

Allvarlig miljöskada – en introduktion

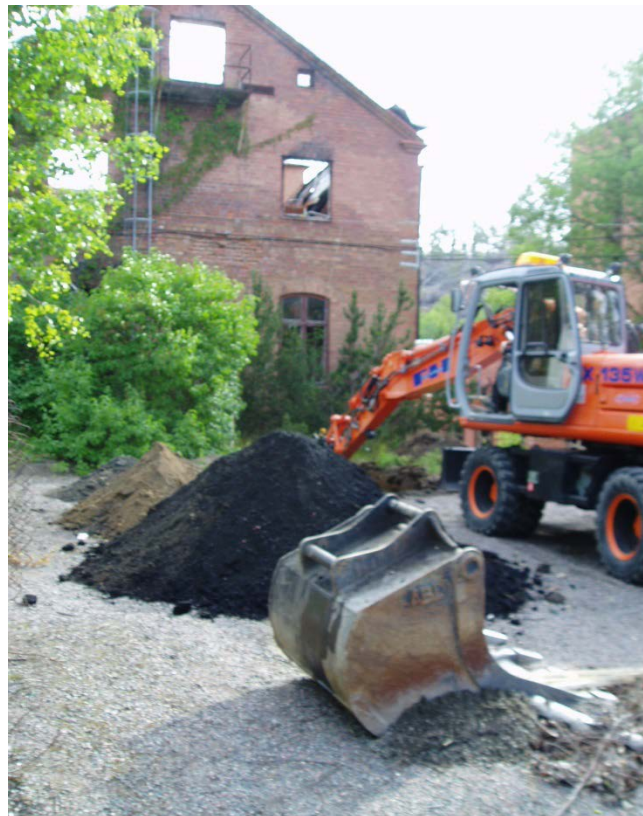


Foto 1: Ebba Wadstein

Datum: 2016-04-26
Uppdragsledare: Maria Carling
Handläggare: Sofie Hermansson
Diariennr: 2.1-1506-0371
Uppdragsnr: 15556

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING	5
2	INLEDNING.....	6
2.1	Metod	6
2.2	Avgränsningar.....	6
2.3	Hur är rapporten tänkt att användas?	7
2.4	Miljöansvarsdirektivet och 10 kap. miljöbalken – en jämförelse	7
3	NÄR TILLÄMPAS REGLERNA OM ALLVARLIG MILJÖSKADA?	9
3.1	Vilka skador omfattas?	11
3.2	Generellt om begreppet betydande	12
4	FÖRORENING AV MARK	13
4.1	Exempel på skadeorsaker - mark	14
4.2	EU:s och Sveriges definitioner av miljöskada i jämförelse	14
5	SKADA PÅ VATTENOMRÅDE ELLER GRUNDVATTEN	16
5.1	Vilka vatten omfattas?	16
5.2	Hur bedöms skadans omfattning?	17
5.2.1	Kommentar om skadebedömningar utifrån statusklassificeringen	18
5.3	Mer om skadebedömningen.....	19
5.4	Exempel på skadeorsaker – vattenområden och grundvatten.....	20
6	SKADA PÅ DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN	21
6.1	Gynnsam bevarandestatus för livsmiljö eller art	22
6.2	Bedömning av skadans effekt.....	22
6.3	Exempel på skadeorsaker - skyddade arter och livsmiljöer	23
6.4	När är det inte frågan om en allvarlig miljöskada?	24
7	TIDSASPEKTEN.....	25
8	VILKA OMFATTAS AV REGLERNA OM ALLVARLIG MILJÖSKADA?	26
8.1	Undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador.....	27
9	VEM GÖR VAD?.....	29
9.1	Tillsynsmyndigheten	29
9.1.1	Tillsynsmyndighetens agerande vid oklar skada	30
9.1.2	Beslut om inga ytterligare åtgärder	31
9.1.3	Vem är tillsynsmyndighet?	31
9.1.4	Tillsynsmyndighetens underrättelseskyldigheter	31
9.2	Ansvarig verksamhetsutövare	31
9.2.1	Verksamhetsutövarens underrättelseskyldighet.....	33
10	VILKA AVHJÄLPANDEÅTGÄRDER KAN BLI AKTUELLA?.....	35
10.1	Avhjälpandeåtgärder vid allvarlig miljöskada genom förorening av mark	35
10.1.1	Avhjälpandeåtgärder vid föroreningsskada/förorenat område.....	36
10.2	Avhjälpandeåtgärder vid allvarlig miljöskada på vatten eller den biologiska mångfalden.....	37
10.2.1	Primära avhjälpandeåtgärder	37
10.2.2	Kompenserande avhjälpandeåtgärder	39
10.2.3	Att bestämma omfattningen av kompenserande åtgärder.....	40
10.2.4	Erfarenheter från arbete med kompenserande åtgärder	41
10.3	Åtgärder när flera skador behöver avhjälpas	41
11	REFERENSLISTA	42
11.1	Författningar.....	42
11.2	Förarbeten	42
11.3	Domar.....	42
11.4	Material från Internet.....	43

1 SAMMANFATTNING

Den 1 augusti 2007¹ trädde reglerna om allvarliga miljöskador i kraft i Sverige, som en följd av det så kallade miljöansvarsdirektivet². Reglerna, som införlivades i 10 kap. miljöbalken (1998:808), tar sikte på att skydda människors hälsa och miljön genom att sätta upp ansvarsregler för förorening av mark, skador på vattenområden och grundvatten samt skador på den biologiska mångfalden.

Grund för utkrävande av ansvar för allvarlig miljöskada är principen om att förorenaren betalar. Få undantag finns från bestämmelsen och ingen skälighetsbedömning ska göras, så som de som arbetar med 10 kap. miljöbalken och förorenade områden normalt är vana vid.

För att bestämmelserna om allvarliga miljöskador ska vara tillämpliga gäller att den aktuella skadan dels ska ha inträffat den 1 augusti 2007 eller senare och dels vara av betydande omfattning. Då reglerna vid tiden för den här rapportens publicering är mycket sparsamt tillämpade i Sverige, finns ingen praxis att stödja sig på vid bedömningen av om en skada räknas som betydande eller ej.

I rapporten hittar du en introducerande beskrivning av de regler som gäller för allvarliga miljöskador. Du kan också läsa om vad som åligger verksamhetsutövaren respektive tillsynsmyndigheten om en överhängande fara för en allvarlig miljöskada föreligger eller om en sådan skada redan har inträffat.

Rapporten är skriven av miljöjurist Sofie Hermansson vid Statens geotekniska institut på uppdrag av Länsstyrelsen Västernorrland.

¹ Övergångsbestämmelserna (2007:660).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

2 INLEDNING

Genom det så kallade miljöansvarsdirektivet har EU:s samtliga 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 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 ”allvarliga miljöskador”.

Grundläggande för såväl den svenska som den EU-rättsliga regleringen, är principen om att förorenaren betalar. Denna innebär att det är den som bidragit till miljöskadan, som också är den som ska se till att den avhjälpas och den som ska bekosta avhjälpandet.

2.1 Metod

I denna rapport finns en introducerande vägledning om hur reglerna om allvarliga miljöskador kan tillämpas. Läsaren ombeds vara observant på att reglerna, vid tidpunkten för publiceringen av denna rapport, i princip inte har tillämpats i Sverige. Det innebär att det i det närmaste inte finns någon praktisk erfarenhet av skadetyper och att praxis m.m. saknas som berör området. Underlaget för rapporten har varit litteraturstudier och rapporten består till stor del av en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna.

Då såväl praktiska erfarenheter som rättsliga prövningar av frågor relaterade till allvarliga miljöskador saknas, beskriver rapporten hur tillsynsmyndigheten kan gå tillväga om en allvarlig miljöskada inträffar. Andra tillvägagångssätt är sannolikt också möjliga. Observera också att framtida erfarenheter av allvarliga miljöskador samt domstolsprövningar (praxis) av frågor inom området kan komma att förändra hanteringen.

2.2 Avgränsningar

Bestämmelserna om allvarliga miljöskador omfattar endast ett offentlighetsrättsligt ansvar. Med det menas det ansvar skadevållaren har gentemot staten och det allmänna för att avhjälpa den skada som vållats. Reglerna påverkar således varken de straffrättsliga konsekvenserna av att ha orsakat en miljöskada eller de bestämmelser som kan medföra skadeståndsansvar vid en sådan händelse. Denna rapport tar därmed inte heller upp straffrättsliga eller skadeståndsrättsliga frågeställningar.

I svensk rätt införlivades reglerna om allvarliga miljöskador, som nämnts ovan, genom ändringar i 10 kap. miljöbalken. Kapitlet kom därmed att omfatta det offentlighetsrättsliga ansvaret för så väl förorenade områden som allvarliga miljöskador. Denna rapport behandlar dock endast ansvaret för allvarliga miljöskador. Ansvaret för förorenade områden finns beskrivet i vägledningsmaterial från Naturvårdsverket.³

³ Efterbehandlingsansvar – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis, rapport 6501, juni 2012, Naturvårdsverket.

När det gäller allvarliga miljöskador finns ett behov av att titta på hur ansvarig verksamhetsutövare ska förmås bära samtliga kostnader relaterade till skadan. Någon utredning kring detta har dock inte gjorts inom ramen för denna rapport.

Vidare behöver metoderna för att fastställa tillräckliga avhjälpandeåtgärder och kompensationsåtgärder 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 föroreningsskador. Detta projekt har dock inte rymt utvecklandet av sådan metodik.

2.3 Hur är rapporten tänkt att användas?

Denna rapport är skriven för att ge vägledning om hur reglerna om allvarliga miljöskador kan användas i Sverige. Målgruppen för rapporten är de tillsynsmyndigheter, som kan behöva tillämpa reglerna om allvarliga miljöskador. Den som ansvarar för att ha bidragit till en allvarlig miljöskada kan också ha nytta av rapporten. Detta för att säkerställa att hen vidtar de åtgärder som bestämmelserna kräver och underrättar tillsynsmyndigheten på det sätt som är bestämt.

Till grund för rapporten ligger miljöansvarsdirektivet, de svenska reglerna i 10 kap. miljöbalken med tillhörande förarbeten och förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador. Det utbildningsmaterial som EU-kommissionen låtit ta fram om miljöansvarsdirektivet har också varit till hjälp i arbetet med att utarbeta denna rapport.⁴

Tanken är att rapporten ska användas utifrån de flödesscheman som finns i texten. Notera att det inledande, övergripande flödesschemat består av rutor med olika färg. Till respektive färgad ruta hör, i den efterföljande texten, ett flödesschema i samma färg. Respektive ruta i det övergripande flödesschemat blir därmed fördjupad genom det tillhörande flödesschemat.

Flödesschemana är tänkta att ge läsaren en introduktion till och en överblick över begränsade delområden av regelverket. Dessa delområden beskrivs sedan mer utvecklat i den efterföljande texten. Tanken är alltså att rapporten ska användas stegvis, med början i ett flödesschema och sedan djupare informationsinhämtning i den efterföljande texten. Rapporten innehåller också flera exempel för att underlätta för läsaren att tillämpa bestämmelserna i praktiken.

2.4 Miljöansvarsdirektivet och 10 kap. miljöbalken – en jämförelse

När miljöansvarsdirektivet skulle implementeras i Sverige, fanns i viss utsträckning redan regleringar i 10 kap. miljöbalken, som motsvarade kraven i direktivet. I vissa fall var de befintliga svenska regleringarna mer omfattande än de enligt miljöansvarsdirektivet. I andra fall var de svenska regleringarna mer tillåtande.

Eftersom miljöansvarsdirektivet är ett så kallat minimidirektiv kunde Sverige välja att inte låta den svenska rätten omfattas av samtliga begränsningar som miljöansvarsdirektivet erbjöd, utan i stället behålla de befintliga, mer omfattande, regleringarna. Det kom

⁴ eftec och Stratus för Europeiska kommissionen.

därmed att finnas några större skillnader mellan de svenska reglerna om allvarliga miljöskador och de i miljöansvarsdirektivet. De största skillnaderna är att:

- 10 kap. miljöbalken inte begränsar bestämmelsernas tillämplighet till vissa utpekade yrkesverksamheter. Ansvarig är i stället den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren). Vissa utpekade undantag finns dock.
- De svenska bestämmelserna inte skiljer mellan strikt ansvar och ansvar på grund av fel eller försummelse. Undantag finns för de areella näringarna.⁵

Införandet av miljöansvarsdirektivet medförde också utvidgningar av de befintliga svenska bestämmelserna. Den största förändringen var en utökning av tillämpningsområdet för 10 kap. miljöbalken. Från att tidigare bara ha omfattat förorenade områden, omfattar kapitlet numera också:

- skador med betydande negativa effekter på vattens ekologiska, kemiska och/eller kvalitativa status och/eller ekologiska potential,
- skador med betydande negativa effekter på gynnsam bevarandestatus för skyddade arter och livsmiljöer (den biologiska mångfalden).

En annan stor förändring var införandet av ett undantag från den i 10 kap. miljöbalken så centrala skälighetsbedömningen. Detta undantag infördes eftersom miljöansvarsdirektivet inte tillåter att ansvaret för allvarliga miljöskador blir föremål för jämkning på samma sätt som ansvaret för förorenade områden normalt blir. Därtill skärptes målet för avhjälpandeåtgärderna, eftersom direktivet kräver att skador på vatten och skador på skyddade arter och naturliga livsmiljöer åtgärdas så att miljön återställs i det skick som den befann sig i innan skadan uppstod. Det ska jämföras med 10 kap. miljöbalkens krav på att åtgärder ska vidtas i den utsträckning som krävs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.⁶

En ytterligare skillnad mellan miljöansvarsdirektivet och 10 kap. miljöbalken innan det ändrades, var att de svenska bestämmelserna då framför allt reglerade ansvaret för historiska skador. Med andra ord föroreningar som till stor del inträffat under industrialismens framväxt. Detta medan miljöansvarsdirektivet syftar till att förhindra miljöskador nu och i framtiden, genom en ökad medvetenhet och genom att skapa incitament för att investera i miljöskydd och förebyggande åtgärder.

