

Miljøskadelovens skadebegreb

Indhold

INDHOLD	3
FORORD	6
ANVENDTE FORKORTELSER	7
1 INDLEDNING	9
1.1 FORMÅL	9
1.2 RIGTIG BRUG AF VEJLEDNINGEN	10
2 MILJØANSVARREGLERNE	13
2.1 MILJØANSVARSDIREKTIVET	13
2.2 DEN DANSKE IMPLEMENTERING AF MILJØANSVARSDIREKTIVET	15
3 AT AFGØRE OM EN SKADE ER EN MILJØSKADE	19
3.1 HVAD KENDETEGNER EN MILJØSKADE - OVERSIGT	19
3.2 REGLERNE OM SAGSBEHANDLING	19
3.2.1 <i>Miljøansvarsreglerne</i>	19
3.2.2 <i>Forholdet mellem miljøansvarsreglerne og miljø- og naturlovgivningen i øvrigt</i>	21
3.3 MILJØSKADE PÅ NATUR, FORÅRSAGET AF FEJL ELLER FORSØMMELSE	22
3.4 UBETINGET ANSVAR FOR MILJØSKADE PÅ NATUR, VAND ELLER JORD	27
3.5 MILJØSKADER, HVOR DER KAN VÆRE PRODUCENTANSVAR	32
4 TIDSMÆSSIG AFGRÆNSNING	39
4.1 KUN MILJØSKADER FORÅRSAGET EFTER 1. JULI 2008	39
4.1.1 <i>Særligt i forhold til miljøskade på natur</i>	40
4.2 FORÆLDELSE	41
5 ERHVERVSMÆSSIGE AKTIVITETER	42
5.1 HVAD ER EN ERHVERVSMÆSSIG AKTIVITET?	42
5.1.1 <i>Den konkrete vurdering</i>	42
5.1.2 <i>Særligt om offentlige aktiviteter</i>	43
6 UNDTAGNE SKADER	45
6.1 SKADER, DER ER UNDTAGET PÅ GRUND AF DEN MÅDE, DE ER FORVOLDT	45
6.1.1 <i>Diffus forurening</i>	45
6.1.2 <i>Krig og borgerlige uroligheder</i>	46
6.1.3 <i>Radioaktiv eller anden ioniserende stråling eller atomskader</i>	47
6.1.4 <i>Usædvanlig naturbegivenhed</i>	47
6.1.5 <i>Statens skibe</i>	47
6.1.6 <i>Søretlige konventioner</i>	47
6.2 SKADER, DER PÅ FORHÅND ER GODKENDT AF MYNDIGHEDERNE	49
6.2.1 <i>Skader på natur</i>	49
6.2.2 <i>Skader på vand</i>	50
7 ANSVAR FOR MILJØSKADER	51

7.1	HVEM HAR ANSVARET	51
7.2	UBETINGET ANSVAR ELLER ANSVAR FOR FEJL OG FORSØMMELSER	52
7.3	DET UBETINGEDE ANSVAR	53
7.3.1	<i>Lempelser af det ubetingede ansvar</i>	54
7.3.2	<i>Fordeling af ansvar mellem producent og bruger</i>	55
7.3.2.1	Pesticider, biocider og GMO samt handelsgødning	56
7.3.2.2	Affald til jordbrugsformål	57
7.3.2.3	Husdyrgødning til jordbrugsformål	57
7.4	MILJØSKADER PÅ NATUR FORÅRSAGET AF FEJL ELLER FORSØMMELSE	57
8	MILJØSKADE PÅ NATUR	59
8.1	KORT OM MILJØSKADER PÅ NATUR	59
8.1.1	<i>Eksempler på situationer, hvor der kan være en miljøskade på natur</i>	59
8.2	DE BESKYTTEDE ARTER OG INTERNATIONALE NATURBESKYTTELSEOMRÅDER	59
8.2.1	<i>Internationale naturbeskyttelsesområder</i>	60
8.2.2	<i>Fuglearter</i>	61
8.2.3	<i>Arter opført i habitatdirektivets bilag II og disses levesteder</i>	61
8.2.4	<i>Bilag IV-arter og deres yngle- og rasteområder</i>	62
8.2.4.1	Økologisk funktionalitet i yngle- og rasteområder	63
8.2.5	<i>Om gunstig bevaringsstatus</i>	64
8.3	OPLYSNINGER OM HJORTIDIG TILSTAND	65
8.3.1	<i>Udgangspunktet</i>	65
8.3.2	<i>Datagrundlag i Natura 2000 områderne - basisanalyserne</i>	67
8.4	SKADENS OMFANG OG KARAKTER	67
8.4.1	<i>Skade på beskyttet natur</i>	68
8.4.1.1	Betydelig skade?	68
8.4.1.2	Tidsaspektet	69
8.4.1.3	Fjernelse af levested og fragmentering	69
8.4.1.4	Drab på dyrearter og opgravning af plantearter	69
8.4.1.5	Forstyrrelser	70
8.4.1.6	Kort- og langsigtede påvirkninger og akkumulering	70
8.4.1.7	Reversible og irreversible skader	70
8.4.1.8	Kumulative virkninger	70
8.5	EKSEMPLER PÅ MILJØSKADE	71
8.5.1	<i>Miljøskade på Natura 2000-områder</i>	71
8.5.2	<i>Skade på Natura 2000 områder indeholdende naturtyper, der er opført på habitatdirektivets bilag I</i>	71
8.5.3	<i>Skade på omfattede fuglearter</i>	72
8.5.4	<i>Skade på bilag II-arter</i>	72
8.5.5	<i>Skade på arter, der er opført i habitatdirektivets bilag IV</i>	73
9	MILJØSKADE PÅ VAND	74
9.1	KORT OM MILJØSKADER PÅ VANDMILJØET	74
9.1.1	<i>Eksempler på situationer, hvor der kan være en miljøskade på vand</i>	74
9.2	VANDFOREKOMSTERNE	75
9.3	OPLYSNINGER OM HJORTIDIG TILSTAND	76
9.3.1	<i>Udgangspunktet</i>	76
9.3.2	<i>Datagrundlag</i>	76
9.3.3	<i>Tilstanden i overfladevand</i>	77
9.3.3.1	Kemisk tilstand	78
9.3.3.2	Økologisk tilstand	78
9.3.3.3	Økologisk tilstand i vandløb	79
9.3.3.4	Økologisk tilstand i søer	80
9.3.3.5	Økologisk tilstand i kystvande	80
9.3.4	<i>Tilstanden i grundvand</i>	80
9.3.4.1	Kvantitativ tilstand	81
9.3.4.2	Kemisk tilstand	81

9.3.4.3	Påvirkning af vådområder	82
9.4	SKADENS OMFANG OG KARAKTER	82
9.4.1	<i>Skade på økologisk tilstand</i>	83
9.4.1.1	Skadens omfang	83
9.4.1.2	Tidsaspektet	84
9.4.1.3	Skade på vandløb	86
9.4.1.4	Skade på søer	87
9.4.1.5	Skade på kystvande	87
9.4.1.6	Skade på økologisk potentiale	88
9.4.2	<i>Skade på overfladevandets kemiske tilstand</i>	88
9.4.3	<i>Skade på grundvandets kvantitative tilstand</i>	89
9.4.3.1	Skadens omfang	89
9.4.3.2	Vandressourcens størrelse – det påvirkede område	90
9.4.3.3	Tidsaspektet	91
9.4.4	<i>Skade på grundvandets kemiske tilstand</i>	91
9.4.4.1	Skadens omfang	91
9.4.4.2	Størrelse af den påvirkede vandressource	93
9.4.4.3	Tidsaspektet	94
9.4.5	<i>Samtidig skade på flere typer af vand</i>	94
10	MILJØSKADE PÅ JORD	96
10.1	KORT OM MILJØSKADER PÅ JORD	96
10.1.1	<i>Eksempler på situationer, hvor der kan være en miljøskade på jord</i>	97
10.2	NATURRESSOURCEN JORD	97
10.3	RISIKO FOR MENNESKERS SUNDHED VED JORDFORURENING	98
10.4	OPLYSNINGER OM HIDTIDIG TILSTAND	99
10.4.1	<i>Udgangspunktet</i>	99
10.4.2	<i>Ren jord – indhold af stoffer</i>	99
10.4.3	<i>Forurenede jord</i>	100
10.4.4	<i>Områdeklassificering – lettere forurenede jord</i>	102
10.5	SKADENS OMFANG OG KARAKTER	103
10.5.1	<i>Koncentrationer af forurenende stoffer</i>	104
10.5.2	<i>Eksponering af mennesker</i>	105
10.5.3	<i>Tidsaspektet</i>	106
11	SÆRLIGT OM OVERHÆNGENDE FARE FOR MILJØSKADE	107
11.1	HVORNÅR ER DER EN OVERHÆNGENDE FARE FOR EN MILJØSKADE?	107
11.1.1	<i>Definitionen af en overhængende fare for en miljøskade</i>	107
11.1.2	<i>Overhængende fare for en negativ påvirkning af miljø eller natur</i>	108
11.1.3	<i>Overhængende fare for en miljøskade</i>	109
11.2	AT TRÆFFE AFGØRELSE OM, AT DER FORELIGGER EN OVERHÆNGENDE FARE FOR EN MILJØSKADE	109
11.2.1	<i>Sagsbehandlingsreglerne i vejledningens kapitel 3</i>	109
11.2.2	<i>Særlige regler ved afgørelse om overhængende fare</i>	110
11.2.2.1	Ikke lempelse af det ubetingede ansvar ved tilladelse	110
11.2.2.2	Grænseoverskridende negativ påvirkning	110
12	REFERENCER	111

Forord

Denne vejledning udmønter miljøministerens tilsagn til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om en vejledning om indholdet af det miljøskadebegreb, der er centralt i den danske implementering af EU's miljøansvarsdirektiv.

Vejledningen er udgivet af Miljøstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen.

Civilingeniør Bente Villumsen og biolog Signe Nepper Larsen, begge fra COWI A/S, har ydet Miljøstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen faglig bistand ved udarbejdelsen af vejledningen.

Vejledningen er udarbejdet med bistand fra Kommunernes Landsforening og en række andre berørte interesseorganisationer, der har bidraget med mange forslag og konstruktiv kritik i forbindelse med deres deltagelse i en gruppe, der har fulgt vejledningsarbejdet.

Følgende organisationer har deltaget i følgegruppen

Advokatrådet,
Danmarks Naturfredningsforening,
Danmarks Sportsfiskerforbund,
Dansk Byggeri,
Danske Regioner,
Dansk Industri,
Landbrugsrådet,
Dansk Landbrug,
Dansk Ornitologisk Forening,
Dansk Skovforening,
Dansk Vand- og Spildevandsforening,
Forsikring & Pension,
Kommunernes Landsforening,
Oliebranchens Fællesråd,
Landbrugsrådet
NSOC Danmark og
Rederiforeningen

Derudover har en brugergruppe bestående af medarbejdere i kommuner, statslige miljøcentre og Kystdirektoratet bidraget meget konstruktivt til arbejdet med udformningen af vejledningen ved at gennemgå og kommentere høringssudkastet til vejledningen ud fra en bruger-synsvinkel.

Miljøstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen takker alle involverede for en stor og engageret indsats.

Anvendte forkortelser

Fuglebeskyttelsesdirektivet	Rådets direktiv nr. 79/409 af 2. april 1979, om beskyttelse af vilde fugle med senere ændringer
Grundvandsdirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer
Miljøansvarsdirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader
Vandrammedirektivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger
Fiskeriloven	Bekendtgørelse nr. 372 af 26. april 2006 af lov om fiskeri og fiskeopdræt med senere ændringer
Havmiljøloven	Bekendtgørelse nr. 47 af 7. januar 2008 af lov om beskyttelse af havmiljøet med senere ændringer
Havneloven	Lov nr. 326 af 28. maj 1999 om havne med senere ændringer
Husdyrgodkendelsesloven	Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug med senere ændringer
Jagt- og Vildtforvaltningsloven	Bekendtgørelse nr. 747 af 21. juni 2007 af lov om jagt og vildtforvaltning med senere ændringer
Jordforureningsloven	Bekendtgørelse nr. 282 af 22. marts 2007 af lov om forurennet jord med senere ændringer
Kystbeskyttelsesloven	Bekendtgørelse nr. 243 af 5. april 1994 af lov om kystbeskyttelse med senere ændringer

Lov om miljø- og genteknologi	Bekendtgørelse nr. 811 af 21. juni 2007 af lov om miljø og genteknologi med senere ændringer
Miljøbeskyttelsesloven	Bekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006 af lov om miljøbeskyttelse med senere ændringer
Miljøskadeloven	Lov nr. 466 af 17. juni 2008 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader med senere ændringer
Miljømålsloven	Bekendtgørelse nr. 1756 af 22. december 2006 af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder med senere ændringer
Naturbeskyttelsesloven	Bekendtgørelse nr. 749 af 21. juni 2007 af lov om naturbeskyttelse med senere ændringer
Råstofloven	Bekendtgørelse nr. 784 af 21. juni 2007 af lov om råstoffer med senere ændringer
Skovloven	Bekendtgørelse nr. 793 af 21. juni 2007 af lov om skove med senere ændringer
Tøndermarskloven	Bekendtgørelse nr. 792 af 21. juni 2007 af lov om beskyttelse af de ydre kroge i Tøndermarsken med senere ændringer
Vandforsyningsloven	Bekendtgørelse nr. 71 af 17. januar 2007 af lov om vandforsyning mv. med senere ændringer
Vandløbsloven	Bekendtgørelse nr. 789 af 21. juni 2007 af lov om vandløb med senere ændringer
Artsfredningsbekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 901 af 11. juli 2007 om fredning af visse dyre- og plantearter mv., indfangning af og handel med vildt og pleje af tilskadekommet vildt med senere ændringer
Habitatbekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter med senere ændringer
Slambekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 1650 af 13. december 2006 om anvendelse af affald til jordbrugsformål med senere ændringer

1 Indledning

1.1 FORMÅL

Denne vejledning skal være en hjælp ved vurdering og eventuel afgørelse af, om en negativ påvirkning af miljø eller natur er en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, og den samtidige vurdering og afgørelse af, hvem der er ansvarlig for miljøskaden eller faren.

Vejledningen retter sig derfor mod de myndigheder, der skal træffe afgørelserne om miljøskade og overhængende fare herfor, d.v.s. tilsynsmyndighederne efter de berørte love på miljø- og naturområdet, men også mod dem, der kan blive ansvarlige for en miljøskade eller en overhængende fare herfor, d.v.s. dem, der er ansvarlige for driften af offentlige og private virksomheder m.v.

De berørte love er i denne sammenhæng

- Miljøbeskyttelsesloven
- Jordforureningsloven
- Husdyrgodkendelsesloven
- Lov om miljø og genteknologi
- Havmiljøloven
- Vandforsyningsloven
- Vandløbsloven
- Naturbeskyttelsesloven
- Skovloven
- Jagt- og Vildtforvaltningsloven
- Tøndermarksloven
- Råstofloven
- Fiskeriloven
- Lov om kystbeskyttelse og havneloven

Det forventes, at der kun vil være ganske få – i størrelsesordenen 5-15 sager om året, hvor en negativ påvirkning af miljø og natur indebærer en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade. Det store flertal af sager, hvor der konstateres en negativ påvirkning af miljø eller natur vil derfor fortsat skulle behandles efter de ovenfor nævnte loves almindelige regler om genopretninger af forureninger m.v.

Det forholder sig imidlertid sådan, at næsten enhver erhvervmæssig aktivitet - under uheldige omstændigheder - ville kunne forårsage en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade.

Det betyder, at en tilsynsmyndighed efter en af de nævnte love principielt hver gang, der konstateres en negativ påvirkning af miljø eller natur, skal forholde sig til, om den negative påvirkning indebærer en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade. Som ovenfor nævnt forventes det imidlertid samtidigt, at disse overvejelser kun meget sjældent vil føre til, at der skal træffes afgørelse om, at der er en miljøskade eller en overhængende fare herfor. Det er derfor vigtigt, at tilsynsmyndigheden så hurtigt som muligt i sin behandling af en konstateret negativ påvirkning af miljø eller natur får afklaret,

om der kan være en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade eller ej.

