

Skäl för översyn av kontinentalsockelregleringen

Inledning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har denna dag hemställt hos regeringen om en översyn av kontinentalsockelregleringen. I denna bilaga redovisar SGU något om regleringen och de närmare skäl för en översyn av den som myndigheten hittills uppmärksammat.

Något om kontinentalsockelregleringen

Kontinentalsockeln är i geologisk bemärkelse den del av havsbotten som tillhör en kontinentalplatta. Kontinentalsockeln ligger i allmänhet på 0–500 m djup och avslutas i en kontinentalbrant.

Kontinentalsockeln definieras inte bara geologiskt, utan också juridiskt, främst genom 1982 års havsrättskonvention. Havsrättskonventionen är en FN-konvention och en global rättsordning för havet om hur världens länder ska dela upp världshavet och dess resurser, dvs. kontinentalsockeln och havsbotten, men också själva vattenpelaren (vattenmassan). Konventionen reglerar bl.a. territorialhavsgränser, beräkning av kuststaters ekonomiska zoner och uppdelning av kontinentalsockeln. Andra frågor som behandlas är sjöfart, fiske och hur havsmiljön ska skyddas. Över 150 stater – däribland Sverige – samt EU har ratificerat konventionen.

Den svenska lagen (1966:314) om kontinentalsockeln trädde i kraft 1966 och grundar sig bl.a. på Havsrättskonventionen. Enligt lagen definieras kontinentalsockeln som havsbotten och dess underlag inom allmänt vattenområde samt inom visst bestämt område utanför sjöterritoriet (eller territorialvattnet), den så kallade ekonomiska zonen.

Sverige har således viss jurisdiktion och vissa suveräna rättigheter även på kontinentalsockeln utanför sjöterritoriet och inom den ekonomiska zonen. Svenska myndigheter kan vidta åtgärder inom dessa två maritima zoner inom ramen för de befogenheter de har enligt svensk lagstiftning och i enlighet med folkrättens regler (se prop. 2016/17:215 s. 519).

Kontinentalsockellagens syfte är i första hand att reglera statens rätt över kontinentalsockeln för statens utforskande och tillgodogörande av naturtillgångar. Även om lagen i vart fall från början inte var någon egentlig skyddslagstiftning, har flera av miljöbalkens bestämmelser, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., gjorts tillämpliga i de flesta ärenden enligt lagen. Även folkrättsligt (havsrättsligt) har kuststatens ansvar för att skydda och bevara den marina miljön förtydligats och skärpts under senare år.

Enligt kontinentalsockellagen är det bara staten som har rätt att utforska kontinentalsockeln och att utvinna dess naturtillgångar (se 2 §). Av lagen framgår dock också att regeringen – eller den myndighet som regeringen bestämmer – får ge tillstånd till annan än staten att utforska kontinentalsockeln och att utvinna tillgångar från den.

Tillstånd behövs generellt för att utforska kontinentalsockeln och för att utvinna naturtillgångar från den. Utforskning kan t.ex. vara geofysisk mätning, mätning av havsbotten från fartyg, borrhning eller sprängning. Sådana undersökningar kan vara nödvändiga bl.a. inför etablering av vindkraft till havs eller inför utläggande av undervattenskabel eller rörledning på havsbotten.

Med kontinentalsockelns naturtillgångar avses mineraliska och andra icke levande naturtillgångar på eller i havsbotten. Det kan t.ex. vara sand, grus och sten som kan användas för brobygg, strandfodring, vindkraftsfundament m.m. Det kan också handla om mineral i havsbotten, ofta sammansatta i så kallade noder. Tillstånd krävs inte för fångst av levande organismer. Observera dock att fiskelagen (1993:787) reglerar bl.a. fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon.

Det som sägs i kontinentalsockellagen om utforskning och utvinning gäller i princip också för undervattenskablar och rörledningar som ska läggas ut på havsbotten, både inom territorialvattnet och i den ekonomiska zonen. Detsamma gäller geologisk lagring av koldioxid i havsbotten.

Ett tillstånd ska förenas med behövliga villkor, t.ex. i form av skyddsåtgärder och försiktighetsmått av olika slag.

Tillsynen över att föreskrifter och villkor för tillstånd enligt kontinentalsockellagen följs utövas av SGU. Tillsynen över efterlevnaden såvitt gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning i ekonomisk zon utövas av Kustbevakningen (se 2 och 2 a §§ kontinentalsockelförordningen).

Närmare om skälen för en översyn av kontinentalsockelregleringen

Tillståndsmyndighet (beslutsmyndighet)

Huvudregeln i kontinentalsockellagen är att tillstånd ges av regeringen, oavsett om det är tillstånd till utforskning av kontinentalsockeln, till utvinning av naturtillgångar från sockeln eller till utläggande av undervattenskabel eller rörledning på den (se 3 och 15 a §§).

SGU prövar dock frågor om tillstånd till sand-, grus- eller stentäkt på ett område som i sin helhet är beläget inom allmänt vattenområde i havet (inom territorialvattnet), om inte den ansökta täkten är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att ärendet ska överlämnas till regeringen för prövning (se 5 § kontinentalsockelförordningen).

SGU prövar även frågor om tillstånd till att utforska kontinentalsockeln, om inte den verksamhet som avses med ansökan berör annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller om Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller Försvarsmakten begär att ärendet ska överlämnas till regeringen för prövning (se 5 a § kontinentalsockelförordningen).

Även om det är regeringen som ska fatta beslut om tillstånd för kabelnedläggning, har SGU tidigare fått i uppdrag att bereda ansökningar genom att inhämta underlag, remittera ansökan och

avge ett eget yttrande till regeringen. Annars är SGU remissinstans och yttrar sig i huvudsak om de geologiska förutsättningarna och konsekvenserna av den ansökta verksamheten.

I viss utsträckning är detta i enlighet med de förarbetsuttalanden som gjordes i samband med Sveriges ratifikation av Havsrättskonventionen om att när en kabel eller ledning ska dras mellan två andra länder över den svenska kontinentalsockeln, bör frågan beredas av en myndighet under regeringen och avgöras av regeringen (se prop. 1995/96:140 s. 185).

Praxisen att bereda ansökningar med stöd av regeringsuppdrag kan dock ifrågasättas utifrån att SGU:s ärendehandläggning normalt får anses innefatta myndighetsutövning mot enskild (sökanden samt – i förekommande fall – enskild motpart). Visserligen kan ett tillstånd enligt kontinentalsockellagen uppfattas som i första hand någon form av nyttjanderätt till havsbotten (jfr även Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1993 ref. 87). Enligt SGU innehåller dock regleringen offentligrättsliga inslag i sådan omfattning att ärendet också får anses innefatta myndighetsutövning mot enskild (se prop. 2016/17:180 s. 47 f.). SGU:s handläggning ska således ske självständigt i förhållande till både regeringen och annan myndighet (se 12 kap. 2 § regeringsformen).

