

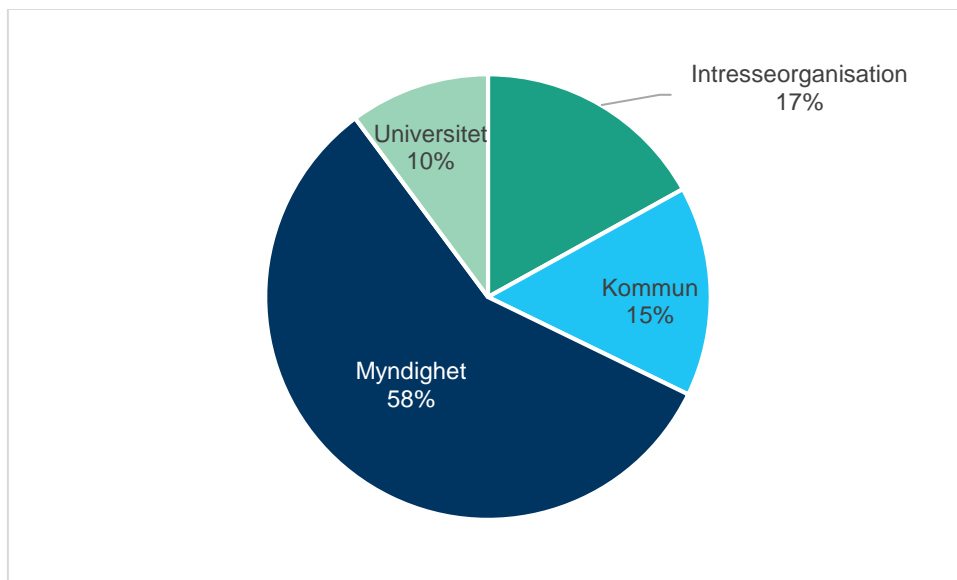
Datum
2018-11-23
Handläggare
Max Vretborn
Havsmiljöenheten
Max.vretborn@havochvatten.se

Dnr
806-2018
Direkt
010-698 6069

Sammanfattning av remissynpunkter efter samråd om ändringar av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2012:18, inklusive Havs-och vattenmyndighetens ställningstaganden

Nedan följer en sammanställning av synpunkter som inkom i samrådet gällande förslaget till ändringar i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Samrådet pågick från den 22 maj till den 7 september.

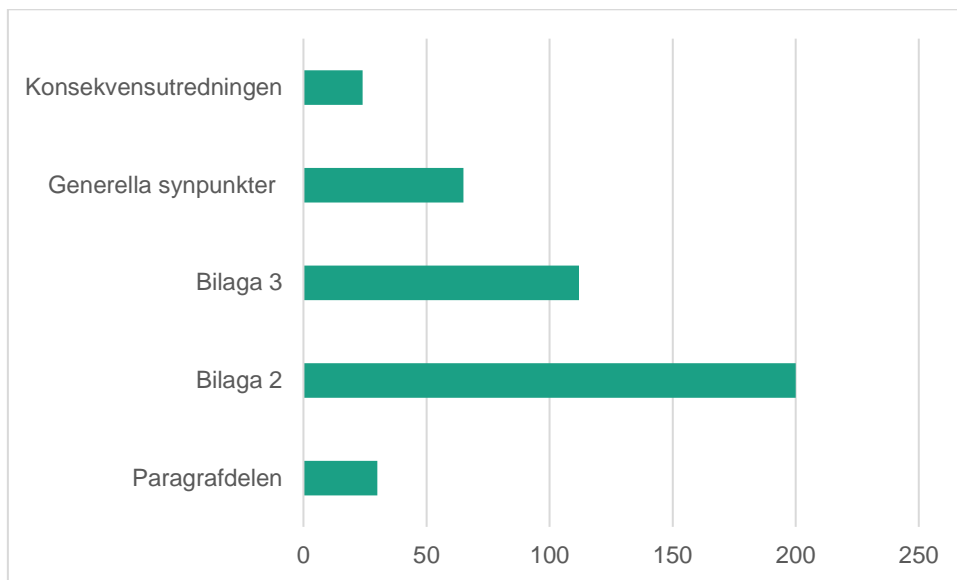
Remissen skickades ut till 78 instanser, varav 59 stycken inkom med svar. Av de som svarande var det 15 som avstod från att lämna synpunkter. Merparten av de som lämnade synpunkter på förslaget är myndigheter, se figur 1, följt av intresseorganisationer, vilket inkluderar branschorganisationer. Kommuner och universitet utgör 15 % respektive 10 % av de svarande.



