



PM 2012:60 RVI (Dnr 303-502/2012)

God Havsmiljö 2020; Del 1 Inledande bedömning Del 2 God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer, samt av Havs- och vattenmyndighetens föreskrift om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer för Nordsjön och Östersjön (havsmiljödirektivet)

Remiss från Havs- och vattenmyndigheten

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”God Havsmiljö 2020; Del 1 Inledande bedömning Del 2 God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer, samt av Havs- och vattenmyndighetens föreskrift om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer för Nordsjön och Östersjön (havsmiljödirektivet)” anses besvarat med vad som anförs i detta utlåtande.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG) beslutades i juni 2008 och införde ett helt nytt system för förvaltningen av havsmiljön i Europa. Det huvudsakliga målet enligt direktivet är att den marina miljön inom gemenskapen ska uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus senast år 2020.

Havs- och vattenmyndigheten ämnar göra en inledande bedömning av miljö tillståndet i Sveriges havsområden, som delats in i två förvaltningsområden; Nordsjön och Östersjön. Syftet är att dels avgöra tillståndet i dessa förvaltningsområden och dels att ta fram en grund för arbetet med att definiera vad som kännetecknar en god miljöstatus. Havs- och vattenmyndigheten ska även besluta om miljö kvalitetsnormer med tillhörande indikatorer för de två förvaltningsområdena, samt upprätta åtgärdsprogram som anger vilka åtgärder myndigheter och kommuner behöver vidta för att se till att miljö kvalitetsnormerna följs.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms Hamnar AB och Stockholm Vatten AB. På grund av den korta remisstiden besvaras remissen med ett kontorsyttrande från miljöförvaltningen som också har berett trafikkontoret och exploateringskontoret möjlighet att lämna synpunkter till miljöförvaltningen.

Stadsledningskontoret stöder rapportens bedömningar kring miljö tillstånd och grunden för god miljöstatus. Det blir allt viktigare att vassa provnings- och tillsyns-

verksamheter, utvärdera nuvarande miljö kvalitetsmål utifrån målkonflikter, samt påskynda arbetet i multilaterala överenskommelser inom det befintliga Östersjöarbetet.

Miljöförvaltningen anser att strukturen som anges i havsmiljödirektivet och kommissionsbeslut (2010/477/EU) med en övergripande miljö kvalitetsnorm GES och tillhörande deskriptorer, kriterier och indikatorer med tillhörande rikt- och gränsvärden är tydlig, begriplig och relevant. Tyvärr minskar begripligheten och tydligheten av strukturen betydligt genom att HaV enligt havsmiljöförordningen måste införa ett parallellt system med miljö kvalitetsnormer, som till stor del är kopplade till samma indikatorer med tillhörande rikt- och gränsvärden. Sverige är enligt uppgift ensamt i Europa om att välja den lösningen. Förvaltningen anser att detta kommer att medföra problem vid tillämpningen och är mycket kritisk till denna lösning

Stockholms Hamnar AB anser att detta underlag inte är tillräckligt för att dra så långtgående slutsatser som görs i senare delar av remissmaterialet. Hamnen delar uppfattningen att det saknas information om fysiska skador på havsbotten och indikatorer samt kunskap om effekter på levande organismer. Det är angeläget att öka kunskapen innan regler och krav på efterlevnad införs.

Stockholm vatten AB anser att i inner- och mellanskärgården styrs syrehalten i bottenvatten till stor del av saliniteten orsakad av inströmmande tungt havsvatten det kan vissa år ge stora utslag med svavelväte förekomst vid ett flertal provpunkter, när saltsbelastningen har en liten påverkan på dessa observationer. Detta måste beaktas när man gör en bedömning.

Mina synpunkter

Miljön i de ekologiskt känsliga Nordsjön och Östersjön är en mycket viktig fråga. Det är vatten som vi delar över nationsgränserna och därför anser jag också att det är viktigt att vi sätter upp gemensamma mål och strukturer för detta. Enligt underlaget ska havsmiljödirektivet implementeras på ett likartat sätt i hela Europa, till grund för god miljö, jämlika förhållande och konkurrensneutralitet, vilket är en mycket bra utgångspunkt.

Strukturen som anges i havsmiljödirektivet och kommissionsbeslutet (2010/477/EU) med en övergripande miljö kvalitetsnorm för god miljö status (GES), anser jag också vara tydligt och relevant.

