



Regeringskansliet
(Försvarsdepartementet och sändlista)

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Ledningsstabens inriktningsavdelning,
Anton Arnesson

Försvarsmaktens redovisning av uppgift 19 i regleringsbrevet för budgetåret 2020 – våg- och vindkraft

1. Bakgrund

Av Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2020, uppgift 31. *Våg- och vindkraft*, framgår;

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.

Denna skrivelse utgör Försvarsmaktens slutredovisning av uppgiften. Försvarsmakten har tidigare delredovisat uppgiften, vilket framgår av Försvarsmaktens årsredovisning för 2020¹.

Sedan 2020 och Försvarsmaktens delredovisning av uppgiften har det säkerhetspolitiska läget kraftigt försämrats på grund av Rysslands invasion av Ukraina. Regeringen har med anledning av detta gett Försvarsmakten i uppdrag att lämna ett samlat förslag på anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och sedan bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). Två procent av BNP ska nås så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Försvarsmakten har redovisat sitt förslag till regeringen den

¹ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning för 2020*, FM2019-26031:18, 2021-02-22



8 april 2022². I redovisningen bedömer Försvarsmakten att två procent av Sveriges BNP kan nås 2028 under vissa förutsättningar. Tillgång till ändamålsenliga mark- och vattenområden utgör en sådan förutsättning och är av avgörande betydelse för att Försvarsmakten ska kunna växa till en nivå av 2 procent av BNP.

2. Sammanfattning

Försvarsmakten lämnar nedan tre alternativa förslag till dagens svenska system. En utförligare beskrivning kring dessa återfinns i kapitel 6. *Förslag till förbättring av det svenska systemet*;

- A. *En utvecklad planeringsprocess*
- B. *En utökad statlig planering, dialog och koordinering*
- C. *En statlig styrning av vindkraftsutbyggnaden*

Försvarsmakten bedömer att alternativ A. *En utvecklad planeringsprocess*, är det mest ändamålsenliga och effektiva alternativet till dagens svenska system. Alternativet kan dels genomföras inom ramen för befintliga legala förutsättningar dels finns en bred samsyn mellan berörda statliga myndigheter kring den utvecklade planeringsprocessen. Exempelvis har Energimyndigheten och Naturvårdsverket genomfört ett arbete med *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*³ där en utvecklad planeringsprocess föreslås. I strategin återfinns ett nationellt utbyggnadsbehov för vindkraft, utifrån vilket även regionala utbyggnadsbehov tagits fram. Enligt strategins förslag ska de regionala behoven analyseras vidare i regionala analyser av länsstyrelsen. Vidare har ett nationellt kartunderlag tagits fram som stöd för länsstyrelsernas regionala analyser och i förlängningen för en väl underbyggd kommunal översiktsplanering när det gäller vindkraft. Arbetet med den nationella strategin har skett i samverkan med bland annat Försvarsmakten och myndigheten deltar även i regionala analyser.

För att Försvarsmaktens och andra försvarsmyndigheters intressen ska kunna omhändertas vid framtagande av planeringsunderlag samt att de förbättringsförslag som föreslås (enligt A, B eller C) ska vara möjliga att genomföra, krävs att det vid berörda myndigheter finns förutsättningar för att hantera information och underlag som omfattas av försvarssekretess. Berörda myndigheter behöver säkerställa att deras organisation kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och delta i säkerhetskänslig verksamhet utifrån kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Konsekvensen blir annars, vilket Försvarsmakten har uppmärksammat i flera ärenden, att förutsägbarheten minskar i de underlag som tas fram på grund av att totalförsvarsintressen som omfattas av sekretess har lämnats utanför planeringen.

² Försvarsmakten, *Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret*, FM2021-19703:18

³ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, ER 2021:2, januari 2021



Försvarsmakten vill särskilt betona behovet av en trygg energiförsörjning i såväl fred som kris och krig. Störningar och avbrott i energiförsörjningen kan leda till allvarliga konsekvenser för såväl den enskilde som för viktiga samhällsfunktioner, såsom Försvarsmaktens och övriga totalförsvarets verksamhet. Hög tillförlitlighet i energisystemen är därför av stor betydelse, det vill säga att det finns en trygg energiförsörjning. Baserat på bland annat Svenska kraftnäts konstateranden⁴, ser Försvarsmakten risker ur totalförvarssynpunkt med att en alltför stor del av den svenska energimixen utgörs av icke-planerbar elproduktion. Myndigheten vill därför betona vikten av att Svenska kraftnät och Energimyndigheten, utifrån sina respektive ansvarsområden⁵, fortsatt följer utvecklingen kring effekterna av en minskad andel planerbar elproduktion och lämnar förslag på adekvata åtgärder som säkerställer en trygg energiförsörjning.

Försvarsmakten lämnar även myndighetens bedömning kring *Villkorade tillstånd och kompensatoriska åtgärder*, *Hinderbelysning* och *Tekniska perspektiv*. Utförligare beskrivning av dessa återfinns i kapitel 7 – *Övriga ställningstaganden*.

3. Centrala begrepp

För att kunna besvara frågeställningarna i uppdraget så korrekt som möjligt tydliggör Försvarsmakten nedan hur myndigheten tolkar de centrala begrepp som används.

Samexistens

Det finns ingen etablerad definition av vad samexistens betyder, men kan tolkas som att olika aktörer kan bedriva sin verksamhet utan negativ påverkan på varandra. Det kan också tolkas som att olika aktörer kommer överens om åtgärder som minimerar negativ påverkan på respektive verksamhet.