Sådan myndighetsutövning mot enskild bör enligt SGU generellt ske med stöd av författning och inte med stöd av regeringsuppdrag. Härtill kommer att det är praktiskt svårt för SGU att planera och resurssätta denna verksamhet, eftersom den är beroende av om och i vilken utsträckning SGU får regeringsuppdrag att handlägga tillståndsansökningar.

Ytterligare ett praktiskt problem är att det ofta är svårt att avgöra hur lång SGU:s handläggningstid kan beräknas bli, innebärande att SGU ofta får begära förlängd tid för redovisning av regeringsuppdraget. I detta sammanhang kan nämnas att SGU torde ha ett förhållandevis omfattande utredningsansvar och vägledningsplikt vid handläggning av tillståndsärendena (jfr 23 § förvaltningslagen [2017:900]), vilket innebär att avsevärd handläggningstid ibland kan åtgå till att få till stånd nödvändiga kompletteringar av ansökan. Handläggningstiden kan också förlängas på grund av omständigheter som SGU inte alls råder över, t.ex. då SGU behöver inhämta tillstånd för att kunna remittera ansökningshandlingarna (se vidare nedan avsnittet *Något om spridningstillstånd*).

Härtill kommer de frågeställningar som kan uppkomma när sökanden ändrar sin ansökan (talan) och hur SGU:s prövningsram då ser ut i förhållande till regeringsuppdraget.

Enligt SGU bör regeringen överväga införandet av författningsstöd för SGU:s handläggning av de ärenden där regeringen är tillståndsmyndighet. Ett sådant författningsstöd kan t.ex. bygga på en konstruktion liknande den som SGU redan har såvitt gäller tillstånd till vissa sand-, grus- eller stentäkter och utforskning (jfr 5 och 5 a §§ kontinentalsockelförordningen). Motsvarande konstruktion finns även på andra näraliggande rättsområden (jfr t.ex. 17 kap. och 21 kap. 7 § miljöbalken, 13 kap. 7 § plan- och bygglagen [2010:900]; jfr även t.ex. 1–7 a §§ förordningen (1978:164) om vissa rörledningar).

Det bör enligt SGU övervägas om

- Det bör införas utökad författningsstöd för SGU:s beredning av tillståndsansökningar om kabelnedläggning.

Partsställning och remissinstanser

SGU konstaterar att kontinentalsockellagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om vare sig partsställning eller remissinstanser i de ärenden som SGU handlägger enligt kontinentalsockelregleringen. Därmed blir förvaltningslagens allmänna bestämmelser härom tillämpliga (se särskilt 25–26 §§ FL; jfr även prop. 2016/17:180 s. 171 ff.).

Enligt SGU kan det i praktiken uppkomma svåra bedömningsfrågor vad gäller vilka som bör inta motpartsställning respektive vilka som bör höras i egenskap av remissinstanser i ärendena. I vissa ärenden kan möjligen viss vägledning sökas i kontinentalsockelförordningens bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla, av vilka framgår att ansökan bl.a. ska innehålla uppgift om de åtgärder sökanden anser nödvändiga för att förebygga vattenförorening och intrång på sjöfart, fiske och andra allmänna och enskilda intressen (se 4 § andra stycket 5 p.).

Detta gäller dock inte ärenden som avser tillstånd enligt 15 a § kontinentalsockellagen, där någon egentlig tillåtlighetsprövning inte får ske (jfr tredje stycket samt Havsrättskonventionens artikel 79.3), utan endast ett slags lokaliseringsprövning. Av 4 a § kontinentalsockelförordningen framgår också att en ansökan om sådant tillstånd endast behöver innehålla uppgift om undervattenskabelns eller rörledningens sträckning på kontinentalsockeln samt uppgift om de åtgärder som sökanden anser behövs för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningen.

Även möjligheten att förena tillstånd med villkor är begränsad i denna typ av ärenden. De villkor som anges i 15 a § kontinentalsockellagen är de villkor som en kuststat enligt Havsrättskonventionens artikel 79 har rätt att ställa upp vid utläggande av rörledningar (och undervattenskablar) på kontinentalsockeln. Detta innebär att andra typer av villkor inte får föreskrivas (se prop. 1995/96:140 s. 185). Genom Havsrättskonventionen (jfr bl.a. artikel 208) har dock Sverige som kuststat också en generell och tydlig förpliktelse att skydda och bevara den marina miljön, med ett särskilt ansvar för kuststaten att förebygga skadlig miljöpåverkan i dess ekonomiska zon och på dess kontinentalsockel, vilket ska beaktas vid prövning av tillståndsansökningar (se t.ex. regeringens beslut den 7 juni 2018, N2016/05812/FÖF, och den 7 maj 2020, N2019/01313/BI).

Frågor rörande partsställning och remissinstanser kan uppkomma i förhållande till exempelvis kommuner (jfr även prop. 1992/93:54 s. 63), men kanske framför allt i förhållande till fiskerierorganisationer (jfr bl.a. fiskelagen [1993:387], även 6 § kontinentalsockelförordningen) och miljöorganisationer. Vad gäller de sistnämnda kan i sammanhanget nämnas att det enligt Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (*Århuskonventionen*) inte finns någon generell rätt – vare sig för enskild eller miljöorganisation – att få delta redan under själva handläggningen av ärendet (jfr främst artikel 6 och Bilaga 1).

Samtidigt kan artikeln – som reglerar allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter – vara tillämplig på verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön (jfr artikel 6 1. b)). Århuskonventionen bygger i grunden också bl.a. på att berörd allmänhet på ett tidigt och lämpligt stadium ska informeras på ett effektivt sätt i beslutsprocesser om miljön. Det bör också nämnas att enskild och miljöorganisation under vissa förutsättningar även kan ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen om rättsprövning av ett eventuellt beslut av regeringen att bevilja det sökta tillståndet (se 1 och 2 §§ lagen [2006:304] om rättsprövning av vissa regeringsbeslut; jfr

även t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref. 10 II samt beslut den 21 december 2018 i mål nr 4840-18).

Frågor rörande partsställning och remissinstanser kan även uppkomma i förhållande till ägare av befintlig undervattenskabel eller rörledning som kan ha rätt till ersättning om kabel eller rörledning skadas (jfr lagen [1996:518] om ersättningsskyldighet vid skada på undervattenskablar och rörledningar m.m.).