Figur 1 Fördelning av inkomna svar på remiss för ändringsföreskrift HVMFS 2012:18

Antalet inkomna synpunkter uppgick till drygt 400. Figur 2 visar ungefärlig fördelning av synpunkter på de olika delarna av föreskrifterna. Generella

synpunkter innefattar även synpunkter på konsekvensutredningen av ändringarna i föreskrifterna.



Figur 2 Ungefärlig fördelning av inkomna synpunkter på olika delar av föreskrifterna

I remissen angavs att remissinstanserna skulle få möjlighet att yttra sig över ny utformning av kartor i bilaga 1 på grund av ny lagstiftning kring Sveriges baslinje och gränsen för 1 nautisk mil utanför baslinjen som avgränsar kustvattnet. Havs- och vattenmyndigheten hade som avsikt att möjliggöra granskning av kartorna under remisstiden, men på grund av att kartorna inte kunnat färdigställas ännu har detta inte varit möjligt. Myndigheten kommer att skicka ut en separat remiss om detta så att dessa kartor kan föras in i föreskrifterna så snart som möjligt.

Sammanfattning av de viktigaste synpunkterna

Flera instanser lyfter behovet av fler indikatorer och mer utvecklade indikatorer för både bedömning av vad som kännetecknar god miljöstatus och miljö kvalitetsnormer. Flera instanser var positiva till de föreslagna ändringarna. Framförallt förde länsstyrelser och kommuner fram att ändringarna i föreskrifterna förbättrar förutsättningarna för att bedöma god miljöstatus och att tillämpa miljö kvalitetsnormerna. Ett antal instanser (Länsstyrelser, Svenska Jägarförbundet m.fl.) ansåg att tröskelvärdena för sälarterna tillåter för många sälar. Flera instanser (Svenskt Vatten, kommuner, Naturvårdsverket m.fl.) var kritiska till normen A.1 om tillförsel av näringsämnen som formulerats om jämfört med tidigare. Specifikt ifrågasattes behovet av en norm för tillförsel av kväve i Bottniska viken. Flera länsstyrelser och kommuner hade också synpunkter på förslaget att normerna D.1 och D.2 om fysisk påverkan även ska tillämpas i kustvatten. Ett antal av dessa pekade på att fysisk påverkan ingår under

hydromorfologiska förhållanden i miljö kvalitetsnormen för god ekologisk inom vattenförvaltningen. Samtidigt ansåg andra att tillämpningen av normerna D.1 och D.2 i kustvatten skulle vara positivt för havsmiljön.

Generella synpunkter

Det har under remisstiden inkommit många konstruktiva förslag till ändringar av de olika delarna av föreskrifterna och många större eller mindre ändringar har gjorts utifrån dessa. Dock har av olika skäl inte alla synpunkter kunnat beaktas.

Flera instanser anser det positivt att de ändrade föreskrifterna har fler indikatorer för att bedöma god miljöstatus och för att bedöma om miljö kvalitetsnormerna följs.

