

Hänvisning
VN/12957/2023

Arbets- och näringsministeriet

Kontaktperson
Ralf Häggblom

Ärende

Utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen och till vissa lagar som har samband med den

Begäran om utlåtande

Arbets- och näringsministeriet har bitt Ålands landskapsregering om utlåtande gällande regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen och till vissa lagar som har samband med den.

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen samt att lagen om Finlands ekonomiska zon (FFS 1058/2004) och lagen om Energimyndigheten (FFS 870/2013) ändras. Propositionen genomför målet i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering om att förtydliga spelreglerna för den havsbaserade vindkraften inom Finlands ekonomiska zon.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Behörighetsfördelning

Enligt 2 § 1 mom. i självstyrelselagen (FFS 1144/1991) för Åland omfattar landskapet det område som när lagen trädde i kraft hörde till landskapet samt det territorialvatten som enligt gällande stadganden om gränserna för Finlands territorialvatten omedelbart ansluter sig till detta område. Av 2 mom. framgår att om rikets överhöghet utvidgas utöver territorialvattengränsen, kan även landskapets behörighet utvidgas till de delar som bestäms efter överenskommelse mellan riket och landskapet.

Enligt 18 § 6, 10 och 21 punkterna i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat allmän ordning och säkerhet, natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt samt båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken.

Propositionens innehåll och viktigaste förslag

Finlands ekonomiska zon, som ligger utanför Finlands territorialvatten men som hör till Finlands territorium, är ett internationellt havsområde. Vid utnyttjandet av den ekonomiska zonen ska man beakta Förenta nationernas (FN:s) havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, även kallad Unclos, FördrS 49 och 50/1996), i vilken föreskrivs om kuststaters rättigheter och skyldigheter i den ekonomiska zonen. Enligt 1 § i lagen om Finlands ekonomiska zon omfattar Finlands ekonomiska zon det havsområde som ligger omedelbart utanför Finlands territorialvatten och som avgränsas i enlighet med Finlands överenskommelser med främmande stater och vars yttre gräns anges genom förordning av statsrådet. Territorialvattnet omfattar de havsområden som ligger närmast Finlands kust, och på de yttre havsområdena utanför territorialvattnet finns Finlands ekonomiska zon i Bottniska viken och Finska viken. Enligt 2 § i självstyrelselagen för Åland hör till landskapet det territorialvatten som enligt gällande bestämmelser om gränserna för Finlands territorialvatten omedelbart ansluter sig till det område som hör till landskapet. Ålands landskapslagstiftning tillämpas inte inom den ekonomiska zonen.

Rätten att utforska och utnyttja, bevara och förvalta levande och icke-levande naturtillgångar i den ekonomiska zonen samt rätten till andra verksamheter som avser ekonomisk exploatering och utforskning av zonen tillkommer finska staten enligt 2 § i lagen om Finlands ekonomiska zon. Enligt den nya lag som föreslås ska statsrådet i den ekonomiska zonen få välja ut områden som lämpar sig för havsbaserad vindkraft och fatta beslut om konkurrensutsättning av dem. Det föreslås att Energimyndigheten ska organisera konkurrensutsättningen av områdena. Vinnaren av en konkurrensutsättning väljs enligt förslaget på basis av såväl anbudets pris som kvalitativa faktorer. Vinnaren av konkurrensutsättningen ges ensamrätt att hos statsrådet ansöka om tillstånd att utnyttja ett visst område. Utnyttjandetillståndet ger ensamrätt att under en viss tid utföra undersökningar inom området i fråga och utnyttja området för projekt som gäller havsbaserad vindkraft. Utnyttjandetillstånd innebär ännu inte visshet om att ett havsbaserat vindkraftsprojekt får genomföras, eftersom genomförandet av projektet också förutsätter andra tillstånd.

Syftet med propositionen är att främja havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen, förtydliga bestämmelserna om projekt för havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen och säkerställa att rättigheter att utnyttja havsbaserad vindkraft beviljas på ett jämlikt, transparent och förutsägbart sätt. Ett syfte är också att bestämmelserna om projekt för havsbaserad vindkraft inom Finlands territorialvatten respektive den ekonomiska zonen inte ska avvika från varandra, om det inte finns något motiverat skäl till detta.

