

Havsmiljöinstitutets synpunkter på "God Havsmiljö 2020"

Havsmiljöinstitutet lämnar här synpunkter på Havs- och Vattenmyndighetens rapporter avseende havsmiljöförordningens implementering - God havsmiljö 2020.

Havsmiljöinstitutet konstaterar inledningsvis att Havs- och vattenmyndighetens arbete med "God Havsmiljö 2020" utgör ett betydande steg i rätt riktning för att uppnå god status i den marina miljön. Remissen omfattar fyra delar som i institutets remissvar behandlas som separata delar enligt nedanstående lista.

"Del 1. Inledande bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys"

"Del 2. God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer"

"Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter - HVMFS 2012:XX"

"Konsekvensutredning av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2012:XX)"

Genom att delta i den referensgrupp som upprättades av Havs- och vattenmyndigheten inför arbetet med den aktuella remissen har Havsmiljöinstitutet redan innan lämnat kommentarer till tidigare versioner av de första två dokumenten. Ett antal av våra synpunkter har därmed inkorporerats i remissversionen.

I beredningen av ärendet har institutets chef Åke Hagström, Roland Engkvist, Lena Gipperth, Anders Grimvall, Lena Kautsky, Mats Lindegarth, Jonas Nilsson, Eva-Lotta Sundblad och Johan Wikner deltagit och utformat följande synpunkter.

Åke Hagström

”Del 1. Inledande bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys”

Allmänna kommentarer:

Avsikten med den inledande bedömningen är att fungera som en ”baslinje” inför framtida bedömningar enligt havsmiljöförordningen. Beskrivningen lider som helhet av att förordningens indikatorer ännu inte finns tillgängliga för analys baserat på för ändamålet insamlade data.

I texterna till avsnitten 2 och 3 refereras genomgående till HELCOM:s rapport HOLAS samt tillolika delrapporter från OSPAR och forskningsprojektet HARMONY. Trots den korta handläggningstid som stått till buds har HaV valt att låta ett antal experter formulera oberoende texter. Det kunde möjligen ha varit mer effektivt att för Östersjön helt utgå från HOLAS rapporten och lägga till de delar gällande Västerhavet som står att finna i HARMONY:s och OSPAR:s redovisningar. På så sätt hade texterna avseende grundläggande förhållanden samt belastning och påverkan baserats på ett bredare expertunderlag som i revisions syfte lättare hade kunnat identifieras.

En övergripande kommentar till den inledande bedömningen är att den blottlägger flera tillkortakommanden i våra verktyg för att bedöma tillståndet i miljön och de belastningar som påverkar detta tillstånd. Utmaningarna finns på många plan: kostnadseffektiv och ändamålsenlig övervakning, datahantering och tillgänglighet samt syntes av fysiska, biologiska, sociala och ekonomiska dimensioner.

Havsmiljöinstitutet konstaterar att det kommer att krävas ytterligare arbete för att implementera havsmiljöförordningen med en tydlig baslinje som grund. Havsmiljöinstitutet lämnar endast ett begränsat antal kommentarer till ”Del 1”. Den viktigaste kommentaren rör den oklara bedömning som görs i avsnitt 2 och 3.

Kommentarer till enskilda delar

1 Inledning

Det inledande kapitlet ger en bra bakgrund till syftet med den inledande bedömningen. Dock används många komplexa begrepp utan tydliga definitioner vilket kan leda till svårigheter för handläggare och myndigheter. Exempel på detta är tabellen 1.1 med ekosystemtjänster där många begrepp svårligen kan identifieras som sådana. Ett annat exempel är begreppet ”ekosystemtjänst-ansatsen”. Detta är ett nytt begrepp som inte behövs och som dessutom riskerar att sammanblandas med ”ekosystem-ansatsen”. Det förra begreppet bör tas bort och istället bör det senare förklaras. Likaså bör kartan (sid. 9) innehålla hänvisning till ”svensk ekonomisk zon” som visas och diskuteras i texten.

