

## 2:3 Havsbaserad vindkraft och Försvarsmakten – möjligheter för samexistens?

Vindkraftsindustrin och Försvarsmakten vill ofta åt samma områden i havet. De flesta av de intressekonflikter som tas upp i förslaget om havsplaner finns i södra Östersjön; vindkraftsindustrin vill åt grunda vindsäkra områden nära land medan Försvarsmakten vill kunna öva och bedriva signalspaning där de bedömer att risken för en konflikt är störst. Försvarsmaktens intressen ges företräde enligt gällande miljölagstiftning vilket bromsat utvecklingen med havsbaserad vindkraft – och många områden med väldigt bra förutsättningar för vindkraft plockades bort i processen med framtagandet av havsplaner.

I prisområde 3 och 4 i södra Sverige används samtidigt långt mycket mer el än vad som produceras. Det finns ett stort behov av att dels öka elproduktionen, dels stärka överföringskapaciteten i stamnätet.

*”Om utbyggnaden av havsbaserad vindkraft uteblir, och om ”repowering” inte genomförs, finns det dock risk för att det produceras mindre förnybar el i länet år 2030 än det produceras idag”*

Ur *Klimat- och energistrategin för Skåne*, antagen juni 2018<sup>1</sup>



Vindkraftsparken Arkona, mellan Rügen och Bornholm, invigdes våren 2019 och har med sina 60 turbiner en installerad effekt på 385 MW vilket gör den till den största vindkraftsparken i Östersjön för tillfället.

Sett till producerade MWh finns den största potentialen till ökad förnybar energiproduktion i Skåne till havs. Förmodligen är det endast genom en utbyggnad av havsbaserad vindkraft som länet kan få en förnybar elproduktion som motsvarar elanvändningen samtidigt som man får elproduktion nära konsumtionen. I dagsläget produceras endast en fjärdedel av den el som används i Skåne inom länets gränser. Hälften av denna produktion utgörs av vindkraft. Vindkraften till havs ger även en stor potential för näringslivsutveckling och nya arbetstillfällen som därmed bidrar till mervärde för lokalsamhällen.

---

<sup>1</sup> *Klimat- och energistrategin för Skåne*, antagen juni 2018 av Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och Kommunförbundet Skåne

2015 konstaterade den dåvarande regeringen att det säkerhetspolitiska läget i Europa försämrats och att den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016-2020 skulle utgå från den. Försvaret skulle gå från ett insatsförsvaret till ett försvar med tydligare inriktning mot ett nationellt försvar.<sup>2</sup> För energiutvinning, där havsbaserad vindkraft är den mest tongivande, hör försvarsintresset till de främsta intressekonflikterna att hantera i havsplaneringen.

## **Förslag på havsplaner i Sverige**

Enligt EU-lagstiftning ska länderna ha antagna havsplaner i mars 2021. I december 2019 lämnades förslag in och nu pågår en beredning hos Regeringen. I den långa havsplaneringsprocessen som Havs- och vattenmyndigheten ansvarat för har många myndigheter och intressenter involverats. Det blev under processen, allteftersom klimatfrågan utvecklats med mål om förnybar energi och fossilfritt Sverige, tydligare intressekonflikter mellan Försvarsmakten och vindkraftsbranschen.<sup>3</sup>

Havs- och vattenmyndigheten konstaterade att det finns väldigt goda förutsättningar generellt för havsbaserad vindkraft i haven utanför södra Sverige, men allteftersom vägdes de flesta områdena bort främst på grund av att de ansågs oförenliga med totalförsvarets intresse. Försvarsmakten var tydliga i sina yttrande och gjorde en distinktion mellan exempelvis vindkraftsplaner i Gävlebukten i södra Bottniska viken - som ansågs kunna göra ringa påverkan om de etablerades med hänsyn och i dialog med Försvarsmakten - och områden längre söderut som om det byggdes vindkraft skulle skada försvarsintresset. Framförallt i södra Sverige och Östersjön har Försvarsmakten betydligt större intressen jämfört med Bottniska viken och Västerhavet.

