter bör nyttjas av förhållandena i närliggande kuststater samt att detta arbete måste samordnas med det pågående arbetet med både den marina och maritima strategin inom EU samt HELCOM²³⁰ och OSPAR.²³¹

7.3.3.3 Havsmiljöutredningen

Havsmiljöutredningen²³² har fått i uppdrag att senast den 30 april 2008 lämna förslag på en modell för planering av de svenska havsområdena. I direktivet²³³ till utredningen betonas vikten av planering av havsområdena eftersom aktiviteter till havs växer i antal och omfattning och bidrar till en ökad konkurrens om användningen av havsområdena. Intressekonflikter kan uppstå och utan någon form av planering hämmas även investeringsbeslut på grund av ovisshet om framtida möjligheter. Idag saknas ett sammanhållet system för fysisk planering och avvägning mellan olika intressen.²³⁴ Det planeringssystem som nu är under utredning ska bidra till att underlätta för avvägningar av intressen genom exempelvis karteringar. På det här sättet kommer processen att bli mer transparent och förutsägbar.²³⁵

I en av Havsmiljöutredningen utarbetad promemoria²³⁶ presenteras ett antal hypoteser hur havsplanering bör företas inom de svenska havsområdena. En potentiell lösning som presenteras är att en statlig myndighet ges ansvar för planeringsfrågor inom den ekonomiska zonen. Vad sedan denna planering kan komma att innebära är beroende av de internationella överenskommelser som gäller för området. När det gäller vilket typ av ansvar den ifrågavarande myndigheten skall ha menar man att det blir fråga om ett konfliktlösningsansvar samt ett samordnings- och kommunikationsansvar. Det bör dock enligt Havsmiljöutredningens uppfattning fortfarande vara Regeringen som behåller det primära ansvaret

²²⁹ Prop. 2005/06:143, s 23.

²³⁰ HELCOM, eller ”the Helsinki Commission”, arbetar för att skydda den marina miljön i Östersjön från all sorts av förorening genom samarbete mellan de baltiska länderna, Danmark, Finland, Tyskland, Polen, Ryssland, Sverige och EU. HELCOM är det styrande organet av ”the Convention on the Protection of the Marine environment of the Baltic Sea Area” – mer känd som ”Helsinki Convention”.

²³¹ Prop. 2005/06:143, s 24.

²³² Havsmiljöutredningen (M 2006:05).

²³³ Tilläggsdirektiv till Havsmiljöutredningen, dir. 2007:67.

²³⁴ Dir. 2007:67, s 3.

²³⁵ Josefin Dahlander, utredningssekreterare Havsmiljöutredningen, e-mail den 7 november 2007.

²³⁶ Promemoria inför hearing 2007-11-06, Havsmiljöutredningen (M 2006:05), Statens offentliga utredningar.

för de principiella frågorna som rör området och när det gäller förhandlingar med andra länder.²³⁷

7.3.3.4 Samordnad mellanstatlig havsplanering

Planering av etablering av vindkraftverk till havs i den svenska ekonomiska zonen kan komma att beröra gränsande staters ekonomiska zoner. Om inte någon planering av havsområdena sker kan olika verksamheters intressen och behov komma i konflikt med varandra. En lösning på problemet är en samordnad mellanstatlig havsplanering.²³⁸ Enligt Havsmiljöutredningen skall ett planeringssystem till havs så långt möjligt samordnas med liknande system i angränsande länder.²³⁹

Europakommissionen presenterade under 2006 en grönbok om en europeisk maritim strategi²⁴⁰. I grönboken konstaterar man att europeiska kustvatten har stor potential för utveckling av vindkraft till havs. Kommissionen förespår att vindkraft kan generera 70 000 MW till år 2010, inkluderat 14 000 MW till havs. Man påtalar även att en utveckling av vindkraften till havs kommer att tävla med andra användare av havet inom europeiska vatten såsom sjöfart och fiske, vilket medför ett ökat behov av planering.²⁴¹ Kommissionen förespråkar därför att ett planeringssystem för marina aktiviteter i de vatten som är under medlemsstaternas jurisdiktion eller kontroll ska utvecklas. Det pågår för närvarande en omfattande debatt om vilka principer som skall underbygga en sådan planering. Kommissionen understryker att individuella beslut skall tas på ett nationellt eller lokalt plan, men att det behövs en viss samverkan mellan dessa system eftersom besluten ofta rör samma ekosystem eller omfattar gränsöverskridande aktiviteter och att man därför bör behandla dessa med kongruens. Ekonomiska aktiviteter rör sig allt längre ut till havs och därmed i områden där rätten till oskadlig genomfart gäller. I grönboken framhålls därför vikten av att EU och dess medlemsländer tar ledningen för att utveckla multilaterala regler för att göra denna rättighet förenlig med behovet av planering till havs.²⁴² I *Thematic Strategy for the protection of the marine environment*, framhålls att planering till havs skall introduceras i regionala ekosystem. Här pekar Kommissionen på att medlemsländerna använder sig av existerande regionala organisationer såsom HELCOM för baltiska havet och OSPAR för nordost atlanten, vars verksamhet rör marina aktiviteter. Den roll i planeringsprocessen som EU kan komma att få skulle vara att lägga ned parametrar och definiera de geografiska områdena samt de element i planeringen som är i det gemensamma intresse. Det kanske mest viktiga för EU, är att tillhandahålla de verktyg och instrument för att få planeringsprocessen att fungera. Den specifika planeringen lämnas sedan till

²³⁷ Promemoria inför hearing 2007-11-06, Havsmiljöutredningen (M 2006:05), s 6.

