



PM 2012:126 RVI (Dnr 303-1268/2012)

## **Föreskrifter angående införande av miljökvalitetsnormer för fisk m.m. (HVMFS 2012:18)**

**Förslag till ändring**

**Remiss från Havs- och vattenmyndigheten**

**Remisstid 27 september 2012**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Föreskrifter angående införande av miljökvalitetsnormer för fisk m.m. (HVMFS 2012:18)” hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Per Ankersjö** anför följande.

### *Ärendet*

I juli 2012 genomförde Sverige de första delarna i EU:s marina strategi som följer av havsmiljödirektivet (2008/56/EG), i Sverige implementerat genom havsmiljöförordningen (2010:1341).

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har nu tagit fram förslag till kompletterande miljökvalitetsnormer med avseende på fisk inför slutligt beslut. Kompletteringen innebär införande av miljökvalitetsnormer för att möta belastningar på den marina miljön från fiske. I samrådshandlingarna medföljer en konsekvensanalys där indirekt och direkt berörda aktörer redovisas.

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljöförvaltningen som på grund av kort remisstid svarat i form av ett gemensamt kontorsyttrande.

*Stadsledningskontoret och miljöförvaltningen* anser att rättsregler ska vara enkla, möjliga att tillämpa och förutsägbara, vilket varken de redan beslutade miljökvalitetsnormerna enligt HVMFS 2012:18 eller de nu föreslagna miljökvalitetsnormerna är enligt kontorens mening. Kontoren kan konstatera att HaV inte till någon del har tillgodosett de synpunkter som staden framförde när de nu gällande normerna beslutades. Vid det förra yttrandet försökte staden beskriva svårigheterna med att implementera havsmiljödirektivet under den rättsliga konstruktionen miljökvalitetsnormer. Staden efterlyste också en rättslig konsekvensanalys av det förra förslaget. Kontoren anser att de föreslagna normerna är utformade på ett sätt som medför att det blir mycket svårt att avgöra om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med normerna eller inte.

### *Mina synpunkter*

Upprätthållandet av en god havsmiljö är en prioriterad miljöfråga. I detta hänseende är också fiskebeståndet en central aspekt, varmed bakgrunden till HaV:s förslag är förståelig. Men för att normer som syftar till att värna och stärka en god havsmiljö ska vara effektiva måste de emellertid vara såväl enkla att förstå och tillämpa som förutsägbara. Staden har i linje med detta därför vid ett tidigare tillfälle försökt beskriva svårigheterna med att implementera havsmiljödirektivet under den rättsliga konstruktionen miljökvalitetsnormer. Samma svårigheter är applicerbara på HaV:s nya förslag.

Jag instämmer därför med stadsledningskontoret och miljöförvaltningen om att de nu föreslagna miljökvalitetsnormerna inte kan anses effektiva, då de är utformade på ett sätt som medför att det blir svårt att avgöra om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med normerna eller inte. Det finns därför behov av tydliga riktlinjer från HaV för tillämpningen av normerna.

Det behövs även större tydlighet från HaV:s sida gällande vilket ansvar kommunerna ska ha för de merkostnader och extra arbetsinsatser tillämpningen kommer att innebära.

Oklarheterna i HaV:s förslag är stora, vilket riskerar leda till stora tillämpnings-svårigheter samt brist på förutsebarhet.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och miljöförvaltningens gemensamma kontorsyttrande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Föreskrifter angående införande av miljökvalitetsnormer för fisk m.m. (HVMFS 2012:18)" hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 19 september 2012

PER ANKERSJÖ

### *Bilaga*

Remissen "Föreskrifter angående införande av miljökvalitetsnormer för fisk m.m. (HVMFS 2012:18)"

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar att lämna följande svar på remissen;

Fisksamhällen utgör den strukturerande faktorn för alla vattenekosystem där fisk förekommer. Miljökvalitetsnormer för fisk är därför nödvändiga för att kunna skydda hav och sjöar och avser att beskriva normaltillståndet i varje enskilt ekosystem vad gäller systemets övergripande karaktär. De utgör också det hittills bästa sättet för att reglera det överfiske som förekommer i många vatten. Eftersom mängden fisk i vatten mycket sällan är känd – och mycket svår att ta reda på utom då kommersiellt fiske bedrivs – utgör de föreslagna reglerna det bästa sättet att beskriva det tillstånd man vill uppnå. Självklart berörs alla de verksamheter som direkt eller indirekt påverkar vattenmiljön från jordbruk och skogsbruk till fiske och sjöfart. Detta är själva poängen med systemet.

