

# Civil-militär samverkan under ytan — Gasläckorna i Östersjön 2022

Filip Brodin, Pontus Winther, Ann Ödlund, Lovisa Mickelsson

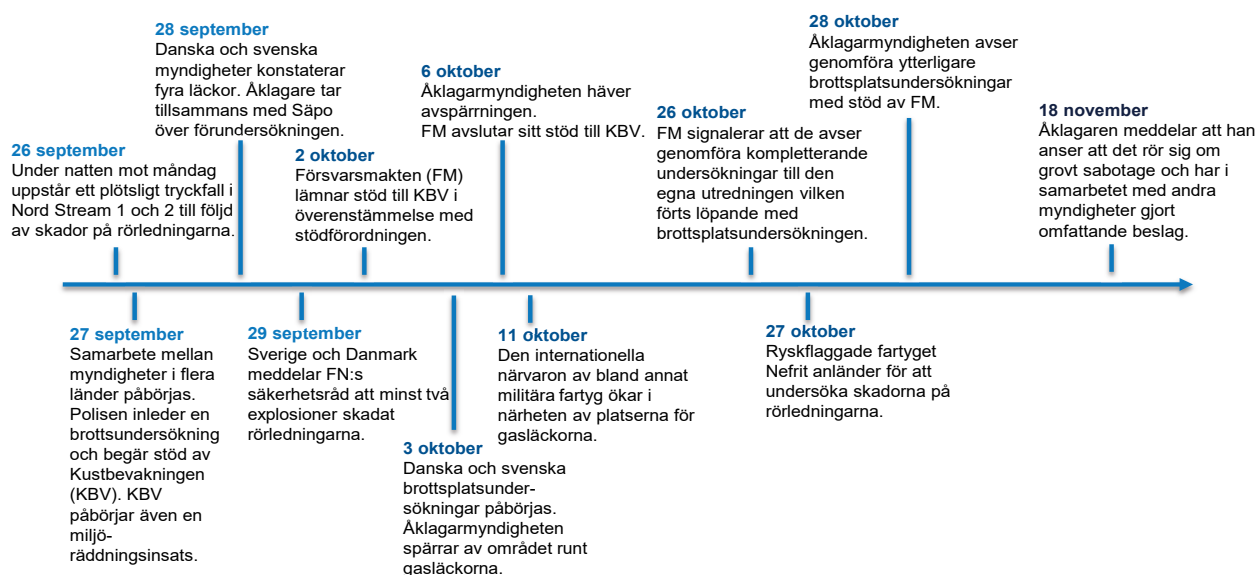
Hantering av gasläckorna i Östersjön, orsakade av skador på naturgasledningarna Nord Stream 1 och 2, har ställt stora krav på civil-militär samverkan mellan stater och myndigheter. Medan liknande scenarier har övats tidigare, innebar händelserna ett skarpt test av svensk förmåga. Hanteringen har dessutom behövt bedrivas på internationellt vatten i ett pressat och osäkert säkerhetspolitiskt läge. Syftet med memot är att presentera en sammanfattande beskrivning av civil-militär samverkan kring hanteringen av gasläckorna ur ett svenskt perspektiv samt att identifiera områden som bör undersökas vidare. Memot omfattar perioden 26 september till 18 november 2022.

## LÄCKORNA PÅ NORD STREAM 1 OCH 2

Natten till måndagen den 26 september 2022 upptäcktes ett tryckfall i rörledningarna som levererar gas genom Östersjön från Ryssland till Tyskland (Nord Stream 1 och 2). Varje rörledning består av ett rör-par, sammanlagt består rörledningarna alltså av fyra rör. Under måndagen identifierar danska myndigheter en läcka på Nord Stream 2. Kort därefter identifieras även platsen för en läcka på Nord Stream 1. Totalt återfinns läckor på fyra platser. Två av de rapporterade läckorna var placerade i svensk ekonomisk zon och två i dansk ekonomisk zon. Båda zonerna innefattade läckor från Nord Stream 1 och 2.