I remissen från Havs- och vattenmyndigheten framgår det dock att Sverige ämnar skilja ut sig från övriga Europa på en punkt. Till skillnad från övriga länder vars ambitioner för att uppnå GES formulerats som miljö mål, föreslår man istället att detta ska utgöra juridiskt bindande normer i Sverige. Den ursprungliga idén med att havsmiljödirektivet ska leda till konkurrensneutralitet mellan länderna riskerar i och med detta att helt falla bort.

Rättsregler ska vara enkla, möjliga att tillämpa och förutsägbara. Dessa normer uppfyller inte dessa kriterier enligt stadens mening. En del av normerna kommer att bli närmast omöjliga att tillämpa, då det i flera fall kommer att krävas omfattande forskningsinsatser för att få fram underlag till bedömning. I remissen finns det inte heller någon rättslig analys av konsekvenserna att införa dessa nya miljö kvalitetsnormer vid tillsyn och prövning av verksamheter. Det är alltså inte klarlagt vilken utredning som krävs, eller till vilken kostnad.

Staden anser att det finns en betydande risk att stora utredningsinsatser görs till höga kostnader och att myndigheterna sedan med stöd av miljöbalken, 2 kap 7 §, gör bedömningen att det inte är rimligt att vidta de åtgärder som krävs för att normen ska följas. Således kan stora resurser i form av tid och pengar slösats bort till ingen miljönytta alls.

Förslaget saknar också tydliga geografiska avgränsningar. Stockholms stad omfattar inte till någon del kustvatten enligt definitionen i 3 § i havsmiljöförordningen. Men miljö kvalitetsnormen ska även kunna gälla för verksamheter långt från kustvattenzonen. Landbaserade verksamheter som har utsläpp till luft av ämnen som faller ner i havet kan komma att omfattas, exempelvis skulle Henriksdalsverket och Brommaverket kunna påverkas av de nya miljö kvalitetsnormerna. Detta måste tydligt definieras anser jag. I övrigt hänvisar jag till miljöförvaltningens kontorsyttrande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”God Havsmiljö 2020; Del 1 Inledande bedömning Del 2 God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer, samt av Havs- och vattenmyndighetens föreskrift om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer för Nordsjön och Östersjön (havsmiljödirektivet)” anses besvarat med vad som anförs i detta utlåtande.

Stockholm den 18 april 2012

PER ANKERSJÖ

Bilaga

Remissen ”God Havsmiljö 2020; Del 1 Inledande bedömning Del 2 God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer, samt av Havs- och vattenmyndighetens föreskrift om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer för Nordsjön och Östersjön (havsmiljödirektivet)”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Kommunstyrelsen

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

ÄRENDET

EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG)1 beslutades i juni 2008 och införde ett helt nytt system för förvaltningen av havsmiljön i Europa. Det huvudsakliga målet enligt direktivet är att den marina miljön inom gemenskapen ska uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus senast år 2020.

Genomförandet av direktivet i Sverige har skett genom havsmiljöförordningen (2010:1341), vilken är meddelad med stöd av 5 kap 1 och 7 §§ miljöbalken och 8 kap 13 § regeringsformen. Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som enligt 8 § havsmiljöförordningen ska ansvara för den havsmiljöförvaltning som avses i havsmiljöförordningen.

Havsmiljöförvaltningen ska genomföras i sexåriga förvaltningsperioder och inleds genom att Havs- och vattenmyndigheten gör en inledande bedömning av miljötillståndet i Sveriges havsområden, som delats in i två förvaltningsområden; Nordsjön och Östersjön. Syftet med den inledande bedömningen är att dels avgöra tillståndet i dessa förvaltningsområden, dels att den ska utgöra grund för arbetet med att definiera vad som kännetecknar en god miljöstatus.

Mot bakgrund av den inledande bedömningen ska Havs- och vattenmyndigheten slå fast vad som kännetecknar en god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön samt besluta om miljö kvalitetsnormer med tillhörande indikatorer för de två förvaltningsområdena. Det grundläggande kravet enligt havsmiljöförordningen är att havsmiljöförvaltningen ska innebära att en god miljöstatus upprätthålls eller nås i Nordsjön och Östersjön senast vid utgången av år 2020.

