



Länsstyrelsen
Kalmar län

Förslag till nya marina Natura 2000-områden för fåglar i Kalmar län

Information om dokumentet

Detta är en digitalt tillgänglighetsanpassad webbversion av beslut som är daterat den 28 oktober 2022. Det godkända originaldokumentet finns arkiverat i vårt digitala ärendesystem och har diarienummer 511-5461-21.

Mottagare är Naturvårdsverket, , Stockholm.

Avsändare är Länsstyrelsen Kalmar län.

Länsstyrelsen Kalmar län beslutar att föreslå fem nya eller justerade Natura 2000-områden omfattandes Södra Midsjöbanken, vattenområden öster och söder om Öland, samt delar av Kalmarsund öster om småländska fastlandet inklusive mindre öar och skär:

- a) Oskarhamns- och Mönsteråskusten, SE0330309
- b) Kalmarkusten, SE0330310
- c) Östra Ölandskusten, SE0330311
- d) Ottenby och Ottenby rev, SE0330312
- e) Hoburgs bank och Midsjöbankarna, SE0330308

Mot bakgrund av de remissynpunkter som inkommit under ärendets beredning, samt länsstyrelsens egna bedömningar, föreslås att områdena a, b och c genomförs med en avgränsning 100 meter ut från strandlinjen. Kartor över de föreslagna områdena finns i bilaga 1.

Bakgrund till regeringens uppdrag

Europeiska kommissionen har inlett ett överträdelseärende (2020/2207, C2020 2503) mot Sverige, eftersom de anser att Sverige inte uppfyller åtagandena enligt fågeldirektivet vad gäller att peka ut särskilda skyddsområden (Natura 2000-områden) i tillräckligt antal och storlek. Utgångspunkten ska vara BirdLifes IBA-områden. Kommissionen anger att Sverige varken lämnat förklaringar eller vetenskapliga argument som visar att IBA-områdena saknar värden för fågellivet.

Ärendets beredning

Länsstyrelsen har från hösten 2021 berett ärendet enligt regeringens uppdrag (M2021/01160) och riktlinjer från Naturvårdsverket (NV-05080-21). I samarbete med Lunds universitet har vi genomfört kompletterande inventering av övervintrande fågel och vi har sammanställt all befintlig data och kunskapsunderlag. Därefter har sammanfattande rapporter tagits fram (Bilaga 5) med de geografiska områdena som är viktigast för fågellivet.

Efter intern beredning och sammanvägning skickades länsstyrelsens förslag ut på remiss den 11 maj 2022, bland annat genom cirka 2 000 markägarrutskick. För att öka möjligheterna till dialog med berörda hemställde vi till regeringen om ökad tid för uppdraget. Detta beviljades och rapporteringsdatum flyttades fram till 28 oktober, med 25 september som sista datum för remissinstanser och markägare att inkomma med synpunkter.

Dialogmöten hölls under slutet av augusti och början av september på fyra platser i de berörda kommunerna, med ett stort deltagande. Länsstyrelsen har också haft möten med de berörda kommunerna samt en rad enskilda möten med markägare, företag och intresseorganisationer.

Under remissperioden har tid funnits för att fördjupa analysen av vilka områden som är viktigast för fågellivet. För Ölands del innefattade remissversionen miljöövervakningens inventeringsområden i helhet för de områden där värdena var som högst på sjömarkerna. I de följande stegen justerades gränsen genom detaljerade studier av specifika häckningsplatser inom dessa ytor, vilket minskade land arealen. Ytterligare minskning av arealen kunde göras när livsmiljön för ett antal ansvarsarter valdes ut. För smålandskustens områden byggde remissversionens avgränsning på strandlinjen och inkludering av alla strandnära våtmarker. Under remissperioden har många av dessa våtmarker besökts eller studerats med ortofoton vilket resulterat i att betydande areal med låg potential att hysa ett rikt fågelliv har kunnat uteslutas. Se dessa alternativa avgränsningar i bilaga 6.