I propositionen föreslås en konkurrensutställningsmodell för havsbaserade vindkraftsprojekt som planeras i den ekonomiska zonen. Enligt modellen avgörs rätten att utnyttja den ekonomiska zonen genom ett anbudsförfarande som ordnas av Energimyndigheten. De områden som är föremål för konkurrensutställningen ska väljas av

statsrådet med beaktande av samhällets helhetsintresse, bland annat olika former av utnyttjande av havet och möjligheterna att överföra producerad energi. Vid konkurrensutsättningen utser Energimyndigheten det vinnande anbudet på basis av både det pris som erbjuds och vissa kvalitativa faktorer. Mer exakta bestämmelser om de kvalitativa faktorer som beaktas samt om prioriteringen av pris jämte kvalitativa faktorer utfärdas senare genom förordning av statsrådet. Vinnaren av konkurrensutsättningen ska få ensamrätt att hos statsrådet ansöka om rätt att utnyttja det konkurrensutsatta området för ett havsbaserat vindkraftsprojekt. Statsrådet kan låta bli att bevilja vinnaren utnyttjandetillstånd endast i vissa specifika situationer, exempelvis ifall beviljandet av tillstånd till vinnaren äventyrar den nationella säkerheten. Statsrådets prövningsrätt riktar sig däremot främst till valet av område och tidpunkten för konkurrensutsättning av området. Bestämmelser om de faktorer som påverkar valet av aktör får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Genom propositionen föreslås det också att den lagstiftning som ska tillämpas inom den ekonomiska zonen preciseras. Den ekonomiska zonen är ett internationellt område, så Finlands lagstiftning tillämpas inte automatiskt. I och med preciseringarna krävs det av havsbaserade vindkraftsprojekt bland annat flyghindertillstånd och projekttillstånd för byggande av högspänningsledning, och av väteproduktionsanläggningar krävs tillstånd för omfattande industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier. Syftet är att förtydliga regleringsmiljön för projekten och samordna tillståndskraven för havsbaserade vindkraftsprojekt i territorialvattnet och den ekonomiska zonen.

Ställningstagande

Landskapsregeringen anser att lagförslaget är välformulerat, tydligt och ändamålsenligt, Landskapsregeringen har inte något att invända mot sakinnehållet, men önskar med anledning av de pågående vindkraftsatsningarna inom landskapets territorialvatten lyfta fram följande frågor och synpunkter.

Landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet inom Finlands ekonomiska zon

Lagen om Finlands ekonomiska zon trädde i kraft den 1 februari 2005. Arbetsgruppen för utredande av behovet av inrättande av en ekonomisk zon lämnade andra delen av sitt betänkande den 30 september 1998. I gruppen tog landskapsstyrelsen upp ett förslag om att landskapslagstiftningen skulle tillämpas i de delar av den ekonomiska zonen som gränsar till åländskt område då frågorna omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet. Dessutom skulle landskapsstyrelsen vara tillstånds- och övervakningsmyndighet i dessa frågor. Enighet kunde emellertid inte uppnås i denna fråga, och landskapsstyrelsens representant anmälde avvikande mening i betänkandet. Eftersom arbetsgruppen inte lämnade något förslag om förfarandet i fråga om behörigheten, förhandlade rikets och landskapets myndigheter separat om detta under ledning av statsministern. Förhandlingarna avslutades med att statsministern genom ett brev den 18 januari 2001 meddelade de åländska representanterna att beredningen av den ekonomiska zonen

kommer att fortsätta i enlighet med majoritetens ståndpunkt med arbetsgruppens betänkande som underlag. I brevet påpekades också att regeringen är beredd att återkomma till frågan om erfarenheterna av den ekonomiska zonen ger anledning därtill. I samband med inrättandet av den ekonomiska zonen föreslogs det sålunda inte någon uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet i den ekonomiska zonen.

Landskapsregeringen konstaterar att situationen har förändrats sedan dess i och med det nu aktuella lagförslaget samt det omfattande intresset för havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen. När lagen om Finlands ekonomiska zon bereddes och stiftades hade den ekonomiska zonen ett begränsat ekonomiskt och politiskt värde som främst hänförde sig till fiskerinäringen, läggande av undervattenskablar, marinvetenskaplig forskning samt utforskning och utvinning av mineraltillgångar. I och med den förändrade situationen och de nya sätt som den ekonomiska zonen avses att utnyttjas på anser landskapsregeringen att det finns anledning att återkomma till frågan om landskapets lagstiftningsbehörighet i de delar av den ekonomiska zonen som gränsar till landskapets territorialvatten.

Finlands ekonomiska zon har inrättats i enlighet med bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention. Av artikel 55 i havsrättskonventionen framgår följande:

"The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention."

Eftersom landskapet Åland har eget territorialvatten samt lagstiftningsbehörighet inom detta område, är landskapets ställning jämförbar med den ställning kuststater har enligt havsrättskonventionen. Då behörigheten över den ekonomiska zonen enligt havsrättskonventionen tillkommer den stat vars territorialvatten gränsar till den ekonomiska zonen, samt med beaktande av grundprinciperna för den åländska självstyrelsen, följer det att landskapet bör tillerkännas lagstiftningsbehörighet inom den del av den ekonomiska zonen som gränsar till Ålands territorialvatten.

