

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

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 havsmiljödirektivet<sup>1</sup>. 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 miljö tillståndet 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 miljöstatus<sup>2</sup>, brister i kvantifiering av miljö tillståndet 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 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.

---

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

<sup>2</sup> 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

## 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 gemensamma överenskommelser som arbetats fram, bland annat under Sveriges medverkan, inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Ospar. Sverige har handlingsutrymme att i viss mån implementera havsmiljödirektivet och övrigt som man kommit överens om inom Helcom- och Ospar-samarbetet efter eventuell anpassning till nationella förhållanden. Helcom och Ospar 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 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, vilka 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 undervattensbuller, nu aktuella bilaga 2, de föreslagna kriterierna D11C1 och D11C2, med nya indikatorerna 11.1A och 11.2A 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 riktade mot buller i bilaga 3, samma föreskrifter. Detta specifikt för att kunna nå eller upprätthålla god miljöstatus för deskriptor 11 (Undervattensbuller) Miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormer med indikatorer (bilaga 3). Det är främst miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormen 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 miljö kvalitetsnormer följs. I havsmiljöförordningen finns som nämnts ovan två nivåer av normer. Dels den övergripande normen om god miljöstatus (bilaga 2), dels miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormer 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, återfinns i 5 kap. 4 §.

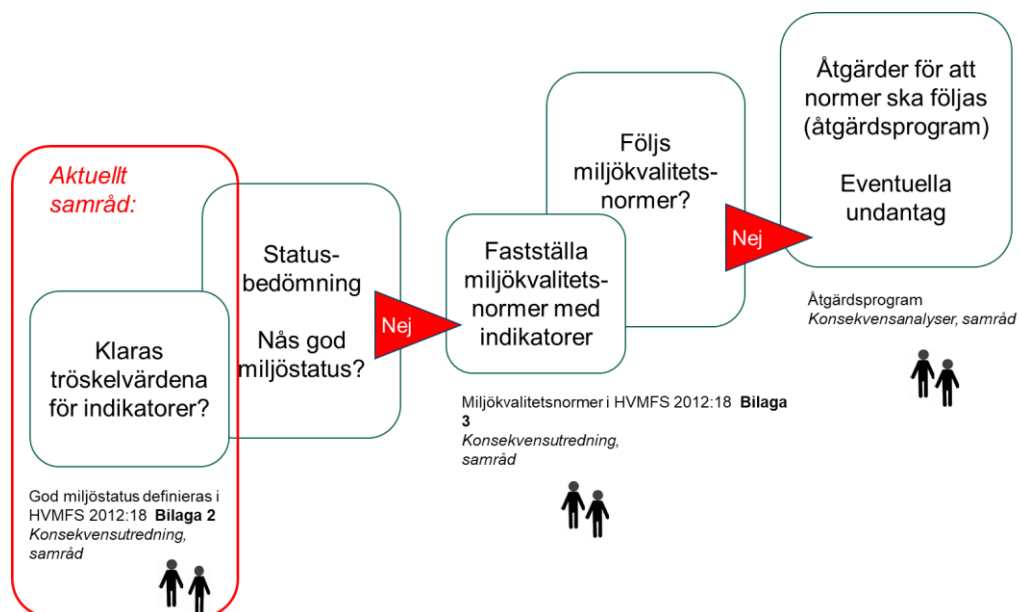
#### *Åtgärdsprogram för havsmiljön baseras på normerna i bilaga 3*

Det är vidare främst miljö kvalitetsnormerna 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 förordningen inom varje förvaltningsperiod (se illustration nedan). För att ta fram åtgärder behöver först en bedömning göras av om miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnorm, kan möjligen viss indirekt påverkan på vissa verksamheter tänkas aktualiseras, vid ändring av tröskelvärden och bedömningsgrunder för denna. Det skulle kunna gälla utsläppsnivåer i havet eller tillåtna bullernivåer. Om exempelvis en viss sökt verksamhet genom att ett tröskelvärde för ett område överskrids eller påverkar så att det leder till att god miljöstatus inte kan nås eller bibehållas och det skulle anses rimligt att ställa krav på denna, kan detta i efterföljande steg vid prövningen, få vissa konsekvenser. 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 undervattensbuller

Som exempel kan tas ovan nämnda EU-gemensamma tröskelvärden för buller, som nu förslås införas i bilaga 2. För impulsivt buller införas i förslaget tröskelvärden som gör det tydligare vad som är god miljöstatus, enligt bilaga 2. Sedan tidigare finns en miljö kvalitetsnorm (i bilaga 3) som handlar om att inte störa marina däggdjur i känsliga områden och perioder. Indikator till denna saknas dock fortsatt. Nu införas en bedömningsgrund med en indikator för att kunna bedöma om god miljöstatus nås för undervattensbuller. Det ger, förutom att HaV kan göra en bedömning, en tydlighet vid miljöprövning där alla parter får en tydlig indikator att förhålla sig till. Konsekvensen blir således möjliga argument för att rimliga krav ska kunna ställas på en tillståndsprövad verksamhet att exempelvis inte bullra i vissa perioder, dagar eller att viss bullerbegränsande teknik behöver användas, för att inte överskrida tröskelvärdet och därmed bidra till att god miljöstatus nås. Således egentligen endast ett förtydligande av vad som vid prövning redan gäller idag.

