



Näringsdepartementet

Ny beslutsordning för tillstånd att utforska kontinentalsockeln

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås att kontinentalsockelförordningen (1966:315) ändras så att frågor om tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln att utforska kontinentalsockeln som huvudregel prövas av Sveriges geologiska undersökning, i stället för som i dag av regeringen. Vidare föreslås att kravet i kontinentalsockelförordningen att ansökningshandlingar ska ges in i minst sex exemplar slopas. Ändringarna i kontinentalsockelförordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1. Förslag till förordning om ändring i kontinentalsockelförordningen (1966:315).....	2
2. Bakgrund.....	5
2.1 Utforskning av kontinentalsockeln	5
2.2 Nuvarande beslutsordning	5
3. Förslag	6
3.1 En ny beslutsordning införs	6
3.2 Ansökningshandlingar och vissa andra ändringar	9
3.3 Ikraftträdande	9
4. Konsekvenser	10

1. Förslag till förordning om ändring i kontinentalsockelförordningen (1966:315)

Regeringen föreskriver i fråga om kontinentalsockelförordningen (1966:315)

dels att 2, 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

2 §¹ Tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln utövas av Sveriges geologiska undersökning. Myndigheten ska vid tillsynen samverka med andra myndigheter, vilkas verksamhet berörs av tillståndet.

Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Polismyndigheten ska på begäran av Sveriges geologiska undersökning biträda vid utövningen av tillsynen.

Denna paragraf gäller inte vid tillsyn enligt 15 c § lagen om kontinentalsockeln.

4 §² Regeringen prövar frågor om tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln, om inte annat följer av 5 §. Regeringen prövar även frågor om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid samt utläggning av undervattenskablar och rörledningar enligt 2 b § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Ansökan ska ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och ska innehålla

1. uppgift om sökandens hemvist och postadress samt, när sökanden är ett utländskt företag, om den filial som sökanden har eller avser att inrätta i Sverige för den planerade verksamheten,

2. uppgift om den planerade verksamhetens art och omfattning samt om det område och den tid ansökan avser,

3. arbetsprogram för verksamheten,

4. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs,

5. uppgift om de åtgärder sökanden anser nödvändiga för att förebygga vattenförorening och intrång på sjöfart, fiske och andra allmänna och enskilda intressen,

6. uppgift om sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar för verksamheten,

7. karta, upprättad enligt Sveriges geologiska undersöknings anvisningar, tillsammans med en beskrivning över det område som avses med ansökan,

¹ Senaste lydelse 2014:1245.

² Senaste lydelse 2017:967. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

8. intyg som sökanden vill åberopa för att styrka uppgifter som avses i 3–6, och

9. den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 3 a § fjärde stycket 3 eller 4 lagen om kontinentalsockeln.

5 §³ Sveriges geologiska undersökning prövar frågor om tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på ett område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde i havet, om inte regeringen enligt femte stycket ska göra detta. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Sveriges geologiska undersökning ska i ett tillståndsärende inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, kommunen och andra berörda myndigheter.

Ett beslut om tillstånd ska gälla för viss tid, högst tio år, och avse ett visst område. I beslutet ska det anges i vilken omfattning sand, grus eller sten får tas samt de villkor som behövs för att i skälig omfattning tillgodose andra intressen såsom sjöfarten, fisket och naturvården eller som annars aktualiseras av bestämmelserna i havsrättskonventionen. Beslutet ska också innehålla en upplysning om den prövning av verksamheten som kan krävas enligt någon annan författning.

Sveriges geologiska undersökning ska ta ut en avgift för tillstånd enligt 4 b § andra stycket lagen om kontinentalsockeln. En avgift behöver dock inte tas ut om företaget är av ringa omfattning eller om det finns något annat särskilt skäl mot att ta ut avgiften. Avgifterna bestäms av Sveriges geologiska undersökning.

Om en täkt som avses med ansökan är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det, ska Sveriges geologiska undersökning med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

5 a § Sveriges geologiska undersökning prövar frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln, om inte annat följer av fjärde stycket.

Ansökan ska ges in till Sveriges geologiska undersökning och ska innehålla

³ Senaste lydelse 2017:967.

1. uppgift om sökandens hemvist och postadress samt, när sökanden är ett utländskt företag, om den filial som sökanden har eller avser att inrätta i Sverige för den planerade verksamheten,
2. uppgift om den planerade verksamhetens art och omfattning samt om det område och den tid ansökan avser,
3. arbetsprogram för verksamheten,
4. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs,
5. uppgift om de åtgärder sökanden anser nödvändiga för att förebygga vattenförorening och intrång på sjöfart, fiske och andra allmänna och enskilda intressen,
6. uppgift om sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar för verksamheten,
7. karta, upprättad enligt Sveriges geologiska undersöknings anvisningar, tillsammans med en beskrivning över det område som avses med ansökan,
8. intyg som sökanden vill åberopa för att styrka uppgifter som avses i 3–6, och
9. den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 3 a § fjärde stycket 3 eller 4 lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Sveriges geologiska undersökning ska i ett tillståndsärende inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Försvarsmakten och andra berörda myndigheter.

