



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

2019

# Blå energi

RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH HINDER FÖR UTBYGGNAD AV  
HAVSBASERAD ENERGIPRODUKTION PÅ SVERIGES HAV MED  
SÄRSKILT FOKUS PÅ HAVSPLANERING SOM VERKTYG

Lina Olsson

HANDLEDARE: LENA GIPPERTH

EXAMINATOR: DAVID LANGLET

JURIDISKA INSTITUTIONEN

JURISTPROGRAMMET HT 2018

EXAMENSARBETE 30 HP

## **Sammanfattning**

Denna uppsats handlar om blå energi, eller med annat namn – havsbaserad energiproduktion. År 2017 producerades totalt 0,7 TWh av förnybara energikällor på Sveriges hav. Energimyndigheten har satt upp mål om att det år 2040 ska produceras ytterligare 50 TWh. Det krävs alltså en omfattande utbyggnad av havsbaserade energikällor för att uppnå målet, men trots detta så är situationen på området stillastående i Sverige. För att undersöka denna situation ska i uppsatsen förutsättningar och hinder för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion behandlas. Särskilt fokus får havsplanering och Havs- och vattenmyndighetens nuvarande förslag till havsplaner, då dessa inom en snar framtid kan vara en del av den svenska havsförvaltningen. De rättsliga förutsättningar som råder på området bidrar till ett komplext rättsläge. Därtill finns ett flertal hinder för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. De identifierade hindren kopplar både till relationen mellan vindkraften på land och hav samt till havsplanering och Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner. Tillsammans medför de rättsliga förutsättningarna och identifierade hinder konsekvenser som leder till den stillastående situation som föreligger idag på området. Med utgångspunkt i de rättsliga förutsättningarna och identifierade hinder svaras slutligen på vad som krävs för att övervinna dagens stillastående situation. Det kan krävas ändring av de rättsliga förutsättningarna, andra förändringar såsom stöd åt teknisk utveckling eller en förändring av förslagen till havsplaner. Olika lösningar diskuteras utifrån syftet att få fart på utbyggnaden av havsbaserade energikällor, så att Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh elproduktion till år 2040 kan uppnås.

## Förkortningar

BNP	Bruttonationalprodukt
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
HaV	Havs- och vattenmyndigheten
MB	Miljöbalk (1998:808)
MMD	Mark- och miljödomstolen (tidigare miljödomstolen)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen (tidigare miljööverdomstolen)
Prop.	Proposition
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
TWh	Terawattimme
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organisation

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Förkortningar.....	2
1. Inledningskapitel .....	5
1.1 Bakgrund .....	5
1.2 Syfte.....	9
1.3 Frågeställningar och avgränsningar.....	9
1.4 Material och metod .....	11
1.5 Begrepp och termer .....	15
1.6 Uppsatsens upplägg .....	16
2. Havspanering.....	17
2.1 Introduktion till havspanering .....	17
2.2 HaV:s förslag på havspaner .....	19
2.2.1 Förslagets uppbyggnad, utformning och innehåll.....	19
2.2.2 Havspanernas intressen.....	20
2.3 Sammanfattning.....	21
3. Rättsliga förutsättningar för förnybar energiproduktion till havs .....	22
3.1 Vägledande för miljöretten.....	22
3.2 Vägen till tillstånd - det inledande skedet .....	25
3.2.1 Rådighet .....	25
3.2.2 Tillstånd för arbete på kontinentalsockeln, ledningsrätt och tillstånd för nätkoncession.....	26
3.2.3 Kommunens tillstyrkan, områdesskydd och miljökonsekvensbeskrivning .....	27
3.2.4 Särskilt om Sveriges ekonomiska zon .....	28
3.3 Vägen till tillstånd - prövningsprocessen .....	29
3.3.1 Tillståndspliktig verksamhet enligt 9 och 11 kap MB .....	29
3.3.2 Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap MB .....	30

3.3.3 Hänsynsreglerna i 2 kap MB.....	31
3.4 Tillkommande beslutsunderlag - havsplanerna .....	32
3.5 Sammanfattning och konsekvenser av de rättsliga förutsättningarna.....	34
4. Hinder för förnybar energiproduktion till havs .....	36
4.1 Rättsliga, ekonomiska och tekniska hinder .....	36
4.1.1 Skillnad mellan land och hav .....	36
4.1.2 Skillnad mellan hav och hav .....	40
4.2 Hinder som kopplar till havsplanering .....	41
4.2.1 Säkerhet och förutsägbarhet.....	41
4.2.2 Konkurrerande intressen .....	42
4.2.3 Påverkan på miljö och klimat .....	43
4.2.4 Hållbar utveckling och “Blue Economy”.....	45
4.3 Sammanfattning och konsekvenser av identifierade hinder .....	46
4.3.1 Resultat av diskussionen i 4.1 – rättsliga, ekonomiska och tekniska hinder .....	46
4.3.2 Resultat av diskussionen i 4.2 – hinder som kopplar till havsplaneringen .....	49
4.3.3 Konsekvenserna av hindren för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.....	50
5. Rättsliga förändringar och alternativa lösningar .....	53
5.1 Behovet av ändring av de rättsliga förutsättningarna .....	53
5.2 Andra lösningar .....	55
5.3 Möjligheten att uppnå antagna miljö- och energimål .....	57
6. Slutsatser .....	60
Källförteckning.....	62

# 1. Inledningskapitel

## 1.1 Bakgrund

Klimatförändringarna sägs vara den största utmaningen i vår tid och världens stater debatterar flitigt om lösningar och mål på området.<sup>1</sup> En stor del av både den internationella och nationella miljö- och klimatpolitiken handlar om att sätta upp just mål för utvecklingen och arbetet inom ramen för dessa frågor. På internationell nivå har Sverige förbundit sig till att följa bland annat FN:s globala mål för hållbar utveckling. FN:s mål är framtagna i Agenda 2030<sup>2</sup> och där delas även begreppet hållbar utveckling upp i tre dimensioner av hållbarhet; ekonomisk hållbarhet, social hållbarhet samt ekologisk hållbarhet.<sup>3</sup> På nationell nivå har Sverige bland annat en målbestämmelse i 1 kap 1 § miljöbalken (MB), vilken reglerar en övergripande målsättning om att främja en hållbar utveckling. I linje med Agenda 2030 så framhävs de tre dimensionerna av hållbar utveckling för det svenska genomförandet av Agenda 2030 och FN:s miljömål i Sverige.<sup>4</sup> Förutom målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB har Sverige tagit fram politiska miljömål. Det övergripande miljömålet, *generationsmålet*, innebär att dagens generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta till kommande generation. Därtill har 16 så kallade miljö kvalitetsmål tagits fram, vilka ska ange det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska resultera i. Ett av miljö kvalitetsmålen är *begränsad klimatpåverkan* och målet fokuserar på en kraftig minskning av utsläpp av växthusgaser i Sverige. För att detta miljö kvalitetsmål ska uppnås har riksdagen beslutat om att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser.<sup>5</sup>

Det är el- och värme-, industri- och transportsektorn som står för Sveriges, likaså världens, största utsläpp av växthusgaser. Orsaken för samtliga sektorer är användningen av fossila bränslen och fossila energikällor.<sup>6</sup> Globalt beräknades över 80 % av energiförbrukningen bestå av fossila energikällor år 2015.<sup>7</sup> Under senare år har dock andelen förnybar energi ökat, inte minst inom EU. Mängden producerad energi ökar dessutom i takt med världens ökade energibehov. Av den ökade mängden energi som tillkommit under senare år bestod 85 % av

---

<sup>1</sup> Se regeringens hemsida, *Bekämpa klimatförändringen*, publicerad 2015-12-03.

<sup>2</sup> Förenta nationerna, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, resolution antagen av generalförsamlingen 25 september 2015.

<sup>3</sup> Se mer om hållbar utveckling och de tre dimensionerna i avsnitt 1.5 och 3.1.

<sup>4</sup> Kommittédirektiv 2016:18, *Genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling*, beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2016.

<sup>5</sup> Se Sveriges miljömåls hemsida, *Begränsad klimatpåverkan*.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> International Energy Agency, *Key World Energy Statistics 2017*. I rapporten kan utläsas att 80 % av energiförbrukningen utgörs av de fossila bränslena; kol (28,1%), olja (31,7%) och gas (21,6%) år 2015.

förnybara alternativ år 2017.<sup>8</sup> Sverige anses globalt sett befinna sig långt fram i utvecklingen vad gäller miljövänlig teknik och det finns ett stort intresse för samt medvetenhet om förnybara energikällor som alternativ till fossila. Men trots kompetens och intresse så behövs förändring och omställning inom det svenska energisystemet om Sverige ska uppnå sitt mål om noll-nettutsläpp till år 2045. Sedan år 2005 har Sverige haft en genomsnittlig minskning av växthusgasutsläpp med strax över 2 %. För att nå målet till år 2045 måste detta öka till en minskning på mellan 5-8 % per år.<sup>9</sup> Ett mer konkurrenskraftigt förnybart energisystem som konkurrerar ut fossila bränslen från de idag utsläppskraftiga sektorerna, bidrar till en sådan utveckling.

Kärnkraft och vattenkraft står idag för den största delen av Sveriges elproduktion, år 2015 stod dessa två för hela 81 %.<sup>10</sup> Positivt med dessa energikällor är att de inte leder till några direkta växthusgasutsläpp vid produktion. Beträffande kärnkraften bör dock nämnas att medan driften av kraftverket och produktionen av energin inte bidrar till några betydande utsläpp av växthusgaser så bidrar framställningen av kärnbränslet, framförallt utbrytningen av uran, till negativa miljöeffekter och växthusgasutsläpp. Därtill så försvinner 64 % av energin som förluster i processen vid elproduktion med kärnbränsle.<sup>11</sup> Beträffande vattenkraft, har den varit av stor betydelse för Sverige under lång tid men idag sker ingen ny utbyggnad av storskalig vattenkraft utan fokus ligger snarare på att effektivisera och miljöanpassa redan aktiva anläggningar.<sup>12</sup>

På tredje plats beträffande andel elproduktion i Sverige ligger vindkraften. År 2017 kom 11 % av Sveriges totala elproduktion från vindkraften. Vindkraften har fått stort genomslag under det senaste decenniet och i Sverige har produktionen gått från 1 TWh år 2006 till 17,6 TWh år 2017.<sup>13</sup> Även på EU-nivå växer vindkraften och är den förnybara energikälla som ökat mest under senare tid. År 2017 kom hela 55 % av den ökade elproduktionen inom EU från vindkraften. År 2016 så gick vindkraften dessutom förbi kol som källa i elproducerande kapacitet och är idag den näst största källan efter gas.<sup>14</sup> Energimyndigheten har satt upp mål om att Sverige år 2040 ska ha en elproduktion som är 100 % förnybar.<sup>15</sup> Eftersom vattenkraften

---

<sup>8</sup> WindEurope, *Wind in power 2017- Annual combined onshore and offshore wind energy statistics*, s. 13.

<sup>9</sup> Se Naturvårdsverkets hemsida, *Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser*, publicerad 2018-01-15.

<sup>10</sup> Energimyndigheten, *Energiläget 2017*, ET 2017:12, s. 34.

<sup>11</sup> Se Energimyndighetens hemsida, *Energiläget*, publicerad 2016-11-17.

<sup>12</sup> Se Energimyndighetens hemsida, *Vattenkraft*, publicerad 2017-09-05.

<sup>13</sup> Energimyndigheten, *Vindkraftsstatistik 2017- Nationell-, länsvis- och kommunal statistisk*, ER 2018:13, s. 4-5.

<sup>14</sup> WindEurope, *Wind in power 2017- Annual combined onshore and offshore wind energy statistics*, s. 15.

<sup>15</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 65.

inte förväntas stå för någon större ökning i elproduktion och då kärnkraften inte anses bekymmersfri, kan det förutsättas att en framtida elproduktion kommer kräva en utbyggnad av vindkraften.

Sverige har idag vindkraftsparker utplacerade på både land och hav men fördelningen är högst ojämn. Utbyggnaden har under senare år varit framgångsrik på land medan motsvarande till havs gått sakta. Den svenska havsbaserade vindkraften är död enligt många och Energimyndigheten skriver själva att utbyggnaden av vindkraft på haven är obefintlig i dagsläget.<sup>16</sup> Det finns idag 3451 aktiva vindkraftverk på land men enbart 86 till havs.<sup>17</sup> Vad gäller elproduktionen så producerade den landbaserade vindkraften 16,9 TWh år 2017 medan vindkraften till havs uppmätte 0,7 TWh samma år.<sup>18</sup> I linje med Energimyndighetens mål om 100 % förnybar elproduktion till år 2040 så beräknas en ökning med 100-120 TWh krävas från vindkraften. Av dessa ska 50-70 TWh komma från produktion på land och 50 TWh från den havsbaserade produktionen.<sup>19</sup> Därmed behövs en omfattande utbyggnad samt effektivisering på både land och hav för att kunna uppnå en så omfattande ökning. I denna uppsats står den havsbaserade vindkraftens utveckling i fokus, då den fortfarande ligger långt efter utbyggnaden på land.

Haven är den absolut största naturresursen på jorden och 99 % av planetens livsmiljöer finns i haven. Haven genererar ovärderliga funktioner för människan, såsom produktion av syre och upptag av koldioxid. I haven finns dessutom både levande och icke-levande material som kan ha stort ekonomiskt värde för människan. Om haven vore en stat skulle den rankas som den sjunde största omsättaren av ekonomiska resurser i världen enligt BNP<sup>20</sup>. Ett växande koncept som rör haven och dess resurser är idén om *Blue Economy*. Blue economy förespråkar möjligheten att utöka och utveckla de ekonomiska aktiviteter som haven besitter. Framtiden för förnybar energiproduktion på och i haven bedöms lovande och som en del i processen mot en hållbar utveckling, både ur ekologisk synpunkt som förnybar energikälla och ur ekonomisk synpunkt som arbetsskapande och ekonomisk aktivitet.<sup>21</sup>

Energiproduktionen är dock långt ifrån ensam om att vilja ta del av havets områden och resurser. Andra exempel är fiske, sjöfart och försvaret, dessa benämns som intressen. Sverige

---

<sup>16</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, ER 2018:6, s. 13.

<sup>17</sup> Svensk Vindenergi, *Statistics and forecast: Quater 3 2018*.

<sup>18</sup> Energimyndigheten, *Vindkraftsstatistik 2017- Nationell-, länsvis- och kommunal statistisk*, s. 4-5.

<sup>19</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 65.

<sup>20</sup> Bruttonationalprodukt, ett mått på den totala ekonomiska aktiviteten i ett land under en vald period.

<sup>21</sup> Hudson (2018), *Blue Economy: a sustainable ocean economic paradigm*.



har saknat en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av Sveriges hav och de intressen som finns på havet, vilket medför en stor risk för att havets resurser inte används på bästa möjliga sätt.<sup>22</sup> Genom havsplaneringsdirektivet<sup>23</sup> ålade EU medlemsstaterna att ta fram nationella havsplaner för att på bästa sätt ta hand om havets resurser och fördela dess områden. I dagsläget har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) för Sveriges räkning tagit fram förslag till havsplaner som senare år 2019 ska lämnas över till regeringen för beslut. En planering och fördelning av haven är i linje med det nationella miljö kvalitetsmålet *hav i balans samt levande kust och skärgård*.<sup>24</sup> Miljö kvalitetsmålet har en stark miljöskyddande karaktär och betonar att allt nyttjande och alla åtgärder på samt av havsområden ska bedrivas på ett sätt som gör att en hållbar utveckling främjas.<sup>25</sup>

Under processen för framtagande av havsplaner visade det sig att de områden som Energimyndigheten pekat ut som riksintresse för energiproduktion inte räcker till för att nå upp till de 50 TWh som behövs för att uppnå målet om 100 % förnybar elproduktion till år 2040. HaV har därför begärt att ytterligare områden för havsbaserad energiproduktion ska pekas ut i havsplanerna för att kunna uppfylla målet.<sup>26</sup> Det är därför anmärkningsvärt att inte ett enda område på Sveriges hav pekats ut för enbart energiproduktion i HaV:s förslag till havsplaner. De utpekade områden som anses lämpliga för energiutvinning konkurrerar i samtliga fall med andra intressen.

Sammanfattningsvis så finns det stora möjligheter för energiproduktion på Sveriges hav som idag inte nyttjas. För att Sverige ska kunna uppfylla Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh havsbaserad elproduktion till år 2040, så krävs en omfattande utbyggnad och effektivisering. Att en satsning på havsbaserad energiproduktion behövs är därmed utgångspunkten för denna uppsats och därav ska förutsättningar samt hinder för en sådan utbyggnad utredas tillsammans med de rättsliga förändringar som kan komma att krävas för att en utbyggnad som kan möta Energimyndighetens mål ska bli verklighet.

---

<sup>22</sup> Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden, s. 5-6.

<sup>23</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering (Havsplaneringsdirektivet).

<sup>24</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 21.

<sup>25</sup> Se Sveriges miljömåls hemsida, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

<sup>26</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 65.

## 1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att utreda och diskutera de rättsliga förutsättningar och hinder som idag finns för utbyggnad av förnybar energiproduktion till havs i Sverige. Särskilt fokus ges havsplaneringens möjlighet att bidra till en ökad utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Därtill ska analyseras om en ändring av de rättsliga förutsättningarna, alternativt annan förändring, krävs för att få fart på utbyggnaden av förnybar energiproduktion till havs i Sverige, så att antagna miljö- och energimål uppnås.

## 1.3 Frågeställningar och avgränsningar

Tre huvudfrågor kan utläsas ur uppsatsens syfte, nämligen:

- Vilka rättsliga förutsättningar, med den kommande havsplanering inkluderad, finns för utbyggnad av förnybar energiproduktion till havs i Sverige och vad är konsekvenserna av dessa rättsliga förutsättningar för en utbyggnad till havs?
- Vilka hinder kan identifieras för utbyggnad av förnybar energiproduktion till havs i Sverige och vad är konsekvenserna av dessa hinder för en utbyggnad till havs?

För att besvara frågan i den andra punkten utreds två underfrågor:

- Hur förhåller sig de hinder som den havsbaserade vindkraften möter till vindkraften på land samt är vindkraften på land ett hinder för utbyggnad av havsbaserad vindkraft?
- Kan de nya havsplanerna, så som de är utpekade i nuvarande förslag, vara ett verktyg för utbyggnad av förnybar energiproduktion till havs eller kan de motsatt hindra utvecklingen?
- Krävs ändring av de rättsliga förutsättningarna, alternativt annan förändring, för att övervinna identifierade hinder och få fart på utbyggnaden av förnybar energiproduktion till havs i Sverige så att antagna miljö- och energimål uppnås?

Den första frågeställningen är begränsad till de rättsliga förutsättningar som bedömts vara av särskild betydelse för havsbaserad energiproduktion. Dels har avgränsningar gjorts för att Sverige står i fokus. Internationella och regionala bestämmelser lyfts därför endast då det krävs för att få förståelse eller ge en kontext åt situationen i Sverige. Viss lagstiftning, såsom särskilda

regleringar för habitat, fåglar och fiske har lämnats utanför uppsatsen, då bedömningen gjorts att ingen av dessa har någon avgörande betydelse för uppnåendet av uppsatsens syfte. Trots avgränsningar rör det sig om omfattande rättsliga förutsättningar, därför hålls presentationen förhållandevis kort av de enskilda bestämmelserna. Bestämmelserna är nödvändiga för att ge en rättvis bild av det omfattande rättsläget, men samtidigt bedöms en djupare diskussion inte vara nödvändig för uppnåendet av uppsatsens syfte.

Den andra frågeställningen är avgränsad till två underfrågor, vilka båda syftar till att ge uppsatsens diskussion både ytterligare bredd och djup. Relationen mellan land och hav har valts eftersom den bidrar till jämförelser, vad som kan gynna och vad som kan missgynna utvecklingen till havs med fokus på rättsliga, ekonomiska och tekniska aspekter. Havsplaneringen står i fokus på grund av att den nyligen introducerats i Sverige och de kommande havsplanerna förutses få betydelse för havsförvaltningen. Havsplaneringen träffar territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon och uppsatsen avgränsas därför till dessa delar av havet.

Diskussionen som följer av den tredje huvudfrågeställningen tar sin grund i resultatet från den första och andra huvudfrågan, samt dess underfrågor, och begränsas därför till de analyser och resultat som lyfts där. De miljö- och energimål som syftas till i frågan är de svenska miljö kvalitetsmålen, främst begränsad klimatpåverkan, samt Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh havsbaserad elproduktion till år 2040.

Beträffande rättsfall så har fyra fall valts ut som berör ansökan om tillstånd för havsbaserade vindkraftsparker. Av fallen är två avgörande från mark- och miljööverdomstolen (tidigare miljööverdomstolen) – avgöranden som prioriterats eftersom de behandlats av högsta instans för dessa frågor. Ett av fallen är från mark- och miljödomstolen och har valts trots att det är en lägre instans, eftersom domskälen är utförliga, vilket bidrar till diskussionen i uppsatsen. Det fjärde avgörandet är ett beslut från regeringen och rör till skillnad från de andra tre fallen Sveriges ekonomiska zon, vilket ger möjlighet till en ytterligare aspekt i uppsatsen. I två av de utvalda fallen meddelas tillstånd och i två nekas tillstånd, något som också bidrar till möjlighet till fler jämförelser och diskussioner.

