

Fagligt notat vedrørende

”Hav-andefugle vurdering for Omø Syd og Jammerland Bugt havvindmølleparkerne”

NIRAS 31. jan 2019 (4. version)

Fra NGO Beskyt Jammerland Bugt

Notatet er udarbejdet af konsulent og biolog Søren Mark Jensen

24. februar 2020

I forbindelse med VVM-redegørelserne for Jammerland Bugt og Omø Syd havvindmølleparkerne er der etableret ny viden om disse to lavvandede havområders store betydning for de europæiske trækfuglebestande af ederfugle, sortænder og fløjlsænder. Områderne har vist sig at fungere som meget vigtige spisekamre for den samlede nationale forekomst af disse fugle, samt for de samlede europæiske trækfuglebestande af de tre arter. Fuglene forekommer om vinteren i meget store antal i de danske farvande, og altså i meget høj grad i de to havområder, hvor de feder sig op ved at dykke efter blåmuslinger, snegle, m.v. på havbunden. Om sommeren yngler fuglene under nordligere himmelstrøg. Til trods for denne nye viden er konklusionen i VVM-redegørelserne for de to havvindmølleparker, at vindmølleparkerne ikke anses for at ville resultere i en signifikant forøget dødelighed og reduktion af fuglebestandene.

I forbindelse med den offentlige høring af de to VVM-redegørelser blev der indleveret indsigelser til Energistyrelsen, hvori der rejstes fagligt begrundet kritik af konklusionen i VVM-redegørelserne. Kritikken har fokuseret på, at der foreligger utilstrækkelig viden til at kvalificere vurderingerne af, i hvor høj grad havdykænderne vil blive fortrængt, udsættes for øget fødekonekurrence, og som følge heraf få nedsat reproduktionsevne eller dø af sult. Ét af de forhold, som blev fremhævet i indsigelserne, var, at der i forbindelse med VVM-redegørelsen for Jammerland Bugt Havvindmøllepark blev konstateret overraskende store forekomster af ederfugle, og at dette ikke var reflekteret tilstrækkeligt i redegørelsen. I én af de i forbindelse med VVM-redegørelsen foretagne fugleregistreringer i bugten, konstateredes således en forekomst af 273.000 ederfugle, hvilket udgør mere end halvdelen af den anslåede samlede vinterforekomst af ederfugle i Danmark, og mere end 25 % af den samlede europæiske trækfuglebestand.

Der peges i indsigelserne på, at den europæiske trækfuglebestand af ederfugle over de sidste årtier er gået stærkt tilbage, og at arten i dag indgår i EUs liste over truede arter (EU-rødlisten). Af den grund peges også på, at Jammerland Bugt, frem for at blive en lokalitet for en stor industriel havvindmøllepark, fuldt ud lever op til de almindeligt anvendte kriterier for opnåelse af beskyttelsesstatus som et EU-fuglebeskyttelsesområde.

Energistyrelsen har efter at have modtaget høringssvarene tyet til at bestille og finansiere en ”second opinion”, dvs. en ekstra analyse af VVM-vurderingerne med henblik på at få en mere fyldestgørende faglig belysning af de potentielle negative effekter på havdykænderne. Energistyrelsen har således engageret konsulentfirmaet NIRAS A/S til at udføre en sådan ekstra vurdering, som har udmøntet sig i rapporten ”Hav-andefugle vurdering for Omø Syd og Jammerland Bugt havvindmølleparkerne” af 31. jan 2019 (4. version), i det efterfølgende blot refereret til som ”3. partsvurderingen”.

NGO Beskyt Jammerland Bugt har bedt om aktindsigt i kommunikationen mellem Energistyrelsen og NIRAS A/S om 3. partsvurderingen, og kan konstatere, at vurderingen på nogle punkter lykkes med at uddybe

forskellige aspekter, som var mangelfuldt behandlet i VVM-redegørelserne. Til trods for en vis (og nu en del større) antaget negativ effekt på fuglebestandene, skønnes det imidlertid i 3. partsvurderingen, ligesom i VVM-redegørelserne, at etablering af vindmølleparkerne ikke vil medføre en signifikant/uacceptabel negativ effekt på de nationale og europæiske bestande af de 3 dykandearter.

