

Yttrande

Handläggare

Jan Schmidtbauer Crona
Havsplaneringsenheten
jan.schmidtbauer.crona@havochovatten.se

Datum 2021-09-27

Dnr 01353-2020

Naturvårdsverket
NV-02842-20

Yttrande över samråd i enlighet med Esbokonventionens protokoll om Danmarks förslag till havsplan och strategisk miljökonsekvensbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har beretts tillfälle att yttra sig över Danmarks förslag till havsplan och strategisk miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med Esbokonventionens protokoll. Myndigheten lämnar här följande yttrande.

Havs- och vattenmyndighetens summerade synpunkter

- Svenskt fiske sker på en stor del av vattnen inom dansk ekonomisk zon (se fig 1), vilket är naturligt då det är traditionella fiskevattnen för svenska fiskare, som har tillträde till kustnära danska områden i Skagerrak, Kattegatt, Öresund och Östersjön. Samtliga områden där svenskt fiske bedrivs är utpekade för olika ändamål i den danska havsplanen, i första hand för natur- och miljöskyddsområden, förnyelsebar energi samt efterforskning och utvinning av olja och gas. Särskilda områden utpekade för fiske finns inte i planen. Om områden nyttjas till fullo för de ändamål de är utpekade förväntas stor negativ påverkan på svenskt fiskes bedrivande och hållbara utveckling. Detaljer framgår dock inte av havsplanen utan närmare regler för olika områden kommer att hanteras separat i sektorslagstiftning. Givet den potentiella påverkan det kan få för svenskt fiske med regler för olika typer av områden är det av stor betydelse att samråd sker i tidigt skede för att berörda svenska myndigheter och intressenter ska kunna bidra med synpunkter och påtala effekter för svenskt fiskes bedrivande och dess hållbara utveckling. Närmare kontakter med danska myndigheter bör ske för att klargöra och etablera samrådsförfarande för de olika typer av sektorslagstiftning som är aktuella enligt planen.
- Särskild hänsyn vid vindkraftsetablering måste tas till bland annat till den akut hotade populationen av Östersjötumlare, till torskpopulationen i södra Östersjön och till Natura 2000-områden. Närmare synpunkter kring val av skyddsåtgärder med mera kan inte lämnas inom ramen för aktuellt Esbo-samråd, utan i kommande samråd för de specifika projekten där Havs- och vattenmyndigheten som regel är en av remissinstanserna.
- Havsplanen innehåller en stor mängd områden för materialutvinning. Då sanduttag orsakar en stor fysisk påverkan på bottenmiljön (bottenflora, bottenfauna och fisklekområden kan påverkas) samt kan förändra de hydromorfologiska förhållandena bedömer Havs- och vattenmyndigheten att tillståndsgivningen till sandutvinning måste

vara restriktiv. Myndigheten utesluter inte att en gränsöverskridande påverkan kan uppkomma om materialutvinning sker i havsområden nära Sverige.

- För att minska riskerna för en kumulativ miljöpåverkan måste grannländer föra en kontinuerlig dialog så att verksamheter med en potentiell gränsöverskridande miljöpåverkan inte riskerar att sammanfalla med andra länders projekt. Detta gäller både i planerings- och bygghaserna. Esbosamråd är viktiga delar i en sådan dialog.

Havs- och vattenmyndigheten detaljerade synpunkter

Fiske

Danmark anger i redogörelse av planen att fiske som utgångspunkt pågår överallt i de danska farvatten, såvida inte särskilda områdesspecifika restriktioner är gällande. Havsplanen innehåller därför inte särskilt utpekade restriktionsområden eller prioriteringsområden för fiske.