Nord Stream 1 togs i drift 2012 och ägs av ett konsortium (Nord Stream AG) bestående av företag från Nederländerna, Ryssland och Tyskland. Nord Stream 2 ägs i sin helhet av det ryska bolaget Gazprom. Vid tidpunkten för gasläckorna var inte rörledningarna driftsatta. Ryska Gazprom hade tidigare i september enligt egen utsago tillfälligt stängt tillförseln av gas till Nord Stream 1.<sup>1</sup> Öppnandet av Nord Stream 2 hade sedan 2019 hindrats av amerikanska sanktioner och senare av en av Tyskland avbruten certifiering.

En betydande del av världens energi- och informationsinfrastruktur är placerad på havsbotten. Många stater och



**Figur 1:** Tidslinje över händelseförloppet mellan 26 september och 18 november 2022. Baserad på sammanställning av information hämtad från memots redovisade källor.

andra (kommersiella) aktörer lägger således stor vikt vid säkerhets- och skyddsaspekter som kringgärdar dessa. Det har länge diskuterats huruvida infrastruktur på havsbotten kan utgöra måltavla för olika former av angrepp. Forskare vid FOI beskrev redan 2007 att Nord Stream 1 då inte var ett prioriterat mål men också att ingen kunde säga hur hotbilden skulle kunna komma att utvecklas i framtiden.<sup>2</sup>

Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 satte på allvar fokus på frågan huruvida rörledningarna och därtill hörande beroenden var en sårbarhet som kunde utnyttjas av Ryssland som påtryckningsmedel gentemot Tyskland och EU.<sup>3</sup> Frågan har ställts på sin spets i och med EU:s sanktioner till följd av den fullskaliga invasionen av Ukraina 2022, och Rysslands hot om att stänga av energileveranser till EU.

Den aktuella operationsmiljön har inneburit att både nationella och internationella aktörer har behövt samverka såväl i hantering av läckaget som i utredningsarbetet. Att läckorna inträffade på internationellt vatten inom Sveriges respektive Danmarks ekonomiska zon utgör en särskild utmaning med risk för oklarheter kring stater och myndigheters befogenheter.

### BEOGENHETER PÅ INTERNATIONELLT VATTEN

Både svensk rätt och folkrätt har betydelse för att avgöra svenska myndigheters befogenheter i hanteringen av läckorna från rörledningarna. På ett mellanstatligt plan avgör folkrätten (framför allt FN:s havsrättskonvention) vilken eller vilka stater som har rätt att bedriva undersökningsåtgärder i området där läckan ägt rum och vilka åtgärder som då får vidtas.

Två av de identifierade gasläckorna fanns inom Sveriges ekonomiska zon. Trots namnet är zonen inte ett svenskt havsområde. Enligt havsrättskonventionen har Sverige i egenskap av så kallad kuststat bara begränsade rättigheter där. Dessa rättigheter är framför allt kopplade till utvinning av de naturtillgångar som finns i zonen. Sverige har dessutom rätt att skapa och tillåta uppförandet av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner där. Men även andra stater har långtgående rättigheter i Sveriges ekonomiska zon. Bland annat medger havsrättskonventionen att andra stater får lägga ut rörledningar där, så länge de tar hänsyn till Sveriges rättigheter i zonen.<sup>4</sup>

Nord Stream 1 och 2 är rimligen att anse som rörledningar i havsrättskonventionens mening. De förefaller därmed inte omfattas av konventionens regler om konstgjorda öar, anläggningar eller konstruktioner. Denna distinktion är viktig. En kuststat har nämligen ensamrätt att utreda brott med anknytning till konstgjorda öar, anläggningar

eller konstruktioner i sin ekonomiska zon. Någon motsvarande rätt finns dock inte för rörledningar.