Genomgående i uppsatsen används samlingstermen ”energiproduktion” för att kunna inkludera olika varianter av havsbaserade energikällor, såsom vindkraft, vågkraft och tidvattenkraft. Vindkraften är dock den havsbaserade energikällan som främst syftas till i uppsatsen. På grund av att det är den enda källa som idag finns på kommersiell nivå på Sveriges hav, den energikälla

som utvalda rättsfall behandlar och den energikälla som är utgångspunkten i HaV:s förslag till havsplaner. Samlingstermen ”energiproduktion” kommer dock användas om diskussionen inte explicit rör vindkraft för att även ha möjlighet att innefatta andra kommande tekniker, såsom vågkraft och tidvattenkraft.

Samlingstermen ”energi” kommer också användas genomgående i uppsatsen och inkludera samtliga typer av energi, inklusive el. Benämningen el används enbart om diskussionen explicit rör el, i syfte att underlätta och begränsa blandningen av termer och begrepp.

Uppsatsen omfattar enbart förnybara energikällor till havs och inte andra energikällor som kan återfinnas i haven, såsom olja och gas. Uppsatsen tar inte heller upp skillnader mellan om energiproduktionen sker av svenska respektive utländska verksamhetsutövare eller investerare. Det kan i praktiken få betydelse för statens incitament att ekonomiskt stötta utvecklingen av havsbaserad energiproduktion men är en diskussion som inte ansetts vara av betydelse för uppsatsens syfte och har därför valts att lämna utanför.

#### 1.4 Material och metod

En stor del av uppsatsens information kommer från den svenska staten i form av lagar, förordningar, propositioner, rättsfall och myndigheters publikationer, vilka alla för med sig en hög nivå av både tillförlitlighet och auktoritet. Exempel på lagar som använts är miljöbalken (1998:808) och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Exempel på förordningar och propositioner är miljöprövningsförordning (2013:251) och prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden. Använda rättsfall diskuteras under avgränsningar i avsnitt 1.3. Som exempel på myndigheters publikationer utgör HaV:s förslag till havsplaner ett för uppsatsen centralt material. I uppsatsen har främst förslaget till havsplan för Västerhavet använts medan de andra enbart använts om något specifikt för dessa diskuteras.

Förutom svensk rätt behandlas, då nödvändigt för havsplanering, bestämmelser från FN och EU. Båda dessa har auktoritet, är tillförlitliga samt relevanta för Sverige. För uppsatsen har dessutom doktrin eller annan litteratur samt vetenskapliga artiklar använts, exempelvis Michanek och Zetterbergs *Den svenska miljörätten*.<sup>27</sup> En del av litteraturen och artiklarna har även en internationell utgångspunkt. Eftersom havsplanering fortfarande är ett nytt fenomen

---

<sup>27</sup> Gabriel Michanek, seniorprofessor i miljörett vid Uppsala universitet; Charlotta Zetterberg, professor i miljörett vid Uppsala universitet.

och det ännu inte finns så mycket nationell litteratur på området, har litteratur med internationell utgångspunkt bidragit till att lyfta generella frågor och aspekter på havsplanering.

Fakta om vindkraft har hämtats från relevanta hemsidor som specialiserar sig på området eller litteratur och artiklar vars tillförlitlighet bedöms vara hög. Exempel på hemsidor som använts är Vindlov som tagits fram av Energimyndigheten tillsammans med ett 20-tal andra svenska myndigheter och Svensk vindenergi, vilken är de nationella branschorganisationen på området. Därmed bedöms den publicerade informationen på dessa hemsidor både vara tillförlitlig och inneha auktoritet.

Allmänt om materialet för uppsatsen så har ett brett urval av källor använts för att bidra till en mer nyanserad och utförlig diskussion med fler infallsvinklar än det rent juridiska. Att utbudet av källor är brett innebär inte att de är mindre relevanta eller tillförlitliga. Vidare ska genom metoden mer specifikt material för de olika frågeställningarna presenteras.

För att uppnå uppsatsens syfte och besvara frågeställningarna har något skilda tillvägagångssätt och material använts. För att svara på frågan om vilka rättsliga förutsättningar som finns för havsbaserad energiproduktion så har ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt använts. Genom det rättsdogmatiska tillvägagångssättet kan en systematisk behandling av rättskällorna på ett effektivt sätt redogöra för och tolka aktuellt rättsläge. Detta innebär att jag har identifierat och presenterat aktuella regleringar och bestämmelser i syfte att fastställa rådande rättsläge.<sup>28</sup> De rättsliga förutsättningarna har presenterats i den ordning de blir aktuella i en process, i syfte att vägleda läsaren kronologiskt genom rättsläget. Detta har gjorts genom en undersökning av de klassiska rättskällorna, här lagar, förordningar, propositioner, rättsfall och doktrin. Genom att undersöka rättsfall har domstolens tillämpning av aktuella bestämmelser och bedömningen dessa leder till kunnat utredas. Därtill har doktrin, i form av Michanek och Zetterbergs *Den svenska miljörätten*, använts som vägledning i tolkningen av rättskällorna. Sist i den kronologiska ordningen kommer de än inte antagna förslagen till havsplaner. För att bedöma hur dessa kommer att påverka de rättsliga förutsättningarna undersöks havsplanernas roll som kommande rättsligt underlag.

Förutom material från de klassiska rättskällorna så har information rörande tillämpning och bedömning av aktuell reglering inhämtats från Vindlov samt Havs- och vattenmyndighetens publicerade förslag till havsplaner. Dessa har gett de rättsliga förutsättningarna och processen

---

<sup>28</sup> Sandgren (2018), s. 48-50.

ett sammanhang. Dessa källor har varit av betydelse för uppsatsens utredning i syfte att skapa en mer nyanserad tolkning av rättsläget.

För att sedan besvara frågan om de rättsliga förutsättningarnas konsekvenser för utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion krävs en metod som tillåter en analys av rätten. Här används därför en rättsanalytisk metod.<sup>29</sup> I syfte att svara på frågeställningen har det underlag som framställts i den rättsdogmatiska utredningen diskuterats. De olika värden och aspekter som där framkommit har jämförts för att se i vilken mån dessa är förenliga respektive motarbetar varandra.

För att svara på frågan om vilka hinder som finns för havsbaserad vindkraft och vad dessa får för konsekvenser så har en rättsanalytisk metod använts. För att identifiera hinder har vad som orsakar den stillastående situationen på området undersökts. Hinder har identifierats genom att jämföra vindkraften på land och hav, eftersom utvecklingen går snabbt på land men är stillastående till havs. Andra hinder har identifierats genom att undersöka hur utbyggnaden kan påverkas av havsplaneringen och de kommande havsplanerna. För att därefter svara på frågan om vilka konsekvenser de identifierade hindren får för utbyggnaden till havs har hindren jämförts för att se hur de påverkar varandra. För diskussionen har jag gått utanför det rent juridiska perspektivet och även tagit hänsyn till ekonomiska, tekniska samt natur- och miljörelaterade aspekter.

Material har för undersökningen av hinder och dess konsekvenser hämtats från ett stort och brett utbud av källor, exempelvis från lagtext, rättsfall och myndigheter. Litteratur<sup>30</sup> och vetenskapliga artiklar<sup>31</sup> har bidragit till ytterligare aspekter och öppnat upp för både bredare och djupare diskussioner där olika aspekter och värden ställs mot varandra. Statistik och fakta specifik för vindkraft har hämtats från Svensk vindenergi, Vindlov och WindEurope för att både ge en bild av den verkliga situationen för den havsbaserade vindkraften och för att ge en plattform för vidare diskussion och analys om varför läget ser ut som det gör i praktiken. Dessa källor har bidragit både till att identifiera hinder på området samt till att analysera konsekvenserna av dessa.

---

<sup>29</sup> Sandgren (2018), s. 50-52.

<sup>30</sup> Litteratur av: Daud Hassan, Director of Higher Degree Research vid the School of Law at the University of Western Sydney, Australien; Tuomas Kuokkanen, Professor i internationell miljö rätt vid University of Eastern Finland; Niko Soiminen, föreläsare av miljö rätt vid University of Eastern Finland.

<sup>31</sup> Artiklar av: Michaela Young, föreläsare vid institutionen för marin- och miljö rätt vid Uneverisity of Cape town i Syd Afrika; Patrik Söderholm professor i nationalekonomi vid institutionen för ekonomi, teknik och samhälle vid Luleå tekniska universitet; Maria Pettersson professor i rättsvetenskap vid institutionen för ekonomi, teknik och samhälle vid Luleå tekniska universitet.

För att svara på frågan om någon förändring behövs för att utbyggnad av havsbaserade energikällor ska sätta fart, har jag använt mig av en rättspolitisk argumentation. Syftet med en rättspolitisk argumentation är enligt Sandgren att analysera om rätten ska ändras exempelvis utifrån ett visst perspektiv så att ett visst ändamål uppnås.<sup>32</sup> Här har därför analyserats om de rättsliga förutsättningarna behöver förändras för att en utbyggnad av havsbaserad energiproduktion ska bli verklighet. Detta görs genom att undersöka om en ändring av de rättsliga förutsättningarna skulle vara tillräckligt för förändring. Eller om någon annan förändring istället behövs för att övervinna de identifierade hindren och få fart på utbyggnaden av energiproduktion till havs.

Beträffande materialet för denna del av uppsatsen så har som huvudregel inget helt nytt underlag använts. Istället diskuteras resultaten från bland annat de vetenskapliga artiklarna, statistik från WindEurope och information från myndigheterna. Också här har olika aspekter såsom ekonomiska, tekniska samt natur- och miljörelaterade perspektiv jämförts i syfte att finna en lösning på problemet om den stillastående utvecklingen av havsbaserad energiproduktion och uppnå uppsatsens syfte.

Den natur- och miljörelaterade aspekten faller sig naturligt i en miljörättslig uppsats. Detta motiverar en miljörättslig metod vilken antar ett externt förhållningssätt till rätten. Det innebär i sin tur att analysen tar utgångspunkt i den ekologiska verklighet som påverkats av den reglering som studerats, i detta fall de rättsliga förutsättningarna för vindkraft till havs. Därför krävs förutom rättskällor även andra källor med större natur- och miljövetenskapliga influenser för att utreda och besvara miljörättsliga frågeställningar.

Den miljörättsliga metoden tar ett strakt avstamp i att ekologisk hållbarhet alltid trumfar sociala och ekonomiska aspekter av hållbarhet och därför är den mest avgörande faktorn för människans fortlevnad.<sup>33</sup> Detta har problematiserats i uppsatsen genom att även ekonomiska och andra aspekter så som tekniska och politiska har varit av betydelse för analysen och uppnåendet av uppsatsen syfte. Flera aspekter och vetenskaper berikar enligt Sandgren en uppsats,<sup>34</sup> och därför har stor vikt lagts vid att jämföra och analysera olika aspekter, bland annat genom att belysa olika intressen, miljömål och dimensioner av hållbar utveckling och sedan väga dess olika värden mot varandra.

---

<sup>32</sup> Sandgren (2018), s. 52.

<sup>33</sup> Forsberg (2012), s. 36-38.

<sup>34</sup> Sandgren (2018), s. 57.

## 1.5 Begrepp och termer

Begrepp och termer som behandlas i uppsatsen definieras som utgångspunkt löpande där en förklaring är av intresse, i syfte att underlätta för läsaren och behandla begreppen i för uppsatsen rätt kontext. Hållbar utveckling definieras däremot här eftersom begreppet används löpande i uppsatsen och har en särskild betydelse för uppsatsens diskussion. Termer som beträffar havets olika delar förklaras också här, då dessa tvärtom inte tillför något för uppnåendet av uppsatsens syfte eller diskussioner men är av intresse för läsarens förståelse.

**Hållbar utveckling** Utgår från definitionen i Brundtlandsrapporten<sup>35</sup>: ”En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”. Tar också stöd i Agenda 2030<sup>36</sup> där begreppet hållbar utveckling dessutom uttrycks innefatta tre dimensioner: ”Hållbar utveckling ska uppnås genom att balansera och förena ekonomisk, social och miljömässig utveckling.” De tre dimensionerna benämns vidare i uppsatsen som ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

**Territorialhavet** Varje kuststat har rätt att fastställa sitt territorialhav ut till en gräns av högst tolv nautiska mil<sup>37</sup> från den baslinje<sup>38</sup> staten bestämmer.<sup>39</sup> Inom det svenska territorialhavet har Sverige suverän bestämmanderätt om vad som får göras och av vem. Innanför territorialhavet och baslinjen finns Sveriges inre vatten och utanför territorialhavet finns Sveriges ekonomiska zon.<sup>40</sup>

**Ekonomisk zon** Sveriges ekonomiska zon ligger utanför territorialhavet och beräknas också utifrån baslinjen. Den ekonomiska zonen får sträcka sig som mest 200 nautiska mil från baslinjen.<sup>41</sup> I Sveriges ekonomiska zon har Sverige ingen absolut suveränitet men staten har fortsatt rätt att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångar.

---

<sup>35</sup> Förenta nationerna, *Vår gemensamma framtid*, rapport utarbetad av FN:s Världskommission för miljö och utveckling år 1987 (Brundtlandsrapporten).

<sup>36</sup> Förenta nationerna, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, resolution antagen av generalförsamlingen 25 september 2015.

<sup>37</sup> En nautisk mil är 1 852 meter, även kallad en sjömil.

<sup>38</sup> Baslinjen anger varifrån en stat beräknar gränserna i havet och bestäms av lågvattenlinjen utmed kusten. Se Havs- och vattenmyndighetens hemsida, *baslinje*, publicerad 2013-03-14.

<sup>39</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), artikel 3.

<sup>40</sup> Se Havs- och vattenmyndighetens hemsida, *territorialhav*, publicerad 2013-03-14.

<sup>41</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), artikel 57.



Sverige har även jurisdiktion när det gäller skyddet och bevarandet av den marina miljön, uppförande samt användning av konstgjorda öar och andra anläggningar och naturvetenskaplig forskning.<sup>42</sup>

Kontinentalsockeln Kontinentalsockeln omfattar havsbotten och dess underlag i områden under vatten som sträcker till kontinentalrandens ytterkant men som längst 200 nautiska mil från baslinjen. Den svenska kontinentalsockeln sträcker sig längs havsbotten på både territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon. Sverige har suveräna rättigheter över kontinentalsockeln, att utforska den och utvinna dess naturtillgångar.<sup>43</sup>

## 1.6 Uppsatsens upplägg

I kapitel 2 presenteras havsplanering. En introduktion och presentation av havsplanering inleder uppsatsen för att skapa förståelse och kunskap för fenomenet (2.1) och för de svenska förslagen till havsplaner (2.2), eftersom havsplaneringen sedan fortsatt är aktuell i uppsatsens övriga kapitel.

I kapitel 3 presenteras de rättsliga förutsättningarna för utbyggnad av energiproduktion till havs, här inkluderas vägledande riktlinjer för den svenska miljörätten (3.1), bestämmelser som ska beaktas både i det inledande skedet (3.2) och inom ramen för tillståndsprocessen (3.3) samt de förutsättningar som följer av de kommande havsplanerna (3.4). Innebörden och konsekvenserna av dessa diskuteras och analyseras därtill (3.5).

I kapitel 4 identifieras hinder som står i vägen för en utbyggnad på området. Här inkluderas rättsliga, ekonomiska och tekniska aspekter vilka belyses genom en utredning av relationen mellan vindkraft på land och hav (4.1). Därtill hinder som kopplar till havsplaneringen (4.2). Dessutom analyseras konsekvenserna av de identifierade hindren (4.3).

I kapitel 5 diskuteras och analyseras behovet av ändring av de rättsliga förutsättningarna (5.1) samt alternativa förändringar och lösningar för att övervinna identifierade hinder och sätta fart på utvecklingen (5.2). Uppsatsen knyts ihop med en avslutande diskussion om möjligheten att nå antagna miljö- och energimål (5.3) och leder fram till kapitel 6 där svaren på uppsatsens frågeställningar sammanställs och syftet uppfylls.

---

<sup>42</sup> Se Havs- och vattenmyndighetens hemsida, *ekonomisk zon*, publicerad 2013-03-18.

<sup>43</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), artikel 76-77.

## 2. Havspanering

Många av de konflikter som idag involverar världens hav beror på en misslyckad förvaltning av den marina miljön.<sup>44</sup> Sverige har länge saknat en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av territorialhavet. Vad gäller Sveriges ekonomiska zon så saknas planering av havsområdena fullkomligt. Inom den ekonomiska zonen tillfaller olika begränsade ansvarsområden flera av de svenska myndigheterna och därmed har ingen myndighet ett samlat ansvar för havsområdena. Det saknas dessutom vägledning vid avvägning mellan olika användningar av havens områden och resurser, liksom underlag för denna typ av bedömningar. Därmed föreligger en överhängande risk för intressekonflikter och för ineffektiv användning av havens resurser.<sup>45</sup> Havspaneringen har därför tillkommit i ett försök att minska och tygla denna typ av konflikter mellan människan och haven.<sup>46</sup> I detta kapitel introduceras havspanering vidare i 2.1 och de svenska förslagen till havspaner presenteras därefter i 2.2.

### 2.1 Introduktion till havspanering

Den internationella plattformen för fördelning av hav och marina miljöer är *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), detta är också den rättsliga grunden för havspanering.<sup>47</sup> EU antog år 2014 havspaneringsdirektivet<sup>48</sup> vilken tar uttryckligt stöd i UNCLOS.<sup>49</sup> Syftet med direktivet är ”att främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och hållbar användning av marina resurser”.<sup>50</sup> Havspaneringsdirektivet ger medlemsstaterna fram till mars 2021 att ta fram nationella havspaner.<sup>51</sup> Sverige har genom miljöbalken (MB)<sup>52</sup> och havspaneringsförordningen<sup>53</sup> införlivat EU:s direktiv om havspanering i svensk rätt.

Under det senaste decenniet har cirka 20 stater runt om i världen antagit en eller flera havspaner, några av dessa är i nuläget aktiva medan resterande är under konstruktion, såsom Sveriges. Man beräknar att antalet havspaner kommer åtminstone fördubblas under de kommande tio åren och att fler gränsöverskridande havspaner kommer antas av stater som

---

<sup>44</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 3.

<sup>45</sup> Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden, s. 6-7.

<sup>46</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 3.

<sup>47</sup> Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden, s. 7.

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havspanering (Havspaneringsdirektivet).

<sup>49</sup> Havspaneringsdirektivet, 1 artikeln 1 p.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Havspaneringsdirektivet, 15 artikeln 3 p.

<sup>52</sup> Miljöbalken (1998:808), 4 kapitel 10 §.

<sup>53</sup> Havspaneringsförordning (2015:400).

delar på ett havs resurser för bästa möjliga fördelning och samarbete.<sup>54</sup> Förutom att motverka konflikter så förväntas havsplanering dessutom, inte minst på EU-nivå, generera stora ekonomiska vinster genom att ge utrymme för havsbaserade näringar. Dessa vinster förutspås uppgå till flera miljarder euro och den största tillväxten förväntas enligt den svenska propositionen härstamma från vattenbruk samt vindenergi.<sup>55</sup>

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) definierar havsplanerna som statens samlade uppfattning om hur ett visst havsområde ska användas för att på bästa sätt uppnå syftet om en långsiktig hållbar utveckling.<sup>56</sup> HaV:s definition framhäver två huvudsakliga syften med havsplaneringen. Den första är planering av havsområden och dess resurser och den andra är främjandet av en hållbar utveckling.<sup>57</sup> Havsplaneringens två syften kan kopplas samman. Att identifiera och samla kunskap kring de resurser och ekosystem som haven besitter är grundläggande för att i nästa led kunna förvalta och planera havens områden på bästa möjliga sätt. Planering och fördelning av haven ska också hanteras på ett sätt som främjar hållbar utveckling. Dessvärre är havens resurser och tåligheten hos den marina miljön inte så stor att planeringen kan tillgodose alla användningar, vidare benämnt som intressen,<sup>58</sup> och samtidigt främja en hållbar utveckling utifrån samtliga tre dimensioner – ekonomisk, social och ekologisk.<sup>59</sup> Därför krävs en fördelning och prioritering av havsområden och havens resurser för att man på bästa sätt ska kunna tillvarata havets resurser på ett hållbart sätt.<sup>60</sup>

Havsplanering som fenomen kan vara rättsligt bindande eller också fungera som ett politiskt instrument utan rättsliga konsekvenser. Det öppnar upp en möjlighet för varierande användning av havsplanering i världens olika stater. Havsplanering är inte tänkt att ersätta nationell reglering som annars styr förvaltningen av hav och marina miljöer, utan är tänkt som ett komplement som ska hjälpa förvaltningen i stort. Det krävs alltid ytterligare reglering utöver havsplanerna för att skydda främjandet av en hållbar utveckling, eftersom havsplanerna inte innehåller kriterier eller vägledning för en sådan bedömning. Havsplaneringen styr fördelningen av den marina miljön och identifikationen av intressen som anses lämpliga för ett område, men havsplaneringen är inte lämpad att hantera frågor om i vilken utsträckning nyttjandet av ett område går att förena med en hållbar utveckling. Havsplanering pekar alltså ut

---

<sup>54</sup> Hassan och Sojinen (2015), s. 9-10.

<sup>55</sup> Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden, s. 26-27.

<sup>56</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havspan Västerhavet*, s. 121.

<sup>57</sup> Young (2015), s. 155.

