

YTTRANDE

2017-12-21 Ärendenr:
NV-07306-17

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

och med e-post
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande angående ansökan om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon till uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft på Södra Midsjöbanken (M2012/00714/Me)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket bedömer att området för den ansökta vindkraftsetableringen utgör en betydelsefull del av alfåglarnas livsmiljö och att en exploatering i enlighet med ansökan skulle medföra en direkt habitatförlust. Naturvårdsverket bedömer vidare att verksamheten riskerar att påverka alfågelnas bevarandestatus negativt då dess bestånd redan är försvagat. Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att lokaliseringen inte är förenlig med 2 kap. 6 § miljöbalken och att tillstånd därför inte kan ges.

För det fall tillstånd till verksamheten ges vidhåller Naturvårdsverket behovet av de villkor som framfördes i vårt yttrande den 2015-03-20. Med hänvisning till utvecklade kunskaper anser vi dock att anläggningsarbeten, med hänsyn till övervintrande sjöfåglar, inte ska vara tillåtet under 15 oktober-30 april. Vad gäller villkor till skydd för tumlare ställer vi oss bakom det behov av villkor som Havs- och vattenmyndigheten tidigare har framfört.

Naturvårdsverket bedömer att den ansökta verksamheten kan påverka miljön i Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna på ett betydande sätt och att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken därmed krävs.

Utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Allmänt

Naturvårdsverket ser med oro på att förlusterna av den biologiska mångfalden fortsätter och att trenden för många hotade arter är negativ. Flera av miljömålen ser inte ut att nås för närvarande. För vissa arter är orsakerna till förändringarna ofullständigt kända men det generellt största problemet idag är markomvandling som leder till förlust av livsmiljöer. Klimatförändringar orsakat av människan driver på dessa förändringar ytterligare.

Naturvårdsverket anser att utbyggnaden av vindkraft är en viktig del i omställningen till förnybar energiproduktion men att lokaliseringen i varje enskilt fall alltid är avgörande för om vindkraften ska kunna bidra till minskad miljöpåverkan.

Underlag för bedömning i detta fall

Naturvårdsverket har tagit del av bolagets underlag gällande påverkan på fåglar och fladdermöss. Vi kan konstatera att underlaget som bolaget presenterar i vissa avseenden nu har kompletterats. Exempelvis finns nu ytterligare ett år med beståndsdata på alfågel. Däremot är data för tobisgrissla mycket begränsat och mer täckande data på migrerande fladdermöss saknas. I avsaknad av sådana uppgifter begränsas också möjligheten att kunna göra en mer grundlig bedömning av verksamhetens påverkan på övervintrande sjöfåglar och deras livsmiljöer samt verksamhetens påverkan på fladdermöss. Det gäller även möjliga effekter på arter och livsmiljöer inom Natura 2000-området. Naturvårdsverket har därför valt att utgå från de underlag där vi anser att underlaget är tillräckligt, vilket gäller alfågeln, medan vi kommenterar övrig påverkan endast mer övergripande.

Fysisk planering

Det aktuella området är av Energimyndigheten utpekad som riksintresse för vindbruk.

I Havs- och vattenmyndighetens utkast till havsplan för Östersjön 2016-12-01 framhålls i visionen för 2050 bland annat utsjöbankarnas betydelse som viktiga komponenter för naturskyddet. I förslaget till ställningstaganden för de olika delområdena anges beträffande sydöstra Östersjön att där finns stora områden med höga naturvärden, såsom värdefull bottenmiljö, tumlare och de viktigaste övervintringsområdena för alfågel och födosöksområden för ejder och tobisgrissla, samt lek område för fisk. I utkastet hänvisas till det vid den tidpunkten föreslagna Natura 2000-området och den pågående ansökan om vindkraftsanläggning på Södra Midsjöbanken samt att det i det fortsatta planeringsarbetet finns behov av alternativ med och utan vindkraft.