En stor mängd olika verksamheter påverkar vattenekosystem genom ex. närsalttillskott, gifttillförsel, syretäring, fysisk förstöring eller direkt resursutnyttjande. Som huvudregel gäller att så länge ekosystemet inte väsentligt förändras – byter jämviktsläge ("flippar") eller enskilda arter/miljöer allvarligt skadas – är påverkan acceptabel. Föreslagna regler med indikatorer är till för att fastställa när påverkan blir oacceptabel. När så sker måste de aktiviteter som åstadkommer skadan självfallet åtgärdas på ett rättvist sätt (det handlar ju då ofta om en samlad effekt från många aktiviteter).

Vattenekosystemens rörliga karaktär gör att det kan vara svårt att i förväg avgöra en enskild verksamhets eller åtgärds absoluta effekt eftersom denna kan uppstå långt från utsläppskällan. Men med god kunskap om systemen är det fullt möjligt att göra en kvalificerad bedömning, som i efterhand vid behov kan korrigeras. Komplexiteten kan inte användas som argument för att inte ställa upp nödvändiga krav.

HaVs åsikt att fiske inte är en potentiellt miljöfarlig verksamhet är i sak felaktig, även om det är möjligt att fiske ur ett EU-rättsligt perspektiv inte klassas på detta sätt. Detta måste självfallet lösas genom legala korrigeringar och får inte innebära att man i svensk lag undantar fiske från kategorin miljöfarliga verksamheter. HaV har själva definierat begreppet genom sina indikatorer och är därför fullt möjliga att fastställa. HaVs synpunkter i detta fall är därför svårförståeliga för en juridisk lekman.

Kontoren kritiserar liksom en rad andra aktörer införandet av MKN i vatten eftersom detta anses komplicera rättstillämpningen. Detta är säkert korrekt vad gäller både vatten och luft, men förslaget att avskaffa MKN och ställa upp icke bindande mål som ersättning är säkert utmärkt för de krafter som skadar miljön men förödande för miljös bevarande. MKN för vatten bör därför fastställas snarast möjligt och inte urholkas.

MKN för vatten är bland det bästa som införts beträffande miljö eftersom de utgår från att allt som är möjligt att återställa också ska återställas och man på ett tydligt sätt definierar gränsvärden för vad som är oacceptabel förändring. Det som inte går att genomföra eller är för dyrt att genomföra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv hanteras på annat sätt. Problemen med MKN bör därför om så behövs lösas genom att övrig lagstiftning ändras så att MKN kan genomföras på ett tydligt sätt.

Hade denna princip genomförts skulle ex. den i det närmaste fullständiga bristen på genomförande av 1983 års vattenlagstiftning – som kräver ny miljöprovning enligt miljöbalken av alla då existerande vattenkraftverk – varit åtgärdad för länge sedan. Nu kommer Sverige med stor sannolikhet att dömas till höga skadestånd p.g.a. att Vattendirektivet inte kunnat genomföras i denna del och vi har alla gått miste om ett stort antal mycket värdefull miljöer i

rinnande vatten under en alldeles för lång tid och i direkt strid med riksdagens eniga beslut 1983. Detta får inte upprepas ännu en gång och den nu pågående utredningen för att lösa just detta problem leder förhoppningsvis till ett snabbt resultat som gör vattenlagen underställd miljöbalken.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

## ÄRENDET

Miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret har beretts möjlighet att komma med synpunkter på rubricerad remiss till kommunstyrelsen den 12 september 2012. Med hänsyn till den korta svarstiden besvaras remissen gemensamt av kontoren. Svar på samrådet ska vara Havs- och vattenmyndigheten tillhanda senast den 27 september 2012.

I juli 2012 genomförde Sverige de första delarna i EU:s marina strategi som följer av havsmiljödirektivet (2008/56/EG), i Sverige implementerat genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Det skedde genom fastställande av rapporterna God havsmiljö 2020: Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 1: Inledande bedömning och Del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift HVMFS 2012:18.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har nu tagit fram förslag till kompletterande miljökvalitetsnormer med avseende på fisk, inför slutligt beslut. Remissen innehåller även vissa ändringar och rättelser av tidigare meddelad föreskrift. Enligt tidsplanen fastställs normerna inför rapportering av havsmiljödirektivet till EU-kommissionen den 15 oktober 2012. Normerna kan då förväntas träda i kraft den 15 oktober 2012.

