

Remissyttrande

Datum
2017-12-19

Dnr
1920-12, 3216-17

Mottagare
Miljö- och energidepartementet

Ert Dnr
M2012/00714/ME,
N2012/1323/FÖF

Miljöprövningsenheten
Att Karin Sparrman m.registrator@regeringskansliet.se

Handläggare
Linus Hammar

Direkt
010-698 6115

Näringsdepartementet
Avdelning Näringsliv och villkor
Att Ann-Sofie Thorfelt ann-sofie.thorfelt@regeringskansliet.se

Enheten för havsplanering och maritima frågor
linus.hammar@havochvatten.se

Yttrande över remisser angående vindkraft och undervattenskablar på Södra Midsjöbanken

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten svarar samlat på remiss (M2012/00714/Me) om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon för uppförande och drift av vindkraftspark på Södra Midsjöbanken och remiss (N2012/1323/FÖF) om tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln att lägga ut undervattenskablar i samma område.

Myndigheten har följande huvudsakliga inställning till de frågor som lyfts genom de två remisserna.

1. Anläggandet och utformningen av vindkraftsanläggningen har anpassats på ett sätt som enligt Havs- och vattenmyndigheten möjliggör tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Ytterligare skyddsvillkor i enlighet med vad som framförs nedan under rubriken *Vindkraftsanläggningen* bör dock föreskrivas. Särskilt viktigt är att inget impulsivt buller tillåts inom perioden 1 juni – 1 september och att sådana åtgärder under övrig tid endast får ske efter godkännande av tillsynsmyndigheten.
2. Prövning enligt Natura 2000 bestämmelserna behöver ske. Anläggningen planeras utanför Natura 2000 området men det föreligger risk att verksamheten på ett betydande sätt påverkar bevarandevärdena sjöfågel och tumlare i det skyddade området.
3. Tillstånd till utläggning av kablar inom det angivna området kan lämnas under förutsättning att hänsyn tas till myndighetens synpunkt vad gäller anpassning av tiden för utförande. Som villkor bör föreskrivas att inga anläggningsarbeten får ske under perioden 1 juni – 15 juli.

Ärendet

E.ON ansöker om tillstånd för att anlägga en vindkraftsanläggning på Södra Midsjöbanken samt för att lägga ut undervattenskablar inom samma område. Anläggningen omfattar 50-120 kraftverk (1-1.6 GW) inom ett område av 160 km² på västra sidan av Södra Midsjöbanken med bottnar djupare än 18 m. Enligt ansökan omfattar grundläggning möjligheten att använda flera olika fundamenttyper med utgångspunkten att de flesta fundament anläggs genom gravitationsfundament. Det aktuella området är beläget i anslutning till men utanför Natura 2000 området Hoburgsbank och Midsjöbankarna.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har yttrat sig över vindkraft på Södra Midsjöbanken vid flera tillfällen. Myndigheten har då framfört att sökt anläggning inte varit förenlig med de krav som ställs i rådande miljölagstiftning. Försiktighetsåtgärderna har inte ansetts tillräckliga för att undanröja risken att skada den akut hotade tumlarpopulationen i Östersjön under projektering och anläggningsarbeten. HaV har i yttrande daterat den 2 mars 2015 framfört krav på att sökanden ska inkomma med uppgifter som visar att arbetena kan genomföras utan att orsaka någon skadlig påverkan på tumlarpopulationen.

