Vindkraftparkerna, sjöfarten och försvarsberedskapen – ett havsrättsligt perspektiv[1]

av Johan Schelin

Résumé

The amount and size of offshore wind turbine parks planned to be established in the Swedish Exclusive Economic Zone is growing. This development is driven by the increasing demand for green energy and together these offshore wind turbine parks may produce more than 130 TWh per year. However, the establishment of large offshore wind turbine parks may affect both the right of navigation laid down in the 1982 Convention on the Law of the Sea and the possibilities to rescue ships in distress. Another important issue is how to protect these offshore wind turbine parks from sabotage in times of war or crisis. The author points out that these risks must be taken into account in the proposed national strategic plan regarding the future development of offshore wind turbine parks.

SVERIGE STÅR INFÖR ett energipolitiskt dilemma. Vårt behov av energi ökar samtidigt som klimatkrisen måste hanteras, bland annat genom minskad användning av fossil energi. Lösningen stavas i hög grad ökad elektrifiering. Energimyndigheten bedömer att den totala elförbrukningen i Sverige kan komma att öka från 134 TWh år 2020 till hela 349 TWh år 2050.[2] Det är således fråga om mer än en fördubbling av elförbrukningen. Utvecklingen drivs inte endast av behovet av att fasa ut fossil energi (byte av energibärare) utan även av industrins ökade energibehov till följd av ökad förädling av råvaror i Sverige, exempelvis tillverkning av elektrobränslen, batteriproduktion och ny malmbrytning.

Ett sätt att lösa det energipolitiska dilemmat, det vill säga att tillgodose det ökade energibehovet och samtidigt dämpa den globala uppvärmningen genom minskade koldioxidutsläpp, är att öka investeringarna i vindkraft. Den utgör en förnybar energikälla samtidigt som den kan byggas ut betydligt snabbare än kärnkraften. Den är heller inte förenad med de risker som kärnkraften vanligen förknippas med. Det sistnämnda gäller inte minst mellanlagringen och slutförvaret av det utbrända kärnbränslet.

Det finns dock även nackdelar med vindkraften. Det faktum att vindförhållandena varierar gör att produktionen blir ojämn och måste balanseras med el producerad med hjälp av andra energislag. Det gäller även havsbaserade vindkraftparker trots att förutsättningarna till havs är bättre än på land på grund av jämnare vindförhållanden. Produktionen av vindkraftsel har också kritiserats för att kräva stora subventioner från statens sida både vad gäller utbyggnad och drift.[3]

Kraftföretagens planer på nya vindkraftparker har dessutom inte sällan mötts av politiskt motstånd från berörda kommuninvånare. Det gäller särskilt landbaserade vindkraftparker. Flera kommuner har därför utövat sitt veto mot etableringen av sådana. Det föranledde Energimyndigheten och Naturvårdsverket att i en skrivelse till regeringen år 2017 föreslå att det kommunala vetot (kommunal tillstyrkan) skulle upphävas i syfte att underlätta tillståndsprocessen.[4] Regeringen avstod emellertid från detta eftersom det bedömdes innebära ett alltför stort ingrepp i det kommunala självstyret, däribland planmonopolet.[5] Även om bestämmelserna avseende kommunal tillstyrkan förtydligades, har kommunerna därför fortsatt möjlighet att säga nej till vindkraftsetableringar.[6] Orsakerna till motståndet från kommunernas sida sägs inte sällan vara att dessa har nekats rätt att beskatta verksamheten samt att något statligt stöd till kommuner som tillåter etablering heller inte utgår. Det finns därmed inte några ekonomiska incitament att gå emot kommuninvånarnas ofta negativa syn på etableringen av vindkraftparker

Kommunernas motstånd har i sin tur lett till att blickarna i allt högre grad riktats mot de havsområden som utgör Sveriges ekonomiska zon.

Kommunernas motstånd har i sin tur lett till att blickarna i allt högre grad riktats mot de havsområden som utgör Sveriges ekonomiska zon.[7] Genom att där etablera vindkraftparker kan det kommunala vetot undgås. Vindkraftparkerna ligger då inte i någon kommun utan regeringen är ensam beslutsfattare avseende etableringen. Samtidig har det från regeringens sida saknats en övergripande strategi för var det kan vara lämpligt att placera de framtida vindkraftparkerna, inte minst med tanke på säkerhets- och försvarsintressena.[8] Även sjöfartens intressen måste beaktas i sammanhanget.

