

Konsekvensutredning Havs- och vattenmyndighetens förslag om ändringar i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2012:18 (HVMFS 2012:18) dnr 03038–2023 (komplettering till tidigare remiss)

Denna konsekvensutredning är en komplettering till den remiss som skickades ut den 16 oktober. Innehållet är till stora delar detsamma som tidigare. Den kompletterande remissen handlar om livsmiljöer på bottnarna och därför har de tidigare exemplen bytts ut mot exempel som rör just dessa miljöer.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18) är en del av genomförandet av havsmiljödirektivet¹. Havsmiljödirektivet är införlivat i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen. De centrala delarna i föreskrifterna är att dels fastställa vad som kännetecknar god miljöstatus, dels att ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer som innebär att en god miljöstatus kan nås. Föreskrifterna förväntas enligt havsmiljöförordningen att uppdateras inom varje förvaltningsperiod. I denna uppdatering av föreskrifterna berörs inte bilaga 3 om de miljö kvalitetsnormer med indikatorer som innebär att en god miljöstatus kan nås. Föreskriftsändringen handlar i huvudsak om uppdatering av föreskrifternas bilaga 2 om vad som kännetecknar god miljöstatus. Dessa beskrivningar ligger till grund för den bedömning av miljötillståndet av svenska marina vatten som, enligt havsmiljöförordning (2012:1341), ska genomföras en gång under varje sexårig förvaltningsperiod.

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Föreskrifternas bilaga 2 behöver revideras av flera skäl. Ändringarna föranleds bland annat av Europeiska Kommissionens granskning enligt artikel 12 i havsmiljödirektivet, huruvida direktivets krav uppfyllts, som publicerades i mars 2022. I denna granskning riktas kritik mot Sverige på några punkter som nu delvis åtgärdas genom revideringen av föreskrifterna. Kritiken gäller bland annat att Sverige inte infört alla de obligatoriska kriterier som finns i kommissionsbeslutet om god miljöstatus², brister i kvantifiering av miljötillståndet och i vissa fall bristande överensstämmelse med andra länder inom region Östersjön eller delregion Nordsjön.

Genom samarbeten främst inom EU och havskonventionerna Oskar och Helcom har det skett en utveckling inom de olika temaområden som omfattas av direktivet. Utvecklingen innebär inom

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 KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2017/848 av den 17 maj 2017 om fastställande av kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, specifikationer och standardiserade metoder för övervakning och bedömning och om upphävande av beslut 2010/477/EU

vissa temaområden att nya kvantitativa indikatorer kan införas och inom andra att metoder och tröskelvärden förbättras så att bedömningarna kan göras säkrare och med högre kvalitet.

Det som uppnås genom de föreslagna ändringarna är ett förbättrat genomförande av havsmiljödirektivet och en ökad kvalitet i de bedömningar som genomförs, utifrån föreskrifterna.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

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 artikel 12 i direktivet. Sverige bör även följa de EU-gemensamma rekommendationer som arbetats fram, bland annat under Sveriges medverkan, inom den EU-gemensamma genomförandestrategin för havsmiljödirektivet samt överenskommelser inom Oskar och Helcom. Sverige har handlingsutrymme att i viss mån implementera havsmiljödirektivet och övrigt som man kommit överens om inom EU-, Helcom- och Oskarsamarbetet efter eventuell anpassning till nationella förhållanden. Helcom och Oskar är vidare de regionala samordningsorgan som pekas ut för samarbete och koordinering mellan länder enligt kommissionsbeslutet (art.4) för att ta fram vissa gemensamma tröskelvärden och listor på kriteriekomponenter genom regionalt samarbete. Ändringar som nu görs är för att bland annat införa gemensamt överenskomna tröskelvärden samt de riktlinjer för bedömning som länderna inom EU eller de regionala havskonventionerna kommit överens om. Icke genomförda överenskommelser kan således kritiseras vid granskningen som görs av EU-kommissionen. Föreslagna ändringar är därmed nödvändiga för att i förlängningen undvika ett överträdelseärende.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Föremålet för föreskriftsändring gör att det i första hand är HaV som berörs, eftersom det är myndigheten som genomför de bedömningar som ska göras med stöd av definitionerna i bilaga 2 till föreskrifterna, vilka nu uppdateras. Ändringarna gäller endast bedömningsgrunder för den övergripande miljö kvalitetsnormen god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön, som framgår av havsmiljöförordningen.

