

Ulriksdal, 10 januari 2018

Miljö- och energidepartementet, Miljöprövningsenheten  
Att: Karin Sparrman [m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
Näringsdepartementet, Avd Näringsliv och villkor  
Att: Ann-Sofie Thorfelt [ann-sofie.thorfelt@regeringskansliet.se](mailto:ann-sofie.thorfelt@regeringskansliet.se)  
Ert Dnr: M2012/00714/ME, N2012/1323/FÖF

**WWF svarar samlat på remiss 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) och remiss Ansökan om tillstånd enligt lag (1966:314) om kontinentalsockeln till att lägga ut undervattenskablar på kontinentalsockeln på Södra Midsjöbanken i Östersjön m.m. (N2012/1323/FÖF)**

**Sammanfattande synpunkter från Världsnaturfonden WWF**

WWF stödjer uppförande av vindkraft till havs så länge det sker utifrån realistiska förutsättningar, mål och åtgärder för att säkra havens planetära gränser och utan att ekosystemets kapacitet överskrids. Havsplaner måste värna om de långsiktiga värden och tjänster som ekosystemen försörjer oss med. Denna aspekt ska ses utifrån ett långsiktigt hållbart, ekosystembaserat och samhällsekonomiskt perspektiv där naturen är förutsättningen för samhället och ekonomin. Detta måste vara grundpelaren i all havsplanering.

WWF anser att en välplanerad och ekosystembaserad utbyggnad av vindkraften i Sverige är en nödvändig del av lösningen för en omställning till ett energisystem med hållbar och 100 procent förnybar energi. Eftersom vindkraftstekniken har utvecklats snabbt det senaste decenniet och fortfarande är relativt ung, särskilt den havsbaserade, är det rimligt att anta att den kommer att uppvisa fortsatt utveckling och att kunskapen om hur vindkraft påverkar omgivande miljö och ekosystem kommer att öka i framtiden. Försiktighetsprincipen måste därför noggrant iaktas vid planering av, och tillståndsgivning för, havsbaserad vindkraft.

Sverige har antagit flera nationella och internationella mål och delmål inom havsmiljöområdet. Däribland Sveriges miljö kvalitetsmål (till exempel mål 10 "Hav i balans samt levande kust och skärgård", som anger bland annat att den biologiska mångfalden i Västerhavet och Östersjön ska bevaras), HELCOMs handlingsplan för Östersjön (BSAP) och Agenda 2030 med bland annat mål 14, vilket innebär att vi ska bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt och i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

Mot bakgrund av den svenska regeringens satsning på Agenda 2030 och dess miljömål anser WWF sammanfattningsvis att:

- Södra Midsjöbanken bör inkluderas i Natura 2000-området såsom det ursprungligt var föreslaget av Länsstyrelserna i Gotland respektive Kalmar län och Naturvårdsverket. WWF ifrågasätter starkt regeringens beslut att undanta, det vill säga *inte* skydda, Södra Midsjöbanken, det viktigaste området för den akut hotade Östersjötummlaren och övervintringsområde för den globalt hotade alfågeln. Enligt habitatdirektivet ska socioekonomisk hänsyn inte tas vid utpekandet av Natura 2000-områden, utan dessa ska enbart baseras på de kriterier som anges i direktivets Annex III samt artikel 4 paragraf 1. Beslutet att inte inkludera Södra Midsjöbanken i det utvidgade Natura 2000-området bör omprövas av regeringen och granskas av EU-kommissionen.
- Då tumlarpopulationen i egentliga Östersjön är akut hotad (enligt IUCN och HELCOM), och dess i särklass viktigaste levnadsområde är just Södra och Norra Midsjöbanken samt Hoburgs Bank, anser WWF att det är olämpligt att utsätta populationen för de ytterligare påfrestningar som en etablering av vindkraft i området skulle innebära.
- Östersjötummlaren befinner sig i området året om, och det finns därmed inga säkra tider för de kraftiga störningar som seismiska undersökningar, pålning och sprängning skulle innebära. WWF anser därför att dessa aktiviteter inte bör tillåtas inom området under någon del av året, med hänvisning till försiktighetsprincipen.
- Bevarandeplaner för Natura 2000-området måste vara klara innan tillstånd diskuteras; Länsstyrelserna Gotland och Kalmar jobbar i nuläget med bevarandeplaner för Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna. Planerna väntas vara klara under våren. Det nationella åtgärdsprogrammet för tumlare bör också vara klart från Havs- och Vattenmyndigheten innan tillstånd diskuteras. Nationella havsplaner inklusive analyser av kumulativ miljöpåverkan på bland annat Södra Midsjöbanken går ut på samråd i februari 2018. Även dessa bör avvaktas innan beslut fattas.
- Klimatmål och energimål ska inte ställas över andra naturvårdsmål.
- Tillstånd enligt 7 kap §28a miljöbalken krävs för att Sverige ska leva upp till internationellt ansvar för att värna om arter och biodiversitet. Även prövning enligt Natura 2000-bestämmelserna bör ske.
- WWF känner oro för att stora infrastrukturprojekt, med betydande miljöpåverkan, kan tillkomma i havsområden som förslagits eller utpekats som Natura 2000-områden. WWF ställer sig frågan hur det säkras att politiska processer och projekt inte kommer att undergräva den pågående havsplaneringsprocessen och syftet med skyddet av utpekade Natura 2000 områden.
- WWF anser att det ska krävas ett ekonomiskt åtagande och ekonomiska garantier som säkerställer att det, vid behov, går att på bästa möjliga miljövänliga sätt avveckla infrastrukturprojekt till havs.
- WWF välkomnar dialog med vindkraftbranschen för att identifiera lämpliga land- och havsområden för vindkraft. WWF välkomnar även en gemensam diskussion om hur vindkraftens effektivitet kan ökas och miljöpåverkan minskas genom byggandet av större men färre verk.