Kompletteringen innebär införande av miljökvalitetsnormer för att möta belastningar på den marina miljön från fiske.

Miljökvalitetsnormerna har följande lydelse.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>C.3 Miljökvalitetsnorm:</b><br>Populationerna av alla naturligt förekommande fiskarter och skaldjur <sup>16</sup> som påverkas av fiske har en ålders- och storleksstruktur samt beståndstorlek som garanterar deras långsiktiga hållbarhet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                         |
| <b>Förvaltningsområde:</b> Nordsjön och Östersjön                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
| <b>Indikatorer för uppföljning av miljökvalitetsnorm C.3:<sup>17</sup></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Fiskeridödlighet (F) (3.1A)</li><li>- Kvot mellan fångst och biomassa (3.1B)</li><li>- Lekbiomassa för alla kommersiella bestånd som ingår i EUs datainsamlingsförordning (3.2A)</li><li>- Biomassaindex (3.2B)</li><li>- Abundans eller biomassa av nyckelart av fisk i kustvatten (1.2D)</li><li>- Storleksstruktur hos nyckelart av fisk i kustvatten (1.3E)</li><li>- Abundans (eller biomassa) för känsliga fiskarter utsjövatten - utvecklingsbar</li><li>- Discard-provtagning - utvecklingsbar</li></ul> |                         |
| <b>Miljökvalitetsnormen medverkar till att uppfylla god miljöstatus för:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                         |
| <b>Deskriptor</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Kriterium</b>        |
| Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur (D3)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 3.1, 3.2                |
| Biologisk mångfald (D1)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1.1, 1.2, 1.3, 1.6, 1.7 |
| Marina näringsvävar (D4)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 4.1, 4.2, 4.3           |

**C.4 Miljökvalitetsnorm:**

Förekomst, andel och storleksfördelning av viktiga funktionella grupper av fisk ska möjliggöra en naturlig trofisk reglering i näringsväven.

**Förvaltningsområde:** Nordsjön och Östersjön

**Indikatorer för uppföljning av miljökvalitetsnorm C.4:<sup>15</sup>**

- Abundans eller biomassa av viktiga funktionella grupper av fisk i kustvatten (1.6E)
- Storleksstruktur i fisksamhället i kustvatten (1.6A)
- Andelen stora individer i fisksamhället i utsjövatten (1.6B)
- Andelen individer som är större än den genomsnittliga storleken för första könsmognad för fiskarter i utsjövatten – utvecklingsbar
- Längdfördelning hos fisksamhället i utsjövatten – utvecklingsbar
- Abundans eller biomassa av viktiga funktionella grupper av fisk i utsjön – utvecklingsbar
- Storleksstruktur hos rovfisk i kustvatten – utvecklingsbar
- Storleksstruktur hos rovfisk i utsjövatten – utvecklingsbar

**Miljökvalitetsnormen medverkar till att uppfylla god miljöstatus för:**

| Deskriptor                                     | Kriterium               |
|------------------------------------------------|-------------------------|
| Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur (D3) | 3.1, 3.2                |
| Biologisk mångfald (D1)                        | 1.1, 1.2, 1.3, 1.6, 1.7 |
| Marina näringsvävar (D4)                       | 4.1, 4.2, 4.3           |

I samrådshandlingarna medföljer en konsekvensanalys där indirekt och direkt berörda redovisas. Direkt berörda är främst HaV som ansvarig myndighet för miljön i havet samt för regleringen av fisket, samt bl.a. Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Trafikverket. Miljökvalitetsnormerna för fisk är främst utformade som ett verktyg för HaV för att följa upp fiskbeståndens ålders- och storleksstruktur samt förekomst av viktiga funktionella grupper av fisk i ekosystemet.

Indirekt kan föreskrifterna beröra en betydligt större krets av aktörer då arbetet med att upprätthålla god miljöstatus i den marina miljön berör många samhällssektorer i större eller mindre grad. Mark- och miljödomstol eller länsstyrelse kan t.ex. behöva föreskriva mer ingripande villkor för ett tillstånd till en vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet med hänsyn till verksamhetens inverkan på havsmiljö och på fisk. Kommunala tillsynsmyndigheter kan vid sin tillsyn eller prövning behöva tillämpa strängare villkor eller försiktighetsmått med anledning av en verksamhets påverkan på havsmiljön.