Försvarsmaktens tolkning av *samexistens*, beträffande samhällsintressen, är att beslutade politiska målsättningar för olika intressen ömsesidigt kan uppnås på övergripande nivå utan att förhindra uppfyllnad av respektive uppdrag, mål eller ambition.

⁴ Affärsverket svenska kraftnät, *Systemutvecklingsplan 2022-2031 – Vägen mot en dubblad elanvändning*, november 2021

⁵ Enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet och förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät m.m.



Samhällsplanering och fysisk planering

Samhällsplanering handlar om att balansera och väga olika intressen gentemot varandra och tillgodose grundläggande behov i samhället. En central del av samhällsplaneringen är fysisk planering, som syftar till att avgöra hur mark- och vattenområden ska användas i tid och rum. Fysisk planering ska bland annat klargöra vilka mark- och vattenområden i Sverige som kan vara av riksintresse.

Planeringsprocess

Riksdagen beslutar om mål för olika politikområden. Regeringen beslutar sedan om myndigheters instruktioner, regleringsbrev och andra styrdokument. Myndigheterna har därigenom ett uppdrag att konkretisera målen. Länsstyrelserna bevakar statens intressen på regional nivå. I Sverige genomförs planering av mark- och vattenanvändning primärt på kommunal nivå. Det kommunala planmonopolet innebär att det är kommunen som ansvarar för planeringen av mark och vatten inom dess gränser. Syftet med fysisk planering, i en planeringsprocess, är att mellan berörda myndigheter eller andra aktörer göra avvägningar mellan olika konkurrerande intressen och lösa de konflikter som uppstår. Arbetet leder i regel till upprättandet av olika typer av planer, såsom havsplaner, översiktsplaner och detaljplaner.

Tillståndsprocess

För verksamheter som utgör en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken krävs tillstånd. Med miljöfarlig verksamhet menas användning av fast egendom eller fasta anläggningar som kan innebära utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Sådan verksamhet kan bland annat utgöras av skjutfältsverksamhet eller uppförande av vindkraftverk. Innan tillståndsprövning ska samråd ske med berörda parter där det är verksamhetsutövaren som har ansvar för att genomföra samrådet. Prövning av ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet hanteras av länsstyrelsen som arbetar med ärendet i olika steg där beslut fattas av miljöprövningsdelegationen.

4. Närmre om uppdraget

När Försvarsmakten mottog uppgiften i regleringsbrevet för 2020 konstaterades att den information och kunskap som krävdes för att kunna besvara frågeställningen, det vill säga *hur det svenska systemet kan förbättras*, inte fanns att finna inom myndigheten. Ämnesområdet ingår inte i Försvarsmaktens uppdrag⁶ och myndighetens sakkunskap inom området rör främst hur olika åtgärder inom samhällsplanering kan påverka det militära försvarets verksamhet och intressen.

I Sverige är det Boverket som är förvaltningsmyndighet för frågor om hushållning med mark- och vattenområden och fysisk planering. Boverket har som uppgift att verka för en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem som innefattar främjandet av solvärmeteknik, en god hushållning med energi i bebyggelsen och

⁶ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten



en planeringsberedskap för vindkraft i enlighet med den planeringsram som riksdagen har beslutat⁷. Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället och har bland annat uppgift att verka för att de energi- och klimatpolitiska målen samt målen för forskning och innovation inom energiområdet som riksdagen antagit uppnås⁸. För att lösa uppgiften i regleringsbrevet bad Försvarsmakten om stöd från Statens energimyndighet. En gemensam beställning gjordes till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) om att ta fram ett kunskapsunderlag gällande samexistens mellan försvarsintressen och vindkraft. FOI har tidigare genomfört ett liknande arbete, dock med något annorlunda fokus⁹.

Under år 2020-2022 genomförde FOI ett omfattande arbete med att ta fram ett kunskapsunderlag gällande samexistens mellan försvarsintressen och vindkraft. Ett flertal statliga myndigheter, länsstyrelser och privata aktörer har deltagit. Den rapport¹⁰ som tagits fram tar en bredare utgångspunkt än enbart utifrån Försvarsmakten uppgift i regleringsbrevet för 2020 och beskriver förslag till lösningar för samexistens mellan vindkraft och försvarsintressen utifrån flertalet frågeställningar som Försvarsmakten och Energimyndigheten bedömt vara relevanta att undersöka.

Förevarande skrivelse syftar dock till att redovisa Försvarsmaktens svar på uppgiften i regleringsbrevet där FOI:s rapport utgör ett av flera viktiga underlag. Andra viktiga underlag är exempelvis Energimyndighetens och Naturvårdsverkets rapport *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*¹¹ och regeringens *Elektrifieringsstrategi*¹². Vad avser uppgiften att göra en internationell jämförelse har Försvarsmakten tagit del av FOI:s bedömningar och i tillämpliga delar, inarbetat dessa i förslag till förbättring av det svenska systemet (se kap. 6. *Förslag till förbättring av det svenska systemet*). För mer extensiv läsning om hur systemet ser ut i jämförbara länder, hänvisas till FOI:s rapport. Beträffande samexistens mellan försvarsintressen och andra samhällsintressen, bland annat en utbyggd vindkraft, har Försvarsmakten tidigare redovisat myndighetens svar och bedömningar på uppgift 31¹³ (*Samverkan i samhällsplaneringen*) och uppgift 32¹⁴ (*Förnybar energi*) i regleringsbrevet för 2021.