## Resonemang och synpunkter

WWF menar att det inte är möjligt att uppföra ett vindkraftverk vid Södra Midsjöbanken utan att riskera att på ett betydande sätt negativt påverka värdefulla och hotade arter, såsom tumlare och övervintrande sjöfåglar.

Enligt regeringsbeslut den 14 december 2016 fastställdes ett nytt, större Natura 2000-område i centrala Östersjön som innefattar de tidigare Natura 2000-områdena Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken, samt tidigare ej skyddade djupare mellanliggande vattenområden. Detta större område är nu av regeringen utsett till ett pSCI- och SPA-område enligt EUs art- och habitatdirektiv samt fågeldirektivet. Det ursprungliga utvidgningsförslaget från Länsstyrelserna i Gotland respektive Kalmar län och från Naturvårdsverket innefattade dock även Södra Midsjöbanken. Regeringen beslutade likväl att ändra den föreslagna gränsen för det utvidgade Natura 2000-området och därmed undanta, alltså att *inte* skydda, det viktigaste området för den akut hotade Östersjötumlararen och övervintringsområde för den globalt hotade alfågeln. Att vid utvidgningen av Natura 2000-området inte skydda det för flera globalt hotade arter mest värdefulla grundområdet – Södra Midsjöbanken – men att inkorporera djupare angränsande områden som inte nyttjas av respektive arter och som dessutom genomkorsas av mycket intensiv fartygstrafik, måste med alla rimliga mått strida mot andemeningen i EUs habitat- och fågeldirektiv. Beslutet att inte inkludera Södra Midsjöbanken i det utvidgade Natura 2000-området bör omprövas av regeringen och därför granskas av EU-kommissionen.

WWF anser att det är anmärkningsvärt att regeringen undantog Södra Midsjöbanken från Natura 2000-skydd och nu överväger att ge tillstånd till två stora infrastrukturprojekt (Nordstream 2 och vindkraftsetablering) inom detta område, ett område som hyser stora och känsliga naturvärden i form av hotade och utsatta populationer. Om tillstånd medges för Nordstream 2-projektet kommer det också medföra störning kring havsbankerna under anläggningsperioden. Om tillstånd ändå ges är det således av stor vikt att detta arbete samordnas på internationell nivå för att minska de negativa miljöeffekterna på havsmiljön i Östersjön.

WWF anser att områdena 'Hoburgs bank', 'Norra Midsjöbanken' och 'Södra Midsjöbanken' alla bör utses till riksintresseområden 'Prioriterad natur (N1)' där naturvård blir huvudanvändning för bankarna. Sett i ljuset av att Östersjön är klassat som PSSA-område anser WWF att man bör utnämna dessa områden till 'Area to be avoided' och internationella fartygsrutter som går där dras om. Detta för att värna känsliga naturområden med höga naturvärden, vilka också är av samhällsekonomiskt värde.

Sydöstra Östersjön är en 'hot spot' för såväl viktiga marina livsmiljöer och djurliv som för flera marina näringar inklusive yrkesfiske, sjöfart, exploatering och utvinning av sand och grus, vindenergi och lagring av CO<sub>2</sub>. Den är även ett viktigt intresseområde för försvaret/militär säkerhet, och för marine kultur-ärkeologiska värden, natur och friluftsliv.