De verksamheter som kan antas påverka havsmiljön och som kan beröras av miljökvalitetsnormerna är t.ex. havsbaserade vindkraftverk, hamnverksamheter och vattenkraftverk, rekreations- och turismsektorn samt maritima verksamheter såsom fisket och sjöfarten. Även jordbruks- och djurhållningsverksamheter, avloppsreningsverk, enskilda avlopp och andra anmälnings- och tillståndspliktiga industriverksamheter med utsläpp till havsområdena kan beröras om de påverkar fisken negativt. En tredje kategori är infrastrukturverksamheter, exempelvis vägar, järnvägar och hamnar som indirekt påverkar miljön i havet.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljöförvaltningen som på grund av tidsbrist svarat i form av ett gemensamt kontorsyttrande.

## Stadsledningskontoret och miljöförvaltningen

**Stadsledningskontorets och miljöförvaltningens** gemensamma kontorsyttrande daterat den 12 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Den 3 april 2012 yttrande sig miljöförvaltningen över HaV:s rapport God Havsmiljö 2020 del 1 och 2 samt över föreskriften om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer för Nordsjön och Östersjön. Kontoren hänvisar till miljöförvaltningens tidigare yttrande i de delar som avser implementeringen av havsmiljödirektivet, utformningen av miljö kvalitetsnormerna och de tillämpningsproblem detta får både för verksamhetsutövare och tillstånds- respektive tillsynsmyndigheter. Rättsregler ska vara enkla, möjliga att tillämpa och förutsägbara, vilket varken de redan beslutade miljö kvalitetsnormerna enligt HVFMS 2012:18 eller de nu föreslagna miljö kvalitetsnormerna inte är enligt kontorens mening. Kontoren kan konstatera att HaV inte till någon del har tillgodosett de synpunkter som staden framförde när de nu gällande normerna beslutades.

Vid det förra yttrandet försökte staden beskriva svårigheterna med att implementera havsmiljödirektivet under den rättsliga konstruktionen miljö kvalitetsnormer istället för som övriga Europa gjort i form av miljö kvalitetsmål med helt annan rättsverkan än vad som följer av den svenska lagstiftningen. De rättsliga problem som då påtalades gör sig än mer gällande med de föreslagna normerna för fisk.

Staden efterlyste också en rättslig konsekvensanalys av det förra förslaget. Då var det knappt om tid och måhända hade inte HaV möjlighet med hänsyn till de krav som myndigheten hade p.g.a. regeringens direktiv. Kontoren kan dock konstatera att HaV inte heller i samband med det nu aktuella förslaget har förmått prestera en rättslig analys som ger tillsynsmyndigheterna en rimlig möjlighet att bedöma konsekvenserna av förslaget.

HaV konstaterar att fisket sedan länge utgör den huvudsakliga påverkan på fisk men att fiskbestånden även påverkas indirekt genom utsläpp av näringsämnen, farliga ämnen samt genom fysisk påverkan såsom byggnation, dumpning och buller. Kontoren anser att de föreslagna normerna är utformade på ett sätt som medför att det blir mycket svårt att avgöra om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med normerna eller inte.

HaV anför att fiskeverksamhet varken utgör miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § miljöbalken eller vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken och att normerna därmed inte är tillämpbara vid prövning av fiske. HaV avser dock att i kommande åtgärdsprogram ange att åtgärder behöver vidtas inom fiskeregleringen för att uppnå normen. HaV konstaterar härvid att de föreslagna normerna således får sin huvudsakliga effekt genom åtgärder inom ramen för åtgärdsprogrammet.

Kontoren har inte närmare analyserat om HaV har rätt i sin uppfattning om att fiskeverksamhet i sig inte utgör miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap 1 § miljöbalken men vill i sammanhanget erinra om att ett fiskeföretag mycket väl kan utgöra miljöfarlig verksamhet om fiskefartyget har en fast kajplats. Oavsett hur denna fråga ska bedömas anser kontoren att fiskeverksamhet är av sådan art att den torde omfattas av 2 kap miljöbalken. Följaktligen gäller de allmänna hänsynsreglerna även vid fiskeverksamhet.