Notera gärna att den äldre lydelsen av 10 kap. miljöbalken fortfarande tillämpas på sådana föroreningar som inträffat före den 1 augusti 2007, och som alltså inte omfattas av kraven enligt miljöansvarsdirektivet och den nya lydelsen av 10 kap. miljöbalken.⁷

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken kompletteras av förordningen om allvarliga miljöskador.⁸

⁵ Se 23 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁶ Prop. 2006/07:95, s. 37.

⁷ Se 2 punkten övergångsbestämmelserna (2007:660).

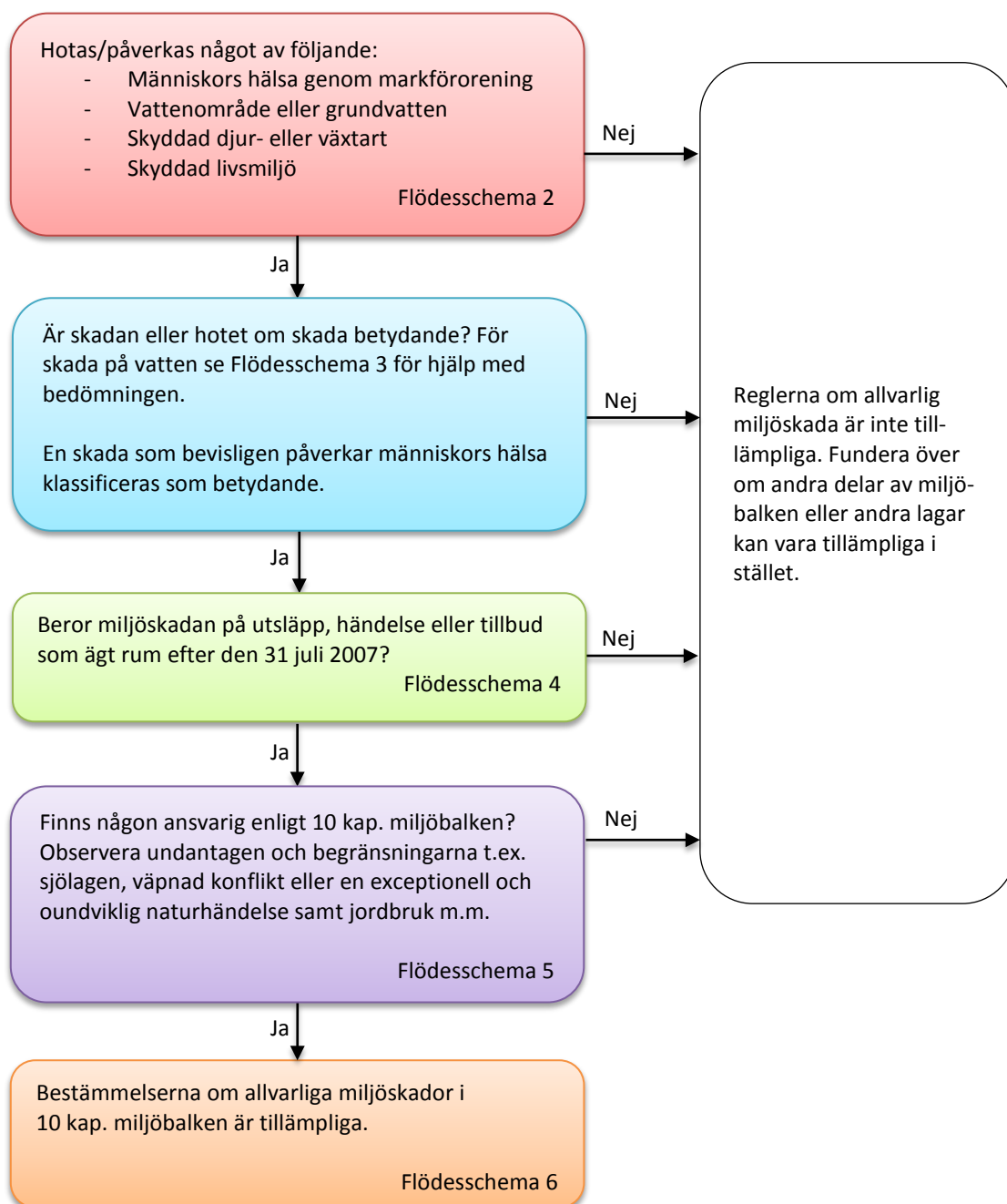
⁸ Förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador.

3 NÄR TILLÄMPAS REGLERNA OM ALLVARLIG MILJÖSKADA?

Om en skada har inträffat, eller det finns en överhängande fara för att en skada ska inträffa, behöver tillsynsmyndigheten och sannolikt också verksamhetsutövaren bedöma om reglerna om allvarliga miljöskador är tillämpliga. Det är tillsynsmyndigheten som avgör om en allvarlig miljöskada föreligger, men för verksamhetsutövarens del är det bra att omgående kunna göra en egen bedömning. Detta för att kunna agera snabbt och korrekt och för att uppfylla underrättelseskyldigheten till tillsynsmyndigheten.

För att ta reda på om en allvarlig miljöskada föreligger kan läsaren av denna rapport följa nedanstående Flödesschema 1. På så vis görs en stegvis bedömning av reglernas tillämplighet. För hjälp i de olika bedömningarna hänvisas sedan vidare till övriga flödesscheman. Se det flödesschema som har samma färg, som aktuell ruta som du önskar mer information om i Flödesschema 1.

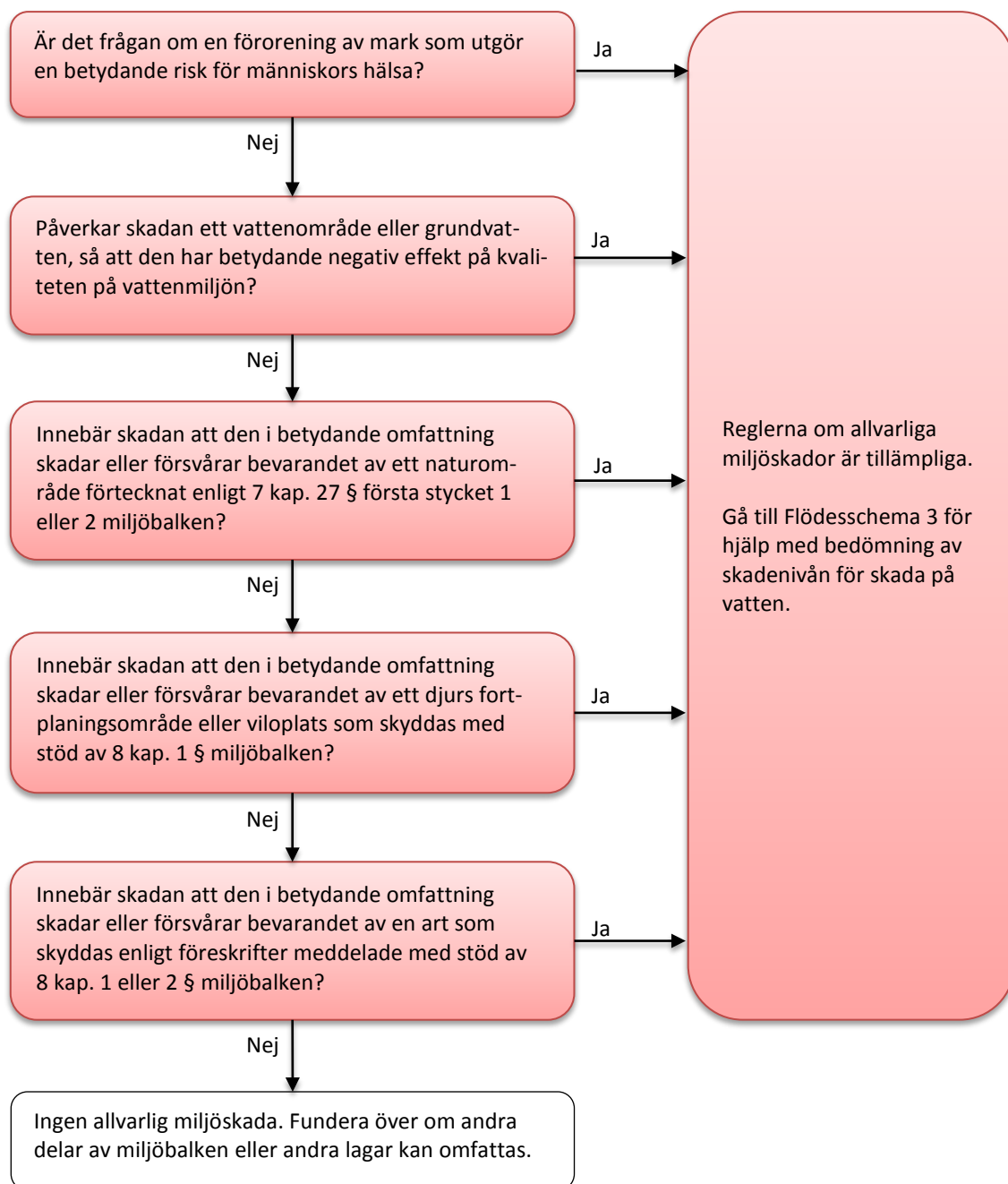
Genom att använda flödesschemana får läsaren förhoppningsvis både en överblick över aktuella bedömningar som måste göras, en uppfattning om de lagrum som tillämpas i varje bedömning och information som kan vara till hjälp i bedömningarna.



Flödesschema 1: Detta schema hjälper dig att bedöma om en allvarlig miljöskada har inträffat. För mer detaljerad vägledning, se tillhörande flödesschema i samma färg, som aktuell ruta ovan.

3.1 Vilka skador omfattas?

Det är tillsynsmyndigheten som avgör om en allvarlig miljöskada har inträffat i varje enskilt fall. Av 10 kap. miljöbalken framgår att det krävs en viss höjd på skadan för att den ska betraktas som allvarlig. Bestämmelserna talar om betydande omfattning, betydande negativ effekt och betydande risk. Flödesschema 2 nedan ger en introduktion till vilka skadeområden som omfattas av reglerna om allvarliga miljöskador. Därefter följer en redogörelse för respektive skadeområde i de kommande kapitlen.



Flödesschema 2: Detta schema hjälper dig avgöra om skadetyper är sådana att de är en allvarlig miljöskada.

3.2 Generellt om begreppet betydande

Som nämnts krävs en viss allvarlighetsgrad på skadan för att fråga ska kunna vara om en allvarlig miljöskada. I utbildningsmaterialet som tagits fram åt Europeiska kommissionen redogörs för att begreppet betydande kan ha flera olika betydelser, till exempel det faktum att ett tillstånd överträds, att skadan är av särskild betydelse för samhället eller att skadan helt enkelt är särskilt omfattande.

Oavsett tolkning krävs enligt miljöansvarsdirektivet att skadan är ”en mätbar negativ förändring av en naturresurs och/eller dess funktioner vilken kan uppkomma direkt eller indirekt.”⁹ Några generella kriterier för att bestämma allvarlighetsgraden hos en skada finns inte. Tillsynsmyndigheten avgör från fall till fall om allvarlighetsgraden är tillräcklig för att den aktuella skadan ska anses vara en allvarlig miljöskada.¹⁰

⁹ Se dels avsnitt 1.6.3 i utbildningsmaterialet som är framtaget åt Europeiska kommissionen, eftec och Stratus för Europeiska kommissionen, och dels artikel 2.2 i miljöansvarsdirektivet.

¹⁰ Stakeholder workshop, 2011, IESAR

4 FÖRORENING AV MARK

Med allvarlig miljöskada avses en miljöskada som är så allvarlig att den genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa.

Lagrum 1: 10 kap. 1 § andra stycket 1. miljöbalken.

När det gäller allvarliga skador på mark är det följderna för människors hälsa som avgör bestämmelsernas tillämplighet. Reglerna om allvarliga miljöskador omfattar inget skydd för marken i sig, om skadan inte samtidigt också hotar människors hälsa eller ryms inom de andra skadeområdena (vatten eller skyddade arter och livsmiljöer). Medför skadan således ingen betydande risk för människors hälsa, får i stället reglerna om förorenade områden (föroreningsskador) i 10 kap. miljöbalken tillämpas för att avhjälpa hotet mot miljön.

Den stora skillnaden annars, mellan reglerna om allvarliga miljöskador och reglerna om föroreningsskador, är att tröskeln för när en allvarlig markskada ska anses föreligga är betydligt högre, än när en föroreningsskada kan anses föreligga. Detta eftersom den förstnämnda skadetyper måste utgöra en betydande risk för människors hälsa, för att reglerna ska vara tillämpliga.¹¹

Notera att ett förorenat område, som faller in under definitionen föroreningsskada, kan vara så allvarlig att den också utgör en allvarlig miljöskada.¹² Det är då kraven för allvarlig miljöskada som ska uppfyllas. Omvänt gäller att för den händelse en allvarlig miljöskada har avhjälpas, men det ändå kvarstår en risk för miljön, så kan denna risk behöva avhjälpas med stöd av reglerna om föroreningsskador i 10 kap. miljöbalken.