Sökanden har därefter kompletterat ansökan. Kompletteringarna omfattar betydande förändringar och åtaganden. Grundområden undantas från exploatering och anläggningens ytmässiga storlek har halverats. Detta minskar även tiden för seismiska undersökningar och antalet eventuella pålnings- eller sprängningstillfällen. Flera villkorsförslag som syftar till att undvika skador på och minska störningen av tumlare har presenterats av bolaget. Sökanden har därigenom svarat upp till flera av de behov av försiktighetsmått som framförts. Det kvarstår dock en risk för att de arter och miljöer som Natura 2000 bestämmelserna avser att skydda kan komma att påverkas på ett betydande sätt. Enligt HaV:s bedömning behöver därför en tillståndsprövning enligt Natura 2000 bestämmelserna göras av länsstyrelsen. Skälen för detta utvecklas mer nedan. Enligt HaV:s bedömning och utifrån myndighetens ansvarsområde kan uppförande och drift av vindkraftsparken samt utläggning av kablar medges tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon respektive lagen om kontinentalsockeln. Det finns dock behov av några förtydliganden samt krav på ytterligare skyddsvillkor.

1. Vindkraftsanläggningen

Tumlare är förtecknad i bilaga 1 till artskyddsförordningen som en N-art, vilket innebär att individer av arten skyddas. I detta skydd ingår, enligt 4 § artskyddsförordningen, ett förbud att avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder samt att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Gällande de av bolaget föreslagna villkoren som rör tumlare vill HaV framföra följande.

Dämpning av impulsivt buller

Villkor 15 i den kompletterande ansökan anger att skrämapparat ska användas för att avlägsna fisk och tumlare från området innan sprängning eller pålning. Villkor 17 specificerar vilka ljudnivåer som maximalt kan tillåtas samt att dessa ljudnivåer ska hållas genom tekniska lösningar. Enligt HaV medför de två villkoren tillsammans att någon fysisk skada på tumlare, och i viss mån fisk, inte riskeras. Tröskelvärden för vilka ljudnivåer av impulsivt ljud som kan orsaka skada har utretts (Vindval rapport 6723) och tekniken för att begränsa ljudnivåerna vid pålning har visat sig vara funktionell¹. Villkor 15 och 17, såsom formulerade av bolaget, är av grundläggande betydelse för att minska verksamhetens miljöpåverkan och kan tillstyrkas av HaV.

I villkor 14 i den kompletterande ansökan är det otydligt vad som avses med ”erforderliga bullerdämpande åtgärder” vid installation av fundament och på vilket sätt detta villkor skiljer sig från villkor 17 om tekniska lösningar och metodval som alstrar så låga ljudemissioner som möjligt. Detta behöver förtydligas.

Tidsbegränsning av högt buller (villkor 16)

Villkor 16 i den kompletterande ansökan anger att bullrande seismiska undersökningsmetoder, pålning och sprängning inte får förekomma under perioden 1 juni – 15 juli och att under övrig tid får dessa metoder användas efter godkännande av tillsynsmyndigheten. Den angivna begränsningsperioden är enligt HaV inte tillräcklig. Även om skador på tumlare undviks genom bullerdämpande åtgärder så innebär till exempel pålning att tumlare skräms på flykt inom en radie av flera tiotals kilometer. Om detta sker under den tid som tumlare föder eller diar sina kalvar kan det inte uteslutas att reproduktionsframgången påverkas negativt. Södra Midsjöbanken är under sommaren ett av de absolut viktigaste områdena för östersjötumblaren, enligt de data som finns tillgängliga.

¹ Dähne et al. 2017 Bubble curtains attenuate noise from offshore wind farm construction and reduce temporary habitat loss for harbour porpoises. MEPS 580:221-237

Det är svårt att ange en specifik kritisk period inom vilken skrämning av tumlare kan orsaka en störning som har betydelse för beståndet, till exempel en temporär minskning av reproduktionsframgången. I realiteten är känsligheten en avtagande funktion från den allra känsligaste tiden under tidig sommar till den förmodat minst känsliga tiden under våren då kalvarna vuxit sig större.

HaV:s grundläggande inställning, med hänvisning till försiktighetsprincipen och tumlarens hotade status, är att tumlare inte får skrämmas av höga bullernivåer vid upprepade tillfällen under den tid då sådan påverkan kan störa kalvens diande och överhuvudtaget aldrig under den känsliga tiden på sommaren.