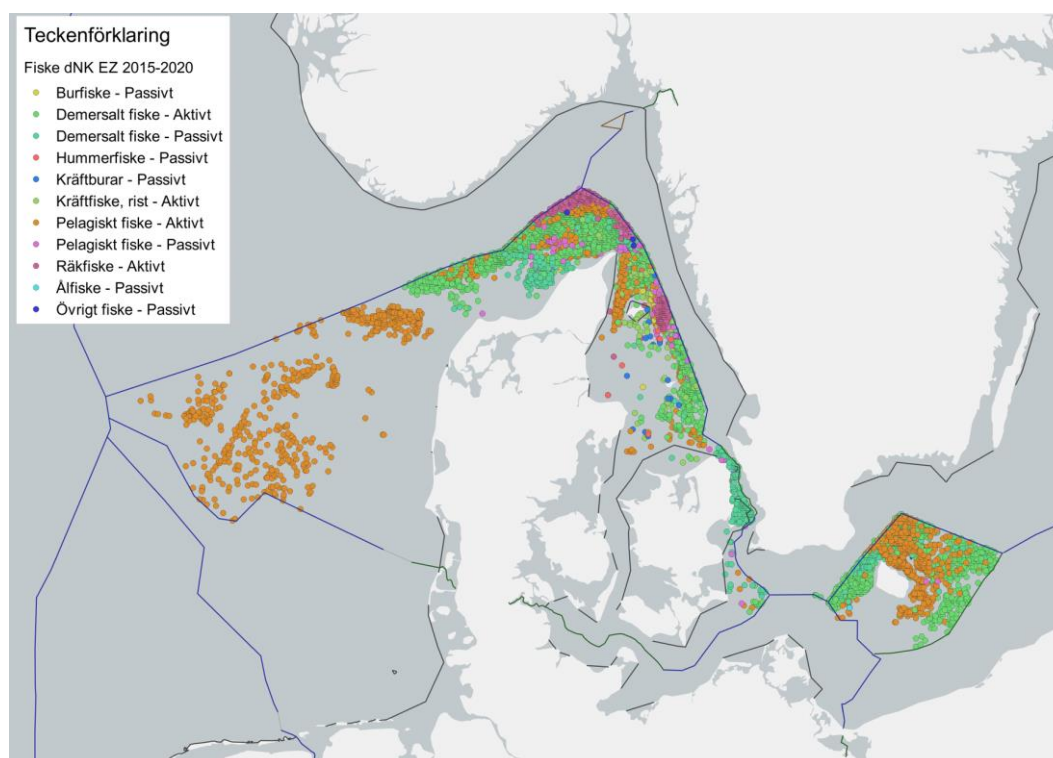
Enligt den danska havsplanslagen (bekendtgørelse nr 400 af 6 april 2020 af lov om maritim fysisk planlægning) ska Danmarks havsplan bidra till en hållbar utveckling av fiske. Havsplanen gäller bara yrkesmässigt fiske.

Fiske är en fullt utvecklat unionspolitik, vilket innebär att EU har exklusiv kompetens att reglera fiske i havet. I sötvattensområden gäller delad kompetens. I marina områden har EU:s medlemsländer möjlighet att reglera fiske endast enligt befogenhet delegerad från EU eller för att genomföra unionens akter. En viktig princip i EU:s gemensamma fiskeripolitik är att unionsfiskefartyg ska ha lika tillträde till vatten och resurser i alla unionens vatten. Dock har medlemsländerna rätt att i sina vatten innanför tolv nautiska mil från baslinjerna begränsa tillträdet till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten (förordning (EU) nr 1380/2013, artikel 5). Svenska fiskare har möjlighet att fiska på danska vatten in till fyra nautiska mil från baslinjen i Skagerrak och Östersjön, in till tre nautiska mil från kustlinjen i Kattegatt och in till sju meters djup i Öresund. Motsvarande tillträde gäller för danska fiskare på svenska vatten.