Inkomna synpunkter och remissvar

Nedan redovisas översiktligt de remissvar och reaktioner som länsstyrelsens förslag till beslut grundar sig på. Se Bilaga 4 för fullständiga yttranden. Sammanfattningsvis har remissversionen av förslaget till nya Natura 2000-områden väckt mycket starka reaktioner och protester bland berörda enskilda markägare, företag inom de gröna näringarna, kommuner, Region Kalmar län med flera. Den ideella naturvården och vissa privata markägare är positiva, men majoriteten av de svarande ställer sig negativa till förslaget, och i de dialogmöten som genomförts har ett massivt motstånd framförts mot remissförslaget och att ytterligare en prövningsgrund skulle införas i de aktuella områdena. Upplevelsen hos de berörda är att utpekandet genom ett otydligt och oförutsägbart prövningsförfarande kommer att försvåra

bibehållande och ökning av livsmedelsproduktionen samt försvåra kommunal planering.

På dialogmötena har också en allmän misstro mot statliga myndigheter, och deras, som det uppfattas, allt mera långtgående inskränkningar av den enskilda ägande- och brukanderätten, kommit till uttryck. Ärendet har fått stor uppmärksamhet i lokal media och även där har uppdraget speglats mycket negativt, bland annat som "en död hand" över hela östra Öland.

En rad statliga och offentliga aktörer har i sina remissvar uttryckt olämpligheten i att peka ut Natura 2000-områden som kan komma att påverka deras uppdrag, eller att bevarandeplanen behöver formuleras på ett sätt så att det ska vara möjligt att genomföra avgränsade åtgärder inom områdena i tid och rum vid viss störning utan att särskilt tillstånd enligt MB § 7:28 ska krävas.

Nedan följer korta sammanfattningar av viktiga aktörers yttranden. Samtliga fullständiga yttranden finns i bilaga 4.

*Hushållningssällskapet*s analys är att måttet är rågat för lantbrukarna och att det inte bör pekas ut nya områden för fågellivet. De ser att lantbruket under flera år utsatts för långdragna och kostsamma prövningsprocesser och ser ökande krav på miljöhänsyn, arbetsmiljö, djurvälstånd och en ökad EU-byråkrati. De ser hur samhället tar produktiv åkermark i anspråk för olika ändamål och hur ett förändrat klimat ger minskad vattentillgång. Slutligen ser de att regelkrångel och markintrång på sikt kan minska intresset för generationsskiften och utveckling av lantbruksföretagen.

LRF anser att länsstyrelsen i första hand inte ska föreslå nya Natura 2000-områden till Naturvårdsverket och regeringen. I andra hand anser *LRF* att minsta möjliga areal ska föreslås som SPA-områden. De anser att länsstyrelsen måste se till helheten för svensk livsmedelsproduktion och att förslaget hindrar utveckling och bidrar till stora ekonomiska och sociala förluster. *LRF* Sydost tillsammans med *LRF*'s kommungrupper i Oskarshamn, Mönsterås, Kalmar, Borgholm och Mörbylånga önskar att länsstyrelsen gör ett omtag, ser på uppdraget med nya och mer kritiska ögon och att detta ska leda till en betydlig minskning av arealen på land.

Mellersta Götalands Jordägareförening avstyrker förslaget om att det bildas nya Natura 2000-områden med motiveringen att det saknas en ordentlig konsekvensanalys och att arbetet bör anstå och samordnas med det som kan falla ut av Nature Restoration Law.

Arla uppmanar länsstyrelsen att inte lägga fram förslaget i sin nuvarande utformning då Natura 2000 kan leda till försämrade förutsättningar för mjölkproduktionen. Detta då de ser en stor risk att fler mjölkgårdar läggs ner på grund av ökade administrativa krav, långa handläggningstider, osäkra

villkor och krockande regelverk mellan skötselkrav inom Natura och regelverket för EU-ersättningar.