Enligt SGU bör övervägas om partsställning och remissinstanser bör regleras tydligare direkt i kontinentalsockellagen, t.ex. i enlighet med vad som skett på näraliggande rättsområden (jfr t.ex. 22 kap. miljöbalken, särskilt 4–10 §§). Härvid bör särskilt uppmärksammas hur tillämpningen av kontinentalsockellagen förhåller sig till Århuskonventionens bestämmelser.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Det bör införas en särskild reglering i kontinentalsockellagen om partsställning och remissinstanser.

Tillstånds- och anmälningsplikten

Bestämmelserna om tillståndsplikt finns i huvudsak i 3 § kontinentalsockellagen, men även i 15 a § vad gäller utläggande av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen, dvs. i Sveriges ekonomiska zon.

Framför allt är det uttrycket *utforska* som vållar vissa problem i den praktiska tillämpningen vad gäller det tillståndspliktiga området. I 3 § exemplifieras utforskning med *geofysisk mätning* och *borrning*, men tillståndspliktig utforskning kan ske även *på annat sätt*.

Vad som avses med *på annat sätt* är inte klart. Uttrycket *utforska* torde dock ha en förhållandevis vidsträckt innebörd, innebärande att även åtgärder som inte innefattar ingrepp i havsbotten kan omfattas av uttrycket, t.ex. filmning (videoundersökning) av havsbotten eller mätning av havsbotten med hydroakustik. Uttrycket omfattar dock inte t.ex. åtgärder som enbart avser mätning av vattendjupet eller efterforskande av skeppsvrak och andra främmande föremål på botten (jfr prop. 1966:114 s. 50 ff. och Delin, Minerallagen med kontinentalsockellagen [1996], s. 267 f.).

I sammanhanget bör nämnas att enligt 7 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon, får marinvetenskaplig forskning inte bedrivas inom Sveriges ekonomiska zon från utländska forskningsfartyg utan tillstånd från Kustbevakningen. Om det finns särskilda skäl, får Kustbevakningen besluta om undantag från kravet på tillstånd.

Av 3 § kontinentalsockellagen framgår vidare att tillståndsplikten endast omfattar *annan än staten*. Eftersom kontinentalsockelregleringen sedan ikraftträdandet 1966 alltmer utvecklats till en skyddslagstiftning – mer än en exploaterings- och nyttjanderättslagstiftning – uppstår frågan vilka subjekt som egentligen ryms i uttrycket *staten* i den mening som avses i bestämmelsen. Att statliga förvaltningsmyndigheter omfattas torde vara klart, även om diskussion om tillståndsplikt kan uppstå i en myndighets eventuella uppdragsverksamhet. Frågan om tillståndsplikt kan också uppkomma när det gäller de statliga affärsdrivande verken och kanske än mer de statliga bolagen, särskilt om de verkar på en konkurrensutsatt marknad (jfr även det statsstödsrättsliga

perspektivet). Samma typ av frågeställning kan uppkomma om den tillståndspliktiga verksamheten ska utföras av två utövare, staten tillsammans med annat subjekt, t.ex. en kommun.

Ytterligare en fråga som kan uppkomma rör frågan om undersökning inför utläggning av undervattenskabel eller rörledning med stöd av 15 a § kontinentalsockellagen kräver ett eget tillstånd eller om ett tillstånd enligt 15 a § omfattar även eventuella undersökningar. Av 15 a § framgår i och för sig att ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess naturtillgångar. Denna bestämmelse torde dock i första hand ta sikte på villkor nödvändiga för att inte *annan* ska hindras vid dennes framtida eventuella utforskning av eller utvinning från kontinentalsockeln. Det innebär i sin tur att undersökning borde kräva ett eget tillstånd, med stöd av huvudbestämmelsen i 3 § kontinentalsockellagen. Det innebär också att själva undersökningstillståndet aktualiserar fler krav (jfr bl.a. 2 kap. miljöbalken) än vad tillståndet enligt 15 a § gör; anledningen här till är dock i huvudsak den bakomliggande regleringen i Havsrättskonventionen.

Samtidigt är det viktigt att i sammanhanget också ta hänsyn till att äldre tillstånd enligt kontinentalsockellagen normalt inte är utformade som de tillstånd som idag meddelas och att dessa äldre tillstånd möjligen kan omfatta även undersökningar utan att det uttryckligen framgår av själva tillståndet och de (eventuella) villkor som tillståndet förenats med. Vad som innefattas i de äldre tillstånden får rimligen avgöras efter en bedömning av vad som faktiskt var föremål för prövning i tillståndsärendet.

Vad gäller tillståndsplikten bör också nämnas att kontinentalsockelregleringen saknar bestämmelser om tillståndsgivning i efterhand, t.ex. för åtgärder som vidtagits akut. Sådan reglering finns på näraliggande rättsområden, se t.ex. 11 kap. 16 § miljöbalken.

Regeringen har enligt 3 § fjärde stycket kontinentalsockellagen bemyndigats att meddela föreskrifter om att ett visst slag av verksamhet som det får lämnas tillstånd till enligt första stycket får bedrivas utan tillstånd. Sådana föreskrifter har meddelats i 3 § kontinentalsockelförordningen, av vilken framgår att vissa undersökningar endast är *anmälningspliktiga*. Det handlar dels om vissa *vetenskapliga undersökningar* som utförs av en *svensk vetenskaplig institution*, dels om *annan undersökning* som bedrivs av *svensk* fysisk eller juridisk person *innanför territorialgränsen* och som *inte* innefattar bl.a. *sprängning, borrhning eller annat ingrepp i naturen av någon betydelse*. Anmälan ska skriftligen lämnas in till SGU minst 14 dagar före arbetets början.

Reglerna om anmälningsplikt innebär för det första att endast undersökningar (utforskning) kan vara anmälningspliktiga och aldrig utläggande av undervattenskabel eller rörledning eller utvinning av naturtillgångar (jfr även 2 b och 3 §§ kontinentalsockellagen). Varför uttrycket *undersökning* används i förordningen (jfr 3 §) i stället för *utforskning* (jfr 3 § kontinentalsockellagen) framgår inte av förarbetena.

Det kan heller aldrig vara tillräckligt med anmälan om till exempel ett utländskt universitet vill vidta undersökningsåtgärder ute i den ekonomiska zonen, oavsett om undersökningen innefattar något ingrepp eller inte.