HaV har granskat den danska havsplanen, och jämfört med fiskeaktivitet bedriven av svenska fiskefartyg under 2015 – 2020 för att se var eventuella överlapp och potentiella hinder för svenskt fiske och dess hållbara utveckling kan föreligga. Det är överlag svårt att utifrån samrådsdokumenten avgöra i vilken mån svensk fiskeaktivitet och potentiella utveckling kommer att begränsas. Stora områden är utpekade för exempelvis natur- och miljöskyddsområden, förnyelsebar energi samt efterforskning och utvinning av olja och gas. Dock specificeras inte närmare i vilken utsträckning områdena kommer att användas för de ändamål som är angivna, inte heller i vilken utsträckning fiske kommer att kunna och tillåtas fortgå. Samtidigt anges att fiske ska kunna bedrivas fritt såsom idag, såvida inte områdesspecifika restriktioner för fiske gäller. I redogörelsen anges att fiske sedan länge utgör en viktig del av det danska samhället såväl kulturellt och ekonomiskt. Klart är dock att fiske inte kommer att kunna fortgå parallellt med vissa av de aktiviteter som planeras.

I dansk ekonomisk zon i Nordsjön överlappar svenskt pelagiskt fiske med områden som är utpekade för efterforskningar och utvinning av olja och gas. Dels existerande och dels framtida. Det framgår att utpekandet i sig inte innebär hinder för fiske, men att sådan reglering kan tillkomma. Pelagiskt och demersalt fiske i Nordsjön överlappar också med natur- och

miljöområden. I Skagerrak överlappar olika typer av svenskt fiske i stor utsträckning med områden utpekade för råmaterialutvinning, natur- och miljöskyddsområden samt områden utpekade för förnyelsebar energi. Det anges för områdena för förnyelsebar energi och för råmaterialutvinning att utpekandet i sig inte innebär hinder för fiske, men att sådan reglering kan tillkomma. Utpekandet av området för råmaterialutvinning är att tillse att det finns möjlighet att utvinna sten, grus, sand och liknande. Den största delen av Skagerrak utpekas som natur- och miljöskyddsområde, vilket innefattar olika typer av skyddade områden. De närmare reglerna för olika geografiska områden inom den här typen av områden framgår av separata lagar och regler. Avsikten med att utpeka natur- och miljöskyddsområden i havsplanen är att tillförsäkra att de olika typerna av skyddsområden finns med i planen för att säkra skydd av havets natur och miljö. Natur – och miljöskyddsområden omfattar havsmiljöstrategiområden, Natura 2000-områden (habitatområden, fågelskyddsområden och Ramsarområden), fredade områden och natur- och viltreservat (se lov om Jagt- og viltreservater (lbk 265 af 21/03/2019)). Det framgår alltså även för natur- och miljöskyddsområden i separata regler om och i vilken utsträckning fiske kan bedrivas inom dessa. Att de är utpekade i havsplanen innebär inte i sig något hinder för fiske. Även i Kattegatt föreligger relativt stort överlapp för olika typer av svenskt fiske med områden utpekade för förnyelsebar energi och natur- och miljöskyddsområden. I Öresund sker överlapp med natur- och miljöskyddsområden, med områden för förnyelsebar energi samt luftskyddsområden. Utpekandena i sig innebär inte hinder för fiske men separat reglering kan göra det. I området i Östersjön runt Bornholm överlappar svenskt demersalt och pelagiskt fiske med områden utpekade för förnybar energi och energiöar, natur- och miljöskyddsområden samt områden utpekade för råmaterialutvinning (sten, grus, sand och liknande). Liksom i andra vattenområden innebär inte utpekandet i sig något hinder för fiske eller sjöfart, men andra regler kan göra det.



Figur 1: Olika typer av svenskt fiske i dansk økonomisk zon under åren 2015 – 2020. Källa: loggbok.

Sammanfattningsvis är det tydligt att svenskt fiske sker på en stor del av vattnen inom dansk ekonomisk zon, det är naturligt då det är traditionella fiskevatten för svenska fiskare, som har tillträde till kustnära danska områden i Skagerrak, Kattegatt, Öresund och Östersjön. Det framgår inte av planen i vilken utsträckning ändamålen för de utpekade områdena kommer att innebära inskränkningar för svenskt fiske. Regler för olika områden kommer att hanteras separat i sektorslagstiftning. Samtliga områden där svenskt fiske bedrivs är utpekade för olika ändamål i den danska havsplanen, i första hand för natur- och miljöskyddsområden, förnyelsebar energi samt efterforskning och utvinning av olja och gas. Särskilda områden utpekade för fiske finns inte i planen. Om områden nyttjas till fullo för de ändamål de är utpekade förväntas stor negativ påverkan på svenskt fiskes bedrivande och hållbara utveckling. Givet den potentiella påverkan det kan få för svenskt fiske med regler för olika typer av områden är det av stor betydelse att samråd sker i tidigt skede för att berörda svenska myndigheter och intressenter ska kunna bidra med synpunkter och påtala effekter för svenskt fiskes bedrivande och dess hållbara utveckling. Närmare kontakter med danska myndigheter bör ske för att klargöra och etablera samrådsförfarande för de olika typer av sektorslagstiftning som är aktuella enligt planen.