Flera instanser anser dock att föreskrifterna är komplexa och svåra att förstå. Det gäller svårigheter att förstå hur de olika delarna av föreskrifterna hänger ihop, samt att det kan vara svårt för någon som inte är expert att förstå innehållet. Det har även framförts att det finns ett behov av att förklara hur havsmiljöförvaltningen och därmed föreskrifterna relaterar till andra EU-direktiv. Framförallt gäller det vattendirektivet, men även art- och habitatdirektivet, havplaneringsdirektivet och avloppsdirektivet.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi tar till oss dessa synpunkter och ser behovet av att komplettera föreskrifterna med vägledning med syfte att öka förståelsen och tillämpbarheten.*

Flera instanser har synpunkter på att miljöövervakningsprogrammet behöver ses över för att säkerställa att resurser finns för övervakning av de nya indikatorerna.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi ska uppdatera övervakningsprogrammet enligt havsmiljöförordningen senast 2020 och detta arbete har inletts. Synpunkter gällande övervakning som framkommit i denna kommer beaktas i samband med uppdateringen.*

Flera remissinstanser har haft synpunkter på de indikatorer där tröskelvärde/målvärde är formulerat som en trend och önskat förtydliganden kring bland annat signifikansnivå.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi har gjort en översyn av alla indikatorer med trender och formulerat dem på ett konsekvent sätt. Vi har också i definitionerna i 3 § lagt till en definition av trend som klargör vad vi avser.*

Synpunkter på paragrafdelen

Flera instanser hade synpunkter på förslaget som innebär att miljö kvalitetsnormerna D.1 och D.2 om fysisk påverkan även ska tillämpas i kustvatten (8 §) Vissa ansåg att ändringen var positiv och skulle gynna

havsmiljön. Samtidigt var det ett antal som påpekade att det finns risk för dubbelreglering med vattenförvaltningens miljö kvalitetsnormer för ekologisk status där morfologiskt tillstånd ingår under hydromorfologiska förhållanden.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi ser att det kan finnas behov av att tillämpa havsmiljöförvaltningens miljö kvalitetsnormer gällande fysisk påverkan även i kustvatten för att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen. Frågan behöver dock utredas ytterligare för att säkerställa att överlapp med miljö kvalitetsnormen för ekologisk status undviks. Dessutom har vissa remissinstanser pekat på vikten av att vidare utreda konsekvenserna av en sådan ändring. Vi drar därför tillbaka myndighetens förslag till ändring i denna del och kommer att utreda frågan vidare.*

Flera instanser har haft synpunkter på definitioner av termer och begrepp i 3 §. Synpunkterna gäller förtydligande, förslag på omformuleringar och förslag på termer och begrepp som anses behöva definieras.

Havs- och vattenmyndigheten: *Definitioner av begreppen tröskelvärde, målvärde och trend förs in i föreskrifterna. Där myndigheten bedömt det lämpligt har också ändringar gjorts av föreslagna definitioner utifrån inkomna synpunkter, detta gäller bedömningsområde, fisksamhället och trofisk grupp.*

Synpunkter på bilaga 2

Synpunkter har framförts om att definitionerna av god miljöstatus inte alltid är tydliga och att de inte har en tillräckligt framträdande plats i föreskrifterna.

Havs- och vattenmyndigheten: *Förtydliganden har gjorts som innebär att det är tydligt att god miljöstatus definieras på kriterienivå och alla beskrivningar ligger nu i bilaga 2, del A.*

Flera remissinstanser anser att alla obligatoriska kriterier i kommissionsbeslut bör vara med i föreskrifterna även om indikatorer saknas.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi har haft principen att endast inkludera de kriterier som vi har indikatorer till och har bestämt oss för att hålla fast vid denna princip. Kriterierna kommer att föras in när indikatorer tagits fram.*

När det gäller deskriptorn om hydrografiska villkor (deskriptor 7) där vi inte föreslår några kriterier eftersom de inte är obligatoriska i kommissionsbeslutet och vi inte heller har några utvecklade indikatorer har några remissinstanser påpekat att deskriptorn åtminstone bör nämnas.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi har nu lagt in en rubrik för deskriptorn med en hänvisning till deskriptorsformuleringen.*

Många instanser är positiva till de nya indikatorer som införts, men efterfrågar samtidigt utveckling av ytterligare indikatorer inklusive nya övervakningsmetoder på områden där övervakning ännu inte är etablerad.

