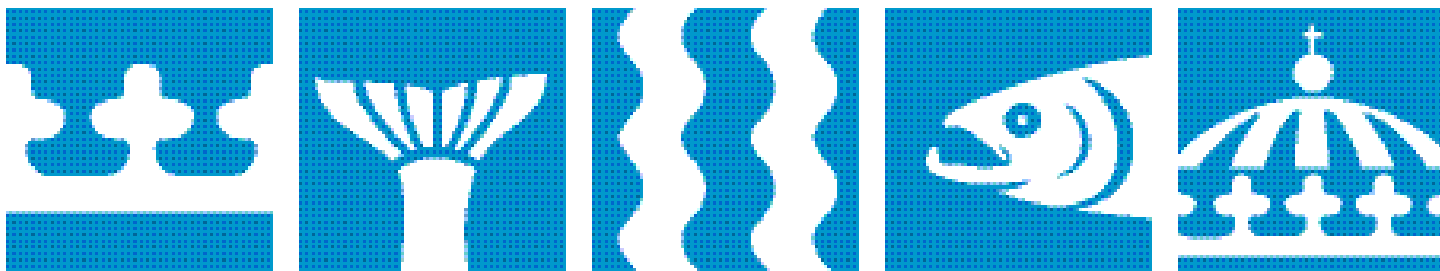


Allvarlig miljökada

Redovisning av tillsynsprojekt



Omslagsbild: Bärmsjön. Fotograf: Oskar Norrgrann

Länsstyrelsen Västernorrlands publikationsserie

Rapport nr 2016:7

ISSN 1403-624X

Tryck: Länsstyrelsen Västernorrland

Denna rapport går att få i alternativt format.

2016-04-26

Dnr 575-5218-15

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västernorrland har arbetat med ett tillsynsprojekt om reglerna kring allvarlig miljöskada i 10 kap. miljöbalken.

I föreliggande rapport med bilaga redovisas projektet och dess resultat samt erfarenheter i enlighet med Naturvårdsverkets mall för redovisning av tillsynsprojekt.

Alexandra Nilsson
Enhetschef

Maria Höglund
Miljöskydds-enheten

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund.....	7
2.	Syfte.....	7
3.	Projektorganisation	7
4.	Finansiering	8
5.	Metod	8
6.	Avgränsningar	8
7.	Resultat	9
7.1.	Rapport med vägledning om allvarliga miljöskador	9
7.2.	Fallexempel	9
7.3.	Måluppfyllelse	9
8.	Erfarenhetsåterföring.....	10
9.	Erfarenheter från projektet	10
9.1.	Nytt rättsområde	10
9.2.	För bred ansats i arbetet.....	11
9.3.	Projektets organisation och brist på tillgänglig kompetens	11
9.4.	Tidsbrist	12
9.5.	Ökad kunskap	12
10.	Utvecklingsmöjligheter	12
10.1.	Delar som utelämnats genom avgränsning av vägledningen om allvarlig miljöskada	12
10.2.	Praktikfall	13
10.3.	Hänvisningar till ytterligare information.....	13
10.4.	Framtida utvecklingsarbete.....	13

1. Bakgrund

Genom det så kallade miljöansvarsdirektivet (2004/35/EG) har EU:s medlemsstater åtagit sig att förebygga och avhjälpa miljöskador i mark, skador på kvaliteten och kvantiteten hos vatten samt skador på den biologiska mångfalden. Direktivet antogs år 2004 och ger en gemensam ram inom europeiska unionen för hur miljöskador ska hanteras till exempel vad gäller utkrävande av kostnader och skyldigheter att agera.

Sverige införlivade miljöansvarsdirektivet i svensk rätt genom att göra ändringar och tillägg i det redan då befintliga 10 kap. miljöbalken. Förändringarna trädde ikraft från och med den 1 augusti 2007. De nya reglerna kom att gå under benämningen "allvarlig miljöskada".

Det har i princip inte funnits någon vägledning eller praxis kring när en skada är att betrakta som en allvarlig miljöskada i Sverige. Inom ramen för länsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken har frågor väckts om hur reglerna om allvarlig miljöskada kan tillämpas. Med anledning av detta har länsstyrelsen i Västernorrland ansökt om medel hos Naturvårdsverket för att arbeta med ett tillsynsprojekt om allvarlig miljöskada. I föreliggande rapport med bilaga redovisas arbetet med tillsynsprojektet i enlighet med Naturvårdsverkets mall för erfarenhetsåterföring av tillsynsprojekt.