*”Det är ju få områden som finns kvar där i vår havsplanering – det är ju Södra Midsjöbanken och Kriegers flak och de befintliga Lillgrund och Kårehamn egentligen. I varje plan finns en tabell där vi redovisar vilka förslag på områden vi hade men som senare i processen vägts bort, där vi inte tillgodosett vindkraft. Där var ganska många områden – både riksintresseområden för vindbruk och ytterligare områden som vi pekade ut som var otroligt lämpliga för vindkraft – men väldigt svåra försvarstekniskt. Både Södra Midsjöbanken och Kriegers flak kallar vi för utredningsområden vilket beror på att det finns väldigt höga naturvärden i anslutning till dem. Även de områdena är svåra – man måste va ganska innovativ och hitta lösningar på miljöfrågan för att kunna bygga där.”*

Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten<sup>4</sup>

Avvägningen mellan olika riksintresseanspråk och intressen görs vid prövning av respektive ärende, i majoriteten av fallen görs denna avvägning av Länsstyrelsen. Oftast hamnar de i slutet efter överklaganden i andra instanser. Företrädare ska ges till försvarsintresset om området eller del av området behövs för en anläggning för totalförsvaret, enligt miljöbalken 3 kap 10 §.

*”Det är mycket som är hemligt. Man får ändå säga att svenska Försvarsmakten ändå är ganska öppna med att man har hemliga intressen. Man har även beskrivningar om vilken typ av intressen det är – finns på deras webbplats. Man pratar om radar, signalspaning, operativ förmåga och övning. Däremot säger man inte exakt var, avgränsning och hur mycket och sådär. Det är ju känt att man har hemliga intressen men just det här med avgränsning och innehållet i dem är ju naturligtvis problematiskt. Men samtidigt, eftersom det här är ganska*

<sup>2</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/forsvarspolitisk-inriktning-2016-2020/> regeringen.se 2015

<sup>3</sup> Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten. Intervju 20200421

<sup>4</sup> Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten. Intervju 20200421

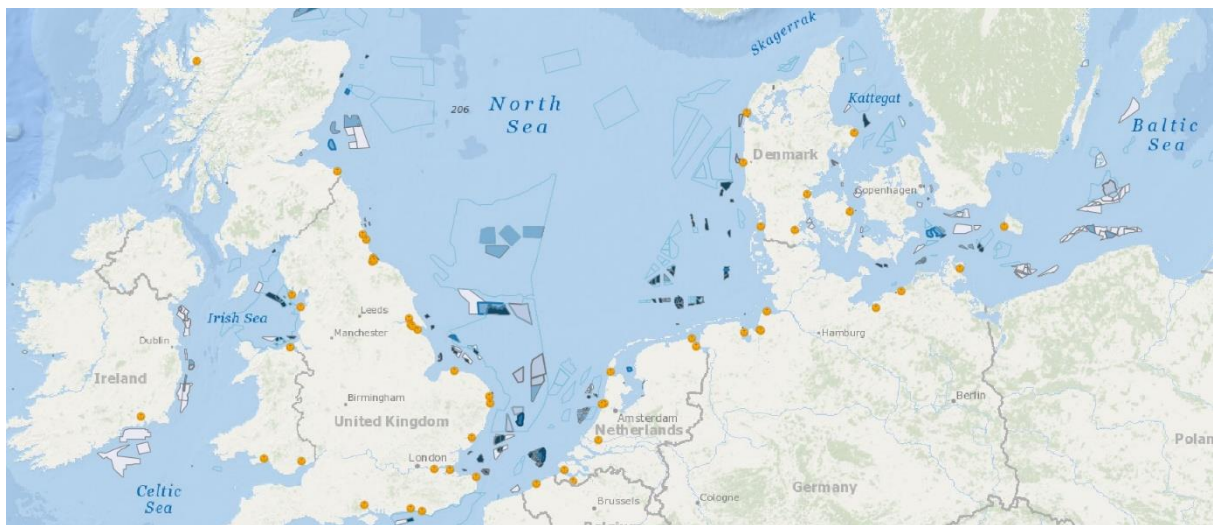
*tekniska frågor så kan de göra bedömningar av effekterna på sin verksamhet på ett annat sätt.”*

Joacim Johannesson, utredare Havs- och vattenmyndigheten<sup>5</sup>

Länsstyrelsen Skåne tycker förslaget till havsplanerna ger relativt liten vägledning mellan olika intressen eftersom så stor yta utgörs av generellt användningsområde (G) i Östersjön. I dessa områden finns flera pågående vindkraftsprojekt i planeringsfasen.