Havs- och vattenmyndigheten ska senare upprätta åtgärdsprogram som anger vilka åtgärder myndigheter och kommuner behöver vidta för att se till att miljö kvalitetsnormerna följs. Det praktiska genomförandet av åtgärdsprogrammen ska utföras av myndigheter och kommuner, och miljö tillståndet i respektive förvaltningsområde ska övervakas genom ett övervakningsprogram som Havs- och vattenmyndigheterna fastställer.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljöförvaltningen, Stockholms Hamnar AB och Stockholm Vatten AB. På grund av den korta remisstiden besvaras remissen med ett kontorsyttrande från miljöförvaltningen som också har berett trafikkontoret och exploateringskontoret möjlighet att lämna synpunkter till miljöförvaltningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 mars 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret stöder rapportens bedömningar kring miljö tillstånd och grunden för god miljöstatus. Staden berörs inte på ett direkt sätt av innehållet i rapporten, varken resursmässigt eller via miljö kvalitetsnormerna. Miljö kvalitetsnormer utformas endast utifrån den

önskvärda kvaliteten på vattenmiljön och inte efter belastning.

Staden kommer dock att beröras genom den myndighetsutövning som sker när staden tillämpar bestämmelser inom ramen för miljöbalken. Av 5 kap 3 § miljöbalken följer nämligen att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs vid tillståndsprövning av verksamheter som kan påverka vattenmiljön i Östersjön. Kommunens direkta ansvar i denna del härrör främst tillsynsverksamheten, men även i vissa fall, prövning av verksamheter.

På samma sätt ska stadens myndighetsutövning enligt Plan- och bygglagen beakta miljö kvalitetsnormerna i 5 kapitlet miljöbalken. Stadsledningskontoret uppfattar inte att rapporten i dessa delar föreskriver nya arbetssätt i stadens myndighetsutövning.

Stadsledningskontoret gör inga andra bedömningar kring miljö tillstånd och grunden för god miljö status än rapporten. Ansatsen i rapporten att värdera Östersjöns ekosystemtjänster i förhållande till omsättningen för maritima aktiviteter är lovvärd och nödvändig, särskilt när dessa ställs i förhållande till ekosystemtjänsternas uthållighet under den nuvarande miljö belastningen.

Enligt SCB uppgick omsättningen för de maritima aktiviteterna till totalt 329,6 miljarder kr för 2009, vilket utgör 5,2 procent av näringslivets totala omsättning.

De främsta belastningarna på den marina miljön utgörs av biologiska störningar, fysisk påverkan, tillförsel genom förorenande ämnen samt näringsämnen. Denna belastning gör att värdet på framtida systemekologiska tjänster kommer att minska. Med denna utveckling kan således inte omsättningsnivån för framtidens maritima aktiviteter i form av kommersiella-, friluft- och rekreativa nyttor upprätthållas.

Stadsledningskontorets slutsats är att det blir allt viktigare att vässa prövnings- och tillsynsverksamheter, utvärdera nuvarande miljö kvalitetsmål utifrån målkonflikter, samt påskynda arbetet i multilaterala överenskommelser inom det befintliga Östersjö arbetet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som anförs i tjänsteutlåtandet.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 3 april 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har på grund av den korta remisstiden inriktat svaret på vissa frågor som rör införlivandet av havsmiljö direktivet i svensk rätt och som förvaltningen anser viktiga för rättstillämpningen.

Strukturen som anges i havsmiljö direktivet och kommissionsbeslut (2010/477/EU) med en övergripande miljö kvalitetsnorm GES med tillhörande deskriptorer, kriterier och indikatorer med tillhörande rikt- och gränsvärden är enligt förvaltningens mening tydlig, begriplig och relevant.

Tyvärr minskar begripligheten och tydligheten av strukturen betydligt genom att HaV enligt havsmiljö förordningen måste införa ett parallellt system med miljö kvalitetsnormer, som till stor del är kopplade till samma indikatorer med tillhörande rikt- och gränsvärden. Sverige är enligt uppgift ensamt i Europa om att välja den lösningen. Avslutningsvis berörs något om det svenska systemet med miljö kvalitetsnormer.

Rättsregler skall vara enkla, möjliga att tillämpa och förutsägbara vilket de föreslagna normerna inte är enligt förvaltningens mening.