<sup>58</sup> Intressen är benämningen på olika användningar såsom fiske, sjöfart, natur m.fl.

<sup>59</sup> Mer om hållbar utveckling och de tre dimensionerna i avsnitt 3.1.

<sup>60</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havspan Västerhavet*, s. 23.

och fördelar den marina miljön mellan olika intressen, men att sedan begränsa nyttjandet av området till vad som bedöms vara en hållbar nivå är en annan fråga som kompletterande nationella regleringar är mer lämpade att hantera.<sup>61</sup>

## 2.2 HaV:s förslag på havsplaner

HaV är den svenska myndighet som i enlighet med havsplaneringsdirektivet utsetts vara ansvarig för havspaneringen i Sverige.<sup>62</sup> HaV har tagit fram förslag på nya havsplaner för de svenska haven. Det är sammanlagt tre förslag som presenterades i maj 2018, ett förslag för Östersjön, ett för Bottniska viken och ett för Västerhavet. Under sommaren 2018 så samlades åsikter och kommentarer till förslagen in och i skrivande stund reviderar HaV sina förslag för att i mars 2019 presentera de slutgiltiga förslagen för regeringen. Det är därefter upp till regeringen att besluta om havsplanerna och anta en havsplan för Sveriges hav.<sup>63</sup>

### 2.2.1 Förslagens uppbyggnad, utformning och innehåll

De tre förslag till havsplaner som HaV publicerat är vardera på cirka 150 sidor och därmed omfattande. Förslagen är till innehåll och utformning likartade och det enda utmärkande som skiljer dem åt är de faktiska geografiska vattenområden som behandlas. Förslagen innehåller inledningsvis en presentation av havspanering som fenomen och ett förtydligande av processen. Därefter tar förslagen sin utgångspunkt i MB, havsplaneringsförordningen och det för havspaneringen övergripande syftet – en långsiktig hållbar utveckling. Havspanerna ska förena näringspolitiska mål, sociala mål och miljömål, med andra ord de tre delarna av hållbar utveckling.<sup>64</sup>

Förslagen till havspanerna förtydligar havets gränser och anger att havspanerna ska omfatta den större delen av det svenska territorialhavet samt Sveriges ekonomiska zon. Det ska vara upp till den svenska staten att planera den ekonomiska zonen medan det för territorialhavet föreligger delat planeringsansvar mellan staten och kommunerna.<sup>65</sup>

Vidare innehåller förslagen till havspanerna en framtidsvision. Denna vision sträcker sig fram till år 2050 och målar en bild av det som man då vill ska vara verklighet. I syfte att uppnå framtidsvisionen uppställer förslagen till havspanerna så kallade planeringsmål. Det är tio mål som tagits fram med utgångspunkt i miljömål och lagstiftning. Hänsyn har tagits till både de

---

<sup>61</sup> Hassan och Soinen (2015), s. 5.

<sup>62</sup> Havspaneringsdirektivet, 13 artikeln; Havspaneringsförordning (2015:400), 5 §.

<sup>63</sup> Se Havs- och vattenmyndighetens hemsida, *Tidplan för havspaneringen*, publicerad 2018-10-10.

<sup>64</sup> Havspaneringsförordning (2015:400), 4 §.

<sup>65</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havspan Västerhavet*, s. 17.

svenska miljö kvalitetsmålen och FN:s globala mål för hållbar utveckling. Av de svenska nationella målen så lyfts det övergripande *generationsmålet* följt av bland annat miljö kvalitetsmålen *begränsad klimatpåverkan* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, som grund för de planeringsmål som HaV framställt i förslagen till havsplanerna.<sup>66</sup> Vad gäller lagstiftning så tar planeringsmålen bland annat stöd i den internationella UNCLOS samt den svenska MB och havsplaneringsförordningen.<sup>67</sup>

Därefter följer de faktiska förslagen. Förslagen presenteras genom geografiska kartor över aktuella vattenområden med utpekade områden för olika intressen. Dessa kartor visar en övergripande helhetsbild över fördelningen av haven och de intressen som HaV valt att prioritera i planeringen. Därefter presenteras respektive intresse utifrån havsplanens syfte och förväntningar.<sup>68</sup> Eftersom intressena spelar en betydelsefull roll för havsplaneringen och därmed för möjligheterna till utbyggnad av havsbaserad energiproduktion så ska dessa presenteras närmare under kommande avsnitt.

### 2.2.2 Havsplanernas intressen

Havsplaneringens huvudsakliga uppdrag är att bestämma användningen av olika intressen på haven och göra avvägningar mellan dessa. Aktuella intressen är de riksintresseanspråk som framgår av 3 kap MB, riksintressen enligt 4 kap MB eller också andra allmänna intressen, men då måste dessa vara av väsentlig betydelse.<sup>69</sup> HaV:s förslag till havsplaner inkluderar energiutvinning som ett betydelsefullt intresse men det är samtidigt långt ifrån det enda intresset på de svenska haven.

De intressen som HaV tagit fram delas in i åtta teman och dessa är: ”attraktiva livsmiljöer med friluftsliv, turism, fritidsfiske och kulturmiljö”, ”energi”, ”försvar”, ”lagring och utvinning av material”, ”natur”, ”transport och kommunikationer”, ”vattenbruk och blå bioteknik” och slutligen ”yrkesfiske”.<sup>70</sup> Ett av de åtta teman som prioriteras i förslagen till havsplanerna är alltså energiintresset. Den svenska energisektorn utvecklas ständigt och den mest framstående utvecklingen under senare år har varit omställningen till mer förnybar energiproduktion och till ett hållbart energisystem. Det är främst politiska mål, såsom det svenska miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan*, som driver på denna förändring.

---

<sup>66</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 30.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Exempel se Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, ”Energi”, s. 63-71.

<sup>69</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 16.

<sup>70</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 50.

Den energikälla som havsplaneringen utgår ifrån för utpekade områden för energiintresset är vindkraft. Detta av praktiska skäl, vindkraft är den havsbaserade energikälla där vi i dagsläget har de tekniska förutsättningarna för kommersiell produktion i Sverige. Det förutspås dessutom att den havsbaserade vindkraften i framtiden kommer utgöra ett allt viktigare tillskott för det svenska energisystemet.<sup>71</sup> Under havsplaneringsprocessen så kom man fram till att de områden som inledande utpekats för energiintresset inte var tillräckliga för att uppnå Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh elproduktion till år 2040. Därefter har ytterligare områden tagits fram för energiutvinning i havsplaneringsprocessen,<sup>72</sup> huruvida de tillkomna områdena är tillräckliga diskuteras vidare i uppsatsen. De områden som är utpekade för energiutvinning i de framtagna havsplanerna omfattar i stor utsträckning redan befintliga eller planerade vindkraftsprojekt.<sup>73</sup> Dessa områden är inte heller utpekade enbart för energiintresset utan flera intressen anses lämpliga för samma område. Energiintresset delar i samtliga fall de utpekade områdena med åtminstone naturintresset eller försvarsintresset.

### 2.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis så har havsplaneringen två huvudsakliga syften, att planera och fördela havsområden samt att främja en hållbar utveckling. HaV:s förslag till havsplaner hanterar åtta teman med tillhörande intressen och ett av dessa är energiintresset. Det är i linje med havsplaneringens första syfte, havsplanernas uppgift att fördela de svenska haven mellan de olika intressena. I linje med havsplaneringens andra syfte ska fördelningen av intressena också främja en hållbar utveckling. Det behövs kompletterande reglering för att göra bedömning om i vilken utsträckning de utpekade intressena kan nyttja ett havsområde inom ramen för en hållbar utveckling. Ytterligare områden har pekats ut för energiintresset i syfte att uppnå Energimyndighetens mål om 50 TWh havsbaserad elproduktion. Energiintresset har dock inte blivit ensamt utpekat på något havsområde enligt HaV:s förslag till havsplaner, utan pekas ut tillsammans med andra intressen enligt havsplaneringen. Energiintresset går i linje med och främjar miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan*. På samma sätt går dock andra intressen i linje med andra miljö kvalitetsmål och främjas av målen. Mer om förhållandet mellan havsplanernas olika intressen och de miljö kvalitetsmål som förenas med intressena återkommer löpande i uppsatsen.

---

<sup>71</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 63.

<sup>72</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 65.

<sup>73</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 63.

### 3. Rättsliga förutsättningar för förnybar energiproduktion till havs

I detta kapitel behandlas rättsläget för uppsatsens ämne, havsbaserad energiproduktion. Eftersom vindkraft är den energikälla som idag finns på kommersiell nivå på de svenska haven så är vindkraft utgångspunkten för de rättsliga förutsättningarna. Inledningsvis i 3.1 diskuteras målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB tillsammans med relevanta miljö kvalitetsmål, eftersom dessa får betydelse för samtliga miljö rättsliga frågor. Tillstånd och andra bestämmelser som bör beaktas i planeringsprocessens inledande skede eller som inte prövas av domstolen, utan av annan beslutsfattare, presenteras i avsnitt 3.2. Dessutom presenteras och diskuteras de bestämmelser som behandlas av domstolen under prövningsprocessen i avsnitt 3.3, samt tillkommande beslutsunderlag i form av havsplanerna i avsnitt 3.4. Avslutningsvis ska de rättsliga förutsättningarna sammanfattas och konsekvenserna av dessa analyseras i avsnitt 3.5.

#### 3.1 Vägledande för miljö rätten

I 1 kapitel 1 § MB så anges den övergripande målsättningen som ska vara styrande för all tolkning och tillämpning av balken.<sup>74</sup> I bestämmelsen stadgas dessutom begreppet *hållbar utveckling*. Förutom i MB finns hållbar utveckling grundlagsfäst i regeringsformen (1974:152).<sup>75</sup> Hållbar utveckling är följaktligen den övergripande målsättningen med den svenska miljö lagstiftningen. Begreppet har sedan Brundtlandrapporten<sup>76</sup> från år 1987 fått ett vitalt genomslag, både internationellt och nationellt. I Brundtlandsrapporten definieras hållbar utveckling som: ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”. I Agenda 2030 uppmärksammas dessutom att hållbar utveckling innefattar tre dimensioner. I Agenda 2030 skrivs att: ”Hållbar utveckling ska uppnås genom att balansera och förena ekonomisk, social och miljömässig utveckling.” De tre aspekter som Agenda 2030 lyfter benämns vidare i uppsatsen som de tre dimensionerna av hållbar utveckling: ekonomisk, social och ekologisk.

Målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB inrymmer också två etiska utgångspunkter. Den första är att naturen i sig själv har ett skyddsvärde, vilket innebär att ett skyddsvärde kan uppstå utan att människan drabbas på något sätt. Den andra förenar människans rätt att bruka naturen med ett förvaltaransvar, det är alltså inte tillåtet att endast nyttja naturen utifrån människans intresse utan det ställs också krav på att människan samtidigt förvaltar naturens resurser för kommande

---

<sup>74</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 96.

<sup>75</sup> Regeringsformen (1974:152), 1 kap 2 § 3 st.

<sup>76</sup> Förenta nationerna, *Vår gemensamma framtid*, rapport utarbetad av FN:s Världskommission för miljö och utveckling år 1987 (Brundtlandsrapporten).

generationer.<sup>77</sup> Av detta följer att MB:s målbestämmelse präglas av ett skyddsintresse för natur och miljö och resultatet är att det skyddande intresset genomsyrar hela den svenska miljörätten. Med en koppling till de tre dimensionerna av hållbar utveckling tar den svenska miljörätten därmed främst stöd i den ekologiska dimensionen. Att den svenska miljörätten antar en miljöskyddande karaktär betyder dock inte att all verksamhet som på något sätt kan skada eller orsaka negativ miljöpåverkan är otillåten. Förnybara energikällor är ett exempel på verksamheter som vid någon punkt under dess uppförande eller drift orsakar negativa konsekvenser på närliggande naturområden, men som samtidigt behövs för att konkurrera ut fossila energikällor där den negativa miljöpåverkan kan vara större på lång sikt. Det är därmed inte alltid heller självklart vilket alternativ som är bäst för miljön.

Målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB är omfattande och utrymmet för tolkningar är stort. För att närmare kunna specificera strävansvärda mål inom mer specifika områden finns miljömål. Hela det svenska samhället är beroende av energi vilket gör flera miljömål relevanta på området. Det svenska miljö kvalitetsmål som får störst betydelse är *begränsad klimatpåverkan*, målet förespråkar förnybara energikällor i syfte att konkurrera ut fossila och utsläppskraftiga alternativ. Miljö kvalitetsmålet talar för vindkraften och en ökad energiproduktion från denna källa. När vindkraftverken placeras till havs så är ett annat miljö kvalitetsmål av särskild betydelse, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Detta mål har en mer miljöskyddande karaktär vilket innebär att denna motsatt kan tala emot etablering av vindkraft på haven. Detta kan bland annat utläsas i följande rättsfall.

Miljö kvalitetsmål har i flera fall beaktats av domstol. I mål M 1130-13<sup>78</sup> så lyfter mark- och miljödomstolen både generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen i sina domskäl. De skriver bland annat att ”samhällets satsning på ökad energiförsörjning med vindkraft är motiverad med hänsyn till flera miljö kvalitetsmål bl.a. *begränsad klimatpåverkan* och *frisk luft* samt bidrar till att nå *generationsmålet*”.<sup>79</sup> Domstolen ställer dock även miljö målen mot varandra när de konstaterar, att även om den tillståndssökande vindkraftsparken bidrar till uppnåendet av miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* så kan verksamheten komma att

---

<sup>77</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 96-97.

<sup>78</sup> M 1130-13, avgörandedatum 2014-12-17 av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt gällande ansökan om tillstånd till uppförande och drift av gruppstation för vindkraft inom vattenområde i Hake fjord, Göteborgs och Öckerö kommuner. Ansökan fick avslag. Mark- och miljööverdomstolen lämnade inte prövningstillstånd.

<sup>79</sup> M 1130-13, s. 82.



försvåra förutsättningarna för att nå andra miljökvalitetsmål, så som *hav i balans samt levande kust och skärgård*.<sup>80</sup>

I MÖD 2009:48<sup>81</sup> så skriver mark- och miljööverdomstolen i inledningen till sina domskäl att förnybar energi, så som vindkraft, är viktigt för att uppnå de krav som Sveriges riksdag antagit. I relation till miljökvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* så trycker domstolen dock på att ett uppfyllande av detta mål måste göras på ett sätt och i en takt som säkerställer att den biologiska mångfalden samtidigt bevaras. Med detta menar domstolen att förnybar energiproduktion, vilken är förespråkad ur flera aspekter, också behöver anpassas så att andra naturvärden som skyddas av andra miljömål, exempelvis *hav i balans samt levande kust och skärgård*, långsiktigt bevaras.<sup>82</sup>

I ett senare fall från mark- och miljööverdomstolen, M 6960-14<sup>83</sup> så lyfts till skillnad från de två nu presenterade fallen inte miljömålen alls i domstolens domskäl. Domstolen beaktar i detta fall inte heller uttryckligen målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB, men liksom beträffande miljömålen så lyfts denna i de två andra fallen. I M 1130-13 så inleder mark- och miljödomstolen med att citera 1 kap 1 § MB och särskilt beakta de fem punkterna i bestämmelsens andra stycke. I MÖD 2009:48 så fastslår domstolen i sin inledning att ”vindkraft är en förnyelsebar energiform” och att ”främjandet av produktion av förnyelsebar energi syftar mot balkens mål i 1 kap 1 § om hållbar utveckling” och förenar på så sätt vindkraften med miljörättens målbestämmelse och det ledande begreppet hållbar utveckling.<sup>84</sup>

Att ta med sig från detta avsnitt är att den svenska miljörätten främst antar en miljöskyddande karaktär, vilket går i linje med den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Hållbar utveckling är ett omfattande begrepp och därför används miljömål för att specificera strävansvärda mål. Avslutningsvis ska sägas att varken miljömålen eller målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB innebär några faktiska krav och andra bestämmelser och regleringar får därmed stor betydelse vid bedömningar på området.

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> MÖD 2009:48, avgörandedatum 2009-03-05 av miljööverdomstolen gällande ansökan om tillstånd att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft med högst 30 vindkraftverk i Kattegatt utanför Falkenberg.

Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom och avslår ansöka. Det är samma sökande som i M 6960-14.

<sup>82</sup> MÖD 2009:48, Miljööverdomstolens domskäl, *Inledning*.

<sup>83</sup> M 6960-14, avgörandedatum 2015-12-08 av mark och miljööverdomstolen gällande ansökan om tillstånd till uppförande och drivande av vindkraftverk i Kattegatt, Falkenbergs kommun. Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och lämnar tillstånd. Det är samma sökande som i MÖD 2009:48.

<sup>84</sup> MÖD 2009:48, Mark- och miljööverdomstolens domskäl, *Inledning*.

## 3.2 Vägen till tillstånd - det inledande skedet

För att uppföra och bedriva vindkraftverk till havs så krävs ett flertal tillstånd från flera beslutfattare. Det krävs tillstånd för såväl uppförandet av vindkraftverken som för utplacering av kablar längs havsbotten och för samtliga åtgärder som följer därav. I detta avsnitt kommer därför krav på rådighet, tillstånd för att utföra arbete på kontinentalsockeln, ledningsrätt, tillstånd för nätkoncession samt krav på kommunens tillstyrkan, områdesskydd och miljökonsekvensbeskrivning att presenteras.

### 3.2.1 Rådighet

En förutsättning för att få tillstånd att uppföra vindkraftverk till havs är att den tillståndssökande verksamhetsutövaren har rådighet över aktuellt vattenområde. Rådighetstillstånd krävs för samtliga vattenverksamheter<sup>85</sup> enligt den så kallade restvattenlagen.<sup>86</sup> För uppsatsen är förutsättningarna för allmänt vattenområde av intresse och enskilt vatten berörs därmed inte specifikt utan enbart i förhållande till allmänt vatten.

Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten regleras särskilt i lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde, lagen fastslår att vatten som huvudregel övergår från enskilt till allmänt vattenområde 300 meter från strandkanten.<sup>87</sup> Det innebär att allmänt vattnet i Sverige går att hitta i stora sjöar, så som Väneren, Vättern, Hjälmaran och Storsjön, samt på havet inom svenskt territorium.<sup>88</sup> Vad gäller rätten att nyttja allmänt vattenområdet så finns ett flertal speciallagstiftningar som ger staten rätt att nyttja resurser på allmänt vatten, exempelvis kontinentalsockellagen. Det finns däremot ingen reglering som ger staten generell rådighet över det allmänna vattnet.<sup>89</sup> Det innebär att staten inte har någon generell grund att hävda exklusiv rådighet över allmänt vattenområde, och att vidare på denna grund hindra en verksamhet.<sup>90</sup>

För havsbaserad vindkraft är det inte bara frågan om vem som har rätt till vattnet utan också om vem som har rätt till vinden på området. Vad gäller vind på allmänt vatten så är Sverige unikt i förhållande till andra europeiska länder. I Danmark har exempelvis staten en fastställd rätt att nyttja vinden på haven inom det egna territoriet. I Storbritannien så tillfaller äganderätten över havet den brittiska kronan och därmed även havets resurser, inklusive vind inom dessa områden. Motsvarande områden på svenskt vatten är som sagts allmänna och därmed har den

---

<sup>85</sup> Vattenverksamheter definieras i miljöbalken (1998:808), 11 kap 2 §.

<sup>86</sup> Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 2 kap 1 §.

<sup>87</sup> Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde, 2§.

<sup>88</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 317.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Pettersson (2008), s. 210.

svenska staten varken äganderätt eller någon absolut nyttjanderätt över dess resurser eller dess vind. Den svenska statens inflytande ska dock inte underskattas.<sup>91</sup> Det är nämligen upp till staten, vilka företräds av Kammarkollegiet i dessa frågor, att för allmänna vattenområden lämna rådighetstillstånd för all vattenverksamhet inklusive havsbaserad vindkraft.<sup>92</sup>

### 3.2.2 Tillstånd för arbete på kontinentalsockeln, ledningsrätt och tillstånd för nätkoncession

I de fall då en verksamhet planeras att uppföras på den svenska kontinentalsockeln så aktualiseras kontinentalsockellagen.<sup>93</sup> Denna är tillämplig på allmänt vattenområde där kontinentalsockeln sträcker sig både över territorialhavet och på internationellt vatten inom Sveriges ekonomiska zon.<sup>94</sup> Beträffande den svenska kontinentalsockeln så är därmed förutsättningarna desamma för territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon.

Sveriges regering äger rådigheten över kontinentalsockeln.<sup>95</sup> Det är alltså upp till regeringen att lämna tillstånd vad gäller samtliga åtgärder som på något sätt berör eller påverkar havsbotten på kontinentalsockeln.<sup>96</sup> Bland de åsyftade åtgärderna ingår både påverkan på havsbotten vid uppförandet av vindkraftverken, och vid utläggning av de kablar som krävs för att transportera den utvunna energin till kraftnätet på land, samt för de undersökningar av havsbotten som krävs i planeringsfasen.<sup>97</sup> Lagen om kontinentalsockeln har en stark miljöskyddsaspekt och kräver att MB:s regler beaktas vid tillståndsprovning. Inom ramen för denna provning så ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap MB upprättas, koppling ska göras till miljökvalitetsnormer enligt 5 kap MB och balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap ska tillämpas.<sup>98</sup>

Det räcker inte att enbart ha tillstånd enligt kontinentalsockellagen för att få dra de kablar som krävs för överföring av energin till elnätet på land. Verksamhetsutövaren måste ansöka om att få dra kablar på annans mark, så kallad ledningsrätt. På allmänt vatten eller statligt ägda fastigheter så finns ledningsrätten reglerad i Kammarkollegiets instruktion och ansökan görs till Lantmäteriet.<sup>99</sup> Verksamhetsutövaren måste dessutom ha rätt att koppla dessa ledningar till

---

<sup>91</sup> Pettersson (2008), s. 209-210.

