

PM Rotel IX (Dnr KS 2021/1213)

Anmälan om svar på remiss av Naturvårdsverkets vägledning om tillsyn och prövning av hamnar enligt miljöbalken

Remiss från Naturvårdsverket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remissen godkänns.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har arbetat fram en ny vägledning om tillsyn och prövning av hamnar enligt miljöbalken. Vägledningen vänder sig till tillsynsmyndigheter men informationen kan också vara ett stöd till myndigheter som deltar i miljöprövning och verksamhetsutövare.

Vägledningen innehåller en översikt över andra regler som berör hamnar samt en allmän beskrivning av hamnverksamhet. Därefter redogörs för miljöpåverkan från hamnverksamhet såsom utsläpp till luft och vatten, buller, avfall och klimatanpassning. Detta följs av ett kapitel om tillsyn och egenkontroll. Sist behandlas tillståndsprövning av hamnar.

På grund av kort remisstid har staden svarat med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholms Hamn AB. Miljöförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB hänvisar till dotterbolaget Stockholms Hamn AB:s remissvar.

Stadsledningskontoret är positivt till att Naturvårdsverket tagit fram tillsynsvägledning.

Miljöförvaltningen anser att det är en mycket bra och konkret vägledning men påpekar att det fortsatt finns en del frågetecken gällande hur långt hamnens rådighet som verksamhetsutövares stäcker sig. Vidare påpekar förvaltningen att det vore praktiskt med nationella eller internationella riktlinjer för miljöpåverkan från fartyg.

Stockholms Hamn AB är positiva till att nuvarande vägledning uppdateras, men lyfter ett antal områden som behöver förtydligas för att underlätta för tillsyns- och prövningsinstanser, samt för verksamhetsutövare. Detta rör bl.a. skrivningarna om allmänna respektive enskilda hamnar samt dessas olika rådighet för minskad klimatpåverkan.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remissen godkänns.

Stockholm den 8 december 2021

KATARINA LUHR

Bilaga

Naturvårdsverkets vägledning om tillsyn och prövning av hamnar enligt miljöbalken

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Naturvårdsverket har arbetat fram en ny vägledning om tillsyn och provning av hamnar enligt miljöbalken. Vägledningen vänder sig till tillsynsmyndigheter men informationen kan också vara ett stöd till myndigheter som deltar i miljöprovning och verksamhetsutövare.

Vägledningen innehåller en översikt över andra regler som berör hamnar samt en allmän beskrivning av hamnverksamhet. Därefter redogörs för miljöpåverkan från hamnverksamhet såsom utsläpp till luft och vatten, buller, avfall och klimatanpassning. Detta följs av ett kapitel om tillsyn och egenkontroll. Sist behandlas tillståndsprövning av hamnar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholms Hamn AB. Miljöförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB hänvisar till dotterbolaget Stockholms Hamn AB:s remissvar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm är en sjöfartsstad och av kommunstyrelsens förslag till budget för år 2022 följer att bolaget Stockholms Hamn AB ska medverka till att stadens mål om bostadsbyggande uppfylls samtidigt som den rörliga sjötrafiken och möjligheten att utveckla hamnverksamheten för transport- och besöksnäring värnas. Stadens hamnar utgör ett viktigt gods- och logistiknav för Mälarenregionen. Stockholms Hamn AB har, som en av världens största passagerarhamnar med 16 miljoner passagerare ett normalår, också en viktig roll i besöksnäringen när det gäller passagerar- och kryssningstrafiken i Östersjön.

Stadsledningskontoret är positiva till att Naturvårdsverket tagit fram tillsynsvägledningen som är ambitiös och innehållsrik. Staden lämnade i samband med remissen om upphävande av Naturvårdsverkets allmänna råd om tillståndsprövning av hamnar (2003:18), dnr KS 2020/870 synpunkter på innehåll till en kommande handbok eller tillsynsvägledning. Stadsledningskontoret välkomnar att Naturvårdsverket i nu föreliggande förslag förefaller ha inarbetat stadens synpunkt att hamnverksamheten som sådan inte är statisk utan behöver kunna anpassa sig till förändrade förutsättningar avseende person- och godsflöden vilket gör att det blir viktigt att sträva efter att utforma tillstånd så att de medger ett visst mått av flexibilitet.