Allvarliga miljöskador på mark omfattar alltså bara sådana skador som medför betydande risker för människors hälsa. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter således att det är klarlagt att föroreningen utgör en betydande risk för människors hälsa.¹³ Enligt miljöansvarsdirektivet måste en skada som bevisligen påverkar människors hälsa per automatik klassificeras som betydande.¹⁴

Att det måste föreligga en betydande risk för människors hälsa, innebär även det att reglerna är annorlunda för allvarliga markskador i jämförelse med för förorenade områden. Vid tillämpningen av reglerna om förorenade områden/föroreningsskador räcker det nämligen med att tillsynsmyndigheten kan visa att föroreningen *kan medföra* skada eller olägenhet. Någon konstaterad skada behöver inte visas i det enskilda fallet. Så är dock inte fallet när det gäller allvarlig skada på mark genom förorening. Då måste tillsynsmyndigheten nämligen visa att det *föreligger* en betydande risk. Detta ställer högre krav på riskbedömningen, som måste vara tillräckligt omfattande för att klarlägga att risken för negativ påverkan på människors hälsa just är betydande.¹⁵

¹¹ Prop. 2006/07:95, s. 49.

¹² Prop. 2006/07:95, s. 49.

¹³ Karnov, Joakim Kruse, avsnitt 2.2.1.1.

¹⁴ Andra stycket i bilaga 1 till miljöansvarsdirektivet.

¹⁵ Karnov, Joakim Kruse, avsnitt 2.2.1.1.

Som exempel¹⁶ på sådana skador, som kan medföra betydande risker för människors hälsa, kan nämnas följande:

- Förhöjda föroreningskoncentrationer i mark, som kan orsaka betydande skada genom exponeringsvägar så som hudkontakt, inandning av damm och ångor.
- Ångavgång från förorenad mark, som medför försämrad luftkvalitet inom- eller utomhus.
- Intag av förorenat dricksvatten.
- Intag av livsmedel, vilka producerats av växter odlade på förorenad mark eller som utsatts för föroreningar genom damning.

4.1 Exempel på skadeorsaker - mark



Figur 1: Exempel på aktiviteter som kan orsaka skador på mark, som omfattas av reglerna om allvarig miljöskada.¹⁷

4.2 EU:s och Sveriges definitioner av miljöskada i jämförelse

Definitionen i miljöansvarsdirektivet av en allvarig föroreningskada i mark lyder:

*”varje markförorening som utgör en betydande risk för att människors hälsa skall påverkas negativt som följd av direkt eller indirekt införande, i, på eller under mark, av ämnen, beredningar, organismer eller mikroorganismer.”*¹⁸

I den svenska regleringen anges att med en allvarig miljöskada avses en miljöskada som är så allvarlig att den genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa. Regleringen omfattar alltså *förorening* av mark.

¹⁶ Exemplet är hämtade från utbildningsmaterialet framtaget åt Europeiska kommissionen, eftec och Stratus för Europeiska kommissionen.

¹⁷ Exemplet är hämtade från utbildningsmaterialet framtaget åt Europeiska kommissionen, eftec och Stratus för Europeiska kommissionen.

¹⁸ Artikel 2.1 c) miljöansvarsdirektivet.

Man kan således konstatera att den svenska implementeringen av miljöansvarsdirektivet inte har skett ordagrant. Detta eftersom organismer och mikroorganismer normalt inte är hänförliga till det vi kallar för förorening. I dagligt tal synes förorening snarast handla om olika metaller, bekämpningsmedel och organiska miljögifter. Enligt vad som sägs i MIFO-handboken är ett förorenat område en deponi, mark, grundvatten eller sediment som är så förorenat av en punktkälla att halterna påtagligt överskrider lokal/regional bakgrundshalt.¹⁹ Vad skillnaden mellan EU:s definition och den svenska definitionen har för betydelse återstår att se.

¹⁹ Metodik för inventering av förorenade områden, rapport 4918, 1999, Naturvårdsverket, s. 6.

5 SKADA PÅ VATTENOMRÅDE ELLER GRUNDVATTEN

Med allvarlig miljöskada avses en miljöskada som är så allvarlig att den genom påverkan på ett vattenområde eller grundvatten har en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön.

Lagrum 2: 10 kap. 1 § andra stycket 2. miljöbalken.

5.1 Vilka vatten omfattas?

När det gäller allvarliga miljöskador på vatten, så omfattas såväl vattenområden som grundvatten av bestämmelserna.²⁰ Med ett vattenområde avses ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd.²¹

Termen vattenområde omfattar de olika typer av ytvatten som definieras i ramdirektivet för vatten, det vill säga inlandsytvatten, vatten i övergångszon och kustvatten.²² Även havsområden enligt havsmiljöförordningen bör rimligen omfattas av reglerna om allvarlig miljöskada på vatten.²³

Såvitt kan bedömas behöver en skada inte omfatta en hel vattenförekomst, för att kunna klassas som en allvarlig miljöskada.

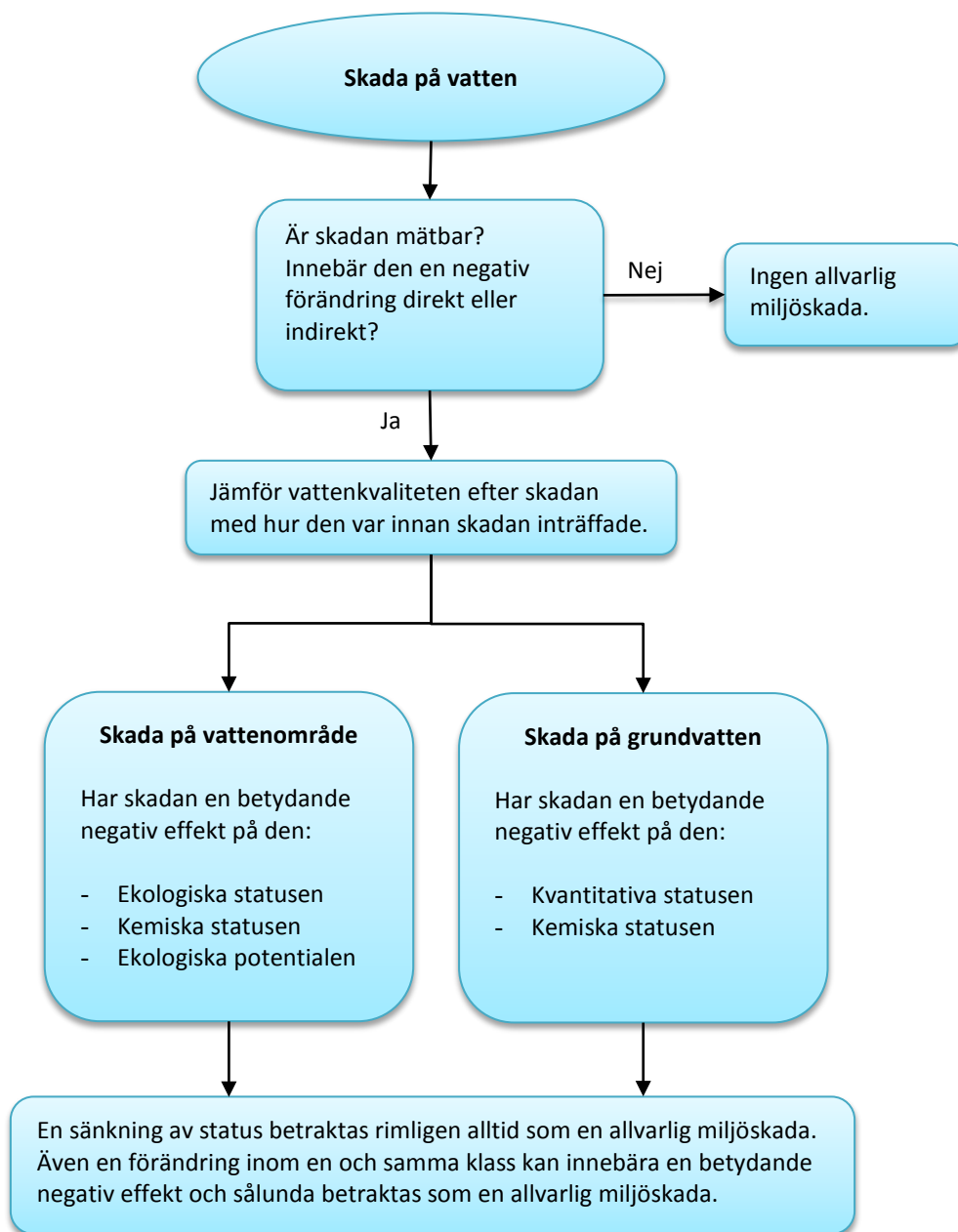
²⁰ 10 kap. 1 § andra stycket 2. miljöbalken.

²¹ 11 kap. 2 § miljöbalken.

²² Prop. 2006/07:95, s. 48. Se också definitionerna så som de anges i förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

²³ Karnov, Joakim Kruse, avsnitt 2.2.1.2.

5.2 Hur bedöms skadans omfattning?



Flödesschema 3: Ett schema som hjälper dig bedöma om en skada på ett vatten är en allvarlig miljöskada.

När en bedömning görs om en skada på ett vattenområde är en allvarlig miljöskada ska det särskilt beaktas²⁴ om skadan har en betydande negativ effekt på dess ekologiska status, kemiska ytvattenstatus eller dess ekologiska potential. Vid motsvarande bedömning av en skada på ett grundvatten ska särskilt beaktas grundvattenförekomstens kvantitativa status eller kemiska grundvattenstatus.²⁵

²⁴ Att vissa faktorer särskilt ska beaktas, innebär att uppräknningen inte är uttömmande. Det kan alltså finnas andra omständigheter i det enskilda fallet, som talar för att en allvarlig miljöskada är för handen.

²⁵ 3 § förordningen om allvarliga miljöskador.

Detta innebär att man bland annat måste beakta de definitioner av ekologisk, kemisk och kvantitativ status som finns i ramdirektivet för vatten.²⁶ Dessa definitioner är i sin tur införda i svensk rätt genom förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, som ska tillämpas vid bedömningen.²⁷ Se också aktuella föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Sveriges geologiska undersökning (SGU) samt vattenmyndigheterna.

Utifrån bedömningen av ekologisk, kemisk och kvantitativ status finns beslutade kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) för samtliga vattenförekomster. Miljökvalitetsnormerna uttrycker den kvalitet en vattenförekomst ska ha vid en viss tidpunkt. Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska uppnå normen god status till år 2015 och att statusen inte får försämrats. I vissa fall finns det skäl att acceptera en mindre sträng miljökvalitetsnorm i en vattenförekomst eller att tidpunkten för när god vattenstatus ska vara uppnådd skjuts fram. Eventuella undantag från kvalitetskraven måste därför också särskilt beaktas vid bedömning av skadan.²⁸

Därtill gäller att tillsynsmyndigheten vid bedömningen av om en skada är betydande, måste ta reda på den vattenkvalitet som rådde för det aktuella vattnet innan skadan inträffade, så att en jämförelse före och efter skadan kan göras. Om jämförelsen görs mot statusbedömningarna i VISS²⁹, är det viktigt att dessa bedömningar granskas vad gäller till exempel det underlag de bygger på. Vilket underlagsmaterial som krävs för att bedöma om en allvarlig miljöskada föreligger varierar från fall till fall, till exempel borde data från närliggande opåverkade områden vara användbara.

5.2.1 Kommentarer om skadebedömningar utifrån statusklassificeringen

Med hänsyn till att skadebedömningen görs med utgångspunkt från statusklassificeringen enligt vattenförvaltningen, är det viktigt att noga analysera och värdera de klassificeringar som har gjorts och det underlag som finns. Underlaget för statusklassificeringarna kan variera i omfattning och karaktär, och det finns dessutom stora skillnader mellan underlagen för klassificeringarna över tid. Förändringar i vattenkvaliteten på grund av en påverkan av något slag, till exempel sådan påverkan som exemplifieras i rutorna nedan, måste därför värderas i förhållande till det underlag som har legat till grund för den statusklassificering man utgår från.³⁰

Det är också viktigt att notera att den information om statusklassificeringar som finns registrerad i databasen VISS bara sträcker sig tillbaka till år 2008. För att få information om vilken vattenstatus en vattenförekomst hade före år 2008 behöver man alltså vända sig antingen till berörd vattenmyndighet eller till länsstyrelsen i det län där vattenförekomsten finns. Det är inte heller säkert att det finns någon sammanställd information om vattenstatus för vattenförekomster för tiden före år 2008, vilket naturligtvis kan försvåra bedömningen av om en allvarlig miljöskada har uppstått i förhållande till den vattenkvalitet som rådde tidigare.

²⁶ Prop. 2006/07:95, s. 50. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, se särskilt bilaga V.

²⁷ 3 § andra stycket förordningen om allvarliga miljöskador.

²⁸ 3 § andra stycket förordningen om allvarliga miljöskador i jämförelse med 4 kap. 11 § förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

²⁹ VattenInformationssystem Sverige, vilket nås via www.viss.lansstyrelsen.se.

³⁰ För mer information om bedömning av påverkan hänvisas till Karnov, Joakim Kruse, avsnitt 2.2.1.2.