<sup>92</sup> Se Vindlovs hemsida, *Rådighet över allmänt vatten*, publicerad 2015-11-12.

<sup>93</sup> Lag (1966:314) om kontinentalsockeln.

<sup>94</sup> Lag (1966:314) om kontinentalsockeln, 1 §.

<sup>95</sup> Lag (1966:314) om kontinentalsockeln, 3 §.

<sup>96</sup> Lag (1966:314) om kontinentalsockeln, 2b §.

<sup>97</sup> Se Vindlovs hemsida, *Undersökning av havsbotten*, publicerad 2015-11-12.

<sup>98</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 526-527.

<sup>99</sup> Se Vindlovs hemsida, *Prövningsprocessen*, publicerad 2015-11-25.

elnätet, så kallat nätkoncession. Tillstånd för nätkoncession regleras i 2 kap ellagen och prövas av Energimarknadsinspektionen.<sup>100</sup>

### 3.2.3 Kommunens tillstyrkan, områdesskydd och miljökonsekvensbeskrivning

Vid planering och prövning av tillstånd för vindkraftverk, både på land och hav, så är frågan om lokalisering en tungt vägande och ofta avgörande faktor.<sup>101</sup> Innan domstolen prövar om den valda platsen för verksamheten kan anses vara den bästa platsen i linje med 2 kap 6 § MB så krävs att berörd kommun lämnat sin tillstyrkan.<sup>102</sup> Det finns ett undantag från denna huvudregel som förutsätter att regeringen dömt vindkraftsanläggningen synnerligen angelägen från nationell synpunkt. Men det får fortfarande inte finnas en annan plats, varken inom samma eller i annan kommun, som bedöms mer lämplig.<sup>103</sup> Därmed kan inte kravet på lokalisering undgås och kommunens tillstyrkan väger fortsatt tungt.

Det är kommunernas uppdrag att upprätta detaljplaner och bland dessa ingår en detaljplan för vindkraft inom kommunens gränser.<sup>104</sup> Detaljplanerna idag sträcker sig som huvudregel inte utanför kustområden, utan det är främst landområden och kustnära områden som behandlas. Det är sällan som någon mer utförlig planering tagits fram för områden längre ut i territorialhavet. Den främsta orsaken till detta kan enligt HaV vara avsaknaden av fastigheter, men kanske främst det traditionellt fria nyttjandet av de svenska haven.<sup>105</sup> Därtill har kommunerna ett ansvar gentemot de kommande havsplanerna, att tillsammans med staten följa och ta hänsyn till dessa vid planering, beslut samt utförande av samtliga åtgärder som berör aktuella havsområden.<sup>106</sup> Både den nuvarande detaljplanen och de kommande havsplanerna blir därför viktiga för kommunens bedömning huruvida de ska tillstyrka en vald plats för uppförande av vindkraftverk.

Det är domstolens uppgift att avgöra val av plats, men här ska ändå frågan om områdesskydd lyftas. Den tillståndssökande verksamheten bör i ett tidigt skede av planeringen ta hänsyn till eventuella områdesskydd i närheten av den tänkta platsen för verksamheten.<sup>107</sup> Områdesskydd regleras i 7 kap MB och tillstånd krävs även här för uppförandet av vindkraftverk, bedrivandet av dessa eller om de kablar som måste dras kan på ett betydande sätt påverka ett skyddat

---

<sup>100</sup> Se ellagen (1997:857) 2 kap; elförordningen (1994:1250).

<sup>101</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 129.

<sup>102</sup> Miljöbalken (1998:808), 16 kap 4 § 1 st.

<sup>103</sup> Miljöbalken (1998:808), 17 kap 6 § 2 st. samt 16 kap 4 § 2 st.

<sup>104</sup> Krav på detaljplan för vindkraft regleras i plan- och bygglag (2010:900), 4 kap 3 §.

<sup>105</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 18.

<sup>106</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 10.

<sup>107</sup> Se Vindlovs hemsida, *Prövningsprocessen*, publicerad 2015-11-25.

område.<sup>108</sup> Eftersom valet av plats ofta är den avgörande faktorn vid tillståndsprövning så är det av intresse för verksamhetsutövaren att redan i detta skede ta hänsyn till och utreda frågan om områdesskydd för att kunna spara sig själv både tid och pengar.

I det inledande skedet ska även verksamhetsutövaren för ett planerat havsbaserat energiprojekt ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och göra en specifik miljöbedömning enligt 6 kap MB.<sup>109</sup> Miljöbedömningen ska innehålla både direkta och indirekta miljöeffekter som följer av den planerade verksamheten.<sup>110</sup> Vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla finns angivet i 6 kap 35 § MB och den är sedan ett underlag för domstolen vid tillståndsprövningen.<sup>111</sup>

#### 3.2.4 Särskilt om Sveriges ekonomiska zon

Där det svenska territorialhavet tar slut tar Sveriges ekonomiska zon vid, och sträcker sig sedan till där den enligt överenskommelse möter en annan stats vatten.<sup>112</sup> För aktuellt vattenområde tillämpas lagen om Sveriges ekonomiska zon.<sup>113</sup> Enligt lagen krävs tillstånd för bland annat uppförande av anläggningar inom zonen, såsom vindkraftverk. Det är regeringen som beslutar i alla frågor som rör Sveriges ekonomiska zon.<sup>114</sup> Likt prövningen enligt kontinentalsockellagen så ska vid tillståndsprövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon även ett stort antal av MB:s bestämmelser beaktas, främst i 2-5 kap MB. Dessutom ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas enligt bestämmelserna i 6 kap MB.<sup>115</sup> Lagen har dessutom ett eget aktsamhetskrav som stadgar att en verksamhetsutövare som på ett eller annat sätt verkar inom den ekonomiska zonen ska vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön.<sup>116</sup> Därmed innehåller lagen om Sveriges ekonomiska zon ett extra skydd för natur och miljö.

Det är dock fortfarande möjligt att erhålla tillstånd för energiproduktion inom den ekonomiska zonen. Regeringen gav år 2008 tillstånd till en havsbaserad vindkraftsanläggning i Sveriges ekonomiska zon. Projektet kallas Stora Middelgrund men trots tillstånd så har kraftverksparken aldrig byggts. Detta beror på de omfattande villkor och undersökningar som regeringen uppställde i sitt beslut.<sup>117</sup>

---

<sup>108</sup> Miljöbalken (1998:808), 7 kap 28a § 1 st.

<sup>109</sup> Miljöbalken (1998:808), 6 kap 20 §

<sup>110</sup> Miljöbalken (1998:808), 6 kap 2 §.

<sup>111</sup> Miljöbalken (1998:808), 6 kap 28 §.

<sup>112</sup> Mer specifikt om geografiska tillämpningsområden i förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon.

<sup>113</sup> Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

<sup>114</sup> Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 5 §.

<sup>115</sup> Se Vindlovs hemsida, *Tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon*, publicerad 2018-07-06.

<sup>116</sup> Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 2 §.

<sup>117</sup> Regeringens mål 2006/2007/F/M, beslut 2008-05-22.

### 3.3 Vägen till tillstånd - prövningsprocessen

I detta avsnitt presenteras de bestämmelser som behandlas av domstolen under tillståndsprocessen. De avvägningar som bestämmelserna medför diskuteras tillsammans med domstolens argumentation vid tillämpning av bestämmelserna.

#### 3.3.1 Tillståndspliktig verksamhet enligt 9 och 11 kap MB

I 9 kap MB behandlas miljöfarliga verksamheter. Nästintill all energiproduktion klassas som miljöfarlig verksamhet. En verksamhet är miljöfarlig om den genererar utsläpp, exempelvis utsläpp i form av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas, alternativt verksamheter som kan medföra olägenheter för omgivningen.<sup>118</sup> Vindkraften träffas av det sistnämnda och anses miljöfarlig på grund av kraftverkens buller och skuggeffekter samt dess påverkan på närområdet. Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet framgår inte direkt av MB utan dessa finns särskilt reglerade i miljöprövningsförordningen<sup>119</sup>. Förordningen specificerar de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna i olika nivåer, beroende på om de är tillståndspliktiga (A och B) eller anmälningspliktiga (C). Vindkraftverk är exempelvis uppdelade i en grupp som är tillståndspliktig B och en som är anmälningspliktig C, beroende av antalet kraftverk, dess höjd och längd på rotorbladen.<sup>120</sup> För uppsatsen är de inom gruppen för tillståndsplikt B aktuella.

I 11 kap MB regleras vattenverksamheter. Inom begreppet vattenverksamhet faller alla typer av åtgärder som träffar ett vattenområde, exempelvis uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde.<sup>121</sup> Exempelvis havsbaserad energiproduktion. Enligt huvudregeln så krävs tillstånd för samtliga vattenverksamheter.<sup>122</sup> I vissa fall är tillståndsplikten dock undantagen för vattenverksamhet men då är systemet konstruerat så att tillstånd i de flesta fall istället krävs enligt 9 kap MB om miljöfarlig verksamhet.<sup>123</sup> Det finns ett samspel mellan de två kapitlen i syfte att undvika dubbelkontroll och den tillståndssökande verksamhetsutövaren kan dessutom ansöka om gemensam prövning.<sup>124</sup> För en vindkraftsanläggning till havs ska därmed både 9 och 11 kap MB tillämpas, och båda kräver tillstånd. Vid prövning konstaterar domstolen att tillstånd för uppförande av havsbaserad

---

<sup>118</sup> Miljöbalken (1998:808), 9 kap 1§ 3p.

<sup>119</sup> Miljöprövningsförordningen (2013:251).

<sup>120</sup> Miljöprövningsförordningen (2013:251), 21 kap 13-15 §§.

<sup>121</sup> Miljöbalken (1998:808), 11 kap 3 §.

<sup>122</sup> Miljöbalken (1998:808), 11 kap 9 §.

<sup>123</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 321.

<sup>124</sup> Miljöbalken (1998:808), 21 kap 3 §.

energiproduktion krävs enligt bestämmelserna i 9 och 11 kap och därefter prövas tillstånden enligt MB:s bestämmelser.<sup>125</sup>

### 3.3.2 Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap MB

MB:s 3 och 4 kapitel behandlar generella respektive särskilda bestämmelser för hushållning av mark och vatten. Så kallade *riksintressen* får här en särskild karaktär och ett särskilt skyddsvärde. I 3 kap 8 § MB så kommer energiproduktion till uttryck. Om ett specifikt område anses vara särskilt lämpat för energiproduktion så ska området så långt möjligt skyddas från andra åtgärder som kan försvåra möjligheten till energiproduktion. Men det är inte frågan om något absolut skydd. Om området däremot klassas som riksintresse för energiproduktion enligt paragrafens andra stycke ska området skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra nyttjandet. Alltså innebär detta ett starkare skydd för energiproduktion men inte heller när det är klassat som riksintresse föreligger ett absolut skydd mot andra ändamål. Problem kan uppstå om samma område, exempelvis ett specifikt havsområde, även är utpekade som riksintresse för yrkesfiske, friluftslivet eller naturvård. I fall då de olika riksintressena är oförenliga ska en avvägning göras och företräde ska ges till det ändamål som bäst gynnar en långsiktig hushållning av området.<sup>126</sup>

Till skillnad från 3 kap ändamålsuppdelade karaktär så räknar 4 kap MB upp specifika geografiska områden i Sverige som särskilt utpekade riksintressen. Att ett område omfattas av 4 kap MB innebär, likt riksintressena enligt 3 kap MB, inget absolut förbud mot nyttjande av andra ändamål på området.<sup>127</sup> I 4 kap 10 § MB behandlas havsområden och här finns en koppling till havsplanering. När regeringen beslutat om vilka havsplaner som ska gälla för Sveriges hav så ska dessa vara vägledande vid all tolkning av vad som ska anses vara den bäst lämpliga användningen av ett havsområde, men 3 och 4 kap MB ska fortsatt tillämpas vid en tillståndsprövning och överträffas därmed inte av de kommande havsplanerna.<sup>128</sup>

I M 6960-14 så konstaterade domstolen att den tillståndssökande verksamheten sammanfattningsvis var förenlig med både 3 och 4 kap MB.<sup>129</sup> Däremot bedömde domstolen i M 1130-13, med en mer utförlig diskussion, att oförenligheten mellan intressena i 3 och 4 kap var en avgörande faktor som låg till grund för att tillstånd nekades. Mark- och miljödomstolen ansåg att riksintresset för friluftsliv vägde särskilt tungt men att den valda platsen också kom

---

<sup>125</sup> Exempel se M 1130-13, s. 6.

<sup>126</sup> Miljöbalken (1998:808), 3 kap 10 §.

<sup>127</sup> Miljöbalken (1998:808), 4 kap 1 §.

<sup>128</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 125.

<sup>129</sup> M 6960-14, s. 15.

att påverka riksintressen för kulturmiljövård, sjöfart samt specifikt utpekade områden enligt 4 kap 1 och 4 §§ MB.<sup>130</sup> I MÖD 2009:48 bedömdes den valda platsen vara särskilt känslig ur en ekologisk synpunkt och skulle därför så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kunde skada naturmiljön i linje med 3 kap 3 § MB och projektet fick inte tillstånd.<sup>131</sup>

### 3.3.3 Hänsynsreglerna i 2 kap MB

MB:s 2 kapitel behandlar de så kallade *hänsynsreglerna*. Enligt 2 kap 3 § MB så ska särskild hänsyn tas då en verksamhet eller åtgärd enligt balken kan orsaka skada eller olägenhet för människor eller naturen. Lagrummet medför krav på försiktighetsmått för att minimera exempelvis det buller som vindkraftverken orsakar.<sup>132</sup>

En bestämmelse som i hög grad påverkar utbyggnaden av förnybara energikällor är bestämmelsen i 2 kap 6 § MB, vilken behandlar val av plats eller lokalisering. Det är vanligt att det är just valet av plats eller kravet på att utreda alternativa lokaliseringar som sätter stopp för nya vindkraftsprojekt.<sup>133</sup> I M 6960-14 ansåg domstolen att 2 kap MB inte utgjorde något hinder för tillstånd och tillstånd beviljades således. I de två andra fallen, M 1130-13 och MÖD 2009:48, där tillstånd däremot inte medgavs var 2 kap 6 § en betydande faktor. När lokalisering ska prövas av domstolen så krävs ofta att den tillståndssökande har utrett alternativa platser både på hav och land. I vilken utsträckning domstolen kräver detta varierar en hel del mellan olika domar. I MÖD 2009:48 hade sex alternativa lokaliseringar utretts, varav fem till havs och en på land, men eftersom samtliga platser var inom samma kommun så ansåg domstolen att det inte var tillräckligt.<sup>134</sup> I M 1130-13 hade sökande utrett enbart tre alternativa lokaliseringar. Samtliga tre var till havs och domstolen anmärkte på att ingen alternativ plats på land utretts. Domstolen godtog inte att man så lättvindigt avfärdat val av plats.<sup>135</sup> Betydelsen av val av plats går knappt att överdriva för möjligheten att få tillstånd för ett vindkraftsprojekt.

Vidare så innehåller 2 kap 7 § MB en avvägningsregel, vilken anger att kraven i kapitlets 2-5 §§ samt 6 § första stycket gäller så långt de inte är orimliga att uppfylla. Avvägning ska här göras mellan nyttan med en skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått och med kostnaderna för dessa åtgärder. Av betydelse är också 2 kap 9 och 10 §§ vilka innehåller en slutavvägning och en stoppregel då risken för skador är allt för stor trots att försiktighetsmått beaktats.

---

<sup>130</sup> M 1130-13, s. 83.

<sup>131</sup> MÖD 2009:48, *Miljööverdomstolens domskäl*, ”Prövningen enligt 3 kap miljöbalken”.

<sup>132</sup> Michanek och Zetterberg (2017), s. 113-114.

<sup>133</sup> Källa. Se fotnot 93.

<sup>134</sup> MÖD 2009:48, *Miljööverdomstolens domskäl*, ”Lokaliseringsutredning”.

<sup>135</sup> M 1130-13, s. 85.



### 3.4 Tillkommande beslutsunderlag - havsplanerna

HaV:s förslag på havsplaner kommer då de antas av regeringen tillkomma som ett underlag vid en tillståndsprocess. Det är främst upp till myndigheter och kommuner att vid planering, beslut eller utförande av åtgärder som på något sätt rör havet att följa dessa havsplaner.<sup>136</sup> Även vid prövning enligt MB så ska havsplanerna fungera som ett vägledande underlag. Havsplanerna blir en del av beslutsunderlaget i frågan om mest lämplig användning på ett specifikt område och hänsyn ska tas till de behov som finns tillsammans med områdets läge och beskaffenhet.<sup>137</sup> Om någon vill tillföra något nytt eller ändra användningen på ett område så ska fortsatt 3 och 4 kap MB tillämpas, men efter införandet av havsplanerna så ska alltså planeringen vara vägledande vid en sådan tillämpning och avvägning mellan olika intressen.<sup>138</sup> Detta gäller även vid tillämpning av annan för havet relevant reglering såsom lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen.<sup>139</sup>

Havsplaneringen kan dessutom kopplas till flera av de rättsliga förutsättningar som redan tillämpas i processen. Inledningsvis så kan flera av de åtta teman<sup>140</sup> som havsplanerna tar hänsyn till kopplas till de svenska miljö kvalitetsmålen. Miljö kvalitetsmålet *hav i balans samt levande kust och skärgård* har varit av särskild vikt vid framtagandet av havsplanerna som det centrala miljö kvalitetsmålet för allt som rör hav och kustzon.<sup>141</sup> Miljö målet antar en starkt miljöskyddande karaktär och inkluderas på så sätt i havsplanernas mer miljöskyddande intressen, såsom naturintresset och intresset för attraktiva kustmiljöer.

Även miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* har spelat en betydande roll i HaV:s arbete.<sup>142</sup> Energiintresset har starka kopplingar till miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* men likaså har även intressen för transport och sjöfart. Den gemensamma faktorn är för de angivna intressena utsläpp av växthusgaser. För transport- och sjöfartsintresset får miljö målet motstridig och hämmande effekt, eftersom det för dessa intressen rör sig om stora mängder utsläpp av växthusgaser.<sup>143</sup> Vad gäller energiintresset är relationen till miljö målet den motsatta, här gynnas intresset av *begränsad klimatpåverkan* eftersom

---

<sup>136</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 13 och 121.

<sup>137</sup> Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden, s. 1.

<sup>138</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 121.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>141</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 21.

<sup>142</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Färdplan Havsplanering*, s. 19.

<sup>143</sup> Kan problematiseras genom att transport till havs är bättre än transport med flyg.

miljökvalitetsmålet förespråkar omställningen till förnybara energikällor, såsom vindkraft, för att undvika utsläpp av växthusgaser.<sup>144</sup>

Det kan också göras kopplingar mellan havsplanernas utpekade teman och de riksintressen som presenteras i MB. Samtliga av havsplanernas åtta teman och dess inkluderade intressen kopplar på något sätt till 3 och 4 kap MB. Att ett område blivit utpekat lämpligt för ett riksintresse såsom energiproduktion i 3 kap 8 § MB ger intresset en högre ställning och ett extra skydd mot andra konkurrerande intressen. Det innebär dock inget förbud för andra intressen på samma område. I förslagen till havsplanerna är det ofta så att flera intressen pekas ut för samma område och förhoppningen är att dessa ska kunna existera tillsammans.<sup>145</sup> Men så är långt ifrån alltid fallet.

HaV:s förslag till havsplaner innehåller handledning för avvägningen mellan motstridiga intressen på samma område. Denna avvägning ska göras med utgångspunkt i vilket intresse som bäst anses främja en hållbar utveckling på området.<sup>146</sup> Det mest önskvärda scenariot är att havsplanernas intressen är förenliga och på så sätt kan samexistera på ett gemensamt utpekat område. Detta är dock inte möjligt i samtliga fall och då måste ställning tas till vilket intresse som ska ges företräde. Huvudregeln enligt förslagen till havsplanerna är en hierarkisk ordning där riksintressen enligt 4 kap MB kommer först, riksintresseanspråk enligt 3 kap MB kommer därefter och lägst prioritet får allmänna intressen av väsentlig betydelse.<sup>147</sup> Följaktligen, om ett riksintresseanspråk enligt 3 kap MB finns i ett område som också är utpekat riksintresse enligt 4 kap MB och dessa inte kan samexistera så får intresset enligt 4 kap MB företräde. Står det istället mellan olika intressen från samma kategori, som exempelvis flera riksintressen enligt 3 kap MB och dessa anses oförenliga, så måste en avvägning göras. Avgörande här är vilket av intressena som bedöms innebära mest lämplig användning i området enligt havsplaneringens andra syfte, främjande av hållbar utveckling.<sup>148</sup>

Havsplanerna bidrar alltså till en extra vägledning vid bedömningen av lokalisering och vid val av bästa plats. Men det kommer fortsatt ställas samma krav enligt MB:s bestämmelser. Bestämmelserna i 3 och 4 kap MB tillämpas fortsatt, detsamma gäller för 2 kap MB och ingen skillnad görs mellan territorialhavet eller Sveriges ekonomiska zon.