Att Sverige inte har ensamrätt att utreda händelserna innebär dock inte att Sverige inte har någon rättighet alls i sammanhanget. Sverige har samma rättigheter som alla andra stater att bedriva utredningsåtgärder i zonen, men är då skyldigt att ta hänsyn till andra staters fri- och rättigheter där.

Rörledningarnas rättsliga status har betydelse även för konkreta utredningsåtgärder. Enligt havsrättskonventionen har Sverige rätt att upprätta säkerhetszoner runt konstgjorda öar, anläggningar och andra konstruktioner i Sveriges ekonomiska zon. Det är dock oklart om, och i så fall på vilken grund, det finns en motsvarande rätt att upprätta säkerhetszoner runt rörledningar inom Sveriges ekonomiska zon.



Figur 2: Karta över de fyra läckorna på gasledningarna samt ekonomiska zoner och territorialvatten.

Källa: Anders Humlebo/TT

### SAMVERKAN MED ANDRA STATER

Fyra svenska myndigheter (Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Försvarsmakten) har samtliga uttalat i pressmeddelanden att de samarbetar med andra staters myndigheter. Samarbetet uppges ha fungerat väl.<sup>5</sup>

Sjöfartsverket ansvarar för att sända ut maritim säkerhetsinformation och har löpande informerat om de olika navigationsvarningar och avspärrningar som gällt under händelsen. Även ute vid platsen för läckorna har informationsdelning varit viktigt för att förhindra att någon av misstag beträtt området. Till exempel har Kustbevakningen uppmärksammat och informerat fartyg i närheten av den upprättade säkerhetszonen.<sup>6</sup> Samordning har också krävts vid undersökningar av gasläckorna. Ett exempel är när det ryskflaggade handelsfartyget Nefrit anlände den 27 oktober för att på Nord Stream AG:s räkning inspektera läckagen, vilket kunde genomföras utan incidenter.<sup>7</sup> I samband med handelsfartygets ankomst

förklarade Försvarsmakten att myndigheten är van att dela utrymme med andra aktörer till sjöss.<sup>8</sup>

FN:s säkerhetsråd samlades den fjärde oktober efter en begäran av Ryssland till följd av händelserna. Sverige och Danmark skickade inför mötet ett gemensamt brev till FN:s säkerhetsråd där länderna deklarerade att de avsåg att samarbeta i utredningen tillsammans med övriga kuststater.<sup>9</sup> Tyskland föreslog senare att de tillsammans med Sverige och Danmark skulle ingå i ett så kallat Joint Investigation Team<sup>10</sup>. Detta avvisades av den svenska åklagaren med hänvisning till förundersökningssekretess och sekretess kopplat till nationell säkerhet.<sup>11</sup>

Även Ryssland önskade genomföra gemensamma utredningar. När så inte skedde begärde Rysslands premiärminister Michail Misjustin i ett brev till dåvarande statsminister Magdalena Andersson att ryska myndigheter skulle få insyn i den svenska utredningen. Regeringen avvisade detta med hänvisning till förundersökningssekretess.<sup>12</sup>

Det är värt att notera att i kölvattnet av händelsen har Nordiska rådet och Nordic-Baltic Eight uttalat förhoppningar om att utöka samarbetet inom ramen för krisberedskap.<sup>13</sup> Detta innebär att det finns ett intresse för ökad samverkan mellan de nordiska och de baltiska länderna.

### SVENSK CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN

Händelserna i Östersjön påverkar flera stater och utredningen involverar många aktörer vilket innebär att samverkan och samordning är central. Sex myndigheter (Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten) ansvarade för olika delar av Sveriges operativa hantering av gasläckorna.