²³⁸ Prop. 2005/06:143, s 24.

²³⁹ Promemoria inför hearing 2007-11-06, Havsmiljöutredningen (M 2006:05), s 1.

²⁴⁰ Green Paper, Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas, COM(2006) 275.

²⁴¹ Grönboken COM(2006) 275, s 15-16.

²⁴² Grönboken COM(2006) 275, s 34.

medlemsländernas myndigheter att bestämma, medan Kommissionen övervakar dess förenlighet med de regler som antagits i det gemensamma intresset.²⁴³ I grönboken framhålls även trenden mot ”a *Common EU maritime space*”, styrt av samma regler om säkerhet och miljöskydd²⁴⁴.

Regeringen påpekar i sitt svar till grönboken²⁴⁵ att de är tveksamma till att som föreslås i grönboken, EU och medlemsländerna skulle ta ledning för att utarbeta nya multilaterala regler för planering av havsområdena. Vidare sägs att det är viktigt att konstatera att EU saknar kompetens på den fysiska planeringens område, planering är en fråga enbart för medlemsstaterna. Man pekar istället på de olika direktiv och andra EU-initiativ som utgör viktiga komponenter för den fysiska planeringen.²⁴⁶

²⁴³ Grönboken COM(2006) 275, s 38-39.

²⁴⁴ Grönboken COM(2006) 275, s 40.

²⁴⁵ Regeringskansliet 2007-06-29.

²⁴⁶ Regeringskansliet 2007-06-29, s 24.

8 Analys och slutsats

8.1 Vilka internationella intressen och regler måste beaktas när en kuststat etablerar en vindkraftspark till havs?

Vindkraft till havs utgör en enorm potentiell energikälla. Det finns tillräckligt med vindenergi i europeiskt vatten för att möta hela EU:s elektricitetsbehov och den kan bidra till kampen mot klimatförändringarna genom att uppfylla EU:s Kyotomål. Kyotoprotokollet samt olika direktiv²⁴⁷ från EU har en stor betydelse för nationella planeringsmål för vindkraft och indirekt för utformandet av tillståndsregleringen. Även på nationell nivå är förutsättningarna för produktion av vindkraft mycket goda och i Sveriges nya energisystem har vindkraften en stor roll att spela. Att vindkraften har en mycket stor teoretisk potential visas i Riksdagens planeringsmål för vindkraft som fastställer en årlig produktionskapacitet på 10 TWh till år 2010. Detta planeringsmål bidrar till att det kommer att krävas en storskalig utbyggnad av vindkraft till havs eftersom 60 % av denna målsättning planeras inom SEZ. Även Energimyndighetens nya planeringsmål för vindkraften år 2020 tyder på att en storskalig industriell utbyggnad av vindkraften till havs kan väntas inom det närmsta årtiondet. De rättsliga hindren måste därför ses över, särskilt när det rör sig om etablering av vindkraft i SEZ, där internationella intressen blir allt tydligare. Men även inom svenskt territorialvatten finns det internationella regler som måste beaktas vid en etablering. Denna uppsats har redogjort för de internationella regler i UNCLOS som utgör grunden för en kuststats rätt att uppföra vindkraftverk inom sitt territorialhav samt reglerna utanför detta område, i EEZ.

Vid en etablering av vindkraftsparker i svenskt territorialhav måste de internationella reglerna om rätten till oskadlig genomfart och transit passage som redovisats i kapitel 3.3.1.2 och 3.3.1.3 beaktas och tas hänsyn till. Även om kuststaten enligt UNCLOS har rätt att reglera formerna för oskadlig genomfart, får Sverige eller någon annan kuststat inte handla eller anta rättsnormer som hindrar eller begränsar utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart eller transitpassage.

Den rättsliga grunden för en kuststats exploatering av vindenergi i sin EEZ finns i UNCLOS art 56-60. I vissa avseenden är EEZ alltså "internationell"; sjöfarten är fortfarande fri, liksom det är fritt fram för stater att lägga kablar och rörledningar på havsbotten. Med undantag för de ovan redovisade exklusiva rättigheter är alltså EEZ i princip att likställas med fritt hav, vilket medför att hänsyn måste tas till andra staters rättigheter i zonen.

²⁴⁷ Bl.a. direktiv 2001/77/EG om främjandet av el producerat från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

Då en kuststat uppför vindkraftsanläggningar i sin EEZ måste man se till att dessa inte inkräktar på andra staters lagliga verksamheter i zonen. Den grundläggande idén bakom art 56 och 58 torde vara att balansera kuststatens rättigheter och skyldigheter mot andra staters rättigheter och skyldigheter. Där det finns olika motstående intressen, uppstår också en risk för potentiella intressekonflikter. Här har UNCLOS inget klart svar på en lösning, utan det blir upp till de enskilda staterna att lösa sådana intressekonflikter. Etablering av stora vindkraftsparker ute till havs har (eller kommer i vart fall inom en snar framtid, med tanke på de planeringsmål för vindkraft till havs som finns hos de flesta EU-medlemsländerna) utlöst ett behov av att balansera de många och varierande intressen som använder havet. Havet har nämligen alltmer kommit att bli ett objekt för planering. På grund av dessa potentiella intressekonflikter finns det behov för en mer samordnad planering inom EU. Detta behandlas mer i kapitel 8.3 nedan.

