



2006-08-08

**Miljö- och samhällsbyggnadsdeparte-  
mentet**

*Enheten för hållbar utveckling och miljöin-  
tegration*

*Sten Jerdenius*

*Telefon 08 4053910*

*Telefax 08 140987*

*E-post*

*sten.jerdenius@sustainable.ministry.se*

***POLICY-PM***

**Det rysk-tyska gasledningsprojektet NEGP**

---

**Sammanfattning:**

*Projektet ligger inte i Sveriges intresse. Sverige har ingen fördel av det men många nackdelar och flera av dessa innebär en betydande negativ påverkan för Sveriges del. Risken för Östersjöns miljö, försvars- och säkerhetskäl, påverkan på fisket och förlust av handlingsfrihet i den ekonomiska zonen är de främsta skälen mot projektet. Det finns troligen alternativ till projektet som är miljömässigt, ekonomiskt och tekniskt bättre. Detta kan underlätta för regeringen att neka tillstånd till det med tanke på den nationella lagstiftningens och EG-lagstiftningens syften att främja långsiktigt hållbara lösningar och miljöhänsyn.*

**I. Bakgrund**

**Projektet**

En rörledning med betydande kapacitet för transport av naturgas planeras av det rysk-tyska bolaget North European Gas Pipeline Company (NEGPC). Den avses bli förlagd på Östersjöns botten mellan det ryska Viborg vid Finska Viken och Greifswald i nordöstra Tyskland. Avsikten är att skapa en ny och direkt förbindelse mellan Västeuropa och det ryska gasnätet. Den planerade ledningssträckningen går genom Finlands, Sveriges, Danmarks och Tysklands ekonomiska zon i Östersjön. Man har undvikit att dra den genom de baltiska staternas eller Polens ekonomiska zoner eller genom finskt, svenskt eller danskt territorialvatten eller inre vatten. Delen genom den svenska ekonomiska zonen är den längsta delsträckan, 482 km av totalt 1 200 km.

Ledningen skall transportera 55 miljarder kubikmeter gas per år och projektet beräknas kosta ca fem mrd. Euro. Det huvudalternativ som förs fram är två parallella rörledningar med behov av en kompressorstation mitt på sträckan nordost om Gotland. Den liknar enligt uppgift en oljeplattform som sträcker sig ca 70 m över havsytan. Alternativ utan kompressorstation men med något större rör uppges vara tekniskt möjligt men det saknas f.n. fartyg som kan lägga ut så grova rör. Företaget har nästan helt bestämt sig för alternativet med stationen och den kvarvarande osäkerheten gäller troligen Sveriges inställning. Några andra alternativa dragningar har inte presenterats.

Regeringen (N) har 2005 beviljat undersökningstillstånd enligt kontinentalsockellagen för rörledningen. Ett samarbete har inletts mellan de berörda länderna om samrådsprocesserna enligt Esbokonventionen. En ansökan från konsortiet kan ev. förväntas först vid slutet av året. Den första ledningen avses vara i drift år 2010 då leveranser avtalats och den andra ledningen år 2013. Detta tidschema är mycket pressat och kräver att nödvändiga tillståndsprövningsprocesser löper smidigt och att byggandet sker snabbt och effektivt.

### **Bolaget**

Konsortiet NEGPC (North European Gas Pipeline Company) bildades i december 2005 med syfte att bygga och driva gasledningen i Östersjön. Det ryska gasföretaget Gazprom äger 51 % och tyska BASF och E.ON äger 24,5 % var. Nederländerna har meddelat att den holländska gasleverantören Gasunie undertecknat en avsiktsförklaring om deltagande i projektet och ägande i konsortiet. Gazprom lär därigenom få andelar i en rörledningsförbindelse mellan Holland och Storbritannien som är under byggande. Den danska gasleverantören DONG har nyligen ingått avtal med Gazprom om ryska gasleveranser på 1 mrd. kbm/år i 20 år via NEGP-ledningen. Leveranserna kommer troligen att gå via det befintliga tyska och danska ledningsnätet, men på sikt kan eventuellt en direkt grenledning i Östersjön till Danmark bli aktuell.

I styrelsen för NEGPC ingår bl.a. Gerhard Schröder som är ordförande, Alexander Medvedev (viceordförande i Gazprom och Rysslands vice premiärminister) och Alexei Miller (ordförande i Gazprom). Vd är Matthias Warnig, ordförande för Dresdner Bank i Ryssland. Gazprom är världens största naturgasproducent och ägs till 51 % av den ryska staten. Warnig har nyligen föreslagit möte med företrädare för den svenska regeringen för att presentera och diskutera den planerade kompressorstationen. Ett sådant möte kommer att hållas i augusti.

