

Datum

2018-05-09

Handläggare

Max Vretborn

Diarienummer:

806-18

Konsekvensutredning avseende Havs- och vattenmyndighetens ändring av föreskrift HVMFS 2012:18 om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön;

1. Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås med aktuell reglering

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18) är en del av genomförandet av havsmiljödirektivet¹. Bemyndigandet för föreskrifterna finns i 7 och 20 §§ havsmiljöförordningen (2010:1341).

De centrala delarna i föreskrifterna är att dels fastställa vad som kännetecknar god miljöstatus, dels att ta fram miljökvalitetsnormer med indikatorer som innebär att en god miljöstatus kan nås. Föreskrifterna förväntas enligt havsmiljöförordningen att uppdateras inom varje förvaltningsperiod.

Föreskrifterna behöver revideras av flera skäl. Ändringarna föranleds bland annat av den granskning enligt artikel 12 i havsmiljödirektivet² som Europeiska Kommissionen genomfört och som publicerades i februari 2014. I denna granskning riktas kritik mot Sverige på några punkter som åtgärdas genom revideringen av föreskrifterna.

Ett annat skäl för revideringen är ett nytt kommissionsbeslut (EU) 2017/848 om fastställande av kriterier och metodstandarder för god miljöstatus, i fortsättningen kallat kommissionsbeslutet, och ett nytt direktiv (EU) 2017/845 om en ny bilaga III till havsmiljödirektivet som båda utfärdades den 17 maj 2017. Havs- och vattenmyndigheten har haft ambitionen att i så stor utsträckning som möjligt följa det nya kommissionsbeslutet i den nya inledande bedömningen. Skälen är dels att vi bedömer att det nya beslutet på många sätt är bättre till sitt innehåll, dels att vi anser det lämpligt att använda det nya beslutet från början av den

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område

andra förvaltningsperioden för att inte förlora tid och komplicera genomförandet i de följande stegen.

Ytterligare ett skäl för uppdateringen är att ett antal tidigare ej funktionella indikatorer nu är färdigutvecklade och därmed tillämpbara, att nya indikatorer utvecklats för att fylla tidigare luckor i föreskrifterna samt att även vissa indikatorer justerats t.ex. när det gäller tröskelvärden.

Havs och vattenmyndigheten tog 2012 fram 11 miljökvalitetsnormer i föreskrifterna 2012:18. Syftet med översynen är att säkerställa att normerna möter de belastningar som i den inledande bedömningen identifierats bidra till att god miljöstatus inte nås eller kan upprätthållas samt att tillmötesgå den kritik som Sverige fick för utformningen av nuvarande normer i kommissionens granskning, enligt artikel 12 i havsmiljödirektivet. Det är också viktigt att säkerställa att dagens miljökvalitetsnormer innefattar de belastningar som beskrivs i den uppdaterade tabell 2 i bilaga III havsmiljödirektivet.

2. Alternativa lösningar

Havs- och vattenmyndigheten bedömer inte att det finns alternativa lösningar till den föreslagna regleringen.

Ändringarna bedöms som nödvändiga för att säkerställa att Sverige efterlever havsmiljödirektivet, samt bemöter de synpunkter som framfördes av EU-kommissionen i samband med deras granskning enligt 12 § havsmiljödirektivet

3. Vilka berörs av den aktuella regleringen

3.1 Direkt berörda

De omformulerade och nya miljökvalitetsnormerna tillsammans med de nya indikatorerna syftar till att bättre möta de relevanta belastningarna i tabell 2a i Bilaga III havsmiljödirektivet. Det är enligt 5 kap 3 § miljöbalken myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs. Miljökvalitetsnormer riktar sig därför generellt till myndigheter och kommuner som i sin verksamhet har i uppgift att tillståndspröva verksamheter eller att utöva tillsyn över desamma eller att vara vägledande inom ett specifikt område. De föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram kommer därför bland annat beröra kustkommuner, länsstyrelser inklusive miljöprövningsdelegationerna, de centrala statliga myndigheter som har en operativ eller vägledande roll enligt miljöbalken och plan- och bygglagen t.ex. Havs- och vattenmyndigheten själv, Naturvårdsverket, Boverket, Jordbruksverket, Sjöfartsverket, Kemikalieinspektionen, Riksantikvarieämbetet, Transportstyrelsen, Livsmedelsverket, och mark- och miljödomstolarna,.