Vägledningen riktar sig främst till tillsynsmyndigheter och stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd ställer sig i sitt remissvar i huvudsak positiv till nu föreliggande förslag. Stadens bolag Stockholms Hamn AB har också yttrat sig i egenskap av berörd verksamhetsutövare. Bolaget framför ett flertal synpunkter. Stadsledningskontoret vill instämma i det som rör allmänna hamnars förutsättningar. Det är visserligen bra att beskrivningen rörande allmänna hamnar kommer tidigt i dokumentet men instämmer i bolagets synpunkt att det kan göras tydligare genom hela vägledningen att rådigheten

gällande bland annat vilka fartyg som får anlöpa eller vilka krav som kan ställas skiljer sig väsentligt åt vilket också påverkar tillsynens möjligheter.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen anser att det är en bra och konkret handledning med många handfasta råd och förslag på åtgärder för att minska hamnarnas miljöpåverkan. Det är positivt att man även tagit med framtida möjliga påverkansområden som till exempel skyfall och höjning av havsnivåerna som en konsekvens av klimatpåverkan, samt även hur man vid en utveckling av hamnarna kan vidta åtgärder för att gynna den biologiska mångfalden.

Det är i det stora hela en mycket bra vägledning med hänvisning till bra utredningar, rättspraxis och referenser för möjlighet till ytterligare fördjupning.

En svår fråga vid hamntillsyn är hur långt hamnen som verksamhetsutövers rådighet sträcker sig, och hur långtgående krav man som tillsynsmyndighet kan ställa på hamnarna. Mycket av miljöpåverkan sker i praktiken från fartygen både som utsläpp till luft och vatten, och som kan bidra till att miljö kvalitetsnormerna överskrids. Denna problematik beskrivs även i vägledningen och man redogör så långt det går för vilka praxis som finns, vilket är en god hjälp, men det kvarstår dock många frågetecken.

Det vore praktiskt med nationella (eller ännu hellre internationella) riktlinjer för miljöpåverkan från fartyg som gäller för samtliga svenska hamnar, vad gäller till exempel skrovsrengöring, utsläpp av avloppsvatten från fartygens reningsverk och utsläpp av skrubbevatten. I avvaktan på framtida regelverk får en viss indirekt styrning ske genom dialog och bästa samförstånd med hamnarna.

Stockholms Hamn AB

Stockholms Hamn AB:s yttrande daterat den 1 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Hamnen är positiv till att nuvarande uppdatering uppdateras, men ser ett antal områden i Vägledningen som skulle behöva revideras och förtydligas för att underlätta för såväl tillsynsmyndigheter och prövningsinsatser som för verksamhetsutövere. Överlag handlar detta om beskrivningarna av allmänna respektive enskilda hamnar samt av de olika hamnarnas rådighet över åtgärder för minskad miljöpåverkan. Nedan ges några exempel och förslag.

Tydliggöra skillnaden mellan enskilda och allmänna hamnar

Vägledningen är enligt Hamnens uppfattning inte tillräckligt tydlig när det gäller skillnaderna mellan enskilda och allmänna hamnar. Möjligheten att styra och kontrollera verksamheterna i dessa olika hamntyper skiljer sig åt på ett väsentligt sätt. I enskilda hamnar har verksamhetsutövarna möjlighet att även kontrollera effekten från fartyg och följdverksamheter men för de allmänna hamnarna saknas ofta denna möjlighet i realiteten. Det finns därmed risk att tillsynsmyndigheterna, med stöd i Vägledningen, riktar olika former av tillsyn och förelägganden till en adressat som inte har rättslig och faktisk möjlighet att följa visst föreläggande eller villkor. Motsvarande problem riskerar att uppstå i tillståndsprovningen. Vägledningen behöver också utvecklas när det gäller fartygens miljöpåverkan och ansvar, till exempel när det gäller hantering av klagomål.

Som ett exempel på denna otydlighet kan nämnas diskussionen om avtal med fartygsägare, där de enskilda hamnarna styr över sådan upphandling av trafik tjänster genom avtal medan de allmänna hamnarna inte alls upphandlar några sådana tjänster, utan endast kan bestämma hamnavgiften med vissa utgångspunkter. Någon fungerande plattform för att kräva eller åstadkomma en annan avtalsreglering med rederierna finns inte i praktiken för de allmänna hamnarna och det har även visat sig vara mycket svårt att träffa sådana avtal i allmänna hamnar, se exempelvis skrivningar om avtal på s. 14 där inte någon åtskillnad görs men även i fråga om buller på s. 25. Direkt under rubriken Åtgärder för att minska buller anges vidare att hamnen har *stora* möjligheter att påverka bulleralstringen. Enligt Hamnens erfarenhet finns visserligen visst utrymme att vidta åtgärder inom själva hamnverksamheten men ofta är det viktigaste att åtgärder vidtas även på fartygen och där saknar Hamnen reella möjlighet att kräva åtgärd (bl.a. rörande fartygsramper, hjälppaggregat, ventilation, transportband, ljuddämpande lastbilsflak etc.).