Enligt artikel 10 i havsmiljödirektivet ska miljömålen ge vägledning om vad som ska uppnås beträffande GES när det gäller belastning och påverkan. Konsekvensen av att införa miljömålen som miljö kvalitetsnormer blir att vissa av normerna blir i det närmaste omöjliga att tillämpa. Som exempel kan nämnas miljö kvalitetsnormer för näringsämnen och förorenande ämnen som utformats som en orsakskedja med flera variabler; koncentration, belastning/tillförsel och påverkan/effekt. Koncentrationen av ämnet ska alltså enligt förslaget kopplas till både specifik tillförsel och till negativa effekter, först då kan normen bedömas. För biologisk störning och fysisk störning är flera av förslagen till normer utformade på motsvarande sätt med flera variabler. Förvaltningen anser mot bakgrund av erfarenheter från miljöövervakning av luft och vatten att det finns så stora svårigheter att koppla ihop dessa tre variabler till en orsakskedja, att det i princip är omöjligt att få fram underlag till bedömning om normen uppfylls eller inte utan omfattande forskningsinsatser. Som en direkt konsekvens av svårigheten att fastställa huruvida normen uppfylls eller inte kan det också bli svårt att motivera att ett åtgärdsprogram tas fram. Ett sådant ska enligt 5 kap 4 § miljöbalken upprättas om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska följas. Att belastningsbegreppet införts i miljö kvalitetsnormerna är också förvånande med tanke på att detta är något som är huvudfokus i det åtgärdsprogram som ska tas fram om normerna inte följs. Förvaltningen förstår att HaV inte har haft någon valmöjlighet i denna fråga, men vill ändå påtala orimligheten i att på detta sätt formulera miljö mål som miljö kvalitetsnormer, vilket utvecklas närmare i slutet av yttrandet.

Förvaltningen konstaterar vidare att det inte finns någon rättslig analys av vilka konsekvenser som följer av införandet av de nya miljö kvalitetsnormerna vid tillsyn och prövning av verksamheter trots att föreskrifterna ska tillämpas som gällande rätt från och med den 15 juli 2012. Vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken liksom vid anmälningsärenden enligt miljöbalken måste tillstånds- respektive tillsynsmyndigheten beakta vilken inverkan den aktuella verksamheten har på miljön och därvid beakta om verksamheten kan bidra till att en miljö kvalitetsnorm inte kan följas. Det är inte alls klarlagt vilken utredning som krävs, och i så fall till vilken kostnad, för att prövnings- och tillsynsmyndigheterna ska kunna ta ställning till detta. Eftersom föreslagna miljö kvalitetsnormer hittills endast utgörs av normer enligt 5 kap 2 § första stycket p 4 kan myndigheterna komma att, med stöd av 2 kap 7 § miljöbalken, göra bedömningen att det inte är rimligt att vita de åtgärder som krävs för att normen ska följas. Det finns således en risk för att stora utredningsinsatser till höga kostnader kan komma att krävas som slutligen inte leder till någon miljönytta. Enligt förvaltningen bör, innan reglerna om de nya miljö kvalitetsnormerna träder i kraft, ett test utföras med en verklig tillämpning av normerna för att närmare kunna se hur regelverket kommer att fungera. Förvaltningen kan konstatera att om HaV i framtiden, med stöd av 20 § havsmiljöförordningen, kommer att besluta om normer enligt 5 kap 2 § första stycket p 1 utan att genomföra en grundlig konsekvensanalys kan det få katastrofala konsekvenser.

GES-gränserna för deskriptorer och kriterier gäller enligt förslaget, i alla fall till att börja med, för hela Östersjön eller Nordsjön. Den geografiska upplösningen, i alla fall i kustzonen, är inte operationell utan bör på grund av lokala variationer kunna brytas ner på en mindre skala, t ex motsvarande vattenförekomstnivå i ramvattendirektivet, för att vara relevant och bli användbart vid statusbedömning och i åtgärdsarbete. Dessutom finns oklarheter angående hur sammanvägningen av de 54 föreslagna indikatorerna ska göras mellan de olika deskriptorerna för att avgöra om GES uppnås på bassängnivå.

Det saknas också en tydlig geografisk avgränsning vilka områden som påverkas av de föreslagna miljö kvalitetsnormerna för god havsmiljö. Stockholms kommun omfattar inte till någon del kustvatten enligt definitionen i 3 § i havsmiljöförordningen. Men miljö kvalitetsnormerna skall iaktas även för verksamheter långt från kustvatten-zonen. Tex kan utsläppen utanför Beckholmen i Saltsjön från Henriksdalsverket och Brommaverket påverkas av den nya miljö kvalitetsnormerna. Landbaserade verksamheter som har utsläpp till luft av ämnen som faller ner i havet kan omfattas. Denna oklarhet medför ytterligare tillämpningssvårigheter.