En hypotetisk konfliktmöjlighet i framtiden är den om hänsyn till närliggande länders verksamheter i EEZ. Som exemplet Kriegers Flak visar på, finns det ett växande intresse av kuststater att nyttja sina EEZ för vindkraftutbyggnad. Kriegers Flak utgör ett område i SEZ, som gränsar till både Danmarks och Tysklands EEZ. Frågan är om Sverige har någon skyldighet, som är först ut att bygga i sin del av Kriegers Flak, att se till att vindkraftparken på den svenska sidan inte läär de på den danska sidan? Med andra ord, finns det något krav i den internationella rätten som pålägger kuststaten en skyldighet att hålla avstånd från gränser? För att se på vad den internationella rätten säger i sammanhanget, finns det dels Esbokonventionen som ålägger stater att samråda med andra stater då en verksamhet har gränsöverskridande effekter, dels finns det de ovan diskuterade bestämmelserna i UNCLOS art 56 och 58. Dessa regler ålägger stater till viss del att samråda med varandra och att visa vederbörlig hänsyn till varandras verksamheter. Det finns således internationella regler som behandlar detta hypotetiska scenario, frågan är om dessa regler är tillräckligt tydliga och om de har den effekt som krävs.

UNCLOS tillkom år 1982, och det märks tydligt att konventionen inte följer den snabba utvecklingen. När en verksamhet utvecklas i snabb takt, som t.ex. vindkraftsutbyggnaden till havs, som kommer att byggas ut i enorm takt och omfattning, tar konventionen inte riktigt hänsyn till en sådan utveckling och de konflikter som det innebär. I dagsläget fungerar det kanske, men i ett framtidsperspektiv finns det kanske anledning att se över om UNCLOS bör utvecklas för att möta nya rättsliga utmaningar i och med medlemsstaternas växande intresse av att nyttja sina EEZ.

8.2 Tar man tillräcklig hänsyn till dessa intressen i den nationella regleringen?

En rad tillstånd krävs för att uppföra en vindkraftsanläggning. I Sverige ser regleringen för att uppföra vindkraftsanläggningar olika ut beroende på i vilken maritim zon man befinner sig. En planerings- och tillståndsprocess enligt PBL och MB gäller på land och för vattenområden ut till territorialgränsen, vilken sträcker sig 12 NM ut. Utanför denna gräns gäller istället lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen, där ansvarig myndighet är Regeringen. För byggande i havet krävs vidare särskilda tillstånd för bottenundersökningar, ledningsdragning och för att ta ett vattenområde i anspråk. De vindkraftsparker som aktualiseras till havs utanför territorialhavet men inom SEZ är för sin tillåtlighet beroende av Regeringens godkännande och då efter hörande av alla berörda sektorer.

I tillståndsprocessen är det i miljöprövningen som hänsyn tas till olika internationella motstående intressen. Esbokonventionen kräver dessutom MKB av alla verksamheter som kan ge betydande miljöpåverkan i annat land. Eftersom det i för närvarande inte finns någon vindkraftspark i drift i SEZ kan man dra paralleller med andra liknande verksamheter, såsom den planerade gasledningen *Nord Stream* i Östersjön. Nord Stream är en 1200 km lång naturgasledning på havsbotten som går från Ryssland, genom Östersjön till Tyskland. Eftersom Nord Stream är ett gränsöverskridande projekt är det föremål för internationella konventioner och nationell reglering i varje stat den passerar. Gasledningen är lokaliserad till Rysslands territorialvatten och EEZ, Finlands, Sveriges och Danmarks EEZ samt Tysklands territorialvatten och EEZ.²⁴⁸ En MKB är en förutsättning för att bevilja tillstånd att bygga gasledningen i samtliga länder i fråga. Samtliga länder (förutom Ryssland) är medlemmar i EU och har infört lagstiftning kopplad till EIA direktivet. Ryssland har istället infört liknande MKB-lagstiftning som ska uppfyllas. De nationella MKB:na kommer att genomföras i enlighet med Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.²⁴⁹

En slutsats man kan dra av regleringen av etablering av stora vindkraftsparker till havs är att MKB:n i framtiden kan komma att få en annan tyngd i tillståndsprocessen på grund av potentiella konflikter mellan angränsande stater, särskilt när en vindkraftspark sträcker sig över flera staters jurisdiktion eller har gränsöverskridande effekter. Det kan även bli så att en MKB enligt Esbokonventionen inte längre räcker till att tillgodose de olika internationella intressen som finns eller de konflikter som kan komma att uppstå mellan angränsande stater. Här kan man se på Nord Stream gasledningen som vällat sådan uppmärksamhet i media och där flera länder berörs av bygget. Även om gasledningen inte är detsamma som etablering

²⁴⁸ Nord Stream AG, Projektunderlag, Gasledning genom Östersjön, s 1.

²⁴⁹ Nord Stream AG, Projektunderlag, Gasledning genom Östersjön, s 32.

av vindkraft till havs påverkar de samma intressen. En stor skillnad är dock att gasledningen bara finns på botten medan vindkraftsparken även berör intressen ovanför vattenytan.