## **II. Effekter av projektet**

### **Miljöpåverkan**

*Dumpad ammunition, kemiska vapen och minor utgör den största miljörisken och den kvarstår under hela driftstiden. Anläggningsarbetena kan ge påverkan på hela sträckan genom Östersjön. Ledningen kan skada Natura 2000-området Hoburgs Bank. Miljöpåverkan av kompressorstationen är svår att bedöma i dagsläget.*

#### *Minor och dumpade stridsmedel*

Den största risken för betydande negativ miljöpåverkan består i att ledningen dras genom områden där det finns stora mängder dumpad ammunition, kemiska stridsmedel och minor. Det rör sig totalt om c:a 100 000 minor och ca 300 000 ton kemiska stridsmedel. Kunskapen om dumpningsområdena är osäker. Östersjön är ett synnerligen känsligt hav och bottensediment bör inte röras upp. Ammunition och kemiska stridsmedel bör helst inte röras eftersom kemiska och giftiga ämnen kan spridas om behållarna sprängs eller går sönder. Om kemiska stridsmedel oavsiktligt kommer upp till havsytan med t.ex. fiskefartyg finns stora risker för skadliga effekter. Företaget avser visserligen undvika områden med dumpade stridsmedel eller bärga, men minor rör sig med havets strömmar, vid fartygsrörelser och tråkning och området kan endast kallas minfritt en kort tid efter bärgning. Det krävs stor kunskap att bärga minor och kemiska stridsmedel och det tar lång tid. De måste också hanteras efter bärgningen.

#### *Frigörande av tungmetaller m.m.*

Anläggningsarbetena längs hela sträckan genom Östersjön kan ge påverkan vid muddring och sprängning. Det kan bl.a. frigöras fosfater, tungmetaller och organiska gifter. En större mängd frigjord mängd fosfater kan medverka till att förstärka den kraftiga övergödningen i Östersjön som kan ha nått ett krisartat och nästan irreparabelt läge. Effekterna är bl.a. syrefria bottnar och algbloomning. Företaget avser troligen att av ekonomiska skäl låta ledningen ligga kvar på botten när den tagits ur drift. Detta kan eventuellt ge viss miljöpåverkan under lång tid. I ett eventuellt tillstånd för gasledningen kan villkor ställas att anläggningen i den ekonomiska zonen skall avlägsnas då den inte längre används.

#### *Inverkan på skyddsvärda områden*

Ledningen tangerar och går ev. genom Hoburgs Bank som är utpekad som Natura 2000-område såväl enligt EG:s Habitatdirektiv som enligt EU:s fågeldirektiv. Hoburgs Bank är en mycket viktig övervintringsplats för sjöfågel som alfågel och ejder. Sverige är enligt EG:s lagstiftning skyldigt att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för de naturtyper och arter, inklusive funktionen som övervintringsområde för vissa fågelarter, som utgjort grund för utpekandet till Natura 2000. Arbete pågår inom länsstyrelsen i Gotlands län att på regeringens uppdrag upprätta en bevarandeplan för området. Ledningen kan innebära risk för betydande negativ påverkan på området genom att värdefulla naturtyper skadas och genom att områdets och djur- och växtarter påverkas. Detta gäller troligen särskilt vid anläggningen av ledningen. Ledningen går även nära Norra Midsjöbanken som är särskilt värdefull och skyddsvärd. Båda områdena föreslås ingå i HELCOMS nätverk av särskilt skyddade Östersjöområden (BSPA). Hela Östersjön är klassat som ett sär-

skilt känsligt havsområde, s.k. PSSA (particularly sensitive sea area), enligt FN:s internationella sjöfartsorganisation, IMO.

#### *Kompressorstationen*

För kompressorstationen har företaget ännu inte redovisat någon information men såväl bygge som drift ger troligtvis påverkan som i dagsläget emellertid är svår att bedöma. Utsläpp av oljor och kemikalier är en risk och miljöfaror vid olyckor måste uppmärksammas. Den främsta påverkan blir antagligen genom att stationen blir en ny stor industriell anläggning i ett hittills orört havsområde som är attraktivt, välbesökt och känsligt med sitt läge nära Fårö och Gotska Sandöns naturreservat. Stationen kommer att störa landskapsbilden både natt och dag för de som passerar i båtar och fartyg. Ev. kommer även buller från driften att bli märkbart.

#### **Fiske**

*Gasledningen får stora negativa konsekvenser för fisket, särskilt i de mycket viktiga fiskeområdena ost och syd om Gotland. Områden av riksintresse för fiske berörs och om ett trålningsförbud införs längs ledningen innebär det bortfall av fiskeområden. Kompressorstationen bedöms kunna påverka fiskbestånd genom buller, ökad risk för utsläpp och genom visst bortfall av fiskeområde.*

Gasledningens sträckning går genom eller mycket nära många av de viktigaste fiskeområdena för svenska östersjöfiskare, framför allt utanför östra Gotland och söderut. Ledningen tangerar eller går även genom områden av riksintresse för svenska yrkesfisket. Det gäller främst trålning av sill och skarpsill men även viktiga torskfiskeområden berörs. Företaget bedömer att trålningsförbud behöver införas 200 m på vardera sidan av ledningen. Om Sverige och övriga länder där ledningen går genom den ekonomiska zonen, även bedömer så och ett beslut om trålningsförbud fattas av EG (exklusiv kompetens) ger det svåra effekter för fisket i detta EU:s fiskevatten. Det är främst den svenska fiskeflottan som använder områdena och som drabbas av bortfall av fiskeområden. Fiskeriverket har uppskattat värdet av bortfallet av fångster för svenska fiskare pga. gasledningen till 20–40 Mkr., dvs. 2,5–5 % av den totala rapporterade svenska fångsten på 885 Mkr. i Östersjön. Detta bortfall drabbar troligen särskilt det småskaliga kustnära fisket. Detta fiske har redan drabbats av bortfall av andra orsaker och regeringen försöker stödja dess förutsättningar. Vid andra exploateringar som gett fiskebortfall har miljödomstolen ålagt exploatören att ersätta bortfallet. Om ersättning går att utkräva för det bortfall gasledningen ger är oklart.