Berörda kommuner ifrågasätter eller avstyrker förslaget och menar att de beslutade Natura 2000-områdena måste bli mindre än remissförslaget. Argumenten är att det försvårar för de gröna näringarna och vår självförsörjningsgrad, men de ser också hinder för kommunal utveckling, industrier, näringsliv och fossilbränslefri elproduktion. Det finns en utbredd oro för hur förslaget kommer att påverka kustens utvecklingsmöjligheter och försvåra verksamheten för våra medborgare i anslutning till det föreslagna området. Risken för framtida intressekonflikter anses uppenbar. Vidare att kommunalt planmonopol och självstyre utmanas när denna typ av stora utpekande med oklara rättsverkningar görs. Kommunerna måste få mer att säga till om, för i sak är det viktiga frågeställningar och rätt omfattning av skydd kommer kommunerna kunna ställa sig bakom. Försvarets möjlighet till övningsområden lyfts också som en viktig fråga för framtiden där det bedöms finnas en risk för konflikt.

Region Kalmar län avstyrker förslaget till nya Natura 2000-områden för fåglar i sin nuvarande form. Om processen, trots avstyrkan, går vidare förutsätter regionen att all befintlig och pågående verksamhet som annars kan kräva tillstånd redan nu lyfts ut från förslaget. Eventuellt också viss känd planerad verksamhet, i det fall det inte är möjligt att redan vid utpekandet ange generella undantag.

Den ideella naturvården genom Bird LIFE, fågelklubbar och naturskyddsföreningen anser att förslaget är väl underbyggt och ser positivt på förslaget att peka ut nya Natura 2000-områden då det kan bidra till att hejda den negativa utvecklingen för den biologiska mångfalden. Vissa anser att ytterligare land- och vattenområden behöver pekas ut. Vissa anser också att Natura 2000 ger ett för svagt skydd.

Försvarsmakten ser problem med att förslaget område ligger för nära deras riksintresseområde öster om Öland samt att det överlappar riksintresseområdet inom det befintliga naturreservatet Ottenby rev.

Svenska Kraftnät lyfter att Natura 2000-området måste vara förenligt med anslutning av havsbaserad vindkraft. Tillståndprocessen måste undvikas varför bevarandeplanen behöver utformas på ett sätt så att tillfälliga och lokala störningar kan accepteras när arbete utförs.

Energimyndigheten anser att det inte bör pekas ut Natura 2000 på Södra Midsjöbanken eller vid Kårehamn.

E.ON ställer sig i grunden positiv till att skyddet för fåglar utökas genom att fler och större Natura 2000-områden utses. Felsökning, felavhjälpning, underhåll och ombyggnation av befintliga anläggningar bör kunna ske utan föregående Natura 2000-prövning.

Trafikverket utgår ifrån att de fortsatt kan bedriva vägunderhåll i de fall det finns överlapp med vägnätet.

Transportstyrelsen kan inte tillstyrka utpekande av nya Natura 2000 som överlappar med riksintresse för sjöfart. För att kunna ta ställning önskas en konsekvensanalys som beskriver hur Natura 2000 kan påverka sjöfarten.

Sjöfartsverket vill understryka vikten av farlederna inom utpekade områden ej påverkas negativt så att sjötrafiken kan fungera utan inskränkningar och sjösäkerhetsanordningar fortsatt kan underhållas och etableras.

Länsstyrelsens bedömning

Nedan beskrivs de olika faktorer som länsstyrelsen har beaktat i utarbetandet av förslaget till nya Natura 2000-oråde.

Påverkan på lantbrukets framtidstro och investeringsvilja

Kalmar län är ett av Sveriges viktigaste områden för livsmedelsproduktion. Nästan alla bönor, var fjärde kyckling, vart sjunde ägg, mer än en tiondel av mjölk och nötkött produceras i länet. Länet står därmed för en stor del av landets livsmedelsförsörjning. Därutöver förvaltar lantbrukarna genom betesdriften sedan tusentals år enorma arealer av odlingslandskap med betesmarker. De höga biologiska värdena i dessa områden, många med hotade arter, är direkt beroende av ett fortsatt livskraftigt lantbruk. Den landskapsbild som lantbruket förvaltar är också en av anledningarna till att länet med Öland är landets fjärde största besöksmål.