För att råda bot på detta har utredningen om havsbaserad vindkraft nu föreslagit att regeringen på förhand ska kunna peka ut områden för havsbaserad vindkraft. Det synes i praktiken vara fråga om en nationell strategisk plan för utbyggnaden av vindkraftparker till havs i såväl territorialhavet som svensk ekonomisk zon. Redan idag krävs visserligen tillstånd från regeringen för att i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar i Sveriges ekonomiska zon.[9] Med det nya förslaget kommer istället frågan om etablering att avgöras i tre steg, det vill säga genom att regeringen utpekar lämpliga områden för etablering av vindkraftparker och att auktionsmyndigheten sedan tilldelar koncessioner. Därefter ska den som erhållit koncession kunna ansöka om tillstånd för att uppföra och använda anläggningen. Regeringens utpekande av lämpliga områden ska vara bindande för auktionsmyndigheten och i viss mån även för den kommande miljöprövningen.[10] Kravet på kommunal tillstyrkan avseende etableringar i territorialhavet (allmänna vatten) bör enligt utredningen upphävas.[11]

Beträffande anläggandet av vindkraftparker i svensk ekonomisk zon innebär detta rättsligt sett inte någon skillnad gentemot idag eftersom kommunerna, av som ovan anförts inte har något inflytande. Ett avskaffande av det kommunala vetot kan dock i praktiken komma att underlätta utbyggnaden av vindkraftparker belägna inom såväl svenskt territorialvatten som svensk ekonomisk zon.

I utredningen om havsbaserad vindkraft slås fast att vilka områden som pekas ut san-

nolikt kommer att bero på ett flertal faktorer kopplade till regeringens energipolitik och havsplanering. Vilka dessa faktorer är framgår inte direkt av utredningens lagförslag. Av betänkandet framgår dock att hänsyn måste tas till fysisk planering, energi- och elnätsplanering, miljöpåverkan och andra motstående intressen.[12] En beredning kommer därför att behöva ske med myndigheter som har ansvar för havs- och energiplanering samt Försvarsmakten.[13] Av lagförslaget framgår också att tilldelning av koncessioner ska kunna förenas med villkor för att exempelvis tillgodose säkerhets- och försvarsbehov.[14] Utredningen konstaterar dock att det i slutänden kommer att bli fråga om politiska beslut i vilka de olika intressena vägs mot varandra.

Även om utarbetandet av en nationell strategisk plan för havsbaserad vindkraft, det vill säga utpekandet av lämpliga områden för vindkraftparker, utgör ett politiskt beslut, finns ändå vissa rättsliga hänsyn som måste tas i en sådan process. Detta gäller i synnerhet etableringar i svensk ekonomisk zon eftersom denna inte utgör en del av det svenska territoriet och att svensk jurisdiktion därför här är begränsad. Den följande framställningen tar huvudsakligen sikte på utpekandet av lämpliga områden för etablering av vindkraftparker i svensk ekonomisk zon enligt det av utredningen föreslagna systemet. I viss mån berörs även det föreslagna koncessions- och tillståndsförfarandet

Vilka aktörer ska tillåtas delta i processen?

En i högsta grad intressant fråga i sammanhanget är om ett kraftföretag kommer att kunna nekas koncession eller tillstånd på den grunden att företaget direkt eller indirekt utgör en utländsk aktör. Regeringen kan visserligen förväntas avstå från att utpeka ur försvarssynvinkel känsliga områden som lämpliga för anläggandet av vindkraftparker, men med tanke på att vissa av de största vindkraftparkerna kan förväntas ha en produktionskapacitet motsvarande ett svenskt kärnkraftverk finns anledning att anta att dessa kommer att fylla en samhällsviktig funktions som det är angeläget att ha kontroll över. Redan ett omfattande avbrott i elkraftförsörjningen skulle kunna leda till allvarliga samhällsstörningar, inte minst i den södra delen av Sverige. Säkerhetspolitiska skäl kan därmed tala för att en utländsk aktör bör kunna nekas koncession eller tillstånd även om vindkraftparken inte kommer att anläggas i ett ur försvarssynvinkel geografiskt känsligt område.