Havs- och vattenmyndigheten: Utveckling av indikatorer kommer att fortsätta både när det gäller att förbättra vissa av de nya och för att utveckla indikatorer inom de områden där det fortfarande saknas indikatorer.

När det gäller områdena bentiska livsmiljöer, marint skräp och undervattensbuller ska enligt det nya kommissionsbeslutet utveckling ske på EU-nivå. Sverige deltar i det arbetet och vi räknar med att flera nya kvantitativa indikatorer inom dessa områden kommer att vara färdiga de närmaste 2-4 åren.

Även nya övervakningsmetoder är väg till exempel när det gäller främmande arter och mikroskräp och kommer att föras in i övervakningsprogrammet enligt havsmiljöförordningen när det uppdateras 2020.

Även när det gäller marina näringsvävar finns ännu brister när det gäller specifika indikatorer. Vi har därför till största delen valt att använda indikatorer från andra deskriptorer som ersättning vilket också är i enlighet med kommissionsbeslutet. Detta gäller också för havsbottens integritet. När det gäller att utveckla och tillämpa fler indikatorer är det viktigt att komma ihåg att både när det gäller övervakning och indikatorutveckling är resurserna begränsade varför en prioritering måste ske.

På några indikatorer har det lämnats förslag på ändring av indikatorns namn.

Havs- och vattenmyndigheten: Ändringar i namnen för att förtydliga har gjorts bland annat för indikatorerna 1.1A, B.1.1 och C.3.3.

Flera remissinstanser har haft synpunkter på val av referensperioder på flera indikatorer.

Havs- och vattenmyndigheten: Vilka referensperioderna är har förtydligats, men det finns ett behov av att ha olika och olika långa perioder beroende på vad indikatorn handlar om och under hur lång tid det funnits övervakning.

Flera remissinstanser har lämnat synpunkter när det gäller bifångst av fåglar, fisk och andra däggdjur än tumlare och undrar varför vi inte har indikatorer för dessa.

Havs- och vattenmyndigheten: Indikatorer för andra arter än tumlare finns inte med eftersom förutsättningen för att bedöma bifångst är att det finns en övervakning och inrapportering av bifångst en

övervakning av populationsstorlek och kunskap om effekter av bifångst på populationerna. Vi har prioriterat bifångst av tumlare eftersom det är för tumlare vi ser de allvarligaste effekterna när det gäller bifångst. När det gäller innehåll har indikator 1.1A om bifångst av tumlare ändrats till att endast omfatta Östersjöpopulationen vilket är den mest hotade populationen.

Många värdefulla synpunkter har också lämnats på formuleringar av tröskelvärden som uppfattats som otydliga.

Havs- och vattenmyndigheten: Formuleringarna av tröskelvärdena har setts över för att bli tydligare och mera konsekvent formulerade. I vissa fall ingick till exempel en del av metoden i tröskelvärdet. Sådana delar har flyttats till metoddelen så att tröskelvärdet nu är mera renodlat.

Flera instanser har synpunkter på indikatorerna för de tre sälarterna. Flera har synpunkter på lämpligheten att använda samma tröskelvärde för alla sälarter i alla förvaltningsområden. En instans (länsstyrelse) påpekar att det finns en stor variation i populationsstorlek mellan exempelvis knubbsäl och vikaresäl och att det därför inte är rimligt att samma tröskelvärden.

Några instanser (länsstyrelser och Svenska Jägarförbundet) anser att tröskelvärdet för populationsstorlek för vikaresäl är för högt beroende på dagens populationsstorlek samt den minskade isutbredningen som innebär att populationen inte kan förväntas växa.

Havs- och vattenmyndigheten: Populationsstorlekens miniminivå är satt till 10 000 för samtliga sälarter för att det bedöms vara den minsta populationsstorlek som garanterar en tillräckligt stor genetiskt mångfald för att populationen ska kunna motstå eventuella sjukdomsutbrott eller andra storskaliga störningar. Tröskelvärdet baseras på Helcoms rekommendation 27/28-2. Arbetet inom Helcom med dessa indikatorer kommer att fortsätta. Vi har gjort justeringar och förtydliganden i formuleringarna av tröskelvärdena för sälarterna under kriterierna D1C2 (abundans) och D1C4 (utbredning).