En regional livsmedelsstrategi togs fram 2016 med mål att branschen långsiktigt och hållbart ska öka sin konkurrenskraft, produktivitet och innovationsförmåga. I den nationella livsmedelsstrategin finns mål om ökad självförsörjningsgrad av livsmedel och minskad sårbarhet i livsmedelskedjan. En konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, är ett annat mål. De senaste årens svåra torka och foderbrist och den förändrade omvärldsbilden med höga priser och brist på vissa insatsvaror har gjort dessa mål än mer angelägna. Många åtgärder kommer att krävas för jordbrukets klimatanpassning och minskad sårbarhet i produktionen, om en inhemsk livsmedelsförsörjning ska kunna tryggas. Konkreta exempel är bevattningsdammar, avsaltningssystem för havsvatten och solcellsanläggningar.

Vi ser att förslaget, mot bakgrund av de påfrestningar lantbruket genomlevt de senaste åren och de utmaningar det står inför, har påverkat framtidstron och intresset för generationsskifte hos lantbrukare. Många har uttryckt att förslaget om ytterligare Natura 2000-områden var "droppen som fick bägaren att rinna över" och vi har i enskilda möten och stormöten mötts av en djup misströstan och en oro att om förslaget blir verklighet inte kunna utveckla företagen. Markägarna upplever redan idag att det finns ett skydd mot fågelvärdena med strandskydd, artskydd, anmälningsplikt och befintliga

naturreservat och Natura 2000-områden. Om oron kvarstår riskerar ett utpekande av nya Natura 2000-områden att bli kontraproduktivt, genom att djurantalet kan komma att minska. Med skulle också betesdriften påverkas som är grundförutsättningen för de höga fågelvärdena i de strandnära betesmarkerna.

Vi ser även en stor risk att utpekandet, mot bakgrund av den förtroendekris förslaget utlöst, kommer att försvåra annat angeläget arbete med områdesskydd och hotade arter i länet. De signaler vi fått tyder också på att uppdraget påverkat det allmänna förtroendet för staten, regeringen och länsstyrelsen negativt.

Länsstyrelsens erfarenhet av drygt 20 år med stora Natura 2000-områden i länet är dock att de inte påverkar pågående markanvändning i någon större utsträckning. Totalt sett har det varit få Natura 2000-prövningar för nyetablering av verksamheter och endast i något fall har det lett till avslag på en ansökt verksamhet. Däremot vet vi att det verkar avhållande, att man väljer andra placeringar eller avstår att genomföra åtgärder. Dessutom finns upplevelsen att Natura 2000 ger krångligare processer som kan bli mer kostsamma och tidskrävande. Vi har på möten och i övrig dialog lyft en rad goda exempel på samverkan mellan länsstyrelsen och lantbrukare i våra befintliga Natura 2000-områden där vi, på betydande arealer med en mängd markägare, kunnat jobba med stängsling samt restaurering av betesmarker och våtmarker. Enligt lantbrukarna kvarstår dock den negativa bilden av Natura 2000.

Kommunala och regionala utvecklingsintressen

Länsstyrelsen delar en del av kommunernas och regionens farhågor beträffande samhällsutvecklingen och har gjort justeringar av gränsen för att hålla avstånd till exploaterade områden där det ändå är eller förväntas vara stor störning på fågellivet. Den största invändningen gällde lantbruket som diskuteras ovan.

Övriga samhällsverksamheter

Försvarsmaktens övningsverksamhet har kunnat bedrivas under lång tid med bibehållna fågelvärlden. Länsstyrelsens bedömning är att även om Natura 2000-områden ligger nära, eller som i fallet Ottenby överlappar, så kommer försvaret kunna bedriva sin verksamhet. I Ottenby föreslår vi SPA inom befintligt naturreservat.

