

Miljödepartementets förslag till genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (M2010/3188/R)

Generellt om genomförandet av det marina direktivet i Sverige

Ett av Havsmiljöinstitutets uppdrag är att analysera och syntetisera kunskap som är relevant vid förvaltningen av Sveriges kuster och hav. Vi kan konstatera att det ännu inte finns mycket vetenskaplig forskning eller resultat som direkt kan knytas till genomförandet av direktivet. Däremot finns det många forskare och forskningsområden som skulle kunna ha stor och i många fall direkt avgörande betydelse vid genomförandet av direktivet. Om forskarsamhället ges möjlighet att på ett tidigt stadium delta i diskussionen om utformandet av förändringar av befintlig förvaltning, t.ex. genom granskning av underlagsmaterial, ökar möjligheterna att uppnå målsättningen om att använda bästa möjliga kunskap.¹ Ett bra exempel på forskarnas möjliga roll under processen med att genomföra det marina direktivet har varit den granskningen av förslaget till deskriptorer som gjordes under våren 2010 av ett antal experter rekommenderade av Havsmiljöinstitutet. Det bör poängteras att det inte enbart är naturvetenskaplig kunskap som här åsyftas utan även samhällsvetenskaplig och humanistiska kunskap.

Genomförandet av det marina direktivet kommer att medföra stora förändringar för den svenska förvaltningen av havet och dess resurser. Havsmiljöinstitutet uppskattar därför att förslaget till en havsmiljöförordning skickats ut på remiss för synpunkter och därmed möjlighet till vetenskaplig granskning. Enligt det marina direktivet skulle denna lagstiftning varit införd redan den 15 juli 2010. Att remissen skickats ut sent i förhållande till när förordningen föreslås träda ikraft samt att remisstiden i stor utsträckning sammanfallit med semestrar, har medverkat till att remissförfarandets granskningsfunktion inte utnyttjas på bästa sätt.

Begreppsapparaten

Tidigare EG-direktiv avseende vattenkvalitet har på ett osystematiskt sätt använt begreppen miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsmål.² Genom vattendirektivet infördes ytterligare ett begrepp – miljömål. Hur begreppet miljömål skiljer sig från begreppet miljökvalitetsnorm är inte tydligt. Vattendirektivet anger att den kemiska statusen skall regleras genom miljökvalitetsnormer men lämnar till medlemsstaterna att besluta hur den ekologiska statusen ska regleras. Tydligt är dock att direktivet kräver att även en ekologisk status ska uppnås, och att den nationella regleringen enligt EU-rätten ska tillförsäkra en sådan status. I

¹ Målsättningen har tydliggjorts inför Sveriges ordförandeskap i HELCOM.

² Se SOU 2005:113 för en bakgrundsbeskrivning.

Sverige har den ekologiska statusen reglerats genom miljökvalitetsnormer, ett förhållande som blivit ifrågasatt av vissa aktörer.³

I det marina direktivet används inte begreppet miljökvalitetsnorm men däremot miljömål (art 10) som på engelska benämns "environmental target" och inte som i vattendirektivet "environmental objective". I vilken mån det är en avsedd skillnad och i så fall vad den innebär, är oklart. Det marina direktivet definierar miljömål som "ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträvade tillståndet för olika delar av, och belastningar och påverkan på, marina vatten för varje marin region eller delregion". Den engelska översättningen antyder en något annan förståelse genom att ange att "environmental target means a qualitative or quantitative statement on the desired condition of the different components of, and pressures and impacts on, marine water in respect of each marine region or subregion. Det kan ifrågasättas om "statement" här ska översättas som "påstående".

I förslaget till havsmiljöförordning klargörs inte vilken typ av miljökvalitetsnormer som ska föreskrivas, d.v.s. enligt vilken punkt i 5 kap. 2 § miljöbalken beslutet om normer ska grundas. Dessutom anges i förordningen att indikatorer som hör till miljökvalitetsnormerna ska fastställas, utan att det klargörs vad som avses med begreppet indikator.

Det är ingen överdrift att säga att det råder en stor förvirring om vad de olika begreppen står för och framförallt vilken rättslig effekt dom är tänkta att ha. Det finns stort behov av att klargöra och i möjligaste mån samordna tillämpningen av direktiven i de olika medlemsstaterna. **Havsmiljöinstitutet föreslår** att Sverige tar initiativ till en sådan samordning och driver på ett sådant arbete inom de marina regioner som Sverige kommer att verka inom.

Utgångspunkter för tolkningen av direktivet

Artikel 1.3 ger uttryck för ett antal viktiga utgångspunkter för de marina strategier som ska utformas av medlemsstaterna, bl.a. den centrala ekosystemansatsen. Denna artikel har departementet föreslagit inte ska genomföras direkt i svensk lagstiftning. Direktivet har enligt EU-rätten visserligen direkt betydelse vid tolkningen av nationell lagstiftning. För tydlighetens skull **föreslår Havsmiljöinstitutet** att det görs en direkt hänvisning till ekosystemansatsen i den svenska lagstiftningen.

Förordningens geografiska avgränsning

Av 1 kap. 3 § i förslaget till havsmiljöförordning framgår att begreppet "havsområde" inte är avgränsat till att enbart täcka områden inom svensk jurisdiktion. Det holistiska perspektivet på havsområdena som det marina strategidirektivet ger uttryck för är positivt. Men det kvarstår att den svenska regeringen och dess myndigheter endast kan besluta om områden inom den svenska jurisdiktionen. Det framstår därför som olämpligt att inte klargöra att de krav i förordningen som är knutna till begreppet havsområde endast gäller till och med Sveriges ekonomiska zon.