Detta kan uppnås antingen genom en lång specificerad stopperperiod eller genom en kortare stopperperiod där tillsynsmyndigheten åläggs ett särskilt stort ansvar att besluta om när och hur ofta skrämning genom buller kan tillåtas utanför stopperperioden.

HaV anser att i vart fall den känsliga sommarperioden (1 juni – 1 september) måste utgöra ett fullständigt stopp för åtgärder som alstrar impulsiva ljud, förutsatt att sådana åtgärder under övrig tid endast får genomföras efter godkännande av tillsynsmyndigheten.

Här frångår HaV det tidigare kravet på stopperperiod 1 april – 15 december för impulsivt buller, vilket motiveras av de försiktighetsåtgärder som bolaget åtar sig samt det kraftigt minskade antalet verk och därmed eventuella pålningsstillfällen. Det saknas vetenskapliga grunder för att utöver yrkade sommarmånader avgränsa stopperperioden men givet de förändrade dimensionerna i ansökan samt åtagna och av HaV föreslagna försiktighetsåtgärderna görs bedömningen att den absoluta stopperperioden kan kortas till 1 juni – 1 september. Tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att bedöma om, när och hur ofta störningsmoment genom impulsivt buller kan tillåtas genom att utgå från principen att tumlare inte bör skrämmas från området vid upprepade tillfällen nära i tiden. Från april till och med oktober bör tillsynsmyndigheten vara särskilt restriktiv med godkännande av sådana åtgärder.

Eventuella bullerframkallade åtgärder utanför stopperperioden (1 juni – 1 september) bör alltså ske samlat vid ett fåtal ej påföljande tillfällen. Denna princip är viktig för att undvika att tumlare med diande kalvar upprepade gånger tvingas röra sig över stora avstånd, från Södra Midsjöbanken till andra områden. Förfarandet möjliggör också att denna försiktighetsåtgärd kan anpassas till tumlarens beståndssituation vid tillfället för byggnation.

Villkoret (16) måste således formuleras på ett sätt som säkerställer att eventuella åtgärder utanför stopperperioden *endast får ske* efter tillsynsmyndighetens godkännande.

Övriga anläggningsarbeten

Utöver det impulsiva bullret från seismiska undersökningar, pålning och sprängning är det möjligt att buller från andra anläggningsarbeten stör tumlare i det annars relativt tysta och opåverkade området vid Södra Midsjöbanken. Sådana anläggningsarbeten kan tränga bort tumlare från områdets närhet. Eftersom populationen är liten och rör sig över ett stort havsområde väntas sådan undanträngning inte vara omfattande. Men östersjötumlarens hotade status medför att även en störning av enskilda individer bör undvikas och särskilt under dess mest känsliga period. Därför anser HaV att ett ytterligare villkor bör föreskrivas som säkrar att inga anläggningsarbeten utförs i området under den allra mest kritiska perioden då tumlarna kalvar, vilket sker under tidig sommar (åtminstone perioden 1 juni – 15 juli).

Nedmontering och återställning

Det är i ansökan inte tydligt vilka försiktighetsmått som ska vidtas vid en eventuell nedmontering av hela eller delar av anläggningen. HaV anser att det redan i tillståndet ska villkoras att samma begränsningar för bullergenererande verksamhet ska gälla vid nedmontering som vid anläggande. Detta är särskilt viktigt vid Södra Midsjöbanken givet områdets höga och bullerkänsliga naturvärden. Därtill bör återställandet följa vad som anges av gällande vägledning (Vägledning om nedmontering av vindkraftverk, Energimyndigheten rapport ET 2016:11).

Övrig påverkan på marin miljö och fiske

För en utvecklad bakgrund till myndighetens syn på tumlarnas skyddsbehov och resonemang som rör grumling och bottenmiljö samt fiske hänvisas till HaV:s yttrande den 2 mars 2015.