Kalmar och Mörbylånga kommuner har inkommit med en skrivelse med uppmaning om att undanta delar av förslaget till Natura 2000-område. Detta för att möjliggöra bildandet av ett nytt luftvärnsregemente i Kalmar med övningsverksamhet på det gamla skjutfältet i Sandby, Mörbylånga kommun, med längre skjutavstånd ut mot havet. I Länsstyrelsens förslag till SPA/Natura 2000 är gränsen dragen 100 meter ut från strandlinjen varför strandzon och

landområdet av skjutfältet inte ingår. Länsstyrelsen har i dagsläget inte tillräckligt med information om den eventuella verksamhetens art eller dess geografiska utbredningen i de marina delarna för att kunna bedöma hur Natura 2000 skulle kunna påverka ett framtida övningsområde. Länsstyrelsen vill därför uppmärksamma Regeringen på att avvägningar kan komma att krävas mellan behovet att etablera ett skjutfält och inrättandet av nya Natura 2000-områden.

Länsstyrelsen delar Svenska Kraftnäts bedömning att havsbaserad vindkraft måste kunna anslutas. Med en anpassning i tid och rum ser vi att kabeldragningen kan genomföras utan någon betydande påverkan på fågellivet. Vår bedömning gällande Södra Midsjöbanken är att naturvärdena där är så höga att grundet inte lämpar sig för exploatering och att det ändå omfattas av tillståndsplikten då det i hög grad skulle påverka befintligt Natura 2000-område. Detta område finns också särskilt omnämnt i kritiken från kommissionen. Vid Kårehamn har gränsen justerats så att befintlig vindkraftpark ej omfattas av förslaget.

Vad gäller riksintresse för sjöfart så finns det sedan länge många farleder inom befintliga Natura 2000 där vi inte kan se någon konflikt. Sjöfartsverket ska fortsatt kunna bedriva sin verksamhet för att upprätthålla sjösäkerheten då det är avgörande för att minska olycksrisken och därmed risken för utsläpp av ämnen som kan skada fågellivet. Vi ser inte heller någon konflikt för Trafikverket att fortsätta med utveckling och underhåll då det saknas fågelvärden vid deras anläggningar. Utbyggnad och underhåll av el-, VA- och fiberledningar sker löpande inom ramen för 12:6-samråd vilket är ett förfarande som vi vanligen ser som tillräckligt.

Kalmar läns rika fågelliv

Uppdraget har gett Länsstyrelsen möjlighet att sammanställa data för en stor del av länets fågelliv, vilket stärker vår bild av de höga naturvärdena och vårt ansvar, nationellt och internationellt, för att bevara dess livsmiljöer och arter. Vi har en mängd arter som häckar, rastar och övervintrar på såväl strandängar och kustnära våtmarker som längs stränder, skärgård och ute till havs vilket beskrivs i bilaga 5.

Länsstyrelsens samlade bedömning

I enlighet med länsstyrelseinstruktionen §2 ska länsstyrelsen verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Myndigheten ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen.

Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

Med detta som utgångspunkt, och med beaktande av såväl inkomna remissynpunkter samt egna bedömningar, föreslår länsstyrelsen fem nya eller justerade Natura 2000-områden omfattandes Södra Midsjöbanken, vattenområden öster och söder om Öland samt delar av Kalmarsund öster om småländska fastlandet inklusive mindre öar och skär:

- a. Oskarhamns- och Mönsteråskusten, SE0330309
- b. Kalmarkusten, SE0330310
- c. Östra Ölandskusten, SE0330311
- d. Ottenby och Ottenby rev, SE0330312
- e. Hoburgs bank och Midsjöbankarna, SE0330308

Förslaget innebär att områdena a), b) och c) genomförs med en avgränsning 100 meter ut från strandlinjen. Jämfört med de IBA-områden som har varit grunden för arbetet innebär alltså förslaget att fastlandområden undantas men samtidigt är havsarealen väsentligt utökad. För smålandskustens områden ingår mindre öar och skär. Kartor över de föreslagna områdena finns i bilaga 1 och summering av värdena inom förslagen avgränsning bilaga 2-3.