I EU:s gemensamma fiskeripolitik finns ett förfarande när det gäller EU-reglering för fiske i marina skyddade områden (förordning (EU 1380/2013) . Det finns ett etablerat samarbete med Danmark för att reglera fiske i marina skyddade områden enligt den gemensamma fiskeripolitiken. För att försäkra sig om att etablerade samrådsförfaranden gäller även för de regleringar av fiske som planeras utifrån förslag till havsplan bör kontakter hållas med danska myndigheter i denna fråga.

Beroende på utformning av sektorsreglering i olika typer av planens utpekade områden kan en konsekvens också bli att såväl danskt som svenskt fiske i större utsträckning sker på svenska vatten, i den mån reglering och nyttjande för andra ändamål såsom vindkraftsutbyggnad medger.

Vindkraft

I underlaget beskrivs på ett övergripande plan vilka miljökonsekvenser som kan uppkomma av olika projekt i havet, så som vindkraft. Det anges att eventuella gränsöverskridande miljökonsekvenser på marina däggdjur och sjöfågel kommer behöva bedömas i kommande tillståndprocesser för de olika individuella utvecklingsprojekten. Havs- och vattenmyndigheten instämmer i detta. Det är svårt att i nuläget bedöma om någon gränsöverskridande miljöpåverkan uppkommer på svenska marina arter eller habitat. Påverkan är beroende av lokala förutsättningar, så som artförekomst, arters sårbarhet och tekniska utföranden av specifika projekt vilket inte är känt före ansökningsskedet. Begränsningar av impulsivt undervattensljud vid seismiska förundersökningar eller vid pålning av vindkraftsfundament är viktigt för att begränsa undervattensljudet, som har potential att spridas mycket långt och som kan orsaka stor påverkan på till exempel tumlare och fisk. Särskild hänsyn måste tas till bland annat till den akut hotade populationen av Östersjötumlare, till torskpopulationen i södra Östersjön och till Natura 2000-områden. Havs- och vattenmyndigheten är medveten om att Danmark har tagit fram riktlinjer med gränsvärden för impulsivt buller som används vid tillståndsgivningen av specifika projekt, vilket vi ser som positivt. Närmare synpunkter kring val av skyddsåtgärder med mera kan inte lämnas inom ramen för aktuellt Esbo-samråd, utan i kommande samråd för de specifika projekten där Havs- och vattenmyndigheten som regel är en av remissinstanserna.

Det finns flera planer på vindkraftsanläggningar i svenskt, danskt och tyskt vatten i södra Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten ser det som viktigt att hänsyn tas till redan existerande samt planerade projekt i relation till olika populationers känslighet.

För havsområdet Nordsjön står följande i havsplanen:

Støjende aktiviteter bør desuden koordineres med andre støjende aktiviteter i Nordsøen, herunder støjende aktiviteter i andre lande grænsende op til Nordsøen. Det kan i den forbindelse overvejes at arbejde med en samlet koordination af forundersøgelser og anlægsaktivitet for hele Nordsøen for at sikre, at populationerne ikke forstyrres i hele Nordsøen pga. overlappende kumulative forstyrrelser – f.eks. koordineret af OSPAR og en fælles database.

HaV ser detta angreppssätt, som föreslagits gällande Nordsjön, som mycket bra. Myndigheten anser att liknande koordinering är viktig för alla havsområden, eftersom vi i framtiden förutser en ökning av verksamheter som genererar undervattensbuller.