Kustbevakningen påbörjade den 27 september en miljöräddningsinsats vid upptäckten av gasläckorna. I ett pressmeddelande från myndigheten den andra oktober framkom det att Försvarsmakten lämnat stöd till Kustbevakningen i arbetet med gasutsläppen.<sup>14</sup> Försvarsmaktens stöd avslutades den sjätte oktober. Samma dag återgick Kustbevakningen till ordinarie verksamhet.<sup>15</sup>

Polismyndigheten inledde direkt i samband med händelsen en förundersökning som togs över av Säkerhetspolisen redan nästkommande dag.<sup>16</sup>

Kustbevakningen bistod från och med den 2 oktober Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten i arbetet med den inledande brottsplatsundersökningen.<sup>17</sup> Försvarsmakten lämnade stöd till Kustbevakningen i samband med detta inom ramen för förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen).<sup>18</sup>

Försvarsmakten informerade den 26 oktober att de avsåg genomföra kompletterande undersökningar av

platsen till den egna utredningen.<sup>19</sup> Två dagar senare meddelade även Åklagarmyndigheten att de avsåg genomföra ytterligare undersökningar och att de därför begärt stöd av Försvarsmakten.<sup>20</sup> Även vid denna brottsplatsundersökning skedde Försvarsmaktens stöd inom ramen för stödförordningen, men då direkt till Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheten beskrev i samband med den kompletterande brottsplatsundersökningen att Försvarsmakten har "... de resurser och den expertis som behövs för att kunna undersöka brottsplatsen på det sätt vi [Åklagarmyndigheten] önskar".<sup>21</sup> Myndigheterna ska vid de två undersökningarna ha gjort omfattande beslag och även dokumenterat området omkring läckorna.<sup>22</sup> Försvarsmakten var under utredningen på plats med bland annat ubåtsräddningsfartyget Belos, vilket är en del av marinens specialkompetens för undervattensarbeten.<sup>23</sup>

Åklagarmyndigheten informerade 18 november att myndigheten bedömde att det rörde sig om ett grovt sabotage mot rörledningarna.<sup>24</sup> Förundersökningens slutgiltiga resultat står ännu att vänta då utredningen fortsatt pågår.

### FÖRSLAG TILL VIDARE ANALYS

I detta memo beskrivs svenska myndigheters hantering och förutsättningar kronologiskt, inklusive samverkan mellan olika myndigheter i olika skeden. Givet källtillgången har förloppet övergripande kunnat klarläggas, men däremot medger källorna inte en djupare analys av vad som fungerat väl, respektive vilka friktioner som förekommit – eller ens hur samverkan skett i specifika skeden. Med detta i åtanke, har vi därför identifierat åtminstone tre områden vilka kan vara särskilt intressanta att studera framöver.

- Det är av vikt att tillvara ta de unika erfarenheterna av hanteringen och utredningen av händelsen. Händelsen har utspelat sig utanför det svenska territoriet men inom Sveriges ekonomiska zon, vilket är en speciell kontext. Svenska myndigheters, både civila och militära, hantering av händelsen på Östersjön leder till frågor om hur samverkan fungerat i praktiken och bokstavligt - under ytan.
- Det bör även undersökas hur civil och civil-militär samverkan fungerat med våra grannländer kring händelsen och hur samarbeten i Östersjöområdet kan anpassas för att möta en förändrad hotbild. Förutsättningar för samarbete och gemensamma mekanismer för skydd av infrastruktur och andra värden till havs utanför en enskild stats territorium kan vara av särskilt intresse.
- Avslutningsvis bör också de rättsliga frågor som händelsen väcker studeras. Dessa rör till exempel myndigheternas tillämpning av stödförordningen, staters och myndigheters behörighet att vidta åtgärder i samband med angrepp av

infrastruktur på internationellt vatten. Det kan bland annat handla om domstolars behörighet att döma över brott i sådana situationer, myndigheters behörighet att vidta utredningsåtgärder och olika staters konventionsbaserade rättigheter i förhållande till varandra.