Miljökvalitetsnormerna kan påverka verksamhetsutövare och enskilda genom att myndigheter och kommuner ställer specifika krav i beslut/tillsyn eller vidtar andra förvaltningsåtgärder utifrån behovet att följa normerna.

3.2 Indirekt berörda

Indirekt kan föreskrifterna beröra en betydligt större krets av aktörer. Att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön, berör många samhällssektorer i större eller mindre grad. I princip kan alla personer – fysiska och juridiska – som bor eller verkar vid eller i anslutning till de svenska förvaltningsområdena komma att potentiellt beröras. Ett exempel på hur miljökvalitetsnormer kan påverka olika verksamheter är att en mark- och miljödomstol eller länsstyrelse t.ex. kan behöva föreskriva mer ingripande villkor för ett tillstånd till en vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet, med hänsyn till verksamhetens inverkan på havsmiljö och på fisk. Även kommunala tillsynsmyndigheter kan vid sin tillsyn eller prövning behöva tillämpa strängare villkor eller försiktighetsmått med anledning av en verksamhets påverkan på havsmiljön. Havs- och vattenmyndigheten kan besluta om reglering för fisket som får återverkningar på fiskeverksamheten.

Den maritima sektorn domineras av verksamheterna marin turism och rekreation samt sjöfart och fiske. Marin turism och rekreation sker i anslutning till havet och kan därmed komma att påverkas av föreskrifterna. Sjöfartssektorn domineras av transporter till havs. Sektorn påverkar faktorer som är relevanta för miljökvalitetsnormer genom exempelvis utsläpp. Areella näringar med en nära koppling till havet är förutom fiske vattenbruk.

Indirekt kan flera beröras av de uppdaterade miljökvalitetsnormerna, men i många fall så kommer eventuella konsekvenserna först vara aktuella som följd av nästa åtgärdsprogram, enligt 24 § havsmiljöförordningen, som ska ge förslag på de åtgärder som behöver vidtas för att följa de miljökvalitetsnormer som meddelats.

4. Kostnadmässiga och andra konsekvenser som den aktuella regleringen medför

Merparten av konsekvenserna kommer först vara aktuella som följd av nästa åtgärdsprogram, enligt 24 § havsmiljöförordningen, som ska ge förslag på de åtgärder som behöver vidtas för att följa de miljökvalitetsnormer som meddelats. De kan även uppstå konsekvenser och kostnader för verksamhetsutövare och enskilda även innan nästa åtgärdsprogram. Det handlar då om att myndigheter och kommuner ställer specifika krav i beslut/tillsyn eller vidtar andra förvaltningsåtgärder utifrån behovet att följa normerna. Här beskrivs konsekvenser och om möjlig även kostnader som kan uppstå innan nästa åtgärdsprogram som följd av de föreslagna föreskriftsändringarna.

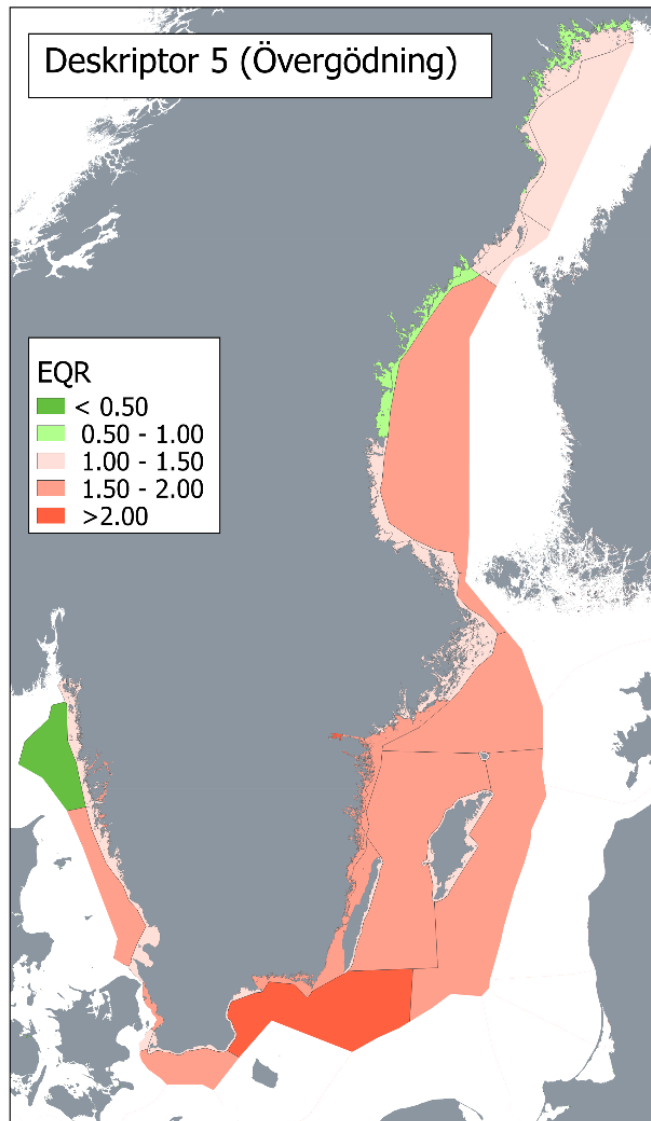
Förtydligande av miljö kvalitetsnorm för tillförsel av näringsämnen