Eftersom HaV ansvarar för själva bedömningsarbetet och endast bedömningsmetoder ändras, får ändringarna heller inga konsekvenser för de parter som bistår i att utföra undersökningar/övervakning. I andra hand berörs möjligen andra centrala myndigheter, länsstyrelser, mark- och miljödomstolarna och kommuner, som tillämpar den övergripande normen god miljöstatus i sitt arbete, så som vid tillsyn och tillståndsgivning eller annan myndighetsutövning. Det kan till exempel vara om de använder beskrivningarna av vad som kännetecknar god miljöstatus som riktmärken för hur miljöförhållandena bör vara. I viss mån, efter fler förvaltningssteg, kan även tillståndsprövad verksamhet och andra aktörer vars verksamhet anses motverka att den övergripande god miljöstatus kan följas komma att beröras.

Exempelvis blir konsekvensen av ändringar i bedömningsgrunderna för livsmiljöer på bottenarna, nu aktuella bilaga 2, att HaV i nästa led, om det vid bedömningen konstateras att god miljöstatus inte nås i denna del, kan behöva ta fram eller uppdatera miljö kvalitetsnormer med indikatorer om fysiska påverkan på bottenarna i bilaga 3, samma föreskrifter. Detta specifikt för att kunna nå eller upprätthålla god miljöstatus för deskriptor 6 och deskriptor 1 (Bentiska livsmiljöer under deskriptor

1 och 6) Miljökvalitetsnormerna kan sedan i vissa fall, i sin tur, exempelvis vid tillståndsprövning, få viss påverkan för verksamheter som tillståndsprövas. Detta då en verksamhet som kan misstänkas försvåra uppnåendet av god miljöstatus behöver förhålla sig till både dessa deskriptorer (bilaga 2) och miljökvalitetsnormerna med indikatorer (bilaga 3). Det är främst miljökvalitetsnormerna med indikatorer i bilaga 3, som i nuläget bedöms kunna få en påverkan i en enskild tillståndsprövning.

De ändringar som genomförs är en ytterligare precisering av vad som kännetecknar den övergripande miljökvalitetsnormen om god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön. Därför kan myndigheter och kommuner i viss grad anses berörda eftersom de enligt 5 kap 3 § miljöbalken ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs. I havsmiljöförordningen finns som nämnts ovan två nivåer av normer. Dels den övergripande normen om god miljöstatus (bilaga 2), dels miljökvalitetsnormer med indikatorer (bilaga 3). De bedömningar som görs med stöd av, i detta samråd aktuella, bilaga 2 i föreskrifterna ligger i sin tur till grund för miljökvalitetsnormerna med indikatorer i bilaga 3 då dessa ska bidra till att den övergripande normen kan nås eller upprätthållas. Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att det huvudsakligen är i samband med framtida ändringar av normerna i bilaga 3 som myndigheter och kommuner, samt indirekt eller i nästa steg verksamhetsutövare kan komma att beröras. Då främst mark- och miljödomstolarna, regeringen, länsstyrelserna och kommunerna i sin roll som prövningsinstans av tillståndspliktig verksamhet. Därmed uppstår konsekvenser främst i förlängningen, efter ytterligare remitteringar av bilaga 3, även för prövade verksamheter. För verksamhetsutövare är konsekvensen även avhängig prövning i respektive tillståndprocess, vilket adderar ytterligare en nivå av beslut och rättslig bedömning innan konsekvens för verksamhetsutövare uppstår.

Samtliga normer, både den övergripande god miljöstatus i bilaga 2 och miljökvalitetsnormer med indikatorer i bilaga 3, är enligt nuvarande lydelse i föreskrifterna så kallande övriga normer enligt 5 kap. 2 § 2 stycket 4 miljöbalken. Notera skillnaden mot vattennormerna för vilka ett direkt förbud mot att tillåta verksamhet som äventyrar möjligheten att uppnå eller riskerar att försämra statusen i en förekomst, som återfinns i 5 kap. 4 §.