Et væsentligt formål med vejledningen er således også at bidrage til, at det i videst muligt omfang undgås, at der bliver anvendt unødige ressourcer på at vurdere, om en negativ påvirkning kunne være en miljøskade eller en overhængende fare herfor.

På den baggrund er der i vejledningen lagt vægt på at fastlægge miljøskadebegrebet så klart, som det på det grundlag af miljøansvarslovgivningen er muligt. Derudover indeholder vejledningen en beskrivelse af, hvordan og i hvilken rækkefølge de forskellige aspekter af en negativ påvirkning af miljø eller natur kan vurderes, sådan at de påvirkninger, der ikke kan indebære en miljøskade eller en overhængende fare herfor, hurtigst muligt bliver ”sorteret fra”.

1.2 RIGTIG BRUG AF VEJLEDNINGEN

Denne vejledning er ikke en generel vejledning om de danske miljøansvarsregler og den danske implementering af miljøansvarsdirektivet. Det er alene en vejledning om miljøskadebegrebet og om det at træffe afgørelse om, at der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, og hvem der er ansvarlig for skaden eller faren.

Vejledningen indeholder således ikke nogen nærmere gennemgang af hverken de særlige handleforpligtelser, der påhviler skadevolderen, når en miljøskade er sket henholdsvis en overhængende fare herfor er opstået, eller af de særlige regler, der gælder for miljøcentrenes behandling af miljøskadesagerne efter miljøskadeloven og bekendtgørelserne efter denne lov.

Vejledningen er disponeret således:

- Der er først – i vejledningens 2. kapitel - en kort beskrivelse af miljøansvarsdirektivet og den danske implementering af direktivet.
- Vejledningens kapitel 3 indeholder en gennemgang af reglerne om at træffe afgørelse om, at en negativ påvirkning af natur eller miljø er en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade - og i den sammenhæng forslag til tilrettelæggelse af vurderingen af, om en negativ påvirkning af miljø eller natur er en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade.
- Kapitlerne 4-7 indeholder en nærmere gennemgang af forudsætningerne for, at en tilsynsmyndighed eller den, der er ansvarlig for en negativ påvirkning af natur eller miljø, skal overveje, om påvirkningen har en sådan karakter og et sådant omfang, at den udgør en miljøskade eller en overhængende fare herfor.
- Kapitlerne 8-10 indeholder en fortolkning af miljøskadebegrebet for så vidt angår kravene til miljøskadernes omfang og karakter.
- Kapitel 11 er et særskilt kapitel om overhængende fare for miljøskade

Bemærk, at det i kapitlerne 3 – 10 er valgt alene at skrive ”miljøskade” og ikke i den sammenhæng hver gang ”eller en overhængende fare herfor”. At ordene ikke er tilføjet, er udelukkende for at forenkle teksten og øge læsevenligheden. Disse kapitlers gennemgang af de relevante kriterier ved vurdering af, om der er en miljøskade, finder i udgangspunktet også anvendelse ved vurdering af, om der er en overhængende fare for miljøskade. Hvor det ikke er tilfældet, er det udtrykkeligt angivet.

Det anbefales alle brugere af vejledningen at læse *vejledningens kapitel 2*, da kapitlet indeholder en beskrivelse af de grundlæggende principper i direktivet

og den danske implementering, ligesom det kort gennemgår de væsentligste nye begreber i de nu gældende danske miljøansvarsregler. Kapitlet præsenterer dermed den sammenhæng – den retlige ramme, som miljøskadebegrebet skal fortolkes i forhold til.

Vejledningens kapitel 3 indeholder en beskrivelse af de miljøansvarsregler, hvorefter der træffes afgørelse om miljøskade eller overhængende fare for miljøskade.

Der er 2 *indledende afsnit*, som bør læses af alle brugere. Et indledende afsnit om selve miljøskadebegrebet og et afsnit, der gennemgår reglerne om, hvordan og på hvilket grundlag der skal træffes afgørelse om miljøskade eller overhængende fare for miljøskade. Afsnittet beskriver desuden forholdet mellem disse miljøansvarsregler og de øvrige regler om genopretning m.v. af negative påvirkninger af miljø- og natur i de love, der er ændret som følge af den nye miljøansvarslovgivning.

Der er derudover 3 *afsnit med forslag til tilrettelæggelse af vurderingen* af, om en negativ påvirkning af miljø og natur udgør en miljøskade eller en overhængende fare. *Udgangspunktet er, at kun et af afsnittene vil være relevant for tilsynsmyndigheden og den, der er ansvarlig for den negative påvirkning, der kunne udgøre en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade.*

Hvilket afsnit, der skal anvendes, afhænger af hvilken lov på miljø- og naturområdet, den negative påvirkning er omfattet af – og altså dermed af, hvilken slags negativ påvirkning og hvilke aktiviteter eller anlæg der er kilde til den påvirkning, der skal vurderes.

Afsnit 3.3. skal anvendes ved vurderingen af, om en negativ påvirkning udgør en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade på beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder, hvis den negative påvirkning er omfattet af en af følgende love:

- Naturbeskyttelsesloven
- Skovloven
- Jagt og Vildtforvaltningsloven
- Tøndermarksloven
- Råstofloven, medmindre håndtering af indvindingsaffald har forårsaget den negative påvirkning,
- Vandforsyningsloven, medmindre vandindvinding har forårsaget den negative påvirkning,
- Vandløbsloven, medmindre opstemning af vand har forårsaget den negative påvirkning eller
- Havmiljøloven, medmindre den negative påvirkning er forårsaget af forureninger ved udledning af stoffer, transport af farligt eller forurenende gods, håndtering af farlige stoffer eller affaldshåndtering fra eller på skibe, boreplatforme m.v. eller luftfartøjer.

Afsnit 3.4. eller - i enkelte tilfælde afsnit 3.5. - skal anvendes ved vurderingen af, om en negativ påvirkning udgør en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade på beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder, vand eller jord, hvis den negative påvirkning er omfattet af en af følgende love:

- Miljøbeskyttelsesloven,
- Jordforureningsloven,

- Husdyrgodkendelsesloven eller
- Lov om miljø og genteknologi

eller hvis den negative påvirkning er en følge af

- Håndtering af indvindingsaffald, jf. råstoflovens § 33 b, stk. 2,
- Vandindvinding, herunder indvinding med henblik på bortledning eller grundvandssænkning, jf. vandforsyningslovens § 68 a, stk. 2,
- Opstemning af vand, jf. vandløbslovens § 60 b, stk. 2 og
- Forureninger, der er en følge af udledning af stoffer, transport af farligt eller forurenende gods, håndtering af farlige stoffer eller affaldshåndtering fra eller på skibe, boreplatforme m.v. eller luftfartøjer, jf. havmiljølovens § 47 c, stk. 1-3,

Det er afsnit 3.4., der skal anvendes, medmindre de negative påvirkninger er en følge af anvendelse af pesticider, biocider, genetisk modificerede organismer eller af anvendelse af affald eller gødning til jordbrugsformål – i så fald anvendes afsnit 3.5.

Kapitlerne 4-7 indeholder som ovenfor nævnt de mere uddybende beskrivelser af forudsætningerne for, at det skal overvejes, om en negativ påvirkning af natur eller miljø har en sådan karakter og et sådant omfang, at den udgør en miljøskade eller en overhængende fare herfor. Det drejer sig om den tidsmæssige anvendelse af miljøansvarsreglerne, forståelsen af begrebet ”erhvervs-mæssig aktivitet”, de særlige tilfælde der er undtaget fra miljøansvarsreglernes anvendelsesområde og om de 2 former for ansvar for miljøskader og overhængende fare herfor, det ubetingede ansvar og ansvaret for fejl og forsømmelser.

Fortolkningen af miljøskadebegrebet for så vidt angår miljøskadernes omfang og karakter er beskrevet i *kapitlerne 8-10*. Her findes en nærmere gennemgang af, hvilke naturressourcer der skal være påvirket, hvordan og hvor meget.

Det skal her fremhæves, at denne fortolkning tager udgangspunkt i, at der er tilsigtet fuld overensstemmelse mellem det danske miljøskadebegreb og miljøansvarsdirektivets skadesbegreb. Fortolkningen er derfor baseret på miljøansvarsdirektivets bestemmelser, direktivets formål og direktivets sammenhæng med andre miljødirektiver, først og fremmest habitat- og vandrammedirektivet. Fortolkningen af skadebegrebet vil blive fastlagt i praksis af klagenævnene og af domstolene, herunder endeligt af EF-Domstolen.

Endelig indeholder vejledningen et særskilt *kapitel 11* om, hvornår der må antages at være opstået en overhængende fare for, at en miljøskade indtræder, og de få særlige regler der gælder ved afgørelse af, at der foreligger en overhængende fare for miljøskade.

2 Miljøansvarsreglerne

2.1 MILJØANSVARSDIREKTIVET

Miljøansvarsdirektivet blev vedtaget den 21. april 2004, og fristen for implementering af direktivet i EU's medlemslande blev fastsat til den 30. april 2007.

Miljøansvarsdirektivets formål er forebyggelse og afhjælpning af fremtidige miljøskader. Miljøskader er betydelige skader på naturressourcerne jord, vand og beskyttede arter og naturtyper.

Miljøansvarsdirektivet er baseret på det kendte ”forureneren-betaler-princip”, og fastlægger en fælles ramme for, hvem der efter en offentligretlig regulering har ansvaret for at anmelde, forebygge, afværge og afhjælpe miljøskader.

Miljøansvarsdirektivet definerer, hvilke negative påvirkninger af natur og miljø der er *miljøskader*. Disse *miljøskader* er defineret som:

- a) *miljøskade på beskyttede arter og naturtyper*, der er en betydelig negativ påvirkning af opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for arter eller naturtyper, der er beskyttet af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne,
- b) *miljøskade på vand*, der er en betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand af eller det økologiske potentiale for vandforekomster, der er omfattet af vandrammedirektivet,
- c) *miljøskade på jord*, der er en jordforurening, der medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt.

Miljøansvarsdirektivets regler skal kun finde anvendelse, når en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade er forårsaget af en *erhvervsmæssig aktivitet*. Direktivet definerer erhvervsmæssig aktivitet meget bredt som ”enhver aktivitet, der udføres i forbindelse med en økonomisk aktivitet, en forretning eller en virksomhed, uanset om denne er privat eller offentlig eller udføres med eller uden økonomisk genvist for øje”.

Efter miljøansvarsdirektivet er der fastlagt 2 forskellige former for *ansvar* for de, der er ansvarlige for driften af erhvervsmæssige aktiviteter. Om det ene eller det andet ansvarsgrundlag skal anvendes, afhænger af, hvilken aktivitet der har forårsaget en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade.

Ubetinget ansvar

Et ubetinget ansvar indebærer, at den der er ansvarlig for en aktivitet uden undtagelse bliver ansvarlig for skader på miljø eller natur, der følger af denne aktivitet.

Der er et *ubetinget ansvar for miljøskade og overhængende fare for miljøskade på beskyttede arter og naturtyper, vand og jord*, når de er forårsaget ved driften af erhvervsmæssige aktiviteter, som er omfattet af direktivets bilag III. Disse såkaldte bilag III-aktiviteter omfatter primært forurenende aktiviteter som drift af IPPC-virksomheder og virksomheder, der håndterer affald, udledning af stoffer til vandmiljøet og fremstilling, transport, håndtering og anvendelse af pesticider, biocider og farlige kemiske stoffer. Men også fremstilling, håndtering, transport og anvendelse af genetisk modificerede organismer samt indvinding og opstemning af vand er omfattet af bilag III.

Det ubetingede ansvar for miljøskade og overhængende fare herfor forårsaget af bilag III-aktiviteterne er suppleret af *et ansvar for miljøskade og overhængende fare herfor på beskyttede arter og naturtyper, som er forårsaget af fejl og forsømmelser* ved al anden erhvervsmæssig aktivitet.

Miljøansvarsdirektivet fastlægger særlige krav til, hvordan miljøskaderne skal forebygges og afhjælpes, og krav til, hvordan de kompetente myndigheder i medlemslandene skal behandle miljøskadesagerne.

Når der er en overhængende fare for en miljøskade, er der efter direktivet krav om, at den ansvarlige for faren skal træffe de nødvendige *forebyggende foranstaltninger* for at afværge skaden eller begrænse en uafværgelig skade mest muligt. Direktivet indeholder dog ikke nærmere krav til, hvad disse forebyggende foranstaltninger kan eller skal bestå i.

Når der er indtrådt en miljøskade, skal den ansvarlige iværksætte *afhjælpende foranstaltninger*. Der er i denne sammenhæng et krav om, at den ansvarlige skal udarbejde et forslag til og gennemføre undersøgelse og afhjælpning af en miljøskade. Direktivets bilag II indeholder kravene til de afhjælpende foranstaltninger. Bilaget indeholder et sæt regler for afhjælpning af skader på beskyttede arter og naturtyper og skader på vand og et andet sæt regler for afhjælpning af skader på jord.

Efter miljøansvarsdirektivets bilag II skal *miljøskade på beskyttede arter og naturtyper og miljøskade på vand afhjælpes ved primære, supplerende og kompenserende foranstaltninger*:

- De *primære foranstaltninger* skal bringe naturressourcen tilbage til sin hidtidige tilstand, og hvis dette ikke er muligt, skal *supplerende foranstaltninger* godtgøre det tab af naturressourcer, der ikke genoprettes som følge af den primære afhjælpning.
- Derudover skal *kompenserende foranstaltninger* kompensere for den manglende rådighed over naturressourcerne, fra miljøskaden indtræder, til den er genoprettet.
- De supplerende og kompenserende foranstaltninger skal bestå i yderligere forbedringer af naturressourcerne på den skadede lokalitet eller, hvis dette ikke er muligt, på en anden lokalitet.

Der er anvist en særlig metode - en såkaldt habitat-ækvivalens-metode - til at fastsætte omfanget og karakteren af de kompenserende og eventuelle supplerende foranstaltninger. Den anviste metode er inspireret af den amerikanske habitat-equivalency-analysis, HEA, som anvendes ved fastsættelse af krav til afhjælpende foranstaltninger på beskyttede naturressourcer i USA.

Miljøskade på jord skal efter direktivet *afhjælpes ved at fjerne risikoen for menneskers sundhed* i forbindelse med anvendelse af de forurenede arealer. Risikoen skal vurderes i forhold til den lovlige anvendelse af arealerne, dvs. såvel den eksisterende anvendelse som en fremtidig anvendelse, som er godkendt af myndighederne på det tidspunkt, hvor miljøskaden indtræder.

Endelig indeholder direktivets bilag II også regler om anvendelse af proportionalitetsprincippet og om, hvilke hensyn der skal varetages ved fastlæggelse af de afhjælpende foranstaltninger. Disse regler er fælles og skal anvendes ved fastsættelse af afhjælpende foranstaltninger ved alle miljøskader.

Miljøansvarsdirektivets *regler om de kompetente myndigheders sagsbehandling* ved miljøskade og overhængende fare for miljøskade omfatter krav om, at myndighederne skal sikre sig, at den ansvarlige for en miljøskade eller fare herfor stiller sikkerhed for alle omkostningerne ved forebyggelse eller afhjælpning herunder for omkostningerne ved myndighedernes sagsbehandling. Reglerne sikrer også berørte parter og miljø- og naturorganisationers ret til at rejse sager om miljøskade og til at klage over de kompetente myndigheders afgørelser.

Miljøansvarsdirektivet går på tværs af den hidtidige regulering af miljø og natur i EU med disse harmoniserede regler om ansvar for og pligt til forebyggelse og/eller afhjælpning af miljøskaderne.

2.2 DEN DANSKE IMPLEMENTERING AF MILJØANSVARSDIREKTIVET

Miljøansvarsdirektivet skulle have været implementeret i medlemslandenes nationale lovgivning 3 år efter direktivets vedtagelse, dvs. senest den 30. april 2007. Implementering af direktivet har imidlertid været forsinket i størsteparten af medlemslandene, også i Danmark.