*”Med anledning av havsplaneringen har nationella analyser gjorts på ett sätt som inte tidigare genomförts. Dessa analyser visar att all vindkraft till havs riskerar att påverka de militära sensorerna i någon utsträckning. Störningarna förekommer framförallt på tekniska system för luft- och sjöövervakning samt signalspaning. Trots en avancerad teknisk utveckling kommer fasta objekt med roterande delar alltid att påverka dessa system i någon utsträckning. Den tekniska utvecklingen ger idag en högre kvalitet i det data som kan samlas in, men det medför dessvärre inte att systemen tål större påfrestningar – snarare tvärt om. Försvarsmakten ser därmed inga möjligheter att tekniken inom de närmaste åren kommer att utvecklas på ett sådant sätt att vindkraftverk till havs inte påverkar riksintressen för totalförsvarets militära del rent generellt.”*

Ur Försvarsmaktens yttrande i samrådsskedet i havsplaneringen<sup>6</sup>



Vi har en kraftig utbyggnad av havsbaserad vindkraft i norra Europa och det är en viktig del i European Green Deal som röstades igenom av EU-parlamentet 15 januari 2020. Har svenska Försvaret andra förutsättningar än andra för samexistens med havsbaserad vindkraft?

### ***Nuvarande vindkraft, pågående planer och grusade planer***

Vindkraftsparken vid Lillgrund, cirka 10 km utanför den skånska kusten, i Öresunds svenska del söder om Öresundsbron, har en installerad effekt på 110 MW. Parken ägs av Vattenfall och var 2007 den hittills största enskilda satsningen på vindkraft i Sverige. Vid färdigställandet den 26 oktober 2007 var det den tredje största havsbaserade vindkraftsparken i världen.

Sedan dess har havsbaserad vindkraft byggts ut i länder som exempelvis Storbritannien, Danmark och Tyskland – men inte särskilt mycket i Sverige utöver Kårehamn, 48 MW installerad effekt, utanför

<sup>5</sup> Joacim Johannesson, utredare Havs- och vattenmyndigheten. Intervju 20200421

<sup>6</sup> <https://www.havochvatten.se/download/18.6090324b1691dd5349ebb8de/1551790524394/F%C3%B6rsvarsmakten.pdf> 20180810

Öland. Vattenfall har tillstånd för svenska delen av Kriegers flak, cirka 30 km söder om Trelleborg, för 640 MW samt för Stora Middelgrund i Kattegatt, 40 km väster om Halmstad för 864 MW installerad effekt. I båda projekten pågår ändringstillståndsansökningar. Cirka sju km väster om Falkenberg finns tillstånd för en vindkraftspark på 200 MW installerad effekt; Kattegatt Offshore.

*”...med FRA, som väl är det mest hemliga vi har, hade en mycket transparent relation i anslutning till Kriegers flak – så det är möjligt. Ett annat bra exempel på ett gott samarbete.”*

Göran Loman, f.d. projektledare Vattenfall<sup>7</sup>

Utöver dessa planerar olika aktörer för vindkraft på Södra Midsjöbanken, mellan Sverige och Polen, i olika områden söder om sydkusten samt utanför Öland när det gäller södra Sverige.

Minst två stora havsbaserade vindkraftsprojekt har lagts ner i södra Sverige på grund av en gemensam nämnare; Försvarmakten sa nej. Försvarmaktens uppgift är att försvara landet och där finns såklart mycket som måste vara hemligt. Därför behöver givetvis inte anledningarna som offentliggjorts inte vara hela sanningen till varför Försvarmakten sagt nej till projekt.