⁷ Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket

⁸ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Underlag till regeringsuppdraget "Vindkraft och militär flygverksamhet – en internationell jämförelse"*, FOI Memo 4064, 2012-08-23

¹⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft*, FOI rapport 5293, april 2022

¹¹ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, ER 2021:2, januari 2021

¹² Regeringen, *Nationell strategi för elektrifiering*, I2022/00299, 2022-02-03

¹³ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens redovisning av uppgift 31 i regleringsbrevet för 2021 – Samverkan i samhällsplaneringen*, dnr. FM2022-2142:1, 2022-02-21

¹⁴ Försvarsmakten, *Redovisning avseende dialog och samverkan med relevanta aktörer för förnybar energiproduktion samt förutsättningar för att använda så kallade villkorade tillstånd*, dnr. FM2021-19201:1, 2021-10-15



5. *Det svenska systemet*

Det svenska systemet för utbyggnad av vindkraft innefattar åtgärder från både staten, andra offentliga aktörer och näringslivet. Politiska målsättningar uttrycks genom att mål skrivs in i de statliga myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och andra styrdokument. Myndigheterna har därmed i uppdrag att konkretisera målen, exempelvis genom att peka ut och bevaka intressen, ta fram kartunderlag och strategier, att utbyta information mellan de involverade aktörerna samt att kommunicera viktig information till externa parter. Statsbudgeten innehåller även uttryckliga mål kopplade till specifika utgiftsområden, som på ett liknande sätt kan uttrycka statens vilja. En ny företeelse i det svenska planeringssystemet är de statliga havsplanerna, vilka regeringen beslutade om i februari 2022¹⁵.

Länsstyrelserna bevakar statens intressen på regional nivå, exempelvis genom att samordna planeringsunderlag till kommunerna och granska kommunernas översiktsplaner och detaljplaner. Rollen är således främst samordnande, men förutsätter att det sker en aktiv dialog mellan kommun och länsstyrelse. Länsstyrelserna kan även ingripa i frågor som rör exempelvis riksintressen eller mellankommunala intressen, främst genom deras granskningsyttrande av den kommunala översiktsplanen. Planering av mark- och vattenanvändning sker dock primärt på kommunal nivå i Sverige. Det kommunala planmonopolet innebär att det är kommunen som ansvarar för planeringen av mark och vatten inom dess gränser. Kommuner ger uttryck för sin vilja i detaljplaner och översiktsplaner.

I Sverige är det privata bolag som ansöker om tillstånd för uppförande av vindkraftverk, både på land och till havs, till skillnad från exempelvis utbyggnaden av transmissionsätet (tidigare stamnätet) vilket Affärsverket svenska kraftnät ansvarar för. När lämpliga platser väljs är det primärt goda vindlägen som prioriteras för att kunna få lönsamhet i verksamheten, det vill säga att klara avkastningskraven. Det är alltså framför allt marknadsekonomiska incitament som driver utbyggnaden av vindkraften och som i första hand avgör var den lokaliseras. Tillgång till mark genom positivt inställda markägare utgör ett ytterligare avgörande incitament.

I många andra länder, exempelvis Storbritannien och Danmark, finns nationella planinstrument som påverkar hur konflikter mellan rumsliga intressen avvägs. Dessa kan vara mer eller mindre inflytelserika. Vissa planinstrument är juridiskt bindande, andra har en mer visionär karaktär och handlar mer om att staten uttrycker generella principer. I Sverige saknas dock helt sådana *styrande* nationella planinstrument eftersom havsplaner, riksintressen, översiktsplaner m.m. endast är *vägledande*. Staten har därför ytterst begränsade möjligheter att avgöra lokaliseringen av vindkraft. Det staten kan göra är i princip att ge kommunerna bästa möjliga förutsättningar att planera för vindkraft på ställen där den behövs och där vindkraften påverkar annan verksamhet så lite som möjligt. Som angetts ovan

¹⁵ Regeringen, *Havsplaner enligt 4 kap 10 § miljöbalken*, M2019/02217, 2022-02-10



finns dock inga legala krav på att vindkraftsbolag ska följa den kommunala planeringen. En övergripande utmaning med att säkerställa en samhällseffektiv vindkraftsutbyggnad är således att få projektörernas investeringsplaner att överensstämma med var vindkraft bedöms som lämpligt att uppföra med hänsyn till exempelvis riksintressen, översiktsplaner eller havsplaner. Försvarsmakten uppfattar att denna bedömning delas av andra myndigheter och det framgår bland annat av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets rapport *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad* att ”en viktig del av en hållbar vindkraftsutbyggnad handlar om att utbyggnaden fördelas på ett lämpligt sätt över landet, bland annat utifrån ett elförsörjningsperspektiv och med hänsyn till andra markanvändnings- och samhällsintressen”¹⁶.

Försvarsmaktens erfarenhet är att vindkraftsbolag lägger tämligen liten vikt vid de planeringsunderlag som tas fram av berörda myndigheter och istället genomför sina egna analyser. Fokus för bolagen förefaller främst ligga på goda vindlägen medan fokus för myndigheterna ligger i sammanvägda faktorer såsom närhet till nationell el-infrastruktur, störningsfri miljö och få boende, konfliktfrihet gentemot övriga samhällsintressen samt goda vindlägen på vald medianhöjd. Så länge detta tillvägagångssätt fortgår, det vill säga att bolagens investeringsplaner är avgörande för var vindkraft uppförs, istället för de statliga vägledningarna och planerna, kan det ifrågasättas huruvida det finns anledning att alls genomföra en statlig eller kommunal planering av vindkraft. Eftersom det omfattande arbete som sker vid berörda myndigheter i planeringsprocessen inte förefaller beaktas i särskilt stor utsträckning i tillståndsprocessen, kan det ifrågasättas vad myndigheternas resursuttag i dessa arbeten genererar för resultat. Försvarsmakten anser därför att eventuella förändringar av det svenska systemet bör ske i syfte att förstärka betydelsen och förutsägbarheten av berörda planeringsunderlag, såsom de statliga havsplanerna. Försvarsmakten bedömer att detta skulle leda till en ökad samexistens mellan försvarsintressen och kraftigt utbyggd vindkraft.