Vad gäller rekvisiten borrhning och sprängning, se vidare nedan avsnittet *Miljökonsekvensbeskrivning*. Frågan är vidare vad uttrycket *annat ingrepp i naturen av någon betydelse* omfattar. Ingrepp kan vara bottenprover (med t.ex. gripklo eller bottenhuggare) och liknande, men även annat än fysiska ingrepp som geofysisk mätning (med t.ex. gradiometer eller magnetometer), mätning med

hydroakustik och videofilmning av havsbotten, t.ex. om det finns risk för negativ påverkan på marina däggdjur eller fisk i området där undersökningen avses ske.

I kontinentalsockelförordningen saknas uttrycklig reglering om vad en anmälan ska innehålla. En anmälan måste dock innehålla sådana uppgifter som krävs för att SGU ska kunna avgöra om verksamheten kräver tillstånd. Vidare måste en anmälan innehålla uppgifter om vilket område som avses undersökas.

Vad gäller det sistnämnda bör det också konstateras att det inte tydligt framgår av kontinentalsockelregleringen att SGU i egenskap av tillsynsmyndighet får utfärda föreläggande om skyddsåtgärder och försiktighetsmått, förbud och förelägganden om att söka tillstånd i anmälningsärendena och inte heller att SGU får följa upp föreläggandena i sin tillsynsverksamhet.

Avslutningsvis kan nämnas att anmälningsfristen om 14 dagar inte alltid är ändamålsenlig utifrån alla de omständigheter som bör prövas i anmälningsärendet.

Det bör enligt SGU övervägas om

- nuvarande anmälningsinstitut är ändamålsenligt, och i så fall i vilka fall.
- I det fall anmälningsinstitutet finns kvar överväga behov av förtydligande av definitioner för när anmälningsplikt föreligger.
- Det bör införas en uttrycklig reglering om vad en anmälan ska innehålla.
- Det bör införas en uttrycklig reglering om att den som handlägger ett anmälningsärende får förelägga om försiktighetsmått, förbud eller förelägga om att tillstånd ska sökas.
- anmälningsfristen om 14 dagar är ändamålsenlig utifrån vad som ska prövas i anmälningsärendet (denna fråga hanteras dock i separat tidigare hemställan).

Miljökonsekvensbeskrivning

Vad gäller frågan om krav på miljökonsekvensbeskrivning, följer av 3 a § kontinentalsockellagen att bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar m.m. är tillämpliga endast på verksamheter och åtgärder som ska prövas för ett tillstånd att genom *borrning* eller *sprängning utforska* kontinentalsockeln eller att *utvinna* naturtillgångar från den.

Samtidigt anges i 2 b § kontinentalsockellagen att det som sägs i denna lag om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar även gäller för utläggning av *undervattenskablar* och *rörledningar* som (bl.a.) dras fram inom svenskt territorium. Enligt SGU:s uppfattning bör inte all utläggning av undervattenskabel respektive rörledning jämföras med ingrepp som innefattar borrning eller sprängning. Regleringen är dock otydlig vad gäller tillämpligheten av 6 kap. miljöbalken i dessa situationer och inte heller förarbetena ger någon vidare ledning (jfr prop. 2011/12:125 s. 89 ff. och 113). Frågetecknen rör framför allt om undervattenskablar och rörledningar i nu aktuellt hänseende ska jämföras med utforskning *eller* utvinning, dvs. någon slags bedömning av om utläggandet mest är att jämföras med utforskning *eller* utvinning, eller om kablar och rörledningar *alltid* ska jämföras med *både* utforskning och *utvinning*, vilket då innebär att samtliga bestämmelser som är tillämpliga både för utforskning och utvinning under alla omständigheter blir tillämpliga på utläggande av rörledning och undervattenskabel.

Denna diskussion kan även få betydelse för tillämpligheten av 3 och 4 kap. miljöbalken, eftersom det av 3 a § andra stycket kontinentalsockellagen framgår att dessa kapitel är tillämpliga endast vid prövning av tillstånd att *utvinna* naturtillgångar från kontinentalsockeln.

Frågan är viktig eftersom den i grund och botten handlar om hur kraven i MKB-direktivet (2011/92/EU) implementerats i kontinentalsockelregleringen. Samtidigt kan konstateras att enligt 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter gäller i stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär utläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde (8 p.). Någon tillståndsplikt – och krav på miljökonsekvensbeskrivning – föreligger således inte heller enligt miljöbalken eller föreskrifter som beslutats med stöd av balken.

Innefattar utläggningen av rörledning eller undervattenskabel mer ingripande åtgärder som t.ex. borrhning, sprängning, plogning, jettning etc., gäller dock tillståndsplikt enligt 11 kap. miljöbalken och då blir bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken tillämpliga i den processen. Kraven i MKB-direktivet uppfylls därmed genom den prövning som sker i mark- och miljödomstol, i vart fall så länge fråga är om vattenverksamhet inom territorialvattnet.

Viss vägledning finns också i förarbetena till bestämmelserna som trädde i kraft den 4 januari 2013 (SFS 2012:431) för att genomföra EU:s direktiv om geologisk lagring av koldioxid, s.k. CCS (se prop. 2011/12:125). I förarbetena förs ett resonemang om att det måste införas en reglering som innebär ett krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivning för rörledningar som transporterar koldioxid. Lösningen blir att kräva koncession enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar för att dra fram och använda en rörledning för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt, varmed också följer ett krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om en sådan koncession. I förarbetena nämns dock inte något om krav på miljökonsekvensbeskrivning för rörledningen enligt kontinentalsockellagen (a. prop. s. 76 f.).

Samtidigt som bestämmelserna trädde i kraft, infördes även 2 b § kontinentalsockellagen. I bestämmelsens 2 p. likställs som ovan nämnts vissa undervattenskablar och rörledningar med utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess naturtillgångar. Sådana kablar och rörledningar som anges i paragrafen ska alltså omfattas av samma krav som andra verksamheter som innebär att kontinentalsockeln utforskas eller att dess tillgångar utnyttjas. I förarbetena nämns dock inte något uttryckligen om krav på miljökonsekvensbeskrivning för ledningar och kablar enligt kontinentalsockellagen (a. prop. s. 113).

Härtill kommer att vad gäller tillstånd enligt 15 a § kontinentalsockellagen till utläggande av undervattenskabel och rörledning i Sveriges ekonomiska zon, är 2 b § samma lag inte tillämplig, varför det helt saknas hänvisning till 6 kap. miljöbalken. Hur detta förhåller sig till kraven i MKB-direktivet (jfr även nedan under avsnittet *Esbokonventionen*) är inte helt klart.