När det gäller indikatorerna för kommersiellt nyttjade fiskarter har några remissinstanser framfört att tröskelvärdet inte överensstämmer med vad som anges i den gemensamma fiskeripolitiken och påpekar att när det gäller fiskeridödligheten (F) så borde den vara att $F \leq F_{MSY}$ istället för $F < F_{MSY}$.

Havs- och vattenmyndigheten: Tröskelvärdet för indikatorn har i detta remissförslag inte ändrats jämfört med det som gällt sedan 2012 då föreskrifterna infördes. Anledningen till att tröskelvärdet bör vara under F_{MSY} är att havsmiljödirektivet har en bredare ansats än den gemensamma fiskeripolitiken där även fiskens roll i ekosystemet som helhet ska beaktas. Därför är det relevant att med strängare krav särskilt som många fiskarters populationer är mycket pressade.

När det gäller indikatorerna för övergödning under deskriptor 5 har flera frågor ställts, speciellt när det gäller Östersjön, som kopplar till samordningen med bedömningsgrunderna inom vattenförvaltningen och harmoniseringen mellan bedömningsgrunderna i kustvatten och tröskelvärdena i utsjövatten.

Havs- och vattenmyndigheten: När det gäller indikatorerna i kustvatten för näringsämnen, klorofyll (och biovolym), siktdjup, syre, makrovegetation och bottenfauna hänvisar vi direkt till föreskrifterna HVMFS 2013:19. Dessa har under 2018 reviderats och för till exempel näringsämnen kommer justerade värden att gälla från 1 januari 2019, vilket innebär att koordineringen mellan kustvatten och utsjövatten förbättrats. Dessa blir gällande även i havsmiljöföreskrifterna. Bedömningen i den inledande bedömningen enligt havsmiljöförordningen bygger dock på vattenförvaltningens statusklassning från 2015 där bedömningarna av vattenförekomster aggregerats till nivån kustvattentyp.

Vi är också medvetna om att det fortfarande återstår arbete med koordinering. Inom havsmiljöförvaltningen ska koordinering ske å ena sidan med den nationella vattenförvaltningen i kustvatten och å andra sidan med andra länder inom region eller delregion i utsjövatten och det finns svårigheter med att lyckas med båda delar. När det gäller Östersjön har vi när det gäller utsjövatten genomgående använt de värden som överenskommit inom Helcom. I framtagningsarbetet av dessa har många svenska experter deltagit, men vi inser utifrån synpunkterna att ytterligare genomlysning av dessa kan behöva göras.

Synpunkter på bilaga 3

Vissa instanser har synpunkter på att målvärden som baseras på trend inte är tillräckligt skarpa

Havs- och vattenmyndigheten: Myndigheten håller med om att trend kan vara ett trubbigt verktyg för att säkerställa att en norm följs, men gör bedömningen att detta tillvägagångssätt är nödvändigt för de indikatorer där ett fast målvärde ännu inte kan sättas.

Det finns även synpunkter som pekar på behovet av flera indikatorer bland annat för buller och mikrokräp samt en vidare utveckling av ett antal indikatorer bland annat för farliga ämnen och fysisk påverkan.

Havs- och vattenmyndigheten: Vi är medvetna om behovet av att utveckla fler indikatorer för att göra kraven för normerna tydligare och kunna bedöma om de följs. Föreskrifterna har nu sammanlagt 19 tillhörande indikatorer för miljö kvalitetsnormer, varav 14 är nya, och det pågår ett ständigt arbete för att fortsätta utveckla indikatorer.

En organisation har framfört att det saknas vetenskapligt underlag för att motivera en indikator som syftar till att minska den totala arean av havet som trålas. Det framfördes även synpunkter från andra remissinstanser om att det är positivt att miljökvalitetsnormen syftar till att minska arean som bland annat påverkas av fysisk störning från trålning.