2. Grundläggande Förhållande

Avsnitt 2 avser att ge en övergripande bild av de grundläggande fysiska och biologiska förhållandena i svenska havsområden, men beskrivningen blir ändå splittrad.

I beskrivningen av de grundläggande förhållandena saknas bland annat ställningstagande om när områden bör beskrivas och förvaltas separat. Exempel på denna situation är beskrivningar av Egentliga Östersjön och Bottniska viken som har vitt skilda miljöproblem.

3. Belastning och påverkan

Kopplingen mellan påverkansfaktorer och effekterna på miljön är en viktig analys som i stor utsträckning har saknats i tidigare tillståndsbedömningar. Behovet att räkna in dessa båda aspekter katalyseras nu genom implementeringen av havsmiljödirektivet vilket är ett viktigt framsteg.

Den sammanställning som ges i tabellerna 3.6 och 3.7 är önskvärd men saknar tydlig koppling till bedömningar i de enskilda avsnitten sid 49- 159. **Havsmiljöinstitutet föreslår att de kriterier som utgjort grunden för den inledande bedömning redovisas och att de enskilda avsnitten förses med delredovisningar vilka sammanfattas i tabellerna 3.6 och 3.7.**

4. Havets roll i den svenska ekonomin samt 5. Samhällets kostnad för fortsatt miljöförstöring

Detta initiala försök att på ett samlat sätt beskriva nivåer av olika påverkansfaktorer och ekonomiska värden är välbehövligt. Speciellt identifieringen och kvantifieringen av påverkansfaktorer och deras koppling till mänskliga aktiviteter är något som är mycket viktigt för utformandet av effektiva åtgärdsplaner. **Havsmiljöinstitutet har inte specifikt granskat dessa avsnitt** då egen kompetens saknas.

6. Social analys

Detta avsnitt bygger till stor del på arbete som utförts vid **Havsmiljöinstitutet, varför vi ej lämnar särskilda kommentarer.**

God havsmiljö 2020. Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer

Allmänna kommentarer

Havsmiljöinstitutet konstaterar att införandet av begreppet God miljöstatus (GES), fastställandet av indikatorer och gränsvärden för GES, samt juridisk formulering av miljömål i form av miljö kvalitetsnormer ger nya möjligheter att skapa och upprätthålla en god havsmiljö. Institutet konstaterar vidare med tillfredsställelse att de indikatorer och gränsvärden som hittills föreslagits i stora drag följer de rekommendationer som svenska arbetsgrupper och projektet HELCOM CORESET presenterade i slutet av 2011. Detta innebär dock inte att problem saknas.

Fastställandet av indikatorer och gränsvärden för GES kräver i åtskilliga fall att ytterligare utvecklingsarbete genomförs. Formuleringarna av beslutskriterier är ibland oklara och hanteringen av osäkerhet är inte helt konsekvent. Dessutom saknas idag miljöövervakning som kan understödja användningen av flera av de föreslagna eller påtänkta indikatorerna. Som det nu står skrivet skall HaV ta fram ett övervakningsprogram till 2014. Frågan är om detta är samordnat med motsvarande planer för Vattenmyndigheternas ansvarsområden.

Som framgår av den bristanalys som sammanfattas i tabellerna 4.1-4.3 saknas fortfarande svenska preciseringar för ett flertal av kommissionens indikatorer. I ytterligare några fall har en svensk indikator definierats men ytterligare utredning krävs för att fastställa gränsvärden för GES. **Havsmiljöinstitutet delar emellertid HaV:s bedömning att** det är möjligt att inom de fastställda tidsramarna (2012 - 2014) genomföra detta arbete givet att tillräckliga resurser ställs till förfogande.

När förslagen på deskriptorer och indikatorer från EU:s direktiv direkt eller via regionala konventioners arbetsgrupper omsätts till föreskrifter krävs förutom noggrannhet vida referensramar. Genom att engagera en referensgrupp har det senare kravet delvis uppfyllts. För att ytterligare reducera principiella oklarheter **föreslår Havsmiljöinstitutet att samtliga formuleringar av miljö kvalitetsnormer och GES granskas**. Speciellt bör hanteringen av osäkerhet och tillämpningen av försiktighetsprincipen harmoniseras mellan deskriptorer. **Havsmiljöinstitutet anser att**, givet den tidplan som Havs- och vattenmyndigheten redovisat, detta kan ske före 2014 genom att nationella arbetsgrupper upprättas. En förutsättning för arbetsgruppernas framgång är tydliga instruktioner för målet med arbetet och formen för leverans av de erhållna resultaten ges.