De få fall av vindkraftsetablering som hittills aktualiserats inom de svenska havsområdena kan kanske hanteras inom nuvarande regelverk. Men det som i dagsläget inte utgör ett problem kan i framtiden få oväntade konsekvenser. Regleringen för SEZ visar på vissa brister. Den största bristen som denna uppsats visat på är en synlig identifiering av internationella motstående intressen, såsom den internationella sjöfarten och dess hänsyn i lokaliseringen. I dag finns inga vindkraftsparker i drift utanför svensk territorialgräns, och den befintliga regleringen kan kännas tillräcklig. Men med en snabb utveckling inom teknologin så måste den rättsliga regleringen följa dessa framsteg.

Frågan om huruvida den nationella regleringen tar tillräcklig hänsyn till internationella intressen har även anknytning till analysen av nästa frågeställning, dvs. om det finns ett behov för planering av havsområdena? Avsaknad av ett planeringssystem som omfattar SEZ torde nämligen visa på bristen av hänsynstagande till andra staters verksamheter och/eller intressen i zonen.

8.3 Utgör den planerade utbyggnaden av vindkraft till havs en anledning till planering av havsområdena?

Vid en etablering av vindkraft både inom Sveriges territorialhav och inom SEZ kommer internationella intressen att beröras. Det gäller främst i SEZ, då vi befinner oss på internationellt vatten, där kuststaten inte längre utövar full suveränitet utan bara åtnjuter vissa begränsade rättigheter vilka stadgas i UNCLOS. Den internationella rätten måste beaktas i dessa zoner och man måste identifiera potentiella motstridiga intressen. Denna uppsats har redovisat några av de motstående intressen som finns vid etablering av vindkraft till havs. De flesta potentiella motstående intressen torde visa sig redan på planeringsstadiet vilket gör att en intressekonflikt kan undvikas genom planering. Som det är idag saknas dock ett planeringssystem på nationell nivå inom SEZ. Ett nationellt planeringssystem behöver utvecklas men även samverka på regional nivå. Det finns som ovan beskrivits en grönbok om en europeisk strategi, frågan är bara vad den ska uppfylla? Ett förslag är att en etablering av havsbaserad vindkraft är möjlig, men som även tar hänsyn till olika motstående intressen. Frågan är då vilka principer och mekanismer som bör ligga till grund för planering av havsområdena? Förutsättningarna för förvaltning, planering och lagtillämpning, skiljer sig mellan de olika maritima zonerna eftersom kuststaten utövar olika jurisdiktion i de olika zonerna.

Först och främst är det viktigt att klargöra för de olika förutsättningar som gäller för de olika juridiskt avgränsade maritima zonerna. Innanför territorialgränsen (inom 12 NM från baslinjen) i territorialvattnet har kuststaten full jurisdiktion vilket menas med att det i princip kan likställas med land. Här finns klara regler att de respektive kommunerna som har ansvaret för den fysiska planeringen i sitt kustområde. I dessa vatten måste man vid planeringen beakta den ovan beskrivna rätten för utländska fartyg till oskadlig genomfart och transitpassage. Kommer vi ut i SEZ blir rättsläget mer oklart och det saknas både planläggning för vindkraft och ansvarig planläggningsmyndighet. I denna zon är det mer oklart för vilka slags verksamma planeringssystem som är möjliga att införa med tanke på kuststatens avsaknad av jurisdiktion. I SEZ vilar kuststatens rättigheter på bestämmelserna i UNCLOS. För att kunna införa någon form av planeringssystem i SEZ torde det krävas att rättsliga regler skapas för att ge relevant jurisdiktion för detta havsområde. Som det ser ut i dag finns här ett jurisdiktionsproblem, det verkar råda oenighet om vad för slags regler som är möjligt att införa. Man kan se en tendens av denna osäkerhet bl.a. i vindkraftspropositionen där Regeringen, i motsats till Boverket, ställer sig tvekan till att kommuner och länsstyrelser bör ges ansvar för planeringsinsatser utanför den svenska territorialgränsen²⁵⁰. Ett jurisdiktionsproblem torde lättast lösas med internationella överenskommelser.

I avvaktan på att ansvaret för planering till havs klarats ut, anser Energimyndigheten att utpekande av riksintressen för vindkraft enligt 3 kap 8 § MB fungerar som det viktigaste planeringsunderlaget. Det har ännu inte utsetts några riksintressen i SEZ och kommer man ut på internationellt vatten kan man enligt min mening inte planera för sig själv, utan det krävs någon form av samverkan mellan angränsande länder. Som man kan se i exemplet med Kriegers flak, gav Regeringen 2006 tillstånd för uppförande av vindkraftsparken Kriegers Flak, trots att det saknas ett nationellt och regionalt planeringssystem för SEZ. Man kan ju ställa sig frågan hur detta stämmer överens med en god hushållning över tiden enligt miljöbalkens hushållningsregler?

Utvecklingen av vindkraft till havs och dess etablering i kuststaters EEZ visar på staters ökade intresse för användning av områden utanför dess jurisdiktion. Uppsatsen har visat på att det finns ett behov av planering av havsområdena, främst i SEZ. Eftersom planering för verksamheter i SEZ (gäller inte bara för vindkraft utan även andra verksamheter såsom sjöfart, fiske, mm.) kan komma att beröra angränsande länders EEZ, framstår en samordnad mellanstatlig havsplanering som en god lösning som kan hantera sådana intressekonflikter.

