

År 2040 ska Sverige ha en 100 % förnybar elproduktion. Detta innebär el från sol, vind, vatten och biobränslen. Därtill kommer elbehovet att öka framöver, bland annat eftersom flera industrier ställer om sina processer till fossilfria sådana, vilket innebär att elproduktionen i landet behöver öka jämfört med idag. I dagsläget råder ett stort elunderskott i landets södra delar vilket ger upphov till rekordhög elpriserna som svider i såväl hushållens som industriernas plånböcker. Produktionen av el behöver i större utsträckning ske där den konsumeras. För att möjliggöra denna energiomställning visar Energimyndighetens framtidsscenario att vindkraften är ett kraftslag som kommer behöva expandera framöver. Vindkraften är förnybar, billig och pålitlig. Placerad till havs är produktionen dessutom jämnare och blir mindre störande för närboende. Det har dock visat sig svårt att få beviljat tillstånd för havsbaserad vindkraft i svenska vatten. Sverige byggde världens första havsbaserade vindkraftverk år 1990, men ligger idag långt efter flera andra länder sett till installerad effekt. Elproduktionen från havsbaserad vindkraft motsvarade år 2020 inte ens en halv procent av den el som totalt producerades i landet samma år. En av anledningarna till att den svenska vindkraftsproduktionen till havs har avstannat är att Försvarsmakten menar att vindkraftverk påverkar deras verksamhet negativt och därmed inte kan bevilja tillstånden. Försvarsmaktens ståndpunkt är att de fått en omotiverad stämpel som vindkraftshindrare, men faktum är att vart femte vindkraftverk i Sverige nekas tillstånd med anledning av försvaret. Statistiken är än dystrare till havs. Från politiskt håll kommer nu påtryckningar, man vill se ökade ansträngningar från Försvarsmakten att samexistera med vindkraft, för att på så vis möjliggöra en omfattande vindkraftutbyggnad till havs.

I vårt examensarbete har vi undersökt förutsättningarna för en ökad samexistens mellan Försvarsmakten och vindkraft till havs. Vi har studerat publikationer från myndigheter, instruktioner till Försvarsmakten från Regeringen, och statliga planeringsdokument för vindkraft. Vi har intervjuat företrädare för Regeringskansliet, Försvarsmakten, Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten samt två olika vindkraftsföretag. Samtidigt har vi i en fallstudie studerat ett verkligt vindkraftsprojekt, vilket nekades tillstånd med anledning av försvarsintressen. Sammantaget kan vi konstatera att en omfattande samexistens mellan Försvarsmakten och havsbaserad vindkraft är en viktig del i att förverkliga Sveriges energiomställning, men att det finns ett antal utmaningar som behöver adresseras för att uppnå detta.

Vi har i studien bland annat visat att vindkraftsprojektörerna och Försvarsmakten inte är överens om vilken verksamhet som har ansvar för att anpassa sig till den andre. Faktum är att Försvarsmakten är av uppfattningen att de inte har något ansvar alls för att bidra till att uppnå energiomställningen. Detta trots att samtliga myndigheter är skyldiga att beakta Sveriges åtaganden inom Parisavtalet. Våra intervjuer har även visat att Försvarsmakten och vindkraftsprojektörerna har helt olika uppfattning om hur kommunikation dem emellan bör gå till. Försvarsmakten föredrar kommunikation myndigheter emellan på ett nationellt plan, och menar att det är det mest resurseffektiva sättet för dem att arbeta mot de mål som Riksdag och Regering ålagt dem. Vindkraftsprojektörerna vill, kontrasterande till detta, föra dialog med Försvarsmakten kring hur deras pågående projekt kan anpassas för att minska olägenheterna för Försvarsmakten. Vi har i studien också kunnat påvisa att definitionen av och synen på samexistens skiljer sig markant åt dem emellan.

Regeringen förser varje år respektive myndighet med ett regleringsbrev som utgör ett underlag för hur myndigheten ska arbeta och prioritera. I regleringsbrevet till Försvarsmakten år 2021 är punkterna som berör vindkraft både fler och mer specifika än aldrig förr. Regeringen har bland annat gett Försvarsmakten i uppdrag att arbeta mot en ökad samexistens mellan olika samhällsintressen. Försvarsmakten har dock tolkat uppdraget som att de inte behöver förändra sin rådande arbetsgång.

Samtidigt är Regeringens avsikt med uppdraget inte officiell, och eftersom det är upp till mottagande myndighet att tolka uppdraget är det Försvarmaktens uppfattning som gäller. Regeringens uppmaning har därför visat sig vara tandlös i förhållande till att få Försvarmakten att förändra sin inställning och sitt agerande. Noterbart är även att vi har kunnat konstatera att Energimyndigheten gör helt motsatt tolkning av uppdraget jämfört med Försvarmakten.

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram havsplaner för Sveriges havsområde, där en målsättning var att vägleda kring en hållbar användning av dessa områden och att främja samexistens mellan olika samhällsintressen. Resultaten är slående; endast hälften av den vindkraftsproduktion som Energimyndigheten rekommenderar för att kunna möjliggöra energiomställningen tillgodoses i förslaget, vilket kan jämföras med samtliga av Försvarmaktens intresseområden. Havs- och vattenmyndigheten har dock inte utrett hur samexistens dessa intressen emellan skulle kunna uppnås, utan har baserat sin bedömning på utlåtanden från respektive aktör där Försvarmaktens bedömning är att vindkraft och försvarsintressen inte kan samexistera. Med hänvisning till hur lagen är skriven gavs Försvarmakten därför företräde i de områden de ville, och Havs- och vattenmyndigheten nöjde sig med att utpeka intresseområde för vindkraft på de områden som blev över. Vi menar dock att Havs- och vattenmyndighetens avvägningar givit Försvarmakten företräde framför vindintresset i fler fall än vad som är juridiskt försvarbart enligt miljöbalken.

Det är nämligen så att den skrivelse i miljöbalken som ger Försvarmakten detta trumfkort i form av företräde vid oförenliga intressen, inte är så självklar som det kan framstå. Först och främst avser företrädet endast områden av nationellt intresse – så kallade riksintressen. Därtill har vi i examensarbetet studerat miljöbalken och vägledande kommentarer till lagtexten, samt konsulterat en miljöjurist, och kommit fram till att företrädet inte är ovillkorat. För att det militära försvarsintresset ska ges företräde framför andra samhällsviktiga intressen, såsom exempelvis elproduktion, måste först och främst den negativa påverkan vara påtaglig. Det ska dessutom undersökas huruvida påverkan på försvarsintresset går att undvika genom olika anpassningsåtgärder.

Vi har här presenterat ett axplock av vad examensarbetet berör och sammanfattningsvis kan konstateras att utmaningarna relaterade till samexistens mellan Försvarmakten och havsbaserad vindkraft behöver adresseras för att landets målsättningar om 100 % förnybar elproduktion ska kunna förverkligas inom 20 års tid. För att vara det föregångsland som det talas om och uppnå våra klimat- och energipolitiska målsättningar krävs engagemang från hela samhället, inklusive Försvarmakten.