De danske miljøansvarsregler er trådt i kraft den 1. juli 2008 og gælder for miljøskader eller overhængende farer herfor, der forårsages denne dato eller senere.

De danske *miljøansvarsregler* omfatter nu:

- Lov nr. 466 af 17. juni 2008 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøskadeloven).
- Ændringer af en række love på miljø- og naturområdet ved lov nr. 507 af 17. juni 2008 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love (implementering af miljøansvarsdirektivet).
- Miljøministerens bekendtgørelse nr. 652 af 26. juni 2008 om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade og om krav til afhjælpning af visse miljøskader.
- Miljøministerens bekendtgørelse nr. 657 af 26. juni 2008 om dækning af omkostninger i forbindelse med administration og tilsyn efter miljøskadeloven.
- Miljøministerens bekendtgørelse nr. 658 af 26. juni 2008 om indhentelse af udtalelse om miljøskade m.v.
- Miljøministerens bekendtgørelse nr. 573 af 18 juni 2008 om indberetning i henhold til lov om beskyttelse af havmiljøet

Disse miljøansvarsregler vil i løbet af sommeren og det tidlige efterår 2008 blive suppleret af Miljøministerens bekendtgørelse om sikkerhedsstillelse efter miljøskadeloven og Fødevareministerens og Transportministerens bekendtgørelser om miljøskade og overhængende fare herfor efter fiskeriloven, lov om kystbeskyttelse og havneloven.

Den danske implementering er i det væsentlige en minimumsimplementering.

Miljøansvarsdirektivets krav til forebyggelse og afhjælpning af miljøskader er ikke på alle, men på nogle områder væsentligt mere vidtgående end de krav til forebyggelse og afhjælpning af negative påvirkninger af miljø og natur, der i øvrigt følger af de danske love på miljø- og naturområdet. Det gælder særligt kravene til afhjælpning af miljøskade på beskyttede arter og naturtyper og miljøskade på vand og kravene til myndighedernes behandling af miljøskadesa-

gerne, så som kravene om sikkerhedsstillelse og dækning af omkostningerne ved myndighedernes sagsbehandling.

I konsekvens heraf følger det af den danske implementering:

- 1) Miljøskaderne er defineret på samme måde i de danske miljøansvarsregler, som de er defineret i miljøansvarsdirektivet, definitionerne skal også skal fortolkes på samme måde. Miljøskaderne er defineret således i miljøskadelovens §§ 7-9, hvorefter
 - *Miljøskade på beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder* er en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for sådanne arter og områder.
 - *Miljøskade på vandmiljøet* er en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller det økologiske potentiale for vandforekomster, der er omfattet af miljømålsloven.
 - *Miljøskade på jord* er en jordforurening, som er en følge af en direkte eller indirekte tilførsel af stoffer, organismer eller mikroorganismer til jord eller undergrund, og som medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt.
- 2) Miljøansvarsreglerne finder alene anvendelse, når en miljøskade eller en overhængende herfor er forårsaget ved drift af en erhvervmæssig aktivitet og,
- 3) Miljøskadelovens regler om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader skal alene anvendes ved miljøskade eller overhængende fare herfor, og ikke ved andre negative påvirkninger af natur og miljø.

Det betyder, at det er et helt afgørende element i den danske implementering af miljøansvarsdirektivet at sikre, at miljøskader eller overhængende fare for miljøskade, som er forårsaget ved drift af erhvervmæssige aktiviteter, bliver identificeret, og at disse og kun disse negative påvirkninger af miljø og natur bliver behandlet efter miljøskadelovens regler om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

I Danmark reguleres erhvervmæssige aktiviteter påvirkninger af miljø og natur af mange forskellige love, og de danske miljøansvarsregler går ligesom miljøansvarsdirektivet derfor på tværs af den hidtidige regulering af beskyttelsen af miljø og natur.

På den baggrund er de danske miljøansvarsregler udformet efter en 2-lovsmodel:

1. En ny *miljøskadelov*, som fastlægger miljøskadebegrebet og indeholder reglerne om miljøministerens behandling af sagen, når det er afgjort, at der er en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade og hvem, der er den ansvarlige for skaden eller faren.

Miljøskadeloven suppleres af:

- Miljøministerens bekendtgørelse nr. 652 af 26. juni 2008 om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade og om krav til afhjælpning af visse miljøskader.
- Miljøministerens bekendtgørelse nr.657 af 26. juni 2008 om dækning af omkostninger i forbindelse med administration og tilsyn efter miljøskadeloven.
- Og den kommende bekendtgørelse om sikkerhedsstillelse for omkostningerne ved forebyggelse eller afhjælpning af miljøskader.

2. *Loven om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love* har ændret de love på miljø- og naturområdet, som indeholder de hidtidige regler om genopretning m.v. af negative påvirkninger på miljø og natur. Loven indeholder reglerne om, hvordan og på hvilket grundlag tilsynsmyndigheden efter den enkelte lov på miljø og naturområdet skal træffe afgørelse om, at der er en miljøskade eller en overhængende fare herfor, og om, hvem der er ansvarlig for skaden eller faren. Her er altså reglerne for, hvordan miljøskaderne og de overhængende farer herfor ”sorteres fra” de andre negative påvirkninger af miljø- og natur.

Det skal fremhæves, at der forventes ”frasorteret” relativt få tilfælde af miljøskader eller overhængende fare for miljøskade (5-15 sager årligt) – og dermed, at langt de fleste af de negative påvirkninger af natur og miljø også fremover skal behandles efter de hidtil gældende regler.

Der er 2 sæt regler for denne ”frasortering” af miljøskaderne, da der også i de danske miljøansvarsregler er fastlagt 2 forskellige *ansvarsgrundlag* for de, der er ansvarlige for driften af erhvervsmæssige aktiviteter. Om det ene eller det andet ansvarsgrundlag skal anvendes, afhænger af, hvilken aktivitet der har forårsaget en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade. Der vil derfor være forskellige regler om ansvarsgrundlag og dermed ”frasortering” i de forskellige love på miljø- og naturområdet.

Der er fastsat et ubetinget ansvar for miljøskader og overhængende fare for miljøskade på natur (beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder), vand (vandforekomster omfattet af miljømålsloven) og jord som følge af:

- forureninger fra landbaserede aktiviteter,
- de fleste forureninger fra skibe, boreplatforme og luftfartøjer, der overflyver havet,
- håndtering af genetisk modificerede organismer,
- håndtering af indvindingsaffald fra råstofindvinding og
- vandindvinding og vandopstemning.

Det betyder, at der er *regler om ubetinget ansvar for miljøskader eller overhængende fare for miljøskade på natur, vand og jord* forårsaget ved drift af erhvervsmæssige aktiviteter i

- *miljøbeskyttelsesloven,*
- *jordforureningsloven,*
- *husdyr godkendelsesloven,*
- *havmiljøloven,*
- *lov om miljø og genteknologi,*
- *råstofloven,*
- *vandforsyningsloven og*
- *vandløbsloven.*

I *miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven, husdyr godkendelsesloven og lov om miljø og genteknologi* er der endvidere regler om *fordeling af det ubetingede ansvar mellem bruger og producent eller importør* for miljøskader og overhængende farer herfor, som er forårsaget ved anvendelsen af visse produkter i forbindelse med drift af erhvervsmæssige aktiviteter.

For alle andre påvirkninger fra erhvervsmæssige aktiviteter er der alene et ansvar for miljøskader eller overhængende farer herfor på natur, og kun hvis skaden eller faren er forårsaget ved fejl eller forsømmelse.

Det betyder, at der er *regler om dette mere begrænsede ansvar for miljøskader og overhængende fare for miljøskade som følge af uforsvarlig adfærd* ved drift af *erhvervsmæssige aktiviteter* i følgende love:

- *naturbeskyttelsesloven*
- *skovloven,*
- *jagt- og vildtforvaltningsloven*
- *Tøndermarskloven*
- *havmiljøloven,*
- *råstofloven*
- *vandforsyningsloven og*
- *vandløbsloven*

og

- *i den kommende bekendtgørelse efter fiskeriloven*

Som det fremgår, indeholder havmiljøloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven og råstofloven både regler om ubetinget ansvar for miljøskader eller overhængende fare for miljøskade på natur, vand og jord og regler om det mere begrænsede ansvar for miljøskader og overhængende fare for miljøskade som følge af uforsvarlig adfærd. Om det ene eller det andet regelsæt skal anvendes, afhænger igen af hvilken påvirkning, der har udløst en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade.

I havmiljøloven gælder det ubetingede ansvar for miljøskade og overhængende fare herfor ved forureninger, der er en følge af udledning af stoffer, transport af farligt eller forurenende gods, håndtering af farlige stoffer eller affaldshåndtering fra eller på skibe, boreplatforme m.v. eller luftfartøjer, jf. havmiljølovens § 47 c, stk. 1-3, f.eks. ved kemikalieforureninger eller spildevandsudledninger fra skibe eller platforme eller forurening som følge af klapning. Det ubetingede ansvar gælder i vandforsyningsloven for vandindvinding, bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden, i vandløbsloven for vandopstemning og i råstofloven for håndtering af indvindingsaffald.

Disse lovændringer vil blive suppleret af fødevarerministerens og transportministerens bekendtgørelser efter fiskeriloven, lov om kystbeskyttelse og havne-loven.

Det bemærkes, at jordforureningslovens hidtidige regler om ubetinget ansvar for og pligt til genopretning efter jordforureninger går videre end miljøansvarsdirektivet for så vidt angår bl.a. kravene til genopretning af skaden, men at miljøskade på jord er medtaget i den danske implementering af miljøansvarsdirektivet, fordi der ved behandling af en miljøskade gælder særlige krav til sagsbehandlingen.

3 At afgøre om en skade er en miljøskade

3.1 HVAD KENDETEGNER EN MILJØSKADE - OVERSIGT

En miljøskade er karakteriseret ved

- hvornår den er sket,
- hvilke aktiviteter, den er forårsaget af og hvordan,
- hvilke ressourcer, den påvirker, og hvordan og hvor meget, den påvirker disse ressourcer.

Når det skal vurderes, om en negativ påvirkning af miljø eller natur er en miljøskade, der skal behandles efter reglerne i miljøskadeloven, er det derfor nødvendigt at se nærmere på disse karakteristika.

Den negative påvirkning:

- skal være sket indenfor miljøansvarsreglernes tidsmæssige anvendelsesområde,
- skal være forårsaget af en erhvervmæssig aktivitet,
- må ikke være omfattet af en af undtagelserne fra miljøansvarsreglernes anvendelsesområde,
- skal være forårsaget på en sådan måde, at driftsherren for den erhvervmæssige aktivitet vil være ansvarlig for miljøskaden, eller sådan at miljøskaden kunne påvirke eller forventes at påvirke en anden medlemsstat,
- skal påvirke bestemte beskyttede naturressourcer – beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder (natur), vandforekomster omfattet af miljømålsloven (vand) eller jord, og
- have en dokumenterbar betydelig negativ konsekvens for ressourcens tilstand.

3.2 REGLERNE OM SAGSBEHANDLING

3.2.1 Miljøansvarsreglerne

Det er tilsynsmyndighederne efter de berørte love på miljø- og naturområdet, der ”sorterer” miljøskaderne fra de øvrige negative påvirkninger af miljø og natur, som de behandler efter disse love. Hver lov indeholder derfor et kapitel med de miljøansvarsregler, der muliggør denne ”sortering”.

Disse miljøansvarsregler findes i:

- Miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 a *Miljøskade*, §§ 73 a – 73 i
- Jordforureningslovens kapitel 4 a *Miljøskade*, §§ 38 a – 38 j
- Husdyrgodkendelseslovens kapitel 5 a *Miljøskade*, §§ 54 a – 54 i
- Lov om miljø og genteknologi kapitel 3 a *Miljøskade*, §§ 25 a – 25 i
- Havmiljøloven kapitel 14 a *Miljøskade*, §§ 47 a- 47 k
- Vandforsyningsloven kapitel 11 a *Miljøskade*, §§ 68- 68 h
- Vandløbsloven kapitel 11 a *Miljøskade*, §§ 60 a – 60 j

- Naturbeskyttelsesloven kapitel 11 a *Miljøskade*, §§ 77 a – 77 h
- Skovloven kapitel 8 a *Miljøskade*, §§ 59 a – 59 i
- Jagt- og Vildtforvaltningsloven kapitel 8 a *Miljøskade*, §§ 53 a – 73 k
- Tøndermarksloven kapitel 9 a *Miljøskade*, §§ 37 a – 37 i
- Råstofloven kapitel 7 a *Miljøskade*, §§ 33 a – 33 j

Miljøskadepapitlerne omfatter bestemmelser om:

- Hvem (hvilken juridisk enhed) der kan anses for at være ansvarlig for en miljøskade.
- Den ansvarlige skadevolders pligt til at underrette tilsynsmyndighederne om en miljøskade. Bemærk dog, at på *miljøbeskyttelseslovens*, *jordforureningslovens*, *husdyrgodkendelseslovens* og *havmiljølovens* områder er bestemmelser om pligten til at underrette om miljøskade ikke i miljøskadepapitlerne, men er integreret i de almindelige regler om pligt til at underrette om forureninger m.v.
- Den ansvarlige skadevolders pligt til at afværge en miljøskade eller begrænse miljøskadens omfang, når det er klart, at der kan eller vil ske en miljøskade.
- Meddelelse af påbud til den, der har forårsaget en negativ påvirkning af natur og miljø, om at udrede, hvorvidt påvirkningen er en miljøskade, og om der et ansvar for skaden. Disse påbud kan meddeles til de, der er ansvarlige for de erhvervsmæssige aktiviteter, der har forårsaget den negative påvirkning, uanset hvordan den negative påvirkning er forårsaget. Det er altså her ligegyldigt, om der er udvist fejl eller forømmelser, om påvirkningen er resultatet af hæværk, eller om den er i overensstemmelse med en tilladelse. **Tilsynsmyndigheden er naturligvis undergivet generelle juridiske principper, og meddelelse af påbud skal således bl.a. være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.**
- Tilsynsmyndighedens afgørelser om, at der er en miljøskade, og hvem der er ansvarlig for skaden.
- Tilsynsmyndighedens afgørelser om, at der er en miljøskade, der påvirker eller kan påvirke et andet EU-land i sager, hvor der ikke kan træffes afgørelse om ansvar for miljøskaden.
- Klageberettigedes d.v.s. berørte parters og myndigheders samt natur- og miljøorganisationers ret til at anmode tilsynsmyndigheden om at træffe afgørelse om, hvorvidt der er en miljøskade eller ej.

Miljøskadepapitlerne i lovene er suppleret af Miljøministerens bekendtgørelse nr. 658 af 26. juni 2008 om indhentelse af udtalelse om miljøskade m.v. Bekendtgørelsen fastlægger en konsultationsordning, der indebærer, at når en kommunalbestyrelse – eller et regionsråd – i sin egenskab af tilsynsmyndighed skal træffe en afgørelse om, at der er en miljøskade og hvem, der er ansvarlig for miljøskaden (eller i meget sjældne tilfælde, at miljøskaden er grænseoverskridende) skal kommunalbestyrelsen – eller regionsrådet – forelægge et udkast til afgørelsen til det stedlige miljøcenter, der skal afgive en udtalelse i sagen. Miljøcentrets udtalelse er bindende for kommunalbestyrelsen og regionsrådet.

Konsultationsordningen er tænkt som en overgangsordning. Ordningen skal være en hjælp til kommunalbestyrelser og regionråd i de første år, efter at miljøansvarsreglerne er trådt i kraft. Konsultationsordningen vil blive taget op til vurdering i andet halvår 2009.

Det skal fremhæves, at de klageberettigede kan klage over alle afgørelser, der træffes efter disse miljøansvarsregler. Der kan også klages over miljøcentrenes udtalelser til kommunalbestyrelser og regionsråd om udkast til afgørelser om miljøskade.