Något om miljö kvalitetsnormer

Det svenska införandet av vattendirektiven och havsmiljödirektivet har på nytt aktualiserat problemen med den rättsliga tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i svensk lagstiftning. Regler om miljö kvalitetsnormer infördes i och med införandet av miljö balken. Syftet med en miljö kvalitetsnorm är inte att reglera en enskild verksamhet utan anger hur miljön skall vara beskaffad i ett visst avseende. Det är en stor skillnad jämfört med nästa alla andra miljö regler.

Reglerna om miljö kvalitetsnormer skapade länge betydande tillämpningsproblem – särskilt för tillsynsmyndigheter, men därmed också för enskilda verksamhetsutövare. Det rådde från första början stor osäkerhet om hur reglerna skulle tillämpas. Det blev inte enklare av att implementeringen av vattendirektivet (2000/60/EG) skedde som miljö kvalitetsnormer och inte som miljö kvalitet vilket var det vanliga i övriga Europa. Miljö balkskommittén hade föreslagit det senare eftersom man menade att begreppet miljö kvalitetsnormer fått en vedertagen betydelse som ett bindande gränsvärde. Lagstiftaren ansåg emellertid att miljö kvalitetsnorm och miljö kvalitet var synonyma begrepp. (Prop2003/04:2 sid 22 f.). Därmed hade miljö balken fått såväl hårda som mjuka miljö kvalitetsnormer.

Det skapade ännu större tillämpningssvårigheter. Reglerna i miljö balken och annan lagstiftning (tex PBL) gjorde ingen åtskillnad mellan vilket slag av miljö kvalitetsnorm det var fråga om. Systemet utsattes också för svidande kritik i miljö balkskommitténs slutbetänkande (SOU 2005:59 särskilt sid 117 ff.). Kommittén påpekade att den dåvarande regleringen fick orimliga konsekvenser. Den slog hårt och blint och gav dålig vägledning för individuella prövningar. Den slog hårt mot de verksamheter som tillståndprövades trots att just dessa verksamheter kanske bara i obetydlig mån bidrog till att en miljö kvalitetsnorm inte följdes eller kunde följas. Den sist tillkomna verksamheten kunde få bära hela bördan av att en norm inte följdes, etc. Kommittén hade en rad andra allvarliga invändningar mot den dåvarande regleringen. Det skulle dock föra för långt att redovisa kritiken i hela sin omfattning.

Miljö balkskommitténs förslag ledde fram till den nuvarande regleringen av miljö kvalitetsnormer i miljö balken. Reglerna trädde ikraft 1 sep 2010. Lagstiftaren instämde i huvudsak i kritiken och kommitténs förslag (prop 2009/10:184). Den tidigare stoppregeln i 16 kap 5 § miljö balken togs bort och en ny regel infördes i 2 kap 7 § miljö balken. Den nya regeln innebär att stoppregeln inskränks till att gälla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap 2 § 1 p miljö balken, dvs s k gränsvärdesnormer. För de andra normerna enligt p 2-4, eftersträvansnormer, vissa vatten normer och övriga normer skall den allmänna proportionalitetsprincipen i 2 kap 7 § miljö balken tillämpas på sedvanligt sätt. Kommuner och myndigheter skall dock enligt 5 kap 3 § ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. Med myndighet avses även domstolar. Det gäller samtliga typer av normer.

Det finns inte någon närmare analys av hur kommuner och myndigheter påverkas av om en miljö kvalitetsnorm är av det ena eller det andra slaget. Regeringen har genom införande av

nya bestämmelser i Vattenförvaltningslagen förordnat att miljö kvalitetsnormer avseende ämnen som finns i det s k dotterdirektivet (2008/105/EG) är begränsningsnormer enligt 5 kap 2 § 1 p miljöbalken. Förändringarna i förordningen skedde trots att det i förarbetena till de nya reglerna om miljö kvalitetsnormer 2010 angavs att dessa skulle vara s k övriga normer enligt 5 kap 2 § 4 miljöbalken. Det är dock ännu oklart om denna förändring fått genomslag i rättspraxis. Någon rättslig analys eller eljest konsekvensbeskrivning föregick inte ändringen.