Åtgärdsprogram för havsmiljön baseras på normerna i bilaga 3

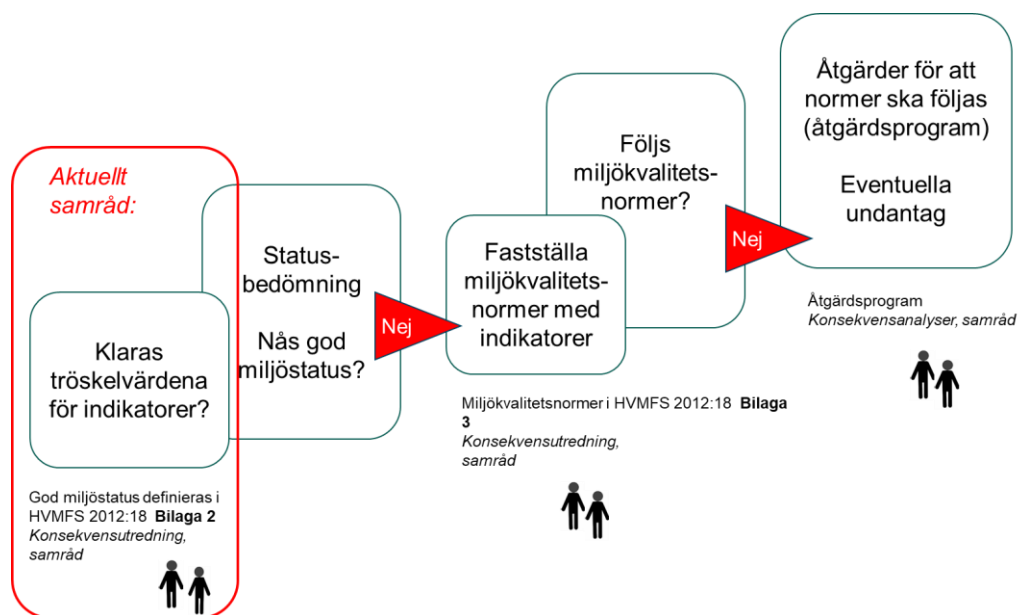
Det är vidare främst miljökvalitetsnormerna i bilaga 3 som i senare led lägger grunden för de åtgärder som ingår i det åtgärdsprogram som är det sista steget i genomförandet av havsmiljöförordningen inom varje förvaltningsperiod (se illustration nedan). För att ta fram åtgärder behöver först en bedömning göras av om miljökvalitetsnormerna följs, därefter identifieras det gap som behöver fyllas för att följa normen och en eller flera belastningar kopplad till viss verksamhet kan identifieras.

Den övergripande normen god miljöstatus

Eftersom god miljöstatus i sig är en övergripande miljökvalitetsnorm, kan möjligen indirekt påverkan på vissa verksamheter tänkas aktualiseras, vid ändring av tröskelvärden och bedömningsgrunder. Det skulle exempelvis kunna gälla utsläppsnivåer i havet eller vattenverksamheter med påverkan på ålgräsängar eller andra livsmiljöer på botten. Om exempelvis en viss sökt verksamhet, genom att ett tröskelvärde för ett område överskrids, påverkar så att det leder till att god miljöstatus inte kan nås eller bibehållas och det skulle anses rimligt att ställa krav på verksamheten, kan detta i efterföljande steg vid prövningen, få vissa

konsekvenser. Myndigheter och kommuner har ett särskilt ansvar för att miljö kvalitetsnormer följs enligt miljöbalken. Ett exempel där de nu föreslagna indikatorerna skulle kunna påverka är kommunal planering vid kusten. Föreskriftsändringen leder dock inte till några direkta kostnadseffekter för pågående verksamheter.

I någon mening kan en mycket bred krets, inklusive allmänheten, betraktas som berörda. Direktivets och därmed också havsmiljöförordningens och dessa föreskrifters syfte är att nå god miljöstatus i den marina miljön vilket på sikt är något som alla har nytta av.



Figur 1: Figuren visar de olika nivåer av föreskriftsändringar, normer och åtgärder samt flera steg av konsekvensbedömningar som sker, samt att vi nu befinner oss i första steget.