Gasledningen tangerar eller går igenom lekområdena för torsk vid både Gotlands- och Bornholmsdjupet och kan därmed påverka lekområdena vid anläggningsfasen. Buller från kompressorstationen kan påverka torskens lek vilken är känslig för påverkan liksom även sill och skarpsill.

Gasledningen går nära Hoburgs bank som är ett viktigt lekområde för piggvar och skrubbskädda. Gasledningen går också genom viktiga födosöksområden för exempelvis vuxen torsk.

Kompressorstationen kommer med all sannolikhet att påverka både fiskbestånd och fiskets bedrivande i kringliggande områden genom buller, sedimentation m.m. och genom ökade risker för utsläpp av kemikalier m.m. Buller från stationen kan påverka fisk med god hörsel som sill och skarpsill. Ett ev. trålningsförbud inom 500 m från stationen ger bortfall av ytterligare fiskeområde.

## **Sjöfart**

*Gasledningen och kompressorstationen bedöms inte ge någon större påverkan på sjöfarten men den kan innebära ankringsförbud längs hela sträckan.*

Ett ankringsförbud längs ledningen kan införas av Sjöfartsverket. Företaget bedömer att detta är nödvändigt inom 200 m på vardera sidan av ledningen. En s.k. säkerhetszon på 500 m kan inrättas runt kompressorstationen. Inom denna kan avlysning av sjöfart ske. Kustbevakningen har tillsynen över tillämpningen. Sjöfartsverket bedömer att gasledningen inte kommer att påverka sjöfarten nämnvärt. De jämför projektet med förhållandena i Nordsjön där det finns många gasledningar till havs och betydligt mer handelssjöfart än i Östersjön. En förutsättning är dock att sjöfarten hålls fortlöpande informerad.

Detsamma gäller kompressorstationen även om det finns en risk för påsegling av anläggningen med konsekvenser för liv, ekonomiska tillgångar och miljö. Vid Midsjöbankarna korsar gasledningen den nya djupvattenfarled som införs i sommar i Östersjön. Hade rörledningen förlagts i längre österut i Östersjön hade korsning med den leden troligen kunnat undvikas.

## **Försvar, säkerhet och räddningstjänst**

*Gasledning och kompressorstation innebär en ny och mycket problematisk företeelse för de svenska försvars- och säkerhetsintressena. Med gasledningen införs ett vitalt ryskt strategiskt intresse i den svenska ekonomiska zonen vilket troligen kommer att värnas med alla medel. Anläggningen kan utnyttjas för underrättelseverksamhet vilket påverkar den svenska marinens förutsättningar och agerande. Minor och dumpade stridsmedel är en betydande säkerhetsrisk.*

Frågan är hur gasledningens och kompressorstationens säkerhet ska kunna garanteras och vems ansvar det är liksom vilka medel som får användas. Det finns en inte obetydlig risk för olyckor med minor, påsegling, ankring, naturkatastrofer och terroristangrepp under en minst trettioårig driftstid. För kompressorstationen kommer enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon svensk lag att gälla fullt ut även om stationen är belägen i den ekonomiska zonen.

Ryssland har kategoriserat sina gas- och oljeledningar som vitala strategiska intressen och angett att de ska värnas med alla medel. Gasledningen genom Östersjön innebär därför att ett vitalt ryskt strategiskt intresse införs på en

sträcka genom hela den svenska ekonomiska zonen i Östersjön. Andra ryska tillgångar av motsvarande slag skyddas med kvalificerade militära medel. Den säkerhetspolitiska ordningen i Östersjön kommer säkerligen att påverkas och Ryssland kan åter bli en central Östersjöaktör.

Ryssland har en etablerad doktrin och utvecklad teknik för att använda gas- och oljeplattformar, kompressoranläggningar samt gasledningar för signalspaning och införskaffande av underrättelser som t.ex. fartygsrörelser över och under ytan. Det kan finnas anledning att överväga hur den specifika placeringen av kompressoranläggningen och en gasledning med sensorer påverkar förutsättningarna för svenskt marint uppträdande i Östersjön. Underrättelseoperationer får bedrivas i annan stats ekonomiska zon och Sverige har alltså ingen folkrättslig möjlighet att förhindra att gasledningen används för sådana ändamål. Dock skulle Sverige kunna hävda att i sådana fall skulle tillståndsvillkoren för ledningen överskridas. Villkoren gäller självfallet endast konsortiet.

En mycket viktig säkerhetsfråga är det stora antalet minor i Östersjön. Jämfört med Nordsjön har Östersjön kallats ett vapenlager. Gasledningen kommer att dras genom flera minfält och det finns en betydande risk att minor kan utlösas vid ledningen så att stora mängder gas strömmar ut. Även om gastillförseln då säkerligen stängs automatiskt kan konsekvenserna av en sådan olycka bli stor om ett fartyg passerar.

Den dumpade ammunitionen och de kemiska vapnen är ett annat säkerhetsproblem. Kunskapen om dumpningsområdena är mer osäker än i fråga om minfälten. Gasledningen är tänkt att läggas i anslutning till flera kända dumpningsområden. Såväl ammunitionen som de kemiska stridsmedlen måste kunna hanteras när de väl är bärgade.