Enligt 2 kap. 1 § i förslaget till lag om havsbaserad vindkraft uttalas att regeringen i utpekandet av lämpliga områden kan ange anvisningar för hur koncessionerna ska utformas eller tilldelas. I utredningen nämns också att koncessionsförfarandet ska kunna avbrytas om regeringen väljer att återkalla utpekandet.[15] Däremot berörs inte vilka aktörer som ska kunna delta tilldelas koncession, det vill säga delta i auktionsförfarandet. Det är här värt att notera att elförsörjning bedöms utgöra så kallad skyddsvärd verksamhet enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.[16] Det betyder att utländska direktinvesteringar i sådan verksamhet under vissa förutsättningar ska granskas. Med en utländsk direktinvestering avses enligt 4 § i lagen en investering som direkt eller indirekt görs av en stat som inte är medlem i den Europeiska unionen alternativt en fysisk eller juridisk person som är medborgare i respektive har säte i en stat utanför Europeiska unionen.[17] Att lagen är begränsad till sådana subjekt följer av att denna annars skulle strida mot principerna om den fria inre marknaden i fördraget om Europeiska unionens funk-

tionssätt. Som utländsk direktinvestering anses också enligt lagen en investering som görs till förmån för någon av de uppräknade subjekten. Befinns den utländska direktinvesteringen i en skyddsvärd verksamhet ha en skadlig inverkan på Sveriges säkerhet ska investeringen enligt 20 § förbjudas.[18]

Vidare krävs enligt 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) att verksamhetsutövaren gör en särskild säkerhetsskyddsbedömning vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom.[19] Bestämmelsen gäller även i fråga om överlåtelse av aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet. Om verksamhetsutövaren finner att överlåtelsen inte är olämplig från verksamhetssynpunkt ska denne enligt 4 kap. 15 § samråda med tillsynsmyndigheten, vilken på vindkraftområdet är affärsverket Svenska kraftnät.[20] Om tillsynsmyndigheten i motsats till verksamhetsutövaren bedömer att överlåtelsen är olämplig ur säkerhetssynpunkt får myndigheten enligt 4 kap. 17 § besluta att överlåtelsen inte får genomföras.

Detta innebär att regeringen bör kunna föreskriva att ett utländskt subjekt i form av ett kraftbolag som inte är hemmahörande inom Europeiska unionen inte ska kunna erhålla koncession och därmed tillstånd att etablera en vindkraftpark i svensk ekonomisk zon med hänvisning till att en sådan investering bedöms komma att medföra att den svenska elkraftförsörjningen blir alltför beroende av främmande makt. Detta gäller även om havsområdet i ett geografiskt perspektiv inte framstår som känsligt vad beträffar försvarsintressena samt att det aktuella utländska kraftbolaget uppfyller miljökraven och övriga villkor. På samma sätt bör också utländska subjekt kunna förhindras att ta över exempelvis svenska företag som står i begrepp att få tillstånd för etablering av vindkraftparker i svensk ekonomisk zon.

Vilka hänsyn behöver tas till sjöfartens behov?

Rätten att bedriva sjöfart

En väsentlig fråga är vilka hänsyn till den internationella sjöfartens behov som regeringen behöver ta vid utpekandet av lämpliga områden för etablering av vindkraftparker. Det gäller särskilt som konkurrensen mellan sjöfarten och kraftproducenterna kan förutses öka vad gäller nyttjande av olika havsområden. Antalet ansökningar om tillstånd är stort samtidigt som de är koncentrerade till vissa områden som befunnits lämpliga med tanke på vindförhållanden, vattendjup och landanslutningar. Enligt artikel 60 (7) i havsrättskonventionen får inte vindkraftparker inrättas i områden där dessa kan komma att hindra användningen av erkända farleder av väsentlig betydelse för den internationella sjöfarten. Frågan är dock vad som avses med detta uttryck. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har som enda organisation möjlighet att enligt kapitel V i den internationella sjösäkerhetskonventionen (SOLAS) inrätta trafikseparationsstråk, sjöfartsstråk och liknande. Behörig att fatta beslut i dessa frågor är IMO:s sjösäkerhetskommitté (MSC) efter rekommendation av kommittén för navigation, kommunikation och sjöräddning (NCSR).