Om en verksamhet som avses med ansökan berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller om Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen eller Försvarsmakten begär det, ska Sveriges geologiska undersökning med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Sveriges geologiska undersökning ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden om tillstånd att utforska kontinentalsockeln enligt 5 a § som har inletts hos regeringen. Regeringen ska överlämna handlingarna till Sveriges geologiska undersökning.

2. Bakgrund

2.1 Utforskning av kontinentalsockeln

Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer staten enligt 2 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, förkortad KSL. Begreppet utforskning av kontinentalsockeln har ansetts innefatta t.ex. videofilmning av havsbotten, geofysisk mätning från fartyg eller genom flygprospektering, mätning med hydroakustisk utrustning samt undersökning med hjälp av bottenprovtagning, borrhning eller sprängning. Åtgärder som enbart avser undersökning av havsytan eller vattenmassan, eller mätning av vattendjup eller strömning, har dock inte ansetts utgöra utforskning av kontinentalsockeln. (Se prop. 1966:114 s. 50–52, Delin, Minerallagen med kontinentalsockellagen [Norstedts 1996] s. 267 f. samt Blomberg och Nordström, Lag (1966:314) om kontinentalsockeln 3 § [Karnov 2021].) Utforskning av kontinentalsockeln är ofta nödvändig inför t.ex. etablering av vindkraft till havs samt utläggande av undervattenskabel och rörledning på havsbotten.

2.2 Nuvarande beslutsordning

Enligt 3 § första stycket KSL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela tillstånd för annan än staten att genom geofysiska mätningar, borrhning eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna. Enligt 4 § första stycket kontinentalsockelförordningen (1966:315), förkortad KSF, prövar regeringen frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från denna, om inte annat följer av 5 §. Den sistnämnda paragrafen gäller frågor om tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på ett område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde i havet. Det är således regeringen som prövar frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln. Regeringen ger ofta Sveriges geologiska undersökning (SGU) i uppdrag att bereda dessa tillståndsärenden och lämna ett förslag till beslut till regeringen. Det finns inte något särskilt författningsstöd för denna ordning men den är etablerad praxis och har i fråga om ärenden enligt 15 a § KSL förutsatts i förarbetena (se prop. 1995/96:140 s. 184 samt Blomberg och Nordström [2021]). Regeringens beslut kan inte överklagas, men kan bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Av 8 § KSL och 2 § KSF följer att tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd att utforska kontinentalsockeln utövas av SGU.

3. Förslag

3.1 En ny beslutsordning införs

Förslag: Sveriges geologiska undersökning prövar frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln. I vissa fall ska Sveriges geologiska undersökning med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Sveriges geologiska undersökning ska i ett tillståndsärende inhämta yttrande från vissa myndigheter. Sveriges geologiska undersöknings beslut får överklagas till regeringen.

Skälen för förslaget: I förarbetena till regeringsformen förutsätts att regeringens arbete begränsas till sådana angelägenheter som typiskt sett kräver regeringens ställningstagande, och anförs att en strävan har varit att decentralisera beslutanderätten i olika ärendegrupper, främst sådana av mer löpande art, från regeringen till underlydande myndigheter (prop. 1973:90 s. 184). Alltsedan KSL och KSF trädde i kraft 1966 har en förvaltningsmyndighet, i dagsläget SGU, prövat frågor om tillstånd till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde i havet, medan prövning i övrigt enligt 3 § KSL har förbehållits regeringen. Nämnade täktärenden prövades tidigare av länsstyrelserna, men i övrigt anger förarbetena inte några närmare skäl till uppdelningen av beslutsbefogenhet (se prop. 1966:114 s. 61). Bedömningen av vilka angelägenheter som typiskt sett kräver regeringens ställningstagande torde kunna förändras över tid. Näringsdepartementet har sedan 2019 sett ett ökat inflöde av ärenden enligt KSL till regeringen. Detta gäller särskilt ansökningar om tillstånd att utforska kontinentalsockeln, vilket främst har sin bakgrund i ett ökat intresse för att etablera vindkraft till havs. Denna ärendetyp kan alltså sägas ha blivit av alltmer löpande karaktär. I de tidigare nämnda förarbetena till 15 a § KSL anförs att regeringen som huvudregel kommer att pröva frågor enligt bestämmelsen eftersom ett eller flera andra länder i de flesta fall kommer att vara inblandade i företag av denna art, samt att det också kan tänkas situationer då svenskt territorium inte berörs, nämligen då en kabel eller ledning ska dras mellan två andra länder över den svenska kontinentalsockeln (prop. 1995/96:140 s. 184). Huvuddelen av regeringens ärenden om tillstånd att utforska kontinentalsockeln bedöms dock sakna den internationella prägel som i fråga om ärenden enligt 15 a § KSL har setts som skäl att förbehålla regeringen prövningen. Vidare ger en översiktlig genomgång av de beslut om tillstånd att utforska kontinentalsockeln som regeringen har fattat under senare år vid handen att prövningen av ärendena har varit en rent rättslig prövning av de tekniska