Det bör även beaktas att havsbaserad verksamhet inom den del av den ekonomiska zonen som gränsar till Ålands territorialvatten kan ha en direkt påverkan på landskapets territorialvatten inom sådana frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt. Enligt havsrättskonventionen har kuststaten omfattande befogenhet att i den ekonomiska zonen förhindra både förorening från verksamheter på havsbotten och dumpning av avfall i havet. Enligt artikel 210 i havsrättskonventionen krävs tillstånd av kuststaten för all dumpning av avfall i den ekonomiska zonen. För att landskapet ska ha möjlighet att förhindra föroreningar inom

landskapets territorialvatten krävs det att landskapet även har behörighet att reglera föroreningar inom den del av den ekonomiska zonen som direkt gränsar till landskapets territorialvatten och som således riskerar att sprida sig till, eller på annat sätt påverka, landskapets territorialvatten. Dessa frågor blir särskilt aktuella i samband med de planerade vindkraftsprojekten.

Samordning av havsbaserad vindkraft

Det åländska territorialvattnet är av begränsad storlek jämfört med Finlands territorialvatten samt den ekonomiska zonen. I den åländska havsplanen (18.3.2021, S421P01) har flera områden norr och söder om Åland utpekats som lämpliga för havsbaserad vindkraft. Försvarsministeriet har dock avfärdat möjligheten att etablera vindkraft på de områden som finns i havsplanen söder om Åland. Om havsbaserad vindkraft etableras på landskapets territorialvatten kommer det således sannolikt att ske på de norra områdena. De pågående vindkraftsatsningarna är av stor vikt för landskapet och landskapsregeringen önskar därför belysa vikten av att vindkraftsprojekt inom den ekonomiska zonen inte placeras på ett sådant sätt att de har en negativ påverkan på förhållandena för landskapets vindkraftsprojekt. För att energiproduktionen hos vindkraftsprojekten inom såväl landskapets territorialvatten som den ekonomiska zonen ska vara så effektiv som möjligt i förhållande till deras miljöpåverkan bör vindkraftsprojekt på landskapets territorialvatten respektive inom den del av Finlands ekonomiska zon som är belägen direkt norr om Åland samordnas.

Enligt förslaget ska statsrådet i valet av ett område för havsbaserad vindkraft ta hänsyn till samhällets helhetsintresse. Det innebär bl.a. hänsyn till den övriga användningen av havet, framför allt trafiken och fisket, samt miljöfaktorer, men också beaktande av olika intressen i större utsträckning, t.ex. beaktande av havsbaserade vindkraftsprojekt i territorialvattnet så att ett tillräckligt skyddsavstånd lämnas mellan projekten, projektets möjligheter att överföra el, samt de kostnader som anslutningen av projektet till stamnätet medför för elsystemet. Beaktandet av samhällets helhetsintresse förutsätter att parterna i enlighet med förvaltningslagen hörs om ett beslut som beretts. Landskapsregeringen uppmärksammar att landskapet Åland bör anses ha partsställning enligt 11 § i förvaltningslagen med hänsyn till den påverkan havsbaserade vindkraftsprojekt inom den ekonomiska zonen kan ha på vindkraftsprojekt inom landskapets territorialvatten. I valet av områden för havsbaserad vindkraft bör hänsyn tas till vindkraftsprojekt inom landskapets territorialvatten så att tillräckligt skyddsavstånd lämnas mellan projekten och eventuell påverkan, bland annat på vindförhållanden, för senare vindkraftsparker minimeras. Man bör även beakta möjligheten att samordna anslutningen av projekten till stamnätet för att minimera kostnaderna och effektivisera överföringen av el.

I propositionen noteras att anslutningsskyldigheten enligt 20 § i elmarknadslagen för Fingrids del omfattar varken den ekonomiska zonen eller landskapet Åland (44 §) och att avsikten är att elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen senare ska preciseras i fråga

om ekonomisk verksamhet som bedrivs inom den ekonomiska zonen.

Mot bakgrund av anslutningsbehovet även för vindkraftsprojekten inom landskapets territorialvatten vill landskapsregeringen framföra att det i den kommande ändringen av elmarknadslagen (FFS 588/2013) också bör preciseras att även åländska kraftverk kan ansluta sig mot Fingrid. Det är till fördel för såväl riket som landskapet om anslutningen till stamnätet kan samordnas.

Ålands landskapsregering har i övrigt inga invändningar mot godkännandet av förslaget.

Minister



Camilla Gunell

Inspektör



Henrik Juslin