Sammanfattningsvis, behövs det klara och tydliga regler för vilken jurisdiktion en kuststat åtnjuter utanför sitt territorialhav som möjliggör att bl. a ett planeringssystem kan skapas för dessa områden. Det finns även ett

²⁵⁰ Se prop. 2005/06:143, s 24.

behov för ett bättre samarbete mellan angränsande länder. Här har grönboken om en europeisk maritim strategi en stor roll att spela. I grönboken pekar Kommissionen på att medlemsländerna bör använda sig av regionala organisationer såsom HELCOM och OSPAR i arbetet med att utveckla ett samordnat mellanstatligt planeringssystem. Även om dessa organisationer i sig inte kan utveckla några bindande regler, kan de komma med rekommendationer och utgöra en viktig roll i arbetet för bindande överenskommelser mellan medlemsstaterna. De torde även ha den information om respektive havsområde och dess miljötilstånd som kan behövas för den fysiska planeringens genomförande.

Att utarbeta ett planeringssystem för de svenska havsområdena utgör en svår och omfattande uppgift som ligger lång bortom denna uppsats omfattning. Det återstår många frågor och problemställningar att behandla inom ramen för planering av havsområdena. Havsmiljöutredningens rapport som beräknas vara klar i april 2008, kommer sannolikt att behandla ytterligare några av dessa.

8.4 Harmonisering – En lösning

Den nationella tillståndsregleringen för vindkraft till havs ser olika ut bland de europeiska länderna, vilket man tydligt kan se vid en jämförelse av den svenska och den danska tillståndsregleringen. Man skiljer främst på två principer inom EU vid sökandet av den bäst lämpade vindkraftsprojektören och den bästa platsen för vindkraft: FCFS – principen och anbudsprincipen (tender). I Sverige tillämpas FCFS – principen, medan man i Danmark tillämpar anbudsprincipen. Ett problem med den svenska regleringen med hänsyn till en väntad storskalig utbyggnad av vindkraft till havs, är den ”kapplöpningssproblematik” som kan komma att uppstå mellan sökande vindkraftsprojektörer. Eftersom det inte finns några rekommendationer om hur man skall göra om flera projektörer ansöker om tillstånd för samma område, kan det komma att uppstå problem i framtiden vid en storskalig utbyggnad av vindkraft till havs.

I en publikation från COD (Concerted action for offshore wind energy deployment) ²⁵¹ understryks att medlemsländerna i EU är förpliktigade att under direktiv 2001/77/EC, art 6:

(...)”evaluate the existing legislative and regulatory framework (...) with a view to reducing the regulatory and non-regulatory barriers to the increase in electricity production from renewable energy sources, streamlining and expediting procedures (...) and ensuring that rules are objective, transparent and non-discriminatory (...).” ²⁵²

²⁵¹ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues.

²⁵² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjandet av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

Denna artikel visar på att medlemsländerna är skyldiga att utvärdera existerande lagstiftning i syfte att reducera rättsliga och icke-rättsliga hinder för vindkraftsutvecklingen. Den exakta tolkningen av ”streamlining” i direktivet har inte utretts, men ett one stop shop-system utgör en av de metoder som anses önskvärt.²⁵³

Genom observationer av COD ländernas olika regleringar drar man slutsatsen att olika regleringar i de olika länderna framkallar utmaningar för vindkraftsutvecklingen till havs.²⁵⁴

Det faktum att den rättsliga regleringen fortfarande är under konstruktion och oklar i många länder kan ses som en stor begränsande faktor till utvecklingen av vindkraft till havs. Men den kan även ses som en lättnad i arbetet för en harmoniserad reglering inom EU. Det första som blir aktuellt att undersöka är om det finns ett behov av harmonisering. Det som tyder på att det finns behov för en harmonisering av regelverken är när en marin aktivitet, såsom etablering av vindkraft, har gränsöverskridande effekter. Den torde då bäst regleras genom internationella regler, i vart fall regionala. En annan anledning är den ur vindkraftsprojektörens synpunkt, nämligen att kunna bygga så kostnadseffektivt som möjligt. I vissa fall innebär detta att man behöver samverka länder emellan. Enligt projektledaren för Kriegers Flak löser man problemet med olika regleringar på bästa sätt genom att optimera utifrån det befintliga regelverket. Men i framtiden får det anses önskvärt att det finns en mer samordnad reglering inom EU. Detta torde underlätta utvecklingen av vindkraft till havs och därmed en ökad användning av förnybar energi.

Som svar på de problem som finns vid etablering av stora vindkraftsparker till havs som redovisats i denna uppsats, kan en samordnad reglering inom EU utgöra *en* lösning. Fastän harmonisering inte alltid anses utgöra en nödvändig faktor för utvecklingen vindkraft²⁵⁵, får det ändå enligt min mening anses som en strävan. Nästa steg består i att utreda hur denna harmonisering skall gå till och i vilken omfattning? Frågan är hur enkelt det är att harmonisera. Utvecklingen av vindkraft till havs går snabbt, men ännu är regleringen bara i sin början i många europeiska länder. Det torde vara lättare att harmonisera inom ett rättsområde som inte riktigt hunnit etablera sig. En viktig fråga är vilka olika begränsningar som finns; är det bara olika lagstiftningar eller rör det sig även om rent tekniska begränsningar? Detta gäller särskilt med tanke på elnätsanslutningen.