Havs och vattenmyndigheten: *Fysisk störning från bottentrålning kan utgöra en negativ störning på bottnarnas funktion som behöver minska för att god miljöstatus ska kunna nås. Olika livsmiljötyper förekommer också i olika omfattning och är olika känsliga. Indikatorn om trålsvepta områden innebär inte att trålningen ständigt ska minska mot noll utan den syftar till att säkerställa att det sker en minskning fram till dess att specifika värden tagits fram för hur stor andel av olika livsmiljötyper som måste skyddas från belastningar som ger negativa effekter.*

Flera synpunkter från såväl myndigheter, kommuner och intresseorganisationer gäller miljökvalitetsnormen A.1 om tillförsel av näringsämnen. Synpunkterna gäller miljökvalitetsnormens förhållande till avloppsdirektivet och de föreskrifter som är kopplade till det direktivet. Flera menar att Havs- och vattenmyndigheten frångår Naturvårdsverkets klassning av Bottenhavet och Bottenviken som icke-kvävekänsliga områden enligt avloppsdirektivet och att normen innebär att samtliga reningsverk som idag inte har kväverening i norra Sverige skulle behöva förbättra sin reningsteknik.

Det har även framförts att konsekvenser av detta i så fall behöver utredas ytterligare. Det framfördes också frågetecken kring vad normen innebär för nya verksamheter som tillför kväve till Bottenhavet och Bottenviken. Flera remissinstanser framförde positiva synpunkter om att omformuleringen av normen innebär ökad tydlighet.

Havs- och vattenmyndigheten: *Myndigheten konstaterar att vissa oklarheter och felaktigheter fanns med i konsekvensutredningen, se synpunkter på konsekvensutredningen under Konsekvensutredning nedan. Förslaget till ändringsföreskrifter innebär inte att en ny norm för tillförsel av näringsämnen införs. Normen infördes 2012 och är nu omformulerad med tydligare fokus på tillförsel. Detta för att möjliggöra en bättre tillämpning. Ändringen innebär inte att de faktiska kraven på verksamheter i hela Sverige har förändrats.*

I havsmiljödirektivet görs inga klassningar av havsområdenas kvävekänslighet. Denna fråga ligger under Naturvårdsverkets ansvarsområde. Enligt havsmiljöförordningen (13–16 §§) görs en bedömning av status, enligt bilaga 2 i HVMFS 2012:18. Den bedömningen bygger i sin tur på statistisk och dynamisk modellering som tar hänsyn till flera olika faktorer, även de olika havsbassängernas hydrografiska förutsättningar för att hantera tillförsel av kväve och fosfor. Statusen kan bero på ursprungsläget (som resultat från historiska belastningar) samt

näringsbelastning från land och atmosfären. Tillförseln av näringsämnen är den enda belastning som vi i dag kan reglera för att förbättra statusen i havsmiljön gällande övergödning. Därför syftar normen till att följa tillförseln av näringsämnen. Om normen följs eller inte bedöms med hjälp av indikator A.1.1 som relaterar till de maximala belastningsnivåerna som överenskommit inom Helcom (Ministerdeklaration 2013). När det gäller kvävetillförseln till Bottenhavet och Bottenviken ligger den idag på en acceptabel nivå i förhållande till BSAP, vilket innebär att miljö kvalitetsnormen i dessa havsområden för närvarande bedöms följas. För tillståndsprövning av nya verksamheter beror krav på eventuella åtgärder för rening av kväve på hur stor tillförseln är i det specifika fallet och om denna riskerar att den totala tillförseln till havsbassängerna skulle öka till en nivå som innebär att normen inte kan följas.

Havs- och vattenmyndigheten gör inga ändringar i normen A.1 eller indikatorn A.1.1 jämfört med remissversionen av ändringsföreskrifterna.

Flera remissinstanser beskrev ett behov av vägledning för att normerna ska kunna tillämpas och hur föreskrifterna ska tillämpas i relation vattenförvaltningens miljö kvalitetsnormer för ekologisk status.