2. Syfte

Syftet med projektet har varit att utreda vad det finns för vägledande material och vilka förutsättningar som krävs för att en miljöskada ska kunna betraktas som en allvarlig miljöskada enligt 10 kap miljöbalken. Vidare var syftet att utreda hur tillsynsmyndigheter kan agera samt vilka utredningar och åtgärder som kan anses vara skäliga enligt skälighetsbestämmelserna i miljöbalken (10 kap. 4 och 5 §§) om en skada är att betrakta som en allvarlig miljöskada.

Inom projektet ingick även att arbeta med ett fall exempel i syfte att utgöra ett stöd i länsstyrelsens operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Vidare är syftet att resultaten från projektet ska kunna användas som inledande vägledning av andra tillsynsmyndigheter.

3. Projektorganisation

Projektorganisationen har bestått av personal vid länsstyrelsen i Västernorrlands län. Miljöhandläggare Maria Höglund, Anna Stjärne, Karin Jönsson och Kerstin Wörler (del av tiden) samt miljöjurist Ulrika Prytz (del av tiden) har arbetat med projektet.

Länsstyrelsen har upphandlat Statens geotekniska institut (SGI) där miljöjurist Sofie Hermansson och miljöingenjör Maria Carling främst har arbetat med projektet.

4. Finansiering

Projektet har finansierats via Naturvårdsverkets anslag 1:4 i enlighet med verkets beslut daterat 1 februari 2013 (NV-07148-12). Projektets ekonomi har redovisas löpande i länsstyrelsens kvartalsredovisning till Naturvårdsverket.

5. Metod

Arbetet har genomförts genom att länsstyrelsen började med att läsa den svenska lagtexten, förarbeten samt skrifter från Naturvårdsverket och utifrån det formulerades ett antal frågeställningar. SGI fick i uppdrag att utreda allvarlig miljöskada i allmänhet och avseende ett fall exempel. Arbetet har skett i en tät dialog mellan SGI och länsstyrelsen.

Underlaget för arbetet med allvarliga miljöskador har varit litteraturstudier. Den vägledning som har tagits fram inom projektet består till stor del av en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna utifrån miljöansvarsdirektivet, de svenska reglerna i 10 kap. miljöbalken med tillhörande förarbeten och förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador. EU-kommissionen har även låtit ta fram ett utbildningsmaterial om miljöansvarsdirektivet som har varit till hjälp i arbetet.

Avstämningar har genomförts med Joakim Kruse, biträdande vattenvårdsdirektör vid Vattenmyndigheten Bottenhavet. Utkast avseende den vägledning som har tagits fram har skickats på remiss internt inom länsstyrelsen till miljöskyddsgruppen, en artskyddsgrupp med representanter från länsstyrelsens enhet för skyddad natur och enheten för miljöanalys och viltförvaltning. Utkast har även skickats till Naturvårdsverket för kännedom och synpunkter.

Underlaget för arbetet med fallstudien har bestått av miljötekniska undersökningar och utredningar som tidigare har genomförts på det aktuella området.

6. Avgränsningar

Projektet är avgränsat så att artskyddsfrågor inte har belysts i lika stor omfattning som övriga delar som omfattas av regeln om allvarlig miljöskada.

Någon utredning kring hur ansvarig verksamhetsutövare ska förmås bära samtliga kostnader relaterat till en allvarlig miljöskada har inte genomförts inom ramen för detta projekt.

Metoderna för att fastställa tillräckliga avhjälpandeåtgärder och kompensationsåtgärder behöver utvecklas i Sverige. De metoder som idag används för att bestämma hur förorenade områden ska avhjälpas, är inte direkt överförbara på allvarliga miljöskador. Detta dels eftersom kraven på avhjälpande är mer omfattande och dels eftersom skadorna är mer

differentierade än bara föroreningssskador. Detta projekt har inte rymt utvecklandet av sådan metodik.

7. Resultat

Projektet har utmynnat i denna rapport med redovisning av tillsynsprojektet samt en rapport med en vägledning om hur reglerna om allvarliga miljöskador kan tillämpas. Inom projektet har även arbete med ett fall exempel bedrivits.

7.1. Rapport med vägledning om allvarliga miljöskador

Inom projektet har SGI tagit fram en rapport innehållande en introduktion och vägledning om reglerna kring allvarliga miljöskador. I rapporten finns ett antal flödesscheman i den löpande texten. Flödesschemana är tänkta att ge läsaren en introduktion till och överblick över begränsade delområden, som beskrivs mer utvecklat i efterföljande text. Tanken är att rapporten ska användas stegvis, med början i ett flödesschema och sedan djupare informationsinhämtning i den efterföljande texten.