Som ett första alternativ avseende Södra Midsjöbanken anges användningen energi och hänsyn till natur (EN2) och att anläggning för vindkraft anpassas så att påverkan på naturvärden minimeras. Som ett andra alternativ anges användningen prioriteringsområde natur (N1) och att området utpekad som riksintresse för vindbruk då utgår.

Naturvårdsverket kan således konstatera att en avvägning mellan olika intressen är en aktuell fråga i den pågående havsplaneringen.

Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna

I Naturvårdsverkets hemställan 2016-11-10 om nya Natura 2000-områden ingick även Södra Midsjöbanken i det område som regeringen föreslogs fatta beslut om. I hemställan framhöll Naturvårdsverket bland annat att Södra Midsjöbanken, tillsammans med Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken, utgör det absolut viktigaste kärnområdet för östersjöpopulationen av tumlare på svenskt territorium, det viktigaste övervintringsområdet i Östersjön för alfågel samt ett viktigt övervintringsområde för ejder och tobisgrissla. I regeringens beslut om nya Natura 2000-områden undantogs dock Södra Midsjöbanken utan närmare motivering.

Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna (SE0330308) ligger emellertid i direkt närhet till den ansökt verksamheten. Området har pekats ut för bevarande av arten tumlare och för naturtyperna rev och sublittoral sandbankar (Art- och habitatdirektivet) samt för alfågel, ejder och tobisgrissla (Fågeldirektivet).

För att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område krävs enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken tillstånd. Det vidare begreppet miljön, innefattar inte bara förtecknade naturtyper och arter utan även miljön i en vidare bemärkelse, naturmiljön. Tillståndskravet kan aktualiseras även om en verksamhet är förlagd utanför ett Natura 2000-område. Det behöver inte heller finnas en vetskap om att påverkan blir betydande, utan risken räcker för att aktualisera tillståndskravet (Naturvårdsverkets handbok 2017:1 s. 70-71).

Såsom närmare redogörs för nedan anser Naturvårdsverket att den aktuella delen av Södra Midsjöbanken utgör en del av en gemensam livsmiljö för alfåglarna tillsammans med de utsjöbankar som ingår i Natura 2000-området. Utifrån det befintliga underlaget bedömer Naturvårdsverket att en exploatering av Södra Midsjöbanken riskerar att ha en betydande påverkan på fåglarna i Natura 2000-området och att en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken därmed är nödvändig. I en sådan tillståndsprövning kan påverkan på övervintrande alfågel och tobisgrissla samt tumlare närmare behöva utvärderas. En närmare undersökning av tobisgrisslans förekomst och områdets betydelse för den arten är dessutom nödvändig då det saknas i bolagets ansökan.

Habitatförlust

Såsom Naturvårdsverket har påpekat i sitt yttrande den 2015-03-20 är de grunda biologiskt värdefulla utsjöbankarna i Östersjön och Västerhavet relativt få till antalet och ytterst viktiga födosöks- och övervintringsområden för främst sjöfåglar men även viktiga reproduktions- och vistelseområden för fiskar och marina däggdjur. Detta gör att höga krav på hänsyn till naturmiljön måste tas vid all form av exploatering.

I yttrande till E.ON Wind Sweden AB den 2016-04-15 över den reviderade ansökan bedömde Naturvårdsverket att den reducerade utformningen av

vindkraftsparken fortfarande skulle riskera att närmare hälften av alfågeln habitat på Södra Midsjöbanken går förlorade. Sett till hela det nya Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna (SE 0330308) kommer, enligt bolagets beräkningar, arealen ner till 25 meters djup minska med 9 procent. Naturvårdsverket anser dock att de exakta förlusterna av lämpliga födosöksområden är svåra att beräkna då musselrika botten och kvaliteten (energimässiga innehållet i musslorna) inte är jämnt fördelade över botten och ett viss djupintervall. Enligt danska studier, som bolaget också hänvisar till, finns inte stöd för tillvänjning vid de anläggningar som undersökts flera år efter att anläggningarna börjat användas och störningen sträcker sig i en zon upp till 2 km från vindkraftverken. I princip exkluderas fåglarna därmed helt från området för vindkraftsanläggningen och det kan, enligt vår bedömning, handla om upp till 80 000 alfåglar beroende på år. Vi anser inte heller att det är troligt att fåglarna kommer att födosöka i vindparken ens med glesare placeringar av verken (eftersom högre verk ger en mer avskärmande effekt) varför en vindkraftsetablering i det aktuella området är att betrakta som en direkt habitatförlust för alfågeln. Detta gäller även för tobisgrisslan som likt de andra grisslorna sannolikt också uppvisar ett starkt undvikandebeteende. Den del av Södra Midsjöbanken som inte ingår i Natura 2000-området utgör vidare en del av en gemensam livsmiljö för alfågeln tillsammans med Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken. En exploatering av Södra Midsjöbanken riskerar enligt vår bedömning därför även att påverka fåglarna i Natura 2000-området negativt.