Der er i afsnit 3.2.2 overordnet redegjort for forholdet mellem de nye miljøskadepapitler i de berørte love på miljø- og naturområdet. I afsnittene 3.3. – 3.5. er der nærmere redegjort for, hvordan tilsynsmyndighederne får afklaret om miljøskadepapitlet skal anvendes.

3.2.2 Forholdet mellem miljøansvarsreglerne og miljø- og naturlovgivningen i øvrigt

Miljøansvarsreglerne indebærer ikke, at tilsynsmyndighederne skal føre et mere opsøgende eller undersøgende tilsyn end de hidtil har gjort. Som hidtil skal tilsynsmyndigheden i overensstemmelse med officialprincippet foretage de nødvendige skridt til at oplyse hver enkelt sag om konstaterede eller mulige negative påvirkninger af natur eller miljø, sådan at myndigheden har det rette grundlag at træffe sin afgørelse på. Hvis der er behov for at besigtige en mulig eller konstateret negativ påvirkning, så skal tilsynsmyndigheden foretage en besigtigelse osv.

Det vil også som hidtil være en konkret vurdering, hvilke sagsbehandlings-skridt der er nødvendige og rimelige for at oplyse en sag tilstrækkeligt.

I en række love på miljø- og naturområdet er der pligt til at underrette tilsynsmyndigheden om negative påvirkninger af miljø og natur, og i alle love er der pligt til at underrette tilsynsmyndighederne, hvis den negative påvirkning udgør en miljøskade (eller en overhængende fare herfor).

Tilsynsmyndigheden kan også få viden om en negativ påvirkning af miljø eller natur fra andre, der har opdaget forureningen m.v. eller via sit eget tilsyn.

Principielt skal tilsynsmyndigheden i alle tilfælde, hvor den får viden om en negativ påvirkning af natur eller miljø vurdere, om den negative påvirkning kan udgøre en miljøskade. Bestemmelserne i miljøskadepapitlet skal derfor anvendes i stedet for den relevante lovs almindelige bestemmelser om genopretning af forurening, ulovlige tilstandsændringer m.v.

Er det tilsynsmyndighedens vurdering, at den negative påvirkning ikke kan udgøre en miljøskade, fortsætter tilsynsmyndigheden sin behandling af sagen efter de almindelige bestemmelser om genopretning m.v. i den relevante lov. **Der træffes ikke særskilt afgørelse om, at der ikke er en miljøskade, medmindre tilsynsmyndigheden bliver anmodet om at træffe en sådan afgørelse af en virksomhed, person, myndighed eller organisation, der har ret til at klage over afgørelser truffet efter lovens miljøskadepapitel.** Bemærk, at det er en forudsætning for at anmode om, at tilsynsmyndigheden træffer afgørelse, at den klageberettigede ledsager anmodningen af relevante oplysninger om den formodede miljøskade.

I nogle tilfælde vil det være meget enkelt for tilsynsmyndigheden at vurdere, at miljøskadepapitlet ikke er relevant. Det gælder i tilfælde, hvor den negative påvirkning er helt bagatelagtig, påvirkningen helt åbenbart er af ældre dato, eller hvor den er forårsaget af en privat aktivitet. Eksempler på sådanne sager er:

- Små spild af olie eller kemikalier, der hurtigt er helt fjernet af den ansvarlige virksomhed.
- Sager hvor en kommunalbestyrelse overdrager en jordforureningssag til regionen, fordi forureningen er for gammel til, at et ansvar kan gøres gældende efter jordforureningsloven eller miljøbeskyttelsesloven.
- Absolut størsteparten af forureninger fra villaolietanke, hvor tanken tilhører en privat boligejer.

Miljøskadepapiret er heller ikke relevant, hvis det ikke er muligt for tilsynsmyndigheden at udrede, hvordan den negative påvirkning er forårsaget, herunder om den er forårsaget af erhvervsmæssige aktiviteter.

I sådanne sager hvor det er åbenbart, at der ikke kan være en miljøskade, er det ikke nødvendigt at tilsynsmyndigheden dokumenterer sin vurdering af, om miljøskadepapiret skal finde anvendelse i sagen.

I øvrige sager, hvor tilsynsmyndigheden faktisk har vurderet spørgsmålet mere indgående og konkluderet, at miljøskadepapiret ikke var relevant for sagens behandling, skal tilsynsmyndighedens overvejelser og konklusion fremgå af sagen. Det kan f.eks. være i form af et kort notat om, at tilsynsmyndigheden må lægge til grund, at en forurening eller en skade er forårsaget før 1. juli 2008, og at miljøansvarsreglerne derfor ikke kan finde anvendelse i sagen. Det kan også være et længere notat om, at det er vurderet, at betingelserne i øvrigt, for at der kunne være en miljøskade, er opfyldt, men at skadens omfang og karakter ikke svarer til en miljøskade.

Som nævnt forventes det, at der kun vil være ganske få – i størrelsesordenen 5-15 - sager om året, hvor en negativ påvirkning af miljø og natur udgør en miljøskade.

I tvivlstilfældene kan det dog blive ganske ressourcekrævende at få udredt, om en negativ påvirkning af miljø eller natur har en karakter og et omfang, der indebærer, at påvirkningen er en miljøskade. Det gælder både i forhold til tilsynsmyndigheden og den ansvarlige for driften af den erhvervsmæssige aktivitet, der har forårsaget den negative påvirkning. Et meget usikkert skøn er, at der kan være i størrelsesordenen 15 - 30 sager om året, hvor det vil være nødvendigt at udrede den negative påvirknings omfang og karakter nærmere for kunne afgøre, om den udgør en miljøskade.

Det er derfor som beskrevet i kapitel 1 vigtigt, at tilsynsmyndighederne efter de berørte love på natur og miljøområdet så hurtigt som muligt i behandlingen af en konstateret negativ påvirkning af miljø eller natur afklarer, om den negative påvirkning overhovedet kan udgøre en miljøskade.

I afsnittene 3.3. – 3.5. nedenfor er der nærmere redegjort for, hvordan tilsynsmyndighederne får afklaret, om miljøskadepapiret skal anvendes – og i så fald hvordan.

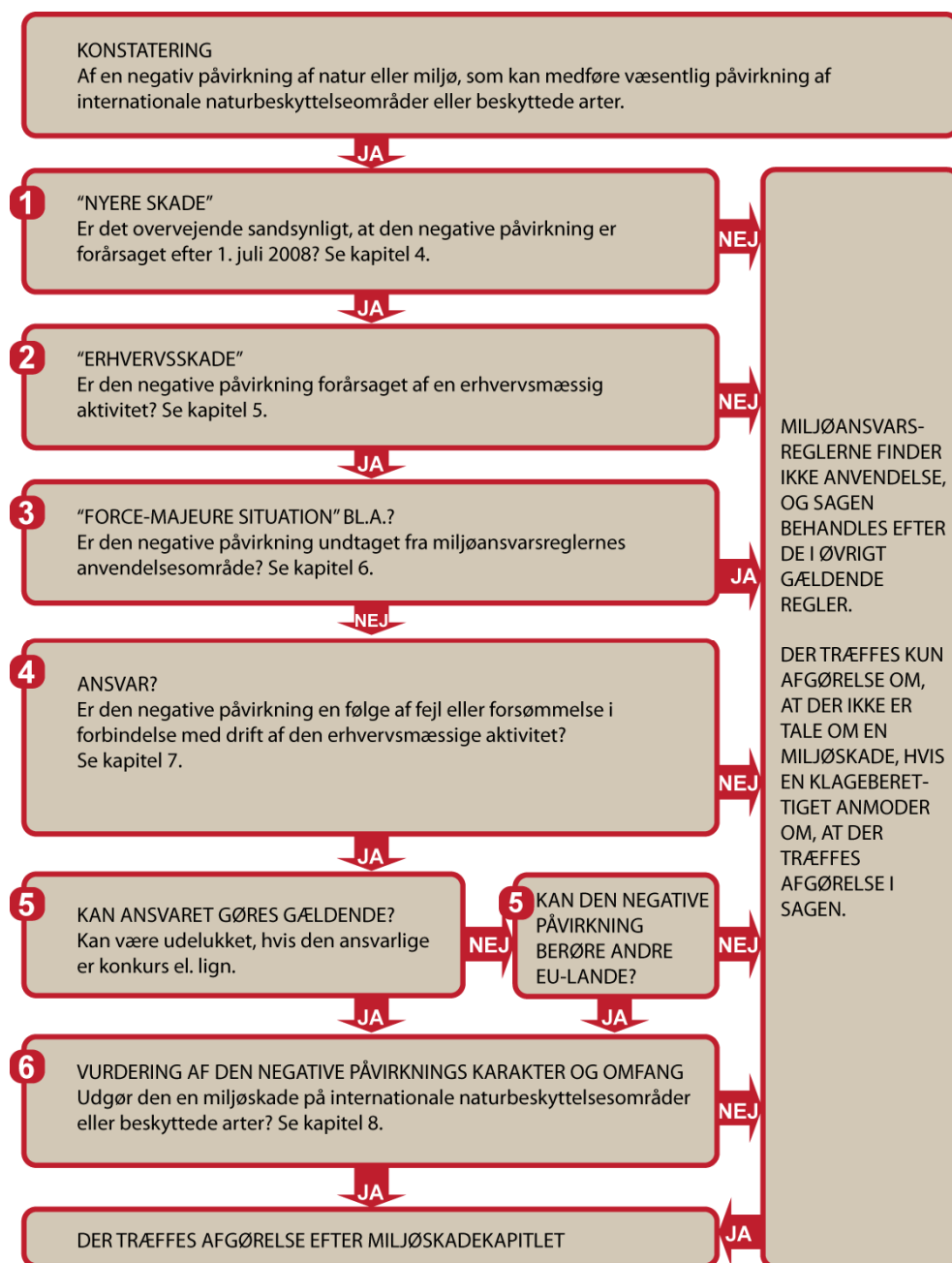
3.3 MILJØSKADE PÅ NATUR, FORÅRSAGET AF FEJL ELLER FORSØMMELSE

Dette afsnit finder anvendelse ved vurdering af, om en negativ påvirkning udgør en miljøskade på natur, når den negative påvirkning er reguleret af:

- Naturbeskyttelsesloven,
- Skovloven,
- Jagt- og Vildtforvaltningsloven,

- Tøndermarksloven,
- Råstofloven, dog ikke hvis håndtering af indvindingsaffald har forårsaget den negative påvirkning,
- Vandforsyningsloven, dog ikke hvis vandindvinding, bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden har forårsaget den negative påvirkning,
- Vandløbsloven, dog ikke hvis opstemning af vand har forårsaget den negative påvirkning og
- Havmiljøloven, dog ikke hvis visse forureninger m.v. har forårsaget den negative påvirkning
- Eller den kommende bekendtgørelse efter fiskeriloven

Beslutningstræet nedenfor i figur 3.1. illustrerer rækkefølgen af de nødvendige overvejelser i den foreslåede tilrettelæggelse af vurderingen.



FIGUR 3.1 ANSVAR VED FEJL OG FORSØMMELSER

Udgangspunktet er, at der er konstateret en negativ påvirkning af natur eller miljø, som kan medføre en væsentlig påvirkning af internationale naturbeskyttelsesområder eller beskyttede arter. Tilsynsmyndighedens vurdering kan herefter ske således:

1. Tilsynsmyndigheden vurderer som det første, om den negative påvirkning åbenbart er af ældre dato. I praksis vil det betyde, at det vurderes, om den negative påvirkning er sket eller forårsaget før 1. juli 2008. Forældelse af ansvaret for miljøskader vil først være relevant om 30 år.

Den *tidsmæssige afgrænsning* af, hvilke negative påvirkninger af miljø og natur der kan udgøre en miljøskade, følger af miljøskadelovens § 3, § 7, stk. 3 og 4, og § 60, og er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Er svaret, at tilsynsmyndigheden ikke kan lægge til grund, at den negative påvirkning ikke er sket eller forårsaget den 1. juli 2008 eller senere, er det ikke længere relevant at overveje miljøansvarsreglernes anvendelse. Sagens behandling fortsættes efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft, medmindre en klageberettiget anmoder om, at der træffes afgørelse. I så fald skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 h. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 60.

Er svaret ja, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

2. Tilsynsmyndigheden vurderer herefter, om den negative påvirkning er forårsaget af en erhvervmæssig aktivitet.

Kun negative påvirkninger af miljø eller natur, som er forårsaget ved en erhvervmæssig aktivitet, kan være en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. denne lovs § 5.

Fortolkningen af begrebet ”erhvervmæssig aktivitet” er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Er svaret nej – eller er det ikke muligt for tilsynsmyndigheden at vurdere, om den negative påvirkning hidrører fra en erhvervmæssig aktivitet, er det ikke længere relevant at overveje miljøansvarsreglernes anvendelse. Sagens behandling fortsættes efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft, medmindre en klageberettiget anmoder om en afgørelse.

Det samme vil i udgangspunktet gælde, hvis tilsynsmyndigheden ikke kan lægge til grund, at der er årsagssammenhæng mellem den negative påvirkning og bestemte erhvervmæssige aktiviteter, altså hvilke erhvervmæssige aktiviteter, der har forårsaget den negative påvirkning. Der gælder dog en undtagelse herfra. Hvis den negative påvirkning kan påvirke et andet EU-land, skal tilsynsmyndigheden fortsætte sin afklaring af, om der er en miljøskade.

Anmoder en klageberettiget om, at der træffes afgørelse, skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 h. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det

foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 5.

Er det klart, at den negative påvirkning er forårsaget af bestemte erhvervs-mæssige aktiviteter, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

3. Det er herefter relevant for tilsynsmyndigheden at vurdere, om skaden er forårsaget på en sådan måde, at den er omfattet af undtagelserne for hvilke negative påvirkninger, der kan udgøre en miljøskade.

Disse undtagelser følger af miljøskadelovens § 4, § 7, stk. 2 og § 8, stk. 2. Undtagelserne er nærmere beskrevet i kapitel 6.

Er den negative påvirkning omfattet af en undtagelse, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 h. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven.

Det kan ikke udelukkes, at der i meget sjældne tilfælde vil forekomme situationer, hvor der ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at afgøre, om undtagelserne finder anvendelse. I sådanne tilfælde, vil tilsynsmyndigheden efter bestemmelserne i lovens miljøskadepapitel kunne påbyde den ansvarlige for den erhvervs-mæssige aktivitet at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan belyse de faktiske omstændigheder og dermed klarlægge årsagen til den negative påvirkning, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 c.

Finder ingen undtagelse anvendelse, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

4. Herefter vurderer tilsynsmyndigheden, om den negative påvirkning af natur eller miljø er en følge af, at der er sket fejl eller forsømmelser i forbindelse med driften af den erhvervs-mæssige aktivitet.

Ansvar for en miljøskade på natur som følge af fejl eller forsømmelse er nærmere beskrevet i afsnit 7.4.

Er svaret nej, tilsynsmyndigheden kan ikke lægge til grund, at den negative påvirkning er en følge af fejl eller forsømmelse, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Anmoder en klageberettiget om, at der træffes afgørelse, skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 h. Der træffes afgørelse om, at der ikke er ansvar for miljøskaden, og at en mulig miljøskade derfor ikke ville skulle behandles efter miljøskadeloven. Den relevante bestemmelse om ansvar for en miljøskade på natur findes i lovens miljøskadepapitel, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 a, stk. 2.

Er svaret tvivlsomt, kan tilsynsmyndigheden efter bestemmelserne i miljøskadepåbydelseslovens § 77 c påbyde den ansvarlige for den erhvervmæssige aktivitet at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan klarlægge årsagen til den negative påvirkning, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 c.

I de tilfælde, hvor der er en negativ påvirkning af natur eller miljø, der kan påvirke andre EU-lande, men hvor det ikke vides, hvilke bestemte erhvervmæssige aktiviteter der har forårsaget den negative påvirkning, må tilsynsmyndigheden selv forestå udredningen af, om det kan lægges til grund, at påvirkningen er en følge af fejl eller forsømmelser.