5.3 Mer om skadebedömningen

Vid bedömningen av en allvarlig miljöskada ska man ta hänsyn till bland annat biologiska kvalitetsfaktorer, så som sammansättningen och förekomsten av vattenväxter, bottenfauna och fiskfauna.³¹ Enligt förarbetena innebär detta, att bedömningen av vad som är en vattenskada ska göras med hänsyn till miljökvalitetsnormerna, att till exempel förekomsten av vissa arter kommer att ligga till grund för bedömningen av en vattenskada. Bedömningar av det slaget ska också göras vad gäller skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. "Försämrade förhållanden i en livsmiljö som består av vatten kan alltså vara såväl en vattenskada som en skada på en skyddad livsmiljö."³²

Bedömningen grundas också på vad som anges i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Beakta särskilt om undantag från kvalitetskraven har beslutats.³³

I förarbetena till de svenska bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken anges som ett principiellt resonemang följande:

*"Enligt ramdirektivet är en försämring av ett ytvattens kvalitet, exempelvis från hög ekologisk status till god ekologisk status inte tillåten såvida inte undantag medges enligt vissa angivna och strikta kriterier enligt art. 4.3 i ramdirektivet. En försämring som inte är tillåten enligt ramdirektivet bör rimligen alltid betraktas som en skada enligt miljöansvarsdirektivet."*³⁴

Det principiella resonemanget fortsätter:

*"Men även förändringar inom en och samma klass kan innebära en betydande negativ effekt och sålunda betraktas som en skada enligt miljöansvarsdirektivet. Detta kan vara fallet exempelvis när man kan fastställa en negativ trend som inte beror på naturliga variationer."*³⁵

Av senare årgång än ovanstående förarbetsuttalanden är EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C-461/13. I denna framgår det att en försämring av statusen alltid föreligger om det sker en försämring av statusen för enskilda kvalitetsfaktorer, även om det inte försämrar den övergripande statusen. Detta gäller i vart fall för ekologisk status.

Enligt utbildningsmaterialet framtaget för EU-kommissionen ska en skada på ett vatten med god status, som medför en statussänkning, per automatik anses vara betydande. Hänvisning görs här till ramdirektivet för vatten.³⁶

När det gäller vatten som redan befinner sig i klassen måttlig ekologisk status eller sämre anges i förarbetena att toleransen beträffande nya utsläpp är ytterst begränsad. Detta med hänvisning till att ramdirektivet för vatten har som målsättning att alla vattenförekomster ska uppnå minst god status samt att inget vatten får försämrats.³⁷

³¹ Prop. 2006/07:95, s. 47-48 med hänvisning till bilaga 5, punkten 1.2 i ramdirektivet för vatten.

³² Prop. 2006/07:95, s. 48.

³³ 3 § andra stycket förordningen om allvarliga miljöskador i jämförelse med 4 kap. 2-5 och 11 §§ förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

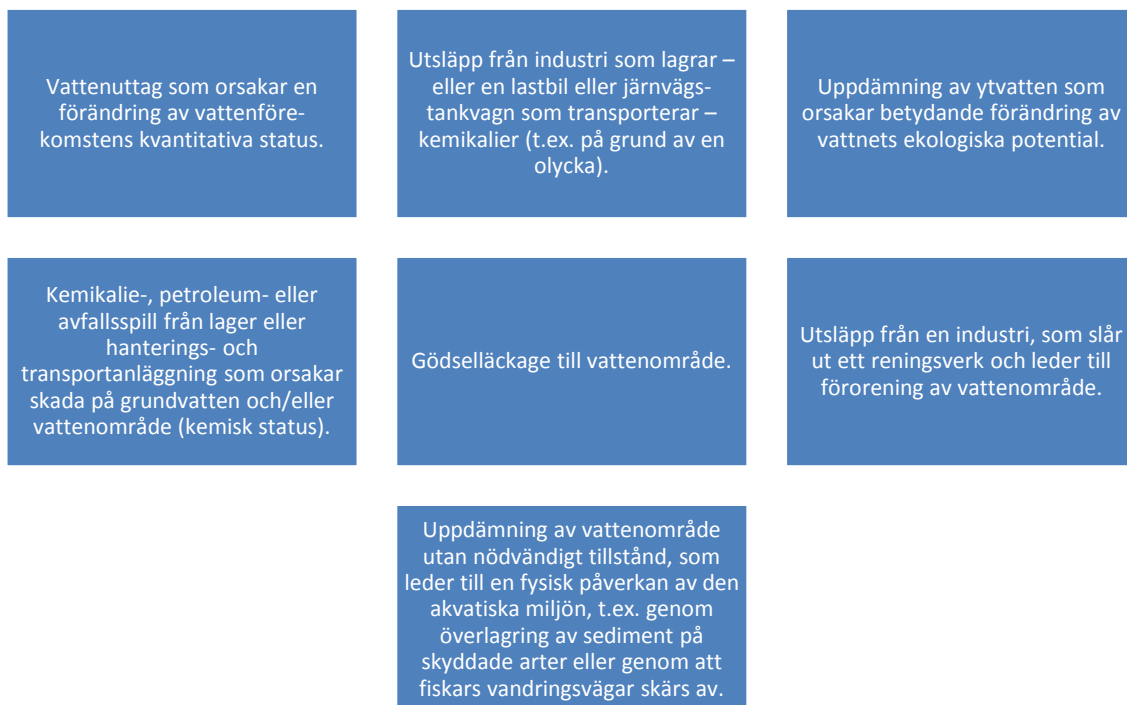
³⁴ Kriterierna för undantag anges rätteligen i artiklarna 4.4 – 4.7 i ramdirektivet. I den svenska lagstiftningen återfinns undantagen i 4 kap. 9-11 §§ förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

³⁵ SOU 2006:39, s. 98.

³⁶ Sidan 27 i utbildningsmaterialet framtaget för Europeiska kommissionen, eftec och Stratus för Europeiska kommissionen.

³⁷ SOU 2006:39, s. 98.

5.4 Exempel på skadeorsaker – vattenområden och grundvatten



Figur 2: Exempel på aktiviteter, som kan orsaka skador på vattenområden och grundvatten, som omfattas av reglerna om allvarlig miljöskada.³⁸

³⁸ Exemplet är hämtade från utbildningsmaterialet framtaget för Europeiska kommissionen, eftec och Stratus för Europeiska kommissionen.

6 SKADA PÅ DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN

Med allvarlig miljöskada avses en miljöskada som är så allvarlig att den i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, om skadan avser

a) ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 §, eller

c) en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

Lagrum 3: 10 kap. 1 § andra stycket 3. miljöbalken.

Miljöansvarsdirektivet skyddar de arter och områden som omfattas av fågeldirektivet³⁹ samt art- och habitatdirektivet⁴⁰. I Sverige har vi valt att knyta skyddet av livsmiljöer och livsmiljötyper till Natura 2000-nätverket, det vill säga sådana naturområden som förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.⁴¹

För att täcka in fortplantningsområden och viloplats för arter som kräver skydd enbart enligt nationell svensk bedömning har det föreskrivits att reglerna om allvarliga miljöskador även omfattar fortplantningsområden och viloplats som skyddas med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken.⁴²

De arter som skyddas enligt de svenska bestämmelserna är de arter som skyddas med föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken. Detta innebär att samtliga arter som räknas upp i artskyddsförordningen (2007:845) skyddas i Sverige.⁴³

Med detta sagt gäller att särskild hänsyn ska tas till om skadan har en betydande negativ effekt när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för en skyddad djur- eller växtart med beteckningen B, N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen. Särskild hänsyn ska också tas till sådan arts livsmiljö, om skadan avser ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken eller ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken.⁴⁴

De utpekade arterna omfattas av bestämmelserna om allvarlig miljöskada oavsett om de vid skadetidpunkten befinner sig i ett naturområde som skyddats. Det avgörande för ansvar är om skadan innebär en så stor inverkan på arten att kriterierna för en allvarlig miljöskada är uppfyllda.⁴⁵

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

⁴⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁴¹ Prop. 2006/07:95, s. 45 och 10 kap. 1 § andra stycket 3. a) miljöbalken.

⁴² Prop. 2006/07:95, s. 45 och 10 kap. 1 § andra stycket 3. b) miljöbalken.

⁴³ Jämför 10 kap. 1 § andra stycket 3. c) miljöbalken och 4 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁴⁴ 4 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁴⁵ Prop. 2006/07:95, s. 42.

6.1 Gynnsam bevarandestatus för livsmiljö eller art

För att en allvarlig miljöskada ska anses föreligga krävs en betydande negativ effekt när det gäller möjligheterna att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för en livsmiljö eller en art.⁴⁶ I miljöansvarsdirektivet finns specificerat vad som ska anses vara gynnsam bevarandestatus och vägledning kan hämtas från dessa texter.

Bevarandestatus för en naturlig livsmiljö:⁴⁷ summan av de faktorer som påverkar en naturlig livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt, antingen inom den del av medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget, inom en medlemsstats territorium eller inom livsmiljöns naturliga utbredningsområde. En naturlig livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam, när

- dess naturliga utbredningsområde och de delar den täcker inom detta område är stabila eller ökande,
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas kvar under en överskådlig framtid, och
- bevarandestatusen för dess typiska arter är gynnsam.

Bevarandestatus för en art:⁴⁸ summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka dess populationers naturliga utbredning och mängd, antingen inom den del av medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget, inom en medlemsstats territorium eller inom artens naturliga utbredningsområde. En arts bevarandestatus anses gynnsam, när

- uppgifter om den berörda artens populationsdynamik visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin naturliga livsmiljö,
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom överskådlig framtid, och
- det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska kunna bevaras på lång sikt.

6.2 Bedömning av skadans effekt

Bedömningen av skadans effekt på en arts eller livsmiljös bevarandestatus ska göras med utgångspunkt i en jämförelse mellan förhållanden efter skadans inträffande och hur förhållandena hade varit om skadan inte hade uppstått.

Jämförelsen ska dels avse den bevarandestatus som arten eller livsmiljön har i skadat tillstånd respektive vid skadetillfället om skadan inte hade inträffat. Dels de funktioner som arten eller livsmiljön har till förmån för andra naturresurser vid respektive skadat och oskadat tillstånd.⁴⁹

⁴⁶ Prop. 2006/07:95, s. 46.

⁴⁷ Artikel 2.4 a miljöansvarsdirektivet.

⁴⁸ Artikel 2.4 b miljöansvarsdirektivet.

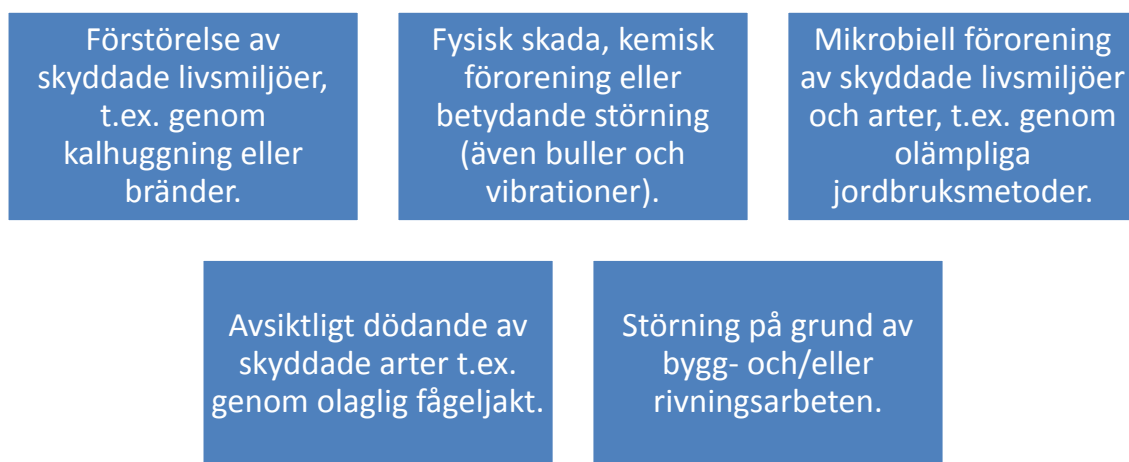
⁴⁹ 5 § 1. förordningen om allvarliga miljöskador.

Utöver denna jämförelse ska skadans effekt också bedömas med utgångspunkt från artens eller livsmiljöns betydelse för allmänhetens friluftsliv.⁵⁰

Bedömningen av skadans effekt på bevarandestatusen ska i den utsträckning det är möjligt göras med hjälp av mätbara uppgifter. Dessa mätbara uppgifter kan avse:

1. Antalet individer, deras täthet eller utbredningsområde.
2. De skadade enskilda individernas eller det skadade områdets funktion i förhållande till bevarandet av arten eller livsmiljön. Detta med utgångspunkt från artens eller livsmiljöns sällsynthet och dess naturliga utbredning inom skadeplatens närområde, Sverige och EU.
3. Artens livskraft och förmåga till förökning eller livsmiljöns förmåga till återbildning.
4. Förmågan hos arten eller livsmiljön att, kort tid efter det att skadan har uppstått, återhämta sig utan avhjälpandeåtgärder till ett tillstånd som endast genom artens eller livsmiljöns egen dynamik leder till en bevarandestatus som är minst lika god som innan skadan uppstod.⁵¹

6.3 Exempel på skadeorsaker - skyddade arter och livsmiljöer



Figur 3: Exempel på aktiviteter som kan orsaka skador på skyddade arter och livsmiljöer, som omfattas av reglerna om allvarlig miljöskada.⁵²

⁵⁰ 5 § 2. förordningen om allvarliga miljöskador.

⁵¹ 6 § förordningen om allvarliga miljöskador. Se också bilaga 1 till miljöansvarsdirektivet.