Risken för en olycka gör att gasledningen påverkar Sveriges räddnings- och katastrofberedskap, i synnerhet räddningstjänsten till sjöss. En olycka som leder till utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen kan få allvarliga konsekvenser för Östersjön. Resurserna för att hantera olyckor med kemikalier är mycket begränsade i Östersjön.

### **III. Övriga frågeställningar**

#### **Energi**

*Sverige vill minska sitt beroende av fossila bränslen och avser inte öka sin användning av naturgas i betydande grad och Sverige anser att denna inställning även bör präglade energisamarbetet inom EU. Regeringen har i klimatpropositionen angett att det finns vare sig energipolitiska skäl eller klimatpolitiskt utrymme för en storskalig utbyggnad av naturgasnätet. Sverige avser inte utnyttja den rysk-tyska ledningen som därmed inte är någon tillgång för den svenska energiförsörjningen. Den svenska naturgasmarknaden skall leva på kommersiella grunder utan statligt stöd.*

#### *Naturgasanvändning*

Naturgasanvändningen i EU-området är idag 25 % av den totala energiförsörjningen och bedöms öka betydligt. Produktionen av naturgas inom EU bedöms under perioden fram till år 2030 halveras jämfört med idag och importbehovet från länder utanför EU-området bedöms öka från 40 % till 70 %. Över hälften av den gas som f.n. importeras till EU-området kommer från Ryssland. Huvuddelen av den ryska gasexporten till EU passerar genom Ukraina och till mindre del genom Vitryssland och Polen.

Under vårens energipolitiska diskussioner inom EU har behovet av en gemensam politik som fullgör de tre målen försörjningstrygghet, konkurrenskraft och miljömässig hållbarhet framhållits. Man pekar bl.a. på behovet att öka försörjningstryggheten genom ökad diversifiering avseende källor och leverantörer där infrastrukturutbyggnad ses som en betydande komponent. Kommissionen väntas inleda arbetet med en prioriterad sammanlänkingsplan och effektivisering av dialogen mellan EU och Ryssland men även att sprida den inre energimarknadens principer till angränsande regioner och handelspartners. NEGP har angetts som ett prioriterat TEN-projekt inom EU men det innebär inget direkt ställningstagande till sträckningen, snarare att behovet av ytterligare förbindelser är prioriterat. Även ledningar genom Baltikum har angetts som TEN-projekt. På svenskt initiativ underströk Europeiska rådet vid sitt möte i juni i år att stor hänsyn måste tas till miljöaspekterna av stora infrastrukturella projekt av detta slag.

Sverige har i den energipolitiska diskussionen betonat att nationellt självbestämmande över nationella resurser och energianvändning av olika energislag ska bevaras. Sveriges huvudbudskap har varit att samtliga tre energipolitiska mål kan uppnås genom bl.a. minskat beroende av importerade fossila energikällor. Detta kan bäst uppnås genom främjande av förnybara energikällor och energieffektivisering. En sådan energikälla är vindkraft och ett ställningstagande mot gasledningen av bl.a. miljöskäl innebär inte att havsbaserade vindkraftsverk inte skulle kunna byggas i de aktuella områdena om godtagbar hänsyn till miljön tas. Den svenska energipolitiken skall bidra till ett breddat samarbete om energi, miljö och klimat i Östersjöregionen. I regeringens proposition Nationell klimatpolitik i global samverkan (prop. 2005/06:172) gör regeringen bedömningen att på lång sikt är visionen att basera energitillförseln på förnybara energikällor, inte på fossila bränslen som olja eller naturgas. Regeringen bedömer att det därför finns vare sig energipolitiska skäl eller klimatpolitiskt handlingsutrymme för en storskalig utbyggnad av naturgasnätet i Sverige.

De av riksdagen beslutade riktlinjerna för svensk naturgasanvändning anger att naturgasmarknaden skall leva på kommersiella grunder utan någon statlig inblandning vid investeringar i infrastruktur eller inköp av gas. Sverige har i dag en mycket begränsad användning av naturgas, främst på västkusten, och avser inte ersätta sitt beroende av oljan med import av ett annat fossilt bränsle som naturgas.

#### *Grenledningar och nätverk*

Svenska E.ON har under våren redovisat vissa planer på en grenledning från NEGP-ledningen till Sverige med landningspunkt ev. i närheten av Oxelösund för vidare transport med nya ledningar till industrin i Bergslagen. Nå-

gon sådan grenledning ingår inte i det aktuella projektet men en ansökan om den kan antagligen bli aktuell om NEGP-projektet förverkligas. Anslutning av grenledningen till huvudledningen uppges inte vara beroende av transformatorstationen även om en sådan troligen underlättar anslutningen. En sådan grenledning skulle bl.a. påverka viktiga områden för fisket. Grenledningen skulle även kunna anses vara en del av en storskalig utbyggnad av naturgasnätet i Sverige.

Avtalet om gasleveranser till Danmark från ledningen kan leda till grenledning direkt till Danmark och en ledning till Lettland är inte utesluten med tanke på det landets gaslagringspotential. I framtiden kan ytterligare grenledningar bli aktuella. NEGP-projektet kan således komma att utvecklas till ett omfattande nätverk av gasledningar på Östersjöns botten med en samlad påverkan som är större än den huvudledningen skulle ge. Ett sådant nätverk skulle utgöra ett kompletterande energinätverk till oljetransporterna på Östersjöns yta.