Er svaret ja, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

5. I umiddelbar fortsættelse heraf opstår spørgsmålet, om ansvaret for en miljøskade vil kunne gøres gældende. Det kan fx være udelukket at gøre ansvaret gældende, hvis den ansvarlige er gået konkurs eller på tilsvarende måde er konstateret insolvent.

Er det udelukket at gøre ansvaret gældende, er det ikke længere relevant at overveje, om den negative påvirkning af natur eller miljø udgør en miljøskade, medmindre denne miljøskade kunne påvirke et af andet EU-medlemsland.

Hvis dette ikke er tilfældet, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft. Har en klageberettiget i denne situation anmodet om en afgørelse, træffes der afgørelse efter miljøskadepåbydelseslovens § 77 c, om at det ikke er muligt at gøre ansvaret gældende, og at en mulig miljøskade derfor ikke ville kunne behandles efter miljøskadeloven.

Er det ikke udelukket at gøre ansvaret gældende, eller ville den mulige miljøskade kunne påvirke andre EU-lande fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

6. Herefter skal tilsynsmyndigheden vurdere, om den negative påvirkning har et sådant omfang og en sådan karakter, at den er en miljøskade.

I kapitel 8 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på natur for så vidt angår kravene til den negative påvirknings omfang og karakter, og hvordan dette påvirker gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder.

Er svaret nej, den negative påvirkning har ikke karakter af en miljøskade, og har ingen klageberettiget anmodet om en afgørelse, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter miljøskadepåbydelseslovens § 77 h, se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 h.

Er svaret tvivlsomt, kan tilsynsmyndigheden efter bestemmelserne i lovens miljøskadepåbydelseslovens § 77 c påbyde den ansvarlige for den erhvervmæssige aktivitet at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan klarlægge karakteren og omfanget af den negative påvirkning på opnåelse eller bevarelse

af gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter og de internationale naturbeskyttelsesområder. Se f.eks. naturbeskyttelseslovens § 77 c.

I de tilfælde, hvor en negativ påvirkning af natur eller miljø kan påvirke andre EU-lande, men hvor ingen er eller kan gøres ansvarlig for den negative påvirkning, må tilsynsmyndigheden selv forestå udredningen af, om det kan lægges til grund, at påvirkningen udgør en miljøskade. **Bemærk**, at tilsynsmyndigheden alene skal vurdere, om den negative påvirkning er en miljøskade, ikke om den er en overhængende fare for en miljøskade.

Er svaret (herefter) ja, træffes der afgørelse herom efter lovens miljøskadepartikel. Der træffes i så fald enten en afgørelse om, at der er en miljøskade og hvem der er ansvarlig for denne miljøskade eller blot en afgørelse om, at der er en miljøskade, der kan påvirke andre EU-lande. **Bemærk**, at denne afgørelse om grænseoverskridende skade kun skal træffes i tilfælde af miljøskade, ikke ved overhængende fare for en miljøskade. Se f.eks. naturbeskyttelseslovens §§ 77 e og 77 f.

Er tilsynsmyndigheden en kommunalbestyrelse eller et regionsråd skal et udkast til afgørelse om miljøskade indtil videre forelægges det stedlige miljøcenter under Miljøministeriet med henblik på, at miljøcenteret afgiver en bindende udtalelse i sagen (denne konsultationsordning er som tidligere nævnt etableret som en overgangsordning og er altså midlertidig).

3.4 UBETINGET ANSVAR FOR MILJØSKADE PÅ NATUR, VAND ELLER JORD

Beslutningstræet ”ubetinget ansvar” i figur 3.2 gennemgår elementerne i vurderingen af, om negative påvirkninger fra erhvervsmæssige aktiviteter har forårsaget en miljøskade, hvis de negative påvirkninger er opstået ved:

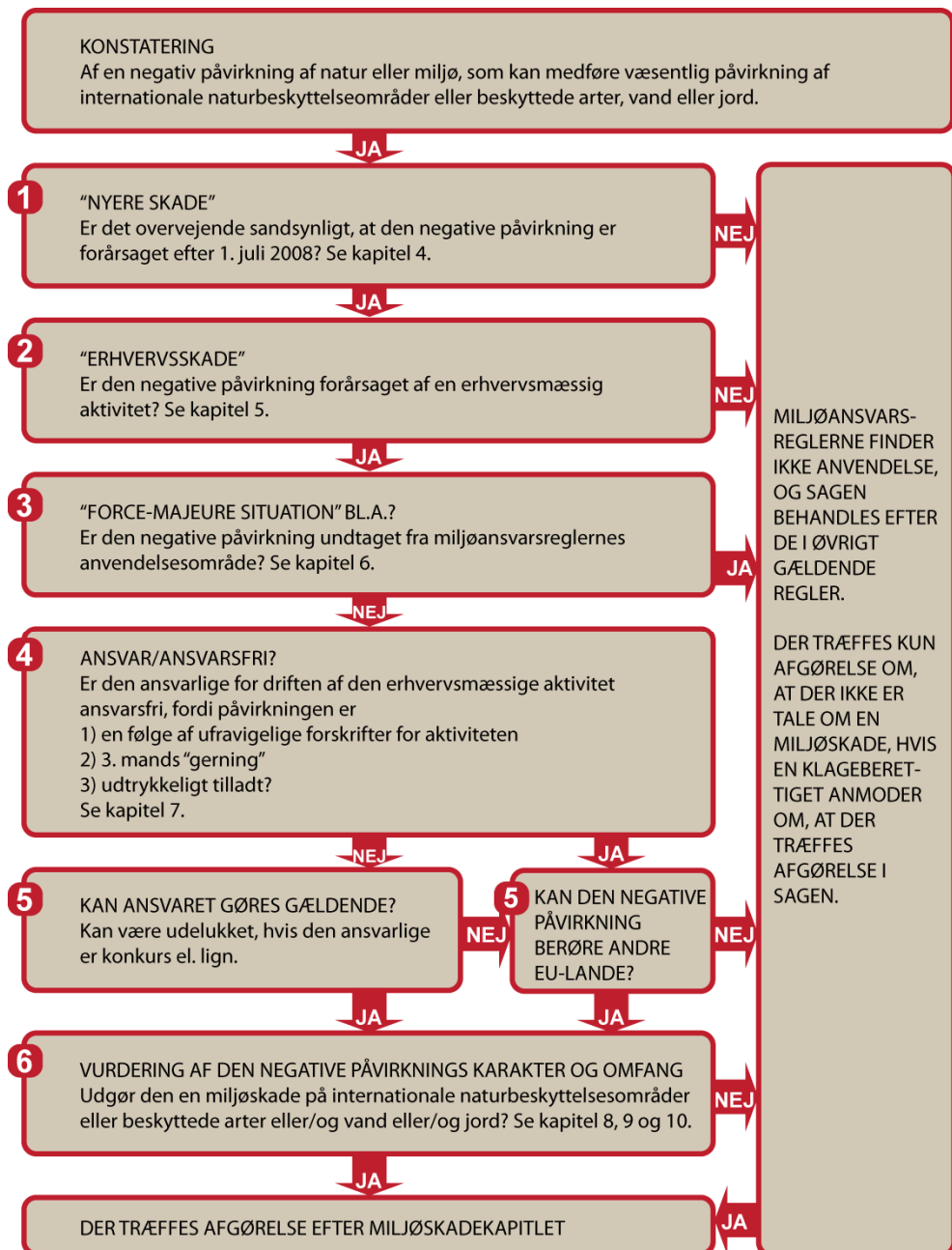
- Håndtering af indvindingsaffald, jf. råstoflovens § 33 b, stk. 2,
- Vandindvinding, herunder indvinding med henblik på bortledning eller grundvands sænkning, jf. vandforsyningslovens § 68 a, stk. 2,
- Opstemning af vand, jf. vandløbslovens § 60 b, stk. 2 og
- Visse forureninger m.v. fra platforme, skibe eller luftfartøjer, jf. havmiljølovens § 47 c, stk. 1-3,

eller de negative påvirkninger er reguleret af:

- Miljøbeskyttelsesloven,
- Jordforureningsloven,
- Husdyrgodkendelsesloven eller
- Lov om miljø og genteknologi,

medmindre

de negative påvirkninger er en følge af anvendelse af pesticider, biocider, genetisk modificerede organismer eller anvendelse af affald eller gødning til jordbrugsformål – i så fald anvendes beslutningstræet ”producentansvar”.



FIGUR 3.2 DET UBETINGEDE ANSVAR

Udgangspunktet er, at der er konstateret en negativ påvirkning af natur eller miljø, som kan medføre en væsentlig påvirkning af internationale naturbeskyttelsesområder eller beskyttede arter eller vand, eller der er konstateret en ikke uvæsentlig jordforurening med stoffer eller organismer. Tilsynsmyndighedens vurdering kan herefter ske således:

1. Tilsynsmyndigheden vurderer som det første, om den negative påvirkning åbenbart er af ældre dato. I praksis vil det betyde, at det vurderes, om den negative påvirkning er sket eller forårsaget før 1. juli 2008. Forældelse af ansvaret for miljøskader vil først være relevant om 30 år.

Den *tidsmæssige afgrænsning* af hvilke negative påvirkninger af miljø og natur, der kan udgøre en miljøskade følger af miljøskadelovens § 3, § 7, stk. 3 og 4, og § 60, og er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Er svaret, at tilsynsmyndigheden ikke kan lægge til grund, at den negative påvirkning ikke er sket eller forårsaget den 1. juli 2008 eller senere, er det ikke længere relevant at overveje miljøansvarsreglernes anvendelse.

Sagens behandling fortsættes efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft, medmindre en klageberettiget anmoder om, at der træffes afgørelse. I så fald skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 60.

Er svaret ja, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

2. Tilsynsmyndigheden vurderer herefter, om den negative påvirkning er forårsaget af en erhvervmæssig aktivitet.

Kun negative påvirkninger af miljø eller natur, som er forårsaget ved en erhvervmæssig aktivitet, kan være en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. denne lovs § 5.

Fortolkningen af begrebet ”erhvervmæssig aktivitet” er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Er svaret nej – eller er det ikke muligt for tilsynsmyndigheden at vurdere, om den negative påvirkning hidrører fra en erhvervmæssig aktivitet, er det ikke længere relevant at overveje miljøansvarsreglernes anvendelse. Sagens behandling fortsættes efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft, medmindre en klageberettiget anmoder om en afgørelse.

Det samme vil i udgangspunktet gælde, hvis tilsynsmyndigheden ikke kan lægge til grund, at der er årsagssammenhæng mellem den negative påvirkning og bestemte erhvervmæssige aktiviteter, altså hvilke erhvervmæssige aktiviteter, der har forårsaget den negative påvirkning. Der gælder dog en undtagelse herfra. Hvis den negative påvirkning kan påvirke et andet EU-land, skal tilsynsmyndigheden fortsætte sin afklaring af, om der er en miljøskade.

Anmoder en klageberettiget om, at der træffes afgørelse, skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 5.

Er det klart, at den negative påvirkning er forårsaget af bestemte erhvervmæssige aktiviteter, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

3. Det er herefter relevant for tilsynsmyndigheden at vurdere, om skaden er forårsaget på en sådan måde, at den er omfattet af undtagelserne for, hvilke negative påvirkninger der kan udgøre en miljøskade.

Disse undtagelser følger af miljøskadelovens § 4, § 7, stk. 2 og § 8, stk. 2. Undtagelserne er nærmere beskrevet i kapitel 6.

Er den negative påvirkning omfattet af en af undtagelserne, fortsættes sagsbehandling efter den lov, der føres tilsyn efter, – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal der træffes en udtrykkelig afgørelse herom efter den lov, tilsynet føres efter. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven.

Det kan ikke udelukkes, at der i meget sjældne tilfælde vil forekomme situationer, hvor der ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at afgøre, om undtagelserne finder anvendelse. I sådanne tilfælde, vil tilsynsmyndigheden efter bestemmelserne i lovens miljøskadepapitel kunne påbyde den ansvarlige for den erhvervmæssige aktivitet at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan belyse de faktiske omstændigheder og dermed klarlægge årsagen til den negative påvirkning, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 e.

Finder ingen undtagelse anvendelse, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

4. Herefter vurderer tilsynsmyndigheden, om den ansvarlige for driften af den erhvervmæssige aktivitet har godtgjort, at der ikke er ansvar for en mulig miljøskade, fordi den negative påvirkning

- følger af efterkommelse af ufravigelige forskrifter,
- er forårsaget af 3. mand på trods af, at der var etableret passende sikkerhedsforanstaltninger

eller

- er en følge af en udtrykkeligt tilladt påvirkning, d.v.s. en udtrykkeligt tilladt emission eller begivenhed, og der ikke er udvist uforsvarlig adfærd.

Den relevante bestemmelse om ansvarsfrihed for en miljøskade findes i miljøskadepapitlet, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens 73 d.

Betingelserne for, at der ikke er ansvar for en miljøskade, er nærmere beskrevet i afsnit 7.3.1.

Er svaret ja, ansvarsfrihed er godtgjort, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter, – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret ja, men en klageberettiget har anmodet om en afgørelse, træffes der efter lovens miljøskadepapitel en udtrykkelig afgørelse om, at der ikke er ansvar for miljøskaden, og at en mulig miljøskade derfor ikke ville skulle behandles efter miljøskadeloven. Er svaret ja, men den negative påvirkning af natur eller miljø kan påvirke andre EU-lande, eller er svaret nej, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

5. I umiddelbar fortsættelse heraf opstår spørgsmålet, om ansvaret for en miljøskade vil kunne gøres gældende. Det kan fx være udelukket at gøre

ansvaret gældende, hvis den ansvarlige er gået konkurs eller på tilsvarende måde er konstateret insolvent.

Er det udelukket at gøre ansvaret gældende, er det ikke længere relevant at overveje, om den negative påvirkning af natur eller miljø udgør en miljøskade, medmindre denne miljøskade kunne påvirke et andet EU-medlemsland.

Hvis dette ikke er tilfældet, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føre efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft. Har en klageberettiget i denne situation anmodet om en afgørelse, træffes en udtrykkelig afgørelse efter miljøskadepolitiet i loven om, at det ikke er muligt at gøre ansvaret gældende, og at en mulig miljøskade derfor ikke ville kunne behandles efter miljøskadeloven. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i.

Er det ikke udelukket at gøre ansvaret gældende, eller ville den mulige miljøskade kunne påvirke andre EU-lande, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

6. Herefter skal tilsynsmyndigheden vurdere, om den negative påvirkning har et sådant omfang og en sådan karakter, at den er en miljøskade.

I kapitel 8 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på natur for så vidt angår kravene til den negative påvirknings omfang og karakter, og hvordan dette påvirker gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder.

I kapitel 9 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på vand for så vidt angår kravene til den negative påvirknings omfang og karakter, og hvordan dette påvirker den kvantitative, kemiske eller økologiske tilstand eller det økologiske potentiale for vandforekomster, omfattet af miljømålsloven.

I kapitel 10 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på jord for så vidt angår kravene til jordforureningens omfang og karakter, herunder hvilken risiko den indebærer for menneskers sundhed.

Vær opmærksom på, at en negativ påvirkning af miljø eller natur samtidigt kan indebære miljøskade på flere eller alle de beskyttede naturressourcer. Den negative påvirknings konsekvenser skal vurderes i forhold til alle relevante ressourcer. F.eks. vil jordforureninger, som sker i Natura 2000-områder og yngle-/rasteområder, som er beskyttet i henhold til habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne (eller så tæt på områderne, at forureningen kan påvirke disse områder) skulle vurderes i forhold til kriterierne for miljøskade på jord og for miljøskade på natur. Tilsvarende vil en jordforurening, der kan spredes til overfladevand eller grundvand skulle vurderes i forhold til kriterierne for miljøskade på jord og for miljøskade på vand.

Er svaret nej, den negative påvirkning har ikke karakter af en miljøskade, og har ingen klageberettiget anmodet om en afgørelse, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal der træffes en udtrykkelig afgørelse herom efter miljøskadepolitiet i loven, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i.