### **Tumlare:**

Populationen av tumlare i egentliga Östersjön har i flera studier visat sig vara genetiskt och morfologiskt separat från mer livskraftiga, närliggande populationer (eg. Nordsjöpopulationen, Bälthavspopulationen), och är listad som akut hotad av IUCN och HELCOM. Den lever i ett utsatt ekosystem med ett flertal hot – däribland miljögifter, bifångster i fiskeredskap, minskad

födötillgång och undervattensbuller från pålning och fartygstrafik. Då populationen är så liten (cirka 500 individer) är varje enskild tumlare värdefull, och all negativ påverkan innebär stora risker för artens fortlevnad i området. Enligt art- och habitatdirektivet ska tumlare erhålla ett strikt skydd både inom Natura 2000-områden och i artens övriga utbredningsområde, och WWF vill trycka på vikten av att tillämpa försiktighetsprincipen gällande alla mänskliga aktiviteter som kan innebära ytterligare påfrestningar och hot mot Östersjötumlarens överlevnad.

Det är av särskild vikt att skydda de områden som forskare och myndigheter utpekat som de mest kritiska för populationens överlevnad. Det föreslagna området för vindkraft ligger inom det i särklass viktigaste området för Östersjötumlaren (Södra och Norra Midsjöbanken samt Hoburgs Bank), där merparten av populationen bedöms befinna sig under månaderna maj till oktober då för att kalva, dia och para sig. WWF anser att det är olämpligt att utsätta dem för de ytterligare påfrestningar som en etablering av vindkraft i området skulle innebära.

Maj till oktober är de känsligaste månaderna, men då populationen befinner sig i området året runt finns inga "säkra" tider för de kraftiga störningar som seismiska undersökningar, pålning och sprängning skulle innebära. WWF anser därför att dessa aktiviteter inte bör tillåtas inom området under någon del av året. Vidare anser vi att användning av utrustning (pingers) för att skrämman bort tumlare från delar av deras mest viktiga område inte är en lämplig lösning. Bortskrämning minskar risken för fysiologiska skador, men ökar ofta zonen för beteendemässig påverkan, dvs. flykt. Tumlare har ett stort energibehov och har sin utbredning tätt kopplad till produktiva områden, och bortskrämning till sekundära (sämre) habitat skulle medföra en stor risk för negativ påverkan på populationens överlevnad.

För att säkra att rätt kunskap och adekvata åtgärder tillämpas för att skydda Östersjötumlaren inom det viktigaste området för dess överlevnad, anser WWF att det är av högsta vikt att bevarandeplanen för Natura 2000-området fastställs innan beslut kring vindkraftsparker och andra mänskliga aktiviteter inom området fattas. Det nationella åtgärdsprogrammet för tumlare bör också vara klart från Havs- och Vattenmyndigheten innan tillstånd diskuteras. Nationella havsplaner inklusive analyser av kumulativ miljöpåverkan på bland annat Södra Midsjöbanken går ut på samråd i februari 2018. Även dessa bör avvaktas innan beslut fattas.

Då merparten av de områden som identifierats som viktiga för populationens fortlevnad ligger inom svensk ekonomisk zon eller territorialvatten, vill WWF slutligen påpeka att Sverige har ett särskilt ansvar för att skydda den akut hotade Östersjötumlaren.

### **Sjöfåglar:**

En relativt stor andel av världspopulationen av alfågel övervintrar söder om Gotland, och ett av kärnområdena ligger vid Hoburgs bank och Midsjöbankarna. Sverige har därmed ett globalt ansvar för denna art. Tyvärr har arten minskat kraftigt och enligt IUCN har den övervintrande populationen i Europa troligen minskat med närmare 50 procent från år 1993 till år 2020. På grund av artens snabba minskning är den klassificerad som "Vulnerable" på IUCNs globala rödlista.

Åtgärder för att minska vindkraftens negativa påverkan på fåglar handlar fortfarande i första hand om att undvika att bygga vindkraftverk på särskilt fågelrika platser. Speciellt sådana som används under häckning, övervintring eller rastning under flyttningen.

WWF vill påpeka att Södra Midsjöbanken utgör ett av Eurasiens allra viktigaste övervintringsområden för alfågel och att det därför måste undantas för storskalig exploatering. När det gäller E.ONs beräkningar att endast en liten del (nio procent) av den totala arean i områden grundare än 25 meter för de tre bankarna tillsammans, skulle påverkas av den nu föreslagna parken, bör man tänka på att musslor inte alls är jämnt fördelade på bottenarna. Bara för att alfåglar kan dyka ner till 25 meter på platser där det finns hög musseltäthet betyder det inte att det finns mycket musslor på alla områden grundare än 25 meter. Den relevanta ytan är istället den som hyser en stor mängd musslor av rätt storlekskategori och den kunskapen är inte redovisad (H. Skov, K. Larsson et al., *Waterbird Populations and Pressures in the Baltic Sea*. TemaNord 2011:550. Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2011.).