Målgruppen för rapporten är de tillsynsmyndigheter som kan behöva använda reglerna om allvarliga miljöskador. Den som ansvarar för att ha bidragit till en allvarlig miljöskada kan också ha nytta av rapporten.

Vägledningen kan inte anses vara komplett men förhoppningen är att den kan ses som en början och att den kan bidra till ökad kunskap om reglerna kring allvarliga miljöskador samt vara ett stöd för tillsynsmyndigheter kring hur reglerna går att tillämpa.

Ett resultat från projektet är att det sannolikt kan finnas många allvarliga miljöskador i Sverige. Dessa har troligen inte uppmärksammats på grund av kunskapsbrist och osäkerhet i och med att det saknas vägledning och praxis om vad som är att betrakta som en allvarlig miljöskada.

Rapporten Allvarliga miljöskador – en introduktion, bifogas som bilaga.

7.2. Fall exempel

Projektet omfattar även arbete med ett fall exempel där den framtagna vägledningen har testats att användas vid en verksamhet som länsstyrelsen har tillsyn över. Detta i syfte att utgöra ett stöd i länsstyrelsens operativa tillsyn. Länsstyrelsen kommer internt att arbeta vidare utifrån det framtagna arbetsmaterialet.

7.3. Måluppfyllelse

Projektet har överlag uppnått målsättningarna och de syften som sattes upp i början av projektet. Projektet har dock avgränsats i vissa delar för att inte bli för omfattande utifrån uppsatt budget. De erfarenheter som har dragits

och de delar som kan utvecklas ytterligare finns beskriva under kapitel 9 och 10 nedan.

Det finns goda möjligheter att den juridiska vägledningen som har tagits fram ska kunna bidra till ökad kunskap om reglerna kring allvarlig miljöskada bland tillsynsmyndigheter i landet.

Projektet har utmynnat i mycket kunskap och tankar kring den egna tillsynen och på så vis har projektet uppnått målet att bidra till den operativa tillsynen.

8. Erfarenhetsåterföring

Föreliggande redovisning av tillsynsprojektet med SGI:s rapport Allvarlig miljöskada som bilaga kommer att läggas upp på den gemensamma samarbetsytan på EBH-portalen. Arbetet kommer även att beskrivas i informationsbladet EBH-aktuellt som Naturvårdsverkets tillsynssamordnare tar fram samt skickas ut via länsstyrelsernas ebh-mejlnätverk. Vidare kommer materialet att spridas internt vid Länsstyrelsen Väster-norrland, i tillsynsvägledningssammanhang i länet, till Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning, Vattenmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten samt via miljögiftsnätverket i norra Sverige.

9. Erfarenheter från projektet

I enlighet med Naturvårdsverks redovisningsmall för tillsynsprojekt finansierade med statliga medel redovisas nedan de erfarenheter projektet har dragit och de utvecklingsmöjligheter som finns.

9.1. Nytt rättsområde

Reglerna om allvarliga miljöskador trädde ikraft den 1 augusti 2007 i Sverige. Trots att dessa har funnits i nio år har de endast tillämpats ett fåtal gånger. Det gör att det helt saknas praxis att bygga en vägledning på. Inte heller finns det något tidigare svenskt vägledningsmaterial att tillgå. Med det sagt har det alltså funnits ett mycket begränsat material att söka vägledning i under projektets gång. Detta har självklart inneburit svårigheter och utmaningar utöver det vanliga.

I brist på nationellt vägledningsmaterial och nationella rättsfall med mera har vägledning i stället hämtats från andra länder i Europa som tillämpar miljöansvarsdirektivet. Att inhämta material på detta sätt är inte bara tidskrävande, utan ställer också krav på språkkunskaper. Språkförbistring kan leda till feltolkningar och det tar dessutom generellt sett längre tid att tillägna sig ett material på engelska eller tyska, jämfört med ett material på svenska.

Därtill kommer det faktum att olika länder har olika rättssystem och att implementeringen av miljöansvarsdirektivet ser olika ut i olika länder. Det gör också att utländskt vägledningsmaterial inte rakt av kan översättas till svenska, utan hänsyn måste tas till Sveriges unika förutsättningar och hur den svenska implementeringen har genomförts samt hur gällande rätt för övrigt ser ut i det aktuella landet.

9.2. För bred ansats i arbetet

Då det inte finns någon tidigare svensk vägledning eller praxis så var det innan projektets start svårt att formulera konkreta frågeställningar och uppskatta omfattningen på projektet samt vad det skulle utmynna i för resultat.