### **Handlingsfrihet och hushållning med resurser**

*Gasledningsprojektet inskränker den svenska handlingsfriheten vad gäller utnyttjande och bevarande i den svenska ekonomiska zonen. Projektet bör inte få föregripa eller omöjliggöra framtida svenskt utnyttjade av tillgångar i zonen eller nödvändiga planeringsinsatser i zonen för en långsiktigt hållbar utveckling.*

Behovet av att åtgärda miljöproblemen i Östersjön är centralt och ansträngningarna att miljöanpassa verksamheter som påverkar haven har ökat. Kraven på att nyttja havsområdena för olika ändamål har ökat starkt. Etablering av vindkraftsanläggningar till havs för att främja tillväxten av förnybar energi är ett starkt svenskt intresse. Varje anspråk på att utnyttja den svenska ekonomiska zonen måste kunna bedömas utifrån behovet att bevara handlingsfriheten för befintliga och kommande svenska behov. Gasledningsprojektet innebär att denna handlingsfrihet inskränks längs en lång sträcka genom hela zonen och i ett centralt område nära Fårö och Gotska Sandön. Höjdpunkt som avses utnyttjas för stationen kan Sverige ev. komma att få behov av att utnyttja i framtiden. Havsområden som ledningen planeras passera kan bli aktuella för etablering av svenska vindkraftverk eller andra hållbara havsbaserade verksamheter vilka skulle kunna utgöra en långsiktigt lämpligare användning av områdena.

Sverige har idag ingen planering av sin ekonomiska zon. Ett uppdrag om att utreda förutsättningarna för en sådan planering aviseras i regeringens havsmiljöskrivelse. Tyskland har redan presenterat förslag till plan för sin ekonomiska zon i Östersjön och Nordsjön. Sverige måste få möjligheten att utreda vilka förutsättningar och behov som finns för zonen och ange vilken utveckling, vilket slags bevarande och långsiktigt hållbar hushållning med resurserna vi vill ha i området. Gasledningsprojektet bör inte få föregripa detta.

#### **IV. Rättsligt ramverk och tillståndsprövning**

*Sveriges möjligheter att avslå ansökan om kompressorstationen kan göra gasledningsprojektet orealiserbart. Ett avslag av ansökan för ledningen måste vara underbyggt med goda och relevanta skäl som exempelvis miljörisker p.g.a. dumpade kemiska och andra vapen, eftersom det innebär att regeringen utnyttjar ett undantag från huvudregeln att rörledningar kan dras genom staters ekonomiska zon. Företagets eventuella redovisning av miljömässigt bättre och billigare alternativ kan även underlätta för regeringen att motsätta sig rörledningen.*

#### **Konventioner och EG-direktiv**

##### *FN:s havsrättskonvention*

Havsrättskonventionen är ett i det närmaste heltäckande regelverk för havens fredliga utnyttjande och inkluderar samtliga marina områden, havsbotten och i viss mån även luftrummet över havsområdet. I konventionen som trädde i kraft år 1994 är bl.a. Sverige, Tyskland och Ryssland parter. Konventionen fastställer territorialhavets maximala bredd till 12 nautiska mil. Kuststatens suveräna rättigheter vad avser fiske och andra levande tillgångar får inom ramen för en ekonomisk zon utövas upp till 200 nautiska mil från kusten. Konventionen ålägger kuststaten att bevara dessa tillgångar samt ålägger alla stater en skyldighet att samarbeta om bevarandet av fiskbestånden i det fria havet, inklusive sådana bestånd som rör sig såväl i det fria havet som i staters ekonomiska zoner.

Konventionen ger vidare kuststaten suveräna rättigheter för utvinning av icke-levande tillgångar, inklusive olja och gas, som finns på och under kontinentalsockeln. Konventionen upprättar en noggrann balans mellan å ena sidan kuststatens intressen att kontrollera verksamheter i kustnära områden, å andra sidan alla staters rätt att utnyttja det fria havet utan onödiga begränsningar. Den reglerar navigationsrättigheter för handelsfartyg och statsfartyg, inklusive örlogsfartyg. Konventionen innehåller ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd för den marina miljön. Konventionen innehåller även ett system för tvistlösning.

Enligt artikel 79 i havsrättskonventionen har alla stater rätt att lägga undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln i enlighet med artikelns bestämmelser. Det är möjligt att denna rätt även gäller företag men detta förhållande bör utredas närmare. Kuststater kan bara hindra utläggande av undervattenskablar och rörledningar av tre skäl; för att möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln, för att möjliggöra utvinning av dess naturtillgångar och för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från rörledningar. Utstakning av rörledningarnas sträckning måste godkännas av kuststaten. Enligt artikel 60 punkt 1 i havsrättskonventionen har kuststaterna exklusiv rätt att bemyndiga och reglera uppförandet, driften och användningen av anläggningar och konstruktioner för vissa angivna ändamål, vilket i det aktuella fallet skulle gälla kompressorstationen.