Vidare, vad gäller rekvisiten *borrning* och *sprängning* i 3 a § kontinentalsockellagen, synes de ha sin bakgrund i 7 § i den numera upphävda förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar (jfr prop. 1997/98:90 s. 340 f.). I förarbetena till de ändringar som skett av paragrafen sedan den trädde i kraft den 1 januari 1999, framgår inte något mycket mer klargörande.

SGU:s uppfattning är dock att med *borrning* bör avses att – ofta med borrhväska – göra hål/tränga in med roterande (snurrande) borr eller motsvarande (jfr *drilling* på engelska). Nyttjande av s.k.

vibrocorer och CPT är i stället vanligen att hänföra till provtagning eller motsvarande som sker genom vibration/nedtryckning/urkärning (jfr *coring* på engelska [låt vara att även urkärning kan ske med roterande borrh, jfr borrhkärnor]) och bör således inte anses utgöra borrhning.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om miljökonsekvensbeskrivningar m.m. enligt 6 kap. miljöbalken bör förtydligas, särskilt vad gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning.

Esbokonventionen (samråd om gränsöverskridande påverkan)

Enligt FN-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (*Esbokonventionen*) ska ett land inom vilket det planeras ett projekt som kan förorsaka betydande miljöpåverkan i ett annat land (upphovspart) underrätta det berörda landet (utsatt part) om detta och erbjuda det landet att delta i proceduren för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning.

SGU konstaterar att Esbokonventionen – liksom MKB-direktivet (jfr ovan avsnittet *Miljökonsekvensbeskrivning*), såvitt gäller gränsöverskridande samråd – implementerats i huvudsak genom bestämmelserna i 6 kap. 33 och 34 §§ miljöbalken (jfr även 21–25 §§ miljöbedömningsförordningen [2017:966]). Dessa bestämmelser är dock inte tillämpliga vid prövning av ansökningar om tillstånd enligt 15 a § kontinentalsockellagen (jfr även 6 kap. 20 § miljöbalken). Samtidigt följer av Esbokonventionen att regeringen i egenskap av beslutsmyndighet ska beakta de andra ländernas synpunkter på motsvarande sätt som sker inom landet.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om samråd om gränsöverskridande påverkan enligt Esbo-konventionen bör förtydligas, särskilt vad gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning i Sveriges ekonomiska zon.

Natura 2000

I 3 a § kontinentalsockellagen anges att bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken (Natura 2000; jfr även art- och habitatdirektivet [Rådets direktiv 1992/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter]).

I 3 a § anges också att vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken (jfr särskilt 4 kap. 8 § som i sin tur också hänvisar till Natura 2000-bestämmelserna). SGU konstaterar dock att bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken inte är tillämpliga vid tillståndsprövning enligt 15 a § kontinentalsockellagen. Vidare är miljöbalken – och däribland bestämmelserna om Natura 2000-områden – som utgångspunkt parallellt tillämplig med kontinentalsockellagen (jfr t.ex. prop. 1997/98:90 s. 226 ff. och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1993 ref. 87). Det stöds även av 7 kap. 32 § första stycket miljöbalken, i vilken anges att Natura 2000-bestämmelserna ska tillämpas även i Sveriges

ekonomiska zon. Samtidigt finns i andra stycket en hänvisning till bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Frågan om hur prövningen enligt 15 a § kontinentalsockellagen förhåller sig till prövningen om tillståndsplikt och förutsättningarna för tillstånd enligt Natura 2000-regleringen är enligt SGU rättsligt komplicerad och inbegriper tillämpning av nationell rätt men kanske framför allt folkrättsliga och EU-rättsliga överväganden med tillämpning av kollisionsnormer (och principer) i den internationella rätten.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om Natura 2000 enligt 7 kap. miljöbalken bör förtydligas, särskilt vad gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning i Sveriges ekonomiska zon.

Särskilt om villkor enligt 15 a §

I 4 a § kontinentalsockellagen anges att ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Med stöd av denna paragraf får dock inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Av 15 a § samma lag – som alltså endast är tillämplig när det gäller tillstånd till utläggande av undervattenskabel och rörledning i Sveriges ekonomiska zon – framgår vidare att ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att

1. möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess naturtillgångar,
2. förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar, och
3. skydda möjligheten att använda och reparera redan befintliga undervattenskablar och rörledningar.

Enligt SGU bör tillstånd kunna förenas med villkor enligt 4 a § på samma sätt som sker t.ex. enligt miljöbalken och i enlighet med den praxis som där utvecklats vad gäller behövliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått.

När det däremot gäller prövningen enligt 15 a §, måste den ske inom ramen för artikel 79 i Havsrättskonventionen, innebärande en närmast ovillkorlig rätt att lägga ut rörledning på havsbotten i ekonomisk zon. Kuststaten kan dock som ovan nämnts vägra tillstånd att lägga ut ledning på viss angiven plats, om kuststaten anser att utläggningen inte är förenlig med de skyddsintressen som anges i 15 a § andra stycket kontinentalsockellagen (jfr *lokaliseringsprövning*).

De villkor som får föreskrivas anges i 15 a § andra stycket. Hur omfattande villkor som med stöd av bestämmelsen (och bakomliggande reglering i Havsrättskonventionen) kan meddelas synes inte vara helt klart, i vart fall inte vad gäller de villkor som behövs för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar (2 p.). Visserligen kan villkor rimligen inte ställas i sådan omfattning att det i praktiken sker en tillåtighetsprövning i strid med

Havsrättskonventionen. Den i princip ovillkorliga rätten till utläggning av rörledningar innebär samtidigt att det blir särskilt viktigt med relevanta villkor, inte minst eftersom det av konventionen också följer att kuststaten har en generell och tydlig förpliktelse att skydda och bevara den marina miljön, med ett särskilt ansvar att förebygga skadlig miljöpåverkan i dess ekonomiska zon och på dess kontinentalsockel.

Regeringen har i viss tillståndspraxis accepterat en uppdelning i regelrätta villkor respektive övriga åtaganden som sökanden frivilligt accepterat (jfr t.ex. regeringens beslut den 7 juni 2018, N2016/05812/FÖF). Enligt SGU kan en sådan uppdelning i villkor och övriga åtaganden ifrågasättas. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer framgår att ett förvaltningsbeslut i princip inte får förenas med villkor utöver vad den materiella offentlighetsrättsliga regleringen medger. Villkoren måste med andra ord ligga inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen. En sökandes ev. åtaganden härutöver blir således inte – oavsett om de kommer till uttryck i det offentlighetsrättsliga tillståndet – rättsligt bindande och kan därmed inte heller ligga till grund för t.ex. ingripande från tillsynsmyndighetens sida (en annan sak är att det inte kan uteslutas att åtagandena under vissa förutsättningar kan få civilrättslig verkan). Av samma skäl kan en prövningsmyndighet inte heller föreskriva åtaganden som sökanden inte medgett.