³ Se t.ex. Anders Knape m.fl., Miljardbeslut utan politisk insyn, Svenska Dagbladet, 2009-08-06 och Mikael Westin, Mikael m.fl., Nej till ny vattenlag, Dagens industri, 2009-08-26.

Miljö kvalitetsnormer

Av 4 kap. i förslaget till havsmiljöförvaltningsförordning anges att Havsmyndigheten ska fastställa miljö kvalitetsnormer. Det framgår dock inte vilken typ av miljö kvalitetsnormer som avses föreskrivas. Eftersom de olika normtyperna i 5 kap. 2 § har olika rättsverkan och med erfarenhet av den osäkerhet om normernas rättsverkan som miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen har, **föreslår Havsmiljöinstitutet** att regeringen i havsmiljöförordningen klargör vilken typ av normer som Havsmyndigheten ska föreskriva. Alternativt bör regeringen i förordningen klargöra hur Havsmyndigheten ska avgöra vilken typ av normer som ska föreskrivas.

Åtgärdsprogram

De åtgärdsprogram som beslutades av vattendelegationerna i december 2009 innehåller åtgärder som är mycket allmänt formulerade. De har därigenom en mycket liten styrande verkan på de myndigheter som ska vidta dessa åtgärder. Dessutom är det mycket svårt och i de flesta fall omöjligt att utvärdera om åtgärderna vidtagits i den utsträckning som avsetts, eftersom det inte angivits vilket resultat i form av miljöeffekt som åsyftats. Att i åtgärdsprogrammen ytterligare precisera vilka åtgärder som ska vidtas kan dock stå i konflikt med regeringsformen (2 kap. 11 §).⁴ Ett sätt att hantera denna fråga är att såsom föreslagits i betänkandet *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer* (SOU 2005:113) ändra miljöbalken så att åtgärdsprogrammen även kan innehålla föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda. **Havsmiljöinstitutet föreslår** därför att regeringen arbetar för att frågan om otillbörlig styrning genom åtgärdsprogram hanteras så att vattendirektivets och det marina direktivets krav på åtgärdsprogram kan genomföras.

Eftersom det finns stor risk för att åtgärder som ingår i ett förslag till åtgärdsprogram kommer att möta motstånd i förhållande till andra samhällsintressen är det positivt att Havsmyndigheten blir skyldig att i vissa situationer låta regeringen pröva förslaget. Såsom framförts i betänkandet *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer* (SOU 2005:113) finns det dock starka skäl för att regeringen ska besluta om samtliga åtgärdsprogram. Ett ytterligare skäl är att endast regeringen har rätt att besluta över delar av det område som åtgärdsprogrammen kommer att omfatta, t.ex. den ekonomiska zonen. **Havsmiljöinstitutet föreslår** att förordningen ändras så att regeringen beslutar om de förslag till åtgärdsprogram som Havsmyndigheten utarbetat.

Tydliga regler sparar resurser

Det har i flera utredningar konstaterats att den svenska lagstiftning avseende miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är otydlig och otillräcklig för att genomföra ett antal EU-direktiv.⁵ Vissa förändringar av balken har gjorts men fortfarande är den svenska lagstiftningen inte utformad för att säkra uppnåendet av målen om en god miljöstatus. Den rättsliga effekten av att normer överskrids är enbart riktad till vissa verksamheter och avser enbart viss typ av miljö kvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammen är som påpekats ovan generellt

⁴ Se yttrande till Naturvårdsverket från Ulla Björkman, Juridiska institutionen, Uppsala universitet, 2009-12-18.

⁵ Se bl.a. SOU 2005:59 och SOU 2005:113.

utformade och syftar mer till att ge ledning för myndigheternas miljöarbete än att utgöra rättslig grund för genomdrivbara krav. En erfarenhet av genomförandet av vattendirektivet är att en avsevärd mängd resurser har gått åt till att hantera intressekonflikter som uppkommer då olika parter tolkar lagstiftningen på olika sätt (t.ex. avseende miljömålen och miljökvalitetsnormernas rättsliga status). Konsekvensen av otydlig och otillräckliga regler är förutom risken att Sverige döms för fördragsbrott, att samhällets resurser för att hantera havsmiljöfrågor inte kommer till användning på bästa sätt.

Sammanfattande synpunkter:

- Möjligheten till vetenskaplig granskning av propositioner och andra regeringsförslag genom remisser utnyttjas bättre om remisser skickas ut i god tid.
- Havsmiljöinstitutet föreslår att Sverige tar initiativ till en samordning av tillämpningen av väsentliga begrepp i det marina direktivet inom de marina regioner som Sverige kommer att verka inom.
- Viktiga utgångspunkter för genomförandet av det marina direktivet såsom ekosystemansatsen bör framgå av den svenska lagstiftningen.
- Klargör i havsmiljöförordningen vilken typ av normer som Havsmyndigheten ska föreskriva, alternativt hur Havsmyndigheten ska avgöra vilken typ av normer som ska föreskrivas.
- Klargör åtgärdsprogrammets rättsliga karaktär och frågan om obehörig styrning.
- Ändra förslaget till havsmiljöförordning så att regeringen beslutar om de förslag till åtgärdsprogram som Havsmyndigheten utarbetat.

Yttrandet har utarbetats av docenten Lena Gipperth, vetenskaplig koordinator vid Havsmiljöinstitutet beslutats av institutets ledningsgrupp.

Åke Hagström