Vad gäller den sökta anläggningens påverkan på fisk och fiske har HaV gjort en uppdaterad bedömning i samband med nuvarande remiss. De flesta av de arter som finns i området har pelagiska ägg som inte ansamlas i området eller leker huvudsakligen under de åtagna begränsningsperioderna (vinter och sommar) enligt ansökan. Sill som leker i området kan emellertid väntas påverkas negativt av höga ljudemissioner samt grävande och grumlande anläggningsarbeten som skadar ägg på botten. Havsområdets sillbestånd är emellertid stort och livskraftigt² och någon effekt på bestånd är därför inte att vänta.

HaV konstaterar att fiske bedrivs på och framförallt omkring Södra Midsjöbanken. Myndigheten menar att för svensk del är konsekvenserna

² ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort. Baltic Sea Ecoregion
Published 31 May 2017. her.27.25-2932

begränsande då detta fiske är litet och ligger långt ifrån kusten. HaV är positiva till E.ON:s förslag till kompensation för fisket.

2. Prövning enligt Natura 2000 bestämmelser

Enligt 7 kap 28a § miljöbalken krävs tillstånd för verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i det skyddade området.

Enligt HaV:s bedömning är det skrämsel av tumlare vid pålning samt eventuell undanträngning av sjöfågel som kan innebära en risk för sådan betydande påverkan. Sökanden har inlämnat en redogörelse i denna fråga. Redogörelsen saknar enligt HaV en djupare, beräkningsbaserad, analys av vilka störningsnivåer som kan uppstå inom det skyddade området och hur stor del av de hotade populationerna av tumlare och alfågel som kan komma att påverkas. Ett sådant underlag behövs för att på ett transparent sätt relatera påverkan till populationerna och därmed underbygga slutsatser i bedömningarna om ett eventuellt försvårande av bevarande av skyddade arter. HaV anser att en prövning enligt Natura 2000 bestämmelserna behöver ske.

3. Anläggning av sjökabel inom området

Kablarna anläggs i en exponerad bottenmiljö som präglas av grova sediment där uppgrumling inte väntas vara långvarig och där fysisk bottenpåverkan kan återställas relativt snabbt genom naturlig återkolonisering. Kablarna är inte av sådan strömstyrka och spänning att biologiskt relevanta elektromagnetiska fält kan väntas uppstå. Arbetet sker genom anläggningsfartyg som rör sig inom det aktuella området, vilket enligt bolagets ansökan inte omfattar de grundaste och biologiskt mest känsliga områdena.

HaV:s bedömning är att anläggningen av kablarna inte kommer att orsaka någon betydande eller bestående skada på den naturliga bottenmiljön, fisklek, fiske eller förutsättningarna för övervintrande sjöfågel.

För att minimera störning av tumlare bör det genom villkor försäkras att anläggningsarbetena inte företas under den mycket känsliga period då tumlarna kalvar. Av detta skäl bör inget anläggningsarbete utföras på Södra Midsjöbanken under tidig sommar (åtminstone perioden 1 juni – 15 juli).

Området ur ett havsplaneringsperspektiv

HaV ansvarar för att ta fram förslag till statliga havsplaner. Havsplanerna ska redovisa den mest lämpliga användningen av områden i havet utifrån avvägningar mellan olika riksintressen och allmänna intressen av väsentlig

betydelse. Planerna ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling och samexistens ska främjas. Efter att de antagits av regeringen ska havsplanerna vara vägledande för prövningar, åtgärder, planering och beslut.

Havsområdet i centrala Östersjön kring midsjöbankarna och Hoburgsbank karakteriseras dels av höga naturvärden och naturskydd, dels av en omfattande internationell fartygstrafik genom området samt riksintresse för vindkraft på de tre utsjöbankarna Hoburgsbank, Norra Midsjöbanken och Södra Midsjöbanken. Enligt befintligt underlag har alla de tre bankarna höga naturvärden inklusive bottenmiljöer, tumlare och sjöfågel.