##### *Havsrättskonventionen och EG-rätten*

EU är part i havsrättskonventionen och har införlivat delar av konventionen som EG-rätt. I en nyligen avkunnad dom (C-459/03) fastslår EG-domstolen att Irland inte har rätt att driva sak mot Storbritannien inom havsrättskonventionens instanser utan Irland skulle ha gjort detta i EG:s instanser eftersom konventionen till del är införlivad i EG-rätten. Det kan med anledning av denna dom ifrågasättas hur en ev. överprövning av ett ev. svenskt avslag vid prövning av gasledningen skulle komma att ske. EG-domstolen har mer tvingande åtgärder att ta till än havsrättskonventionens tribunal men kan å andra sidan ev. förväntas ta större hänsyn till EG:s miljölagstiftning. Det är möjligt att denna dom även påverkar Rysslands möjligheter att driva sak mot Sverige inom havsrättskonventionen. Det är mycket ovanligt för att inte säga av mer teoretisk natur att en medlemsstat skulle driva sak mot en annan medlemsstat i EG-domstolen. Däremot kan kommissionen komma att ta upp frågan. En prövning i EG-domstolen kan förväntas ta ca två år.

#### *Helsingforskonventionen*

Helsingforskonventionen som alla Östersjöstater ratificerat, ålägger parterna att vidta alla lämpliga lagstiftningsmässiga, administrativa eller andra relevanta åtgärder för att förhindra och eliminera förorening i syfte att främja det ekologiska återställandet av Östersjöområdet och bevarandet av dess ekologiska balans. Detta åläggande kan ha relevans för gasledningen med tanke på riskerna med de mängder av dumpade vapen, kemiska stridsmedel och minor som gasledningen passerar.

#### *Esbokonventionen*

FN/ECE-konventionen om miljökonsekvensbedömningar i ett gränsöverskridande sammanhang, den s.k. Esbokonventionen, ålägger den part (upphovsparten) som har att pröva tillstånd till nya verksamheter vilka kan antas ge betydande skadlig gränsöverskridande påverkan, att underrätta varje annan part som kan bli utsatt för denna påverkan. Underrättelsen skall göras så tidigt som möjligt och innan något beslut fattats om verksamheten. I detta aktuella fall är upphovspart de länder genom vars ekonomiska zon ledningen går och vilka har att fatta beslut om tillstånd för den. Alla länder runt Östersjön är parter i konventionen utom Ryssland som undertecknat men inte ratificerat.

Om den utsatta parten begär det ska dess allmänhet och myndigheter som berörs få delta i processen med samråd om miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) och ansökan på samma villkor som allmänheten hos upphovsparten. I ett första skede skall exploatören samråda om ett program för MKB så att myndigheter och allmänhet kan lämna synpunkter på vad MKB:n bör innehålla. Diskussioner förs nu mellan de fyra upphovsparterna och Ryssland om hur man kan ordna ett sådant gemensamt förfarande vid en och samma tidpunkt och med en gemensam MKB. Dessa fem länder har förklarat att alla Östersjöländer är att betrakta som utsatta parter som skall underrättas. Sverige har till skillnad från de övriga länderna inte krav i sin tillämpbara lagstiftning för gasledningen, kontinentalsockellagen, på att MKB enligt konventionen skall tas fram men regeringen avser att tillämpa konventionen direkt. För kompressorstationen kräver lagen om ekonomisk zon en MKB. Ryssland avser steg för steg avgöra hur man avser tillämpa konventionen.

*EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar för vissa projekt*

Ett EG-direktiv om miljökonsekvensbeskrivning av vissa projekt (85/337/EEG) har bl.a. motsvarande bestämmelser som Esbokonventionen. Genom att Sverige skall tillämpa Esbokonventionen för gasledningen kommer vi även att tillämpa de relevanta delarna av detta direktiv.

*Art- och Habitatdirektivet och fågeldirektivet*

Art- och Habitatdirektivet (92/43/EEG) om bevarande av vilda djur och växter samt och fågel direktivet (79/409/EEG) om bevarande av vilda fåglar ålägger Sverige att skydda utpekade områden från skadlig påverkan. Høburgs bank söder om Gotland är ett sådant Natura 2000-område och ligger nära den planerade gasledningen. EG-domstolen har i dom mot Storbritannien (C-6/04) slagit fast medlemsstaternas skyldighet att tillämpa Habitatdirektivet även utanför territorialvattnet.

**Tillämpbar svensk lagstiftning***Kompressorstationen*

Enligt FN:s havsrättskonvention har kuststaterna exklusiv rätt att bemyndiga och reglera uppförandet, driften och användningen av anläggningar och konstruktioner för vissa angivna ändamål. För kompressorstationen bedöms att tillstånd krävs av regeringen (M) enligt 5 § första stycket 3 lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Vid prövningen är centrala delar av miljöbalken tillämpliga vilket bl.a. innebär att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. skall vara uppfyllda, exempelvis i fråga om försiktighetsprincipen och lokaliseringsprincipen. Det krävs även en miljökonsekvensbeskrivning med samråd och bestämmelserna i FN:s Esbokonventionen om transnationellt samråd skall uppfyllas.

På en anläggning som tillkommit med stöd av lagen om Sveriges ekonomiska zon tillämpas svensk lag på samma sätt som om inrättningen varit belägen inom riket. Ett antal svenska myndigheter kan därmed komma att få ansvar för tillsynen av lagtillämpningen på anläggningen.