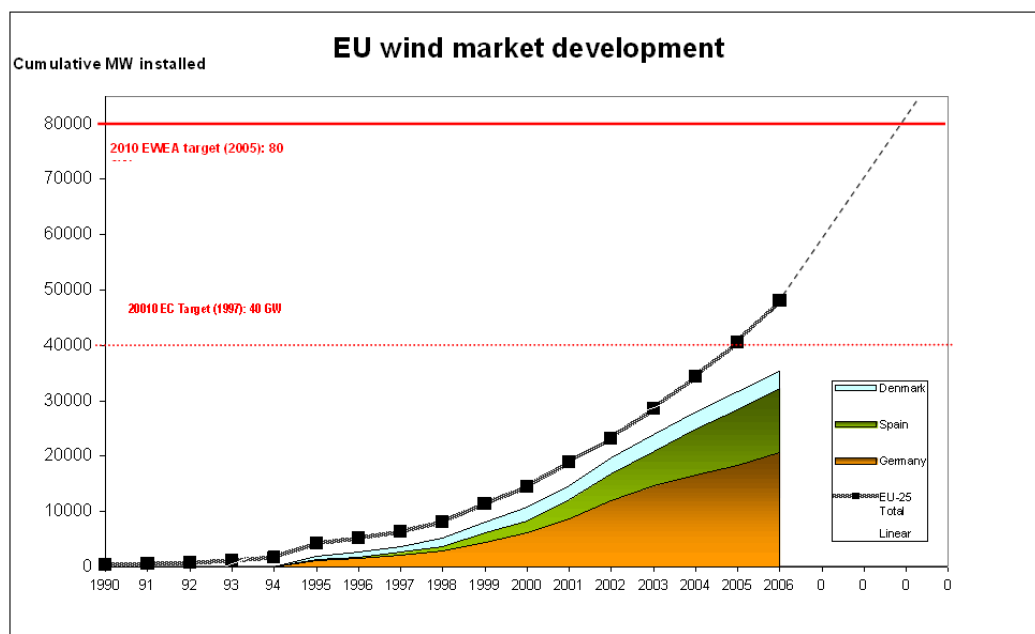
Denna uppsats har bara rört lite i kanten av de problem och frågeställningar som kan komma att bli aktuella inom de närmaste årtiondena. En konsekvens av att inte utveckla reglerna för vindkraft till havs kan bli att det nationella planeringsmålet inte uppfylls.

²⁵³ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 18.

²⁵⁴ COD, Work Package 3: Legal and administrative issues, s 9.

²⁵⁵ Se Egmond aan Zee, Policy workshop Development of Offshore Wind Energy in Europe, där man konstaterar att harmonisering av de nationella tillståndprocesserna inte anses nödvändig för utvecklingen av vindkraft i EU.