Omformuleringen av miljö kvalitetsnormen A.1 med tillhörande indikator A.1.1, innebär ett förtydligande av normen som kan leda till förbättrad efterlevnad som följd. Det kan i sin tur leda till kostnadsökningar för verksamhetsutövare.

Givet nuvarande bedömning av status i Inledande bedömningen 2018 (HaV2018) är det verksamheter i två geografiska områden där en tillämpning av denna norm kan komma att få konsekvenser på statusen i utsjön: Bottenviken och Bottenhavet. Detta då dessa områden har god status med avseende på övergödning i kusten, men inte i utsjön, se figur 1. I övriga kustområden där statusen är ej god kommer krav på åtgärder i första hand sannolikt ställas som följd av vattendirektivets genomförande.

Verksamheter i Bottenviken och Bottenhavet som tillför näringsämnen i en utsträckning som innebär att normen A.1 inte följs kan därför blir föremål för ytterligare åtgärder. Verksamheter där konsekvenser kan uppstå är reningsverk, jordbruk, skogsbruk, livsmedelsproducenter samt vattenbruksverksamhet samt annan verksamhet som innebär att näringsämnen tillförs till utsjön. Av dessa förväntas konsekvenser i första hand uppstå för reningsverk, eftersom dessa verksamheter i Bottenviken och Bottenhavet i dag har en låg grad av kväverening i förhållande till övriga delar av landet, se tabell 1³.

³ I dag har Reningsverk norr om Norrtälje Bottenviken och Bottenhavet givets undantag krav som gäller för kväverening som följd av avloppsdirektivet på grund av Sveriges tolkning av direktivet.



Figur 1 Samlade bedömningsresultat för övergödningensstatus i svenska vatten, baserade på både Oskar COMP samt Helcom HOLAS (HaV-rapport 2017:32)

Reningsverk i Bottenhavet och Bottenviken tillförde 2016 5000 ton kväve. Reningsgraden för kväve var 19 % Bottenviken och 25 % Bottenhavet, jämfört med 70 % i övriga landet⁴, se tabell 1.

⁴ I dag har Reningsverk norr om Norrtälje Bottenviken och Bottenhavet givets undantag på grund av kallt klimat från de krav som gäller för kväverening som följd av avloppsdirektivet.

Tabell 1 Utsläpp av kväve i ton till vatten. OBS reingsgraden är till vatten och tar inte hänsyn till retention Källa: Utsläpp till vatten och slamproduktion 2016 (SCB 2017)

	In (ton)	Ut (ton)	Reingsgrad
Bottenviken	1741	1403	19%
Bottenhavet	4818	3599	25%
Östersjön	20212	5946	71%
Öresund	4057	974	76%
Kattegatt	9541	3227	66%
Skagerak	681	265	61%
Totalt	41050	15414	62%

För att reingsverken ska följa normen kan det innebära ökade reingskostnader. Det finns två stycken reingsverks som är större än 10 000 personekvivalenter(pe) i norra delen av Sverige (Utsläpp i siffror⁵). Att höja reingsgraden till 70 % skulle givet antaganden, se bilaga 1, innebär ökade investeringar på mellan 43 – 85 miljoner per reingsverk större än 10 000 PE⁶. Omräknat till annuitet inkluderat driftkostnader blir den årliga åtgärdskostnaden mellan 7 -14 mkr med en kostnadseffektivitet på 64 tkr -32 tkr per ton kväve och år. Givet Naturvårdsverkets prisdatas är det samhällsekonomiska värdet av ett ton reat kväve 73 tkr vilken ger en kvot mellan nytta och kostnad på mellan 1,1 till 2,3.