NGO Beskyt Jammerland Bugt er uenig i denne konklusion, hvilket begrundes i det følgende.

PROCESSEN

Efter anmodning fra NGO Beskyt Jammerland Bugt om aktindsigt i kommunikationen mellem Energistyrelsen og NIRAS A/S om 3. partsvurderingen, og i selve vurderingen, modtog foreningen per mail information herom fra Energistyrelsen. Det fremgår af materialet, at Energistyrelsen undervejs i processen har anmodet NIRAS A/S om, at "gøre konklusionerne skarpere", så de kom til at ligge tæt op af VVM-redegørelserne (jf. mail fra ENS til NIRAS A/S af den 27. januar 2020). Det fremgår desuden, at der har været tale om mindst 4 versioner af vurderingen, samt at der er afholdt et Skype-møde om vurderingens indhold mellem Energistyrelsen og NIRAS A/S. Til trods for anmodning om det fulde materiale har NGO Beskyt Jammerland Bugt kun modtaget 2 af de mindst 4 versioner af vurderingen, og den har ikke modtaget referat fra det afholdte Skype-møde.

Foreningen finder det kritisabelt, at Energistyrelsen gennem processen har søgt at påvirke NIRAS A/S til at fremkomme med skarpere konklusioner, og desuden ikke har udleveret fyldestgørende aktindsigtsmateriale.

DET FAGLIGE INDHOLD

NIRAS A/S erkender åbent i 3. partsvurderingen, at den på afgørende punkter hviler på et meget mangelfuldt grundlag, hvorfor der efter vores mening med rette bør sættes spørgsmålstejn ved dens konklusion. I det følgende fremhæves først enkelte af de mest centrale faglige mangler og usikkerheder, som forfatterne selv fremhæver i 3. partsvurderingen. Derefter følger et afsnit, som påpeger flere andre og væsentlige mangler og svagheder, som tidligere er blevet rejst af NGO Beskyt Jammerland Bugt i forbindelse med høringsprocessen, men som ikke er berørt i 3. partsvurderingen, og som efter foreningens mening bør spille en afgørende rolle i forbindelse med Energistrelsens endelige stillingtagen i sagen.

Faglige svagheder og mangler, som fremhæves i 3. partsvurderingen, men som ikke eller kun i meget ringe grad reflekteres i dens hovedkonklusion

Blandt de mange forbehold, som forfatterne selv fremhæver i vurderingen, kan særligt nævnes:

- *Manglende grundlæggende optællingsdata*

I forbindelse med at vurdere tilstrækkeligheden af det grundlæggende datagrundlag for fuglekonskvensvurderinger i forbindelse med havvindmølleparker, forsøger de udførende konsulentvirksomheder ofte pga. af manglen på danske faglige standarder at følge de officielle retningslinjer og standarder, som er udviklet i andre lande. I forbindelse med 3. partsvurderingen har NIRAS A/S således i forhold til flere afgørende parametre valgt at følge de engelske retningslinjer (JNNC et al. 2017).

Disse foreskriver, at datagrundlaget i forbindelse med vurdering af havvindmølleparkeres effekt på havfugle bør etableres ud fra månedlige fugleoptællinger i mindst 2 år i træk. På den måde vil der

kunne dannes et nogenlunde overblik over, hvor mange fugle der forekommer i et havområde i de måneder, hvor de forekommer i størst antal. I 3. partsvurderingen påpeger NIRAS A/S, at der ikke er levet op til denne standard for så vidt angår VVM-redegørelsen for Jammerland Bugt Havvindmøllepark. Der er her kun foretaget fugleoptællinger på 4 forskellige dage i perioden oktober 2014 til april 2015, og der er slet ikke optalt i vintermånederne december, januar og februar, hvor der kunne forventes store forekomster af ederfugle i området. Det fastslås klart i 3. partsvurderingen, at der således er tale om et utilstrækkeligt datagrundlag for beregninger og vurderinger af, hvor mange fugle der bliver fortrængt og dør.

Denne datamangel er der ikke rettet op på i forbindelse med 3. partsvurderingen, som således hviler på det samme utilstrækkelige datagrundlag, som VVM-redegørelsen (3. partsvurderingen, afsnit 10.2, side 66).