Havsmiljöinstitutet bedömer vidare att det ligger ett betydande värde i att snarast fastställa svenska preciseringar av kommissionens indikatorer så att arbetet med revidering av miljöövervakningen kan konkretiseras.

Havsmiljöinstitutet delar HaV:s bristanalys i avsnitt 4 som med stor tydlighet visar vilka utmaningar den marina miljöövervakningen står inför. Läget är visserligen förhållandevis ljust

för deskriptorerna 3, 4 och 5, men **Havsmiljöinstitutet delar HaV:s mening att** deskriptor 4 kan anses ha en skev fördelning av indikatorer med sitt urval av organismer i toppen av näringsväven. Förekomst av totalbiomassor av växt-, djur- och bakterieplankton bör övervägas. **Havsmiljöinstitutet konstaterar vidare att** bristerna är slående när det gäller övervakning och indikatorer som beskriver utsträckning inom deskriptor 1. Detta gäller speciellt fauna dominerade hårbottnar.

Kommentarer av principiell art.

Havsmiljöinstitutet har samlat ett antal kommentarer som tillsammans med andra remissinstansers synpunkter kan utgöra början på en bruttolista över önskad granskning av indikatorers giltighet och tillhörande gränsvärden för god havsmiljö status. Kommentarer presenteras utan inbördes prioritering.

Havsmiljöinstitutet anser att det är uppenbart att Bottenhavet och Bottenvikens särarter medför speciella problem i anpassningen till ett system med endast två huvudsakliga förvaltningsområden.

De principiella oklarheterna när det gäller hanteringen av mätosäkerhet och andra brister i det empiriska underlaget för att fastställa gränsvärden för GES är ibland mycket tydliga. Exempelvis bedöms avvikelser från GES-gränsen för BQI med hjälp av ett kriterium som för in försiktighetsprincipen genom att definiera en nödvändig konfidensgrad ("fail-safe approach") medan andra indikatorer inte hanterar osäkerhet ("face-value approach"). Både övre och nedre GES gräns borde både finnas för flertalet av de aktuella variablerna (undantag:ex. antropogent tillverkade miljögifter). Dvs. ex. för låg förekomst av växtplankton är inte god status.

Lämpligheten av enskilda indikator kan behöva fortsatt utvärdering t.ex. 1.5A "Djuputbredning av makrovegetation i kustvatten". De grunder som används i dag för bedömning av miljöstatus enligt vattendirektivet fungerar inte problemfritt. Flera länsstyrelser har t ex inte använt dessa i sin rapportering. Exempel på oklarhet är om hur variationer i isförekomst och vågerosion kan påverka djuputbredningen för makroalger.

En indikator för syre som tillåter översiktlig kartläggning av syresituationen är önskvärd. De nuvarande bedömningsgrunden för syrebalans är mycket data krävande och kan intetillgodoses annat än av intensiva mätstationer. Dataunderlagskraven för syrebalans är omfattande med månatliga mätningar var 5:e månad på minst 1 station. Få mätprogram klarar det under någon längre tid. Alternativa översiktliga mätningar bör utvecklas.

När det gäller integrerande indikatorer som till exempel BQI eller storleksfördelning av toppredatorarter ställs stora krav på beskrivningen av de olika aspekter som kan belysas t.ex för att bedöma "övergödning" och " havsbottnens integritet" med BQI. Inom det två förvaltningsområdena Västerhavet och Östersjön förekommer vitt skilda typområden som kräver särskild hantering. Bottenfaunaindex fungerar inte tillfredställande i Bottenviken,

särskilt inte i Rånefjärden. Regionalanpassade bedömningsgrund behöver tas fram (gäller 1.6 och 6.2 också).