WWF ser positivt på att antalet planerade vindkraftverk minskat i projektplanen, vilket med sannolikhet kommer minska antalet vindkraftdödade fåglar. Enligt *Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss* (Uppdaterad syntesrapport 2017 J. Rydell, R. Ottvall, S. Pettersson och M. Green: Naturvårdsverkets Rapport 6740 • Maj 2017) ökar fågeldödligheten med verkens storlek. Det är ett resultat som uppvisats internationellt och som stöds av studierna på Näsudden. Sett i förhållande till installerad effekt och producerad mängd el minskar dock dödligheten med ökande verksstorlek. Då det dessutom behövs färre nya, stora verk jämfört med gamla, små verk för att producera samma mängd el kan man minska den totala dödligheten per anläggning samtidigt som elproduktionen ökas. Detta blev fallet vid Näsudden när man bytte ut äldre verk mot nya. Om effekten blir densamma för Midsjöbankarna går inte att säga med säkerhet. Dödligheten är generellt högre för fåglar som vistas i ett område under längre tid såsom under häckning, övervintring eller rastning under flyttningstid.

Än så länge finns endast en svensk studie som genomförts så pass noggrant att det går att beräkna den årliga dödligheten. Denna gjordes vid Näsudden på Gotland, ett mycket fågelrikt område. Inte helt oväntat visar den på en dödlighet som ligger klart högre än genomsnittet.

När det gäller alfågel är det stora problemet undanträngningseffekten, alltså att alfågeln undviker att söka föda i vindkraftsparker efter färdigställandet. I sin argumentation påstår E.ON att det skulle finnas en viss tillvänjningseffekt, trots att studier visat att så inte är fallet.

Tobisgrisslor är direkt knutna till utsjöbankar och grundområden eftersom de äter bottenlevande djur på vintern. Det finns ett antal sjöfåglar som kommer att påverkas under sin flytt, men kunskapen är relativt dålig om variationen inom och mellan åren var själva sträcket går i relation till väder och vind.

### **Fladdermöss:**

Kunskapen om migrerande fladdermöss i Sverige är mycket dålig. Det finns enstaka observationer från fågelstationer, exempelvis Öland och Falsterbo, där fladdermöss sträckt ut. De flesta arter ger sig av nattetid och tidsperioden bör vara augusti till oktober för sydflyttande och maj-juni för nordflyttande. Övriga tider på året lär mycket få fladdermöss passera det berörda området. Lagstiftningen för fladdermöss är mycket strikt (alla är fridlysta) och övervintringsplatser och yngelkolonier är totalt fredade, men det finns nu vägledning enligt domstolsbeslut att det för vanliga arter kan göras undantag om inte populationen påverkas. Problemet är att det knappt finns någon data om populationsstorlekar. Det finns dock ett antal mycket sällsynta fladdermusarter i Sverige och för dessa kan all dödlighet, utöver den naturliga,

utgöra ett långsiktigt hot, speciellt om flyttande arter koncentreras till en viss tidsperiod och plats.

WWF anser att det underlag som presenterats inte kan ge någon representativ vägledning om fladdermössen påverkas av vindkraftverken under migration. Därför bör underlag tas fram via kontrollprogrammet för både höst- och vårflytt, då det kan finnas årstidsvariation som påverkar både till individantal och artkomposition. Det förs även fram att fladdermöss är mest aktiva vid vindstyrkor på 5 m/s och lägre. Vi antar denna siffra berör främst födosökning – troligen är fladdermöss aktiva vid högre vindstyrkor under migration, då de inte är beroende av insekternas aktivitet som styr fladdermössens födosöksbeteende. WWF anser att under migrationstiden kan vindkraftverk behöva stängas av även vid högre vindhastigheter än 5 m/s under nattetid. Det är mycket viktigt att vindkraftsparkens effekter på fladdermössen förs in i kontrollprogrammet. WWF vill gärna veta hur man tänker beräkna miljönyttan av fladdermöss i relation till projektets ekonomi och därmed avgöra när vindkraftverk ska stannas?

Gemensamt för de fågel- och fladdermusarter vars populationsstorlekar riskerar att påverkas negativt, är att de har låg reproduktionspotential, vilket innebär att de kan förväntas få svårt att kompensera för en kraftigt ökad dödlighet. Det finns fortfarande inga mått på storleken på fladdermuspopulationer, vare sig inom Sverige eller internationellt.