I december 2016 beslöt den dåvarande regeringen att säga nej till Blekinge Offshore i Hanöbukten – en vindkraftspark som planerats länge bestående av 350-700 vindkraftsverk med cirka 2500 MW i installerad effekt. Beslutet motiverades med att det inte går att kombinera vindkraftsverken med försvarsverksamheter, att Hanöbukten är ett av de mest strategiska försvarsområden i Sverige och att det säkerhetspolitiska läget har gjort att riksdagen har sagt att landets försvarsambitioner ska öka.<sup>8</sup> En del av projekteringsområdet gick in i Försvarmaktens övningsområden.

I oktober 2019 avbröt Vattenfall och delägaren Wallenstam sina planer på vindkraftsparken Taggen efter att Försvarmakten sagt nej till inte bara en ändringsansökan utan hela projektet som sådant. Anledningen till att Försvarmakten ändrat sig var skjutfältet Ravlunda beläget cirka 25 km inåt land från Taggens utvecklingsområde. Taggen fick tillstånd 2012 och planerna var att vindkraftsparken skulle ha en installerad effekt på 300 MW.<sup>9</sup> Området var ursprungligen både i Skåne och Blekinge men efter att Kristianstads kommun använt sitt veto mot vindkraftsparken så hade det med ändringsansökan endast bygga på Sölvesborgssidan.

*”Taggen är en knepigare historia (jämfört med Lillgrund, reds. anm.). Ursprungligen var man från Försvarets sida bekymrad över att rikoschetter från övningar kunde träffa turbinerna, även om vindkraftsparken var utanför själva skjutområdet. Beräkningar av den konsult som Försvaret anvisat visade dock att sannolikheten för en träff inte var alltför stor, även om den inte kunde uteslutas, och att vanligen vid en träff skulle skadorna inte bli alltför stora eftersom det handlar om rikoschetterande projektiler som hade förlorat mycket av sin rörelseenergi. Klart var dock att en träff i nacellen kunde, men inte nödvändigtvis behövde, orsaka stora skador. Resultatet av detta blev ett avtal mellan projektet och Försvaret, där projektet tog på sig allt ansvar vid en träff. Därmed hade Försvaret inget att invända i den ursprungliga prövningen.*

*När man sedan gick in med en ansökan om tillstånd för större turbiner, vilket innebär högre totalhöjd men färre turbiner, allt som allt en minskad risk för träff, hade Försvaret alltså inga erinringar och Mark- och Miljödomstolen gav tillstånd till ansökan. Dock kom tillståndet*

<sup>7</sup> Göran Loman, f.d. projektledare Vattenfall. Intervju 20200421

<sup>8</sup> <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/blekinge/regeringen-sager-nej-till-vindkraftspark> SVT 20161220

<sup>9</sup> <https://group.vattenfall.com/se/nyheter-och-press/nyheter-pessmeddelanden/pressmeddelanden/2019/vattenfall-avbryter-vindkraftsprojektet-taggen> Vattenfall 20191021



att överklagas och Mark- och Miljööverdomstolen kom fram till att Mark- och Miljödomstolen gjort ett formellt fel i sin prövning, varför hela processen fick göras om. Således skickas i princip samma handlingar in på nytt, ett år senare. Denna gång säger Försvaret nej, med motivering att risken för träffar är för stor. Det visade sig att Försvaret nu inte hade kännedom om de tidigare riskanalyserna och avtalet; de uppmärksammas på detta men vidhåller sig nej med motivering att det världspolitiska läget har förändrats och att de nu kommer att öva betydligt mer - om inte varje dag så i alla fall varje vecka, om jag minns rätt. Detta fick så småningom till följd att man från projektets sida lade ner projektet.

Vad är lärdomen? Jo, att man aldrig kan underskatta betydelsen av kommunikation. Vi hade förvisso haft årliga möten med företrädare för Försvaret men enligt Försvaret var det sedan fel person vi hade samrått med, trots att han var av dem anvisad. En transparent relation hade varit ytterst vällovlig, det är något vi bör sträva efter att Försvaret också är intresserad av.”