6. Förslag till förbättring av det svenska systemet

Nedan följer tre alternativa tillvägagångssätt till dagens svenska system för utbyggnad av vindkraft. Försvarsmakten bedömer att alternativ *A. En utvecklad planeringsprocess* är det mest ändamålsenliga och effektiva av dessa.

A. En utvecklad planeringsprocess

Som framgår av föregående kapitel genomförs planeringen av vindkraft av ansvariga myndigheter i syfte att realisera de statliga målen. Olika myndigheter har skilda uppgifter gällande vindkraft vilket resulterar i flertalet olika planeringsunderlag. Exempelvis ansvarar Energimyndigheten för framtagande av riksintresseanspråk för energiutvinning – vindbruk medan Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för framtagande av havsplaner. Vidare tar respektive

¹⁶ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, ER 2021:2, januari 2021



kommun fram översiktsplaner eller vindbruksplaner där lämpliga områden för vindkraft identifieras. Försvarsmaktens roll i dessa planeringsprocesser är, likt andra berörda myndigheter, vanligtvis att stödja med sakkunskap för att bidra till syftet med planeringen. Samtliga av dessa planeringsunderlag är dock av vägledande karaktär och avgör inte var vindkraftsbolag ansöker om att etablera vindkraft. Vad som är avgörande är istället vindkraftsbolagens investeringsplaner, vilka huvudsakligen baseras på goda vindlägen och maximal marginalnytta av produktionsintäkt kontra uppförande- och driftkostnad. Till skillnad från myndigheternas underlag och planer är dessa inte avvägda gentemot olika intressen i samhället och ansökningar sker därför inte sällan inom områden vilka har bedömts som olämpliga för uppförande av vindkraft med hänsyn till olika samhällsintressen. I bland annat riksintresse energiutvinning – vindbruk, havsplanerna och kommunernas översiktsplaner har dock en omfattande samverkan skett mellan berörda myndigheter för att lösa konflikter och göra avvägningar mellan olika verksamheter och intressen.

Försvarsmakten bedömer att en ökad integrering mellan de statliga målen, vilka synliggörs i ansvariga myndigheters planeringsunderlag, och kommunernas översiktsplaner bör leda till ökad samexistens mellan en utbyggd vindkraft och försvarsintressen. Av FOI:s rapport framgår dock att ”Kärnan i problematiken är att staten inte vägleder kommunerna i tillräcklig utsträckning, vilket resulterar i en kommunal översiktsplanering som inte alltid beaktar hur stora samhällsutmaningar och målkonflikter ska hanteras”. I rapporten slås vidare fast att ”det saknas idag stöd från den nationella nivån att göra avvägningar kopplat till de nationella målen. Det innebär i sin tur att kommunerna lämnas att själva hantera de otydligheter eller osäkerheter som är förknippade med målen för samhällsutvecklingen. Dessa otydligheter och osäkerheter kan handla om hur man ska väga olika intressen i planeringsprocessen”. Försvarsmakten anser att detta är viktiga slutsatser som behöver åtgärdas för att möjliggöra ökad samexistens med inte enbart försvarsintressen utan även övriga samhällsintressen såsom naturskydd, yrkesfiske, sjöfart, rennäring m.m.

Det pågår dock, sedan flera år, arbeten som syftar till ökad vägledning, samordning och koordinering mellan olika statliga intressen och kommunal planering. Exempelvis har Energimyndigheten och Naturvårdsverket genomfört ett arbete med *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*¹⁷ där en utvecklad planeringsprocess föreslås. I strategin återfinns ett nationellt utbyggnadsbehov för vindkraft, utifrån vilket även regionala utbyggnadsbehov tagits fram. Enligt strategins förslag ska de regionala behoven analyseras vidare i regionala analyser av länsstyrelsen. Vidare har ett nationellt kartunderlag tagits fram som stöd för länsstyrelsernas regionala analyser och i förlängningen för en väl underbyggd kommunal översiktsplanering när det gäller vindkraft. Arbetet med den nationella

¹⁷ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, ER 2021:2, januari 2021



strategin har skett i samverkan med bland annat Försvarmakten och myndigheten deltar även i regionala analyser.

Försvarmakten bedömer att en utvecklad planeringsprocess, enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag till process, utgör det främsta alternativet till dagens svenska system. Dels genomförs arbetet inom ramen för befintliga legala förutsättningar dels finns en bred samsyn mellan berörda statliga myndigheter. Tillvägagångssättet ligger även i linje med vad som föreslås i regeringens elektrifieringsstrategi; "En mer sammanhållen planeringsprocess som förtydligar elektrifieringens roll i samhällsplaneringen ska i första hand bygga på befintliga planeringsprocesser och planeringsverktyg med fokus på att få dessa att bättre kugga i varandra". Av strategin framgår också att "möjligheten att realisera investeringsplaner är starkt beroende av acceptans i samhället och avvägning mellan olika intressen på nationell, regional och lokal nivå, vilket återspeglas i olika former av samhällsplanering". En utvecklad planeringsprocess skulle bland annat leda till en ökad integrering av de statliga intressena och med kommunernas översiktsplaner samt skapa en ökad förutsägbarhet gällande utbyggnad av vindkraft. För att säkerställa att de planeringsunderlag som tas fram överensstämmer med bolagens bild av vad som är ekonomiskt gångbart måste dock näringslivet integreras i processen på ett systematiskt sätt. Företrädesvis bör näringslivet involveras i de regionala analyserna i samverkan med länsstyrelsen och kommunerna, utan att likabehandlingsprincipen åsidosätts.