Er svaret tvivlsomt, kan tilsynsmyndigheden efter lovens miljøskadepapitel påbyde den ansvarlige for den erhvervsmæssige aktivitet at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan klarlægge karakteren og omfanget af den negative påvirkning. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 e.

I de tilfælde, hvor der er en negativ påvirkning af natur eller miljø kan påvirke andre EU-lande, men hvor ingen er eller kan gøres ansvarlig for den negative påvirkning, må tilsynsmyndigheden selv forestå udredningen af, om det kan lægges til grund, at påvirkningen udgør en miljøskade. **Bemærk**, at tilsynsmyndigheden alene skal vurdere, om den negative påvirkning er en miljøskade, ikke om den er en overhængende fare for en miljøskade.

Er svaret (herefter) ja træffes der afgørelse herom efter lovens miljøskadepapitel. Der træffes i så fald enten en afgørelse om, at der er en miljøskade, og hvem der er ansvarlig for denne miljøskade eller blot en afgørelse om, at der er en miljøskade, der kan påvirke andre EU-lande. **Bemærk**, at denne afgørelse om grænseoverskridende skade kun skal træffes i tilfælde af miljøskade, ikke ved overhængende fare for en miljøskade. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens §§ 73 f og 73 g.

Er tilsynsmyndigheden en kommunalbestyrelse eller et regionsråd skal et udkast til afgørelse om miljøskade indtil videre forelægges det stedlige miljøcenter under Miljøministeriet med henblik på, at miljøcenteret afgiver en bindende udtalelse i sagen (som ovenfor nævnt er denne konsultationsordning etableret som en overgangsordning, og den er derfor midlertidig).

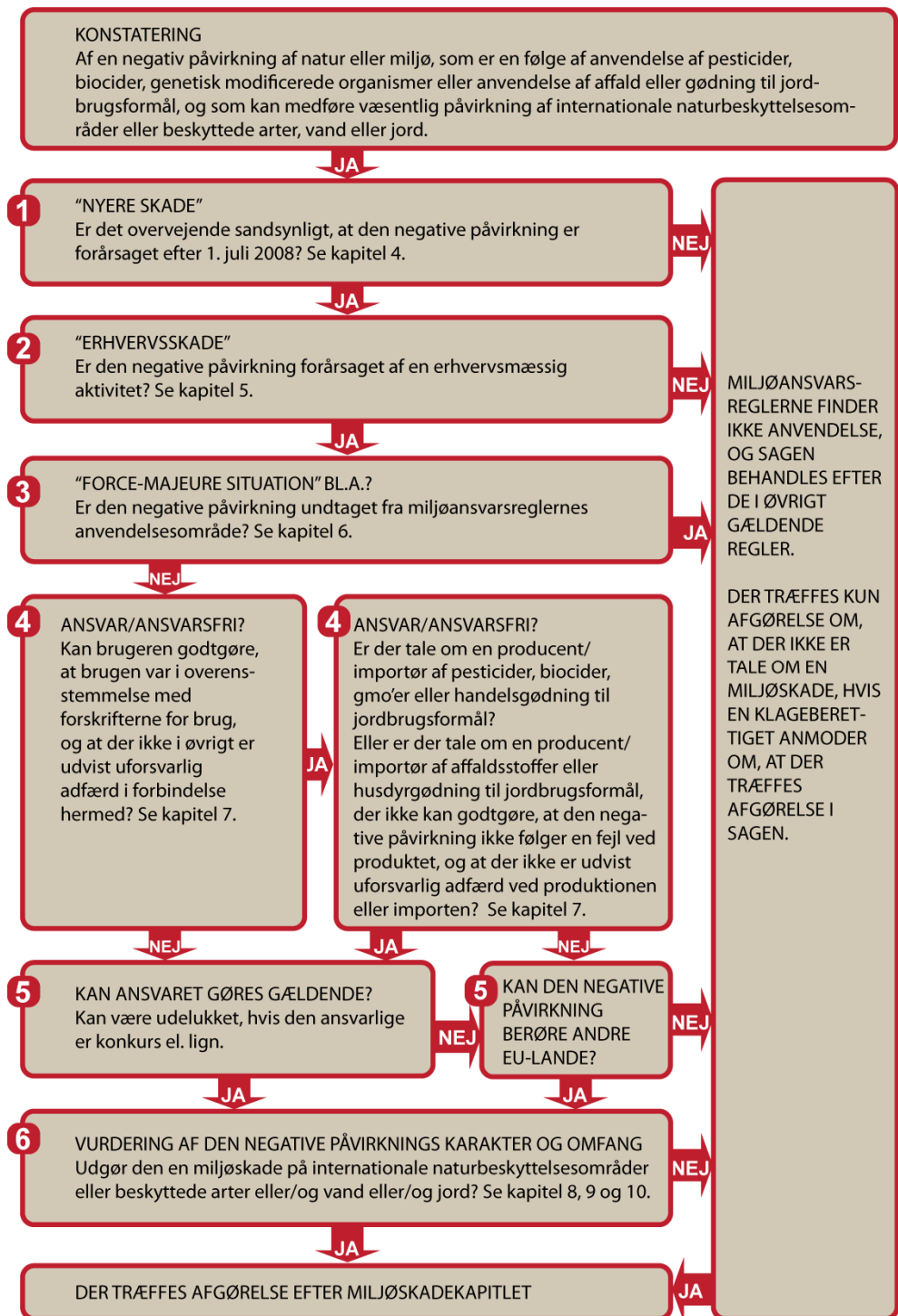
3.5 MILJØSKADER, HVOR DER KAN VÆRE PRODUCENTANSVAR

Beslutningstræet ”producentansvar” i figur 3.3 gennemgår elementerne i vurdering af, om det ubetingede ansvar skal fordeles i mellem producenten og brugeren. Dette beslutningstræet skal således ses i sammenhæng med/som et supplement til beslutningstræet om det ubetingede ansvar. Denne vurdering foretages i de tilfælde, hvor de negative påvirkninger er reguleret af:

- Miljøbeskyttelsesloven,
- Jordforureningsloven,
- Husdyrgodkendelsesloven eller
- Lov om miljø og genteknologi

og

er en følge af anvendelse af pesticider, biocider, genetisk modificerede organismer eller anvendelse til jordbrugsformål af affald eller gødning.



FIGUR 3.3 PRODUCENTANSVARET

Udgangspunktet er, at der er konstateret en negativ påvirkning af natur eller miljø, som kan medføre en væsentlig påvirkning af internationale naturbeskyttelsesområder eller beskyttede arter eller vand, eller der er konstateret en ikke uvæsentlig jordforurening med stoffer eller organismer. Tilsynsmyndighedens vurdering kan herefter ske således:

1. Tilsynsmyndigheden vurderer som det første, om den negative påvirkning åbenbart er af ældre dato. I praksis vil det betyde, at det vurderes, om den negative påvirkning er sket eller forårsaget før 1. juli 2008. Forældelse af ansvaret for miljøskader vil først være relevant om 30 år.

Den *tidsmæssige afgrænsning* af, hvilke negative påvirkninger af miljø og natur der kan udgøre en miljøskade følger af miljøskadelovens § 3, § 7, stk. 3 og 4, og § 60, og er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Er svaret, at tilsynsmyndigheden ikke kan lægge til grund, at den negative påvirkning ikke er sket eller forårsaget den 1. juli 2008 eller senere, er det ikke længere relevant at overveje miljøansvarsreglernes anvendelse.

Sagens behandling fortsættes efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft, medmindre en klageberettiget anmoder om, at der træffes afgørelse. I så fald skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 60.

Er svaret ja, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

2. Tilsynsmyndigheden vurderer herefter, om den negative påvirkning er forårsaget af en erhvervmæssig aktivitet.

Kun negative påvirkninger af miljø eller natur, som er forårsaget ved en erhvervmæssig aktivitet, kan være en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. denne lovs § 5.

Fortolkningen af begrebet ”erhvervmæssig aktivitet” er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Er svaret nej – eller er det ikke muligt for tilsynsmyndigheden at vurdere, om den negative påvirkning hidrører fra en erhvervmæssig aktivitet, er det ikke længere relevant at overveje miljøansvarsreglernes anvendelse. Sagens behandling fortsættes efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft, medmindre en klageberettiget anmoder om en afgørelse.

Det samme vil i udgangspunktet gælde, hvis tilsynsmyndigheden ikke kan lægge til grund, at der er årsagssammenhæng mellem den negative påvirkning og bestemte erhvervmæssige aktiviteter, altså hvilke erhvervmæssige aktiviteter der har forårsaget den negative påvirkning. Der gælder dog en undtagelse herfra. Hvis den negative påvirkning kan påvirke et andet EU-land, skal tilsynsmyndigheden fortsætte sin afklaring af, om der er en miljøskade.

Anmoder en klageberettiget om, at der træffes afgørelse, skal tilsynsmyndigheden træffe en afgørelse efter lovens miljøskadepapitel, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 5.

Er det klart, at den negative påvirkning er forårsaget af bestemte erhvervmæssige aktiviteter, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

3. Det kan herefter være relevant for tilsynsmyndigheden at vurdere, om skaden er forårsaget på en sådan måde, at den er omfattet af undtagelserne for, hvilke negative påvirkninger der kan udgøre en miljøskade.

Disse undtagelser følger af miljøskadelovens § 4, § 7, stk. 2 og § 8, stk. 2. Undtagelserne er nærmere beskrevet i kapitel 6.

Er den negative påvirkning omfattet af en undtagelse, fortsættes sagsbehandlingen efter den lov, der føres tilsyn efter, – dvs. på fuldstændig samme måde som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal der træffes en udtrykkelig afgørelse herom efter den lov, tilsynet føres efter. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i. Denne afgørelse kan tilsynsmyndigheden træffe på det foreliggende grundlag, da det allerede hermed er klart, at der ikke er en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven.

Det kan ikke udelukkes, at der i meget sjældne tilfælde vil forekomme situationer, hvor der ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at afgøre, om undtagelserne finder anvendelse. I sådanne tilfælde, vil tilsynsmyndigheden efter bestemmelserne i lovens miljøskadepapitel kunne påbyde enten brugeren eller producenten (eller importøren) at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan belyse de faktiske omstændigheder og dermed klarlægge årsagen til den negative påvirkning. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 e. Tilsynsmyndigheden bør dog forud for meddelelse af et sådant påbud så vidt muligt have afklaret, om det må antages at være brugeren eller producenten (eller importøren), der anses for ansvarlig for den mulige miljøskade, jf. herom nedenfor under 4.

Finder ingen undtagelse anvendelse, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

- 4.a. Herefter vurderer tilsynsmyndigheden, om brugeren af produktet har godtgjort, at produktet er brugt i overensstemmelse med forskrifterne for brug, og at der ikke er udvist uforsvarlig adfærd ved brugen.

Er svaret nej, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, se nedenfor under 5. og 6.

Er svaret ja, vurderer tilsynsmyndigheden, om producenten (eller importøren) er ansvarlig, hvis der er en miljøskade, se nedenfor under 4.b.

- 4.b. Er brugeren ansvarsfri, vil producenten eller importøren være ansvarlig, hvis der er en miljøskade. Tilsynsmyndigheden fortsætter sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven, se nedenfor under 5. og 6.

Dette gælder, medmindre den negative påvirkning er forårsaget ved anvendelse af affald eller husdyrgødning til jordbrugsformål, og producenten (eller importøren) af affaldet henholdsvis husdyrgødningen godtgør, at der ikke er fejl ved affaldet henholdsvis husdyrgødningen, og at der ikke er udvist uforsvarlig adfærd ved produktionen eller importen.

Hvis dette er tilfældet, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft. Har en klageberettiget i denne situation anmodet om en afgørelse, træffes en udtrykkelig afgørelse efter den lov, tilsynet føres efter, om, at der ikke er ansvar for miljøskaden, og at en mulig miljøskade derfor ikke ville skulle behandles efter miljøskadeloven. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i og § 73 b, stk. 4, jf. stk. 5.

Der gælder en undtagelse herfra. I de tilfælde hvor også producenten (importøren) er ansvarsfri, men hvor den negative påvirkning af natur eller miljø kan påvirke andre EU-lande, skal tilsynsmyndigheden fortsætte sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

I afsnit 7.3.2. er der nærmere redegjort for producenter (eller importørers) ansvar.

5. I umiddelbar fortsættelse heraf opstår spørgsmålet, om ansvaret for en miljøskade vil kunne gøres gældende. Det kan fx være udelukket at gøre ansvaret gældende, hvis brugeren henholdsvis producenten (eller importøren) er gået konkurs eller på tilsvarende måde er konstateret insolvent.

Er det udelukket at gøre ansvaret gældende, er det ikke længere relevant at overveje, om den negative påvirkning af natur eller miljø udgør en miljøskade, medmindre denne miljøskade kunne påvirke et andet EU-land.

Hvis dette ikke er tilfældet, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft. Har en klageberettiget i denne situation anmodet om en afgørelse, træffes en udtrykkelig afgørelse efter lovens miljøskadepapitel om, at det ikke er muligt at gøre ansvaret gældende, og at en mulig miljøskade derfor ikke ville kunne behandles efter miljøskadeloven. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i.

Er det ikke udelukket at gøre ansvaret gældende, eller ville den mulige miljøskade kunne påvirke andre EU-lande, fortsætter tilsynsmyndigheden sin afklaring af, om der er tale om en miljøskade.

6. Herefter skal tilsynsmyndigheden vurdere, om den negative påvirkning har et sådant omfang og en sådan karakter, at den er en miljøskade.

I kapitel 8 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på natur for så vidt angår kravene til den negative påvirknings omfang og karakter, og hvordan dette påvirker gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder.

I kapitel 9 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på vand for så vidt angår kravene til den negative påvirknings omfang og karakter, og hvordan dette påvirker den kvantitative, kemiske eller økologiske tilstand eller det økologiske potentiale for vandforekomster, omfattet af miljømålsloven.

I kapitel 10 er der redegjort for fortolkningen af miljøskade på jord for så vidt angår kravene til jordforureningens omfang og karakter, herunder hvilken risiko den indebærer for menneskers sundhed.

Er svaret nej, den negative påvirkning har ikke karakter af en miljøskade, og har ingen klageberettiget anmodet om en afgørelse, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal der træffes en udtrykkelig afgørelse herom efter den lov, tilsynet føres efter. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i.

Vær opmærksom på, at en negativ påvirkning af miljø eller natur samtidigt kan indebære miljøskade på flere eller alle de beskyttede naturressourcer. Den negative påvirknings konsekvenser skal vurderes i forhold til alle relevante ressourcer. F.eks. vil jordforureninger, som sker i Natura 2000-områder og yngle-/rasteområder, som er beskyttet i henhold til habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne (eller så tæt på områderne, at forureningen kan påvirke disse områder) skulle vurderes i forhold til kriterierne for miljøskade på jord og for miljøskade på natur. Tilsvarende vil en jordforurening, der kan spredes til overfladevand eller grundvand skulle vurderes i forhold til kriterierne for miljøskade på jord og for miljøskade på vand.

Er svaret nej, den negative påvirkning har ikke karakter af en miljøskade, og har ingen klageberettiget anmodet om en afgørelse, fortsættes sagens behandling efter den lov, tilsynet føres efter – dvs. på fuldstændig samme måde, som før miljøansvarsreglerne trådte i kraft.

Er svaret nej, men en klageberettiget har anmodet om, at der træffes afgørelse, skal der træffes en udtrykkelig afgørelse herom efter miljøskadepartiklet i loven, se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 i.

Er svaret tvivlsomt, kan tilsynsmyndigheden efter den lov, tilsynet føres efter, påbyde brugeren henholdsvis producenten (eller importøren) at give oplysninger og foretage eventuelle undersøgelser m.v., der kan klarlægge karakteren og omfanget af den negative påvirkning. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 e.

I de tilfælde, hvor der er en negativ påvirkning af natur eller miljø kan påvirke andre EU-lande, men hvor ingen er eller kan gøres ansvarlig for den negative påvirkning, må tilsynsmyndigheden selv forestå udredningen af, om det kan lægges til grund, at påvirkningen udgør en miljøskade. **Bemærk,** at tilsynsmyndigheden alene skal vurdere, om den negative påvirkning er en miljøskade, ikke om den er en overhængende fare for en miljøskade.