Övervägande skäl talar för att det rättsligt sett är dessa zoner och stråk som avses i artikel 60 (7) UNCLOS medan det i fråga om andra traditionella sjöfartsstråk är en mer öppen fråga huruvida det finns en plikt att skydda dessa mot etablering av vindkraftparker. Enligt artikel 58 (1) UNCLOS ska andra stater åtnjuta den i artikel 87 avsedda rätten att bedriva sjöfart. Formellt sett har kuststaten här beslutanderätten, men ett beslut om etablering kan i vissa lägen mötas

av protester från andra stater som bedömer sig vara beroende av sjöfartsstråket i fråga.

Enligt artikel 60 (4) UNCLOS äger även kuststaten rätt att i situationer där detta bedöms som nödvändigt upprätta rimliga säkerhetszoner omkring vindkraftparkerna. Samtliga fartyg måste enligt artikel 60 (6) UNCLOS respektera dessa säkerhetszoner samt följa godtagna internationella normer i fråga om sjöfart i närheten av dessa. Det är oklart vilka regler som kuststaten kan föreskriva ska gälla i säkerhetszonen. Praxis rörande detta synes variera mellan olika kuststater. Vissa stater verkar ha valt i linje med vad som gäller i fråga om anläggningar på kontinentalsockeln att upprätta säkerhetszoner inom vilka sjötrafik helt och hållet förbjuds inom den aktuella vindkraftparken (exclusion zones) medan andra stater nöjt sig med att reglera att det inom zonen råder ankringsförbud.[21] Det sistnämnda gäller exempelvis den av Vattenfall AB etablerade vindkraftparken på den danska delen av Kriegers flak söder om Trelleborg.

Säkerhetszonens bredd ska enligt artikel 60 (5) UNCLOS fastställas med hänsyn till tillämpliga internationella normer samt utformas så att denna har ett rimligt samband med vindkraftparkernas beskaffenhet och funktion. Den får inte överstiga ett avstånd av femhundra meter från själva konstruktionen, det vill säga vindkraftverket. Detta återspeglas i 7 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I brittiska rekommendationer föreslås dock att zonen inte bör utsträckas längre än femtio meter från vindkraftverket vid drift medan under byggnationen bör den maximala bredden om femhundra meter utnyttjas.[22] Beträffande ankringsförbud antog danska myndigheter att säkerhetszonen vid Kriegers flak borde vara tvåhundra meter på var sida om undervattenskablarna.

Problemet för sjöfarten utgörs dock kanske inte i första hand av frågan om de enskilda säkerhetszonernas utsträckning utan som ovan antytts av framväxten av allt fler och större områden med vindkraftparker. Detta gäller särskilt om tekniken med flytande kraftverk utvecklas alltmer eftersom denna kommer att möjliggöra etableringar av vindkraftparker även i områden med betydligt större havsdjup, områden som idag inte bedöms vara kommersiellt utvecklingsbara. I vissa fall täcker de tilltänkta vindkraftparkerna så pass stora havsområden att kraftföretagen har valt att dela upp parken i flera delar för att därigenom inrätta korridorer för sjöfarten mellan dessa. Frågan är emellertid vilken hänsyn som här måste tas till exempelvis vintersjöfarten. Inte minst i Bottenhavet och Bottenviken kan isläget vara sådant att det tvingar sjöfarten att ta omvägar långt utanför de sjöfartsstråk som nyttjas under sommarhalvåret.

Rätten att bedriva sjöfart utgör en hörnsten i havsrätten och enligt artikel 56 (2) UNCLOS ska kuststaten vid utövande av sina rättigheter i den ekonomiska zonen ta vederbörlig hänsyn till andra stater och uppträda på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna i konventionen. Samtidigt kan det konstateras att några mer detaljerade bestämmelser om utnyttjande av stora havsområden i den exklusiva ekonomiska zonen saknas. Även om parterna i flera stycken visade prov på stor framsynthet i de långdragna och stundtals politiskt känsliga förhandlingarna om UNCLOS var det sannolikt svårt att föreställa sig den snabba utveckling av stora vindkraftparker till havs som vi idag ser.

Särskilt om sjöräddning

Ett praktiskt problem gäller också sjöräddningen i vindkraftparkerna. Visserligen

bedömdes i ansökan om etablering av en vindkraftpark på den svenska delen av Kriegers flak utanför Skånes sydkust risken för kollision som statistiskt sett mycket liten. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen beräknades grundkollisionsrisken till 0,004 kollisioner per år, men det kan trots detta ändå inte uteslutas att en kollision kan inträffa.[23] Det behöver heller inte alltid röra sig om en kollision. En räddningsoperation kan försvåras redan av det faktum att ett fartyg i nöd driver i området efter att ha blivit strömlöst. Det finns också risk att problemen accentueras om antalet vindkraftparker ökar samtidigt som dessa förläggs allt närmare de större sjöfartsstråken. Även fiskefartyg och fritidsbåtar kan komma att uppehålla sig i och i närheten av vindkraftparkerna.