För att Försvarmaktens och andra försvarsmyndigheters intressen ska kunna omhändertas vid framtagande av planeringsunderlag samt att de förbättringsförslag som föreslås (enligt A, B eller C) ska vara möjliga att genomföra, krävs att det vid berörda myndigheter finns förutsättningar för att hantera information och underlag som omfattas av försvarssekretess. Berörda myndigheter behöver säkerställa att deras organisation kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och delta i säkerhetskänslig verksamhet utifrån kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Konsekvensen blir annars, vilket Försvarmakten har uppmärksammat i flera ärenden, att förutsägbarheten minskar i de underlag som tas fram på grund av att totalförsvarsintressen som omfattas av sekretess har lämnats utanför planeringen. Detta får till effekt att vindkraftsbolag koncentrerar sina ansökningar till områden där konflikt identifieras först när samrådsprocesser inleds, vilket får förlängda tillståndprocesser som följd.

B. En utökad statlig planering, dialog och koordinering

Sedan våren 2020 har ett arbete genomförts inom Miljömålsrådets programområde *Ramverk för en nationell planering*¹⁸ och i mars 2022 redovisade Boverket sin rapport med förslag till utvecklad nationell planering i Sverige¹⁹. Syftet med programområdet är att skapa förutsättningar för en hållbar användning av mark,

¹⁸ Miljömålsrådet, *Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2020*, februari 2020

¹⁹ Boverket, *Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering*, mars 2022, dnr. 3.4.1 715/2020



vatten och byggd miljö genom att utveckla formerna för ett nationellt planeringsramverk. Programområdets mål är att i dialog med relevanta myndigheter identifiera viktiga beståndsdelar i en framtida nationell planering och hur dessa förhåller sig till det övriga planeringssystemet. Viktiga utgångspunkter är betydelsen av nationella värden, anspråk och styrmedel för en hållbar användning av mark, vatten och byggd miljö. I Boverkets rapport föreslås att regeringen inrättar ett Råd för samhällsplanering med uppgift att bland annat formera och hålla samman en Arena för samverkan mellan statliga myndigheter och ett Forum för dialog mellan planeringsaktörer.

Enligt Miljömålsrådets förslag ska Rådet för samhällsplanering och dess funktioner underlätta fortsatt och utökad samverkan och samhandling mellan de statliga myndigheterna och stärka relationen mellan de statliga myndigheterna och planeringsaktörer på kommunal och regional nivå. Rådets arbete ska bidra till att stärka förutsättningarna för olika aktörer att uppnå gemensamma nyttor och mål för att kunna hantera komplexa samhällsutmaningar som ingen aktör har rådighet eller förmåga att hantera ensam. Gällande dialog och koordinering framgår av FOI:s rapport att "framtagandet av den kommunala översiktsplanen är tänkt att utgöra ett tillfälle för diskussion och synliggörande av motsättande intressen, men så blir inte alltid fallet i verkligheten. Ramverket för nationell planering har potential att se till att denna dialog sker, och att den nationella nivån ger konkreta ingångsvärden till kommunernas planeringsprocess. Den nationella nivån behöver återta ansvaret för att göra avvägningar mellan det hundratal mål som ska styra samhällsutvecklingen. Det kan ramverket bidra till genom att ta fram stöd för hur man kan resonera kring sådana avvägningar". Försvarsmakten bedömer att ett ramverk för nationell planering kan medföra goda förutsättningar för att avvägningar ska kunna göras mellan konkurrerande anspråk och lösa konflikter som uppstår, bland annat beträffande försvarsintressen och vindkraft. Sådana avvägningar bör i en förlängning leda till mer förutsägbara planeringsunderlag och därmed en snabbare tillståndsprocess. För närvarande är dock Försvarsmakten inte en permanent medlem i Miljömålsrådet.

Vidare bedömer Försvarsmakten att det skulle finnas många fördelar med att mellan berörda myndigheter och aktörer, upprätta någon form av forum för samverkan beträffande vindkraft. Ramverket för nationell planering skulle kunna utgöra en sådan möjlighet. Likt FOI konstaterar dock Försvarsmakten att det kommer ta lång tid att invänta eventuellt regeringsuppdrag om att inrätta en sådan möjlighet utifrån ramverket för fysisk planering. För att i nuläget ge en arena eller forum så starkt mandat som möjligt är det därför viktigt att utgå ifrån de möjligheter som finns. Försvarsmakten delar FOI:s bedömning att Energimyndigheten bör starta en arena eller forum som verkar för ökad förståelse och dialog i syfte att skapa möjligheter till ökad samexistens mellan vindkraft och andra samhällsintressen, vilket bör kunna utgå ifrån myndighetens instruktion;

2 § 12 Statens energimyndighet ska inom sitt verksamhetsområde skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad, höja



kunskapen om vindkraftens egenskaper och möjligheter samt dess roll i samhällsutvecklingen och bidra till en ökad förståelse och dialog för att skapa möjligheter till ökad samexistens mellan vindkraft och andra samhällsintressen,