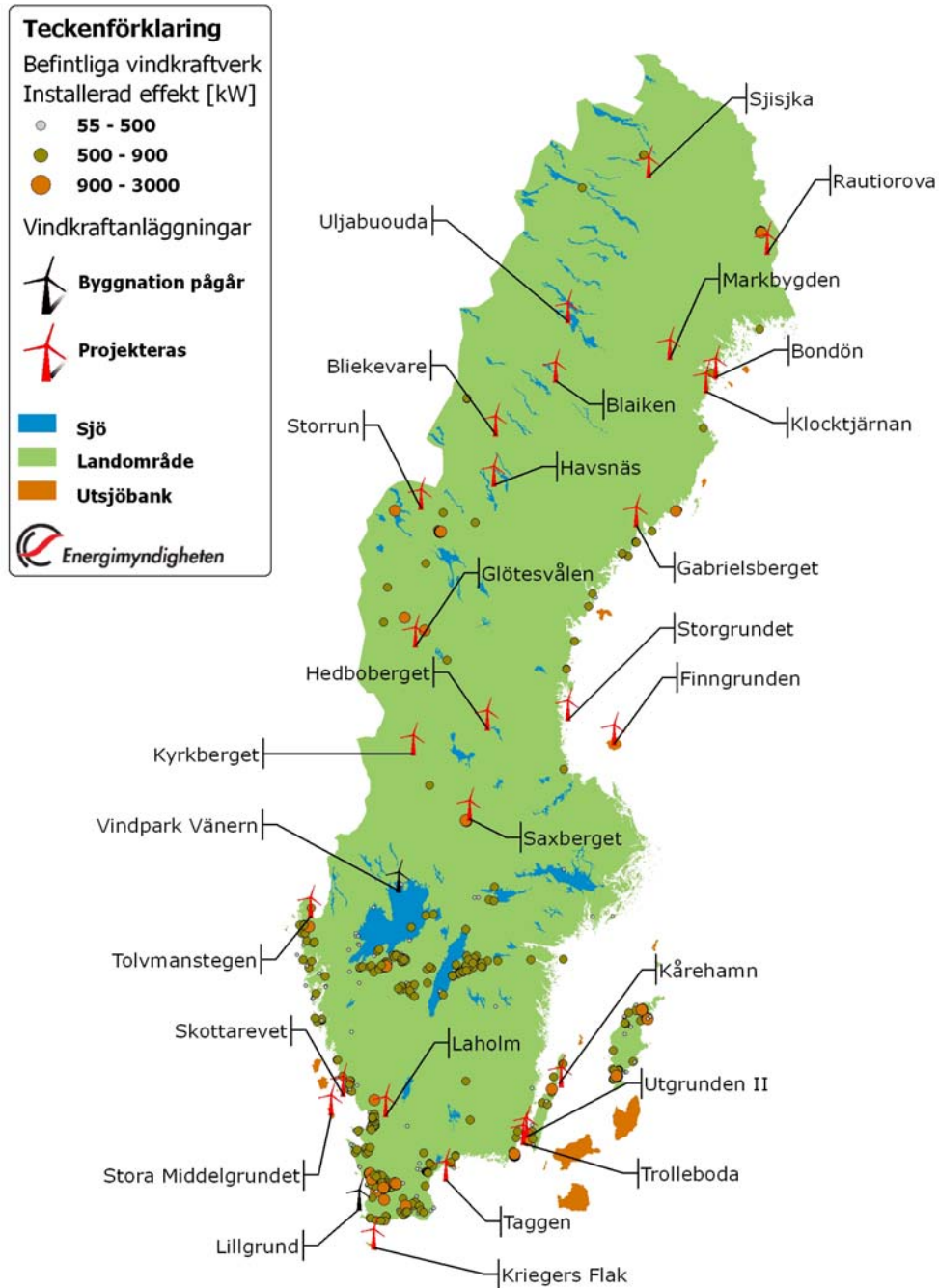
Bilaga A



Källa: EWEA²⁵⁶

²⁵⁶ Diagram hämtat från www.ewea.org, den 4 december 2007.

Bilaga B



Illustratör: Fredrik Dahlström, Energimyndigheten

Bilaga C

Kartan visar svenskt territorialhav (skuggat i blått) och gräns för Sveriges ekonomiska zon (streckad linje). (Kartan framtagen av Sjöfartsverket)²⁵⁷



²⁵⁷ Karta hämtad från Havsmiljöutredningen, PM inför hearing 2007-11-12, Organisation för marin fysisk planering i de svenska havsområdena, s 3.

Bilaga D

CONVENTION ON ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN A TRANSBOUNDARY CONTEXT done at Espoo (Finland), on 25 February 1991

APPENDIX III

GENERAL CRITERIA TO ASSIST IN THE DETERMINATION OF THE ENVIRONMENTAL SIGNIFICANCE OF ACTIVITIES NOT LISTED IN APPENDIX I

1. In considering proposed activities to which Article 2, paragraph 5, applies, the concerned Parties may consider whether the activity is likely to have a significant adverse transboundary impact in particular by virtue of one or more of the following criteria:

(a) Size: proposed activities which are large for the type of the activity;

(b) Location: proposed activities which are located in or close to an area of special environmental sensitivity or importance (such as wetlands designated under the Ramsar Convention, national parks, nature reserves, sites of special scientific interest, or sites of archaeological, cultural or historical importance); also, proposed activities in locations where the characteristics of proposed development would be likely to have significant effects on the population;

(c) Effects: proposed activities with particularly complex and potentially adverse effects, including those giving rise to serious effects on humans or on valued species or organisms, those which threaten the existing or potential use of an affected area and those causing additional loading which cannot be sustained by the carrying capacity of the environment.

2. The concerned Parties shall consider for this purpose proposed activities which are located close to an international frontier as well as more remote proposed activities which could give rise to significant transboundary effects far removed from the site of development.

Bilaga E

Vindkraftsanläggningar i vattenområde²⁵⁸

	Ellagen	Kontinentalsockel lagen	Lag om ekonomisk zon	Miljöbalken	Plan- och bygglagen	Kulturmiljö lagen
Innanför territorialgränsen	Tillstånd för kabeldragning. MKB enl MB.	Tillstånd för undersökningar. Vid borring och sprängning krävs MKB enl MB		Tillstånd hos Miljöödomstol/ Regeringen. MKB krävs.	Detaljplan eller områdesbestämmelser kan krävas. Bygglov krävs.	Tillstånd kan krävas.
Inom ekonomisk zon utanför territorialgränsen	Gäller ej.	Tillstånd för undersökningar. Vid borring och sprängning krävs MKB enl MB	Tillstånd för vindkraftverk. MKB enl MB	MKB.	Gäller ej.	Gäller ej.

²⁵⁸ Tabell hämtad ur Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, s 119.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Centrum för Vindkraftsinformation, Högskolan på Gotland, Faktablad om Vindkraft, Faktablad 9 december, 2005.

Churchill, R.R., Lowe, A.V., The law of the sea, Third edition, Manchester University Press, UK 1999.

Concerted Action for Offshore Wind Energy Deployment (COD), Work Package 3: Legal and administrative issues, Ireland 2005. Återfinns på: www.offshorewindenergy.org/cod

Danish Energy Authority, Future Offshore Wind Power Sites – 2025, The Committee for Future Offshore Wind Power Sites, April 2007.

Danish Energy Authority, Offshore Wind Power, Danish Experiences and Solutions, October 2005.

EWEA's response to the European Commission's Green Paper (COM(2006)275 Final), EWEA contribution, June 2007.

Egmond aan Zee, Policy Workshop Development of Offshore Wind Energy in Europe, Background document, 30 September and 1 October 2004, Netherlands.

Fink, Carola Stefanie, The International Regulation of Offshore Wind Farms – under the 1982 Law of the Sea Convention (UNCLOS), höst 2005, Universitetet i Oslo, DUO. Återfinns på: <http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=29183>

Nordvind, Vilkår for vindkraftudbygning i de nordiske lande, 10 juli 2007. Återfinns på: www.nordvind.org/documents/100707.pdf

Nord Stream AG, Projektunderlag, gasledning genom Östersjön, november 2006. Återfinns på: www.nord-stream.com/64.html?&L=0

Rubensson, S., Miljöbalken – den nya miljöretten, Norstedts Juridik AB, 3 uppl., Stockholm 2002.