Manglen på flerårige optællinger og i de måneder, hvor der kan forventes store bestande af ederfugle, er i den oprindelige VVM-redegørelse blot begrundet med formuleringen ”pga. dårlige vejrforhold”, og denne eklatante mangel ligger altså fortsat til grund for konklusionerne i 3. partsvurderingen.

- *Manglende verificerede og standardiserede beregningsparameter for fortrængning og dødsfald*
Der er ingen vedtagne og gældende faglige standarder for fastlæggelse af en række andre centrale parametre, som indgår i beregningerne af hvor mange dykænder, som vil blive fortrængt fra mølleområderne og senere vil dø af sult eller svækkes, så de ikke kan reproducere i sommersæsonen nordpå.

I 3. partsvurderingen regnes der således på fortrængning ved hjælp af 2 ganske forskellige modeller. I den ene model antages f.eks. for ederfugle, at 90 % af fuglene fortrænges fra mølleområdet og ud på en afstand af ½ km fra mølleparkområdet. I den anden model antages, at 75 % af ederfuglene fortrænges fra mølleområdet, og at 50 % fortrænges i en 2 km bufferzone uden om mølleparken. Dette illustrerer i sig selv, at beregningerne hviler på tilfældige præmisser, hvilket også erkendes i 3. partsvurderingen (3. partsvurderingen, side 65).

- *Kumulative vurdering viser, at opførelse af de to havvindmølleparker vil være et energi politisk selvmål*
Da der er tale om en vurdering af de mulige negative påvirkninger på de samlede bestande af europæiske trækfugle, er det centralt at vurdere den totale negative effekt (kumulative effekt) på bestandene. Dvs. at vurdere det samlede pres på bestandene fra andre havvindmølleparker (etablerede som planlagte) og at lægge dette sammen med den effekt den pågældende park vil afstedkomme.

NIRAS A/S har i 3. partsvurderingen forsøgt sig med en mere kvalificeret kumulativ vurdering end den, som blev foretaget i forbindelse med VVM-redegørelsen. I 3. partsvurderingen forsøges som noget nyt at medregne de negative effekter på trækfuglebestandene fra tyske og svenske havvindmølleparker, som er beliggende i umiddelbar nærhed til det danske søterritorium, samt effekter fra samtlige de andre danske havvindmølleparker (jf. 3. partsvurderingen side 36). Det pointeres imidlertid i vurderingen, at der mangler standardiserede beregningsmetoder, og at den

negative effekt derfor er opgjort forskelligt i miljøvurderingerne for de andre vindmølleparker, samt at der i øvrigt helt mangler relevante data fra flere af dem (3. partsvurderingen side 34 og 35).

Opgørelserne viser imidlertid med rimelig faglig sikkerhed, at Jammerland Bugt og Omø Syd havvindmølleparkerne må antages at ligge i den meget tunge ende i forhold til at bidrage til det kumulative pres på de tre europæiske havfuglebestande. (3. partsvurderingen side 44).

Beregninger i 3. partsvurderingen viser, at presset på bestanden stærkt nærmer sig, hvad der normalt vil kunne accepteres som maksimalpåvirkning. De to havvindmølleområder er også særlige ved at have stor betydning for de europæiske trækfuglebestande af de tre arter af havdykænder, og vil ved deres etablering resultere i, at det samlede pres forøges væsentligt (jf. 3. partsvurderingen side 76).

Den anslåede negative kumulative effekt, når effekten fra Jammerland Bugt og Omø Syd havvindmølleparkerne medregnes, vil i følge 3. partsvurderingen, komme til at ligge helt tæt på den smertegrænser, som normalt anvendes i naturbeskyttelsessammenhæng. Således skønnes det, at mere end 1 % af de nationalt forekommende ederfugle vil gå til grunde, mens det tilsvarende tal for den samlede europæiske bestand er angivet til 0,7 % (se 3. partsvurderingen side 45).