Naturvårdsverket bedömer, i motsats till bolaget, att alfågeln inte enkelt kan styras mot andra, och kanske suboptimala, födoområden utan att detta kan få negativa konsekvenser för fåglarnas energibalans. Hur fåglarna nyttjar olika områden i centrala Östersjön är inte närmare känt men det är, enligt vår bedömning, troligt att fåglarna rör sig mellan de olika bankarna beroende på variationer av tillgången på föda och konkurrensförhållanden. Närmare kunskap om betydelsen av en större arealförlust för alfågeln och i vilken mån fåglarna eventuellt kan kompensera för detta finns inte heller. Fåglarnas energibalans vintertid, och att detta kan ha förändrats över senare decennier, har diskuterats som en möjlig faktor bakom artens beståndsminskning. Naturvårdsverket bedömer att denna typ av stress skulle kunna förvärras om arealen habitat minskas då detta tvingar fåglarna att konkurrera hårdare om en mindre näringsresurs. Alfågelnas konsumtion av blåmusslor är sammantaget mycket stor och enbart på södra Midsjöbanken beräknas alfågeln konsumera 26 000 ton varje år. Även sällsynta men förekommande isvintrar kan tvinga fåglarna till ökad konkurrens. Så var till exempel situationen 2010 då viktiga övervintringsområden i Baltikum var istäckta och betydligt fler fåglar uppehöll sig då på de svenska utgrunden. I sådana situationer är därför alla delar av fåglarnas livsmiljö viktiga.

Alfågeln

Alfågeln häckar i Arktis, inklusive delar av den svenska fjällkedjan. På vintern flyttar alfågeln söderut och har då bland annat Östersjön som övervintringsområde där halva det globala beståndet återfinns. Utsjögrunden, inklusive Södra Midsjöbanken, i de centrala delarna utgör de mest betydelsefulla områdena. Alfågeln har minskat kraftigt, från 1,4 till 0,37 miljoner individer i svenska farvatten under perioden 1992/93-2016, och är numera upptagen på

Internationella naturvårdsunionens (IUCN) globala lista över hotade arter samt klassad som sårbar på den globala rödlistan. Naturvårdsverket anser att det är problematiskt att orsaker bakom den kraftiga tillbakagången av alfågeln är så bristfälligt kända. Det försvårar bedömningen av vad för slags åtgärder som är nödvändiga för att försöka vända trenden uppåt igen.

En Single Species Action Plan har tagits fram av AWEA för att vända den negativa beståndstrenden. Sverige är part av AEWA och har också bidragit till framtagandet av bevarandeplanen. I aktionsplanen anges bland annat storskalig vindkraft på utsjöbankar som ett uttalat hot.

I detta läge anser vi att det därför är nödvändigt att utgå från försiktighetsprincipen vid bedömningen av verksamheter som kan addera ytterligare negativa faktorer till ett redan försvagat bestånd. Om förutsättningarna för en ökning av alfågelbeståndet på sikt blir bättre är det också viktigt att beakta vikten av att det finns tillräckligt utrymme för en sådan framtida möjlig expansion. En kraftig reduktion av arealen lämpligt habitat skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning kunna hindra en sådan ökning av beståndet.