⁵² Exempelen är hämtade från utbildningsmaterialet framtaget för Europeiska kommissionen, eftec och Stratus för Europeiska kommissionen.

6.4 När är det inte frågan om en allvarlig miljöskada?

Under vissa förutsättningar är det inte frågan om en allvarlig miljöskada på en skyddad art eller livsmiljö, trots en negativ effekt på artens eller livsmiljöns bevarandestatus. Dessa undantag regleras i förordningen om allvarliga miljöskador⁵³ och omfattar:

1. Om den negativa effekten är mindre än den normala naturliga variationen.
2. Om den negativa effekten har en naturlig orsak.
3. Om den negativa effekten är ett resultat av områdets skötsel eller förvaltning.
4. Om den negativa effekten har orsakats av en verksamhet eller åtgärd som fått tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken⁵⁴ och verksamhetsutövaren har följt de villkor och bestämmelser som tillståndet är förenat med.
5. Om den negativa effekten inte är värre än att arten eller livsmiljön, på kort tid efter det att skadan har uppstått, kan återhämta sig utan avhjälpandeåtgärder till det tillstånd som skulle ha förelegat om skadan inte hade inträffat.

⁵³ 7 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁵⁴ 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken lyder: ”Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2.”

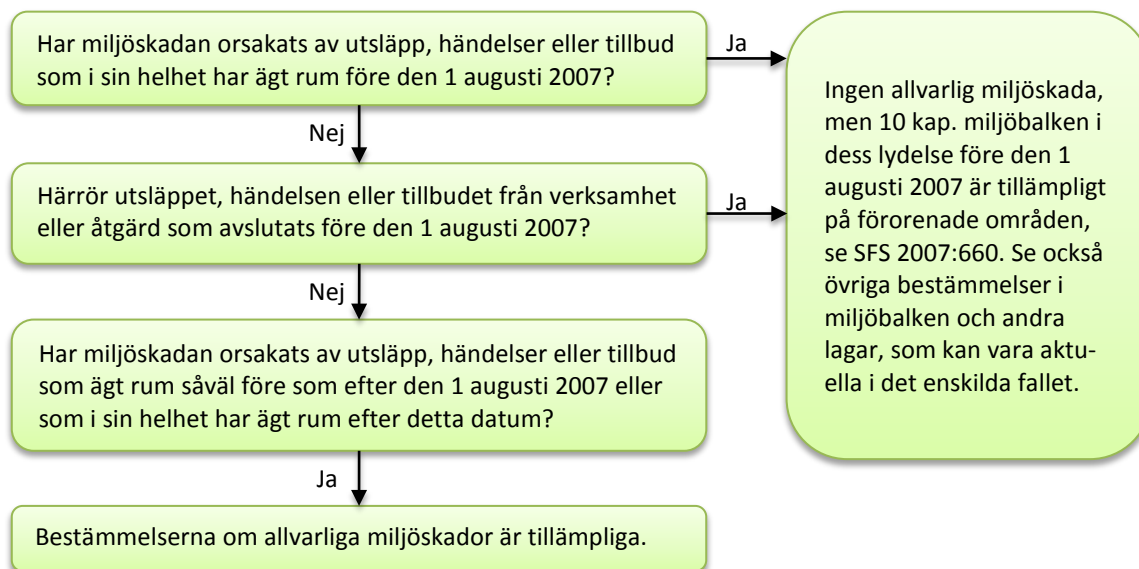
7 TIDSASPEKTEN

Reglerna om allvarliga miljöskador är inte retroaktivt tillämpliga, vilket innebär att de inte kan tillämpas på skador som uppstått innan reglerna började gälla. Allvarliga miljöskador kan därför per definition endast ha inträffat den 1 augusti 2007 eller senare.⁵⁵ Se Flödesschema 4.

De andra reglerna i 10 kap. miljöbalken, som behandlar förorenade områden, är fortsatt gällande även efter införandet av reglerna om allvarliga miljöskador.⁵⁶ Dessa regler träffar i mångt och mycket just historiska föroreningar. För det fall det är frågan om en föroreningsskada, som inte har inträffat 1 augusti 2007 eller senare, måste alltså tillsynsmyndigheten undersöka om reglerna om förorenade områden i den äldre lydelsen av 10 kap. miljöbalken i stället kan vara tillämpliga.

För att det ska bli aktuellt med ett ansvar för allvarlig miljöskada måste tillsynsmyndigheten således kunna visa att verksamhetsutövaren har förorsakat skadan och att den helt eller delvis har uppstått den 1 augusti 2007 eller senare. För skador på vatten kan detta till exempel ske genom att jämföra den vattenkvaliteten som rådde innan skadan, med den som råder efter att skadan har inträffat eller genom att låta genomföra en påverkananalys.

Observera att det alltså inte är avgörande huruvida den skadegörande verksamheten har varit i drift efter den 1 augusti 2007. Avgörande är när i tiden skadan uppstod. Notera också att ansvaret aldrig preskriberas enligt svensk rätt.⁵⁷



Flödesschema 4: Övergångsbestämmelserna till reglerna om allvarliga miljöskador kräver att ställning tas till när i tiden skadan har uppkommit. Använd schemat för att avgöra vilka regler som är tillämpliga.

⁵⁵ Se punkt 1 av ikraftträdandebestämmelserna i lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.

⁵⁶ Se punkt 2 av ikraftträdandebestämmelserna i lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.

⁵⁷ 10 kap. 8 § miljöbalken.

8 VILKA OMFATTAS AV REGLERNA OM ALLVARLIG MILJÖSKADA?

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som ska ske.

Lagrum 4: 10 kap. 2 § miljöbalken.

Den svenska regleringen om vem som ansvarar för ett avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken förblev oförändrad i och med anpassningen till miljöansvarsdirektivet. Det svenska ansvaret för allvarliga miljöskador begränsas därmed inte till vissa yrkesverksamheter, så som är fallet i miljöansvarsdirektivet.⁵⁸

Utgångspunkten i Sverige är att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till skadan kan bli ansvariga för dess avhjälpande. Reglerna är alltså desamma för såväl allvarliga miljöskador, som för förorenade områden. Därmed kan också vägledning om verksamhetsutövarbegreppet sökas i den praxis och det vägledningsmaterial som finns om efterbehandlingsansvar.⁵⁹ För undantag från utgångspunkten hänvisas till rubriken Undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador.

Viktigt är alltså att tillsynsmyndigheten kan fastställa vem som var utövare av den verksamhet eller åtgärd som bidrog till föroreningen eller den allvarliga miljöskadan. Avgörande är enligt praxis⁶⁰, vem som haft faktisk och rättslig möjlighet att påverka föroreningens uppkomst.⁶¹

Notera att en juridisk persons ansvar inte ska placeras hos dess anställda och att ett ägarinflytande inte i sig är tillräckligt för utkrävande av ansvar. Avgörande är kontrollen över den relevanta, faktiska verksamheten, inte över verksamhetsutövaren.⁶²

⁵⁸ 10 kap. 2 § miljöbalken och prop. 2006/07:95, s. 53.

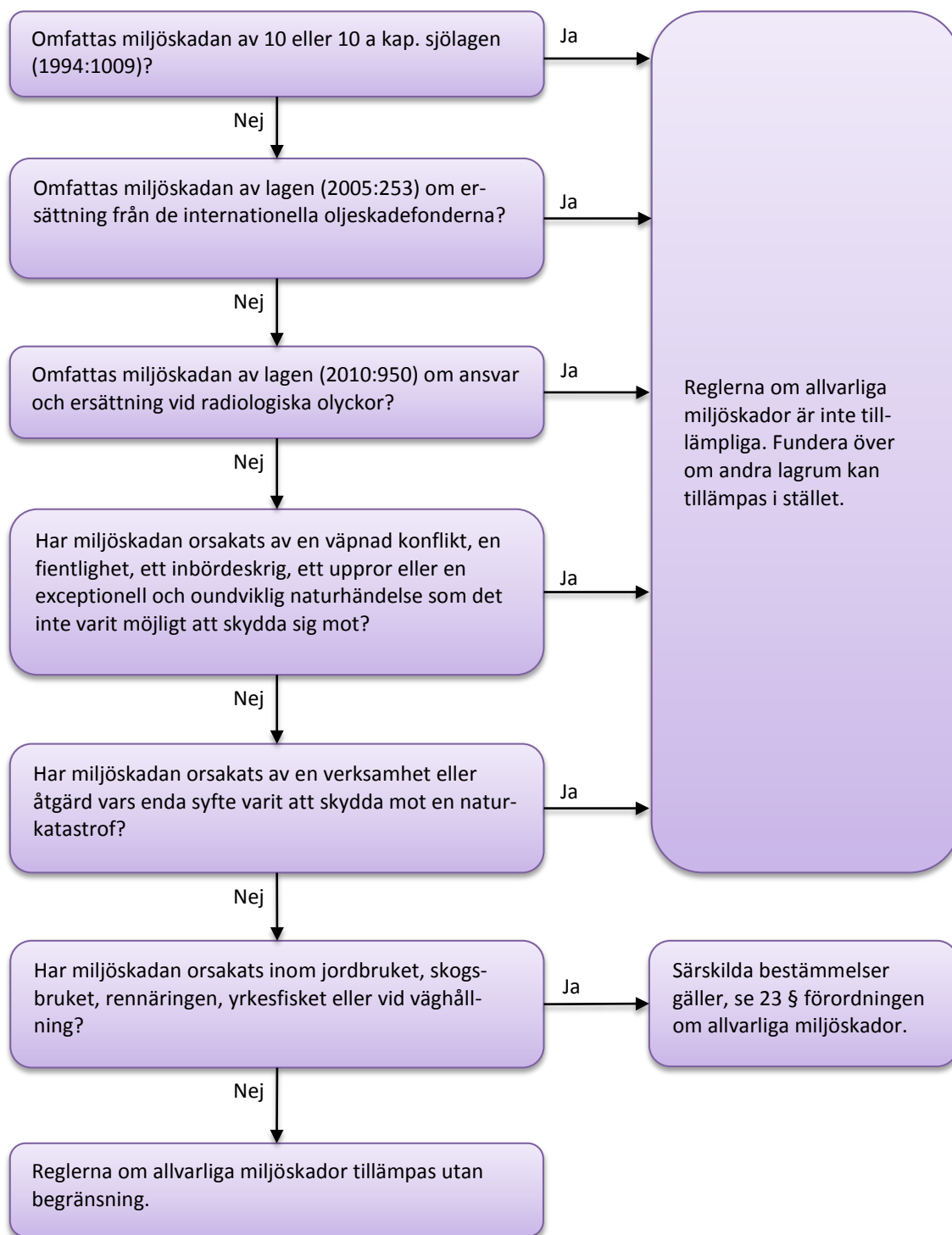
⁵⁹ Främsta källan är därmed Efterbehandlingsansvar – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis, rapport 6501, juni 2012, Naturvårdsverket.

⁶⁰ Se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 3 november 2005 i mål nr M 2812-05 eller den 9 juni 2010 i mål nr M 2018-09 (MÖD 2010:23) samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 juni 2013 i mål nr M 11429-12 (MÖD 2013:28).

⁶¹ Prop. 2006/07:95, s. 57.

⁶² Prop. 2006/07:95, s. 58.

8.1 Undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador



Flödesschema 5: Det finns flera undantag från reglerna om allvarliga miljöskador. Följ schemat för att avgöra om ett undantag är tillämpligt i ditt ärende.

I vissa fall gäller inte reglerna om allvarliga miljöskador, se nedan och Flödesschema 5. Undantagen räknas upp i 10 kap. miljöbalken⁶³ och är miljöskador som:

1. Omfattas av 10 eller 10 a kap. sjölagen (1994:1009).⁶⁴
2. Omfattas av lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna.
3. Omfattas av lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.
4. Orsakats av en
 - Väpnad konflikt
 - En fientlighet
 - Ett inbördeskrig
 - Ett uppror
 - En exceptionell och oundviklig naturhändelse som det inte varit möjligt att skydda sig mot.⁶⁵
5. Orsakats av en verksamhet eller åtgärd vars enda syfte varit att skydda mot en naturkatastrof.

Om det är frågan om en så kallad diffus skada, där orsaken till skadan inte kan fastställas, är det inte möjligt att tillämpa reglerna om allvarlig miljöskada. Detta oavsett vilka negativa effekter skadan medför. Det krävs nämligen att ett orsakssamband kan fastställas mellan en viss verksamhet och en viss skada, för att reglerna om allvarlig miljöskada ska kunna tillämpas.⁶⁶

Till skillnad från miljöansvarsdirektivet innebär de svenska bestämmelserna inget direkt undantag för den svenska Försvarsmakten. Vissa lättnader gäller dock enligt förordningen, eftersom kraven i dessa fall ska skälighetsbedömas.⁶⁷

Vidare finns i förordningen om allvarliga miljöskador undantag för den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd inom jordbruket, skogsbruket, rennäringen eller yrkesfisket eller som utgör väghållning. I dessa fall kan ansvar utkrävas endast om den allvarliga miljöskadan avser en art eller en livsmiljö och har uppstått på grund av verksamhetsutövarens fel eller försummelse. Se vidare i paragrafen för ytterligare regleringar i detta sammanhang.⁶⁸

Notera att det så kallade fastighetsförvärvaransvaret i 10 kap. 3 § miljöbalken inte gäller vid allvarliga miljöskador, utan endast vid föroreningskador (förorenade områden).

⁶³ 10 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken.

⁶⁴ Se också bestämmelserna i 9 kap. sjölagen i jämförelse med 10 kap. 20 § miljöbalken.