Det torde inte heller vara möjligt för en allmän hamn att kunna styra sådant som transportföretagens körsätt med stöd av annat än ordnings- och säkerhetsöverväganden, jfr. s. 37. Hamnen delar heller inte uppfattningen att det finns en enhetlig praxis i fråga om vad som utgör del av den tillståndsgivna verksamheten. I flera av Hamnens nuvarande tillstånd framgår exempelvis att fartygens manövrering i hamnområdet inte utgör en del av hamnverksamheten, se exempelvis tillstånd rörande Skeppsbron-Stadsgården i Stockholm genom dom den 5 mars 2019 (M 600-18 och ej PT) men även rörande Nybrokajen, Södra Hammarbyhamnen och Loudden. Detsamma gäller i fråga om följd företagen, som omnämns ovan, och det skulle även i den delen mycket vara fördelaktigt att tydliggöra skillnaden mellan enskilda och allmänna hamnar.

Hamnverksamhet

Hamnen ser det som positivt att det av Vägledningen s. 46 framgår att *"Hamnverksamhet är ofta varierande över tid och det kan därför finnas ett behov av en viss flexibilitet i hamnens tillstånd."* och att det även framgår att *"Flera olika aktörer kan bedriva verksamhet med stöd av samma miljöbalkstillstånd och det förekommer också att flera olika verksamheter bedrivs i nära anslutning till varandra utan att omfattas av samma tillstånd."* Hamnen anser att denna beskrivning bör lyftas fram tidigare och att den är av större betydelse än den alltför detaljerade beskrivningen av olika typer av terminaler jfr s. 8.

Enligt Hamnens erfarenhet finns ett stort behov av att skapa förståelse för hamnens roll i samhället och logistikkedjan. Vägledningen skulle även vinna på en mer sammanhängande och tydlig beskrivning av hamnar och regler som berör dessa. Bland annat kan Hamnen konstatera att begrepp som Corehamnar och TEN-T enbart omnämns i förbigående s. 13.

Förhållande mellan plan- och bygglagen och miljöbalken

Många hamnar ligger av naturliga skäl nära vatten och blir därmed attraktiva områden vid utveckling och exploatering av närliggande stadsdelar. Utmaningen är att skapa förutsättningar för en stadsutveckling som i så stor utsträckning som möjligt inte påverkas negativt av närliggande hamnverksamheter samtidigt som hamnars tillstånd enligt miljöbalken kan nyttjas så att den samhällsviktiga verksamheten fortsatt kan bedrivas. Av s. 30 i Vägledningen behandlas reglerna för undantag för nyare bostäder med syftet att göra det möjligt att bygga anpassade bostäder i närheten av hamnverksamheter. Hamnen kan dock av erfarenhet konstatera att det finns behov av att tydliggöra hur dessa förhållanden ska tillämpas i planprocessen, inte minst kommande tillsyn skulle vinna på ett sådant förtydligande. I fråga om buller och planläggning så bör det än tydligare framhållas att det lågfrekventa bullret lätt förbises vid beräkning av omgivningsbuller och ofta är den absolut viktigaste omständigheten att överväga, eftersom möjligheten att dämpa detta i bostäder och för arbetsplatser är begränsad och kräver omfattande åtgärder.

Toalettavfall från fartyg

Hamnen värdesätter att det av Vägledningen s. 33 tydligt framgår att kommunen har ansvar för omhändertagande av toalettavfall från fartyg i enlighet med avfallsförordningen. Trots den tydligheten är det föremål för diskussion mellan många hamnar och kommuner, Hamnen vill därför se en än mer tydlig vägledning i detta avseende.

Tidsbegränsning av tillstånd

Vad gäller frågan om tidsbegränsning av tillstånd jfr s. 35 så bör skäl i allt väsentligt saknas för sådan begränsning, bl.a. eftersom teknikutvecklingen med avseende på själva hamnverksamheten inte kan antas vara så stor. För fartygens del kan dock en del antas hända men för de allmänna hamnarna bör detta sakna betydelse ur tillståndssynpunkt. Att tidsbegränsa ett tillstånd på grund av eventuellt olämplig framtida lokalisering bör inte heller vara aktuellt i praktiken.

Sammanfattningsvis

Hamnen anser sammanfattningsvis att Vägledningen bör omstruktureras så att den röda tråden blir tydligare. Enligt Hamnens uppfattning bör dokumentet kunna struktureras i en del som avser enskilda hamnar och en del som avser allmänna hamnar för att på ett tydligare sätt beskriva allmänna hamnars begränsade rådighet över följdverksamheternas miljöpåverkan. Vägledningen skulle överlag också vinna på färre specifika beskrivningar med tanke på att sjöfart och hamnar är föränderliga verksamheter. Hamnen ser gärna att en omarbetad version av Vägledningen skickas på förnyad remiss.

Detta ärende har inte behandlats av Stockholms Hamnars styrelse.