Mot bakgrund av den habitatförlust och den risk för negativ påverkan på alfågeln bevarandestatus som den ansökta verksamheten bedöms medföra anser Naturvårdsverket att den aktuella platsen inte uppfyller kravet på en lämplig lokalisering enligt 2 kap. 6 § miljöbalken och att tillstånd därför inte kan ges.

Tumlare

Naturvårdsverket anser i tillägg till våra tidigare yttranden att de nya data som tillkommit inom SAMBAH förstärker bilden av Hoburgs bank, Midsjöbankarna och området däremellan som särskilt viktigt för den genetiskt avgränsade och akut hotade tumlarpopulationen i Östersjön. Vad gäller villkor till skydd för tumlare ställer vi oss bakom det behov av villkor som Havs- och vattenmyndigheten har framfört.

Fladdermöss

Naturvårdsverket anser att de inventeringar som har gjorts av fladdermöss inte är tillräckliga för att kunna bedöma eventuell påverkan. Den utredning som bolaget har gjort omfattar endast perioden september till januari (2012/2013) och missar således augusti månad då höstmigrationen vanligen är betydligt större. Enligt de genomförda studierna, som togs fram utifrån tidigare planerade 300 verk, bedömdes att omkring 1 500 individer passerade det tilltänkta vindkraftsområdet, varav flera av arterna är högriskarter. Denna beräkning ansågs dock vara kraftigt i underkant eftersom det huvudsakliga sträcket sker under augusti.

Vårmigrationen har inte undersökts alls. Naturvårdsverket har efterfrågat en utökad inventering (se yttrande 2015-03-20) för att kunna göra en säker riskbedömning men noterar att någon sådan ännu inte har gjorts.

Naturvårdsverket anser att även det reviderade parkförslaget är ofullständigt utrett vad gäller frågan om påverkan på fladdermöss. Av studier framgår till exempel att vindkraftverk med högre torn innebär en större kollisionsrisk och att sambandet dessutom förefaller vara exponentiellt (Vindval, rapport 6467, 2011).

Bolagets villkorsförslag att endast stänga av vissa verk under perioder med förhöjd kollisionsrisk och bara under förutsättning att det inte påverkar bolaget negativt ekonomiskt anser vi strider mot gängse praxis och är otillräckligt. Vi bedömer vidare att det föreslagna villkoret (villkor 29 andra stycket) är otydligt och ger upphov till bedömningsfrågor när det gäller under vilka förutsättningar som vindkraftverken ska förses med detekteringsutrustning.

De föreslagna villkoren

Såsom framgår av våra tidigare yttranden har Naturvårdsverket framfört behov av att ett antal villkor föreskrivs för den ansökta verksamheten för det fall tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon skulle ges. Den villkorskatalog som bolaget nu föreslår skiljer sig i vissa avseenden från de villkor som Naturvårdsverket bedömt nödvändiga. Naturvårdsverket vidhåller behovet av de tidigare framförda villkoren även efter den nu justerade ansökan. Vad gäller behovet av åtgärder till skydd för alfågel och tobisgrissla vill vi dock justera den period då vi anser att anläggningsarbeten inte ska få ske. Vi anser att sådana restriktioner ska gälla under perioden 15 oktober-30 april. De stora flockarna börjar lämna bankarna i mitten av april och minskar därefter gradvis till i mitten av maj då endast fåtaliga är kvar. Tiden innan flyttningen är särskilt viktig för att inte påverka fåglarnas energiupplagring och den stundande häckningen negativt. För att säkerställa att majoriteten av fåglar omfattas av nödvändig hänsyn i samband med anläggningsarbeten anser Naturvårdsverket därför att restriktionerna ska gälla fram till och med april.

Vad gäller behovet av villkor till skydd för tumlare hänvisar vi till vad Havs- och vattenmyndigheten har anfört i sitt tidigare yttrande.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Claes Svedlindh, föredragande, enhetschefen EvaLinda Sederholm, miljöjuristen Lisa Forsberg och biologen Henri Engström.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Claes Svedlindh