I Naturvårdsverkets utsjöbanksinventering, som avser bottenmiljöer, pekas Hoburgsbank och Norra Midsjöbanken ut som särskilt viktiga att undanta från exploatering. Gällande tumlare visar planeringsunderlaget på att alla de tre bankarna och vattnet dem emellan är viktiga, särskilt sommartid under kalvnings- och parningssäsongen. Data över sjöfågel visar att alla de tre utsjöbankarna utgör viktiga övervintringslokaler med högst koncentrationer fågel på Södra Midsjöbanken som också är den största banken.

Inom havsplaneringen tas hänsyn till kumulativa miljöeffekter. Vid Södra Midsjöbanken liksom i havsområdet som helhet råder idag en relativt låg kumulativ miljöpåverkan jämfört med omgivande delar av Östersjön³.

Sammanlagda effekter från flera vindkraftsparker

Enligt planeringen av polsk ekonomisk zon är det möjligt att havsbaserad vindkraft kommer att etableras på ostliga delar av Södra Midsjöbanken. För det fall att anläggande av vindkraft i båda ländernas delar av banken skulle sammanfalla är viktigt att anläggningsarbeten som alstrar höga nivåer av impulsivt buller, trots dämpande åtgärder, inte sker på ett sätt som innebär ett långvarigt eller frekvent störningsmoment i området. Detta bör tillförsäkras genom att sådana åtgärder utanför stopperperioden regleras av tillsynsmyndigheten.

De sammanlagda effekterna på övervintrande sjöfågel, som i viss mån kan trängas bort av vindkraftsverk, kan anses mer svårkontrollerade. Att bolaget undviker bankens grundområden samt att högre och färre

³ Inom havsplaneringen görs analyser av kumulativ (sammanlagd) miljöpåverkan. De analyser som gjorts avseende rådande situation (nuläge) ger att Södra Midsjöbanken har mycket låg miljöpåverkan jämfört med Östersjön som helhet och att de viktigaste källorna till miljöpåverkan i området är övergödning, buller från sjöfart samt föroreningar. Detta resultat samt redogörelse för miljöpåverkan från olika planförslag presenteras i samband med att havsplanerna går ut på samråd (februari-mars 2018), bilaga Symphony.

vindkraftsverk används innebär att stora ytor av gynnsamt habitat lämnas fritt från undanträngning på svensk sida. I det fall tillstånd ges för vindkraft på svensk sida blir det särskilt viktigt att genom bilaterala processer verka för en motsvarande hänsyn på polsk sida.

Behovet av förnybar energi för att förebygga klimatförändringar

Klimatförändringarnas hot mot havsmiljön i Östersjön kan inte nog understrykas. Modeller baserat på nuvarande kunskapsläge om salthaltsförändringar i Östersjön gör gällande att utbredningen av flera viktiga nyckelarter som utgör förutsättningarna för dagens ekosystem kommer att trängas långt söderut och i vissa fall ut ur egentliga Östersjön inom ett hundraårsperspektiv (HaV rapport 2017:26 och 2017:37). Detta innebär både att bankarna i Östersjön får ett än högre naturvärde allt eftersom arter trängs söderut från nordliga delar av Östersjön och att det är av avgörande vikt att i nutid motverka klimatförändringar genom reducerade utsläpp av växthusgaser.

Utbyggnad av vindkraft är således angeläget ur ett havsmiljöperspektiv. Detta måste ske på ett sätt som inte riskerar höga naturvärden och hotade arter. Tillstånd måste därför förenas med effektfulla försiktighetsåtgärder.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Jakob Granit efter föredragning av utredaren Linus Hammar. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningschefen Björn Sjöberg, enhetscheferna Fredrik Nordwall och Thomas Johansson, utredarna Malin Hemmingsson, Susanne Viker, Gry Sagebakken samt verksjuristen Jenny Liøkel.

Jakob Granit

Linus Hammar