Omformulering och ny indikator för spridning av främmande arter

Miljö kvalitetsnormen C.1 som gäller spridning av främmande arter har förtydligats genom att normen omformulerats och att det finns en funktionell indikator. Att följa normerna skulle kunna innebära högre kostnader för sjöfarten som följd av åtgärder för att minska spridning av främmande arter från utsläpp av barlastvatten och påväxt på fartygens skrov⁷. Normen i sig förväntas dock inte direkt leda till kostnader utöver de

⁵ Utsläpp i siffror visar utsläpp och avfallsmängder från cirka 1000 företag i Sverige med en eller flera miljöfarliga verksamheter. Alla företag som visas har tillstånd för sin verksamhet.

<http://utslappisiffror.naturvardsverket.se/>

⁶ Den låga delen av spannet utgörs av kostnadsberäkning för kväverening för förhållanden i övriga delar av Sverige. I den högre delen av spannet (85 mkr) tas höjd för högre kostnader på grund av svårigheter att rena kväve i kallare klimat. Notera att ökningen av kostnader med 100 % inte utgör ett tak utan att de faktiska kostnaderna kan bli högre än så.

⁷ Främmande arter som sprids från sjöfarten kommer främst från påväxt på fartygens skrov och utsläpp av barlastvatten. Utsläpp av barlastvatten regleras av IMO:s barlastkonvention som trädde i kraft 2017 och är genomförd i svensk rätt genom bl. a barlastvattenlagen (2009:1165) och barlastvattenförordningen (2017:74)

som redan tillkommit på grund av barlastvattenkonventionens implementering i Sverige. Frågan om främmande arter spridda via skrovpåväxt är än så länge oreglerad för fartyg och fritidsbåtar. Normen bör dock utgöra en utgångspunkt för en svensk hållning i förhandlingar inom IMO och i vägledningsarbete från myndigheter riktade mot hantering av skrovpåväxt eftersom det innebär en operationalisering av de krav som ställs på Sverige (och alla EU-medlemsländer) i och med havsmiljödirektivet.

Ny indikator för miljö kvalitetsnorm C.3

Miljö kvalitetsnormen C.3, som syftar till att begränsa uttaget av fisk, har inte förändrats, men det tillkommer en ny indikator, C.3.3, med förvaltningsmål för arter av fisk och skaldjur som inte omfattas av nuvarande indikatorerna C.3.1 och C.3.2. Indikatorn gäller i första hand arter i kustvatten som regleras i huvudsak av den nationella fiskelagstiftningen. Den nya indikatorn för C.3 kan leda till konsekvenser för både yrkesfiske och fritidsfiskare som följd av att åtgärder vidtas med syfte att nå målvärdet för indikatorn. Det kan exempelvis innebära införande av fredningsområden eller begränsning av visst typ av fiske i specifika områden under vissa tider eller under hela året. Det är idag inte möjligt att uppskatta omfattningen av eventuella åtgärder och därför heller inte möjligt att kvantifiera eventuella konsekvenser i kostnader, men det är rimligt att anta att merparten av konsekvenserna kommer uppstå hos fritidsfisket eftersom det står för den större delen av fisketrycket för de arter som den tillkommande indikatorn för miljö kvalitetsnorm C.3 omfattar.

Ny miljö kvalitetsnorm för impulsivt buller

Den föreslagna miljö kvalitetsnormen E.5 gällande impulsivt buller kan få konsekvenser för verksamheter som ger upphov till impulsivt buller, exempelvis anläggningsfasen av havsbaserad vindkraft. Dessa krav ställs ofta redan på verksamhetsutövare med hänvisning till allmänna hänsynsregler i miljöbalken. Lönsamheten för havsbaserad vindenergi är idag låg och förväntas vara det, trots antagande om minskade produktionskostnader, fram till 2030, enligt Energimyndighetens (2017) bedömning. I de fall konsekvenser kan uppstå som följd av den nya normen förväntas dessa vara begränsade. Anläggningsarbetet av havsbaserad vindkraft utgör en kortvarig störning och bör kunna förläggas under tider på året som säkerställer att normen följs.

Tillämpning av miljö kvalitetsnormer för fysisk störning och förlust i kust

I den föreslagna föreskriften innebär att normerna D.1 och D.2 även kommer tillämpas i kust. Det kan innebära konsekvenser för verksamheter och aktiviteter som leder till exploatering av kustmiljön. Det handlar exempelvis om hamnverksamhet, marinor och bryggor.