I sammanhanget vill Försvarsmakten poängtera vikten av att landets länsstyrelser har en god kunskap om planeringsprocessen och dagens svenska system. Av FOI:s rapport framgår dock att ”handläggare på Boverket menar exempelvis att kunskaperna om planeringsprocessen kan vara bristande på länsstyrelserna. Kompetenshöjande insatser riktade till länsstyrelserna har genomförts, men på grund av den relativt höga omsättningen av handläggare på dessa myndigheter har sådana initiativ kortvarig effekt”. Försvarsmakten anser detta vara anmärkningsvärt då Länsstyrelsen ansvarar för att bevaka de statliga intressena på regional nivå. Boverket bör därför kontinuerligt genomföra utbildningsinsatser för länsstyrelserna. Ett sådant initiativ bör vara prioriterat för att både omhänderta de statliga intressena, vägleda kommunerna och verka för ökad samexistens mellan olika samhällsintressen.

Försvarsmakten bedömer att ovan anförda förbättringar av det svenska systemet bör kunna genomföras i kombination med A. *En utvecklad planeringsprocess.*

C. En statlig styrning av vindkraftsutbyggnaden

Som framgår av FOI:s rapport finns det i Sverige inga etablerade system för staten att uttrycka sin vilja i relation till utvecklingen av den fysiska miljön och ansvaret för att göra denna tolkning faller på kommunerna. Det sker alltså en förskjutning av planeringsprocessen från nationell till lokal nivå, vilket innebär att helhetsperspektivet förloras eftersom kommunerna i sin planering utgår från förutsättningarna i sina administrativt avgränsade områden. Förskjutning av planeringsprocessen till den kommunala nivån innebär således att det blir svårare att göra avvägningar och prioriteringar som tillgodoser nationella och regionala mål såväl som kommunala.

I andra länder, såsom Danmark och Storbritannien, finns andra förutsättningar för staten att styra var vindkraft etableras jämfört med i Sverige. I Storbritannien skiljer sig planeringsprocessen även mellan land och till havs. Den landbaserade identifieras av utvecklare av vindkraft vilka arbetar med markägare och myndigheter. För den havsbaserade vindkraften identifieras däremot lämpliga områden av staten. I Storbritannien använder man sig även av auktionsmekanismer för att tilldela rättigheten att utveckla områden till havs. Det finns även en auktionsmekanism för marknadsbaserade premier, så kallade ”contacts of difference”. Det danska planeringssystemet utgörs på den nationella nivån av tre huvudsakliga instrument; a) översikt över nationella intressen i kommunplanläggningen; b) nationella planredogörelser och c) nationella plandirektiv. Det förstnämnda av dessa instrument är det mest inflytelserika och är juridiskt bindande. Den danska försvarsmaktens nationella intressen reflekteras i översikten över nationella intressen och alla kommuner måste ta hänsyn till översikten i sin planering. De danska kommunerna är självbestämmande, men



innebörden av detta är inte densamma som i Sverige. Exempelvis har de danska kommunerna inte samma uttalade planeringsansvar som i Sverige.

En möjlighet till att öka vindkraftsutbyggnaden i Sverige skulle vara att, likt i Danmark, skapa en nationell översikt över nationella intressen och göra den juridiskt bindande. Detta skulle innebära att på nationell nivå utreda var vindkraft är lämpligt att uppföra med hänsyn till övriga samhällsintressen och att det enbart är inom dessa områden som det är tillåtet att ansöka om tillstånd för att etablera vindkraft. Försvarsmakten bedömer att det skulle skapa en hög nivå av förutsägbarhet, men att det med dagens planeringssystem inte är ett möjligt alternativ eftersom det kommunala planmonopolet skulle behöva ändras för att stärka det nationella perspektivet. Försvarsmakten bedömer det därför som rimligare att jämföra med Storbritannien, beträffande starkare statlig styrning och det system för auktionering som tilldelar rättigheten att utveckla områden för vindkraft till havs. Ett auktionssystem skulle kunna innebära att berörda områden på förhand har bedömts som lämpliga att uppföra vindkraft inom av ansvariga myndigheter och kommuner, vilket ger förutsägbarhet och snabbare tillståndprocess för den havsbaserade vindkraften. Försvarsmakten uppfattar att ett sådant förfarande även skulle kunna medföra en lösning på det problem som finns kring regleringen av exklusivitet (ensamrätt) för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon. Ett problem som Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppgift att utreda och ta fram författningsförslag kring²⁰. Försvarsmakten bedömer att en högre grad av statlig styrning, där staten under vissa förutsättningar pekar ut och auktionerar prioriterade områden i havet, inte behöver ersätta dagens planeringssystem utan skulle kunna nyttjas som ett komplement till havsplaneringen i syfte att snabbare få till havsbaserad vindkraft i av staten prioriterade områden.

7. Övriga ställningstaganden

Utöver förslag kring hur det svenska systemet kan förbättras, ser Försvarsmakten även behov av att tydliggöra myndighetens ställningstaganden och bedömningar kring vissa av de områden eller förslag till åtgärder som framgår av FOI:s rapport eller som på annat sätt är vanligt förekommande i diskussionen kring samexistens mellan försvarsintressen och utbyggd vindkraft.

Villkorade tillstånd och kompensatoriska åtgärder

Försvarsmakten fick i regleringsbrevet för 2021 uppgift att redovisa förutsättningarna för att använda så kallade "villkorade tillstånd". Försvarsmaktens bedömning kring detta redovisades till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet)

²⁰ Regeringen, Uppdrag att utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon, M2022/00768, 2022-04-07



den 15 oktober 2021²¹. Myndighetens bedömning i frågan har sedan dess inte förändrats.