Tilladelse til etablering af havvindmølleparker i de to områder vil med andre ord forhindre fremtidig etablering af et større antal havvindmølleparker på langt mere velegnede lokaliteter, hvor der kan være væsentligt mindre negative effekter på havets fugleliv. Det fremgår på den baggrund af 3. partsvurderingen, at det overordnet set vil være energi-politisk uklogt, hvis der etableres havvindmølleparker, som de ansøgte i Jammerland Bugt og ved Omø Syd.

- *Der er behov for mere viden, klarere nationale standarder, regler og prioriteringer*
Det efterlyses i 3. partsvurderingen, at de danske statsmyndigheder (Energistyrelsen og Miljøstyrelsen) igangsætter grundige og systematiske vidensindsamlinger og undersøgelser af havfuglenes populationsdynamik (bestands størrelser, udbredelse- og bevægelsesmønstre, reproduktionsrater m.v.), så der fremover kan foretages miljøvurderinger på et tilstrækkeligt grundlag.

Endelig efterlyses det i 3. partsvurderingen, at den danske stat benytter sig af mere overordnede strategiske overvejelser om placering af havvindmølleparker og indfører grundigere indledende screeningsprocesser. Sidstnævnte vil kunne bidrage væsentligt til, at der ikke arbejdes på at placere vindmølleparker i områder af stor naturbeskyttelsesmæssig betydning, idet sådanne projekter ville kunne afvises på et væsentligt tidlige tidspunkt i planlægningsprocessen.

Andre faglige svagheder og mangler, som alene adresseres sporadisk eller slet ikke i 3. partsvurderingen

- *Utilstrækkelig fugleobservations- og -optællingsmetode*
Udover at der, som erkendt i 3. partsvurderingen, er foretaget for få fugleoptællinger i Jammerland Bugt, er de foretagne optællinger foretaget ved hjælp af en uegnet observations- og optællingsmetode. Fugle er optalt af to personer fra en lille lavtflyvende flyvemaskine, som har fløjet over undersøgelsesområderne i 75 meters højde over havoverfladen. I Tyskland er det et lovkrav, ligesom det er erkendt i bl.a. England, at der skal overflyves i mindst 250 meters højde, fordi lav

overflyvning resulterer i, at en ukendt andel af havfuglene skræmmes og flygter, bl.a. ved at dykke, og således ikke tælles med. I Tyskland, England og USA er det også almindelig kutyme, at optælling af svært observerbare havfugle, som de tre arter af dykænder, skal tælles vha. automatiseret digital fototeknik, hvilket er en mere pålidelig optællingsmetode.

Antallet af de optalte fugle i de to havvindmølleundersøgelsesområder er således underestimeret i forhold til de faktiske forekomster af fugle. Det har betydning, da det er ud fra disse tal, at der regnes i VVM-redegørelsen og i 3. partsvurderingen på, hvor mange fugle der kan blive fortrængt og dø eller få nedsat reproduktion.

- *Mangelfuldt underbygget konklusion vedrørende indvirkning på fuglebestandene i EU-fuglebeskyttelsesområder på havet*

I 3. partsvurderingen konkluderes det, at etablering af de to vindmølleparker ikke forventes at påvirke bestandsstørrelserne af de tre arter i de historisk udpegede danske EU-fuglebeskyttelsesområder på havet. Dette er en central problemstilling, fordi Danmark her er underlagt strenge EU-krav om ikke at tillade aktiviteter, som risikerer at medvirke til reduktion af disse områder særligt beskyttede fuglebestande.

At de to havvindmølleparker ikke skulle resultere i fald hos fuglebestanden i disse beskyttede områder forekommer selvmodsigende, når det i 3. partsvurderingen samtidigt erkendes, at fuglene forekommer rundt omkring i de danske farvande – både udenfor og indenfor EU-fuglebeskyttelsesområderne – og at de samlet set i høj grad kan opfattes som og dynamiske bestande (3. partsvurderingen side 48). Når det således erkendes i 3. partsvurderingen, at møllerne vil resultere i, at et større antal fugle vil dø, følger det logisk, at også delbestandene i de beskyttede områder vil blive reduceret.