---

<sup>144</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 21.

<sup>145</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 33.

<sup>146</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 14.

<sup>147</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 16.

<sup>148</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 13.

### 3.5 Sammanfattning och konsekvenser av de rättsliga förutsättningarna

Ett omfattande underlag av rättsliga förutsättningar och därmed mycket information har behandlats i kapitlet. Slutsatsen som kan dras av detta är att det är frågan om ett komplext rättsläge för havsbaserad energiproduktion. Nu ska konsekvenserna av det komplexa rättsläget diskuteras.

MB:s 1 kap 1 § bestämmer riktningen med hela den svenska miljörätten, vilken innebär ett huvudsakligt fokus på miljöskydd. Den svenska miljörätten tar därmed främst stöd i den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Energiproduktion i form av förnybara energikällor, som kan konkurrera ut fossila alternativ, kan också få stöd av den ekologiska dimensionen, åtminstone ur ett långsiktigt perspektiv. Den negativa miljöpåverkan som uppförandet och drivandet av energiproduktionen bidrar till går dock inte linje med den ekologiska dimensionen. Energiproduktion gynnas som en ekonomisk verksamhet istället främst av den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. När den ekonomiska och ekologiska dimensionen av hållbar utveckling motsätter sig varandra så är det svårt att ta hänsyn till båda.

Likt hur dimensionerna av hållbar utveckling förespråkar olika värden gynnar miljö kvalitetsmålen olika funktioner i samhället. *Begränsad klimatpåverkan* gynnar den havsbaserade energiproduktionen och energiintresset medan *hav i balans samt levande kust och skärgård* talar för miljöskydd och intresset för natur. Både miljö kvalitetsmålen och målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB leder alltså till motsatta intressen, vilket gör det svårt att ta hänsyn till och beakta dem alla. Det innebär att stort utrymme lämnas för tolkningar och avvägningar om vad som är bäst i det enskilda fallet. Vilket följaktligen också kan skada förutsägbarheten i enskilda fall och försvåra uppnåendet av målen. Det finns alltså ingen rättslig grund som ställer specifika krav på uppnående av varken hållbar utveckling eller miljö kvalitetsmålen.

Rättsläget för den havsbaserade energiproduktionen består av ett stort antal tillstånd, regleringar och beslutsfattare. Information om dessa tillstånd och mot vem en aktör ska rikta sig är dock lättillgänglig och hos aktörer på området bedöms kunskapen finnas. Om en tillståndssökande verksamhet har koll på de tillstånd som behöver ansökas om samt följer de bestämmelser som presenterats i detta kapitel så är det slutligen upp till domstolen att pröva tillståndsansökan enligt MB:s bestämmelser. Frågan om lokalisering är tungt vägande och det är därför viktigt för en tillståndssökande att både ha koll på eventuella områdesskydd, möjligheten att få

kommunens tillstyrkan och andra intressen som kan vara hindrande i 3 och 4 kap MB samt domstolens bedömning enligt 2 kap 6 § MB. Bedömning är att det inte det stora antalet tillstånd för energiproduktion till havs som gör rättsläget komplext utan det kanske istället främst beror på MB:s avgörande bestämmelser i främst 2-4 kap MB. Samtidigt som rättslägets omfattning och bedömningar mellan olika strävansvärda värden leder till en lång, tidskrävande och kostsam process.

Havsplanerna bidrar till en extra vägledning vid bedömning av lokalisering. Men det kommer fortsatt ställas samma krav enligt MB och havsplanerna blir främst vägledande vid val av plats. Att havsplanerna inte kommer innebära några rättliga krav på att områden som pekats ut för energiintresset faktiskt kommer få nyttjas för energiproduktion gör att konsekvensen av havsplaneringen kan liknas vid konsekvenserna av miljökvalitetsmålen och 1 kap 1 § MB, det vill säga snarare mål och incitament än krav. Likt miljökvalitetsmålen och dimensionerna av hållbar utveckling så leder havsplaneringens två syften, planering och främjande av hållbar utveckling, till att motsatta intressen ställs mot varandra. Det gör det svårt att använda havsplanerna som ett rättsligt avgörande underlag.

Slutsatsen blir ett komplex rättsläge, som bedöms främst bero på MB:s bestämmelser i 2-4 kap och inte det omfattande antalet tillstånd och beslutsfattare. Att hållbar utveckling, miljökvalitetsmålen och havsplaneringen bidrar till motsatta intressen som kräver avvägning och prioritering leder till att en utbyggnad av energiproduktion till havs behöver konkurrera mot andra strävansvärda värden och mål. Det är därför också svårare att förutse utfallet i tillståndsprocessen och den då ofta långa process som ansökan av tillstånd för med sig leder till höga kostnader och stora risker för aktörer. Konsekvenserna är en lång och kostsam process som innebär att de rättsliga förutsättningarna kan vara till nackdel för en utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

## 4. Hinder för förnybar energiproduktion till havs

Hittills har de rättsliga förutsättningarna för havsbaserad energiproduktion presenterats och diskuterats. Att det finns starka incitament och ett flertal skäl för en ökad energiproduktion till havs har konstaterats och ställts i relation till dagens oförenliga situation där utvecklingen av nya vindkraftverk till havs är nästintill stillastående.<sup>149</sup> I kapitel 4 utreds vad som orsakar den stillastående situationen genom att bakomliggande hinder och konsekvenserna av dessa hinder identifieras och analyseras. I 4.1 presenteras och diskuteras hinder som kopplar till skillnader mellan land och hav samt mellan olika delar av havet, i syfte att tydliggöra rättsliga, ekonomiska och tekniska skillnader. För att kunna jämföra land och hav fokuseras på vindkraft, eftersom vindkraft är den energikälla som idag finns på både land och hav i Sverige. I 4.2 ligger fokus istället på hinder som påverkas av havsplaneringen och vad dessa hinder kan få för konsekvenser för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Kapitlet avslutas sedan med ett sammanfattande och analyserande avsnitt i 4.3.

### 4.1 Rättsliga, ekonomiska och tekniska hinder

#### 4.1.1 Skillnad mellan land och hav

De rättsliga förutsättningarna som presenterats i kapitel 3 visar bland annat att de rättsliga förutsättningarna för uppförande av vindkraft skiljer sig mellan land och hav. Placering av kraftverk till havs gör ytterligare lagar och regleringar tillämpliga. Sammanfattningsvis av vad som presenterats i föregående kapitel så krävs för att bygga vindkraft till havs tillstånd, inte enbart enligt 9 kap MB som på land, utan också enligt 11 kap MB. Ansökan om tillstånd enligt dessa kapitel ska prövas av mark- och miljödomstolen.<sup>150</sup> För att bygga inom Sveriges ekonomiska zon så krävs tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sverige ekonomiska zon och denna ansökan prövas av regeringen.<sup>151</sup> Det är dessutom upp till regeringen att pröva tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln då exempelvis utläggningar av kablar krävs längs havsbotten för att den utvunna energin ska nå land.<sup>152</sup> Av dessa krav så krävs för landbaserad energiproduktion enbart tillstånd enligt 9 kap MB medan de övriga är exklusiva för den havsbaserade vindkraften. Detta resulterar i ett mer komplext rättsläge för den havsbaserade vindkraften än för motsvarande på land.

---

<sup>149</sup> Exempel på incitament Energimyndighetens mål om 50 TWh havsbaserad elproduktion år 2040; Exempel på stillastående situation Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, s. 13.

<sup>150</sup> Gemensam prövning kan göras enligt miljöbalken (1998:808), 21 kap 3 § 1 st.

<sup>151</sup> Se avsnitt 3.2.4.

<sup>152</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Östersjön*, s. 83.

Vad gäller planering och detaljplaner så är dock landområden i nuläget träffade i betydligt högre grad än havsområden, vilket ger land en extra rättslig förutsättning som inte finns på samma sätt till havs.<sup>153</sup> Denna skillnad, där land träffas av extra reglering i form av detaljplaner, kommer dock ändras efter införandet av havsplanerna. Havsområden kommer då styras av planering, likt landområden och det blir då inte längre någon skillnad ur planeringsperspektiv.

Rättsläget för havsbaserad energiproduktion är genom fler tillstånd och fler tillämpbara regleringar fortsatt mer komplext än motsvarande på land. Oavsett antalet tillstånd ligger dock en stor del av den avgörande bedömningen i 2-4 kap MB för både hav och land, och bestämmelserna medför därmed samma hinder för både land och hav. Det kan till och med argumenteras för att det trots det mer komplexa rättsläget till havs, kan vara svårare att få tillstånd på land. En betydande anledning till detta är att det generellt sett är färre invändningar från berörda aktörer beträffande vindkraftverk till havs medan konflikterna och invändningarna mot vindkraftverk på land är både fler och tuffare.<sup>154</sup> Energimyndigheten säger också att en fördel med den havsbaserade vindkraften är att den träffas av betydligt färre acceptansproblem vid utbyggnad än motsvarande på land. Enligt Söderholm och Pettersson framstår de rättsliga förutsättningarna till havs sammanfattningsvis, trots dess komplexitet, som mer fördelaktig än motsvarande på land.<sup>155</sup>

Även om rättsläget kan anses vara mer fördelaktigt för havsbaserad vindkraft så är dock den verkliga fördelningen en helt annan. I praktiken föreligger en ojämn fördelning mellan land- och havsbaserad vindkraft enligt Svensk vindenergis rapporter. Under senare år har antalet aktiva vindkraftverk till havs gått från som minst 60 verk år 2010<sup>156</sup> till som flest 91 verk i mitten av år 2014<sup>157</sup> och vid senaste rapporten från 23 oktober 2018<sup>158</sup> till 86 aktiva vindkraftverk. Utvecklingen för landbaserade vindkraftverk har under ungefär samma period gått från 230 verk år 2009<sup>159</sup>, till 2719 verk under år 2014<sup>160</sup> och till hela 3451 aktiva kraftverk år 2018<sup>161</sup>. Detta resulterar i att mindre än 2,5 % av Sveriges totala vindkraftverk idag är placerad till havs. I dessa siffror så tas ingen hänsyn till projekt som klassificeras som under

---

<sup>153</sup> Det finns även detaljplaner för havsområden men dessa är ofta begränsade och träffar enbart kustområden, se mer avsnitt 3.2.3.

<sup>154</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 523.

<sup>155</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 519.

<sup>156</sup> Svensk Vindenergi, *Vindkraftsstatistik 2010*.

<sup>157</sup> Svensk Vindenergi, *Vindkraftsstatistik och prognos: Kvartal 2 2014*.

<sup>158</sup> Svensk Vindenergi, *Statistics and forecast: Quater 3 2018*.

<sup>159</sup> Svensk Vindenergi, *Statistik vindkraft 2009*.

<sup>160</sup> Svensk Vindenergi, *Vindkraftsstatistik och prognos: Kvartal 2 2014*.

<sup>161</sup> Svensk Vindenergi, *Statistics and forecast: Quater 3 2018*.

konstruktion i rapporten från 23 oktober år 2018. I rapporten uppges 825 nya vindkraftverk vara under konstruktion på land medan samma siffra till havs är noll, vilket innebär att skillnaderna i antal land- och havsbaserade vindkraftverk förväntas öka ytterligare.

Enligt rapporten från Svensk vindenergi är alltså inga vindkraftsprojekt till havs under konstruktion, trots att det finns ett antal tillstånd för uppförande och drivande av vindkraftverk på Sveriges hav. Att projekt inte blir verklighet trots att de fått tillstånd beror i många fall på ekonomiska faktorer eller att domstolen då de gav tillstånd också ålagt verksamheten villkor som resulterat i att marknadsförutsättningarna blivit otillräckliga.<sup>162</sup> Som exempel kan regeringens beslut 2008-05-22 i mål 2006/2007/F/M om Stora Middelgrund lyftas. I fallet gav regeringen projektet tillstånd men de tillskrev också omfattande villkor samt krav på undersökningar vilket gjort att projektet inte blivit verklighet. Ett annat exempel är M 6960-14 där domstolen gav tillstånd för uppförande och drivande av en vindkraftspark, men även här med så pass långtgående villkor att anläggningen inte byggts fram till idag. Utifrån detta framstår det som att domstolen utgör ett hinder genom att ställa omfattande och långtgående villkor, eftersom dessa medför ekonomiska nackdelar. Domstolens villkor och de ekonomiska faktorerna är svåra att skilja från varandra i denna problematik och vilken som utgör det ursprungliga hindret är svårt att avgöra. Med faktumet att domstolen givit tillstånd i ett antal fall i beaktan görs här bedömningen att de bristande ekonomiska förutsättningarna för att tillgodose de ålagda villkoren snarare är hindret än domstolens bedömningar och villkor.

Det krävs fortfarande fler tillstånd för att uppnå målet om ytterligare 50 TWh havsbaserade elproduktion till år 2040. Det beräknas idag finnas tillstånd för vindkraft på de svenska haven som motsvarar en årlig produktion på 8,8 TWh. Riksdagen har dock beslutat att det senast år 2020 behövs 10 TWh från havsbaserad elproduktion, vilket innebär att flera tillstånd måste ges för att möta denna målsättning.<sup>163</sup> Om domstolen inte ger fler tillstånd utgör de därmed ändå ett hinder mot att uppnå målet om 10 TWh. Att processen fram till att domstolen tagit beslut om tillstånd ska ges är lång innebär också att den är kostsam och på så sätt kan domstolen genom den långa processen också vara ett hinder.

Den havsbaserade vindkraften får i nuläget stöd från elcertifikatsystemet<sup>164</sup> men kostnaderna är fortfarande så pass höga att den havsbaserade energiproduktionen inte kan konkurrera med

---

<sup>162</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Färdplan Havspanering*, s. 23-24.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Elcertifikatsystemet är ett ekonomiskt stöd för producenter av förnybar el, såsom vindkraft.

vindkraften på land.<sup>165</sup> Elcertifikatsystemet är uppbyggt så att den energiproduktion som är mest fördelaktig utifrån kostnadseffektivitet också är det som byggs ut, vilket i dagsläget är vindkraften på land.<sup>166</sup> Det ska dock framhållas att kostnaderna för den havsbaserade vindkraften sjunkit kraftigt under de senaste åren. Kostnaden för vindkraft på land har visserligen också gått ner men i betydligt mindre grad och från att ha varit en dubbelt så hög kostnad för havsbaserad vindkraft så har skillnaden börjat minska. Men kostnaderna är fortfarande betydligt högre till havs. Den stora kostnadsskillnaden ligger främst i det långa avståndet till stamnätet på land, att sjökabel behöver dras på havets botten och i de anslutningskostnader som uppkommer.<sup>167</sup>

Kostnaderna för koppling av de havsbaserade energikällorna till elnätet på land kan utgöra hela 20 % av de totala kostnaderna för ett havsbaserat projekt.<sup>168</sup> Enligt Energimyndigheten är kostnaderna för anslutning till elnätet på land en betydande anledning till att det idag inte byggs någon vindkraft till havs i Sverige.<sup>169</sup> Därför har Energimyndigheten under år 2018 utrett möjligheten att slopa anslutningsavgiften till stamnätet för havsbaserad vindkraft i syfte att göra utbygganden av vindkraftverk på de svenska haven mer attraktiva för aktörer. Därtill jämna ut skillnaden mellan land- och havsbaserad vindkraft på ett sätt som är förenligt med en kostnadseffektiv och ekologiskt hållbar energiproduktion.<sup>170</sup> Utredningen stötte dock på ett antal problem och förslaget ansågs bland annat vara svårförenligt med EU:s regler om statsstöd.<sup>171</sup>

Under det senaste decenniet har utvecklingen av den havsbaserade vindkraften byggts på kunskap och erfarenhet från vindkraften på land. För framtiden finns det dock indikationer på att den havsbaserade sektorn kommer utvecklas till en mer självständig del av energisystemet. Detta på grund av att produktionen till havs medför utmaningar som inte motsvarande på land gör.<sup>172</sup> Sverige anses ha bra förutsättningar för utbyggnad av energiproduktion på haven, både från eget håll, exempelvis av Energimyndigheten i den nämnda utredningen om slopande av anslutningsavgift, och av andra utomstående aktörer, uttryckt i rapporten från WindEurope.<sup>173</sup> Dessa goda förutsättningar beror bland annat på att Sverige har mindre vindturbulens och de

---

<sup>165</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, förord.

<sup>166</sup> Se Energimyndigheten, *Elcertifikatsystemet*, publicerad 2017-07-03.

<sup>167</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 520.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, s. 13.

<sup>170</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, förord.

<sup>171</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, s. 59.

<sup>172</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 522.

<sup>173</sup> WindEurope, *Offshore Wind in Europe- Key trends and statistics 2017*.



svenska haven är grundare än många andra hav. Vindkraft till havs anses dessutom av Energimyndigheten ha fler fördelar än vindkraften på land. Exempelvis så bidrar havet till större vindresurser, upp till det dubbla, och därtill en jämnare energiproduktion året om.<sup>174</sup> På så sätt kan de högre kostnaderna för den havsbaserade vindkraften åtminstone till viss del jämnas ut genom en större och säkrare produktion.<sup>175</sup>

#### 4.1.2 Skillnad mellan hav och hav

De rättsliga förutsättningarna skiljer sig till viss del även mellan havets olika delar. Framst på grund av att det krävs olika tillstånd, vilket prövas av olika beslutsfattare. Förutsättningarna skiljer sig framst då Sveriges ekonomiska zon berörs. Majoriteten av de projekt som fram till idag planerats har varit lokaliserade i kustnära områden. Det finns ett flertal faktorer som förespråkar en kustnära placering. Framst så är dessa platser mer tillgängliga, både för det förarbete och undersökningar som krävs samt vid uppförande och underhåll av kraftverken. Dessutom är det i kustnära områden ofta grundare vatten vilket också underlättar arbetet. Sträckan till elnätet på land är också kortare vilket är gynnsamt både ur miljömässig, ekonomisk och teknisk synpunkt.<sup>176</sup>

Fördelarna som förespråkar en placering av vindkraften nära land blir till nackdelar på Sveriges ekonomiska zon. Sveriges ekonomiska zon kan inte betraktas som tillgänglig, det är dessutom frågan om djupare vatten och längre kabelsträckningar krävs för att transportera den utvunna energin till land. En fördel att placera vindkraftverk i Sveriges ekonomiska zon är att inte lika många invänder mot en etablering. Antalet invändningar och konflikter är generellt flest på land och följs därefter av kustnära områden. I kustnära områden kan listan med inkommande yttrande vara lång med allt ifrån invändningar från myndigheter till miljöorganisationer och privatpersoner som påverkas av den tillståndssökande verksamheten.<sup>177</sup> Minst antal invändningar kan vidare förväntas längre ut till havs och konflikterna är därför generellt färre på Sveriges ekonomiska zon än på kustnära områden och territorialhavet.

Ur rättslig synpunkt, delvis genom färre invändningar och konflikter, kan etablering av havsbaserad energiproduktion vara gynnsam på Sveriges ekonomiska zon, men tekniken har inte kommit lika långt här som på land eller på kustnära och grunda havsområden. På platser där havet är djupt går det inte att bygga traditionella vindkraftverk, då är alternativet flytande

---

<sup>174</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, s. 13.

<sup>175</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 520.

<sup>176</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till havsplan Västerhavet*, s. 65.

<sup>177</sup> Exempel i M 1130-13 så upptar de inkommande yttranden hela 37 sidor.

vindkraftverk. Sådana finns idag i bland annat Italien, Norge, Portugal, Japan och USA, men inte i Sverige.<sup>178</sup> Både i Sverige och runt om i världen är det fortfarande, av tekniska och praktiska skäl, kustnära och grunda vattenområden som är de mest attraktiva platserna för havsbaserad vindkraft.<sup>179</sup>

Inom Sveriges ekonomiska zon är det regeringen som äger beslutsrätten. Regeringens tillståndsprövning tycks enligt Söderholm och Pettersson med hänvisning till mål 2006/2007/F/M var mer rakt på än domstolarnas prövning.<sup>180</sup> Det har tidigare inte funnits någon planering över vattenområdena inom Sveriges ekonomiska zon men detta kommer förändras i och med de kommande havsplanerna. Den ekonomiska zonen kommer då precis som territorialhavet, som sedan länge träffats av planering,<sup>181</sup> styrs av en förbestämd planering och uppdelning av havets resurser. Detta innebär att regeringen efter införandet av havsplanerna kommer ha ett nytt underlag för bedömningen och vara något mer styrda i sin prövning av tillstånd för en verksamhet på Sveriges ekonomiska zon än vad de är idag.

## 4.2 Hinder som kopplar till havsplanering

### 4.2.1 Säkerhet och förutsägbarhet

Antalet intressen som vill ta del av och nyttja havens områden och resurser har ökat genom åren och är idag många. Därtill har också det av intressena upptagna utrymmet på haven ökat, vilket resulterat i ett ohållbart nyttjande av haven.<sup>182</sup> Det ostrukturerade läget på haven leder till flera oklarheter för samtliga aktörer på området och utgör följaktligen hinder för havets intressen, såsom energiintresset. Oklarheter beträffande möjliga lokaliseringar av ett projekt leder bland annat till högre kostnader vilket i sin tur bidrar till att investerare backar.<sup>183</sup> Den potentiella verksamhetsutövaren och investerare ställs alltså inför både praktiska och ekonomiska osäkerheter vilka i sin tur utgör hinder för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

Problemet ansågs vara avsaknaden av en samlad syn över den marina miljön och ett integrerande och helhetlig arbetssätt vid behandlingen av haven.<sup>184</sup> Havsplanering är menat att lösa problemen om det ohållbara nyttjandet av haven och avsaknaden av förutsägbarhet och

---

<sup>178</sup> Young (2015), s. 152.