Siktdjup är inte representativt för övergödning i Bottniska viken. Det påverkas också av suspenderat material och färgade ämnen i hög utsträckning. Inte endast växtplankton bidrar till försämrat siktdjup. Observationer 1991-2011 visar att det inte är säkerställt att siktdjupet i utsjön skiljer sig mellan Bottenviken och Bottenhavet.

Bedömningen av referensvärde verkar bortse från intern belastning av fosfor från sediment liksom inflöde från ocean miljö. Likaledes bortses från kvävefixering som en betydande biogen tillförsel av kväve, samt denitrifikation som en biogen export av kväve från havsmiljön. En översyn av värden bör göras och för Bottenviken borde värdena justeras. För Bottenhavet är det svårare att avgöra om bassängen är påverkad av gödande ämnen exempelvis via inflöde från Egentliga Östersjön.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter — HVMFS 2012:XX

I tidigare avsnitt har påpekats att fastställandet av indikatorer och gränsvärden för GES i åtskilliga fall kommer att kräva ytterligare utvecklingsarbete.

Havsmiljöinstitutet har särskilt observerat behovet att inte endast reglera miljö kvalitet utan även påverkan och belastning på havet liksom uttag av resurser. Allt sedan utredningarna om miljöbalken på 90-talet har det i Sverige diskuterats vad som bör utgöra en miljö kvalitetsnorm. Det har funnits och finns fortfarande många olika uppfattningar dels om vad normerna kan och bör omfatta och beskriva, dels om vilken rättslig effekt de har. Vad som komplicerar situationen är att många av de svenska miljö kvalitetsnormerna har en direkt koppling till EU-direktiv, vilka inte har en konsekvent användning av begreppet miljö kvalitetsnorm. Eftersom EU-rätten har företräde framför den nationella rätten är det således avgörande att ta hänsyn till direktiven, i förevarande havsmiljö direktivet och i viss mån vattendirektivet. I dessa två direktiv är utgångspunkten att miljö mål motsvarande en god miljö status ska uppnås vid en viss tidpunkt. Det anges inte direkt att miljö mål ska regleras som miljö kvalitetsnormer men däremot att medlemsstaterna ska vidta sådana åtgärder att miljö målen kan nås. Både havsmiljö förordningens miljö kvalitetsnorm (17 §) och de normer som HaV föreslagit i de nu remitterade förslagen till föreskrifter är normer enligt 5 kap. 2 § p. 4, vilket medför att dessa normers rättsliga effekt avgörs av hur direktiven tolkas.

Såsom påpekas i Del 2 (sid 49) finns det enligt havsmiljö direktivet behov av att reglera miljö kvalitet, påverkan och belastning på havet samt uttag av resurser. Eftersom miljö balken inte ger denna möjlighet har HaV föreslagit miljö kvalitetsnormer som direkt relaterar till belastning. Dessa normer är uppdelade i förhållande till belastningskälla (t.ex. avseende koncentrationen av kväve och fosfor). Detta är ett helt nytt sätt att föreskriva miljö kvalitetsnormer och medför att ansvaret för att uppnå normerna delas upp mellan olika grupper av aktörer vilket gör att ansvaret inte såsom tidigare övervältras på andra grupper. Ett exempel på denna situation är de föreslagna miljö kvalitetsnormerna A.1-3. Havsmiljö institutet ifrågasätter om det finns kunskap att med tillräcklig precision avgöra hur stor andel av koncentrationen av kväve och fosfor som härrör från de olika grupperna i olika delar av havet – en kunskap som blir viktig vid beslut om åtgärder för att hantera ett eventuellt överskridande av en norm. Saknas denna kunskap eller är den inte tillräckligt precis påverkar det också möjligheterna för aktörer som kan komma att beröras av åtgärder samt de myndigheter som ska föreslå, besluta om samt vidta, genomdriva eller kontrollera att normerna uppfylls.