Havs- och vattenmyndigheten: *Vi tar till oss önskemålet om vägledning för att möjliggöra en bättre tillämpning av havsmiljönormerna vid tillsyn och prövning enligt miljöbalken.*

Synpunkter på konsekvensutredningen

Flera av synpunkterna som inkommit gällande miljö kvalitetsnormen A.1 om tillförsel av näringsämnen är sammanlänkande med konsekvensutredningen av samma norm. Synpunkterna handlar om att konsekvenserna som följd av tillämpning av normen i Bottenhavet och Bottenviken skulle vara mer långtgående än vad som beskrivs i konsekvensutredningen och att beräkningarna inte tar hänsyn till ökade kostnader för kväverening i kallare klimat.

Havs- och vattenmyndigheten: *Specifika frågor om miljö kvalitetsnormen A.1 finns och besvaras under synpunkterna på Bilaga 3. Vi inser att konsekvensutredningen tyvärr var otydlig i vissa delar. Detta har medfört missuppfattningar av de konsekvenser som föreskriftsändringen befaras leda till, framförallt gällande Bottenhavet och Bottenviken. Konsekvensutredningen kommer inte att uppdateras, men vi tar till oss de konstruktiva synpunkter som lämnats.*

I konsekvensutredningen används en beräkning av reningskostnader för två reningsverk i norra Sverige för att uppskatta eventuella ekonomiska konsekvenser av omformulering av normen A.1 som följd av ökad tillämpning av normen.

Beräkningar av kostnader bygger på schablonvärden för kväverenkingskostnader. Såväl driftskostnader och investeringskostnader dubblerades för att ta hänsyn till svårigheter att rena kväve i kallare klimat, samt att kostnaderna kan bli högre än så. Detta beskrivs i konsekvensutredningen.

Några instanser hade synpunkter på att konsekvensutredningen inte är tillräckligt uttömmande gällande konsekvenserna av förslaget till ändring i 8 § som skulle innebära miljö kvalitetsnormerna D.1 och D.2 om fysisk påverkan även skulle tillämpas i kustvatten.

Havs- och vattenmyndigheten: *Myndigheten avser att bättre utreda förutsättningar för att tillämpa dessa miljö kvalitetsnormer i kustvatten och kommer inte genomföra den föreslagna ändringen av 8 § i denna föreskriftsrevidering utan avvaktar med detta. Den utredningen kommer även att innefatta en mer ingående beskrivning av konsekvenserna av en sådan ändring.*

Ett fåtal instanser ser behov av att konsekvenser för ändringar i miljö kvalitetsnormer behöver utredas mer. Det gäller konsekvenser för fritidsfiske och marin turism.

Havs- och vattenmyndigheten: *Konsekvensutredningen av de föreslagna föreskriftsändringarna fokuserade på konsekvenser som bedöms vara direkta, framförallt relaterade till tillsyn och tillståndsprövning enligt miljöbalken. En stor del av konsekvenserna till följd av ändringen kommer som vid genomförandet av nästa åtgärdsprogram. Dessa konsekvenser kommer då utredas enligt 25 § havsmiljöförordningen samt 5 kap. 6 § miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten håller med om att det är en brist att konsekvensutredningen inte tydligare beskriver nyttan av de föreslagna ändringarna. Även detta kommer redogöras för i framtagandet av nästa åtgärdsprogram. I den Inledande bedömningen 2018 görs en uppskattning av nyttan av att nå god status, vilket ska möjliggöras av föreskrifterna. Den analysen visar på ökade intäkter för yrkesfisket, uppskattningsvis till 1,2 miljarder kronor per år och potentiella vinster för den marina turismen på 4,9 miljarder kronor per år om vi når god miljöstatus i havsmiljön. Välfärd förlusten uppskattas i inledande bedömningen till mellan 2,8 - 7 miljarder kronor per år med dagens miljö tillstånd jämfört med ett scenario med god miljöstatus med avseende på övergödning.*

Sammanställt av Max Vretborn