Göran Loman, f.d. projektledare Vattenfall<sup>10</sup>

### **Nästa steg?**

”Frågor som kan behöva utredas är nuvarande system och juridiska förutsättningar för vindkraftsetablering och möjliga förändringar därav, inklusive tekniska lösningar och åtgärder för att kompensera störningar på befintliga försvarsanläggningar. En sådan utredning bör ha en bred och lösningsinriktad ansats.”

Ur Sammanfattande yttrande om förslag till havsplaner<sup>11</sup>

I förslaget till havsplaner föreslog Havs- och vattenmyndigheten också en statlig utredning om ett mer auktionsbaserat system - där staten pekar ut områden för vindkraft såsom i exempelvis Danmark, Tyskland och Storbritannien där man bygger ut havsbaserad vindkraft - eftersom intressekonflikterna är så tydliga i framförallt Östersjön mellan Försvarsmakten och vindkraftsindustrin. Detta hade kunnat öka förutsägbarheten både vilket är önskvärt från både Försvarsmaktens och vindkraftsindustrins sida. I södra Sverige finns redan ett underskott på elproduktion och om kärnkraften kommer att avvecklas framöver så kommer förmodligen behovet av ny elproduktion öka ytterligare.<sup>12</sup>

”Både det marknadsbaserade systemet som vi har och det auktionsbaserade systemet har sina för- och nackdelar. Helt klart. Hade vi inte haft så mycket konflikter så är det marknadsbaserade systemet vi har jättebra. Då hittar man de optimala platserna – ett ekonomiskt effektivt system. Men samtidigt när man har så stora konflikter så kan det bli en enda stor bromskloss av alltihopa. Man lägger väldigt mycket pengar på projektering och förberedelser för ansökan som är väldigt osäker i sitt utfall.”

Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten<sup>13</sup>

I skrivande stund har inte Havs- och vattenmyndigheten fått någon respons på förslaget som bereds hos Regeringen.<sup>14</sup> Parallellt pågår också diskussionen med EU angående möjligheterna för staten att

<sup>10</sup> Göran Loman, f.d. projektledare Vattenfall. Intervju 20200421

<sup>11</sup> <https://www.havochvatten.se/download/18.4705beb516f0bcf57cee402/1576515396562/sammanfattande-yttrande-om-forslag-till-havsplaner.pdf> Havs- och vattenmyndigheten 20200422

<sup>12</sup> Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten. Intervju 20200421

<sup>13</sup> Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten. Intervju 20200421

<sup>14</sup> Joacim Johannesson, Utredare Havs- och vattenmyndigheten. Intervju 20200421

subventionera anslutningsavgiften för havsbaserade vindkraftsparker som var en del av Energiöverenskommelsen.

I Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarsmakten finns kanske en indikation från Regeringens sida om ökade krav på Försvarsmakten framöver i §19?:

*”Försvarsmakten ska i sina yttranden i våg- och vindkraftsärenden utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med övriga samhället. Försvarsmakten ska analysera jämförbara länders och grannländers erfarenheter av fungerande samexistens mellan försvarsmakt och kraftigt utbyggd vindkraft inom samma geografiska område. Försvarsmakten ska återkomma med förslag på hur det svenska systemet kan förbättras i det avseendet.”*

§19 Våg- och vindkraft i regleringsbrevet

*”Tror det enda sättet framåt är öppenhet och dialog. Full förståelse för att inte alla försvarshemligheter kan delges men känslan historiskt har varit att det är lättare att säga nej än ja utan att förstå vilka möjligheter till anpassningar som finns. Framförallt på radar-sidan så finns det tekniska lösningar för flertalet projekt men det kräver lite insats från båda parter för att hitta lösningar.”*

Johnny Ståhlberg, projektledare Vattenfall<sup>15</sup>



---

<sup>15</sup> Johnny Ståhlberg, projektledare Vattenfall. Intervju 20200213