Enligt 1979 års sjöräddningskonvention (SAR) är konventionsstaterna skyldiga att sörja för sjöräddningen längs sina kuster (jfr art 98.2 UNCLOS). I punkten 2.3.1 i bilagan till SAR förskrivs att konventionsstaterna ska inrätta så kallade sjöräddningscentraler i syfte att främja en effektiv organisering av sjöräddningsinsatser och för att koordinera sök- och räddningsoperationer inom sjöräddningsområdet. Den svenska nationella sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) är förlagd till Göteborg. Utöver detta ska konventionsstaterna enligt punkten 2.4.1 i bilagan utse ett antal räddningsenheter vilka ska kunna sättas in i händelse av en sjöolycka. I Sverige gäller att dessa enheter utgörs av Sjöfartsverkets lotsbåtar och helikoptrar, Kustbevakningens fartyg samt Försvarsmaktens fartyg och helikoptrar. Även Sjöräddningssällskapets enheter hör hit. Den kommunala räddningstjänsten utgör däremot inte en resurs vad avser sjöräddning i svensk ekonomisk zon. Förklaringen till detta är som ovan anförts att kommunerna inte kan åläggas att tillhandahålla räddningstjänstresurser utanför den egna kommunen.[24]

Frågan är därför i vilken utsträckning utbyggnaden av vindkraftparkerna kommer att påverka planläggningen av eventuella räddningsinsatser. Enligt punkten 4.2.2 i bilagan till sjöräddningskonventionen ska sjöräddningscentralen upprätta detaljerade planer för utförandet av sök- och räddningsoperationer. Enligt uppgift framstår det som svårt att flyga på låg höjd med helikopter i vindkraftparkerna. Vid så kallad ytbärgning uppgår normalhöjden mellan det nödställda fartyget och helikopter vanligen till cirka trettio meter. Det kan betyda att i fråga om vindkraftparkerna en ökad tyngdpunkt i framtiden måste läggas på sjöräddningsinsatser med fartyg, vilka inte sällan behöver betydligt längre tid på sig för att ta sig till haveriplatsen. I hårt väder kan det också vara lättare att rädda nödställda med helikopter än att söka ta ombord dessa på andra fartyg, det gäller särskilt personer som är skadade.

Vindkraftparker som etableras i svensk ekonomisk zon kan inte beslutas utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen.

Vilka krav kan ställas på säkerhet och övervakning?

Slutligen uppkommer frågan hur vindkraftparkerna kan försvaras mot olika former av sabotage utfört av främmande makt, särskilt i ett så kallat gråzonsläge.[25] Utredningen konstaterar att en havsbaserad vindkraftpark kan komma att spela en central roll för energiförsörjningen samt att i och med att parkerna ligger till havs gör dem exponerade för yttre hot och sabotage.[26] I takt med att vindkraftparkerna växer i antal och

storlek kan dessa risker antas öka. Samtidigt framstår möjligheterna att skydda de vindkraftparker som etableras i den svenska ekonomiska zonen rättsligt sett som mer begränsade än i fråga om vindkraftparker som etableras på svenskt territorialvatten.[27]

Till att börja med gäller att vindkraftparker som etableras i svensk ekonomisk zon inte kan beslutas utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Det är endast anläggningar belägna på svenskt territorium som kan få status som skyddsobjekt (jfr 5 §). Redan detta är ägnat att försvaga möjligheterna att skydda vindkraftparkerna mot sabotage. Ett visst skydd skulle dock kunna uppnås genom att föreskrifter om förbud mot sjötrafik i säkerhetszonen meddelas enligt 7 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, det vill säga att en så kallad *exclusion zone* inrättas. Främmande fartyg som närmar sig eller tar sig in i säkerhetszonen skulle då kunna avvisas av Kustbevakningen eller Försvarsmakten. Frågan är dock om de nuvarande bestämmelserna överhuvudtaget medger att fartyg avvisas på den grunden.