Regeringen kan ha vissa möjligheter att avslå ansökan med hänvisning till riskerna för miljön under anläggning och drift där stationen ev. kan ses i ett sammanhang tillsammans med gasledningen och dess påverkan och med hänvisning till att de stora orörda havsytor nära Fårö och Gotska Sandön bör skyddas mot åtgärder som påtagligt kan förändra deras karaktär (miljöbalken 3 kap. 2 §). Om Sverige avslår ansökan för kompressorstationen kan företaget komma att anse att projektet blir olönsamt eller tekniskt omöjligt att utföra pga. det f.n. lär saknas fartyg som kan lägga ut de grövre rör som krävs om en kompressorstation inte kommer till stånd.

*Gasledningen*

För utläggande av rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen krävs tillstånd av regeringen (N) enligt 15 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. I bestämmelsen anges inga krav som måste uppfyllas

för att tillstånd skall ges eller skäl för att neka tillstånd. Även denna bestämmelse grundas på havsrättskonventionen. Som nämnts ovan får enligt konventionen kuststater enbart hindra utläggande av undervattenskablar och rörledningar av tre skäl; för att möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln, för att möjliggöra utvinning av dess naturtillgångar och för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från rörledningar. Enligt kontinentalsockellagens bestämmelse skall tillstånd förenas med de villkor som behövs för ovannämnda verksamheter. Konventionen uppfattas allmänt göra det mer eller mindre omöjligt för en stat att helt neka tillstånd till rörledning i dess ekonomiska zon. Däremot kan kuststaten ha rätt att utifrån ovannämnda skäl neka att fastställa en viss sträckning i syfte att förmå den sökande att söka en annan lokalisering.

För att neka tillstånd behöver den svenska regeringen framföra de särskilda skäl som anges i konventionen. Det mest relevanta skälet måste anses vara att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från rörledningen samt de allmänna stadgandena om kuststatens ansvar för den marina miljön. Naturgas är inte att betrakta som en sådan förorening men regeringen kan peka på riskerna med att föroreningar kan uppstå, särskild vid anläggningen av ledningen, från de dumpade kemiska stridsmedlen, kanske i kombination med övriga dumpade vapen och utlagda minor. Regeringen kan anföra att man inte fått övertygande information om möjligheterna att avvärja riskerna och dra slutsatsen att riskerna för miljön överväger och att tillstånd inte kan ges. Sverige kan då hänvisa till andra konventioner eller överenskommelser, främst Helsingforskonventionen, som ålägger Sverige att ta strikt miljöhänsyn vid bedömning av projekt i vår del av Östersjön. Mer information om projektet och dess konsekvenser är nödvändig för att det skall vara möjligt att bedöma vilka argument som kan framföras och med vilken tyngd.

#### *Alternativredovisning i miljökonsekvensbeskrivningen*

Alla berörda Östersjöstater inklusive Ryssland och Tyskland är överens om att en miljökonsekvensbeskrivning enligt Esbokonventionen skall tas fram av företaget som underlag för de transnationella samråden och de olika ländernas prövning. Det innebär att företaget måste redovisa rimliga alternativ avseende lokalisering eller utformning. De måste alltså redovisa det mest rimliga alternativet med dragning av ledningen på land genom de baltiska länderna och Polen. Detta alternativ är med säkerhet tekniskt enklare, billigare och miljömässigt bättre än förläggningen till havs. Likaså måste de redovisa konsekvenserna av att projektet inte kommer till stånd. Dessa konsekvenser kan ev. vara negativa när det gäller försörjningstrygghet och leveranssäkerhet men miljökonsekvenserna är säkerligen mer fördelaktiga än konsekvenserna av det föreslagna projektet. Redovisningarna blir offentliga för myndigheter, allmänhet och massmedia.

Enligt EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivning för vissa projekt skall företaget även redovisa skälen till att man valt det föreslagna alternativet med tanke på de miljömässiga aspekterna. Detta kan bli svårt att göra övertygande eftersom skälen är politiska och inte miljömässiga. Esbokonventionen anger att beslutet om tillstånd måste ta vederbörlig hänsyn till såväl resultatet av miljökonsekvensbeskrivningen som samrådspunkterna (vilka troligen blir negativa) även om det inte finns ett krav att myndigheten strikt

måste följa dessa. Allt detta kan göra det svårt för Sverige att kunna motivera ett tillstånd till ett projekt som har alternativ som är miljömässigt, tekniskt och ekonomiskt bättre och som de flesta samrådsinstanser ev. tar avstånd ifrån.

## **V. Företagets, andra staters och aktörers inställning**

*Politiska påtryckningar kan förväntas men regeringen torde kunna åberopa goda argument vid avslag för projektet. Den svenska allmänhetens och medias inställning ger troligen ett starkt stöd för ett avslag. Hanteringen av kontakterna med berörda länder vid ett sådant beslut kräver särskild omsorg.*

### **Konsortiet NEGPC**

NEGPC har troligtvis inte undersökt de legala förutsättningarna för projektet fullt ut. Det är möjligt att företaget har uppfattningen att havsrättskonventionen säkrar deras rätt att bygga ledningen. Regeringen har nyligen avgjort det första ärendet om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon vilket gällde en gruppstation för vindkraft vid Kriegers Flak. Det finns således mycket begränsad praxis för tillämpningen av denna lag och vår rättstillämpning vid en ansökan för kompressorstationen kan till en del ses som en öppen fråga.