Enligt SGU:s mening ligger det i stället närmare till hands att i stället reglera erforderliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått – såväl sådana som föreslagits av sökanden som övriga – som villkor i dess egentliga offentlighetsrättsliga mening. Det torde dessutom vara förenligt med gällande folkrättsliga bestämmelser.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om villkor bör förtydligas, särskilt vad gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning i Sveriges ekonomiska zon.

Tidsbegränsning av tillstånd

I 3 § kontinentalsockellagen anges att ett tillstånd ska avse en viss tid. Någon uttrycklig giltighetstid föreskrivs dock inte. När det gäller tillstånd enligt 15 a § kontinentalsockellagen saknas helt bestämmelser motsvarande den i 3 § samma lag om att ett tillstånd ska avse en viss tid. Vad gäller täktstillstånd som meddelas av SGU får sådant tillstånd enligt 5 § kontinentalsockelförordningen gälla högst 10 år.

Som framgår av tillämplig reglering ska ett undersöknings- respektive ett utvinningstillstånd alltid tidsbegränsas. Enligt SGU bör så också ske när det gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning, t.ex. genom att de tillståndsgivna åtgärder som krävs för utläggandet ska ha avslutats senast vid viss tid (jfr arbetstid). Tillståndet bör vidare förfalla beträffande den del av verksamheten för vilken sådana åtgärder inte har vidtagits före denna tidpunkt.

Kontinentalsockellagen reglerar vidare endast själva utläggandet – och inte bibehållandet – av undervattenskabel och rörledning. Samtidigt konstaterar SGU att det såvitt gäller Sveriges ekonomiska zon framgår av den bakomliggande regleringen i Havsrättskonventionen att ett tillstånd även innefattar t.ex. nödvändiga underhållsarbeten på rörledningen.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om tidsbegränsning av tillstånd bör förtydligas, särskilt vad gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning i Sveriges ekonomiska zon.

Om ensamrätt

Vad gäller frågan om ensamrätt innehåller inte kontinentalsockellagen några bestämmelser som reglerar ensamrätt på samma sätt som t.ex. minerallagen gör. Av 7 § kontinentalsockellagen framgår dock att när det är fråga om tillstånd till utvinning så får ett arbete som bedrivs med stöd av äldre tillstånd inte hindras av rättigheter enligt ett yngre tillstånd. Arbetena ska således ordnas så att innehavaren av det äldre tillståndet har företräde att bedriva sitt arbete ändamålsenligt och med minsta förfång för innehavaren av det yngre tillståndet. Vidare så framgår av 6 § i kontinentalsockelförordningen följande. ”Arbete för utforskande av kontinentalsockeln eller utvinning av dess naturtillgångar får icke utföras på sådant sätt att undervattensledningar skadas eller otillbörligt intrång göres på sjöfarten, fisket eller havets biologiska tillgångar. Innehavare av tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln är skyldig tåla att kablar eller rörledningar utläggas eller underhållas inom tillståndsområde, i den mån arbetet sker utan att tillståndshavarens verksamhet otillbörligt hindras. Tillståndshavare är vidare skyldig tåla att inom tillståndsområdet bedrivs oceanografisk grundforskning eller annan vetenskaplig forskning vars resultat äro avsedda att offentliggöras.” SGU anser att frågan om exklusivitet gällande utforskning av kontinentalsockeln utan koppling till naturtillgång inte är tillräckligt tydligt reglerad.

SGU noterar att Havs- och vattenmyndigheten fått ett regeringsuppdrag (N2022/00768) att utreda hur exklusiv rätt till områden inom allmänt vatten och Sveriges ekonomiska zon bör regleras. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2022. SGU vill därför avvakta med att föreslå ytterligare utredning av frågan till dess att Havs- och vattenmyndigheten presenterat sitt underlag.

Flera verksamhetsutövare, överlåtelse av tillstånd m.m.

Av 5 § andra stycket kontinentalsockellagen framgår att tillstånd inte får överlätas utan medgivande av den som meddelat tillståndet. Bestämmelsen har sin bakgrund i den vikt som vid tillståndsgivningen får antas fästas vid sökandens kvalifikationer i olika avseenden (jfr Delin, Minerallagen med kontinentalsockellagen [1996], s. 274).

I praxis har frågan uppkommit om kravet på medgivande även gäller tillstånd som meddelats med stöd av 15 a § kontinentalsockellagen, främst p.g.a. bestämmelsernas placering i lagen. Enligt ordalydelsen av 5 § omfattar den dock samtliga tillstånd meddelade enligt lagen. Däremot kan det möjligen vara så att utrymmet att neka överlåtelse av tillstånd är något mer begränsat just när det gäller tillstånd som meddelats enligt 15 a § kontinentalsockellagen, eftersom den bestämmelsen har sin grund i Havsrättskonventionen och inte alls ställer samma krav på vare sig sökanden eller på själva verksamheten som ett tillstånd enligt 3 § samma lag gör.

Ytterligare en fråga som kan uppkomma när det gäller överlåtelse av tillstånd, är vad som händer om äganderätten till undervattenskabeln eller rörledningen överläts. Enligt SGU bör utgångspunkten vara att kontinentalsockellagen är en offentligrättslig reglering och att tillståndet ska innehas av den som är verksamhetsutövare, dvs. den som är ansvarig för och vidtar de tillståndsgivna åtgärderna (verksamheten). Det innebär i sin tur att om t.ex. undervattenskabel

eller rörledning överläts (civilrättsligt), kan det krävas att tillståndet överläts för att den nya ägaren ska kunna t.ex. underhålla (jfr bibehålla) kabeln eller ledningen i fråga.

Enligt SGU bör utgångspunkten vara att ett tillstånd enligt kontinentalsockellagen ska innehas av den som är verksamhetsutövare, dvs. den som är ansvarig för och vidtar de tillståndsgivna åtgärderna (verksamheten). Det följer bl.a. av 5 § andra stycket kontinentalsockellagen, av vilken ju framgår att tillstånd inte får överlätas utan medgivande av den som meddelat tillståndet. Bestämmelsen har – som tidigare nämnts (jfr nedan) – sin bakgrund i den vikt som vid tillståndsgivningen fästs vid sökandens kvalifikationer.