Shaw, S., Cremers, M.J., Palmers, G., Enabling Offshore Wind Developments, 3E, EWEA, Brussels, Belgium 2002. Återfinns på: www.ewea.org

Myndighetspublikationer

Boverket, Förutsättningar för storskalig utbyggnad av vindkraft i havet, Väner och fjällen, VindGIS, Slutrapport, juni 2003.

Boverkets handbok, Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, januari 2003.

Energimyndigheten, Vindbruk, Kriterier för områden av riksintresse 2006/07. Utdrag ur rapport ER 16:2003.

Energimyndigheten, 2007, Vindkraft – Tillståndsprocessen och kunskapsläget, ET 2007:08.

Energimyndigheten, Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020, ER 2007:45.

Länsstyrelsen i Skåne län, Rapportserien Skåne i utveckling, 2003:35 Vindkraft i Skåne – Analys och konsekvenser av olika scenarier, Del 2, Om vindkraft, Miljöenheten.

Länsstyrelserna, Sydhavsvind - Planeringsunderlag för utbyggnad av stora vindkraftsanläggningar till havs i Kalmar, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt därutån inom Sveriges ekonomiska zon, Utgiven av länsstyrelsen i Skåne Län, ingår i rapportserien Skåne i utveckling, 2006:7.

Sjöfartsverket, Yttrande angående ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln för uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft vid Kriegers Flak m.m., s 3.

Artiklar

Gidlund, P., Pointlex, legala affärer, nr 8, december 2007, s 23.

Plant, G., Offshore Wind Energy Development in the context of International and EC Law, Environmental Law and Management, March-April 2003, Vol 15, issue 2, pp 91-105, Lawtext Publishing Limited, UK.

Plant, G., Offshore Wind Energy Development: The Challenges for English Law, Journal of Planning & Environmental Law, August 2003, pp 939-964. Sweet and Maxwell Limited and Contributors, UK.

Plant, G., Offshore Renewable Energy: Smooth permitting, environmental assessment and fair use allocation, Water Law, 2003, Vol 14, pp 73-95.

Scott, N., K., Tilting at Offshore Windmills: Regulating wind farm development within the renewable energy zone, *Journal of Environmental Law* (2006), Vol 18, No 1, pp 89-118. Oxford University Press, 2005.

Offentligt tryck

Dir. 2007:67 Tilläggsdirektiv till Havsmiljöutredningen (M 2006:05)

Prop. 2005/06:143 Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, Del 2

Prop. 1995/96:140 Sveriges ratifikation av förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI.

Skr. 2004/05:173 En nationell strategi för havsmiljön

SOU 1988:32 Läge för vindkraft

Danska lagar

Bekendtgørelse (BEK nr 815 af 28/08/2000) om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet.

Lovbekendtgørelse nr 1115 af 8 november 2006 af lov om elforsyning.

Rättsakter från EU

Direktiv 2001/77/EG om främjandet av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

Direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om vissa planers och programs miljöpåverkan.

Direktiv 1985/337/EEG av den 27 juni 1985 (ändrat genom direktiv 97/11/EC) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

Kommissionens grönbok Unionens framtida havspolitik: *En europeisk vision för oceanerna och haven*, KOM(2006)275 slutlig.

Internationella rättsakter

Esbokkonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang av den 25 februari 1991.

Förenta Nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982.

Resolution A. 572(14) on the General Provisions on Ships Routing adopted on 19 October 1989.

Resolution A.671(16) on Safety Zones and Safety of Navigation Around Offshore Installations and Structures adopted on 20 November 1985 (as amended by MSC.71(69)).

Internet källor

www.ens.dk/sw48086.asp, hämtat den 11 december 2007.

www.ens.dk/sw13068.asp, hämtat den 20 november 2007.

[www.ewea.org/index.php?id=60&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=460&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=de7813b530](http://www.ewea.org/index.php?id=60&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=460&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=de7813b530), hämtat den 31 augusti 2007.

www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/offshore-wind-implementing-a.pdf, s 15, hämtat 1 den oktober 2007.

www.naturvardsverket.se/sv/EU-och-Internationella-konventioner/Esbokkonventionen, hämtat den 6 december 2007.

www.offshorewindenergy.org, hämtat den 4 september 2007.

www.sgu.se/sgu/sv/om_sgu/remisser/2002/01-335-2002.htm, hämtat den 23 oktober 2007.

www.un.org/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf, hämtat den 11 november 2007.

www.vattenfall.se/www/vf.se/518304omxva/526164energ/527964vind/index.jsp, hämtat den 10 november 2007.

Muntliga källor

Barbro Söderberg, Fiskeriverket, e-mail den 11 oktober 2007.

Carl-Ivar Stahl, Energimyndigheten, e-mail den 26 oktober och den 12 november 2007.

Göran Loman, projektledare för Kriegers flak, Vattenfall, intervju den 10 oktober 2007.

Övrigt

Regeringskansliet 2007-06-29.

Rekommenderad litteratur

Dixon, M., International Law, 6th edition, Oxford University Press, New York 2007.

Greenpeace International, Offshore wind – Implementing a new powerhouse for Europe, Grid connection, environmental impact assessment & political framework, March 2005.

Wizelius, T., Vindkraft i teori och praktik, Studentlitteratur, Lund 2002.

Rättsfallsförteckning

Domar och beslut

Miljödomstolens dom, M 416-01

Kammarrättens dom, RK 7474-06

Regeringsbeslut 2006-06-29, M2004/4159/F/M

Regeringsbeslut 2001-03-22, M1998/2620/Na