Inom tillsynsprojektet var målsättningen bland annat att arbeta fram en vägledande rapport gällande allvarliga miljöskador. Länsstyrelsen anlätade SGI:s miljöjurist som har lång erfarenhet av arbetet med förorenade områden, dock utan erfarenhet av vattenfrågor och frågor relaterade till art- och habitatskyddsbestämmelser. Projektet borde ha dragit ner på målsättningarna och ambitionerna, så att projektet i stället enbart hade avgränsats till att omfatta allvarlig miljöskada genom förorening av mark eller möjligen allvarlig skada på vatten. Detta med anledning av att arbetet blev för stort för att helt inrymmas inom projektets ramar.

9.3. Projektets organisation och brist på tillgänglig kompetens

Jämte SGI:s miljöjurist var tanken från början att ytterligare en erfaren miljöjurist från länsstyrelsen skulle arbeta med projektet och vägledningen. Länsstyrelsens miljöjurist hade dock inte möjlighet att arbeta med projektet varför SGI:s miljöjurist ensam haft att hantera alla juridiska frågeställningar. Detta har till viss del påverkat arbetets kvalitet, framför allt förmågan att genom diskussion dra slutsatser. När det inte finns något tidigare vägledningsmaterial, praxis eller doktrin på området, är det nödvändigt att genom diskussion och bred erfarenhet syna bestämmelserna och resonera om deras tillämplighet och tolkning. Avsaknaden av ytterligare jurist har därmed negativt påverkat arbetets slutliga kvalitet.

En erfarenhet är att projektgruppen borde ha haft en större projekt- eller referensgrupp med fler kompetenser om vattenfrågor och framför allt art- och habitatskyddsfrågor. Varje skadetyper; markförorening, skada på vatten och skada på den biologiska mångfalden, är i sig rättsligt komplicerat med omfattande EU-rättsliga inslag, varför varje skadetyper borde ha varit representerad av en expert.

Projektet har dock inneburit diskussioner inom länsstyrelsen och mellan länsstyrelsen och SGI vilket har varit lärorikt och värdefullt.

9.4. Tidsbrist

Projektet har delvis drivits utan att länsstyrelsen, utifrån den allmänna arbetssituationen i övrigt, har kunnat lägga ner den tid som skulle ha behövts för att ha ytterligare dialoger och kontakter med bland annat olika kompetensområden. Under någon period fanns det på grund av vakanser inte någon personal på länsstyrelsen som arbetade aktivt med projektet. För relativt omfattade tillsynsprojekt som detta är det nödvändigt att resurser avsätts och att det finns en tydlig projektorganisation.

9.5. Ökad kunskap

Arbetet med projektet har inneburit en del diskussioner kring tillsynsarbetet i stort vilket har varit värdefullt för länsstyrelsen ur ett tillsynsperspektiv. Projektet hoppas och tror att fler kommer att få upp ögonen för reglerna kring allvarliga miljöskador och att vägledningen som har tagits fram ska kunna vara ett stöd.

10. Utvecklingsmöjligheter

I det följande redogörs för olika idéer kring hur den redan framtagna rapporten om allvarlig miljöskada ytterligare kan förbättras. Det finns dels delar som har utelämnats genom avgränsningar i vad som tas upp i rapporten och dels sådant som skulle kunna tillföras rapporten som mervärden. Sist nämns några tankar kring framtida utvecklingsarbete vad gäller vägledning kring allvarliga miljöskador.

10.1. Delar som utelämnats genom avgränsning av vägledningen om allvarlig miljöskada

Det finns en del information som kunde ha varit med i vägledningen men som av tidsmässiga skäl inte togs upp. Det rör till exempel ett kapitel om skyldigheten att som ansvarig verksamhetsutövare svara för samtliga kostnader relaterade till den allvarliga miljöskadan. Här skulle man kunna titta närmare på vilka kostnader som verksamhetsutövaren enligt svensk rätt och enligt det svenska systemet har ett ersättningsansvar för. Hur sådan ersättning kan/får utkrävas och vad som gäller enligt det svenska systemet för tillsynsavgifter. Det skulle även vara intressant att närmare studera hur kostnader som verksamhetsutövaren inte kan bära, ska hanteras till exempel gentemot entreprenörer och tillsynsmyndigheter.

En ansvarsbegränsning, en av få som tilläts enligt direktivet, är om den verksamhet som orsakat skadan har varit skyddad av ett tillstånd. När det gäller förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken i lydelse före den 1 augusti 2007, finns praxis där mark- och miljööverdomstolen uttalat att det inte ensamt är ett skäl för jämkning av ansvaret, att verksamheten har varit tillståndsprövad. Det vill säga när det gäller krav på efterbehandling av förorenade områden, så jämkas inte verksamhetsutövarens skäligen ansvar utifrån att verksamheten har bedrivits under ett tillstånd. Frågan är hur detta förhåller sig när det kommer till allvarliga miljöskador?