⁶⁵ Som exempel nämns orkanen Gudrun i förarbetena, se prop. 2006/07:95, s. 79. Där betonas dock att det får bli omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra om det varit möjligt att skydda sig mot skadorna i fråga.

⁶⁶ Prop. 2006/07:95, s. 84. Se också artikel 4.5 miljöansvarsdirektivet.

⁶⁷ 22 § förordningen om allvarliga miljöskador.

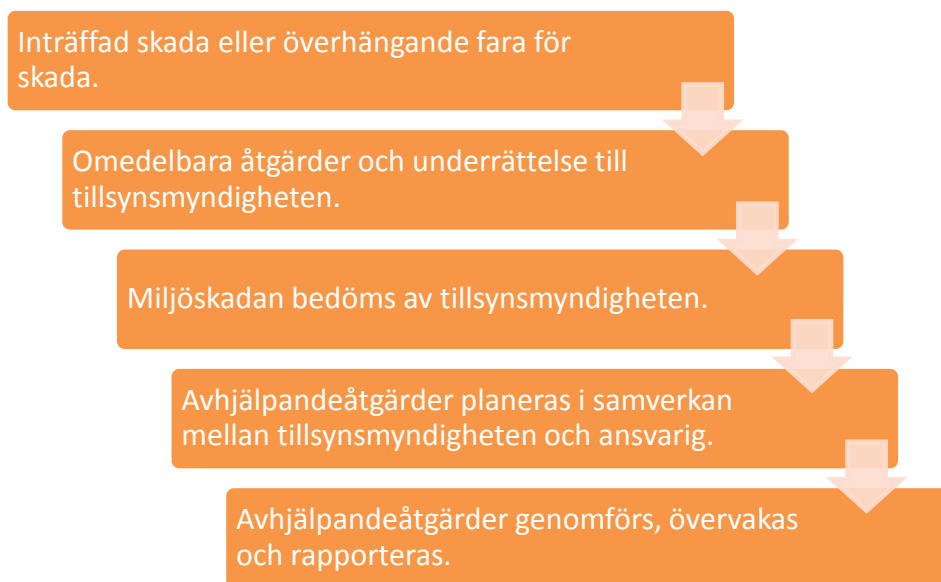
⁶⁸ 23 § förordningen om allvarliga miljöskador.

9 VEM GÖR VAD?

Bestämmelserna om allvarliga miljöskador innehåller tydliga krav på såväl tillsynsmyndigheten som ansvarig verksamhetsutövare. Dessa bestämmelser tar sikte på skyldigheter att agera i olika sammanhang. Det handlar framför allt om att verksamhetsutövaren är tvungen att underrätta tillsynsmyndigheten om skador som riskerar att inträffa eller som redan har inträffat. Tillsynsmyndigheten å sin sida har att pröva lämpliga avhjälpandeåtgärder och att fatta vissa beslut.

I Figur 4 sammanfattas själva processen. Notera att reglerna gäller såväl inträffade skador, som fall där en skada riskerar att inträffa. Processen ställer krav på omedelbara åtgärder samt slutliga avhjälpandeåtgärder.

De inblandades skyldigheter och roller redogörs för i den efterföljande texten.



Figur 4: Sammanfattande grafik över avhjälpandeprocessen från det att en skada eller ett hot konstateras, till dess skadan har avhjälpats.

9.1 Tillsynsmyndigheten

Tillsynsmyndighetens övergripande uppgift är att säkerställa syftet med miljöbalken. Den ska därför på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Vid behov ska tillsynsmyndigheten vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information med mera skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.⁶⁹ Detta gäller också ifråga om allvarliga miljöskador.

När det gäller allvarliga miljöskador finns utöver ovanstående också krav på tillsynsmyndigheten att pröva om de åtgärder som verksamhetsutövaren redogör för är lämp-

⁶⁹ 26 kap. 1 § miljöbalken.

liga och tillräckliga. När prövningen har gjorts ska tillsynsmyndigheten dessutom förelägga verksamhetsutövaren om att vidta de åtgärder för avhjälpande som behövs.⁷⁰

Om någon utomstående, det vill säga någon annan än verksamhetsutövaren själv, underlämnar tillsynsmyndigheten om att en allvarlig miljöskada kan ha inträffat, så åligger det tillsynsmyndigheten att dels identifiera den ansvarige och dels att bedöma skadans omfattning.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om ett föreläggande om att vidta avhjälpandeåtgärder ska den:

- 1) samråda med den som är ansvarig för avhjälpandet,
- 2) ge ägare och innehavare av särskild rätt till berörda fastigheter, kända borgenärer med panträtt i berörda fastigheter samt de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan tillfälle att yttra sig inom viss tid, och
- 3) genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge den allmänhet som är berörd och relevanta ideella föreningar och juridiska personer⁷¹ tillfälle att yttra sig inom viss tid.⁷² Kungörelsen ska innehålla uppgift om var handlingarna i ärendet finns tillgängliga och uppgift om när yttrande senast ska ges in.⁷³

Om det behövs för utredningen i ärendet, ska tillsynsmyndigheten också hålla sammanträde och besiktning på platsen. Tillsynsmyndigheten ska i så fall meddela tid och plats för detta genom kungörelse i ortstidning. De som anges i punkterna 1 och 2 ovan samt andra som har yttrat sig i ärendet ska på lämpligt sätt underrättas.⁷⁴

När tillsynsmyndigheten har gått igenom ovanstående steg och börjat formulera föreläggandet är det bra att känna till att det i beslutet ska redovisas vilka fastigheter eller delar av fastigheter som berörs av avhjälpandeåtgärderna.⁷⁵

När föreläggandet är beslutat ska det snarast möjligt delges den som är ansvarig för avhjälpandet, det vill säga verksamhetsutövaren. Föreläggandet ska också delges ägare och innehavare av särskild rätt till berörda fastigheter samt kända borgenärer med panträtt i berörda fastigheter. Därutöver gäller att beslutet ska kungöras snarast möjligt i ortstidning. En kopia av föreläggandet ska därtill sändas till de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan.⁷⁶

9.1.1 Tillsynsmyndighetens agerande vid oklar skada

Regeringen har i förarbetena till reglerna om allvarlig miljöskada konstaterat att hur en tillsynsmyndighet ska hantera en situation där det är oklart om det har uppstått en allvarlig miljöskada får avgöras från fall till fall. Det kan till exempel hända att tillsynsmyndigheten måste begära in material och ha en dialog med verksamhetsutövaren. Om tillsynsmyndigheten genast bedömer att skadan är en allvarlig miljöskada, så kan verksam-

⁷⁰ 10 kap. 14 § miljöbalken med hänvisning till 10 kap. 5 § miljöbalken.

⁷¹ Med relevanta ideella föreningar och juridiska personer avses här sådana föreningar och juridiska personer som definieras i 16 kap. 13 § miljöbalken.

⁷² 18 § första stycket förordningen om allvarliga miljöskador.

⁷³ 18 § tredje stycket förordningen om allvarliga miljöskador.

⁷⁴ 18 § andra stycket förordningen om allvarliga miljöskador.

⁷⁵ 19 § första stycket förordningen om allvarliga miljöskador.

⁷⁶ 19 § andra stycket förordningen om allvarliga miljöskador.

hetsutövaren föreläggas att redovisa vilka avhjälpandeåtgärder som bör vidtas och på så sätt kan frågan om skadans allvarlighetsgrad komma att bedömas vid en rättslig överprövning.⁷⁷

Notera att om det inte är konstaterat att en allvarlig miljöskada föreligger, får inte tillsynsmyndigheten tillämpa ansvarsbestämmelserna i 10 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheten är i stället hänvisad till de mer allmänna tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken, framför allt 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Observera att dessa bestämmelser inte omfattar ett solidariskt ansvar.

9.1.2 Beslut om inga ytterligare åtgärder

Även om det inträffar en allvarlig miljöskada får tillsynsmyndigheten besluta att inga ytterligare avhjälpandeåtgärder behöver vidtas. Detta förutsätter dock att de åtgärder som redan har vidtagits är tillräckliga för att säkerställa att det inte längre finns någon betydande risk för människors hälsa, vattenområden, grundvatten eller den biologiska mångfalden och att kostnaderna för de åtgärder som behövs för att återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, eller en liknande nivå, inte står i proportion till de miljöfördelar som skulle uppnås.⁷⁸

9.1.3 Vem är tillsynsmyndighet?

Vem som är tillsynsmyndighet vid en inträffad allvarlig miljöskada framgår av miljötillsynsförordningen (2011:13). Avgörande för tillsynsansvaret är således vem som normalt har tillsynen över den verksamhet eller åtgärd som orsakat skadan. Har till exempel länsstyrelsen tillsynen över en pågående miljöfarlig så kallad A-verksamhet, och denna verksamhet orsakar en allvarlig miljöskada, så har länsstyrelsen också tillsynsansvaret för miljöskadan. Motsvarande gäller för kommunala tillsynsobjekt.⁷⁹

9.1.4 Tillsynsmyndighetens underrättelseskyldigheter

Om det inträffar en allvarlig miljöskada, som kan påverka människors hälsa eller miljön i ett annat land inom Europeiska unionen, ska tillsynsmyndigheten underrätta berörd myndighet i det andra landet.⁸⁰

Tillsynsmyndigheten är också ansvarig för att underrätta Naturvårdsverket om fattade beslut om föreläggande att vidta avhjälpandeåtgärder.⁸¹

9.2 Ansvarig verksamhetsutövare

Den verksamhetsutövare som ansvarar för en allvarlig miljöskada måste agera såväl på eget bevåg, som efter tillsynsmyndighetens anvisningar. Den ansvarige verksamhetsutövaren har huvudansvaret för både åtgärder och kostnader förknippade med den allvarliga miljöskadan, se Flödesschema 6.

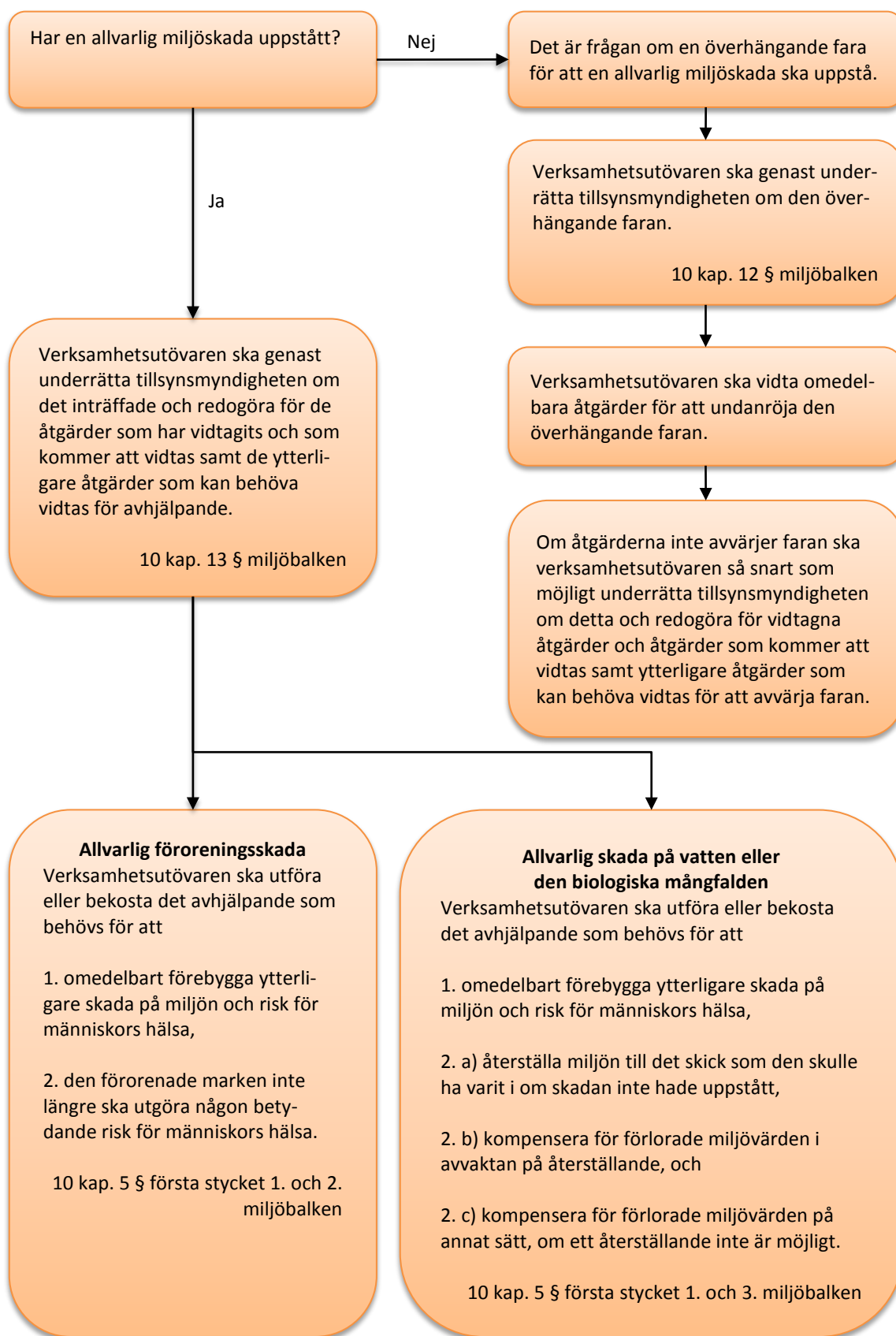
⁷⁷ Prop. 2006/07:95, s. 67.