HaV har genom 20 § Havsmiljöförordningen, som nämnts, fått bemyndigande att bestämma vilken typ miljö kvalitetsnormerna för kustvatten tillhör. Det innebär att HaV genom ett penn- drag kan besluta att en miljö kvalitetsnorm som nu tillhör gruppen övriga normer (närmast att lika vid ett miljö mål) skall uppgraderas till en gränsvärdesnorm. Det innebär i sådana fall att stoppregeln i 2 kap 7 § 3 st miljöbalken blir tillämplig och att nya verksamheter som har mer än obetydlig påverkan på kustvattenkvalitén inte tillåtas oavsett vad en allmän avvägning enligt proportionalitetsprincipen skulle ge vid handen.

Den som ansöker om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet skall lämna in en miljökon- sekvensbeskrivning. Den har till syfte att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra för bl.a. miljön samt möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö. Enligt 6 kap. 7 § andra stycket 2 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning, när det är fråga om verk- samhet som medför betydande miljöpåverkan, alltid innehålla bl.a. en beskrivning av hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Den domstol som prövar en ansökan om tillstånd eller överprövar ett givet tillstånd ska bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de krav som ställs på en sådan. Om den innehåller sådana väsentliga brister - och som inte har avhjälpats under processens gång - att en bedömning av verksamhetens inverkan på miljön inte kan göras, kan ansökningen komma att avvisas.

Även om en materiell prövning är möjlig kan bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen leda till att det inte går att bedöma om hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är uppfyllda. Detta leder till att ansökan ska avslås (jmf NJA 2009 s. 321).

När en myndighet eller en kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program skall en miljöbedömning göras om man kan befara att genomförande av planen, ändringen eller pro- grammet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall motsvarande miljö- konsekvensbeskrivning göras. Enligt 2 kap 10 § PBL skall miljö kvalitetsnormerna följas vid planläggning och andra ärenden enligt PBL.

Det innebär att miljö kvalitetsnormer får stor inverkan på både enskilda företags ansökningar om miljö tillstånd och samhällsplaneringen i stort. Det innebär att man måste ställa höga krav på tydlighet och tillämplighet när beslut om en miljö kvalitetsnorm tas. Det har således – till skillnad mot vad lagstiftaren ansåg 2002 – mycket stor betydelse om man uppställer ett mil- jökvalitetsmål eller beslutar om en miljö kvalitetsnorm när man vill uttrycka det önskvärda miljö tillståndet i ett visst avseende. Det blir särskilt tydligt när man som i det nu aktuella förslaget inte låter miljö kvalitetsnormer vara den lägsta godtagbara nivån, utan det önskade långsiktiga tillståndet.

Vattenmyndigheternas beslut om miljö kvalitetsnormer inom de olika vattendistriktet skapade betydande tillämpningssvårigheter. De nu föreslagna miljö kvalitetsnormerna för kustvatten är måhända väl avvägda om de vore miljö kvalitetsmål, men som miljö kvalitetsnormer skapar de närmast oöverstigligen tillämpningssvårigheter. Det gäller även om normerna är s k övriga

normer, låt vara i något mindre utsträckning än om de skulle uppgraderas till gränsvärdesnormer. Det blir inte enklare av att miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster och ”kustvattnormer” inte är helt kongruenta. Man kan inte med säkerhet säga att en verksamhet som är godtagbar när det gäller sötvatten också kan accepteras vad gäller havsvatten. Systemen löper parallellt och har olika struktur.

Genom vattenmyndigheternas tidigare beslut och nu HaVs förslag har miljöbalkskommitténs förödande kritik och farhågor fått förnyad aktualitet. De svårigheter som kommittén påtalade blir nu än mer påträngande och kommer att starkt påverka domstolar, länsstyrelser, kommuner och miljönämnder. Det finns därför anledning att påtala behovet av en grundlig analys av miljö kvalitetsnormsystemet och dess praktiska konsekvenser. Naturvårdsverket har initierat ett forskningsprojekt om tillämpning av normerna, men av den tillgängliga information om forskningsprojektet är det ovisst huruvida projektet kommer att ge den konkreta vägledning och konsekvensanalys som efterfrågas.

Det vore därför värdefullt om kravet på en genomgång av miljö kvalitetsnormssystemet påtalades av Kommunstyrelsen även i detta sammanhang. Det är också viktigt att upprepa att det är oundgängligen nödvändigt att en grundlig analys föregår ett eventuellt beslut om att uppgradera miljö kvalitetsnormerna för Östersjön till gränsvärdesnormer.