Havsmiljö institutet föreslår att HaV vänder sig till regeringen och begär att frågan om möjligheten att föreskriva belastningsnormer enligt miljö balken utreds. Belastningsnormer ska inte kunna användas istället för miljö kvalitetsnormer utan som ett instrument för att uppnå och bibehålla miljö kvalitetsnormer.

Vidare noterar Havsmiljö institutet HaV:s ställningstagande i frågan om huruvida fiskfauna utgör ett viktigt kriterium för att beskriva god miljö status. Att vattendirektivet inte föreskriver att fisk ska tas med som en indikator för god vattenstatus i kustzonen har

kritiserats från flera håll. Genom havsmiljödirektivet utgör fiskfauna ett viktigt kriterierium för att beskriva god miljöstatus. Även om fisk förekommer som en indikator för deskriptorer som används för att precisera miljö kvalitetsnormen i 17 § havsmiljöförordningen finns det anledning att fastställa miljö kvalitetsnormer även för fiskfauna. Att man bedömer att det saknas rättsliga verktyg att idag praktiskt genomföra dessa normer bör inte hindra att normer föreskrivs. Dessa normer är ett sätt att framtvunga att åtgärder vidtas. Dessutom finns det många motsvarande situationer där normer föreskrivs trots att det är svårt att idag finna tillräckliga legala verktyg för att genomdriva dem. Detta gäller t.ex. för utländska källor.

Havsmiljöinstitutet föreslår att HaV utarbetar miljö kvalitetsnormer för fisk och dessutom arbetar för att det i Fiskelagen införs en hänvisning till regleringen av miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken.

Kommentarer för ökad läsbarhet

Definition av "abundans". Kanske vore "överflöd" ett bättre och för lekmän mer begripligt ord än "abundans" (troligen taget från engelskans "abundance" som kan översättas till "överflöd").

Definition av "livsmiljö". Hur för håller sig denna till definitioner och praxis inom tillämpningen av "Livsmiljödirektivet"? Inkludera hänvisning eller kommentar?

Definitioner av "utbredning" och "utsträckning". Distinktionen mellan dessa ytligt snarlika begrepp är viktig eftersom vitt skilda indikatorer, metoder och övervakningsprogram är nödvändiga för uppföljning av framförallt kriterierna för deskriptor 1. Ambitionen att entydigt definiera begreppen är nödvändig men tyvärr blottläggs en del svårigheter och inkonsekvenser i hur de används i föreskrifterna och delar av övriga dokument. De svenska begreppen "utbredning" och "utsträckning" motsvarar begreppen "distribution" ("distributional range" och "distributional pattern") och "extent" ("Habitat area/volume") (COM decision 2010/477/EU). Översättningarna med "Utbredning" och "Utsträckning" är naturligtvis korrekta men eftersom begreppen är ljudmässigt snarlika, inte intuitivt skilda från varandra och eftersom de faktiskt enligt ordböcker är synonymer vore det kanske klokt att fundera över alternativ. Ett förslag kan vara att använda "fördelning" som alternativ till "utbredning". Begreppet "fördelning" motsvarar de kvaliteter som åsyftas i deskriptorerna 1.1 och 1.4, samtidigt som det svårligen kan anses innefatta betydelser som motsvarar "utsträckning" (deskriptor 1.5, dock finns en komplikation med "1.1.3 Area covered by the species" som ligger under 1.1 men som mer motsvarar "utsträckning"). Dessutom används begreppet "utbredning" i en rad olika sammanhang (förutom när det gäller deskriptor 1) i föreskrifterna och övriga dokument. Därför är definitionen i dess nuvarande form inte heltäckande.

5§ Formulering: "De till miljö kvalitetsnormerna tillhörande indikatorerna syftar till att påvisa om miljö kvalitetsnormerna följs.". Ändra till: "De till miljö kvalitetsnormerna hörande indikatorerna syftar till att påvisa om miljö kvalitetsnormerna uppnås."

Konsekvensutredning avseende Havs och vattenmyndighetens föreskrifter (2012:00) om miljökvalitetsnormer samt vad som kännetecknar god miljöstatus för de svenska förvaltningsområdena Nordsjön och Östersjön.