I ett annat exempel gällande kontinuerligt buller så kommer belastningen till del från internationell sjöfart. Internationell sjöfart tillståndsprövas inte och behöver därför inte per verksamhetsutövare på samma sätt förhålla sig direkt till den övergripande normen god miljöstatus. Vid bedömning av havsmiljön kan HaV genom nya tröskelvärden göra en bedömning och konstatera om god miljöstatus nås eller inte nås inom kontinuerligt undervattensbuller. Om god miljöstatus inte nås på grund av att tröskelvärden inte klaras behöver man, efter konstaterande av undantag och fastställd åtgärd inom åtgärdsprogram möjligen, inom detta område arbeta med bullerfrågan internationellt exempelvis i sjöfartsorganisationen IMO.

### Exempel tröskelvärden för åldersfördelning

Ytterligare exempel att lyfta fram är det nya kriteriet för ålders- och storleksfördelning för kommersiellt nyttjade arter, D3C3, som ingår i förslaget. Bedömningen av ålders- och storleksfördelning är en av tre, enligt kommissionsbeslut 2017/848, obligatoriska kriterier som ska

bedömas, vid bedömningen av god miljöstatus. Den nya indikatorn bedömer åldersfördelning och kompletterar de befintliga indikatorerna fiskeridödlighet och lekbiomassa. Nya tröskelvärden ger tydligare beskrivning av vad god miljöstatus innebär för kommersiellt nyttjande populationer. I ett senare steg kan HaV, om god miljöstatus för kommersiellt nyttjade fiskarter inte nås, med den nya indikatorn för åldersfördelning som grund, komma att komplettera indikatorerna för bedömning av miljö kvalitetsnormen C.4 i bilaga 3. Det är då möjligt att bygga vidare på den metodik för åldersfördelning som nu tagits fram genom samarbete inom Helcom. Detta bidrar till att förtydliga vilket tillstånd i havsmiljön som utgör god miljöstatus. Ett mål som bland annat fiskeförvaltningen ska bidra till att nå. I ett senare steg kan HaV, om god miljöstatus för kommersiellt nyttjade fiskarter inte nås, med den nya indikatorn för åldersfördelning som grund, komma att komplettera indikatorerna för bedömning av miljö kvalitetsnormen C.4 i bilaga 3. Det är då möjligt att bygga vidare på den metodik för åldersfördelning som nu tagits fram genom samarbete inom Helcom.

Kunskap som utvecklats genom framtagande av nu aktuella nationella tröskelvärden för bedömning av åldersfördelning kommer också bli mycket värdefulla för arbete inom ICES med att fastställa gemensamma tröskelvärden enligt den gemensamma fiskeripolitiken (GFP:n). Användning av tröskelvärden för fiskereglering, oavsett om det gäller införlivande genom EU-förordning eller genom nationella beslut som fattas enligt befogenheter för MS inom ramen för GFP, kräver att ICES tar fram sådana tröskelvärden enligt GFP:ns principer. Sådana tröskelvärden, om de tas fram, kan komma att skilja sig från de nu föreslagna tröskelvärdena för storleksfördelning i HVMFS 2012:18. Konsekvenser kan därmed eventuellt uppstå först i efterföljande led.

#### *Exempel tröskelvärden för bifångst av marina däggdjur (tumlare)*

Gällande bifångst medför föreskriftsändringarna ingen ändring i sak när det gäller östersjöpopulationen av tumlare. För övriga populationer sätts nu ett tröskelvärde om 73 (bälthavs) respektive 1622 (Nordsjöpopulationen) bifångade individer. Den främsta konsekvensen av detta är att övervakningen behöver bli bättre. Ökad övervakning av bifångst är också ett krav för genomförandet av art- och habitatdirektivet och därmed leder detta tröskelvärde i sig inte till någon direkt konsekvens för annan aktör än för HaV. Tröskelvärdet för bifångst av övriga populationer klaras också i senaste bedömningen varför ingen åtgärd eller konsekvens uppstår.

Sammantaget kan inga konsekvenser skattas av föreslagna föreskriftsändringarna i bilaga 2; för någon aktör utanför HaV. Berörda aktörer kan således vara alla 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, industrier med utsläpp till havet, de som söker tillstånd för installationer i territorialhav och ekonomisk zon, övriga källor till belastning som riskerar bidra till att god miljöstatus inte nås vilka 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 miljötillståndet.

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 miljötillståndet. 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 landsting**

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting 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

Bart Adrianssens, Fiskeregleringsenheten, 010-698 63 23, bart.adrianssens@havochvatten.se

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