Beträffande kompensatoriska åtgärder, exempelvis installation av militära sensorer på vindkraftverk, vill Försvarsmakten framhålla vad som framgår av FOI:s rapport att "Det finns säkerhetsperspektiv att beakta när det kommer till liknande utländska direktinvesteringar i vindkraft. Exempelvis skulle ett ökat utländskt ägande kunna öppna för att använda vindkraften som politiskt påtryckningsmedel. Genom utländska direktinvesteringar uppstår även risken att sekretessklassificerad information blir tillgänglig för andra stater". Försvarsmakten delar denna bedömning. Den absoluta majoriteten av alla investeringar som görs i svensk vindkraft görs av utländska investerare och ett statligt kinesiskt kärnkraftsbolag är den största ägaren av vindkraft i Sverige. Bolaget har av nationella säkerhetsskäl blivit svartlistat i USA²². I Danmark tillåts inte kinesiska aktörer att delta i större investeringar av vindkraft²³.

Problematiken kring utländska direktinvesteringar och ägandet av samhällsviktig verksamhet har bland annat resulterat i utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvaret*²⁴ och *Direktinvesteringsutredningen*²⁵. I november 2021 lämnade Direktinvesteringsutredningen sitt slutbetänkande till regeringen med förslag som bland annat innefattar införandet av ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Försvarsmakten framförde i yttrande över betänkandet att "Det är viktigt att tillämpningsområdets utformning möter lagstiftningens ändamål, att hindra utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet [...] Vidare anser Försvarsmakten att lagstiftningen skulle tjäna på ett tydliggörande om att verksamheter som tillhandahåller energi som kritisk insatsvara utgör samhällsviktig verksamhet och bör omfattas av granskningssystemet"²⁶. Försvarsmakten vill särskilt betona vikten av att de förslag som framgår av Direktinvesteringsutredningen, samt Försvarsmaktens synpunkter, omsätts i svensk lagstiftning. Innan sådana legala premisser finns på plats bedömer Försvarsmakten att det saknas förutsättningar att vidare diskutera frågan om installation av militära sensorer på vindkraftverk. Det är slutligen också en uppgift för den politiska nivån att bedöma vilka eventuella

²¹ Försvarsmakten, *Redovisning avseende dialog och samverkan med relevanta aktörer för förnybar energiproduktion samt förutsättningar att använda s.k. villkorade tillstånd (regleringsbrev 2021, punkt 32)*, FM2021-19201:1, 2021-10-15

²² Malmödin, Hanna. 2020. Kinesiska staten storägare av svensk vindenergi. *Sveriges Radio*. 15 februari. <https://sverigesradio.se/artikel/7408486>

²³ Fagerström, Jonas. 2022. Regeringen pressas om stort kinesiskt ägande i svensk vindkraft. *Aktuell hållbarhet*. 27 maj. <https://www.aktuellhallbarhet.se/miljo/energi/regeringen-pressas-om-stort-kinesisk-agande-i-svensk-vindkraft/>

²⁴ SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*

²⁵ SOU 2021:87 *Granskning av utländska direktinvesteringar*

²⁶ Försvarsmakten, *Yttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)*, FM2022-625:4, 2022-02-06



konsekvenser i relationen med andra stater som en militarisering av civil infrastruktur, inom till exempel havsområdet, kan tänkas medföra.

Hinderbelysning

Transportstyrelsen fick i sitt regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppgift att "redogöra för hur myndighetens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:155) om markering av föremål som kan utgöra en fara för luftfarten och om flyghinderanmälan förhåller sig till de internationella standarder och rekommendationer som anges i Chicagokonventionens Annex 14 Aerodromes avseende möjligheten att bevilja undantag från reglerna och medge behovsstyrd hinderbelysning för vindkraftverk". Transportstyrelsen fick vidare i uppgift att "redovisa en jämförelse mellan det svenska regelverket och andra relevanta europeiska länders nationella regelverk gällande behovsstyrd hinderbelysning". Transportstyrelsen har i uppdraget samverkat med Försvarsmakten som förtydligade myndighetens ställningstagande beträffande behovsstyrd hinderbelysning. Försvarsmaktens uppdaterade ställningstagande²⁷ var att myndigheten fortsatt avstyrker behovsstyrd hinderbelysning och bedömningen har sedan dess inte förändrats.

Tekniska perspektiv

I Försvarsmaktens redovisning av myndighetens uppgift i regleringsbrevet för 2021 (uppgift 32 - *Förnybar energi*) gavs en redogörelse för vindkraftens påverkan på riksintressen för totalförsvarets militära del²⁸. Redogörelsen omfattande bland annat fysiska hinder kopplade till stoppområden och infrastruktur, exempelvis flottilflygplatser men även beträffande lågflygningsområden och sjöövningsområden samt annan infrastruktur såsom övnings- och skjutfält. Därtill konstaterades i redogörelsen att vindkraft kan medföra skada på verksamhet, områden och anläggningar av riksintresse som omfattas av försvarssekretess, exempelvis:

- Signalspaning - signalspaningsverksamheten är en del av den svenska underrättelsetjänsten och syftar bl.a. till att ge regeringen ett självständigt beslutsunderlag i frågor som rör svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.
- Övervakning av luftrum och sjöterritorium - Försvarsmakten nyttjar kvalificerade sensorer för övervakning av luftrum och sjöterritorium. Verksamheten syftar till att skydda Sveriges territoriella integritet. Sensorinformationen utgör en viktig förutsättning för att hävda Sveriges gränser, samt leda insatser med flyg- och sjöstridskrafter i fred, kris och krig.