De beregninger som ligger til grund for vurderingen af, at mølleparkerne ikke vil resultere i et fald hos bestanden i EU-fuglebeskyttelsesområderne, hviler på usikre antagelser om, hvor store indhug bestandene vil kunne klare, uden at det vil påvirke deres samlede bestandsniveau over tid. Sådanne beregninger går under betegnelsen PBR (Potential Biological Removal), som forfatterne selv erkender, at fagfolk, inklusiv forfatterne selv, i dag anser for at være en uegnet metode til at vurdere effekter af havvindmølleparker på havfugle. (Se 3. partsvurderingen side 7, 13, 65 og 71). Metoden er alligevel anvendt, i manglen af bedre, og af hensyn "til at kunne sammenligne med beregningsmetoderne i VVM-redegørelserne" (side 29).

- *De kumulative effekter er vurderet uden hensyn til, at der er tale om trækfugle*

Som beskrevet ovenfor har NIRAS A/S foretaget en mere omfattende vurdering af de mulige kumulative påvirkninger af trækfuglebestandene af ederfugle, sortænder og fløjlsænder, end der var tale om i VVM-redegørelserne. I 3. partsvurderingen er der således medtaget skøn over de negative virkninger på fuglebestandene, som stammer fra havvindmølleparker i de danske farvande og nærtliggende havvindmølleparker i tyske og svenske farvande.

Dette er imidlertid klart utilstrækkeligt, da der er tale om trækfuglebestande, hvis geografiske udbredelsesområde er væsentligt større. F.eks. forekommer en del af den samlede europæiske ederfuglebestand i perioder i hollandsk farvand samt i farvandene ud for Norge og Finland. Havvindmølleprojekter, som også er hyppige i disse områder, må naturligvis skulle medtages i

vurderingen på lige fod med vindmølleparkerne i Tyskland og Sverige. Ellers tegnes der ikke et retvisende billede af det samlede pres på fuglebestandene.

Hertil kommer, andre menneskeskabte større fysiske projekter og aktiviteter, som kan fortrænge havfugle eller reducere deres fødegrundlag. Det gælder f.eks. anlæg af nye broer, dumpning/klapning nær vigtige fugleopholdslokaliteter m.v.

Ovenstående kritikpunkter er flere gange blevet fremført fra NGO Beskyt Jammerland Bugt til Energistyrelsen - under både høringsprocessen og i anden dialog med styrelsen - men er fortsat ikke blevet adresseret.

AFSLUTNING

Det må konstateres, at 3. partsvurderingen hviler på et meget stort antal foreløbige og fagligt usikre antagelser og estimater, og at væsentlige forhold ikke er analyseret og medtaget.

Når dette sammenholdes med, at selve de grundliggende fugledata er tilvejebragt ud fra alt for få fugleobservationer og optællinger for så vidt angår Jammerland Bugt Havvindmøllepark, og med at de anvendte fugledata generelt er indhentet ved hjælp af en uegnet observations- og optællingsmetode, som medfører en underestimering af antallet af negativt påvirkede fugle, bør forsigtighedsprincippet tages i anvendelse ved den endelige afgørelse i sagen.

Da der er tale om negative effekter på fælleseuropæiske trækfuglebestande, er det desuden væsentligt at være opmærksom på, at den endelige beslutning ikke er et rent nationalt anliggende. Beslutningen vil skulle hvile på korrekt informationsudveksling og dialog mellem de danske statslige myndigheder og andre relevante partnerlandes myndigheder med ansvar for overholdelse af ESPOO-konventionen om grænseoverskridende miljøpåvirkninger

Den endelige beslutning vil desuden skulle træffes i overensstemmelse med EU's regler om beskyttelse af naturen i EU-fuglebeskyttelsesområder og med unionens mere generelle regler om medlemsstaternes ansvar for beskyttelse af truede trækfuglebestande, som medlemslandene jo har et fælles ansvar for. Jævnfør bl.a. EU-fuglebeskyttelsesdirektivets præambel: "*De fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er i vid udstrækning trækfugle og må derfor betragtes som fælles eje. Effektiv beskyttelse af fuglene er typisk et grænseoverskridende miljøproblem, som medlemsstaterne har et fælles ansvar for.*"

En tilladelse givet på det nuværende grundlag vil med stor sikkerhed stride mod disse internationale forpligtelser.