Havsmiljöinstitutet finner att den "Konsekvensutredning avseende Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2012:00)" som redovisas i remissen är saklig och i många stycken välmotiverad.

Havsmiljöinstitutet saknar emellertid en beskrivning av konsekvenserna av att miljökvalitetsnormerna är utformade så att de pekar ut de olika källorna. Ett exempel är miljökvalitetsnormen för Tillförsel av näringsämnen och organiskt material. Koncentrationen i den marina miljön av antropogent tillförd kväve och fosfor får inte orsaka negativa effekter på ekosystemet. Texten om Miljökvalitetsnormen är uppdelad i tre stycken så att ingen av de tre källorna var sig får orsaka negativa effekter. Vad är konsekvensen av det? Innebär det att summan av de tre källorna inte ska orsaka negativa effekter på ekosystemet? Hur fördelas då den kvot av koncentration som var och en av källorna får tillföra till ekosystemet? Hur avgörs i vilket tempo de olika källorna ska förbättras? Konsekvensutredningen skulle kunna klargöra effekterna ur olika aspekter av att skriva miljökvalitetsnormerna på detta sätt.

Havsmiljöinstitutet ställer vidare frågan om samordning med Vattenförordningen. Med stöd i Miljöbalken 5 kap § 1 kan regeringen avgöra vilka områden man kan lämna föreskrifter för, utan de begränsningar man kan finna i Havsmiljöförordningen och Vattenförordningen. Detta tydliggörs i Havsmiljöförordningen § 3 som definierar "havsområde" som kustvatten (0-1 nautisk mil ut från kusten) och vattnet där utanför. Havsområdet innefattar därmed både Vattenförordningen och Havsmiljö-förordningens respektive ansvarsområden. I § 9 står sedan vad förvaltningen skall göra i havsområden: Allt från bedömning till och med övervaknings och åtgärdsprogram. Detta överlappar vattenmyndigheternas områden och arbetsuppgifter. Formuleringarna i Miljöbalken och Havsmiljöförordningen verkar därmed närmast anpassade för att åstadkomma en samordning mellan direktiven. Vår svenska lagstiftning (Miljöbalken och Havsmiljöförordningen) synes alltså ge oss möjligheter att arbeta med samordnad miljöuppföljning från kusten och utåt, utan att använda de olika direktivens gräns (en distansminut ut från "kusten"). Varför inte ta tillfället i akt att fullt ut samordna t ex ett kommande övervakningsprogram så att det sömlöst och utan ansträngning täcker allt vatten som är intressant ur miljöuppföljningssynpunkt?

Specifika synpunkter

Avsnitt 4.2.1 Samhällssektorer som kan komma att beröras

Institutet noterar svårigheten med att försöka dela upp samhällets sektorer i relation till deras påverkan på havsmiljön. Emellertid borde skrivningen utformas så att fiskets miljöstörande verksamhet får en tydligare framtoning. Finns starka argument för att se fiske som en miljöfarlig verksamhet, såsom det definieras i 9 kap.

Avsnitt 5.1 Direkta och indirekta konsekvenser

Institutet vill särskilt betona vikten av skrivningen i avsnittet där man påpekar att konkreta ekonomiska konsekvenser inte kommer att bli tydliga innan Havs- och vattenmyndigheten tar fram åtgärdsprogram. Därför bör stor vikt läggas vid de konsekvensanalyser som avses utföras i anslutning till framtagandet av åtgärdsprogrammen.

Avsnitt 5.2. Miljömässiga och sociala konsekvenser

De ökade krav på utredningar, övervakningsuppgifter med mera som påtalas på sid 6 kan också medföra sociala konsekvenser i form av krav på kunskapsuppbyggnad och utbildning för att genomföra dessa.

Avsnitt 10. Beskrivning....och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Institutet bedömer att åtgärder som ska leda till miljömålet mycket väl kan medföra påtagliga förändringar i företagens verksamhet. Det saknas underlag för att avgöra storleken och utbredningen av dessa i dagsläget men de förväntas existera