Det ter sig ju annars tämligen egendomligt att använda sig av miljöbalkens instrument för miljö kvalitetsnormer om inte själva fiskeriverksamheten skulle påverkas av normernas införande, men väl i stort sett alla andra verksamheter som kan någon betydelse för fiskbeståndet,

t.ex. industrier, reningsverk, jordbruk etc. Man kan inte frigöra sig från intrycket, att myndigheten inte till fullo har insett, att införandet av miljö kvalitetsnormer på ett område får till följd, att alla som ska ansöka om miljö tillstånd måste utreda om den verksamhet man söker tillstånd för påverkar om en miljö kvalitetsnorm följs eller inte. Detsamma gäller beslut om detaljplaner, vägplaner m.m. Ett exempel är Mark- och miljö överdomstolens beslut den 24 januari 2012, mål nr M 568-11.

Under avsnitt 6 i konsekvensutredningen anføres att det enligt HaV:s bedömning inte är någon överimplementering att införa miljö kvalitetsmålen som miljö kvalitetsnormer. Miljö balkskommitténs nedgörande och svidande kritik av den svenska implementeringen av vattendirektivet måste därför helt ha förbigått HaV.

Man kan naturligtvis invända att det inte är HaV:s fel, utan lagstiftarens som valt att införa miljö kvalitetsmål med en rättslig konstruktion som får en mycket omfattande och svåröverskådlig påverkan på all samhällsplanering. Istället för att förtiga alla svårigheter och ge sitt oförblommerade stöd till en starkt kritiserad lagstiftning, hade det kanske varit rimligt om HaV istället i vart fall i någon mån försökt att bringa klarhet i konsekvenserna av sitt eget förslag.

De föreslagna normerna kommer att ha betydelse i den kommunala miljö tillsynen över verksamheter som har en påverkan på det område som omfattas av havsmiljö förordningen. Det framstår dock som ytterst oklart vilket kunskapsunderlag som kommer att behövas för att ta ställning till om och hur en verksamhet påverkar normerna. Det finns därför behov av vägledning och tydliga riktlinjer från HaV för tillämpningen av normerna.

Kontoren konstaterar vidare att kostnader för den offentliga sektorn som helhet, i och med införandet av miljö kvalitetsnormer för fisk, inte kan uteslutas. Ökat merarbete vid tillämpning av normerna i kommunal tillsyn och provning, övervakning av förhållandena i miljön samt vid rapportering till myndigheter förutspås. En kunskapsbas behöver upparbetas för att vid provningar och tillsyn kunna bedöma om havsmiljö och fisk påverkas i den mån att strängare krav måste ställas eller försiktighetsmått meddelas samt för att kunna ställa krav på relevanta underlag. Det går inte att göra en bedömning av storleksordningen på det ökade merarbetet i dagsläget. Det är därför önskvärt att HaV utarbetar en tydlig vägledning för hur kommunerna ska tillämpa normerna i den dagliga verksamheten samt ger en klar indikation om vilken arbetsinsats samt vilka merkostnader som tillämpningen kommer att medföra.

Miljö kvalitetsnormerna för fisk föreslås gälla för fisk i hela det område som omfattas av havsmiljö förordningen, d.v.s. från strandlinje t.o.m. svensk ekonomisk zon. I realiteten innebär detta dock att det saknas en tydlig geografisk avgränsning av vilka områden som påverkas av de föreslagna miljö kvalitetsnormerna. Som exempel kan nämnas att Stockholms kommun inte till någon del omfattas av kustvatten enligt definitionen i 3 § i havsmiljö förordningen. Miljö kvalitetsnormerna kan dock påverkas av verksamheter långt från kustvattenzonen. T.ex. kan utsläppen utanför Beckholmen i Saltsjön från Henriksdalsverket och Brommaverket påverkas av de nya miljö kvalitetsnormerna. Landbaserade verksamheter som har utsläpp till luft av ämnen som faller ner i havet kan omfattas.

Någon geografisk avgränsning för hur långt bort från Östersjöns förvaltningsområde som en verksamhet kan påverkas av kustvattennormerna har inte angetts. Vid en genomgång som HaV höll ställdes t.ex. frågan om en verksamhet i Borlänge berördes av miljö kvalitetsnormer för Östersjön. Denna fråga lämnades obesvarad. Det är uppenbart att dessa oklarheter medför ytterligare tillämpningssvårigheter.

Kontoren anser mot bakgrund av vad som framförts ovan att HaV:s förslag inte kan ligga till grund för beslut om miljökvalitetsnormer för fisk. De redovisade oklarheterna är för stora, vilket riskerar leda till stora tillämpningssvårigheter samt brist på förutsebarhet.