Rapporten tar inte heller upp intressenters rättigheter enligt bestämmelserna om allvarliga miljöskador. Denna del skulle kunna läggas till vid en framtida uppdatering.

När det gäller att beräkna vilka avhjälpandeåtgärder som är nödvändiga och tillräckliga berörs detta endast kortfattat i rapporten. Här finns mycket både att reda ut och att beskriva, till exempel vad gäller ekvivalensmetoden. Detta område är i sig så stort att det skulle behöva tas upp i en egen rapport. Området är extra svårt, eftersom tillsynsmyndigheter idag inte arbetar på detta sätt när det kommer till förorenade områden, varför det inte finns någon vana att fastställa de miljömässigt motiverade åtgärderna med hjälp av en sådan metod.

10.2. Praktikfall

I en bilaga till rapporten skulle man kunna redogöra för ett praktikfall som har inträffat, till exempel olyckan i Helsingborgs hamn. På så vis får tillsynsmyndigheterna något konkret att utgå från, vilket sannolikt underlättar handläggningen. Just exemplet från Helsingborgs hamn är dessutom redan sammanställt och avfattat på svenska, vilket torde kräva minimala arbetsinsatser till skillnad från att använda ett utländskt exempel.

10.3. Hänvisningar till ytterligare information

Rapporttexten skulle kunna kompletteras med hänvisningar till ytterligare information. Det kan handla om länkar till vägledningsmaterial på EU:s hemsidor, handböcker och vägledningsmaterial från andra länder inklusive praktikfall. Även hänvisningar till hemsidor och kartvisningstjänster med information om skyddad natur, vatteninformation med mera skulle vara värdefullt att lägga till i materialet.

Möjligen skulle materialet även kunna kompletteras med länkar till de centrala direktiven från EU, till exempel ramdirektivet för vatten och direktivet om allvarliga miljöskador. Detta skulle i sin tur kunna kompletteras med tillhörande informationssidor från EU-kommissionen och länkar till vägledningsmaterial till dessa direktiv.

10.4. Framtida utvecklingsarbete

Under arbetets gång med att ta fram vägledningen blev det allt tydligare att det är svårt att skriva en konkret och kort rapport som omfattar samtliga tre skadetyper; markförorening, vattenskada och skada på den biologiska mångfalden. Ett omfattande, men kanske motiverat, utvecklingsförslag innebär därför att nuvarande rapport delas upp i tre rapporter, en för respektive skada. Mycket av materialet kan säkerligen vara detsamma i samtliga tre rapporter, men en uppdelning gör det enklare att på ett kortfattat och konkret sätt beskriva de regler som gäller för just den aktuella skadetyper, vad som är tänkbara åtgärder och så vidare. Att skriva en rapport om alla tre typerna blev för omfattande för att inrymmas i projektet.

Man bör även ha i åtanke att många handläggare har just sin specialistkompetens, det vill säga jobbar framför allt med förorenade områden, vattenfrågor eller artskydd. Få har den tvärsektoriella kompetensen som vägledningen, åtminstone delvis, svarar mot. Gissningsvis gör detta att en rapport som omfattar samtliga tre skadetyper, blir onödigt omfattande och därmed mindre lätt att ta till sig för läsaren. I det framtida utvecklingsarbetet borde det även ingå att kvalitetssäkra och omarbeta materialet så att det kan ses som nationell vägledning.

Projektets bedömning är att det sannolikt kan finnas ett antal allvarliga miljöskador i landet som inte uppmärksammas på grund av att det saknas vägledning och praxis. Om central tillsynsvägläddande myndighet identifierar ett behov av att mer aktivt börja använda reglerna om allvarliga miljöskador, bör en nationell vägledning tas fram och spridas aktivt. Det bör även genomföras utbildningsinsatser som syftar till att få igång arbetet och en tillämpning av vägledningmaterialet. Här noteras att EU-kommissionen enligt dess hemsida åtar sig medfinansiering av utbildningsinsatser med anledning av direktivet om allvarliga miljöskador.

Bilaga: Allvarlig miljöskada - en introduktion, Statens geotekniska institut, daterad 2016-04-26.



Länsstyrelsen Västernorrland

Postadress: 871 86 Härnösand
Telefon: 0611-34 90 00
www.lansstyrelsen.se/vasternorrland