⁷⁸ 21 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁷⁹ 2 kap. 29 § första stycket 4 p. miljötillsynsförordningen och 2 kap. 31 § 4 p. miljötillsynsförordningen.

⁸⁰ 26 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁸¹ 28 § förordningen om allvarliga miljöskador i jämförelse med 10 kap. 14 § miljöbalken.

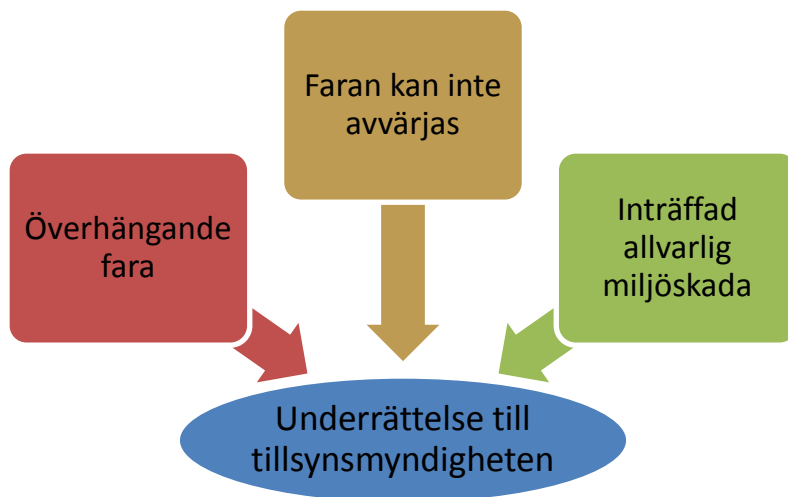


Flödesschema 6: Verksamhetsutövarens skyldighet att agera vid överhängande fara för eller vid konstaterad allvarlig miljöskada.

Skälighetsbedömningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken har i princip ingen betydelse vid allvarlig miljöskada, eftersom någon generell jämkning inte får ske.⁸² Enligt bestämmelserna i 10 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ska dock tillsynsmyndigheten beakta om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt lag, annan författning eller myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då. I förarbetena uttrycks dock att om skadan har orsakats genom fel eller försummelse, så kan förutsättningarna för att begränsa ansvaret inte anses uppfyllda.⁸³

Någon skälighetsbedömning, så som vi känner den från arbetet med förorenade områden, ska alltså inte göras i samband med allvarliga miljöskador. Vissa saker ska dock beaktas enligt ovan, till exempel att verksamhetens skadegörande utsläpp varit uttryckligen tillåtna enligt tillstånd. Vilken betydelse detta kommer att få i praktiken är oklart, men kommer med tiden sannolikt att visa sig genom avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen.

9.2.1 Verksamhetsutövarens underrättelseskyldighet



Figur 5: Verksamhetsutövaren är skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten vid åtminstone tre tillfällen.

Enligt vad som framgår av Figur 5 är en ansvarig verksamhetsutövare skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten vid åtminstone följande tre tillfällen:

- 1) När det föreligger en överhängande fara⁸⁴ för att en allvarlig miljöskada ska inträffa. Denna underrättelseskyldighet inträder så fort verksamhetsutövaren blir varse faran.⁸⁵

⁸² Prop. 2006/07:95, s. 87.

⁸³ Prop. 2006/07:95, s. 88.

⁸⁴ Med överhängande fara avses att det både finns en hög risk för att skadan ska inträffa och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden, se prop. 2006/07:95, s. 75.

⁸⁵ 10 kap. 12 § första stycket miljöbalken.

- 2) Om verksamhetsutövaren inte förmår avvärja faran enligt första punkten.⁸⁶ Då gäller att tillsynsmyndigheten så snart som möjligt ska underrättas om de åtgärder som verksamhetsutövaren har vidtagit och kommer att vidta samt de ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för att avvärja faran.
- 3) När en allvarlig miljöskada har inträffat.⁸⁷ Underrättelseskyldigheten gäller genast och innebär att verksamhetsutövaren också ska redogöra för de åtgärder som har vidtagits och som kommer att vidtas och de ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för avhjälpande. Utgångspunkten för val av åtgärder ska vara direktivets bilaga 2.⁸⁸

Den redogörelse som lämnas till tillsynsmyndigheten enligt punkten 3 ovan, med anledning av en inträffad skada, ska innehålla följande:

- uppgift om skadans typ, omfattning och orsaker,
- de riskbedömningar och det underlag i övrigt som ligger till grund för bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas,
- uppgift om övriga omständigheter som har betydelse för att skadan ska kunna avhjälpas,
- en karta som visar det skadade området, det område som skadan kan spridas till och de fastigheter eller delar av fastigheter som berörs av avhjälpandeåtgärderna, och
- namn och adress på ägare och innehavare av särskild rätt till berörda fastigheter samt kända borgenärer med panträtt i fastigheterna.⁸⁹

Notera att lagtexten lägger ansvaret för att underrätta till tillsynsmyndigheten på verksamhetsutövaren. I förarbetena anges att "... den som exempelvis utför eller låter utföra tekniska undersökningar på en fastighet inte enbart på den grunden har den upplysningsskyldighet som det nu är fråga om." Vidare anges att "Den nu föreslagna upplysningsskyldigheten innebär i sig ingen undersökningsplikt, dvs. ingen skyldighet att efterforska om en skada har uppstått eller inte. Av 26 kap. 19 § miljöbalken framgår dock att den som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön."⁹⁰

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten riskerar att dömas för försvårande av miljökontroll. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.⁹¹

⁸⁶ 10 kap. 12 § andra stycket miljöbalken.

⁸⁷ 10 kap. 13 § miljöbalken och prop. 2006/07:95, s. 76.

⁸⁸ Prop. 2006/07:95, s. 65.

⁸⁹ 17 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁹⁰ Prop. 2006/07:95, s. 76.

⁹¹ 29 kap. 5 § första stycket 3. miljöbalken.

10 VILKA AVHJÄLPANDEÅTGÄRDER KAN BLI AKTUELLA?

Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.

Lagrum 5: 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

När man arbetar med allvarliga miljöskador i 10 kap. miljöbalken måste man vara uppmärksam. Detta eftersom reglerna dels både har ett snävare och ett vidare tillämpningsområde än vad som är fallet vid de mer frekvent förekommande förorenade områdena och dels skiljer sig åt mellan skadetyperna. Sammantaget innebär det att reglerna blir något svårtillämpade.

Oavsett skadetyg gäller dock att man alltid ska beakta möjligheten till naturlig återhämtning utan avhjälpandeåtgärder, innan man bestämmer vilka åtgärder som behöver vidtas.⁹²

I den del av 10 kap. miljöbalken som rör förorenade områden spelar den så kallade skälighetsbedömningen av ansvaret en central roll, det vill säga att utkrävandet av ansvar begränsas till vad som anses skäligt i det enskilda ärendet. Så är inte fallet vad gäller allvarliga miljöskador, eftersom ansvaret där bygger på att den skadade miljön ska återställas till det skick den skulle ha haft om skadan inte hade inträffat alternativt att den betydande risken för människors hälsa ska avlägsnas. Utrymmet för att begränsa den ansvariges skyldigheter att vidta eller att bekosta avhjälpandeåtgärder är därmed små enligt bestämmelserna om allvarliga miljöskador. Hänsyn ska bara tas till om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt till exempel ett tillstånd eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då.⁹³

10.1 Avhjälpandeåtgärder vid allvarlig miljöskada genom förorening av mark

Förorenad mark är en allvarlig miljöskada om föroreningen utgör en betydande risk för människors hälsa. Förhållandena i själva marken, på grund av föroreningsförekomsten, är oväsentliga i denna bedömning. Denna begränsning innebär att det avhjälpande som verksamhetsutövaren ansvarar för kommer att begränsa sig till att marken inte längre ska utgöra någon betydande risk för människors hälsa.

Om en allvarlig miljöskada inträffar ska den ansvarige i och för sig omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa, men därutöver gäller att ansvaret alltså begränsar sig till att den förorenade marken inte längre ska utgöra någon betydande risk för människors hälsa.⁹⁴

⁹² 8 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁹³ 10 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

⁹⁴ 10 kap. 5 § första stycket 1 och 2 p. miljöbalken.

Tre faktorer utgör utgångspunkt vid bestämmandet av avhjälpandeåtgärder när det gäller allvarlig miljöskada genom förorening av mark. Dessa faktorer är:

- 1) Den risk som den förorenade marken har för människors hälsa med hänsyn till
 - a. markens egenskaper och funktion,
 - b. föroreningens/preparatets/organismens/mikroorganismens typ, koncentration och farlighet, och
 - c. risken att föroreningen sprids.
- 2) Pågående markanvändning.
- 3) Framtida markanvändning
 - a. som var planerad enligt gällande föreskrifter eller beslut när skadan uppstod, eller
 - b. kan förutses med hänsyn till det berörda områdets karaktär och förväntade utveckling, om det saknas gällande föreskrifter eller beslut för den framtida markanvändningen.⁹⁵

För allvarlig miljöskada genom förorening av mark preciserar inte miljöansvarsdirektivet vilka åtgärder som behöver vidtas för att avhjälpa skadan. Vid bestämmande av tillräcklig och lämplig avhjälpandeåtgärd vid sådan skada bör därför i allt väsentligt dagens förfarande gällande förorenade områden kunna tillämpas.⁹⁶

10.1.1 Avhjälpandeåtgärder vid föroreningsskada/förorenat område

Det är viktigt att notera att kraven på verksamhetsutövarens avhjälpande är lägre enligt bestämmelserna om allvarlig miljöskada, än reglerna om förorenade områden, när det kommer till en allvarlig miljöskada genom förorening av mark. Bestämmelserna om allvarlig miljöskada kräver nämligen bara att den betydande risken för människors hälsa ska undanröjas. Förvisso är detta ansvar inte föremål för en skälighetsbedömning, men reglerna om förorenade områden skyddar såväl människors hälsa som miljön och i den omfattning som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet.⁹⁷

Det ska samtidigt framhållas att reglerna om föroreningsskador och förorenade områden är parallellt tillämpliga vad gäller förorening av mark- eller vattenområden, grundvatten, byggnader och anläggningar. Detta betyder att krav på avhjälpandeåtgärder kan ställas med stöd av 10 kap. 4 § första stycket miljöbalken i syfte att till exempel avhjälpa olägenhet för miljön, som inte kan nås via reglerna om allvarliga miljöskador.

Den stora skillnaden i dessa fall är att kraven då behöver underkastas en skälighetsbedömning enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 § miljöbalken. En skälighetsbedömning som inte får ske i samband med en tillämpning av reglerna om allvarliga miljöskador.

I detta sammanhang är det alltså värt att betona att för den händelse avhjälpandet av en allvarlig miljöskada genom förorening av mark, inte avhjälp riskerna för marken, kan tillsynsmyndigheten ställa kompletterande krav på ansvarig utifrån bestämmelserna om

⁹⁵ 9 § förordningen om allvarliga miljöskador.

⁹⁶ Prop. 2006/07:95, s. 69 och Naturvårdsverkets rapporter 5976, 5977 och 5978.

⁹⁷ 10 kap. 4 § miljöbalken i jämförelse med 10 kap. 5 § första stycket 2 p. miljöbalken. Se också prop. 2006/07:95, s. 62-63.

förorenade områden i 10 kap. miljöbalken. Så trots att reglerna om allvarliga miljöskador inte skyddar markmiljön i sig, finns det alltså möjlighet att med hjälp av samma kapitel i miljöbalken ställa krav till skydd av markmiljön.

10.2 Avhjälpandeåtgärder vid allvarlig miljöskada på vatten eller den biologiska mångfalden

Om den inträffade allvarliga miljöskadan inte är en förorening av mark, utan i stället antingen en skada med betydande negativ effekt på ett vattenområde eller grundvatten eller en skada som i betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en skyddad djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art⁹⁸, gäller andra regler.

Då gäller nämligen att den ansvarige, utöver att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och för människors hälsa, också ska:

- 1) Återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått.
- 2) Kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande.
- 3) Kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt, om ett återställande inte är möjligt.⁹⁹

Vid allvarlig miljöskada på ett vattenområde, grundvatten, en art eller en livsmiljö ska åtgärder för avhjälpande bestämmas med utgångspunkt från den naturresurs som har skadats, naturresursen funktion för andra naturresurser och naturresursens betydelse för allmänhetens friluftsliv, till exempel som rekreationsvärde.¹⁰⁰ Utgångspunkten är således inte bara själva naturresursen i sig, det vill säga inte bara arten, livsmiljön eller vattenet.¹⁰¹

Bilaga 2 till miljöansvarsdirektivet innehåller en ram som ska tillämpas för att tillsynsmyndigheten i samarbete med verksamhetsutövaren ska kunna välja de åtgärder som är mest lämpliga för att garantera att den inträffade skadan avhjälpas. Bilagan innehåller nämligen kraven på de åtgärder som ska vidtas, hur valet mellan olika avhjälpandealternativ ska ske och målet med avhjälpandet. Syftet med bilagan är att de mest lämpliga avhjälpandeåtgärder ska väljas.¹⁰²

10.2.1 Primära avhjälpandeåtgärder

Vid en inträffad skada på vatten eller den biologiska mångfalden ska i första hand så kallade primära avhjälpandeåtgärder vidtas. Med det menas åtgärder som innebär att den skadade miljön återgår till eller närmar sig det tillstånd miljön hade innan skadan

⁹⁸ Naturområden förtecknade enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken eller en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken. Se 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

⁹⁹ 10 kap. 5 § första stycket miljöbalken.