Er svaret (herefter) ja, træffes der afgørelse herom efter lovens miljøskadepartikel. Der træffes i så fald enten en afgørelse om, at der er en miljøskade, og hvem der er ansvarlig for denne miljøskade eller blot en afgørelse om, at der er en miljøskade, der kan påvirke andre EU-lande. **Bemærk,** at denne afgørelse om grænseoverskridende skade kun skal træffes i tilfælde af miljøskade, ikke ved overhængende fare for en miljøskade. Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens §§ 73 f og 73 g.

Er tilsynsmyndigheden en kommunalbestyrelse eller et regionsråd skal et udkast til afgørelse om miljøskade indtil videre forelægges det stedlige miljøcenter under Miljøministeriet med henblik på, at miljøcenteret afgiver en bindende udtalelse i sagen (som ovenfor nævnt er denne konsultationsordning etableret som en overgangsordning og den er derfor midlertidig).

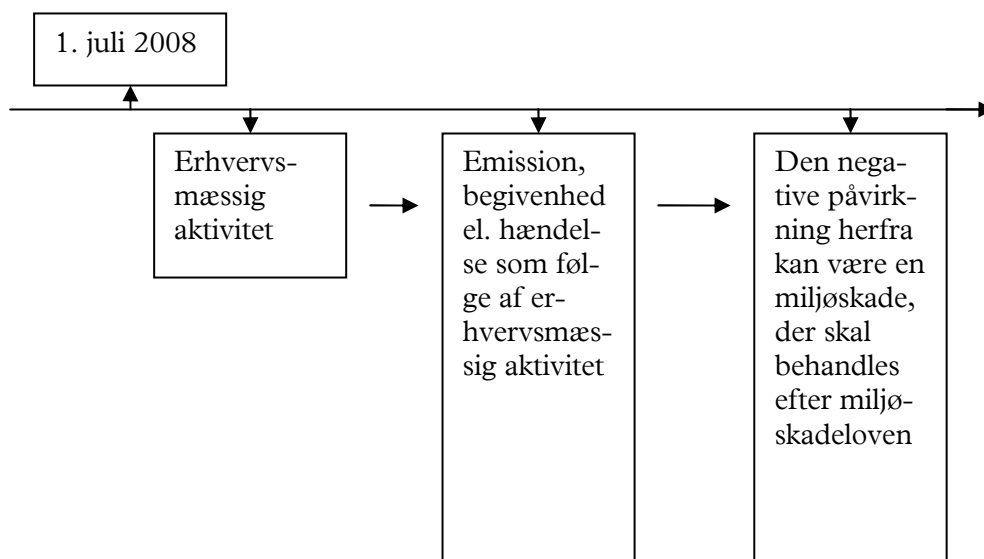
4 Tidsmæssig afgrænsning

4.1 KUN MILJØSKADER FORÅRSAGET EFTER 1. JULI 2008

Miljøansvarsreglerne har ikke tilbagevirkende kraft. De gælder kun for fremtidige miljøskader.

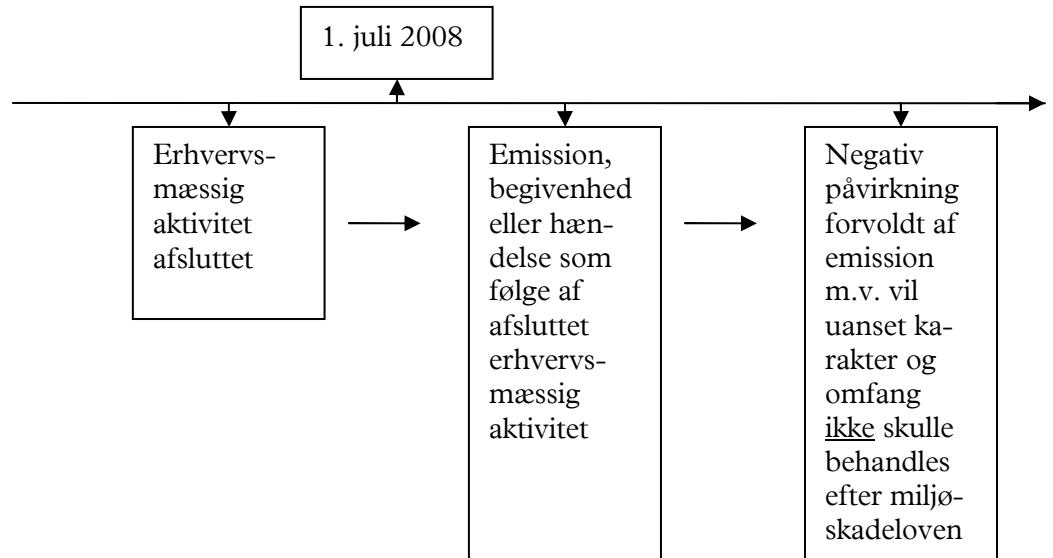
Miljøskaden skal således være forårsaget efter lovens ikrafttræden den 1. juli 2008. Det vil sige, at den emission (udledning), begivenhed eller hændelse, der har resulteret i en negativ påvirkning af natur og miljø, skal have fundet sted efter lovens ikrafttræden, for at den negative påvirkning kan udgøre en miljøskade. Se figur 4.1 nedenfor.

Figur 4.1



Miljøansvarsreglerne gælder ikke, selvom den emission, begivenhed eller hændelse, der har resulteret i en negativ påvirkning af natur og miljø har fundet sted efter den 1. juli 2008, hvis emissionen, begivenheden eller hændelsen følger af en bestemt erhvervs-mæssig aktivitet, som fandt sted og blev afsluttet inden den 1. juli 2008. Se figur 4.2 nedenfor.

Figur 4.2



Det betyder, at er den negative påvirkning forårsaget før den 1. juli 2008, er det overhovedet ikke relevant at vurdere, om den kan være en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven.

Det er ikke altid muligt at fastslå mere præcist, hvornår en negativ påvirkning af miljø og natur er sket og/eller forårsaget. Miljøansvarsreglerne finder ikke anvendelse, hvis ikke påvirkningen er forårsaget af emissioner m.v., der er sket og følger af erhvervs-mæssige aktiviteter, der er drevet, den 1. juli 2008 eller senere.

Ved vurderingen af negative påvirkninger, der er sket over tid – hen over den 1. juli 2008 – kan miljøansvarsreglerne kun finde anvendelse på den (del af) skaden, der er forårsaget den 1. juli 2008 eller senere. Det vil sige, at det, der er sket før den 1. juli 2008, ikke skal tages i betragtning ved vurdering af, om den negative påvirkning kan være en miljøskade. Det er kun den del af den negative påvirkning, der er forårsaget den 1. juli 2008 eller senere, der skal vurderes i forhold til miljøansvarsreglerne.

Hvis det forholder sig sådan, at det ikke er muligt at vurdere, hvor store dele af en (samlet) negativ påvirkning, der er forårsaget før 1. juli 2008, og hvilke der er forårsaget efter, kan miljøansvarsreglerne ikke finde anvendelse. Den samlede negative påvirkning må derfor håndteres efter den relevante lovs almindelige regler om genopretning til hidtidig tilstand m.v.

4.1.1 Særligt i forhold til miljøskade på natur

I forhold til miljøskade på natur er der endvidere to undtagelser.

Hvis en negativ påvirkning af en beskyttet art er forvoldt ved en emission, begivenhed eller hændelse, som finder sted den 1. juli 2008 eller senere, men følger af en bestemt erhvervs-mæssig aktivitet, som har fundet sted forud for

artens optagelse på fortegnelsen over beskyttede arter i habitatbekendtgørelsen, finder miljøansvarsreglerne ikke anvendelse.

Tilsvarende gælder, hvis en negativ påvirkning af et internationalt naturbeskyttelsesområde, er forvoldt ved en emission, begivenhed eller hændelse, som finder sted den 1. juli 2008 eller senere, men følger af en bestemt erhvervmæssig aktivitet, som har fundet sted forud for områdets udpegning i medfør af miljømålsloven. Se miljøskadelovens § 7, stk. 3 og 4.

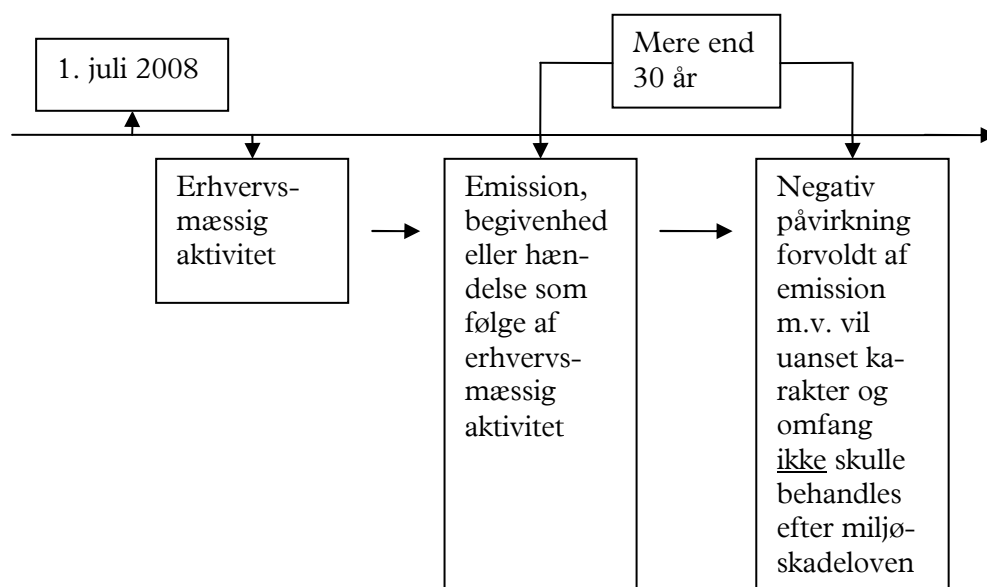
4.2 FORÆLDELSE

Negative påvirkninger af natur eller miljø, herunder miljøskader, kan blive konstateret længe efter, at den ”skadevoldende” emission, begivenhed eller hændelse fandt sted.

Det følger af miljøskadelovens § 3, at loven ikke finder anvendelse på miljøskader, hvis der er gået mere end 30 år, siden den emission, begivenhed eller hændelse, der førte til miljøskaden, har fundet sted. Bemærk, at forældelsen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den afgørende hændelse finder sted, det vil f.eks. sige det tidspunkt, hvor tønder med kemikalieaffald bliver nedgravet, og ikke det tidspunkt hvor der sker en udledning af kemikalier fra tønderne.

Forældelsesreglen bliver først relevant den 1. juli 2038. Se figur 4.3 nedenfor.

Figur 4.3



5 Erhvervsmæssige aktiviteter

5.1 HVAD ER EN ERHVERVSMÆSSIG AKTIVITET?

Miljøansvarsreglerne gælder i overensstemmelse med miljøansvarsdirektivets artikel 3, stk. 1 alene for miljøskade forårsaget i forbindelse med driften af erhvervsmæssige aktiviteter.

Det følger således af miljøskadelovens § 5, at kun når en negativ påvirkning af natur eller miljø er forårsaget af en erhvervsmæssig aktivitet, kan den udgøre en miljøskade, der skal behandles efter miljøskadeloven.

En erhvervsmæssig aktivitet skal forstås som defineret i miljøskadelovens § 5, stk. 2. En erhvervsmæssig aktivitet er herefter en aktivitet, der udføres i forbindelse med en økonomisk aktivitet, en forretning eller en virksomhed, uanset om denne er privat eller offentlig, og uanset om den udføres med eller uden økonomisk gevinst for øje.

Begrebet omfatter alle egentlige erhvervsmæssige aktiviteter.

Under begrebet erhvervsmæssigt øjemed falder herefter erhvervsvirksomheder, som er godkendelsespligtige efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og andre erhvervsvirksomheder, herunder erhvervsmæssige bygge- og anlægsarbejder, og faste anlæg til energiproduktion, som ikke er godkendelsespligtige. Det bemærkes i denne sammenhæng, at det forhold, at en aktivitet som f.eks. en skydebane eller et motorsportsanlæg er godkendelsespligtig efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 ikke i sig selv indebærer, at aktiviteten skal anses som en erhvervsmæssig aktivitet efter miljøansvarsreglerne.

Begrebet omfatter også offentlig erhvervsmæssig aktivitet, men ikke offentlig myndighedsudøvelse.

Begrebet omfatter ikke borgeres helt private aktiviteter. Negative påvirkninger af miljø og natur, som er forårsaget af borgeres helt private aktiviteter, kan derfor aldrig blive miljøskader. Det er altså f.eks. ikke relevant overhovedet at vurdere, om en udsivning af olie fra en privat villaolietank har karakter af en miljøskade.

Ofte vil det være enkelt at afgøre, om en aktivitet er erhvervsmæssig eller ikke. I tvivlstilfælde må der foretages en konkret og samlet vurdering af alle relevante forhold i forbindelse med driften af aktiviteten.

5.1.1 Den konkrete vurdering

Enkelte aktiviteter vil placere sig i en gråzone og fastlæggelsen af, om aktiviteten er en erhvervsmæssig aktivitet vil kræve en konkret vurdering.

Formålet med aktiviteten udelukker således ikke i sig selv, at der er tale om erhvervsmæssige aktiviteter. Eksempelvis vil aktiviteter, der udføres med fritids- eller idrætslignende formål (fx motorsport, ridning, skydebaner, golfbaner), i visse tilfælde antages at være erhvervsmæssige aktiviteter, fordi driften

varetages af ansatte medarbejdere, der fx underviser, passer dyrene eller vedligeholder baner.

Der må foretages en konkret og samlet vurdering af alle relevante forhold i forbindelse med organisationen og driften af aktiviteten. Afgørende er, om aktiviteten er professionaliseret i et omfang, der udgør egentlig drift af erhvervsvirksomhed.

Forhold, der kan indgå i vurderingen og kan pege i retning af, at der er tale om en erhvervmæssig aktivitet, er:

- Hvis der inden aktivitetens start har været foretaget en undersøgelse af udsigterne til en rentabel drift, herunder at der har været lagt et drifts- og likviditetsbudget.
- Der kan opnås en rentabel/forsvarlig drift.
- Der er en selvstændig økonomisk risiko ved at drive aktiviteten.
- Ejeren er afskåret fra at bruge aktivitetens aktiver privat.
- At ejeren har en relevant faglig uddannelse eller erfaring.
- Der betales moms.
- Der betales kontingent for deltagelse i aktiviteten.
- Der er tilknyttet en eller flere ansatte til aktiviteten.
- Aktiviteten er ikke kun båret af personlige interesser, som fx hobbyvirksomhed.
- Virksomheden er registreret i CVR registret.
- Aktiviteten vil kunne sælges til tredjemand.
- Den skattemæssige håndtering af aktiviteten.

Dette er ikke en udtømmende liste, der kan godt være andre forhold, der er relevante i det konkrete tilfælde. Der kan også i det konkrete tilfælde både være forhold, der peger i retning af erhvervmæssig drift af aktiviteten, og forhold der peger i modsat retning. Det væsentlige er, at samtlige de forhold, der er relevante for det enkelte konkrete tilfælde, inddrages i en samlet vurdering.

Bemærk, at der kan være tilfælde, hvor aktiviteter, der finder sted i tilknytning til en større virksomhed må anses som ikke-erhvervmæssige, selv om virksomheden i øvrigt er drevet erhvervmæssigt. Dette kan fx tænkes, hvor den, der driver et større erhvervslandbrug, samtidig har et travhestehold men alene som en hobby.

5.1.2 Særligt om offentlige aktiviteter

Alle offentlige aktiviteter, der kan sidestilles med private erhvervmæssige aktiviteter er omfattet af begrebet ”erhvervmæssige aktiviteter”. Disse aktiviteter omfatter først og fremmest det offentliges aktiviteter som bygherrer og som leverandør af serviceydelser. Omfattet er således for eksempel al forsyningsvirksomhed såsom det offentliges drift af spildevandsanlæg, vandforsyninger, affaldsindsamlingsordning, affaldsforbrændingsanlæg og deponeringsanlæg. Omfattet er endvidere offentlige aktiviteter som undervisning, sygepleje, pasning af børn og ældre, drift af museer og teatre m.v.