Studier har visat att fladdermöss attraheras till vindkraftverk och söker upp dem aktivt. Detta är en stor och viktig skillnad jämfört med fåglar och gör att problemet måste hanteras på ett annat sätt. Den viktigaste åtgärden för att skydda fladdermöss vid vindkraftverk är att se till att kraftverkens drift anpassas till förekomst av högriskarterna, där sådana förekommer. Detta sker bäst genom att låta vindkraftverken stå stilla under de tider och väderförhållanden då aktivitet av fladdermöss i rotorhöjd är mest frekvent. Tillfällig avstängning under förhållanden med störst risker kan förväntas hindra 60–90 procent av de olyckor som annars skulle ha inträffat.

### **Energi:**

Ska havs- och havsbottenområden tas i anspråk för energiändamål, är det bättre att detta görs för överförd el (elkablar) och vindkraft än för ledning av fossila bränslen (naturgas). WWF är positiva till Energikommissionens förslag om att slopa anslutningsavgifterna till stamnätet för havsbaserad vindkraft. Vi ser en välplanerad utbyggnad av havsbaserad vindkraft som en del i ett 100 procent förnybart elsystem. För att säkra ett långsiktigt hållbart nyttjande av Östersjöns resurser och minimera nya vindkraftsparkers miljöpåverkan behöver utbyggnaden planeras för hela Östersjön tillsammans med de andra östersjöländerna. Det behövs en plan för hela Östersjön om var de stora havsbaserade parkerna ska placeras, så att viktiga fågelflyttningskorridorer och andra områden med höga skyddsvärden undviks. En bättre sammankoppling av elnäten mellan länderna kring Östersjön skapar bättre förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv utbyggnad av vindkraftspark till havs. WWF vill även lyfta att det finns behov av att bedöma eventuella kumulativa effekter, det vill säga den planerade vindkraftsanläggningen i kombination med annan befintlig och planerad utbyggnad av vindkraft i andra områden samt i kombination med andra mänskliga aktiviteter. WWF anser därför att det måste tas fram ett förslag på en process för att bedöma betydande miljöpåverkan som kan uppkomma på en större geografisk skala från kumulativa effekter, både avseende land- och havsbaserad vindkraft.

WWF noterar att E.ON planerar att reducera parkens yta med cirka 50 procent till ca 160 km<sup>2</sup> och istället bygga högre vindkraftverk med större effekt för att kompensera för en del av den reducerade produktionskapacitet som följer av minskningen av parkens yta.

WWF är positiva till principen om effektivare och större verk och för gärna en dialog kring möjligheter att bygga ännu större vindkraftverk med ännu högre effekt. WWF anser att det fungerar med storskaliga vindkraftverk om de blir större och effektivare, och därmed färre, och om de etableras på andra platser än de värdefulla grunda utsjöbankarna. Alternativ placering, i områden med större vattendjup, skulle kunna skapa avsevärt färre målkonflikter mellan skydd av naturvärden och byggnation av vindkraftverk (utbyggnad av förnybar energi).

Planering av, och tillståndsgivning till, anläggningar för energiproduktion måste göras både utifrån energisystemets behov och utifrån ett naturvårdsperspektiv. Om anläggningen får tillstånd behöver prövning enligt Natura 2000-bestämmelserna ske.

Arbetsflödena vid storskaliga projekt samvarierar i hög grad med andra samhällsfaktorer såsom råvarupris och konjunktur. I de fall då exploateringstrycket hastigt stiger, menar WWF, att det är viktigt att snabbt ge myndigheterna extra resurser för att hålla jämna steg med den rättsliga miljöprövningen.

#### **Natura 2000:**

WWF vill påminna om att det är viktigt att det finns bevarandemål och bevarandeplaner för samtliga delar av Natura 2000-nätverket. Där det finns behov behöver Natura 2000-områdena få utvidgat skydd snarast, exempelvis i form av naturreservat. I nuläget är det en ganska stor del som saknar formellt skydd. I skötselplanen ska bevarandemål för olika delområden anges, men i många fall görs inte det i praktiken. WWF uppmanar till att man noga beaktar kopplingen mellan påverkansfaktorer, bevarandevärde och ekosystemtjänster och att det finns resurser för ordentligt tillsyn så att bevarandeplaner även genomförs och efterlevs i praktiken.

Detta remissvar är framtaget med inspel från flera experter.

För Världsnaturfonden WWF,

Håkan Wirtén

Metta Wiese

Generalsekreterare WWF

Sakkunnig Havsförvaltning