Stockholms Hamnar AB

Stockholms Hamnar AB:s tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Del 1: Inledande bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys

I remissmaterialet redovisas underlag för att bedöma miljö tillståndet i svenska vatten och en socioekonomisk analys. Hamnen bedömer att detta underlag inte är tillräckligt för att dra så långtgående slutsatser som görs i senare delar av remissmaterialet.

Såsom lyfts fram i dokumentet är systemet Östersjön-Nordsjön påtagligt varierat med avseende på fysiska, kemiska och biologiska förutsättningar (gradienter). Ett rimligt antagande är därför att en viss substans eller situation påverkar olika delar av systemet på helt olika sätt och att de föreslagna indikatorerna därför har varierande relevans beroende på var man befinner sig i systemet. Trots detta har myndigheten valt att inte utnyttja möjligheten enligt 7 § i havsmiljö förordningen att avgränsa delområden inom Nordsjön och Östersjön. En avgränsning bör göras men denna fordrar ytterligare studier och kunskap.

Hamnen anser att det även krävs ett förtydligande av förhållandet mellan vattendirektivets klassning av ”god miljö status” och den bedömning som görs i remissförslagets Inledande bedömning. För myndigheter och verksamhetsutövare kan den otydlighet som råder genom olika bedömning av ”god miljö status”, till viss del inom samma vattenområde, försvåra kontroll och efterlevnad.

Del 2: God miljö status och miljö kvalitetsnormer

Hamnen delar uppfattningen att det saknas information om fysiska skador på havsbotten och indikatorer samt kunskap om effekter på levande organismer. Det är angeläget att öka kunskapen innan regler och krav på efterlevnad införs.

Detsamma gäller även för de områden för vilka miljö kvalitetsnormer har föreslagits. Hamnen anser att innan juridiskt bindande normer införs krävs fördjupad kunskap om rådande förhållanden i svenska vatten.

Enligt underlagsmaterialet skall havsmiljö direktivet implementeras på ett likartat sätt i hela Europa, till grund för god miljö, jämlika förhållanden och konkurrensneutralitet. I övriga

Europa har ambitionerna för att uppnå en god miljöstatus formulerats som miljömål. Av remissförslaget framgår att målen i stället i Sverige ska utgöra juridiskt bindande normer. Detta är mycket olyckligt med hänsyn till brister beträffande kunskapen om nuläget i svenska vatten.

Både myndigheter, prövningsinstanser och verksamhetsutövare kommer att påverkas av införandet av miljö kvalitetsnormer. Beroende på miljö kvalitetsnormernas utformning och föreslagna indikatorer blir kontroll av uppfyllelse mycket komplex och svår genomförbar. För att avgöra om målen nås har för de flesta miljö kvalitetsnormerna ett stort antal indikatorer föreslagits. I vissa fall saknas dock indikatorer vilket för närvarande omöjliggör en bedömning om måluppfyllelse.

Det är i dagsläget svårt att bedöma de tekniska och kunskapsmässiga konsekvenserna av normerna. Även om avsikten är att ansvaret för efterlevnad av normer och indikatorer ska ligga på myndigheter och kommuner finns det stor risk för att kraven direkt överförs på verksamhetsutövare. Hamnen befärar att verksamhetsutövare kan få orimligt högt ställda krav med begränsade möjligheter att kontrollera och som inte heller motsvaras av den påverkan som den egna verksamheten har på vatten och dess miljöstatus.

Utöver ovanstående befärar Hamnen att det pga. skillnader i implementeringen av havsmiljödirektivet finns risk för snedvridning av konkurrensen mellan länder gränsande till Nordsjön och Östersjön vilket Hamnen anser vara en olycklig konsekvens. Det vatten som vi alla delar bör bedömas och hanteras på likartat sätt.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Vi har tagit del av remissen med dess bilagor och har bara en kommentar
Det gäller punkten 5.3

5.3B En nivå som minst motsvarar god status för syre enligt gällande bedömningsgrund för syrebalans i kustvatten och vatten i övergångszon (NFS 2008:1, Bilaga 5, kap. 3.3) Tillförsel av näringsämnen och organiskt material

I inner- och mellanskärgården styrs syrehalten i bottenvatten till stor del av saliniteten orsakad av inströmmande tungt havsvatten det kan vissa år ge stora utslag med svavelväteförekomst vid ett flertal provpunkter, närsaltsbelastningen har en liten påverkan på dessa observationer. Detta måste beaktas när man gör en bedömning.