#### **AVSLUTANDE ORD**

Läckorna i Nord Stream 1 och 2 är närmast unika i en svensk kontext. Händelsen har inneburit utmaningar för samverkande myndigheter som särskiljer sig från tidigare erfarenheter. I det här memot har öppna källor används och tre områden har lyfts fram för vidare studier.

En betydande del av världens energi- och informationsinfrastruktur är placerad på havsbotten och internationellt

vatten och är därför på många sätt sårbar. Det kan även noteras att kritisk infrastruktur i Europa under de senaste månaderna drabbats av såväl misstänkta sabotage som olyckor. Ett exempel är explosion i Ryssland, Kazan den 20 december 2022 i en gas-ledning som transporterar gas från Ryssland till EU. Omständigheterna är i skrivande stund oklara.<sup>25</sup> Sabotaget mot Nord Stream 1 och 2 och hanteringen av händelsen har visat på vikten av aktörs- och områdesspecifik samverkan, såväl nationellt som internationellt. En fördjupad analys av dessa områden kan skapa förutsättningar att mer effektivt möta liknande situationer i framtiden. ■

*Filip Brolin* är biträdande analytiker vid FOI:s enhet för Strategi och Policy.

*Pontus Winther* är forskare vid FOI:s enhet för Asymmetriska hot.

*Ann Ödlund* är förste forskare vid FOI:s enhet för Strategi och Policy.

*Lovisa Mickelsson* är analytiker vid FOI:s enhet för Strategi och Policy.