Enligt förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon utpekas visserligen Kustbevakningen som tillsynsmyndighet, men tillsynen gäller snarast skyddet av den marina miljön i relation till den bedrivna verksamheten som sådan (här elproduktionen) och inte skyddet mot utifrån kommande hot av säkerhetspolitisk natur. Samma sak gäller i fråga om förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m m (IKFN-förordningen). Enligt 3 § 6 ska visserligen Försvarsmakten biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg i den utsträckning som anges i förordningen, men i fråga om den ekonomiska zonen tar bestämmelserna i 29 § främst sikte på utländska fartyg som bedriver olovligt eller olaga fiske alternativt bedriver annan verksamhet i zonen utan att tillstånd för detta föreligger från svenska myndigheters sida.

Möjligen skulle en föreskrift om avlysning av sjötrafiken inom en viss vindkraftpark kunna meddelas med stöd av 1 kap. 3 § sjötrafikförordningen (1986:300). En sådan avlysning måste dock framstå som nödvändig med hänsyn till sjösäkerheten. Det synes med andra ord inte vara möjligt att meddela föreskrifter om avlysning av sjötrafiken inom en vindkraftpark enbart med hänvisning till behovet av att skydda denna mot sabotage. Sedan kan det möjligtvis ifrågasättas vilken praktisk betydelse en avlysning skulle komma att få. Den för sabotage kanske mest känsliga komponenten i en vindkraftpark torde utgöras av elkabeln mellan vindkraftparken och anslutningspunkten på fastlandet. Det torde dock inte vara rättsligt möjligt att avlysa hela området mellan vindkraftparken och landanslutningen utan att komma i konflikt med principen om rätten till sjöfart. Detta bör till och med gälla i fråga om territorialhavet eftersom främmande fartyg har en rätt till oskadlig genomfart. Här kan endast ankringsförbud införas.

Det är heller inte tillräckligt att endast avlysa sjötrafiken i vindkraftparkerna eller meddela ankringsförbud. De aktuella områdena måste också övervakas och frågan är hur detta rent praktiskt ska åstadkommas. Utredningens recept synes här vara att uppställa krav i koncessionen kopplade till säkerhet och övervakning.[28] Frågan är emellertid hur effektivt detta är. Vindkraftverken kan säkerligen förses med sensorer kopplade till sjöbevakningscentraler och i framtiden bör vissa områden kunna övervakas med hjälp av drönare och autonoma farkoster, men sannolikt måste det ändå finnas bemannade fartyg som vid behov kan ingripa. Kustbevakningen och Försvarsmakten kan därmed behöva tillföras ytterligare resurser för att klara den uppgiften.

En utmanande miljö för de aktörer som ska skapa säkerhet till havs. Foto: Shutterstock.com.

Som exempel kan nämnas att den svenska marinen idag har tillgång till fem minröjningsfartyg. Två av dessa användes för undersökningar av havsbottnen i samband med utredningen av det kinesiska bulkfartyget Yi Peng 3 som misstänktes ha dragit av undervattenskablar med ett av sina ankare. Det innebar att beträffande en enda incident behövdes 40 % av den nuvarande totala fartygskapaciteten i bruk, förutsatt att samtliga minröjningsfartyg är i drift.[29] Med ett ökat beroende av vindkraftparker till havs kommer den kapaciteten knappast att räcka till för att övervaka de aktuella havsområdena, det gäller särskilt som resurser också måste kunna avdelas för andra uppgifter.

Det är också tveksamt i vilken mån svenska staten i kraft av förfogandelagen (1978:262) kan förfoga över utlandsägda vindkraftparker belägna i svensk ekonomisk zon i ett gråzonsläge samtidigt som detta kan framstå som nödvändigt i syfte att säkerställa elkraftförsörjningen. I såväl 10 § lagen om kontinentalsockeln som 15 § lagen om Sveriges ekonomiska zon anges att svensk lag gäller i fråga om anläggningar i den ekonomiska zonen, och kontinentalsockelutredningen gav på sin tid uttryck för att det inte kunde råda någon tvekan om att den allmänna beredskapslagstiftningen skulle kunna tillämpas på anläggningar på den svenska kontinentalsockeln.[30] Frågan är emellertid om inte det resonemanget numera kan sägas stå i strid med skyddet av äganderätten, vilken får sägas utgöra en allmänt erkänd folkrättslig grundsats (10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Själva anläggningen återfinns trots allt inte på svenskt territorium. Ägs och drivs vindkraftparken av ett utländskt kraftföretag i vilket främmande makt har ett väsentligt inflytande finns därför risk att verksamheten i ett gråzonsläge kan stängas ned utan att den svenska staten kan göra något för att hindra detta.