Arealer (ha)	Oskarhamn- Mönsterås	Kalmarkusten	Ölands östra	Ottenby	Midsjöbankarna
Totalareal	36 760	9 072	42 779	14 002	1 099 609
Landareal	1 862	132	36	1 123	0
Oskyddat land	332	111	18	0	0
IBA Total	20 308	13 888	30 079	37 777	100 878
IBA Land	3 785	3 055	6 067	2 760	0

Tabell 1. Arealuppgifter per område med IBA-områdena som jämförelse. Med oskyddad landareal avses de delar som inte redan är Natura 2000-områden, naturreservat eller fågelskyddsområden.

Objekten längs smålandkusten, Ottenby samt Södra Midsjöbanken inkluderar även befintliga angränsande SPA-områden.

Med förslaget att flytta ut gränsen 100 meter ut i vattnet blir det stora områden som är viktiga för många arter som inte omfattas. För att ge ett fullständigt underlag för regeringens beslut redovisas därför i bilaga 6 - alternativa avgränsningar för områdena längs smålandskusten och östra Öland. För Ottenby och Södra Midsjöbanken finns bara ett alternativ.

Förslag om framtida hantering

Förankring

Då Kalmar län har mycket höga naturvärden är också IBA-områdena stora och vårt remissförslag berörde runt 2 000 enskilda markägare. Mot denna bakgrund menar länsstyrelsen att tiden för ärendets beredning har varit alltför kort för att på ett ansvarsfullt och meningsfullt sätt kunna förankra förslaget hos berörda markägare, intresseorganisationer och myndigheter. I de fall vi haft en personlig kontakt har vi oftast rätt ut missförstånd, skapat förståelse och nått ett samförstånd om vilka delar som kan ingå i Natura 2000. Till kommande uppdrag är vår önskan att länsstyrelserna får den tid som krävs för personliga möten, eftersom det är av avgörande betydelse för en god dialog och ett upprätthållande av förtroendet för staten.

Behov av förtydligande i Miljöbalken gällande ärenden i Natura 2000-områden

Länsstyrelsen möter en utbredd uppfattning att Natura 2000 medför ett otydligt och oförutsägbart prövningsförfarande.

Det är Länsstyrelsens uppfattning att den svenska lagstiftningen behöver förtydligas så att särskild naturprövning med tillhörande miljöbedömning enligt 6 kap Miljöbalken förbehålls de mer omfattande verksamheter som innebär en tydlig risk för betydande miljöpåverkan.

I alla övriga fall ska verksamhetsutövare, ofta efter dialog med tillsynsmyndigheten, kunna se till att verksamheten anpassas för att undvika uppenbar skada med negativ inverkan på bevarandesyftet i området. Det bör tydliggöras i lagstiftningen att detta kan ske inom ramen för den ordinarie tillsyn och samråd, eller genom införandet av ett nytt enklare anmälningsförfarande.

Det är av yttersta vikt att komma bort från dagens oklara läge, där en myndighet inte kan redogöra för påverkan på Natura-förhållandena, utan enbart hänvisar verksamhetsutövaren själv att avgöra om man ska söka tillstånd eller inte. Vår erfarenhet från Länsstyrelsen i Kalmar län visar att åtgärder i Natura 2000-områden i allmänhet kan hanteras inom ramen för ordinarie prövning och tillsyn.

Underskrifter

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Peter Sandwall, efter föredragning av landsbygdsdirektör Karin Bergman. Handlingen är signerad digitalt och har därför ingen namnunderskrift.

Bilagor

1. Kartor
 - a. Översiktskartor
 - b. Detaljkartor
2. Blankett 13B, sammanställning av förslag till nya SPA-områden
3. Blankett 14A och 14B, ändringar i befintliga SPA-områden
4. Samråd och yttranden
5. Rapporten Underlag till uppdrag att bedöma marina IBA-områden och vid behov lämna förslag på nya SPA-områden enligt EU:s fågeldirektiv, inklusive dess bilagor
6. Alternativa gränser

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post kalmar@lansstyrelsen.se, postadress Länsstyrelsen Kalmar län, 391 86 Kalmar, eller ring vår växel 010-223 80 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/kalmar.