## Slutnoter

- 1 Uliana Pavlova och Anna Cooban, "Russia cuts off gas exports to Europe via Nord Stream indefinitely | CNN Business", CNN, 2022 <<https://amp.cnn.com/cnn/2022/09/02/energy/nord-stream-1-pipeline-turnedoff/index.html>> [åtkomstdatum 29 november 2022].
- 2 Annika Carlsson-kanyama m.fl., Perspektiv på energisäkerhet energisäkerhet, FOI Memo 2250, 2007.
- 3 Alina Engström, "Tysk-rysk energirelation till ända?", FOI Memo 7873, 2022.
- 4 Se t.ex. Förenta nationernas havsrättskonvention, Montego Bay den 10 december 1982, art. 58 st. 1.
- 5 Försvarsmakten, "Stödet vid gasledningen avslutat" <<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2022/10/stodet-vid-gasledningen-avslutat/>> [åtkomstdatum 16 november 2022]; Säkerhetspolisen, "Myndighetssamverkan kring gasläckan i Östersjön -" <<https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2022-10-02-myndighetssamverkankring-gaslackan-i-ostersjon.html>> [åtkomstdatum 16 november 2022]; Kustbevakningen, "Samlingssida för nyheter om gasläckorna på Nord Stream", 2022 <<https://www.kustbevakningen.se/nyheter/kustbevakningens-roll-i-anslutning-till-de-lackande-gasledningarna/>> [åtkomstdatum 16 november 2022]; Åklagarmyndigheten, "Lägesrapport om Nord Stream", 2022 <<https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/2022/september/lagesrapport-om-nord-stream/>> [åtkomstdatum 18 november 2022].
- 6 TT, "Svensk åklagare spärrar av havet vid gasläckor", Aftonbladet, 2022 <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/GM3jeV/kustbevakningen-och-marinen-pa-plats-vidlackorna>> [åtkomstdatum 28 november 2022].
- 7 "Incident on the Nord Stream Pipeline (updated 14/11/2022)" - Press Releases - Nord Stream AG" <<https://www.nord-stream.com/press-info/press-releases/incident-on-the-nord-stream-pipelineupdated-14112022-529/>> [åtkomstdatum 20 december 2022].
- 8 Mikael Eriksson och Matilda Ljungkvist, "Ryskt fartyg gör Marinen sällskap vid Nord Stream-läckorna - P4 Blekinge | Sveriges Radio" <<https://sverigesradio.se/artikel/ryskt-fartyg-gor-marinen-sallskap-vidnord-stream-lackorna>> [åtkomstdatum 27 december 2022].
- 9 "Gemensamt brev till FN:s säkerhetsråd", Permanent misson of Denmark to the United Nation och Permanent misson of Sweden to the United Nation , 29 september 2022, 2022 - 31816.
- 10 Joint Investigation Team (JIT) är ett verktyg som EU-länder kan använda sig av vid tidskänsliga och gränsöverskridande brottsutredningar. JIT innebär att flera länders ansvariga myndigheter kan samarbeta för att utreda brott. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams> [åtkomstdatum 2022-11-28]
- 11 Rachel More, "Sweden shuns formal joint investigation of Nord Stream leak, citing national security", Reuters, 2022 <<https://www.reuters.com/world/europe/sweden-shuns-formal-joint-investigation-nord-streamleak-citing-national-2022-10-14/>> [åtkomstdatum 6 december 2022]
- 12 Martin Axelsson Därth och Nils Stahle, "Andersson om Rysslands krav: "Räder sekretess" | SVT Nyheter", 2022 <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/blekinge/efter-nord-stream-lackan-magdalena-andersson-besoker-marinbasen>> [åtkomstdatum 11 december 2022].
- 13 Något som även inleddes som en konsekvens av Corona pandemin. [https://www.baltictimes.com/finnish\\_president\\_hopes\\_for\\_closer\\_security\\_cooperation\\_between\\_nordic\\_baltic\\_countries/](https://www.baltictimes.com/finnish_president_hopes_for_closer_security_cooperation_between_nordic_baltic_countries/) [Åtkomstdatum 28 november 2022]; <https://sverigesradio.se/artikel/nordiska-radet-vill-starka-samarbetet-i-regionen> [åtkomstdatum 28 november 2022]
- 14 Kustbevakningen, "Samlingssida för nyheter om gasläckorna på Nord Stream".
- 15 Kustbevakningen, "Samlingssida för nyheter om gasläckorna på Nord Stream".
- 16 Åklagarmyndigheten, "0928 Uppdatering om Nord Stream", 2022 <<https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/2022/september/uppdatering-om-nord-stream/>> [åtkomstdatum 16 november 2022].
- 17 Kustbevakningen, "Samlingssida för nyheter om gasläckorna på Nord Stream".
- 18 Kustbevakningen, "Samlingssida för nyheter om gasläckorna på Nord Stream".
- 19 Försvarsmakten, [@Forsvarsmakten], (26 oktober 2022) Försvarsmakten genomför under veckan kompletterande bottenundersökningar... [Tweet], <[https://twitter.com/Forsvarsmakten/status/1585236332460113920?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/Forsvarsmakten/status/1585236332460113920?ref_src=twsrc%5Etfw)> [åtkomstdatum 16 november 2022]
- 20 Åklagarmyndigheten, "Kompletterande brottsplatsundersökning vid Nord Stream", 2022 <<https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/2022/november/bekraftat-sabotage-vid-nordstream/>> [åtkomstdatum 18 november 2022].
- 21 Åklagarmyndigheten, "Kompletterande brottsplatsundersökning vid Nord Stream", 2022 <<https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/2022/oktober/kompletterande-brottsplatsundersokning-vid-nord-st>>
- 22 Åklagarmyndigheten, "Kompletterande brottsplatsundersökning vid Nord Stream".
- 23 Försvarsmakten, "Stödet vid gasledningen avslutat".
- 24 Åklagarmyndigheten, "Bekräftat sabotage vid Nord Stream", 2022 <<https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/2022/november/bekraftat-sabotage-vid-nord-stream/>> [åtkomstdatum 9 december 2023].
- 25 Linnea Järkstig, "Rysk nyhetsbyrå: Explosion på gasledning till Europa", Omni, 2022 <<https://omni.se/rysk-nyhetsbyra-explosion-pa-gasledningtill-europa/a/P45rvX>> [åtkomstdatum 20 december 2022].