omständigheterna i det enskilda fallet gentemot rekvisiten i tillämplig lagstiftning samt regeringens praxis på området. Som har nämnts i det föregående ger regeringen ofta SGU i uppdrag att bereda dessa tillståndsärenden och lämna ett förslag till beslut. Bedömningen är att regeringen i huvudsak följer SGU:s förslag till beslut.

Mot denna bakgrund bedöms frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln inte vara sådana angelägenheter som typiskt sett kräver regeringens ställningstagande. Regeringen föreslås därför att med stöd av 3 § första stycket KSL överlämna till en förvaltningsmyndighet att pröva dessa frågor. Enligt 4 § förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning handlägger SGU ärenden enligt bl.a. lagstiftningen om kontinentalsockeln. Då SGU i dag ofta får i uppdrag av regeringen att bereda ansökningar om tillstånd att utforska kontinentalsockeln framstår det som naturligt att prövningen anförtros SGU. Det är även i linje med den beslutsordning som gäller för frågor om tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt inom allmänt vattenområde i havet. En ny paragraf som reglerar SGU:s prövning av frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln, 5 a §, bör införas i KSF.

Det kan samtidigt inte uteslutas att en enskild ansökan om tillstånd att utforska kontinentalsockeln är av sådan karaktär att ärendet inte kan anses löpande och därför bör prövas av regeringen. Det kan t.ex. vara om en annan stat berörs av ansökan, på det sätt som anförts i förarbetena till 15 a § KSL. Det kan också vara att ansökan har säkerhetspolitiska implikationer eller är av folkrättsligt principiell art. En bestämmelse om att SGU i vissa fall ska överlämna ett ärende till regeringen för prövning bör därför tas in i den nya 5 a § KSF. Bestämmelsen föreslås utformas med ledning av regleringen i 5 § femte stycket KSF om täktverksamhet och innebära att om en verksamhet som avses med ansökningen berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar ska SGU med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Likaså ska ett ärende överlämnas till regeringen om någon av de myndigheter som närmast berörs av frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln begär det. Det föreslås att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Försvarsmakten ges möjlighet att begära att ett ärende överlämnas till regeringen.

Det är prövningsmyndighetens ansvar att tillse att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, t.ex. genom att begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (se 23 och 26 §§ förvaltningslagen [2017:900]). För att säkerställa att beredningen av tillstånd att utforska kontinentalsockeln sker med hörande av de myndigheter som är närmast berörda av aktuella frågeställningar föreslås dock att SGU i ett tillståndsärende alltid ska inhämta yttrande från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Försvarmakten och andra berörda myndigheter. Det är även en förutsättning för att nämnda myndigheter ska kunna begära att ett ärende överlämnas till regeringen för prövning. En bestämmelse om detta bör tas in i den nya 5 a § KSF, vilket motsvaras av vad som gäller för beredningen av ärenden om täktverksamhet enligt 5 § andra stycket KSF.

Av 15 § KSL följer att SGU:s beslut i frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln i förekommande fall kommer att överklagas till regeringen. Givet den praxisbildning som finns hos regeringen i frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln, och med hänsyn till den skyldighet för SGU att överlämna vissa ärenden till regeringen som föreslås, framstår det som rimligt att regeringen prövar överklaganden av SGU:s beslut i aktuella ärenden. En sådan instansordning får anses vara förenlig med principen att regeringen inte bör vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis (prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250). Regeringens beslut i överklagade och överlämnade ärenden kan bli föremål för rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Enligt 2 b § KSL gäller det som sägs i bl.a. 3 § KSL om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar även för geologisk lagring av koldioxid. Det gäller även för undersökning inför utläggning och utläggning av undervattenskablar och rörledningar som dras fram för utforskning av kontinentalsockeln eller utvinning av dess naturtillgångar, dras fram inom eller fortsätter in på svenskt territorium, eller dras fram eller används i samband med en verksamhet på en anläggning, konstruktion eller konstgjord ö på kontinentalsockeln (se även prop. 2011/12:125 s. 112 f.). Det är dock endast prövningen av frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln som bedöms vara ärenden av löpande karaktär och föreslås överföras från regeringen till SGU. Regeringen ska alltså fortsatt vara enda prövningsmyndighet för frågor om tillstånd till geologisk lagring

av koldioxid samt utläggning av undervattenskablar och rörledningar enligt 2 b § KSL. En bestämmelse som tydliggör detta bör tas in i 4 § första stycket KSF.