Avslutande synpunkter

Som inledningsvis nämnts står Sverige inför ett energipolitiskt dilemma. Användningen av fossila energislag behöver ersättas i syfte att uppfylla klimatmålen. Samtidigt kan

investeringarna i nya industrier i framförallt norra Sverige förutses öka behovet elenergi. Vindkraften utgör en resurs som till skillnad mot kärnkraften kan byggas ut snabbt. Dessutom utgör den en förnybar energikälla. Det har lett till att det råder ett starkt tryck avseende utbyggnaden av vindkraftparker. Det lokala motståndet mot den landbaserade vindkraften har dock på flera hålla varit stort och för att undgå det kommunala vetot har man alltmer vänt blickarna mot den svenska ekonomiska zonen vad avser etableringen av vindkraftparker.

Av den anledningen är det välkommet att regeringen nu synes ta steget att upprätta en form av strategisk plan för den havsbaserade vindkraften i vilken lämpliga områden för etablering av vindkraftparker nu pekas ut. Precis som utredningen konstaterar utgör en sådan plan ett politiskt beslut där olika motstående intressen vägs mot varandra. Det är korrekt, men trots detta finns det vissa rättsliga parametrar som måste tas hänsyn till i sammanhanget. En sådan är vilka aktörer som ska tillåtas delta i processen. Ökar vindkraftparkerna i antal samtidigt som de växer i storlek i den svenska ekonomiska zonen kommer detta också att förr eller senare påverka den internationella sjöfarten. I slutänden finns risken att den rätt att bedriva sjöfart som tillkommer alla stater enligt havsrättskonventionen inskränks, något som i förlängningen kan slå tillbaka på svenska sjöfarts- och handelsintressen. Andra stater kan också ta det svenska agerandet till intäkt för att själva utsträcka sina befogenheter i den egna ekonomiska zonen. Risken för sjöolyckor i områden med vindkraftparker kommer sannolikt också att öka samtidigt som förmågan att sätta in räddningsinsatser med helikopter kan försämras. Det kan därför finnas anledning för regeringen att i utpekandet av områden som är lämpliga för anläggandet av nya större vindkraftparker på ett annat sätt än tidigare väga in sjöfartens behov.

> *Varken den existerande lagstiftningen eller Kustbevakningens respektive Försvarsmaktens operativa resurser synes vara anpassade till det snabbt förändrade säkerhetspolitiska läget.*

Med ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i framförallt Östersjön till följd av Rysslands alltmer aggressiva politik mot sina grannländer kan det också ifrågasättas vilka möjligheter Sverige har att skydda de vindkraftparker som etableras i svensk ekonomisk zon mot sabotage, inte minst i ett gråzonsläge. Varken den existerande lagstiftningen eller Kustbevakningens respektive Försvarsmaktens operativa resurser synes vara anpassade till det snabbt förändrade säkerhetspolitiska läget. Det är också tveksamt i vilken mån staten kan övervältra på aktörerna själva att vidta säkerhetsåtgärder. Dessa kan säkert inrätta sensorer och larmsystem, men knappast mer än så. Att i en sådan situation besluta att förlägga avsevärda delar av den svenska produktionen av elenergi till områden som Sverige endast har begränsad jurisdiktion över innefattar en risk som noga bör övervägas innan beslut fattas. Ett land har bara en energiförsörjning, sin egen eller någon annans, eller i värsta fall ingen alls.

Författaren är professor i sjö- och transporträtt vid Stockholms universitet samt ordinarie ledamot i KÖMS och redaktör för dess *Tidskrift i Sjöväsendet*.