Samtidigt finns i kontinentalsockelregleringen inte något uttryckligt hinder mot att två subjekt tillsammans ansöker om ett undersökningstillstånd. Visst stöd för att det är möjligt kan också sägas ligga i att ett tillstånd enligt kontinentalsockelregleringen som huvudregel inte innebär någon ensamrätt för tillståndshavaren (sökanden) att utforska området i fråga (jfr 3 d § kontinentalsockellagen *e contrario*).

Enligt SGU bör dock en förutsättning för ett sådant tillstånd vara att det i tillståndet regleras att verksamhetsutövarna också är gemensamt ansvariga för att tillståndet – och i synnerhet de villkor som tillståndet förenas med – efterlevs.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om överlåtelse av tillstånd bör förtydligas, särskilt vad gäller utläggande av undervattenskabel och rörledning.

Förbudet mot olja och gas

Av 3 § första stycket kontinentalsockellagen framgår att tillstånd inte får meddelas till olje- eller gasverksamhet.

SGU – som också är operativ tillsynsmyndighet för geologisk lagring av koldioxid enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) jämförd med förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid – konstaterar att förbudet kan innebära negativa konsekvenser för geologisk lagring av koldioxid. Geologisk lagring av koldioxid är ett sätt att minska de storskaliga utsläppen av koldioxid till atmosfären och är en metod som – globalt och nationellt – lyfts fram i handlingsplanerna för att nå klimatmålen. Geologisk lagring av koldioxid av biogent ursprung (s.k. bio-CCS) ger dessutom negativa utsläpp, genom att lagring sker av kol i dagens kolcykel. Bio-CCS är en av de kompletterande åtgärderna som anses behövas bl.a. för att nå de svenska klimatmålen (jfr vidare t.ex. Klimatpolitiska vägvalsutredningens betänkande *Vägen till en klimatpositiv framtid*, SOU 2020:4).

Geologisk lagring av koldioxid som avser en sammanlagd planerad lagring av mer än 100 000 ton koldioxid får i Sverige endast ske till havs (10 § förordningen [2014:21] om geologisk lagring av koldioxid). De geologiska formationer som kan vara lämpliga för sådan lagring kan också innehålla olja eller gas, som måste omhändertas för att möjliggöra lagring. Sådant omhändertagande underlättar också själva injekteringen av koldioxid, genom att det skapar en trycksänkning i formationen.

Mot bakgrund av det nu nämnda, är det enligt SGU angeläget med en reglering i (bl.a.) kontinentalsockellagen som möjliggör omhändertagande av påträffad olja och gas i nu aktuella

hänseenden. Detta kan vara viktigt även i ett EU-rättsligt perspektiv vad gäller kravet på en korrekt implementering av det s.k. CCS-direktivet.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen bör kompletteras med undantag som möjliggör omhändertagande av olja och gas för geologisk lagring av koldioxid.

Tillsynsobjekt och objektsansvariga

SGU:s tillsyn enligt 8 § kontinentalsockellagen omfattar efterlevnaden av *föreskrifter och villkor för tillstånd*. Bestämmelsen kan förstås så att tillsynen endast omfattar tillståndsgivna verksamheter. Tillsynsobjekten skulle därmed begränsa sig till fysiska och juridiska personer som beviljats tillstånd enligt kontinentalsockellagen, antingen av regeringen eller av SGU.

Bestämmelsen kan också förstås så att tillsynen även avser efterlevnaden av föreskrifter mer allmänt i kontinentalsockelregleringen. Tillsynen skulle därmed även omfatta t.ex. anmälningspliktig verksamhet (jfr 3 § kontinentalsockelförordningen), och även tillståndspliktig verksamhet som bedrivs utan sådant tillstånd, något som skulle vara fullt rimligt i ett tillsynsperspektiv.

Det som dock talar häremot är formuleringen av 8 §, där det talas bl.a. om *tillståndshavaren och verksamhet som omfattas av tillstånd*. Även formuleringen av 15 c § kontinentalsockellagen talar häremot, eftersom det där uttryckligen framgår att Kustbevakningens tillsyn avser efterlevnaden av både själva regleringen och av villkor som meddelats enligt denna reglering.

SGU anser att denna otydlighet är mycket otillfredsställande ur ett tillsynsperspektiv.

SGU konstaterar också att myndighetens tillsynsansvar är oklart såvitt gäller redan utlagda undervattenskablar och rörledningar. Som ovan angetts under avsnittet *Tidsbegränsning av tillstånd*, reglerar nämligen kontinentalsockellagen endast själva utläggandet – och inte bibehållandet – av undervattenskabel och rörledning. Samtidigt konstaterar SGU att det såvitt gäller Sveriges ekonomiska zon framgår av den bakomliggande regleringen i Havsrättskonventionen att ett tillstånd även innefattar t.ex. nödvändiga underhållsarbeten på rörledningen.

Avslutningsvis bör det även övervägas om det är ändamålsenligt att tillsynsansvaret enligt kontinentalsockelregleringen är delat mellan SGU och Kustbevakningen.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om tillsynsansvar (tillsynsområde) bör förtydligas eller ändras.
- Tillsynsbestämmelserna bör kompletteras och utvidgas.

Tillsynsavgift

Det saknas stöd i kontinentalsockelregleringen för SGU att ta ut *avgift* för sin *tillsynsverksamhet* enligt kontinentalsockellagen. Sådant lagstöd finns på näraliggande rättsområden (jfr t.ex. 27 kap. 1 § miljöbalken och 12 kap. 8 och 9 §§ plan- och bygglagen).

Det bör enligt SGU övervägas om

- Det direkt av kontinentalsockellagen bör framgå att SGU (och Kustbevakningen) kan ta ut avgift för sin tillsynsverksamhet enligt kontinentalsockellagen.

Återkallelse av tillstånd m.m.

Av 5 § kontinentalsockellagen framgår att *tillstånd kan återkallas* av regeringen eller den myndighet som meddelat tillståndet (jfr SGU), om föreskrift eller villkor för tillståndet *åsidosätts* eller om *synnerliga skäl* i annat fall föreligger. Återkallas tillstånd utan att innehavaren åsidosatt föreskrift eller villkor för tillståndet, är denne berättigad att erhålla ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som han vidtagit med anledning av koncessionen.

Vad som utgör synnerliga skäl är inte lämpligt att uttömmade fastslå direkt i författning. Enligt SGU bör dock övervägas om det direkt av författning bör framgå att ett tillstånd kan återkallas för det fall det klarlagts att tillståndshavaren inte har för avsikt att ianspråkta tillståndet.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om återkallelse av tillstånd bör förtydligas.