Anläggandet av energiöar

Den danska regeringens ambition är att etablera havsbaserad vindkraft som genererar 12,4 GW. Denna kapacitet avses att etableras främst i anknötning till energiöarna i Nordsjön och vid Bornholm. Att gradvis koncentrera vindkraftsutbyggnaden till särskilda områden möjliggör också sammankoppling av elledningarna från vindkraftsparkerna till land. I havsplanen finns också zoner för kabelkorridorer utpekade. Vindkraftsanläggningar kan ha en påverkan på möjligheten att bedriva yrkesfiske och kan även påverka fisk och marina däggdjur. Havs- och vattenmyndigheten ser det generellt som positivt att Danmark väljer att försöka koncentrera anläggandet av havsbaserad vindkraft till särskilda ytor. Den samlade påverkansarealen blir mindre och detta öppnar för att större havsområden kan förbli opåverkade. Det är dock möjligt att en koncentration av energiproduktion inom vissa områden kan leda till en större lokal påverkan i just det havsområdet, om utbyggnaden blir stor och värdefulla naturvärden eller andra intressen finns i området. Risken för en gränsöverskridande påverkan ökar också om en koncentration av havsbaserad vindkraft skulle ske nära svenskt havsområde. Förnyelsebar energi är en viktig resurs för framtiden med det finns en gräns för hur många anläggningar ett och samma havsområde kan inrymma, oaktat havsområdets nationella tillhörighet. Lokaliseringsfrågan av energiöarna är därför mycket viktig. Vidare är det viktigt med en bilateral diskussion om hur utbyggnaden av havsbaserad vindkraft bör lokaliseras i havsområden där Sverige och Danmark gränsar till varandra.

Materialutvinning (råstofindvindning)

I havsplanen pekas områden ut där materialutvinning från havsbotten inte får hindras. Detta är en inskränkning i relation till dagens system i Danmark, där materialutvinning kan tillåtas överallt.

Att koncentrera utvinningen av till exempel sand till specifika områden, och därmed skydda fler bottenytor i övriga havsområden, är generellt något som Havs- och vattenmyndigheten ser som positivt ur ett miljöperspektiv. Myndigheten noterar dock att väldigt många havsområden för materialutvinning är utpekade i planen.

Utpekandet av områden är gjort utifrån den existerande användningen och några ytterligare områden. Flera områden för utvinning är placerade i kustområden med värdefulla habitat av till exempel ålgräs samt förekomst av habitaterna sandbankar och stenrev. Vidare är flera områden utpekade inom områden som utgör lekstråk för fisk till exempel sill och tobis. Några utvinningsområden är utpekade inom Natura 2000-områden. En utvinning av havsbottenmaterial från värdefulla marina områden skulle orsaka en stor negativ påverkan, och Havs- och vattenmyndigheten anser att detta är mycket olämpligt. Då sanduttag orsakar en stor fysisk påverkan på bottenmiljön (bottenflora, bottenfauna och fisklekstråk kan påverkas) samt kan förändra de hydromorfologiska förhållandena bedömer Havs- och vattenmyndigheten att tillståndsgivningen till sandutvinning måste vara restriktiv. Myndigheten utesluter inte att en gränsöverskridande påverkan kan uppkomma om materialutvinning sker i havsområden nära Sverige.

Olje- och gasutvinning

HaV är positiv till att Danmark beslutat att utvinning och prospektering av olja och gas ska upphöra (senast 2050) och den senaste rundan för nya licenser har ställts in. Olje- och gasutvinning i Nordsjön kan emellertid fortsätta inom ramen för befintliga villkor fram till 2050. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att olyckshändelser som leder till stora oljespill, även om de ytterst sällan förekommer, potentiellt kan medföra gränsöverskridande negativ miljöpåverkan i Sverige i form av skador på marina arter och livsmiljöer. Detta främst genom hur ytliga havsströmmar rör sig från aktuell projektposition till Sveriges västkust. Skulle olja nå svenskt hav och kust är följderna mycket allvarliga. HaV förutsätter att verksamheter omfattar de säkerhetsåtgärder som är best practice inom olje- och gasutvinningsbranschen.