<sup>179</sup> Young (2015), s. 153.

<sup>180</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 523.

<sup>181</sup> Kommunerna har enligt plan- och bygglag (2010:900) ett planeringsansvar som innefattar inre vatten och territorialhav.

<sup>182</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Färdplan Havsplanering*, s. 22.

<sup>183</sup> Young (2015), s. 157.

<sup>184</sup> Young (2015), s. 157; Hassan och Soinen (2015), s. 3.

säkerhet genom att i linje med havsplaneringens första syfte planera användningen av haven. Havsplaneringen ska genom havsplanerna motverka oklarheter så att det blir lättare att förutse ett projekts möjligheter. Havsplaneringen ska alltså förutom att bidra till ett mer hållbart nyttjande av havens resurser också erbjuda verksamhetsutövare och investerare förutsägbarhet och säkerhet.<sup>185</sup> Om förutsägbarheten och säkerheten ökar på området så kommer det både locka fler aktörer och viljan att investera och därigenom minska kostnader för de inblandade i havsbaserade energiprojekt.

Enligt Young finns det dock en skepsis kring havsplaneringens möjlighet att motverka osäkerheten för havsbaserad energiproduktion. Flera aktörer på området anges vara skeptiska beträffande havsplaneringens positiva konsekvenser för utbyggnad av energiproduktion till havs och befarar att planeringen tvärtom kan missgynna utvecklingen genom att begränsa möjliga lokaliseringar och prioritera andra intressen.<sup>186</sup>

#### *4.2.2 Konkurrerande intressen*

Intressena på haven är många och varje gång fler intressen vill ta anspråk på ett havsområde uppstår krockar. De krockar som uppstår mellan energiintresset och andra intressen utgör hinder för energiintresset och för utbyggnad av energiproduktion till havs. Havsplaneringens första syfte om planering är här aktuell för att fördela havsområden mellan de olika intressena. För som Young skriver så är den kanske främsta funktionen med havsplaneringen att medla mellan olika intressen.<sup>187</sup>

Alla intressen som på något sätt är relevanta för haven konkurrerar om dess geografiska områden. I första hand så konkurrerar de om att bli utpekade för ett geografiskt område. Sedan, eftersom flera intressen ofta pekas ut för samma område, konkurrerar de också en andra gång om att faktiskt få nyttja eller utöva intresset inom det utpekade området. Det uppstår alltså konkurrens på flera nivåer innan ett intresse har möjlighet att använda den valda platsen.<sup>188</sup>

För de områden där flera intressen pekats ut har samexistens bedömts vara möjlig men intressena kan fortfarande behöva anpassas efter varandra. Energiintresset konkurrerar på något sätt med samtliga andra intressen vilket kan göra samexistens svår. Anläggningar för energiutvinning gör det svårt för sjöfarten och yrkesfisket att problemfritt ta sig fram. Energiintresset är också svårt att förena med sandutvinning eftersom vindkraftverken, om inte

---

<sup>185</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 6.

<sup>186</sup> Young (2015), s. 158.

<sup>187</sup> Young (2015), s. 155.

<sup>188</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 5.

flytande, kräver en stabil botten och sandutvinningen motverkar detta genom att suga och gräva upp havsbotten.<sup>189</sup> Energiintresset kan dock även gynna andra intressen, som exempel så kan en havsbaserad vindkraftspark bilda ett konstgjort rev under vattnet som är gynnsamt för fiskar och annat djurliv.<sup>190</sup>

Vissa intressen är dock viktigare än andra. Enligt 3 kap 10 § MB så får försvarsintresset alltid företräde. Områden där energiintresset pekats ut tillsammans med försvarsintresset så har det bedömts att samexistens är möjlig, men inte inom hela området. Att särskild hänsyn ska tas till försvarsintresset medför att en vindkraftspark måste anpassas utefter försvarets intressen för att inte störa dess verksamhet.<sup>191</sup> Som exempel på detta så finns utanför Luleå och Piteå riksintresseanspråk för vindkraft men även för sjöfarten och försvaret. Här bedöms energiintresset inte vara förenligt med de andra intressena och riksintresseanspråken för sjöfart och försvar går där före riksintresseanspråket för vindkraft.<sup>192</sup> När vindkraften tidigare konkurrerat med försvarsintresset så har vindkraften i ett par fall tillåtits, i dessa fall har tillståndet för vindkraftverken kommit innan försvarsmaktens beslut om stoppområden från 2010,<sup>193</sup> samt att det på platsen redan funnits vindkraftverk och att en utbyggnad inte skulle bidra till ökad påverkan för försvaret.<sup>194</sup> Att försvaret ska ges särskild hänsyn framgår även av havsplanerna men enligt dessa ska särskild hänsyn dessutom tas till höga naturvärden.<sup>195</sup> Intresset för försvar och natur ska därmed prioriteras över energiintresset. Eftersom energiintresset enligt HaV:s förslag till havsplaner i samtliga fall konkurrerar med försvars- och/eller naturintresset och samexistensen mellan dessa är svår så innebär detta ett väsentligt hinder för utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion. Enligt HaV så är faktumet att intressen konkurrerar en anledning till att målet om ytterligare 50 TWh havsbaserad produktion är problematiskt att uppnå.<sup>196</sup>

#### 4.2.3 Påverkan på miljö och klimat

I HaV:s förslag till havsplaner så problematiseras energiutvinning och två hinder som talar emot energiintresset diskuteras, två hinder som kopplar till miljö och naturvärden. Det första hindret är de kustnära kulturmiljöerna, byggnadsverk såsom vindkraftverk nära kusten förändrar

---

<sup>189</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 36-38.

<sup>190</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 37.

<sup>191</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 35.

<sup>192</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 43.

<sup>193</sup> Ett beslut som innebar vindkraftsförbud i områden upp mot 4 mil från försvarets flygplatser.

<sup>194</sup> Se Vindlovs hemsida, *Vindkraft och försvaret*, publicerad 2015-11-05.

<sup>195</sup> Miljöbalken 3 kap 10 §; Havs- och vattenmyndigheten *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 23.

<sup>196</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 65.

landskapsbilden och därmed också upplevelsen av de kustnära kulturmiljöerna.<sup>197</sup> En lösning på detta är att placera kraftverken längre ut till havs där de inte stör landskapsbilden men då uppstår det andra hindret, avstånd till elnätet. Problematiken rörande avstånd till land är återkommande ur både ekonomisk och teknisk synpunkt,<sup>198</sup> och placeringen av kablar längs havsbotten är inte heller bekymmersfritt ur miljösynpunkt.<sup>199</sup> Påverkan på miljön kan kopplas till havsplaneringens andra syfte, om främjandet av en hållbar utveckling så att jorden fortsatt ska kunna leverera de ekosystemtjänster som människan är beroende av.<sup>200</sup>

Både uppförandet och drivandet av vindkraftverk på haven kan orsaka betydande förändringar och påverkan på det marina området. Listan på negativ miljöpåverkan av havsbaserade vindkraftverk kan göras lång. Vid uppförande av kraftverken frigörs sediment och havsbottens livsmiljöer förändras. Kraftverken kan också orsaka ljud under vattenytan vilket i sin tur kan orsaka stress för alla levande organismer och därtill förändra fiskars rörelsemönster.<sup>201</sup> Eftersom kablar längs havsbotten leder till fysiska skador på havsbotten samt att kablarna kan utstråla ett elektromagnetiskt fält som kan påverka växt- och djurliv i närområdet.<sup>202</sup> Det finns också en risk att anläggningar kan orsaka förändringar i vattnets temperaturer och på så sätt även ändra de näringsvärden som finns i vattnet. Detta påverkar i sin tur också beteendet hos havets levande organismer och förändrar de livsmiljöer som dessa arter är beroende av för sin överlevnad.<sup>203</sup>

Energiintresset kan även bidra till positiv klimatpåverkan. Energiutvinning i form av havsbaserad vindkraft som exempel oberoende av ekosystemtjänster, och kan till och med minska belastningen på klimatreglerande ekosystemtjänster. Vindkraften minskar belastningen genom att ersätta fossil energi med förnybar vindenergi och därmed minska utsläppen av växthusgaser och den negativa påverkan dessa utsläpp har på klimatet. Den havsbaserade vindkraften kan också bidra till positiv miljöpåverkan. För även om kraftverken och dess kablar kan orsaka negativ miljöpåverkan på närliggande livsmiljöer, som presenterades i föregående stycke, så kan de också vara gynnande för havets biologiska

---

<sup>197</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 66.

<sup>198</sup> Se avsnitt 4.1 och 4.3.1.

<sup>199</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 72.

<sup>200</sup> Young (2015), s. 155.

<sup>201</sup> Potts (2015), s. 53.

<sup>202</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, tabell 5, s. 76.

<sup>203</sup> Young (2015), s. 169.

mångfald på längre sikt. Kraftverken kan under ytan förvandlas till konstgjorda rev som positivt bidrar till livsmiljön i havet.<sup>204</sup>

Med den kunskap som finns idag kan sägas att den miljö- och klimatpåverkan som den havsbaserade vindkraften medför inte är sämre än den för motsvarande miljöutvinning på land. Läger vi då till faktumet att havsbaserade vindkraftverk har potential att tillgodogöra sig upp mot den dubbla vindkapaciteten jämfört med vindkraftverk på land i beräkningen och då kan konkurrera ut större andel fossila energikällor, så är de negativa konsekvenserna på miljö och klimat totalt lägre vid havsbaserad vindkraft än vid motsvarande på land.<sup>205</sup>

#### 4.2.4 Hållbar utveckling och “Blue Economy”

Havsplaneringen ska enligt planeringens andra syfte verka för ett hållbart användande av haven och bidra till en hållbar utveckling.<sup>206</sup> Men den moderna havsplaneringen ska också verka för ett effektivt användande av haven och detta kan kopplas till den så kallade *Blue Economy*.<sup>207</sup> Blue economy är ett koncept som förespråkar möjligheten att utöka och utveckla de ekonomiska aktiviteter som haven besitter. Framtiden för förnybar energiproduktion på och i haven bedöms enligt konceptet lovande och som en del i processen mot en hållbar utveckling, både ur ekologisk synpunkt som förnybar energikälla och ur ekonomisk synpunkt som arbetsskapande och ekonomisk aktivitet.<sup>208</sup> Havsplaneringen kan utifrån detta perspektiv vara ett verktyg som hjälper de ekonomiska intressena på haven att växa och expandera.<sup>209</sup>

Att havsplaneringssystemet ska bidra till hållbar utveckling och ta hänsyn till ekologiska aspekter garanterar inte per automatik ett hållbart nyttjande av haven.<sup>210</sup> Utan mycket beror på de prioriteringar som görs vid fördelningen av havets områden mellan de olika intressena. Den främsta skillnaden uppstår om HaV:s vid sin planering väljer att prioritera bevarandet av miljövärden och miljöstatus jämfört med om de vid planeringen istället väljer att prioritera ekonomiska intressen i linje med blue economy.<sup>211</sup> Många prioriterar dock dimensionerna väldigt olika, vissa anser att havsplaneringen är ett verktyg för miljöskydd medan andra säger att det är ett verktyg för utvecklandet av ekonomiska intressen till havs.<sup>212</sup> Större problem uppstår dock när mänskliga ekonomiska nyttjanden likställs med skyddande av den marina

---

<sup>204</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 70.

<sup>205</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 520.

<sup>206</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 13.

<sup>207</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 6.

<sup>208</sup> Hudson (2018), *Blue Economy: a sustainable ocean economic paradigm*.

<sup>209</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 6.

<sup>210</sup> Young (2015), s. 172.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 7.

miljön. Alltså att dessa skulle vara likbetydande och medföra ett beaktande av samma faktorer, så är inte fallet.<sup>213</sup>

Många diskussioner på området bottenar i om det mänskliga välmåendet till största delen baseras på ekonomiska eller ekologiska faktorer och vilken aspekt av hållbar utveckling som därför är av störst vikt för människan. Blue economy förespråkar här den ekonomiska aspekten och den svenska miljöriktningen kan med dess miljöskyddande karaktär anses prioritera de ekologiska värdena. En av de främsta utmaningarna för blue economy är att bryta korrelationen mellan mänskliga ekonomiska verksamheter och dess oönskade konsekvenser för den ekologiska hållbara utvecklingen.<sup>214</sup> Det är i teorin inte omöjligt att uppnå goda ekonomiska, ekologiska och sociala förutsättningar samtidigt och på så sätt uppfylla samtliga aspekter av hållbar utveckling.<sup>215</sup> På så sätt är det också möjligt för blue economy att bryta korrelationen och både främja en ekonomisk och ekologisk hållbar utveckling för den marina miljön.

### 4.3 Sammanfattning och konsekvenser av identifierade hinder

#### 4.3.1 Resultat av diskussionen i 4.1 – rättsliga, ekonomiska och tekniska hinder

Det stöd som elcertifikatsystemet idag ger den havsbaserade energiproduktionen är enligt Söderholm och Pettersson långt ifrån tillräcklig för att göra en utbyggnad till havs ekonomiskt attraktivt för investerare i Sverige.<sup>216</sup> Inte heller blev förslaget om att slopa anslutningskostnaderna verklighet. Alltså har inget av dessa två politiska försök lyckats gynna den havsbaserade energiproduktionen och sammanfattningsvis kan sägas att de befintliga politiska incitamenten i Sverige idag är för svaga och otillräckliga för en större utveckling inom en snar framtid.<sup>217</sup> Elcertifikatsystemet är dessutom uppbyggt så att den produktion som är mest fördelaktig utifrån kostnadseffektivitet också är det som byggs ut,<sup>218</sup> vilket i dagsläget är vindkraften på land. På så sätt är vindkraften på land ett hinder för vindkraften till havs.

Det finns ett flertal tillstånd för vindkraft till havs som inte blivit verklighet och frågan uppstår om domstolen utgör ett hinder genom att ställa omfattande villkor eller om svårigheten att uppfylla villkoren beror på de stora kostnader dessa medför, och hindret istället är ekonomiskt. Den ena är svår att skilja från den andra i detta scenario och vilken som utgör det grundläggande

---

<sup>213</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 7.

<sup>214</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 6.

<sup>215</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 7.

<sup>216</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 521.

<sup>217</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 518 och 524-525.

<sup>218</sup> Se Energimyndigheten, *Elcertifikatsystemet*, publicerad 2017-07-03.

hindret är svårt att avgöra. En helhetsbedömning, med hänsyn till de ekonomiska och tekniska hinder som identifierats, resulterar här i att de bristande ekonomiska förutsättningarna för att tillgodose de ålagda villkoren är det grundläggande hindret och inte domstolens bedömning primärt.

De rättsliga förutsättningarna skiljer sig både mellan land och hav och mellan de olika delarna i havet. Utvecklingen på land har gått snabbt framåt men bromsas samtidigt av de högt ställda kraven beträffande lokalisering och miljöpåverkan samt de konflikter som uppstår.<sup>219</sup> Till havs har rättsläget konstaterats vara mer komplext än motsvarande på land, det är dock fortfarande samma bedömningar som krävs av domstolen enligt 2-4 kap MB för både land och hav och med de generellt mer omfattande konflikterna beträffande lokalisering på land så är utgångspunkten till havs bättre. De rättsliga förutsättningarna för vindkraften på land är därför inget hinder för vindkraften till havs utan kan tvärtom vara till fördel för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

Den havsbaserade energiproduktionen hindras främst av brist på politiskt stöd medan de rättsliga förutsättningarna överlag framstår som mer gynnsamma.<sup>220</sup> Därtill tycks de rättsliga förutsättningarna bli allt mer gynnsamma ju längre ut på havet man kommer. Inom Sveriges ekonomiska zon där regeringen äger beslutsrätten så tycks förutsättningarna vara som mest gynnsamma.<sup>221</sup> Trots det mer gynnsamma rättsläget är intresset långt ut på havet väldigt litet. Den stora majoriteten av de projekt som finns eller som i dagsläget planeras lokaliseras på land där rättsläget är som tuffast, och av de havsbaserade projekten är dessa nästan uteslutande i kustnära områden.<sup>222</sup> Detta beror på de ekonomiska och tekniska hinder som följer av avståndet till land. Ju längre från land och ju djupare vatten, ju mer kablar som behöver dras och anslutas till elnätet på land, ju svårare är utbyggnaden rent praktiskt och desto dyrare blir det. Avståndet till land är därmed både ett ekonomiskt och ett tekniskt hinder som är avgörande för projekts lokalisering. Eftersom både de ekonomiska och de tekniska aspekterna är mer gynnsamma på land är vindkraften på land även utifrån dessa perspektiv ett hinder för vindkraften till havs.

Den havsbaserade energisektorn förutspås utvecklas till en mer självständig del av energisystemet. Detta på grund av att produktionen till havs medför en komplexitet och utmaningar som inte motsvarande produktion på land gör.<sup>223</sup> Denna skillnad är större ju längre

---

<sup>219</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 519.

<sup>220</sup> Ibid.

<sup>221</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 523.

<sup>222</sup> Young (2015), s. 149.

<sup>223</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 522.



ut på haven kraftverken placeras då djupare vatten och kraftigare vindförhållanden kan komma att både ändra kraftverkens utseende och funktion. Vindkraften på land kommer dock fortsatt spela en viktig roll som konkurrent till den havsbaserade vindkraften. Som diskuterats är invändningarna som huvudregel fler på land än på haven. Acceptansen av en fortsatt expanderings på land kommer därför spela en viktig roll för den havsbaserade vindkraftens möjlighet att konkurrera. Alltså om en ytterligare utbyggnad på land inte accepteras så kommer fler projekt vända sig till havsbaserade alternativ.<sup>224</sup> Därtill så förväntas produktionskostnaderna enligt Energimyndigheten sjunka kraftigt för den havsbaserade vindkraften under kommande år och sakta närma sig motsvarande kostnader för vindkraften på land.<sup>225</sup> Detta ökar därmed möjligheterna för att den havsbaserade vindkraften på sikt kan konkurrera med vindkraften på land, inte minst om acceptansen samtidigt sjunker på land och de mer gynnsamma vindförhållandena kan leda till bättre marknadsförutsättningar.<sup>226</sup> Som konkurrent är vindkraften på land idag ett hinder för den havsbaserade vindkraften men hindrets storlek kan följaktligen komma att minska utifrån detta perspektiv.

Utifrån dagens förhållande så är resultatet sammanfattningsvis så att den havsbaserade vindkraften gynnas av de rättsliga förutsättningarna jämfört med vindkraften på land, ju längre bort från land desto mer förmånliga verkar de rättsliga förutsättningarna bli. Men tvärtom så är både de ekonomiska och tekniska förutsättningarna mer gynnsamma på land än till havs och dessa förutsättningar bli sämre ju längre ut och ju djupare havet är. Eftersom det ekonomiska och tekniska hindret, genom den avsevärda skillnaden i antal vindkraftverk mellan land och hav, i praktiken visat sig vinna över det annars mer gynnsamma rättsläget till havs så är slutsatsen att vindkraften på land utgör ett hinder för utbyggnaden av havsbaserad vindkraft.

Som konstaterats i uppsatsens kapitel 3 är det frågan om ett komplext rättsläge för den havsbaserade energiproduktionen. Uppmärksamma därför att bedömningen vid tillståndsprovning till havs inte på något sätt är lätt eller problemfri utan den är fortfarande tuff. Här har syftet varit att ställa denna i relation till land och då har utredning visat att det framstår som tuffare på land ur ett rättsligt perspektiv.

---

<sup>224</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 5.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 9.

#### 4.3.2 Resultat av diskussionen i 4.2 – hinder som kopplar till havsplaneringen

Havsplaneringen har två syften, att planera havsområden och främja en hållbar utveckling. För energiintresset kan båda dessa syften utgöra hinder. Vad gäller planeringen så ska havsplanerna bidra till att motverka den osäkerhet som idag finns på området. Havsplaneringen ska göra förutsättningarna mer förutsägbara för aktörer på området, men det finns aktörer inom energibranschen som är skeptiska till detta utfall.<sup>227</sup> En del aktörer är oroliga för att havsplaneringen, istället för att vara ett verktyg för energiintresset, kan hindra utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion genom att begränsa möjliga utbyggnadsområden till de som utpekats i havsplanerna. Denna oro kan förenas med hindret om konkurrerande intressen. Eftersom det redan begränsade antal områden som pekats ut för energiintresset också i samtliga fall konkurrerar med andra intressen och främst med intressen för försvar och natur, vilka uttryckligen väger tyngre än övriga intressen,<sup>228</sup> så är möjligheterna för energiintresset vidare begränsat. Intressena tvingas konkurrera i två nivåer, först för att bli utpekade och sen för att få tillstånd att utövas på området, det innebär ännu en nivå av osäkerhet och faktumet att HaV pekat ut ett område för energiintresset i havsplanerna medför ingen rätt att också få tillstånd.