I vilken utsträckning som normerna kommer leda till konsekvenser är svårt att bedöma, eftersom nuvarande lagstiftning redan ställer krav vid etablering av den här typen av verksamhet. Ett exempel på dagens tillämpning är dom i mark och miljödomstolen från 2015 gällande utbyggnad av Göteborgs hamns hamnverksamhet. I domen ålades företaget att kompensera för förlust av ålgräsängar som utbyggnaden skulle medföra med återetablering av ålgräs på annan plats. Tillämpningen av D.1 och D.2 kan leda till att kompensationsåtgärder eller restaureringsåtgärder bli vanligare vid utbyggnad av hamnar eller marinor som innebär förlust av marina livsmiljöer. I dag är antalet fungerande restaureringsmetoder i kustmiljön begränsat, men dessa förväntas öka⁸. Kostnadsuppskattningar för plantering och restaurering av ålgräsängar med skott är uppskattade till mellan 1,2 mkr till 2,5 mkr per hektar. Trots att metoden är relativt säker vid ljusa förhållanden finns risken att resultaten uteblir (HaV 2016).

⁸ Se Åtgärd 30 i Åtgärdsstrategi för Nordsjön och Östersjön Del 4 Åtgärdsprogram för havsmiljön (HaV 2016)

Ny indikator för att mäta fysisk störning

Miljö kvalitetsnormen D.1 syftar till att begränsa fysisk störning på och förlust av havsbotten. Till normen har föreslagits en indikator som mäter fysisk störning från trålning med syfte att den ska minska. Minskningen bör ske i områden som trålas sällan och där förbättringar i påverkan på livsmiljötyper är att vänta från att den fysiska störningen upphör. En rapport från ICES visar att 80 % av trålfiskets fiskeansträngning som genererar 70 % av fiskeintäkterna idag sker i ett område som utgör 20 % av den totala botten trålade arean i Nordsjön (ICES 2017). En konsekvens av den nya normen kan förväntas vara en ökning av områden med förbud för trålning. Kostnader av den här typen av åtgärder kommer behöva bedömas i det enskilda fallet. Med hjälp av data från tidigare nämnda rapport kan schablonvärden tas fram för fyra olika habitattyper. Siffrorna är grova uppskattningar och baseras på ICES data⁹. Detta är den data som kan användas för den här typen av beräkningar och eftersom trålningen sker av verksamheter från flera olika länder räcker inte svenska data som har en högre upplösning. Schablonvärdena visar att det för alla typer av habitat finns stora skillnader i landningsvärden mellan kärnområdena för trålfiske (90 % av fiskeansträngningen) och de perifera områdena (10 % av fiskeansträngningen). Det innebär att förbud av trålning i perifera områden ger relativt låga konsekvenser, som följd av uteblivna inkomster, i förhållande till storleken på områden som kan skyddas från fysisk störning.

Tabell 2 Intäkter för trålfiske i Nordsjön per km²/år i områden som representerar 90 % av fiskeansträngningen och 10 % av fiskeansträngningen fördelat på EUNIS habitattyper.

⁹ Data redovisas för hela Nordsjö-området i rutor med låg upplösning (17-18 km²).

EUNIS Habitat	Area km ² som utgör 90% av fiskeansträngningen	Area km ² som utgör 10% av fiskeansträngningen	Kr/km ² /år i område som representerar 90% av fiskeansträngningen	Kr/km ² /år i område som representerar 10% av fiskeansträngningen
A.5.2 Cirkalitoral sand i utsjön	145 760	153 048	29 445	7 454
A.5.1 Cirkalitorala grova sediment i utsjön	26 187	44 247	46 175	7 264
A.5.3 Cirkalitoral silt och lera i utsjön	31 648	31 648	26 425	7 024
A5.4 Cirkalitorala blandade sediment i utsjön	10 176	12 720	64 835	13 788

5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Regleringen har tillkommit för att uppfylla kraven i havsmiljödirektivet inklusive det nya kommissionsbeslutet och ändringsdirektivet från 2017.

Ändringen behöver genomföras för att genomförande av de olika momenten i havsmiljöförordningen ska stämma överens med den nya EU-regleringen och för att hänsyn i övrigt ska tas till den utveckling som skett inom det direktivsstyrda havsmiljöförvaltningsarbetet bl. a avseende indikatorutveckling sedan föreskriften tillkom 2012.