Straffrättsliga bestämmelser

I 11 § kontinentalsockellagen återfinns straffrättsliga bestämmelser, vilka bl.a. är tillämpliga på den som utan lov utforskar kontinentalsockeln eller utvinner naturtillgångar från den, men även på den som bryter mot villkor i tillstånd eller som underlåter att efterkomma vad tillsynsmyndighet fordrar eller föreskriver.

Av 14 § samma lag framgår vidare bl.a. att åtal för brott som avses i 11 § första och tredje styckena får väckas endast efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigar.

Enligt SGU är det otydligt om och i så fall hur myndigheten bör agera i egenskap av tillsynsmyndighet när straffrättsliga frågor uppkommer.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Reglerna i kontinentalsockellagen om SGU:s ansvar i förhållande till de straffrättsliga bestämmelserna i lagen bör förtydligas.

Ta del av geologiska resultat m.m.

I 9 § kontinentalsockellagen anges att SGU på begäran ska beredas tillfälle att följa *tillståndshavarens arbete* i geologiskt avseende och också ta del av de geologiska resultaten av arbetet. Det bör förtydligas om bestämmelsen omfattar anmälningspliktig undersökningsverksamhet. Vidare bör det övervägas om regleringen ska kompletteras med en befogenhet för SGU att även godkänna format på den information som tillställs myndigheten.

SGU konstaterar att myndigheten har ett stort inflöde av maringeologiska datamängder. De undersökningar som verksamhetsutövare bekostar är mycket dyra och informationen kan ha ett stort kommersiellt värde, särskilt för konkurrerande verksamheter. SGU har tidigare framfört att det bör finnas en möjlighet att begränsa tillgängligheten till informationen för de fall de som levererat den så önskar, t.ex. i form av ett tidsbegränsat informationsskydd, motsvarande det som finns i minerallagstiftningen (jfr utredningsuppdrag 6-2014 enligt SGUs regleringsbrev 2014, *Ta emot, kvalitetssäkra, förvalta och tillgängliggöra geologisk information som har tagits fram av externa aktörer*, dnr 12-2277/2013, 2014-12-11).

Härtill kommer att det i viss mån är oklart hur upphovsrätten till den aktuella datan ser ut, varför immaterialrättsliga frågeställningar kan uppkomma t.ex. vid SGU:s bearbetning och tillgängliggörande av datan. Det handlar dels om data som levereras till SGU i samband med handläggning av tillståndsansökningar, men även den data som levereras till SGU enligt villkor i tillstånd (jfr även 9 § kontinentalsockellagen).

Det bör enligt SGU övervägas om

- Regleringen i kontinentalsockellagen bör kompletteras med en befogenhet för SGU även att godkänna format på den information som tillställs myndigheten.
- Regleringen i kontinentalsockellagen bör kompletteras med bestämmelser som möjliggör ett tidsbegränsat informationsskydd för vissa maringeologiska data.
- Regleringen i kontinentalsockellagen bör kompletteras med bestämmelser om datan i immaterialrättsligt hänseende.
- Det bör förtydligas om 9 § kontinentalsockellagen omfattar anmälningspliktig undersökningsverksamhet.

Något om spridningstillstånd

I lagen (2016:319) om skydd för geografisk information finns bestämmelser till skydd för uppgifter av betydelse för totalförsvaret. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser som begränsar rätten till *spridning* av en sammanställning av geografisk information. Som huvudregel är sådan spridning förbjuden om sammanställningen avser förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om tillstånd till spridning. Sådant tillstånd ska ges om spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

Försvarmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket får enligt förordningen om skydd för geografisk information sprida sammanställningar av geografisk information. Frågor om tillstånd i övrigt till spridning av sammanställningar av geografisk information ska prövas av Sjöfartsverket om förhållandena gäller Sveriges sjöterritorium (annars av Lantmäteriet).

Följande anges i förarbetena till lagen (prop. 2015/16:63 s. 41; *SGU:s kursiveringar*).

Med uttrycket spridning avses enligt nuvarande ordning distribution av information som görs till en vidare krets, genom antingen saluhållning, försändning eller annan spridning. Spridningen innefattar all form av distribution av information, både digital och analog. Informationen behöver inte förmedlas till allmänheten för att anses som spridd, men för att informationen ska anses som spridd måste den ha gjorts tillgänglig inte endast för ett fåtal. [...] *Det bör även förtydligas att överföring av information mellan myndigheter ska anses som spridning i detta sammanhang.* I den mån tillståndsgivande myndighet finner att spridning mellan ett par eller flera myndigheter kan ske utan att det kan anses medföra skada för totalförsvaret, *bör tillstånd till spridning kunna beviljas, med villkor att det endast får ske mellan dessa myndigheter.* [...] *Ytterligare undantag för att tillgodose länsstyrelsernas och andra aktörers, såsom även SGU:s behov, kan meddelas genom föreskrifter.*

Vid SGU:s handläggning av tillståndsärenden enligt kontinentalsockellagen uppkommer ofta frågor som rör kraven på spridningstillstånd och sjömätning. Det finns i lagen inte något undantag från kravet på spridningstillstånd som är tillämpligt vid SGU:s ärendehandläggning. Tvärtom anges i förarbetena att överföring av information mellan myndigheter ska anses som spridning.

Sjöfartsverket har dock möjlighet att förena ett spridningstillstånd med vissa villkor. Enligt förarbetena skulle det kunna handla om ett villkor om att spridning endast får ske mellan vissa myndigheter. Således kan man tänka sig att en enskild ansöker om spridningstillstånd för att i ett ärende enligt kontinentalsockellagen både kunna ge in uppgifterna i fråga till SGU och möjliggöra för SGU att i sin tur sprida uppgifterna till andra (remissmyndigheter).

Sjöfartsverket har vidare genom bemyndigande i förordningen (2016:320) om skydd för geografisk information möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på spridningstillstånd för sammanställningar av geografisk information som avser vissa geografiska områden eller som är utformade så att de inte kan antas medföra skada för totalförsvaret om de sprids. Av föreskrifterna ska det framgå hur sammanställningarna i sådana fall ska vara utformade.

Enligt SGU bör det förtydligas hur reglerna om framför allt spridningstillstånd förhåller sig till de handläggningsregler som är tillämpliga vid SGU:s handläggning av ärenden enligt kontinentalsockellagen. Då spridningslagen endast är tillämplig inom svenskt territorium, är frågeställningarna dock inte aktuella för de ärenden som uteslutande rör den ekonomiska zonen.

Det bör enligt SGU övervägas om

- Det bör förtydligas hur reglerna om framför allt spridningstillstånd förhåller sig till de förfaranderegler som är tillämpliga vid SGU:s handläggning av ärenden enligt kontinentalsockelregleringen.