Regeringens befogenhet att pröva frågor om tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln, vid sidan av sand-, grus- eller stentäkt inom allmänt vattenområde i havet, påverkas inte av förslagen i denna promemoria (jfr Blomberg och Nordström [2021]). Inte heller påverkas att regeringen enligt 15 a § KSL och 4 a § KSF prövar frågor om tillstånd till utläggning av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen.

3.2 Ansökningshandlingar och vissa andra ändringar

Förslag: Kravet i kontinentalsockelförordningen (1966:315) att ansökningshandlingar ska ges in i minst sex exemplar slopas. Redaktionella ändringar görs i 2, 4 och 5 §§ i förordningen.

Skälen för förslaget: Av 4 § tredje stycket och 5 § andra stycket KSF följer att ansökningshandlingar i ärenden om att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från denna ska ges in i minst sex exemplar. Näringsdepartementet medger för sin del regelmässigt undantag från kravet då ansökningar i dag närmast uteslutande inkommer via e-post. Mot bakgrund av ökad digitalisering hos såväl enskilda som myndigheter framstår regleringen i dagsläget som obsolet och det föreslås därför att kravet tas bort ur 4 och 5 §§ KSF, och att ingen motsvarighet införs i den föreslagna 5 a § KSF.

Det bedöms inte finnas skäl att med anledning av förslagen i avsnitt 3.1 ändra hur en ansökan om tillstånd att utforska kontinentalsockeln ska utformas eller vad den ska innehålla. I denna del bör den föreslagna 5 a § KSF alltså spegla den befintliga regleringen i 4 § andra stycket KSF.

KSL:s SFS-nummer är felaktigt återgivet i 2 § första stycket KSF. Det bör ändras i samband med övriga föreslagna ändringar i KSF. Vidare bör en viss språklig modernisering göras av 4 och 5 §§ KSF.

3.3 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i kontinentalsockelförordningen (1966:315) träder i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för förslaget: När den föreslagna nya beslutsordningen för frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln genomförs bör SGU ta över alla de ärenden som har inletts hos regeringen innan ändringen trädde i kraft men som ännu inte har avgjorts. Regeringen bör överlämna handlingarna i dessa ärenden till SGU. Med hänsyn till myndigheternas planering bedöms det lämpligt att den ändrade beslutsordningen införs i anslutning till kommande halvårsskifte. De föreslagna ändringarna i KSF bör alltså träda i kraft den 1 juli 2022.

4. Konsekvenser

Mot bakgrund av att regeringen i dagsläget regelmässigt ger SGU i uppdrag att bereda ansökningar om tillstånd att utforska kontinentalsockeln, inklusive att inhämta yttranden genom remiss och att utarbeta ett förslag till beslut, bedöms förslaget till ändrad beslutsordning innebära en begränsad ökning av SGU:s arbetsbelastning, som kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar. Förslaget bedöms samtidigt frigöra resurser inom Regeringskansliet (främst Näringsdepartementet) då endast överklagade och överlämnade ärenden skulle inkomma. Den nya beslutsordningen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för allmänna eller enskilda intressen vid prövningen av berörda ärenden. Som har nämnts ovan synes regeringen i huvudsak följa SGU:s förslag till beslut i ärenden som har beretts av SGU. En ändrad beslutsordning väntas alltså inte medföra någon större förändring av praxis på området, särskilt inte då regeringen i förekommande fall kommer att pröva överklaganden av SGU:s beslut. För ärenden som inte överklagas eller överlämnas till regeringen bör dock finnas förutsättningar för kortare handläggningstider, då en ansökning torde kunna prövas snabbare och mer effektivt av SGU än av regeringen. Förslagen i promemorian bedöms inte heller medföra negativa konsekvenser för Försvarmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen eller Naturvårdsverket. Eventuella konsekvenser för dessa myndigheter kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. En ändrad beslutsordning innebär att SGU blir tillsynsmyndighet över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd som myndigheten meddelat som första instans. Det skiljer sig dock inte från vad som gäller i fråga om tillstånd till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde i havet, och det finns inte skäl att förvänta att den ändrade ordningen skulle medföra några negativa konsekvenser.