Exempel tröskelvärden för livsmiljöer på bottnarna

Nya kriterier och nya indikatorer införs för att bedöma livsmiljöer på bottnarna som bland annat innebär att EU-gemensamma tröskelvärden införs. För livsmiljöer på bottnarna införs i förslaget tröskelvärden som gör det tydligare vad som är god miljöstatus, enligt bilaga 2. Sedan tidigare finns två miljö kvalitetsnormer (i bilaga 3) som handlar om omfattning av ostörda bottnar respektive biogena substrat. De nya kriterierna och indikatorerna ger, förutom att HaV kan göra en bättre bedömning, en ökad tydlighet vid miljöprovning där alla parter får tydligare indikatorer att förhålla sig till. Konsekvensen blir således att rimliga krav ska kunna ställas på en tillståndsprövad verksamhet att exempelvis inte orsaka förlust eller skada på livsmiljöer eller att viss teknik eller utformning krävs, för att inte bidra till att överskrida tröskelvärden och därmed riskera att medverka till att god miljöstatus inte nås. Således egentligen endast ett förtydligande av vad som vid provning redan gäller idag.

Sammantaget kan inga konsekvenser skattas av de föreslagna föreskriftsändringarna i bilaga 2, för någon aktör utanför HaV. Berörda aktörer kan vara flera mänskliga aktiviteter som nyttjar havets resurser och/eller påverkar havets resurser. Vilka dessa är och hur de påverkas kommer att konsekvensutredas i senare förvaltningssteg. Nedan listas de aktörer som eventuellt kan bli

berörda av framtida beslut: Fiske med bottenpåverkade redskap, verksamheter med utsläpp till havet, infrastruktur för sjöfart och fritidsbåtar och projekt för förnybar energi som riskerar bidra till att god miljöstatus inte nås är verksamheter som kan nås av åtgärder inom åtgärdsprogrammet.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Förslaget har i princip inga direkta mätbara kostnadsmässiga konsekvenser och inga alternativ har därmed utretts.

Andra konsekvenser är att Sverige förbättrar sitt genomförande av havsmiljödirektivet när det gäller att fastställa vad som kännetecknar god miljöstatus, samt för bedömning av miljötilståndet.

De nya indikatorer som införs bygger på befintlig övervakning enligt övervakningsprogrammet enligt havsmiljöförordningen eller övervakning som krävs enligt annan lagstiftning. Fler indikatorer kan innebära utökad arbete i samband med bedömning av miljötilståndet. Samtidigt finns det krav i direktivet på att genomföra bedömningarna. Föreskrifterna ger då en tydlig inriktning om vilka bedömningar som ska göras och på vilket sätt.

5. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Bemyndigandet för föreskrifterna finns i 7 och 20 §§ havsmiljöförordningen (2010:1341). Kravet på den sexåriga cykliska förvaltningsprocessen återfinns i 9 § samma förordning.

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

Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen då den är en del av genomförandet av havsmiljödirektivet. Vissa delar rör också införande av obligatoriska kriterier, där Sverige fått kritik för att ännu inte infört dessa.

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

Enligt havsmiljöförordningen ska beslut om uppdatering tas senast den 15 juli 2024. Bestämmelserna kommer att kungöras i vanlig ordning och utöver detta kommer information att ske via Havs- och vattenmyndighetens hemsida samt genom pressmeddelanden. Havs- och vattenmyndighetens föreslår att regleringen träder i kraft senast den 31 maj 2024.

A. Kommuner och regioner

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller regioner utöver vad som beskrivits ovan.

B. Samråd

Havs- och vattenmyndigheten har under utvecklingsarbetet haft kontinuerlig dialog med andra länder inom EU och havskonventionerna. Myndigheten har också i olika utsträckning haft dialog med andra berörda myndigheter inklusive länsstyrelser inom för dem relevanta tematiska områden.

C. Kontaktpersoner

För eventuella frågor kontakta:

Karin Pettersson, Havsmiljöenheten, tfn. 010-698 10 83, karin.pettersson@havochvatten.se

Fredrik T Lindgren, Juridiska enheten, tfn. 010-698 63 51 fredrik.t.lindgren@havochvatten.se