Kumulativa effekter

Utdrag ur sidan 212 i MKB-dokumentet (Miljøvurderingen):

”Kumulativt eller i kombination med andre aktiviteter på havet kan det ikke udelukkes, at udvikling i og udnyttelse af havplanens udviklingszoner til vedvarende energi, energiø, råstofindvinding, olie- og gasefterforskning og -indvinding samt CO₂-injektion og -lagring kan medføre en væsentlig negativ påvirkning af marsvin. Dette gælder især i Nordsøen, hvor der forventes en massiv udbygning af vindenergi, og i Østersøen, hvor marsvinepopulationen er kritisk truet. I kumulation med andre støjende aktiviteter i Nordsøen og Østersøen kan det ikke udelukkes, at marsvin i Nordsøen og Østersøen fortrænges og/eller forstyrres i et omfang, hvor den økologiske funktionalitet af marsvin ikke kan opretholdes.”

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i bedömningen att en negativ kumulativ miljöpåverkan i vissa havsområden inte kan uteslutas. Påverkan kan vara gränsöverskridande. Östersjöpopulationen av tumlare är akut hotad och påverkan från anläggandet av flertalet vindkraftparker i kombination med annan påverkan kan leda till effekter som gör det svårt för populationen att fortleva. Även fiskpopulationer kan utsättas för en negativ kumulativ påverkan till följd av utvecklingszoner för materialutvinning, anläggning av akvakultur i kombination med övriga påverkansfaktorer.

Utdrag ur sidan 16 i redogörelsen: ”Samtidig er det vigtigt at understrege, at alle udlagte områder i havplanen kan anvendes som i dag, indtil der opføres anlæg eller påbegyndes aktiviteter, der begrænser denne anvendelse. Hermed vil langt største delen af havarealet fortsat kunne

anvendes, som det gør i dag, idet der for en række sektorer er udlagt betydeligt større arealer, end der påtænkes anvendt. Dette skyldes bl.a., at der ofte skal gennemføres nærmere undersøgelser, før det kan afgøres, om et område kan anvendes til de formål, de er udlagt til.”

Vi noterar att betydligt större arealer pekats ut för olika sektorer i planen än vad som är påtänkt för användning. Det innebär dock en utmaning när det gäller att tolka planens faktiska innebörd eftersom en stor osäkerhet kvarstår kring vilka områden som kommer användas till vad, och vad det kommer att innebära för andra samexisterande eller konkurrerande användningar.

Vi har lyft denna fråga ur fiskerisynpunkt ovan men den är lika relevant ur ett miljöperspektiv. MKB-dokumentet beskriver en rad möjliga negativa effekter av t.ex. vindbruk och materialutvinning på fågel, tumlare och bottenmiljöer. Det finns en risk att ställningstaganden som bör göras på nationell planeringsnivå skjuts fram till enskilda projektbeslut där möjligheterna att ta hänsyn till kumulativa effekter också i ett gränsöverskridande perspektiv är begränsade.

För att minska riskerna för en kumulativ miljöpåverkan måste grannländer föra en kontinuerlig dialog så att verksamheter med en potentiell gränsöverskridande miljöpåverkan inte riskerar att sammanfalla med andra länders projekt. Detta gäller både i planerings- och bygghfaserna. Esbosamråd är viktiga delar i en sådan dialog.

Angående alternativ i miljöbedömningen

Vi noterar uppgiften om att miljöbedömningen har haft en påverkan i den iterativa havsplaneringsprocessen. Det är mycket positivt. En kort redovisning av vilka alternativ som diskuterats och på vilket sätt miljöbedömningen har påverkat planeringens utfall hade varit värdefull.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Mats Svensson efter föredragning av utredaren Jan Schmidtbauer Crona. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredarna Malin Hemmingsson, Gry Sagebakken, Karin Linderholm, Joacim Johannesson och verksjurist Fredrik Lindgren medverkat.



Mats Svensson



Jan Schmidtbauer Crona