Företaget kan begära rättsprövning hos regeringsrätten av ett ev. negativt beslut av regeringen i tillståndsfrågan. Regeringsrätten kan i sin tur begära förhandsbesked från EG-domstolen.

### **Berörda stater**

Om den svenska regeringen avslår ansökan för ledningen och Tyskland eller Ryssland vill driva företagets sak rättsligt kan de välja att överpröva frågan inom havsrättskonventionen som har ett utvecklat och delvis tvingande tvistlösningssystem. Om en förhandlad lösning inte kan nås kan bindande utslag ges genom antingen skiljedomsförfarande eller av internationell domstol. Dock kan de istället bli tvungna att föra sak inom EG:s institutioner, se avsnitt ovan om Havsrättskonventionen och EG-rätten. Man kan dock fråga sig om dessa stater är beredda att gå så långt som att driva sak mot Sverige. Detta görs i praktiken inte inom EG-rätten. Det skulle även innebära en allvarlig skada för grannsamarbetet i bl.a. Östersjön och EU. Att begära att en stat mot sin vilja skall acceptera en främmande anläggning i sin ekonomiska zon, en anläggning som staten inte på något sätt har nytta av, kan redan i sig tyckas vara att pröva folkrätten eller grannsamarbetet ganska långt.

Tyskland och Ryssland kommer säkerligen att söka använda politiska medel. Det är uppenbart att rörledningen är av mycket starkt nationellt ryskt intresse. Ryska intressen har frekvent tagit upp gasledningen i samtal med svenska regeringsföreträdare och sökt svenskt stöd för projektet. Ett svenskt

avslag skulle möta skarpa ryska protester. Det kan inte uteslutas att det skulle leda till åtgärder från rysk sida som negativt påverkar samarbetet och svenska intressen. Vid ett svenskt avslag är det viktigt att argumentationen mot Ryssland är tydlig så att man undviker ev. ryska spekulationer om att politiska skäl skulle ligga bakom beslutet. Ryssland skulle dock troligen självt knappast ge tillstånd till ett annat land, t.ex. Japan eller USA, att bygga gasledningar och kompressorstationer i rysk ekonomisk zon. President Putin har dessutom personligen ingripit och sett till att en planerad rörledning för olja dras bort från den känsliga Bajkalsjön, vilket eventuellt skulle kunna göra det svårt för Ryssland att driva att den likaså känsliga Östersjön inte skulle påverkas.

Polens inställning till projektet är fortsatt kritisk och en ev. polsk anslutning till gasledningen kan inte ses som politiskt möjlig. Polen söker andra källor än rysk naturgas för sitt energibehov. Enligt uppgift kommer Polen att söka blockera ev. EU-medel som bidrag till finansieringen av projektet inkl. utnyttjande av den europeiska investeringsbanken (EIB). Även de baltiska länderna har kraftigt motsatt sig projektet och bl.a. hänvisat till riskerna för Östersjöns miljö pga. de dumpade stridsmedlen. Det finns dock indikationer på att några av dessa länder (t.ex. Lettland som har betydande lagringspotential för naturgas) skulle söka att ansluta sig till ledningen om den byggs.

Tyskland som har stora intressen i projektet kan förväntas motsätta sig ett svenskt avslag. Den nuvarande regeringen har ärvt projektet och har förklarat att det inte är en fråga för den tyska staten utan för konsortiet. Det kan dock bli svårt för EU och Tyskland att öppet motsätta sig ett svenskt avslag grundat på miljöhänsyn, särskilt om det motiveras med miljökrav i EG-lagstiftningen. För Tyskland torde det inte vara avgörande om ledningen i stället för i Östersjön går genom de baltiska länderna och Polen vilka ju är EU-medlemsstater. Det finns indikationer på att man i Tyskland börjar inse de stora ekonomiska riskerna med projektet och det finns möjligheter att man ev. skulle ställa sig något mer positiv inför ett landbaserat och billigare alternativ.

Finland har naturgassamarbete med Ryssland och har en mycket låg profil när det gäller NEGPC. I Danmark har avtal slutits om leveranser från ledningen, landet är självt naturgasproducent och har ev. behov av att lägga nya rörledningar och kan därmed förväntas ha en positiv inställning till projektet. Storbritannien ser troligen projektet som en viktig försörjningsfråga.

### **Svenska media och allmänhet**

En rysk-tysk gasledning genom den svenska ekonomiska zonen i Östersjön tillsammans med en kompressorstation nära Gotska Sandön och Fårö kommer troligen att uppfattas negativt av svensk allmänhet och massmedia. Anläggningarna kommer antagligen att uppfattas som en stor miljörisk och stationen ses som ett negativt ingrepp i landskapsbilden. Uppmärksamheten kommer att riktas mot regeringens inställning eftersom det är regeringen som har att fatta de avgörande besluten. Samtidigt kan regeringen inte föregripa beslut angående en ev. ansökan enligt kontinentalsockellagen och lagen om Sveriges ekonomiska zon. Förberedelserna för en ansökan fortsätter och

en inledande samrådsprocess enligt Esbokkonventionen vilken kommer att bli offentlig kan komma att inledas under hösten.