Noter

1. Artikeln publicerades ursprungligen i *Tidskrift för Sjöväsendet*, nr 2 2024. Den bygger på författarens inledningsanförande i Kungliga Örlogsmannasällskapet. Därefter har artikeln uppdaterats med anledning av Utredningen om havsbaserad vindkrafts betänkande SOU 2024:89 *Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem*.
2. *Scenarier över Sveriges energisystem 2023 – Med fokus på elektrifieringen 2050* (ER 2023:07). Bedömningen avser det mest progressiva scenariot.
3. Rörande stödformer, se ER 2015:12 *Havsbaserad vindkraft – Regeringsuppdrag 2015*.
4. Dnr M2017/01633/Ee *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*.
5. Se SOU 2021:53 *En rättssäker vindkraftsprövning* och prop 2021/22:210 *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft*.
6. Se exv Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) dom i mål nr M 5427-22 (2023-08-11).
7. Enligt artiklarna 55 och 56 i 1982 års havsrättskonvention (UNCLOS) utgör den exklusiva ekonomiska zonen (EEZ) ett utanför territorialhavet, och till detta angränsande, område i vilket kuststaten har suveräna rättigheter att utforska, utnyttja, bevara och förvalta befintliga naturtillgångar. Vidare har kuststaten suveräna rättigheter vad avser ekonomisk exploatering och utforskning av zonen såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar. De yttre avgränsningslinjerna för den svenska ekonomiska zonen framgår idag av bilaga 4 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner (4 §).
8. Att konkurrensen om utrymme är hård visar om inte annat Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) beslut i mål nr ÖM 12531-22 (2023-12-22) som i grunden gällde exploateringen av två näraliggande havsområden och huruvida bland annat turbulensen från den ena parken riskerade att påverka den andra negativt.
9. Se 5 § första stycket 3 lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Som sådana anläggningar räknas vindkraftparker vare sig dessa är fasta eller flytande. Därtill krävs även ett Natura 2000-tillstånd i de fall ett Natura 2000-område kan komma att påverkas på ett avgörande sätt. Beträffande anläggningar i den svenska ekonomiska zonen har regeringen avstått från att delegera makten över dessa tillståndsfrågor trots att den möjligheten finns, något som understryker att frågan om etablering av vindkraftparker i grunden utgör ett politiskt beslut av komplex natur där ett flertal olika intressen gör sig gällande.
10. SOU 2024:89, s 179-188.
11. Ibid, s 173. Utredningen synes dock vara tveksam till om det är möjligt att på det sättet inskränka det kommunala planmonopolet och har därför även föreslagit en alternativ lösning där tillstyrkan utgör en förutsättning för utpekande av lämpliga områden och inte för tillstånd (ibid, s 312-319).
12. Ibid, s 169.
13. Ibid, s 392.
14. Ibid, s 389-390.
15. SOU 2024:89, s 185 och 321.
16. Se 3 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, 5 § förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar samt 4 kap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (MSBFS 2023:4). Närmare angående behovet av granskning, se prop 2022/23:116 *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen*, s 28.
17. A prop, s 25.
18. Enligt 4 § förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar utgör Inspektionen för strategiska produkter granskningsmyndighet.
19. Se prop 2020/21:13 *Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet*, s 39-40 och prop 2020/21:194 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, s 118 och 135.
20. Se 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).
21. Jfr 6 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.
22. Fishing Liaison with Offshore Wind and Wet Renewables Group (FLOWW): *Best Practice Guidance for Offshore Renewables Developments: Recommendations for Fisheries Liaison*, jan 2014.

23. *Vindkraftspark – Kriegers Flak, miljökonsekvensbeskrivning*, Sweden Offshore Wind AB, s 142-144.
24. En annan sak är sedan att kommunerna har möjlighet att på frivillig basis samverka med varandra avseende räddningstjänstresurser inom så kallade räddningstjänstförbund eller brandförsvarsförbund, se 37 § kommunallagen (2017:725).
25. Redan i fredstid riskerar lokaliseringen av vindkraftparker att påverka Försvarsmaktens möjligheter att bedriva övningar till sjöss. Av den anledningen avslog regeringen en ansökan om etablering och drift av en vindkraftpark i Hanöbukten, se vidare Kungliga Örlogsmannasällskapets yttrande till Försvarsdepartementet 2016-12-16 med svar 2017-01-04 (Fö2016/01659/MFI).
26. SOU 2024:89, s 198.
27. Med ett såväl till antal som storlek växande vindkraftparker till havs finns även risken att det blir svårare för flygvapnet att genomföra flygningar nära havsytan i syfte att undgå upptäckt av fientlig radar så länge som möjligt.
28. SOU 2024:89, s 198.
29. I realiteten rör det sig om 50 % eftersom ett fartyg regelmässigt måste tas in för underhåll.
30. Se SOU 1965:66 *Kontinentalsockeln*, s 108-109.