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av särskilda informationsinsatser

Denna förändring föranleder enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning inte något större behov av särskilda informationsinsatser som går utanför de som behöver genomföras för den direktivsstyrda havsförvaltningen i stort. Myndigheten planerar ett eller flera informationsmöten under remissperioden för att informera om regleringens innehåll. Föreskrifterna behöver träda i kraft så snart som möjligt under hösten efter remissperiodens avslutande för att inte försena Sveriges arbete med rapportering till Europeiska Kommissionen.

7. Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Flera branscher och företag kan beröras av de nya föreskrifterna, men i de flesta fall först efter att nästa åtgärdsprogram för havsmiljön beslutats. Åtgärdsprogrammet som kommer att tas fram som ett verktyg för att kunna följa miljökvalitetsnormerna ska enligt 25 § 7 havsmiljöförordningen, innehålla en sådan konsekvensanalys som avses i 5 kap. 6 § andra stycket miljöbalken samt, enligt punkt 8 även innehålla en bedömning av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av varje åtgärd med en kvantifiering av kostnader och nytta. Eftersom, det också är då som man kommer att kunna uppskatta de mer direkta följderna av dessa föreskrifter görs här ingen djupare analys av följderna. En sådan skulle i detta läge präglas av alltför mycket generaliserade uppskattningar.

8. Beskrivning av samråd

Tidigt samråd har inte bedömts aktuellt att genomföra på grund av ändringarnas begränsade omfattning.

Ett brett samråd har skett genom den remiss som föregick antagandet av föreskriften HVMFS 2012:18.

Förslaget till ändringsföreskrifter skickas på en bred extern remiss under perioden maj 2018– september 2018.

9. Kontaktpersoner

Max Vretborn, 010- 698 60 89

Karin Wall, 010-698 61 50

10. Referenser

ICES (2017) EU request on indicators of the pressure and impact of bottom-contacting fishing gear on the seabed, and of trade-offs in the catch and the value of landings. Special Request Advice sr. 2017.13

(HaV 2016) God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön
Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön

(HaV 2016) Kompensationsrestaurering av ålgräs i Sverige – Vägledning

(Hav 2018) Samråd om inledande bedömning 2018

(SCB 2017) Utsläpp till vatten och slamproduktion 2016

Bilaga 1

För att beräkna eventuella kostnader används beräkningsmetod hämtat från rapporten Underlag för val av policy för krav på kväverening i södra Sverige (IVL 2003).

Beräkningsmetod innebär att investeringskostnaden tas fram som ett medelvärde av följande formler:

$$\text{Investering (1)} = 5000 + 0,22 \times \text{antal pe (kkr)}$$

$$\text{Investering (2)} = 5000 + 115 \times \text{ton } N_{\text{red}} \quad (\text{kkr})$$

De extra driftkostnaderna räknades ut med ett medelvärde av följande formler:

$$\text{Driftkostnad (1)} = 270 + 0,014 \times \text{antal pe (kkr/år)}$$

$$\text{Driftkostnad (2)} = 270 + 9 \times \text{ton } N_{\text{red}} \quad (\text{kkr/år})$$

För att räkna ut en årskostnad används samma antagande i rapporten från IVL om en investering på 20 år och en ränta på 7 %. Det ger en annuitet på 0,094. Samtliga värden har räknats om till 2017 års penningvärde (SCB). Beräkningar avser utbyggnad av kväverening i södra Sverige, eftersom det kalare klimatet försvårar rening i norra Sverige så antas kostnaderna för investeringarna vara upp till dubbelt så höga en vad beräkningarna visas.

Resultat

	Investeringskostnad	Årskostnad	Kr (kg/Når)
Reningsverk 1	36 394	5 830	42 218
Reningsverk2	49 049	8 223	22 160
Medel	42 722	7 026	32 189
Högsta (100%)	85 443	14 053	64 378

Det samhällsekonomiska värdet av ett kg reducerat kväve är uppskattat till 73 kr/kg/år (95 % konfidensintervall: 58-88). Värdet bygger på en betalningsviljestudie för att minska övergödningen i Östersjön från 2014 (Anthesis Enveco, 2017).

Referenser

(IVL 2003) Underlag för val av policy för krav på kväverening i södra Sverige
 (Anthesis Enveco 2017) Bakgrund till de samhällsekonomiska schablonvärdena i miljömålsmyndigheternas gemensamma prisdatabas