Osäkerheten och oförutsägbarheten är ett hinder som man tänkt fixa med havsplaneringen, men på grund av det andra hindret, konkurrerande intressen, så är det inte troligt. Båda hindren består därför och havsplaneringen blir inget verktyg för att motverka den osäkra situationen för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

Intresset för natur går i linje med havsplaneringens andra syfte, att främja en hållbar utveckling, eftersom denna främst syftar till att skydda ekologiska intressen. För den havsbaserade energiproduktionen är havsplaneringens miljöskyddande syfte ofta ett hinder. Vindkraftverk till havs kan både ha positiv och negativ påverkan på miljön men de negativa är fler och därmed övervägande. Miljöpåverkan som följer av den havsbaserade vindkraften är därmed ett hinder.

Blue economy prioriterar de sociala och ekonomiska aspekterna av hållbar utveckling medan den ekologiska och miljöskyddande aspekten hamnar i skuggan. Detta går inte i linje med den svenska miljöretten som främst antar en miljöskyddande karaktär och därmed prioriterar den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling.<sup>229</sup> Blue economy som förespråkar utbyggnad av havsbaserad energiproduktion hindras därmed av den ekologiska dimensionen av hållbarhet och dess starka grepp inom den svenska miljöretten. Havsplaneringens andra syfte om

---

<sup>227</sup> Young (2015), s. 158.

<sup>228</sup> Miljöbalken 3 kap 10 §; Havs- och vattenmyndigheten *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 23.

<sup>229</sup> Se avsnitt 3.5.

främjande av en hållbar utveckling är därmed ett hinder för utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion.

Havsplaneringens två syften om planering och strävan mot en hållbar utveckling går inte alltid att förena. Att planeringen pekar ut ett område för ett eller flera intressen är en sak, men att dessutom begränsa nyttjandet av intressena till en hållbar nivå som går i linje med hållbar utveckling är en annan.<sup>230</sup> Trots införandet av havsplaner så ska fortsatt MB:s bestämmelser tillämpas för att bedöma om och avväga i viken utsträckning en tillståndssökande verksamhet ska tillåtas. De kommande havsplanernas möjligheter att påverka en sådan avvägning, mellan olika intressen och i vilken omfattning de kan tillåtas ur ett miljöskyddande perspektiv, verkar begränsad eftersom havsområden ofta pekats ut för flera intressen och det fortsatt är upp till domstolen att göra avvägning mellan dessa. Havsplanernas konsekvenser för energiintresset är därför också begränsade och det finns en oro att planeringen dessutom kan göra förutsättningarna sämre för utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion.

Den sammanfattade bedömningen är att förutsättningarna och förhållanden på området kommer vara i huvudsak desamma. Osäkerheten och oförutsägbarheten kommer bestå och tillsammans med konkurrerande intressen så är det åter upp till domstol att göra de avgörande bedömningarna enligt MB:s miljöskyddande bestämmelser i syfte att främja en hållbar utveckling. De kommande havsplanerna kan enligt nuvarande förslag därför inte förväntas utgöra något framgångsrikt verktyg för utbyggnad av energiproduktion till havs, men planeringen förväntas inte heller hindra utvecklingen. Förutsättningarna för havsbaserad energiproduktion förblir dem samma.

#### *4.3.3 Konsekvenserna av hindren för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion*

Av de hinder som identifierats består nästan alla efter diskussionen i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2, och får negativa konsekvenser för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Det är endast den rättsliga aspekten som är mer gynnsam till havs än på land samt blue economy som förespråkar en utbyggnad till havs. De två grupperna av hinder, de som kopplar till skillnader mellan land och hav samt de som kopplar till havsplaneringen, har diskuterats separat så långt men nu ska de jämföras i syfte att se hur de kan påverkas av varandra. Diskussion som berör rättsliga aspekter hålls här kort och sparas till kapitel 5 där behovet av ändring av de rättsliga förutsättningarna behandlas.

---

<sup>230</sup> Hassan och Soininen (2015), s. 5.

Havsplaneringen förutspås bidra till stora ekonomiska vinster, inte minst från den havsbaserade vindkraften.<sup>231</sup> Därför kan havsplanering vara ett sätt att motverka det ekonomiska hindret för utbyggnaden av havsbaserad vindkraft. Men frågan uppstår då hur havsplaneringen är tänkt att generera dessa goda ekonomiska förutsättningar. Med hänsyn till havsplaneringens två funktioner, planering och främjande av hållbar utveckling, så får de ekonomiska vinsterna beräknas komma från planeringen. Med ett annat identifierat hinder i beaktan, konkurrerande intressen, så kan de stora ekonomiska vinsterna bli svåra att realisera. För att näringsverksamheter ska generera ekonomisk vinst måste de ha utrymme att verka på. Om energiintresset inte är utpekade för havsområden av havsplaneringen eller är utpekade tillsammans med andra intressen, som begränsar möjligheten för energiproduktion så att det inte blir verklighet, så kommer den ekonomiska vinsten utebli. Den havsbaserade vindkraften konkurrerar dessutom inte enbart mot havsplanernas konkurrerande intressen, utan dessutom mot vindkraften på land. Med detta i beaktan så framstår det ekonomiska hindret kvarstå, trots införandet av havsplaner i Sverige enligt nuvarande förslag.

Konkurrensen mellan de olika intressena speglas också över på miljö kvalitetsmålen och dimensionerna av hållbar utveckling. Energiintresset som finner stöd i miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* konkurrerar med naturintresset, vilket får stöd av miljö kvalitetsmålet *hav i balans samt levande kust och skärgård*. Att dessa miljö kvalitetsmål kan konkurrera har visats av domstolen i både M 1130-30 och MÖD 2009:48. Att de miljö kvalitetsmål som ska vara vägledande också konkurrerar kan göra avvägningen mellan olika intressen svår. Detsamma kan sägas om de tre dimensionerna av hållbar utveckling. Energiintresset finner här främst stöd i den ekonomiska dimensionen, medan intresset för natur tar stöd i den ekologiska dimensionen. För uppnåendet av en övergripande hållbar utveckling bidrar detta också till problem vid avvägning mellan de olika intressena.

De ekonomiska vinster som HaV förutspår att havsplaneringen kan generera har också en stark koppling till konceptet blue economy, då det syftar till att förespråka marina verksamheter som bidrar till ekonomisk tillväxt. Den ogynnsamma ekonomiska situation som föreligger idag är istället negativ utifrån konceptet blue economy. Att den havsbaserade vindkraften, som förutspås ha potential att generera stora ekonomiska vinster, idag inte går att betrakta som en gynnsam näringsverksamhet är därför ett hinder för blue economy. Blue economy förespråkar de ekonomiska och sociala dimensionerna av hållbar utveckling, medan den ekologiska

---

<sup>231</sup> Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden, s. 26-27.

dimensionen hamnar i skuggan. Tvärtom prioriterar den svenska miljörätten främst den ekologiska dimensionen och även detta blir ett förhållande där viktiga värden konkurrerar med varandra.

De tre dimensionerna av hållbar utveckling ska vara möjliga att förena och uppnå en god nivå utifrån samtliga tre aspekter. Genom att motverka dagens tekniska hinder förväntas föreningen mellan de tre dimensionerna vara desto lättare. Med mer havsbaserad energiproduktion som genererar goda ekonomiska förutsättningar och som ökar intresset för sektorn så skulle också tekniken och kunskapen på området förbättras. Med bättre teknik som är bättre anpassad till havsmiljön så skulle stora delar av den idag uppmärksammade negativa miljöpåverkan kunna motverkas, så som strålning från kablar på havsbotten och förändringar i vattentemperaturer och vattnets näringsämnen. Energiproduktion skulle då lättare kunna samexistera med andra intressen och inte längre behöva utpekas särskilt för områden i havsplanerna. Situationen är dock inte där än och då uppstår ett svårt läge. Det behövs bättre teknik för att energiproduktion till havs ska kunna samexistera med andra intressen men för att denna teknik ska kunna utvecklas måste energiintresset först få vara ensamt på ett område och därigenom generera ekonomisk vinst, fler aktörer och bättre teknik. Under tiden kommer dock andra intressen missgynnas och exempelvis kan negativ miljöpåverkan drabba närliggande naturområden. Bättre teknik kan dock fortfarande motverka flera av de andra hindren och är därmed en möjlig lösning på problemet med den stillastående utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion. Mer om lösningar i kapitel 5.

Sammanfattningsvis så bidrar slutsatsen från avsnitt 4.3.1, att vindkraften på land är ett hinder för havsbaserad vindkraft, och slutsatsen från 4.3.2 att havsplaneringen, enligt nuvarande förslag, inte beräknas vara ett effektivt verktyg för havsbaserad energiproduktion. Samt samspelet mellan de två kategorierna av hinder. Till en ofördelaktig situation för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Den havsbaserade energiproduktionen konkurrerar med andra intressen enligt havsplanerna, med konkurrerande miljö kvalitetsmål och med den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Konsekvenserna av identifierade hinder innebär således att en utveckling av havsbaserad energiproduktion är svår och stoppas på ett flertal grunder.

## 5. Rättsliga förändringar och alternativa lösningar

Så långt har de rättsliga förutsättningarna för havsbaserad energiproduktion presenterats och diskuterats. Hinder för utbyggnad av energiproduktion till havs har också identifierats och analyserats. I detta kapitel diskuteras vad som krävs för att en utbyggnad av havsbaserade energikällor ska ta fart. Inledningsvis i 5.1 diskuteras och analyseras det eventuella behovet av rättsliga förändringar. Här syftas förändring på de rättsliga förutsättningar som diskuterats i kapitel 3 och som annars kopplar till den rättsliga processen. Därefter i 5.2 diskuteras andra möjliga rättsliga förändringar, såsom tekniskt stöd och justering av havsplanerna, för att övervinna de i kapitel 4 identifierade hindren och få fart på utbyggnaden av energiproduktion till havs. I 5.3 problematiseras avslutningsvis de mål som Sverige antagit sig att uppnå med kopplingar till utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Möjligheter och förutsättningar för att uppnå målen diskuteras.

### 5.1 Behovet av ändring av de rättsliga förutsättningarna

HaV skriver i förslagen till havsplaner att för att havsplaneringens syfte om en långsiktig hållbar utveckling ska uppnås så kommer i vissa fall krävas att havsförvaltningen och dess tillhörande regelverk utvecklas. Som förslag på detta skriver de att det kan röra sig om åtgärder i form av förändring i reglering eller annat som underlättar samexistens mellan olika konkurrerande intressen på haven.<sup>232</sup> Enligt detta så säger alltså HaV att de anser att en rättsliga förändring kan komma att behövas för att underlätta hanteringen av de olika intressena på haven, energiintresset som ett av dessa.

Det har i uppsatsen konstaterats att det rör sig om ett komplext rättsläge för havsbaserad vindkraft. Men att detta inte behöver innebära att det också är ett ogynnsamt rättsläge, åtminstone inte i förhållande till vindkraften på land. Det komplexa rättsläget består av ett omfattande antal tillstånd och beslutsfattare, vilka en tillståndssökande måste ha koll på. Eftersom aktörer på området får anses ha koll på vilka tillstånd som krävs och till vilka beslutsfattare de olika ansökningarna ska riktas, alternativt att informationen om detta är lättillgänglig på exempelvis Vinlovs hemsida, så utgör omfattningen tillstånd inte ett direkt problem.

Vad gäller domstolens, alternativt regeringens, avgörande beslut om tillstånd för vindkraften ska ges så är det i botten en prövning utifrån bestämmelserna i 2-4 kap MB, vare sig det rör

---

<sup>232</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havsplan Västerhavet*, s. 121.

land eller hav. Processens längd är ett tidskrävande och kostsamt hinder men det gäller för både land och hav, varför rättsläget till havs inte heller på denna grund är sämre i jämförelse med land. Vad gäller tillståndsprövningen har i uppsatsen konstaterats att denna bedöms vara mer gynnsam till havs än på land och att detta ökar ju längre från kustzonen man sträcker sig. Denna slutsats får stöd av Söderholm och Pettersson som också skriver att rättsläget framstår som mer gynnsamt till havs än motsvarande på land.<sup>233</sup> Det mer gynnsamma rättsläget till havs beror till stor del på att tillståndsansökan möts av färre invändningar och konflikter. Trots att rättsläget till havs sammanfattningsvis är mer gynnsamt än motsvarande rättsläge på land så är det på land som utbyggnaden går snabbt framåt. Därför dras slutsatsen att den stillastående utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion inte beror på de rättsliga förutsättningarna.

Än en gång ska förtydligas att även om bedömningen av rättsläget är mer gynnsamt till havs än på land så innebär det inte att kraven är lågt ställda eller att prövningen enligt dessa är lätt. Men eftersom vindkraften byggs ut snabbt på land men inte till havs, trots tuffare rättsläge på land, så är inte de rättsliga förutsättningarna det avgörande hindret för utbyggnad till havs.

Det mer gynnsamma rättsläget till havs kan vara ett resultat av att övriga omständigheter är tuffare till havs, såsom sämre ekonomiska och tekniska förutsättningar. Det finns en risk att rättsläget förändras och blir tuffare ju fler havsbaserade projekt som blir verklighet. Ju fler projekt som byggs på de svenska haven och ju mer yta dessa upptar av havsområdena, ju tuffare kan domstolens bedömning förväntas bli. Ju fler projekt desto större påverkan kommer dessa få för miljön och haven i stort, vilket också kommer ställa högre krav vid prövning av MB:s miljöskyddande bestämmelser. Att rättsläget idag kan anses vara mer gynnsamt på haven jämfört med land kan alltså förändras om andra hinder försvinner och utbyggnaden börjar ta fart. Då kan högre krav behöva ställas för att bevara naturvärden och domstolens bedömning enligt MB blir därmed tuffare. Följaktligen, då de andra hindren övervunnits och utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion tagit fart, då kan de rättsliga förutsättningarna komma att bli ett hinder. Slutsatsen blir därför fortsatt att eftersom de rättsliga förutsättningarna i dagens läge inte bedöms vara problemet så bedöms en ändring av de nuvarande rättsliga förutsättningarna, såsom MB:s tillämpbara bestämmelser eller andra regleringar som presenterats i uppsatsens kapitel 3, inte vara en framgångsrik lösning för den stillastående utvecklingen och uppnåendet av ytterligare 50 TWh havsbaserad elproduktion.

---

<sup>233</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 519.

## 5.2 Andra lösningar

En ändring av de nuvarande rättsliga förutsättningarna bedöms inte vara den bästa lösningen. Däremot kan en ny rättslig förutsättning som reglerar någon ny form av stöd för havsbaserad energiproduktion vara till hjälp för utvecklingen på området. Försök har gjorts för att stötta den havsbaserade energiproduktionen i form av Energimyndighetens utredning gällande slopande av anslutningsavgifter. Som utredningen kom fram till är det dock svårt att ta sig runt reglerna om statsstöd vid ekonomiskt stöd.<sup>234</sup> Om stödet inte kan vara rent ekonomiskt så kan det kanske vara ett tekniskt, inriktat som ett stöd för forskning för teknisk utveckling.

Söderholm och Pettersson skriver att stöd åt den havsbaserade energiproduktionen i första hand bör var ett tekniskt stöd för att underlätta för framtida projekt och utbyggnaden av den havsbaserade vindkraften.<sup>235</sup> Genom teknisk utveckling kommer med stor sannolikhet flera av de nuvarande hindren övervinnas. Bättre teknik kan göra möjligheterna för havsbaserad energiproduktion både fler, genom att de kan placeras på områden som inte är möjliga idag, och bättre, genom att producera mer energi och på så sätt generera större ekonomiska vinster och därtill motverka det ekonomiska hindret. Fler geografiska möjligheter och högre genererade ekonomiska vinster lockar dessutom fler aktörer och bättre teknik kan bidra till ökad förutsägbarhet och säkerhet för energiproduktion till havs. Bättre teknik kommer dessutom sannolikt göra samexistensen mellan energiintresset och andra intressen mer framgångsrik, vilket bidrar till att övervinna hindret om konkurrerande intressen. Därtill kan bättre teknik leda till mindre negativ miljöpåverkan.<sup>236</sup> Genom att motverka hindret om negativ miljöpåverkan så följer även en större förenlighet mellan den havsbaserade energiproduktionen och den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling och miljö kvalitetsmålet *hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Bättre teknik kan alltså förutom att övervinna dagens tekniska hinder också bidra till att motverka och övervinna samtliga hinder som identifierats i kapitel 4. Den tekniska utvecklingen pågår ständigt och det kan genom M 6960-14 visas hur utvecklingen av tekniken har positiva följder för tillståndsprövningen och främjandet av utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion. I det angivna fallet fick verksamheten tillstånd i mark- och miljööverdomstolen, efter att ha nekats tillstånd i den lägre instansen, på grund av att bättre teknik framkommit som möjliggjorde samexistensen med berört djurliv.

---

<sup>234</sup> Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, s. 59.

<sup>235</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 524.

<sup>236</sup> Se avsnitt 4.3.3.



Bättre teknik kommer också göra det lättare att uppnå uppsatta mål, såsom de svenska miljö kvalitetsmålen *begränsad klimatpåverkan* och *hav i balans samt levande kust och skärgård* samt Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh havsbaserad elproduktion år 2040. Möjligheten att uppnå dessa mål kan vara den mest framgångsrika grunden för ett starkare stöd åt den tekniska utvecklingen och forskningen. Söderholm och Pettersson skriver att det bästa argumentet för att få till ett stöd och skapa ett nationellt supportsystem för havsbaserad vindkraft i Sverige är att koppla behovet till uppfyllandet av långsiktiga politiska klimat- och energimål.<sup>237</sup> Mer om möjligheter och förutsättningar för att uppnå målen i avsnitt 5.3.

En annan lösning är att ändra HaV:s förslag till havsplaner så att energiintresset inte alltid konkurrerar med andra intressen. En havsplanering som till skillnad från de nuvarande förslagen pekar ut energiintresset som ensamt intresse på åtminstone ett fåtal områden skulle bidra till att osäkerheten och oförutsägbarheten minskar och intresset att bedriva havsbaserade energiproduktion, samt att investera i dessa, skulle öka. Med en havsplanering som på ett mer gynnsamt sätt pekar ut havsområden för energiintresset så skulle alltså hindret mot förutsägbarheten kunna motverkas. Vid en utbyggnad av vinstgenererande energiproduktion till havs så skulle dessutom det ekonomiska hindret minska och blue economy gynnas. Eftersom havsplanerna inte är färdigställda eller antagna ännu kan ändring av dessa vara en praktiskt lättgjord lösning. Att gå tillbaka och peka ut områden för energiintresset ensamt och på så sätt bidra till bättre förutsättningar för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

En havsplanering som på utvalda platser prioriterar energiintresset framför andra intressen är dock problematisk. Särskilt framför intressen för natur och försvar, vilka uttryckligen ska ha företräde enligt vägledningen i havsplanerna respektive vägledningen i havsplanerna och MB. Att prioritera energiintresset framför andra intressen skulle följaktligen vara svårförenlig med MB och särskilt dess 3 och 4 kap. Därför kan en ändring av havsplanerna som prioriterar energiintresset sammanfattningsvis vara en problematisk lösning på den stillastående utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion.

Stöd för en teknisk utveckling är därför fortsatt den bästa lösningen för en utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Havsplaneringen har potential att vara en lösning men är inte oproblemiskt och därmed svår genomförd.

---

<sup>237</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 521-522.

### 5.3 Möjligheten att uppnå antagna miljö- och energimål

Problemet med den stillastående utvecklingen av havsbaserad energiproduktion är sammanfattningsvis inte i första hand ett rättsligt problem. Situationen på området behöver bli mer förutsägbar och generera ekonomisk vinst för att aktörer ska våga satsa och utvecklingen av havsbaserad energiproduktion ska ta fart. Detta kan uppnås genom stöd för teknisk utveckling och forskning. Havsplaneringen har potential att vara ett verktyg för att uppnå en utveckling på området, men lever inte upp till detta idag. På grund av konkurrerande intressen kan havsplanerna inte fungera som ett verktyg för enbart energiintresset utifrån hur planeringen ser ut i de nuvarande förslagen. De konkurrerande intressena tar ofta grund i olika miljö kvalitetsmål och intressenas konkurrerande natur speglas därmed i de svenska miljö- och energimålen. I detta avsnitt problematiseras målens betydelse och inflytande för att diskutera möjligheterna att uppnå de mål som Sverige antagit och en utveckling av havsbaserad energiproduktion.

Enligt Sveriges Miljömål beräknas 15 av de 16 miljö kvalitetsmålen inte uppnås till år 2020.<sup>238</sup> Varken *begränsad klimatpåverkan* eller *hav i balans samt levande kust och skärgård* beräknas uppnås. Även Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh havsbaserad elproduktion år 2040 är under dagens förhållande svåruppnådd. HaV:s nuvarande förslag på havsplaner bedöms inte heller leda till att målen uppnås. Om havsplanerna inte är utformade på ett sätt som gör det möjligt att uppnå antagna miljö- och energimål, är de då godtagbara? Det kan följaktligen krävas förändring. En förändring kan vara möjligheten att ställa krav på ansvariga myndigheter att se till att havsplanerna är utformade på ett sätt som gör det möjligt att uppnå målet om ytterligare 50 TWh havsbaserad förnybar energi till år 2040.