¹⁰⁰ 10 § förordningen om allvarliga miljöskador.

¹⁰¹ Prop. 2006/07:95, s. 63.

¹⁰² Prop. 2006/07:95, s. 69.

inträffade.¹⁰³ Detta får bedömas utifrån bästa tillgängliga information i varje enskilt fall och ansvaret begränsas till den skada som orsakats av verksamhetsutövaren.¹⁰⁴

När det finns alternativa åtgärder för att avhjälpa en allvarlig skada på vatten, en art eller en livsmiljö ska varje alternativ bedömas med utgångspunkt från bästa möjliga teknik och med hänsyn till:

- 1) åtgärdens effekter på människors hälsa och säkerhet,
- 2) kostnaden för att genomföra åtgärden,
- 3) sannolikheten för att åtgärden blir framgångsrik,
- 4) i vilken utsträckning åtgärden förebygger framtida skador,
- 5) i vilken utsträckning åtgärden innebär risk för att ytterligare skador uppstår,
- 6) i vilken utsträckning åtgärden gynnar naturresursen och dess funktioner,
- 7) i vilken utsträckning åtgärden tillgodoser berörda sociala, ekonomiska och kulturella intressen och särskilda lokala intressen,
- 8) den tid för avhjälpandet som åtgärden innebär,
- 9) i vilken utsträckning åtgärden leder till att den plats där skadan uppstod återställs, och
- 10) hur åtgärden anknyter geografiskt till den plats där skadan uppstod.¹⁰⁵

I den följande Figur 6 ges exempel på primära avhjälpandeåtgärder, det vill säga åtgärder som vidtas för att återställa platsen i ett skick, så som om skadan aldrig hade uppstått.¹⁰⁶ Exempelen är hämtade från Europeiska kommissionens faktablad om miljöansvarsdirektivet.



Figur 6: Exempel på så kallade primära avhjälpandeåtgärder.¹⁰⁷

¹⁰³ Prop. 2006/07:95, s. 63.

¹⁰⁴ Prop. 2006/07:95, s. 64.

¹⁰⁵ 15 § förordningen om allvarliga miljöskador.

¹⁰⁶ Se möjligt undantag i 16 § förordningen om allvarliga miljöskador.

¹⁰⁷ Europeiska kommissionens faktablad om miljöansvarsdirektivet.

10.2.2 Kompenserande avhjälpandeåtgärder

Om de primära avhjälpandeåtgärder inte är tillräckliga för att återställa tillståndet till hur det såg ut innan skadan inträffade, ska så kallade kompenserande avhjälpandeåtgärder vidtas. Dessa syftar till att uppnå en liknande nivå, eventuellt också på annan plats, som hade uppnåtts om den primära avhjälpandeåtgärden hade varit fullgod. Den alternativa platsen bör enligt förarbetena ha en geografisk anknytning till den skadade platsen, med tanke på den berörda befolkningens intressen.¹⁰⁸

Kompenserande åtgärder behöver ibland också vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster. Med det menas de förluster som föreligger i tiden mellan inträffad skada och ett fullt återställande. Dessa åtgärder består av ytterligare förbättringar av skyddade naturliga livsmiljöer och skyddade arter eller vatten, antingen på den skadade platsen eller någon annanstans. Kompenserande åtgärder kan dock inte bestå av ekonomisk ersättning till allmänheten.¹⁰⁹

Om det behöver vidtas åtgärder för att kompensera för de miljövärden som är eller kommer att vara förlorade *i avvaktan på att miljön återställs* till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, ska de kompenserande åtgärder, som

- 1) för skada på vatten, innebära att kvaliteten på vattenmiljön på den plats där skadan uppstod eller på en annan plats blir bättre än vad den skulle ha varit om skadan inte hade uppstått, eller
- 2) för skada på den biologiska mångfalden, innebära att förutsättningarna för att bevara en art eller livsmiljö på den plats där skadan uppstod eller på en annan plats blir bättre än vad de skulle ha varit om skadan inte hade uppstått.¹¹⁰

Om det i stället behöver vidtas åtgärder för att kompensera för de miljövärden som kommer att vara förlorade på grund av att *miljön inte kan återställas* till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, ska de kompenserande åtgärder så långt det är möjligt,

- 1) för skada på vatten, innebära att kvaliteten på en sådan naturresurs och dess funktioner på den plats där skadan uppstod eller på en annan plats är lika god som den kvalitet som naturresursen skulle ha haft om skadan inte hade uppstått, eller
- 2) för skada på den biologiska mångfalden, innebära att förutsättningarna för att bevara en sådan art eller livsmiljö på den plats där skadan uppstod eller på en annan plats är lika goda som de förutsättningar som skulle ha varit om skadan inte hade uppstått.¹¹¹

I nedanstående Figur 7 ges exempel på vad som av Europeiska kommissionen har ansetts vara kompenserande avhjälpandeåtgärder. Exempelen är hämtade från Europeiska kommissionens faktablad om miljöansvarsdirektivet. Observera att vi i Sverige har valt termen kompenserande avhjälpandeåtgärder för det man på EU-nivå reglerar som kompletterande respektive kompenserande åtgärder.

¹⁰⁸ Prop. 2006/07:95, s. 63. Se också 12 § andra stycket förordningen om allvarliga miljöskador, som anger att om det är möjligt, så ska en kompensationsåtgärd som vidtas på en annan plats än den där skadan uppstod vidtas på en plats som i fråga om naturresursens funktion och dess betydelse för allmänhetens friluftsliv har anknytning till den plats där skadan uppstod.

¹⁰⁹ Prop. 2006/07:95, s. 63.

¹¹⁰ 11 § förordningen om allvarliga miljöskador.

¹¹¹ 12 § förordningen om allvarliga miljöskador.



Figur 7: Exempel på kompenserande avhjälpandeåtgärder.¹¹²

10.2.3 Att bestämma omfattningen av kompenserande åtgärder

Utifrån bestämmelserna i miljöansvarsdirektivet är det nödvändigt att mäta skadans omfattning för att kunna bestämma vilka kompensationsåtgärder som behöver vidtas. Vid bedömningen ska i första hand så kallade ekvivalensmetoder användas där naturresurs jämförs med naturresurs och funktion med funktion. Om det inte är möjligt att använda ekvivalensmetoder ska alternativa värderingsmetoder användas, till exempel ekonomisk värdering.¹¹³

I förordningen om allvarliga miljöskador anges att kompensationsåtgärderna ska bestämmas med en sådan metod för bedömning av likvärdighet som innebär att naturresurs jämförs med naturresurs och naturresursfunktion jämförs med naturresursfunktion. Detta ska resultera i att kompensationsåtgärderna ger naturresurser och funktioner av samma typ och med samma kvalitet och kvantitet som de skadade. Om det inte är möjligt gäller att kompensationsåtgärderna ska ge andra naturresurser eller funktioner. Oavsett gäller att åtgärderna i kvantitet ska kompensera för eventuella brister i dess kvalitet. Därtill gäller att ju längre tid det tar att avhjälpa skadan desto större behöver åtgärdernas omfattning och antal vara.¹¹⁴

¹¹² Europeiska kommissionens faktablad om miljöansvarsdirektivet.

¹¹³ Prop. 2006/07:95, s. 70 med där gjorda hänvisningar samt 14 § förordningen om allvarliga miljöskador.

¹¹⁴ 13 § förordningen om allvarliga miljöskador.

10.2.4 Erfarenheter från arbete med kompenserande åtgärder

Att arbeta med kompenserande avhjälpandeåtgärder är nytt i Sverige. Det finns därför inte så mycket vägledning tillgängligt. Naturvårdsverket har dock givit ut en rapport som har tagits fram för att ge en överblick över i vilken utsträckning och i vilka typer av ärenden som ekologisk kompensation används i Sverige. Rapporten har också tagits fram för att identifiera olika exempel på tillämpning av ekologisk kompensation.¹¹⁵ Därutöver har Naturvårdsverket tagit fram en handbok om ekologisk kompensation, som redogör för Naturvårdsverkets syn i frågan och som belyser ett antal viktiga frågor kopplade till tillämpningen av miljöbalkens regler om kompensation.¹¹⁶

När det gäller kompensation i samband med allvarliga miljöskador enligt 10 kap. 5 § miljöbalken skriver Naturvårdsverket följande på sin hemsida:

”De miljövärden som förlorats ska kompenseras. Kompensationen kan gälla både tillfälliga och permanenta förluster av miljövärden. Answarets omfattning bestäms med hänsyn till vad som var tillåtet och känt när skadan inträffade.”¹¹⁷

Regeringen konstaterar i förarbetena till bestämmelserna om kompensation vid allvarlig miljöskada att värderingsmetoderna, som ska användas för att fastställa rätt åtgärder, väcker många frågor. Vidare anges att det i praktiken inte finns någon stor erfarenhet av sådana ekvivalensmetoder som avses i miljöansvarsdirektivet och de ekonomiska värderingsmetoder som också ska tillämpas. Regeringen anger därför att man har för avsikt att följa utveckling av frågorna för att se om ytterligare utredning behövs för att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare ska få den vägledning de behöver.¹¹⁸

10.3 Åtgärder när flera skador behöver avhjälpas

Om det har uppstått flera allvarliga miljöskador, vilka inte kan avhjälpas samtidigt, är det tillsynsmyndigheten som bestämmer i vilken ordning skadorna ska avhjälpas. Vid denna bedömning ska följande beaktas:

- 1) Skadornas typ och omfattning.
- 2) Möjligheten till naturlig återhämtning.
- 3) De risker som skadorna har för människors hälsa och miljön.
- 4) Omständigheterna i övrigt.¹¹⁹

¹¹⁵ Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation – En kartläggning, rapport 6667, mars 2015, Naturvårdsverket.

¹¹⁶ Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, handbok 2016:1, utgåva 1, februari 2016, Naturvårdsverket.

¹¹⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Ovriga-vagledningar/Ekologisk-kompensation/flik/Lagstiftning/>

¹¹⁸ Prop. 2006/07:95, s. 70.

¹¹⁹ 20 § förordningen om allvarliga miljöskador.

11 REFERENSLISTA

Nedan redogörs för det material som använts för att skriva denna rapport. Så gott som samtliga dokument finns att tillgå i digital form via Internet. Varje referens med en öppen källa är därför klickbar och leder läsaren till det aktuella dokumentet.

11.1 Författningar

[SFS 1998:808 Miljöbalk](#)

[SFS 2004:660 Förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön](#)

[SFS 2007:660 Lag om ändring i miljöbalken](#)

[SFS 2007:667 Förordning om allvarliga miljöskador](#)

[SFS 2007:845 Artskyddsförordningen](#)

[SFS 2011:13 Miljötillsynsförordning](#)

[Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter](#)

[Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område](#)

[Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador](#)

[Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar](#)

11.2 Förarbeten

[SOU 2006:39. Miljöansvarsutredningen. Ett utvidgat miljöansvar: delbetänkande](#)

[Proposition 2006/07:95. Ett utvidgat miljöansvar](#)

11.3 Domar

Miljööverdomstolens dom den 3 november 2005 i mål nr M 2812-05

Miljööverdomstolens dom den 8 juni 2010 i mål nr M 491-09 (MÖD 2010:31)

Miljööverdomstolens dom den 9 juni 2010 i mål nr M 2018-09 (MÖD 2010:23)

Miljööverdomstolens dom den 23 juni 2010 i mål nr M 5664-09 (MÖD 2010:24)

Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 juni 2013 i mål nr M 11429-12 (MÖD 2013:28)

EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål nr C-461/13.

11.4 Material från Internet

[Att välja efterbehandlingsåtgärd – En vägledning från övergripande till mätbara åtgärdsåtgärder, rapport 5978, oktober 2009, Naturvårdsverket, ISBN 978-91-620-5978-1](#)

[Environmental Liability Directive: Training Handbook and Accompanying Slides, eftec och Stratus consulting for European Commission, DG Environment, February 2013](#)

[Efterbehandlingsansvar – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis, rapport 6501, juni 2012, Naturvårdsverket, ISBN 978-91-620-6501-0](#)

[Ekologisk kompensation – En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, handbok 2016:1, utgåva 1, februari 2016, Naturvårdsverket, ISBN 978-91-620-0179-7.](#)

Karnov, Joakim Kruse, Kommentarer till Allvarlig miljöskada, 2016-02-15

[Metodik för inventering av förorenade områden – Bedömningsgrunder för miljö kvalitet och vägledning för insamling av underlagsdata, rapport 4918, 1999, Naturvårdsverket, ISBN 91-620-4918-6](#)

[Miljöansvardsdirektivet \(faktablad\), Publikationsbyrån, Europeiska kommissionen, ISBN 978-92-79-29621-5](#)

[Riktvärden för förorenad mark – Modellbeskrivning och vägledning, rapport 5976, september 2009, Naturvårdsverket, ISBN 978-91-620-5976-7](#)

[Riskbedömning av förorenade områden – En vägledning från förenklad till fördjupad riskbedömning, rapport 5977, januari 2010, Naturvårdsverket, ISBN 978-91-620-5977-4](#)

[Stakeholder workshop on the implementation of the environmental liability directive, Bryssel, 2001-11-08, Institute for Environmental Studies and Applied Research](#)

[Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation – En kartläggning, rapport 6667, mars 2015, Naturvårdsverket, ISBN 978-91-620-6667-3](#)

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Markmiljö

.....
Maria Carling
Uppdragsledare