²⁷ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens ställningstagande avseende behovsstyrd hinderbelysning*, dnr. FM2021-15034:3, 2021-06-28

²⁸ Försvarsmakten, *Redovisning avseende dialog och samverkan med relevanta aktörer för förnybar energiproduktion samt förutsättningar att använda s.k. villkorade tillstånd (regleringsbrev 2021, punkt 32)*, FM2021-19201:1, 2021-10-15



- Försvarets telenät (FTN) - Ett rikstäckande fysiskt nät för telekommunikation som inte endast nyttjas av Försvarmakten, utan också av ett flertal andra myndigheter. Flera samhällsviktiga funktioner använder FTN för tids- och säkerhetskritisk kommunikation.

Försvarmakten vidhåller myndighetens bedömning avseende vindkraftens påverkan på riksintressen för totalförsvarets militära del. Försvarmakten har, utöver operativa erfarenheter med verksamma tekniska system, byggt upp kompetens, teoretisk och experimentell kunskap samt analysförmåga för att kunna värdera vindkraftens och andra störkällors påverkan på riksintressen för totalförsvarets militära del. Myndighetens arbete med att vidareutveckla sådan kompetens, kunskap och analysförmåga fortgår. De åtgärdsförslag som framgår av FOI:s rapport utgör i detta sammanhang värdefulla ingångsvärden.

Trygg energiförsörjning

Försvarmakten är, liksom samhället i övrigt, starkt beroende av en fungerande energiförsörjning. Störningar och avbrott i energiförsörjningen kan leda till allvarliga konsekvenser för såväl den enskilde som för viktiga samhällsfunktioner, såsom Försvarmaktens och övriga totalförsvarets verksamhet. Hög tillförlitlighet i energisystemen är därför av stor betydelse, det vill säga att det finns en trygg energiförsörjning. Försvarmakten vill särskilt betona behovet av en trygg energiförsörjning i såväl fred som kris och krig.

Affärsverket svenska kraftnät är systemansvarig myndighet för överföringssystemet och även elberedskapsansvarig myndighet med ansvar för att hela den svenska elförsörjningen har beredskap för händelser som krig, terrorhandlingar och jordbävningar. Svenska kraftnät konstaterar i systemutvecklingsplanen för 2022-2031 bland annat att: "Nuvarande mål inom klimatpolitiken innebär en minskad andel planerbar elproduktion. När ett fåtal stora elproducenter ersätts av ett större antal mindre elproducenter leder det till mer spridd produktion, något som kan innebära en minskad sårbarhet ur totalförsvarsperspektiv. Samtidigt ökar det behovet av import från omvärlden under perioder med låg elproduktion från t.ex. vindkraft, och kan leda till problematik rörande ö-driftsförmåga. Ett ökat importberoende i kombination med minskad andel planerbar elproduktion kan leda till bristsituationer i samband med höjd beredskap och krig eftersom det inte går att säkerställa att import kan ske i samma omfattning som i fredstid"²⁹.

Med hänsyn till bland annat Svenska kraftnäts konstateranden, ser Försvarmakten risker ur totalförvarssynpunkt med att en alltför stor del av den svenska energimixen utgörs av icke-planerbar elproduktion. Försvarmakten delar FOI:s bedömning att en utbyggd vindkraft kräver en energimix som också ger planerbar

²⁹ Affärsverket svenska kraftnät, *Systemutvecklingsplan 2022-2031 – Vägen mot en dubblad elanvändning*, november 2021

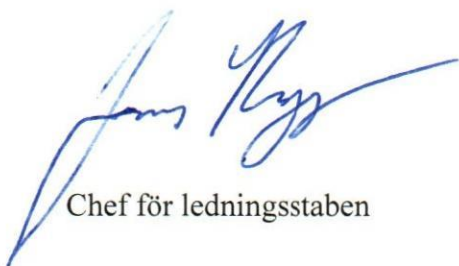


kraft, och/eller en utbyggd överföringskapacitet samt möjligheter att storskaligt lagra elektricitet³⁰. Försvarsmakten vill därför betona vikten av att Svenska kraftnät och Energimyndigheten, utifrån sina respektive ansvarsområden³¹, fortsatt följer utvecklingen kring effekterna av en minskad andel planerbar elproduktion och lämnar förslag på adekvata åtgärder som säkerställer en trygg energiförsörjning.

- o 0 o -

I beredningen av detta ärende har brigadgeneral Johan Pekkari, brigadgeneral Stig-Olof Krohné, överste Ola Barvér, örlogskapten Per Nordlöf, handläggare Emil Markström, stabschef Jakob Gille, försvarsjurist Johanna Alterman och handläggare vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten deltagit.

Denna skrivelse har beslutats av viceamiral Jonas Haggren. I den slutliga handläggningen har handläggare Anton Arnesson deltagit. Avdelningsdirektör Johan Askerlund har varit föredragande.



Chef för ledningsstaben



Johan Askerlund

³⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft*, FOI rapport 5293, april 2022

³¹ Enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet och förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät



Sändlista

Försvarsdepartementet

Som orientering

Försvarets materielverk

Försvarets radioanstalt

Totalförsvarets forskningsinstitut

Fortifikationsverket

Statens energimyndighet

Affärsverket svenska kraftnät

Havs- och vattenmyndigheten

Naturvårdsverket

Inom Högkvarteret

ÖB/GD

LEDS

PROD

INS

MUST