För att en ökad produktion på 50 TWh ska kunna uppnås måste myndigheterna, främst Energimyndigheten som satt upp målet och som pekar ut riksintressen för energiproduktion samt HaV som är ansvariga för havsplaneringen, antingen peka ut fler områden för energiintresset, peka ut områden exklusivt för energiintresset eller sänka målet. Ett alternativ kan vara att ställa rättsligt bindande krav på myndigheterna att uppnå uppsatta mål, men då måste myndigheterna också ha förutsättningar och verktyg för att ha möjlighet att genomföra detta. Relevanta förutsättningar och verktyg kan vara lagstadgat stöd att vidta mer långtgående åtgärder i syfte att uppnå målen. Utifrån målens högt satta ribba och den miljöskyddande miljörätten så är sådana förutsättningar och verktyg dock svåra att realisera.

---

<sup>238</sup> Se Sveriges Miljömåls hemsida under respektive mål.

Möjligheten att ställa krav på ansvariga myndigheter att se till att mål uppnås är vidare problematiskt att genomföra eftersom de underlag som är vägledande i bedömningen om tillstånd saknar, i de flesta fall, rättsligt tvingande status. Målbestämmelsen i 1 kap 1 § MB har rättslig ställning men denna lämnar ett stort utrymme för tolkningar. Miljökvalitetsmålen och målet om ytterligare 50 TWh förnybart till havs år 2040 är utformade mer som incitament än krav och dessa är därför svåra att använda som avgörande stöd vid tillståndsprövning. Statusen som incitament eller mål är inte lika effektiv som lagstadgad och tvingande status. Men om samtliga miljö- och energimål skulle göras om till svensk lag så skulle problem uppstå, eftersom målen ofta konkurrerar med varandra. När de olika miljökvalitetsmålen hamnar i konkurrens med varandra bidrar det till svåra avvägningar. För att undvika de krockar som uppstår om samtliga mål lagfästs hade formuleringarna av målen behövt göras vagare och mer oprecisa. Stort utrymme hade också behövt lämnas för tolkningar och avvägningar.

En annan konsekvens av att miljö- och energimålen är utformade som politiska målsättningar och inte som svensk lag är frånvaron av rättsliga sanktioner. Sverige har förbundit sig till att uppnå de miljömål som tagits fram, men det finns inga konsekvenser om Sverige inte uppfyller målen. Att inte ha något medel som påtvingar varken det offentliga eller andra aktörer att leva upp till miljö- och energimålen och dess uppsatta standard kan vara ett hinder för uppnåendet av målen. Det skulle dock vara svårt att avgöra mot vem sanktionerna skulle riktas och det vore därför problematiskt att påföra ett misslyckande att uppnå miljömål sanktioner enligt lag. Av detta framgår att miljö- och energimålen är bättre anpassade som politiska målsättningar och verktyg, trots utan sanktioner, än som rättsligt tvingande krav.

Miljömålen ska vara så pass högt satta att de motsvarar de förbättringar och förändringar som krävs och får den effekt som eftersträvas. Målen ska dock samtidigt vara rimliga till den grad att aktörer får en drivkraft av att målen faktiskt är genomförbara. Med återkoppling till prognosen som förutspår att 15 av 16 miljökvalitetsmål inte kommer uppnås till år 2020, så kan det tyckas att Sverige misslyckats med detta. Om de svenska miljökvalitetsmålen bedöms vara långt ifrån uppnåbara, bland dessa *begränsad klimatpåverkan*, så är de inte heller ett bra verktyg eller en gynnande förutsättning för utbyggnad av förnybar energiproduktion till havs.

Bedömningen över vad som anses vara ekologiskt hållbart beror på utifrån vilken tidsaspekt som antas då skadan vägs mot nyttan. Om en kort tidsaspekt antas så kommer skadan väga över nyttan. Alltså om den miljöpåverkan som utbyggnaden av förnybar energiproduktion till havs får på miljön mäts mot nyttan av den förnybara energiproduktionen vid uppförandet så skulle

skadan med goda mått väga över nyttan. Ur ett kortsiktigt perspektiv kan alltså inte en utbyggnad av energiproduktion till havs anses vara ekologiskt hållbart.

Om däremot ett mer långsiktigt perspektiv antas och ser till en framtid där den utbyggda energiproduktionen till havs, med hjälp av den tekniska utvecklingen, kan konkurrera ut fossila bränslen från marknaden. Genom att ersätta fossila bränslen så motverkas de negativa effekter som utsläpp av växthusgaser bidrar till och är därmed en förutsättning för uppnående av miljömålet *begränsad klimatpåverkan*. En långsiktig tidsaspekt skulle också ge tid att åtgärda och kompensera för den negativa miljöpåverkan som utbyggnaden av energiproduktionen haft på närområdet och på så sett uppnå en långsiktig hållbar utveckling, även ur den ekologiska dimensionen.

Söderholm och Pettersson skriver att det bästa argumentet för att få till ett stöd och skapa ett nationellt supportsystem för havsbaserad vindkraft i Sverige är att koppla behovet till uppfyllandet av långsiktiga politiska klimat- och energimål.<sup>239</sup> Ett långsiktigt perspektiv på hållbar utveckling kan vara en lösning och vägen att gå för att få fart på utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion, men troligtvis inte idag eller imorgon. Miljömålen osäkra status och de svaga möjligheterna för att uppnå antagna mål leder till bedömningen att det med stor sannolikhet kommer dröja flera år innan en utbyggnad av havsbaserad energiproduktion tar fart. Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh elproduktion till havs är satt till år 2040, det innebär att det fortfarande är mer än 20 år innan målet ska vara uppfyllt. Med teknisk utveckling, med en etablerad havsplanering som behandlar havets områden och resurser på bästa sätt och med 20 års tid för att få igång utbyggnaden, så kan målet om 50 TWh uppnås till år 2040. Men det kan fortfarande dröja flera år innan utbyggnaden börjar ta fart. En utbyggnad kan följaktligen förväntas ske någon gång i framtiden och sannolikt i tid för att uppnå Energimyndighetens mål år 2040, men troligtvis inte mycket tidigare än så.

---

<sup>239</sup> Söderholm och Pettersson (2010), s. 521-522.

## 6. Slutsatser

För att uppfylla uppsatsens syfte har de rättsliga förutsättningarna för utbyggnad av förnybar havsbaserad energiproduktion presenterats. Från miljörättens målbestämmelse 1 kap 1 § MB till bestämmelser som ska beaktas i processens inledande skede samt till bestämmelser som tillämpas i tillståndsprocessen. Det rör sig om bestämmelser i MB, lagen om kontinentalsockeln, lagen om Sveriges ekonomiska zon m.fl. Den avgörande bedömningen i tillståndsprocessen utgörs av domstolens, alternativt regeringens, prövning enligt MB:s bestämmelser i 2-4 kap MB. Sammanfattningsvis så råder ett komplext rättsläge för havsbaserade energiproduktion med ett flertal tillstånd och beslutsfattare. Konsekvensen av det komplexa rättsläget är att det är mycket för en aktör att hålla koll på. Det är också svårare att förutsäga utfallet i tillståndsprocessen och det bidrar dessutom till långa och således kostsamma processer. Slutsatsen av detta är att de rättsliga förutsättningarna kan vara till nackdel för en utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

Vidare har för att uppfylla uppsatsens syfte hinder för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion identifierats. Flera av de hinder som identifierats för den havsbaserade vindkraften beror på att vindkraften till havs inte kan konkurrera med vindkraften på land ur ekonomiskt och tekniskt perspektiv. Ur rättsligt perspektiv har argumenteras för ett mer gynnsamt rättsläge för den havsbaserade vindkraften än för vindkraft på land, mycket på grund av fler invändningar och konflikter om områden för landbaserad vindkraft. Sammantaget så är verkligheten dock som så att vindkraften byggs ut på land men inte till havs, de mer gynnsamma rättsliga förutsättningarna är alltså inte tillräckliga för att konkurrera med produktionen på land. Utan de ekonomiska och tekniska aspekterna väger tyngre och vindkraften på land är därmed ett hinder för vindkraften till havs.

Andra hinder har kopplats till den kommande havsplaneringen. Havsplanerna ska fungera som ett verktyg för hela havsförvaltningen. För ett enskilt intresse såsom energiintresset innebär detta att det kan missgynnas då det alltid konkurrerar med andra intressen, vilka havsplanerna också ska ta hänsyn till. Detta tillsammans med att energiintresset enligt förslagen inte är ensamt utpekat på något område så kommer havsplanernas verkan för energiintresset vara begränsad. Det är åter upp till domstolen att i det enskilda fallet avgöra bästa användning mellan de konkurrerande intressena. Havsplanerna bedöms bli ett vägledande underlag och inte få avgörande betydelse vid tillståndsprövning. Slutsatsen av att energiintresset enligt HaV:s förslag till havsplaner alltid konkurrerar med andra intressen är att havsplaneringen inte kan förväntas utgöra ett gynnsamt verktyg för utbyggnad av havsbaserad energiproduktion.

Havsplaneringen bör dock inte heller vara till nackdel för energiintresset. Slutsatsen är därmed att havsplanerna, som de är uttryckta i nuvarande förslag, varken kommer vara ett bra verktyg för, eller motsatt hindra utbyggnad av havsbaserad energiproduktion. Konsekvenserna av de identifierade hindren är sammanfattningsvis att det finns ett flertal hinder som försvårar en utbyggnad av havsbaserad energiproduktion och som resulterar i att utbyggnaden idag är stillastående.

Genom en analys av de rättsliga förutsättningarna och de identifierade hindren har möjliga förändringar och lösningar slutligen behandlats. Problemet bedöms inte vara de rättsliga förutsättningarna. Detta på grund av att trots ett komplext rättsläge med flera tillstånd och beslutsfattare så bedöms aktörer på området vara medvetna om dessa, om så inte skulle vara fallet så är information om aktuella tillstånd och beslutsfattare lättillgängliga. Samt eftersom vindkraften på land byggs ut snabbt medan vindkraften till havs är stillastående, trots att tillstånd för utbyggnad på både land och hav prövas enligt samma avgörande bestämmelser i 2-4 kap MB. Dessutom är prövningen ofta tuffare på land än på hav, på grund av fler invändningar och konflikter. Slutsatsen av detta är att det inte är de rättsliga förutsättningarna utan andra hinder som är det avgörande problemet och en förändring av de rättsliga förutsättningarna är därmed inte lösningen.

En annan förändring som bedömts ha potential att vara en lösning på problemet är en ändring av havsplanerna. Om dessa gjorts om så att energiintresset pekats ut ensamt på åtminstone ett antal havsområden. En sådan ändring av havsplanerna kan dock vara problematisk, med tanke på att andra intressen då kan missgynnas. Exempelvis kan negativ miljöpåverkan uppstå om intresset för natur prioriterats bort till fördel för energiintresset. Det lämnar den förändring som bedömts vara den bästa lösningen på problemet med den stillastående utbyggnaden, stöd för teknisk utveckling. Genom bättre teknik har samtliga av de identifierade hindren möjlighet att övervinnas och en satsning på den tekniska utvecklingen är därför nyckeln för att få fart på utbyggnaden av havsbaserad energiproduktion.

Avslutningsvis har för att uppnå uppsatsens syfte möjligheten att uppnå antagna miljö- och energimål diskuterats. Här problematiseras möjligheten att nå upp till miljö kvalitetsmålen samt Energimyndighetens mål om ytterligare 50 TWh havsbaserad elproduktion till år 2040. Slutsatsen är att det är svårt att använda miljö- och energimål för att kräva en önskad förändring, såsom utbyggnad av energiproduktion till havs, åtminstone ur ett kortsiktigt perspektiv. Däremot kan ett långsiktigt perspektiv vara en möjlighet och en utbyggnad kan komma att ta fart så att Energimyndighetens mål nås till år 2040, men sannolikt inte mycket tidigare än så.

## Källförteckning

Offentligt tryck

*Regleringar*

Grundlag:

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Lag:

Ellagen (1997:857)

Jordabalk (1970:994)

Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde

Lag (1966:314) om kontinentalsockeln

Lag (1992:1140) om Sverige ekonomiska zon

Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Ledningsrättslagen (1973:1144)

Miljöbalk (1998:808)

Plan- och bygglag (2010:900)

*Förordningar*

Elförordningen (1994:1250)

Förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon

Havsplaneringsförordning (2015:400)

Miljöprövningsförordning (2013:251)

*Propositioner*

Prop. 2013/14:186 s. 17 om hushållning med havsområden

Rättsfall

*Mark- och miljööverdomstolen*

Miljööverdomstolens referat MÖD 2009:48, dom 2009-03-05, mål nr. 294-08

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, dom 2015-12-08, mål nr. 6960-14

*Mark- och miljödomstolen*

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, dom 2014-12-17, mål nr. 1130-13

## *Regeringen*

Regeringens beslut den 22 maj 2008 M 2006/2007/F/M

## Internationella överenskommelser

### *EU*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering

### *Förenta nationerna*

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, resolution antagen av generalförsamlingen 25 september 2015

Vår gemensamma framtid, rapport utarbetad av FN:s Världskommission för miljö och utveckling år 1987 (Brundtlandsrapporten)

## Litteratur

Forsberg, M, *Skogen som livsmiljö: en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, Uppsala, 2012

Hassan, D och Soininen, N, "Marine spatial planning as an instrument of sustainable ocean governance", i *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, redigerad av Hassan, D, Kuokkanen, T och Soininen, N, Routledge, New York, 2015, s. 3-20 [cit. Hassan och Soininen (2015)]

Hudson, A, "Blue Economy: a sustainable ocean economic paradigm", United Nations Development Programme, publicerad 2018-11-26, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/blue-economy-sustainable-ocean-economic-paradigm.html> (hämtad 2019-01-31)

Michanek, G och Zetterberg, C, *Den svenska miljörätten*, upplaga 4, Iustus Förlag, Uppsala, 2017 [cit. Michanek och Zetterberg (2017)]

Pettersson, M, *Renewable Energy Development and the Function of Law- A Comparative Study of Legal Rules Related to the Planning, Installation and Operation of Windmills*, 2008:65, Luleå tekniska universitet, 2008 [cit. Pettersson (2008)]

Potts, T, "Marine spatial planning and various uses and interests relating to the marine environment", i *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, redigerad av Hassan, D, Kuokkanen, T och Soininen, N, Routledge, New York, 2015, s. 42-59

Sandgren, C, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare- Ämne, material, metod och argumentation*, upplaga 4, Norstedts Juridik, Polen, 2018 [cit. Sandgren (2018)]

Söderholm, P och Pettersson, M, "Offshore wind power policy and planning in Sweden", (2010), i *Energy Policy*, redigerad av Toke, D, upplaga 39.2, Elsevier, 2011, s. 518-525 [cit. Söderholm och Pettersson (2010)]



Young, M, "Building the Blue Economy: The role of Marine Spatial Planning in Facilitating Offshore Renewable Energy Development", i *The International Journal of Marine and Coastal Law*, upplaga 30.1, Brill Nijhoff, Leiden, Nederländerna, 2015, s. 148-174 [cit. Young (2015)]

## Myndigheter

### *Energimyndigheten:*

Energimyndigheten, *Elcertifikatsystemet*, publicerad 2017-07-03,  
<http://www.energimyndigheten.se/fornybart/elcertifikatsystemet/>, (hämtad 2019-02-22)

Energimyndigheten, *Energiläget*, publicerad 2016-11-17,  
<http://www.energimyndigheten.se/statistik/energilaget/>, (hämtad 2018-11-07)

Energimyndigheten, *Energiläget 2017*, ET 2017:12, publicerad oktober 2017

Energimyndigheten, *Havsbaserad vindkraft 2017*, ER 2017:3, publicerad 2017-06-14

Energimyndigheten, *Slopade anslutningskostnader för havsbaserad vindkraft*, ER 2018:6, publicerad 2018-02-22

Energimyndigheten, *Vattenkraft*, publicerad 2017-09-05,  
<http://www.energimyndigheten.se/Static/pages/AutoLogout.aspx?ReturnPr=http://www.energimyndigheten.se/fornybart/vattenkraft/>, (hämtad 2018-11-17)

Energimyndigheten, *Vindkraftsstatistik 2017- Nationell-, länsvis- och kommunal statistisk*, ER 2018:13, publicerad juni 2018

### *Havs- och vattenmyndigheten:*

Havs- och vattenmyndigheten, *baslinje*, publicerad 2013-03-14,  
<https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/a---c/ordbok-a-c/2013-03-14-baslinje.html>, (hämtad 2019-02-15)

Havs- och vattenmyndigheten, *ekonomisk zon*, publicerad 2013-03-18,  
<https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/d---f/ordbok-d-f/2013-03-14-ekonomisk-zon.html>, (hämtad 2019-02-15)

Havs- och vattenmyndigheten, *Färdplan Havspanering*, rapport 2016:21, publicerad 2016-09-28

Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havspan Bottniska viken*, samrådshandling, diarienummer 396-18, publicerad 2018-02-15

Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havspan Västerhavet*, samrådshandling, diarienummer 396-18, publicerad 2018-02-15

Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag till Havspan Östersjön*, samrådshandling, diarienummer 396-18, publicerad 2018-02-15

Havs- och vattenmyndigheten, *Havspanering*, publicerad 2018-08-16,  
<https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havspanering.html>, (hämtad 2018-11-13)

Havs- och vattenmyndigheten, *Tidplan för havsplaneringen*, publicerad 2018-10-10, <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/delta-och-paverka/tidplan-for-havsplaneringen.html>, (hämtad 2019-01-10)

Havs- och vattenmyndigheten, *territorialhav*, publicerad 2013-03-14, <https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/q---t/ordbok-q-t/2013-03-14-territorialhav.html>, (hämtad 2019-02-15)

#### *Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket, *Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser*, publicerad 2018-01-15, <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-nationella-utslapp-och-upptag/>, (hämtad 2018-11-07)

#### *Regeringen*

Regeringen, *Bekämpa klimatförändringen*, publicerad 2015-12-03, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/bekampa-klimatforandringen/>, (hämtad 2019-02-12)

Kommittédirektiv 2016:18, *Genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling*, beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2016

#### Webbsidor och övrigt

##### *International Energy Agency*

International Energy Agency, *Key World Energy Statistics 2017*, publicerad september 2017, <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/KeyWorld2017.pdf>

##### *Marine Spatial Planning Programme, Intergovernmental Oceanographic Commission, UNESCO*

Marine Spatial Planning Programme, *MSP at IOC-UNESCO*, <http://msp.ioc-unesco.org/about/msp-at-unesco/>, (hämtad 2018-11-13)

Intergovernmental Oceanographic Commission, *Marine Spatial Planning - A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*, publicerad 2009, Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, <http://msp.ioc-unesco.org/wp-content/uploads/2016/02/The-guide.pdf>

##### *Sveriges miljömål*

Sveriges miljömål, *Begränsad klimatpåverkan*, <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/>, (hämtad 2018-10-14)

Sveriges miljömål, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/>, (hämtad 2018-12-10)

### *Svensk vindenergi*

Svensk vindenergi, *Statistics and forecast: Quarter 3 2018*, publicerad 2018-10-24, <https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2018/10/Statistics-and-forecast-Svensk-Vindenergi-20181024-1.pdf>

Svensk vindenergi, *Vindkraftsstatistik 2010*, publicerad 2011-02-18, <https://www.svenskvindenergi.org/wp-content/blogs.dir/11/files/2012/02/Statistik-vindkraft20110218.pdf>

Svensk vindenergi, *Vindkraftsstatistik och prognos: Kvartal 2 2014*, publicerad 2014-07-14, <https://www.svenskvindenergi.org/wp-content/blogs.dir/11/files/2014/07/Statistik-vindkraft-kvartal-2-2014.pdf>

Svensk vindenergi, *Statistik vindkraft 2009*, [https://www.svenskvindenergi.org/wp-content/blogs.dir/11/files/2010/12/Statistik\\_vindkraft2009.pdf](https://www.svenskvindenergi.org/wp-content/blogs.dir/11/files/2010/12/Statistik_vindkraft2009.pdf)

### *Vindlov*

Vindlov, *Rådighet över allmänt vatten*, publicerad 2015-11-12, <https://www.vindlov.se/sv/steg-for-steg/svenskt-vatten/inledande-skede/planeringsforutsattningar/radighet-over-vattenomrade/radighet-over-allmant-vatten/>, (hämtad 2019-02-01)

Vindlov, *Tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon*, publicerad 2018-07-06, <https://www.vindlov.se/sv/steg-for-steg/svensk-ekonomisk-zon/provningsprocessen/tillstand-enligt-lagen-om-sveriges-ekonomiska-zon/>, (hämtad 2019-02-01)

Vindlov, *Vindkraft och Försvaret*, publicerad 2015-11-05, <https://www.vindlov.se/sv/lagar-regler/rattsfall/vindkraft-och-forsvaret/>, (hämtad 2019-01-07)

Vindlov, *Prövningsprocessen*, publicerad 2015-11-25, <https://www.vindlov.se/sv/steg-for-steg/svenskt-vatten/provningsprocessen/>, (hämtad 2019-02-01)

Vindlov, *Undersökning av havsbotten*, publicerad 2015-11-12, <https://www.vindlov.se/sv/steg-for-steg/svenskt-vatten/inledande-skede/planeringsforutsattningar/undersokning-av-havsbotten/>, (hämtad 2019-02-14)

### *WindEurope*

WindEurope, *Offshore Wind in Europe- Key trends and statistics 2017*, publicerad 2018-02, <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/statistics/WindEurope-Annual-Offshore-Statistics-2017.pdf>

WindEurope, *Wind in power 2017- Annual combined onshore and offshore wind energy statistics*, publicerad 2018-02, <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/statistics/WindEurope-Annual-Statistics-2017.pdf>