Det betyder, at aktiviteter, der sker til varetagelse af det offentliges opgaver som myndighed, ikke er omfattet. Sådanne opgaver er eksempelvis myndighedens arbejde med udstedelse af tilladelser efter lovgivningen og deres tilsyn med og håndhævelse af lovgivningen herunder f.eks. Søværnets Operative Kommandos bekæmpelse af olie- og kemikaliefurening på havet, politiar-

bejde, domstolenes afsigelse af domme og kendelser m.v. og opkrævning af skatter.

Der må også her foretages en konkret vurdering - en vurdering af, om aktiviteten sker som led i myndighedsudøvelsen, eller om der er tale om en aktivitet, der kan sidestilles med privates erhvervsmæssig aktiviteter som f.eks. offentlige bygge- og anlægsarbejder.

Det skal i den sammenhæng fremhæves, at det forhold, at en offentlig myndighed meddeler tilladelse til en forurening eller en anden negativ påvirkning som resulterer i en miljøskade, ikke medfører, at den offentlige myndighed kan anses som den ansvarlige for miljøskaden.

Efter miljøansvarsreglerne er det kun den, der er ansvarlig for driften af den erhvervsmæssige aktivitet, som forårsager en miljøskade, der kan anses som ansvarlig for miljøskaden. Efter miljøansvarsreglerne er den ansvarlige for driften af erhvervsmæssige aktivitet, den der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet, d.v.s. den som har den økonomiske interesse i og kontrol over driften af aktiviteten, herunder den der har retten eller forpligtelsen til at drive aktiviteten (f.eks. det offentliges levering af visse serviceydelser). At den offentlige myndighed udsteder en tilladelse til erhvervsmæssige aktiviteter og herunder de negative påvirkninger herfra, gør derfor ikke, at den offentlige myndighed kan anses ansvarlig for driften af disse aktiviteter eller miljøskader som følge heraf.

Det skal understreges, at dette ikke udelukker, at den offentlige myndighed, der udsteder en ulovlig tilladelse til aktiviteter, der udløser en miljøskade, kan blive holdt økonomisk ansvarlig for omkostninger som følge af skaden efter andre regler, f.eks. de civile retlige regler om erstatningsansvar.

6 Undtagne skader

Der er visse skader, der ikke skal behandles efter miljøskadeloven, selvom de er betydelige negative påvirkninger af natur, vand eller jord, og selvom de er forårsaget af erhvervsmæssige aktiviteter inden for miljøansvarsreglernes tidsmæssige anvendelsesområde. Disse undtagelser følger af miljøskadelovens § 4, § 7, stk. 2 og § 8, stk. 2.

En del af disse skader er undtaget som følge af den måde, skaden er forårsaget på. Undtagelserne følger af miljøskadelovens § 4 og er beskrevet i afsnit 6.1 nedenfor.

En anden del af disse skader er undtaget, fordi skaderne på forhånd er godkendt af de relevante myndigheder. De anses derfor slet ikke for at være miljøskader. Undtagelserne følger af miljøskadelovens § 7, stk. 2 og § 8, stk. 2 og er beskrevet nedenfor i henholdsvis afsnit 6.2.1 og afsnit 6.2.2.

Finder en undtagelse anvendelse, kan en skade altså ikke behandles efter miljøskadeloven, og tilsynsmyndigheden skal og kan ikke træffe afgørelse om, at den negative påvirkning udgør en miljøskade. Skaderne behandles derfor som hidtil efter de relevante love på natur- og miljøområdet.

6.1 SKADER, DER ER UNDTAGET PÅ GRUND AF DEN MÅDE, DE ER FORVOLDT

Det følger af miljøskadelovens § 4, at loven ikke finder anvendelse på en miljøskade, hvis skaden er forvoldt ved:

- Diffus forurening.
- Krig eller borgerlige uroligheder (force majeure).
- Aktiviteter eller begivenheder omfattet af Euratom traktaten eller konventionerne om det civile ansvar for skader forårsaget af håndteringen m.v. af nukleart materiale.
- Naturbegivenheder af usædvanlig, uundgåelig og uafværgelig art (force majeure).
- Aktiviteter fra orlogsskibe og andre skibe, der ejes eller benyttes af en stat, i det omfang skibenes aktiviteter hovedsageligt tjener forsvarsformål eller international sikkerhed eller udelukkende tjener til at beskytte mod naturkatastrofer.
- Begivenheder, der er omfattet af de i miljøskadelovens § 4, stk. 1, litra 6 nævnte konventioner om ansvaret for forureningsskader på havet – under forudsætning af, at disse konventioner er trådt i kraft og er ratificeret af og gennemført i medlemslandet.

6.1.1 Diffus forurening

Skade som følge af diffus forurening kan ikke være en miljøskade.

En diffus forurening er en forurening, hvor det ikke er muligt at fastslå sammenhængen mellem skaden og den enkelte forureners handlinger og undladelser.

Når der er tale om luftforurening og vandforurening (fladeforurening), som bidrager til en længerevarende negativ påvirkning fra flere (mange) kilder, vil der ofte være tale om diffus forurening. En diffus forurening er ofte opstået gennem længere tids spredning, opblanding eller evt. fortynding af forureningsbidrag, som typisk stammer fra flere forureningskilder.

Historiske eksempler på diffuse forureninger er forurening af de øverste jordlag i byområder som følge af nedfald fra luftforurening forårsaget af trafik, småindustrier og fyringsanlæg, TBT belastningen af havbunden i havneområder som følge af bl.a. intens trafik af skibe, der har været malet med TBT-holdig maling og grundvandsforureninger som følge af skiftende landmænds mangeårige gødnings- og pesticidanvendelse i landbrugsområder.

Eksempelvis vil der være tale om diffus forurening i de tilfælde, hvor forureningen skyldes, at et husdyrbrug sammen med et stort men ubestemmeligt antal andre husdyrbrug og evt. andre forurenere (herunder f.eks. også udenlandske forurenere) har bidraget til den samlede forurening, og det ikke er muligt at fastslå sammenhængen mellem (dele af) forureningen og den enkelte forureners handlinger.

Dette følger af, at der skal være en årsagssammenhæng mellem skadevolderens handlinger og den skete skade. Det fremgår direkte af miljøskadelovens § 4, stk. 1, nr. 1, at der ikke er tale om en miljøskade, når det ikke er muligt at fastslå sammenhængen mellem skaden og den enkelte forureners handlinger eller unkladelser.

En forurening er således ikke diffus, selv om forureningen er forårsaget af mange forurenere, så længe det er muligt at fastslå sammenhængen mellem (dele af) forureningen og den enkelte forureners handlinger. Er det muligt at fastslå, hvilke erhvervsmæssige aktiviteter der har bidraget til den forurening, der resulterer i miljøskaden, vil alle de ansvarlige for disse erhvervsmæssige aktiviteter kunne anses som ansvarlige for miljøskaden i fællesskab. Eksempelvis vil en forurening som følge af flere jordbrugs gødningsanvendelse ikke være diffus, hvis der er muligt at fastslå sammenhængen mellem (dele af) forureningen og det enkelte jordbrug. I denne sammenhæng bemærkes det dog, at hvis gødningsanvendelsen må anses for udtrykkeligt tilladt, vil der ikke være ansvar for en sådan forurening, se om denne ansvarsfrihedsgrund nedenfor i afsnit 7.3.1.

Det vil altid kræve en konkret vurdering at afgøre, hvorvidt en skade skyldes en diffus forurening.

6.1.2 Krig og borgerlige uroligheder

En negativ påvirkning af miljø og natur, som forårsages som følge af krig eller borgerlige uroligheder, kan ikke udgøre en miljøskade.

Negative påvirkninger på natur og miljø som følge af krig må skulle forstås bredt. Det vil ikke blot omfatte negative påvirkninger fra erhvervsmæssige aktiviteter, der er en følge af fjendtlige angreb – f.eks. forureninger som følge af at erhvervs-virksomheders olie- eller kemikalietanke bliver skadet under angreb, men også sådanne negative påvirkninger som følge af de aktiviteter, der iværksættes som led i forsvaret, eller som opstår, fordi krigen umuliggør gennemførelse af visse aktiviteter.

Tilsvarende må gælde for negative påvirkninger af miljø og natur som følge af borgerlige uroligheder. Borgerlige uroligheder skal her forstås i overensstemmelse med begrebets anvendelse i miljø- og naturlovgivningen og gældende ret i øvrigt, herunder f.eks. i jordforureningsloven, søloven, forsikringsaftaleloven og erstatningsretten. Borgerlige uroligheder er herefter typisk noget mindre end egentlig borgerkrig eller oprør, men samtidig fortsat noget væsentligt mere omfattende end kortere perioder med samtidige optøjer flere steder i landet, herunder f.eks. koordinerede ulovlige og voldelige demonstrationer i flere byer.

6.1.3 Radioaktiv eller anden ioniserende stråling eller atomskader

Negative påvirkninger af miljø og natur forårsaget af ioniserende stråling eller som følger af håndtering af nukleart materiale kan ikke blive miljøskader.

Som følge heraf er den danske lovgivning om beskyttelse af befolkningen og det omgivende miljø mod ioniserende stråling, herunder fra nukleart materiale, ikke berørt af miljøansvarsreglerne.

Derudover er det således, at hvis håndtering af nukleart materiale medfører følgeskader, som ikke er strålingsskader, men som følger af brand, eksplosioner m.v., så vil heller ikke sådanne negative påvirkninger af miljø og natur kunne udgøre miljøskader.

6.1.4 Usædvanlig naturbegivenhed

Negative påvirkninger af miljø og natur som følger af en naturbegivenhed af usædvanlig, uundgåelig og uafværgelig art kan ikke udgøre miljøskader.

Naturbegivenheder af usædvanlig, uundgåelig og uafværgelig art omfatter ikke blot egentlige naturkatastrofer som tyfoner eller jordskælv, men også ekstreme vejrhendelser som orkan og orkanlignende storme, der forårsager stormflod og stormfald.

6.1.5 Statens skibe

Negative påvirkninger af natur og miljø, som forårsages af aktiviteter fra orlogsskibe og andre skibe, der ejes eller benyttes af en stat, kan ikke udgøre miljøskader, hvis disse skibes skadevoldende aktiviteter hovedsageligt tjener forsvarsformål eller den internationale sikkerhed eller udelukkende tjener til at beskytte mod naturkatastrofer.

6.1.6 Søretlige konventioner

Negative påvirkninger af miljø og natur, som opstår som følge af hændelser, der er omfattet af visse søretlige konventioner om ansvar og erstatning for skader ved forurening, kan ikke blive miljøskader. Det er i denne sammenhæng en forudsætning, at disse konventioner er trådt i kraft og er ratificeret af og gennemført i medlemslandet.

De søretlige konventioner er:

- 1992-ansvarskonventionen (Den internationale konvention af 27. november 1992 om det privatretlige ansvar for skade ved olieforurening).

- 1992-fondskonventionen (Den internationale konvention af 27. november 1992 om oprettelse af en international fond for erstatning af skader ved olieforurening).
- Bunkerskonventionen (Den internationale konvention af 23. marts 2001 om civilretligt ansvar for forureningsskader forårsaget af bunkersolie).
- HNS-konventionen (Den internationale konvention af 3. maj 1996 om ansvar og erstatning for skader opstået i forbindelse med søtransport af farlige og skadelige stoffer).
- Alle fremtidige ændringer af disse konventioner, som gælder i det pågældende medlemsland.

Indtil videre er det *alene 1992-ansvarskonventionen og 1992-fondskonventionen*, som er trådt i kraft og er ratificeret af og gennemført i Danmark.

1992-ansvarskonventionen (også benævnt CLC-konventionen) er en ændringsprotokol til den oprindelige konvention, der er fra 1969. Konventionen dækker forureningsskade som følge af tung olie, der udtømmes eller udflyder fra skibe, der er konstrueret til at transportere olie i bulk som last, og som opstår på land og søterritoriet eller i den økonomiske zone. Det gælder, uanset om der er tale om den transporterede olie eller om skibets egen bunkersolie. Der er tale om et objektivi ansvar, og ansvaret kan alene rettes mod tankskibets registrerede ejer, der skal have tegnet forsikring for ansvaret. Skibets ansvarsgrænse varierer med skibets størrelse, men er maksimeret til 517 mio. kr. (pr. 26. oktober 2006). Ansvarsgrænsen kan kun i særlige tilfælde brydes.

I tilfælde, hvor det forurenende skib ikke kan identificeres, ikke har haft forsikring som følge af sin (lille) størrelse, eller hvor der ikke opnås fuld erstatning i medfør af ejerens forsikring efter 1992-ansvarskonventionen, tilvejebringer Oliefonden og den Supplerende Fond for Olieskadeerstatning, i medfør af 1992-fondskonventionen og 2003-fondsprotokollen, en supplerende erstatning (op til 6,4 mia. kr. (pr. 26. oktober 2006) pr. uheld. Dette indebærer, at også meget store forureningsuheld dækkes.

1992-ansvarskonventionen og 1992-fondskonventionen samt 2003-fondsprotokollens regler er indarbejdet i sølovens kapitel 10. Er en olieforurening omfattet af disse regler, kan forureningen ikke udgøre en miljøskade uanset forureningens omfang og karakter i øvrigt.

På sigt vil også negative påvirkninger af miljø og natur som følge af hændelser, der er omfattet af Bunkerskonventionen og HNS-konventionen falde udenfor miljøansvarsreglernes anvendelsesområde.

Bunkerskonventionen omfatter forureningsskader som følge af udtømning eller udflydning af bunkersolie – d.v.s. olie, der bruges som skibets brændstof - fra skibe, der ikke er omfattet af olieansvarskonventionen. Bunkerskonventionen indeholder ligeledes en pligtmæssig forsikring for skibets registrerede ejer og et objektivi ansvarsregime. Til forskel fra olieansvarskonventionen opererer Bunkerskonventionen med flere mulige ansvarssubjekter, men ingen fondsordning. Bunkersolie i skibe, der er omfattet af 1992-ansvarskonventionen, er som nævnt omfattet af 1992-ansvarskonventionen og ikke af Bunkerskonventionen.

Bunkerskonventionens regler er indarbejdet i sølovens kapitel 9 a, men ikrafttrædelsen af disse regler afventer den danske ratifikation af konventionen, og at den træder i kraft internationalt. Bunkerskonventionens internationale

ikrafttræden er nært forestående, idet konventionen træder i kraft den 21. november 2008. Den danske ratifikation af konventionen afventer blot det Europæiske Fællesskabs godkendelse i medfør af Parallelaftalen af 19. oktober 2005 mellem Danmark og Det Europæiske Fællesskab om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.

Efter *HNS konventionen* vil skibets registrerede ejer pålægges objektivt ansvar ved søtransport af HNS-stoffer for forureningsuheld med de farlige og forurenende stoffer, der er omfattet af konventionen. Skibets ejer pålægges endvidere et krav om pligtsmæssig forsikring. Konventionen omfatter tillige en HNS-fond, der skal udbetale erstatning for HNS-skader i medlemslandene i tillæg til den erstatning skadelidte kan få i kraft af reglerne om ejerens ansvar, når der ikke er opnået fuld erstatning.

HNS-konventionen er endnu ikke er trådt i kraft og heller ikke ratificeret af Danmark. Det har vist sig, at konventionen i den i 1996 vedtagne form ikke har kunnet træde i kraft. En protokol, der skal bane vejen for konventionens ikrafttrædelse, er derfor nu under udarbejdelse.

6.2 SKADER, DER PÅ FORHÅND ER GODKENDT AF MYNDIGHEDERNE

6.2.1 Skader på natur

Skader på natur, der er en følge af en tidligere identificeret negativ påvirkning af internationale naturbeskyttelsesområder eller beskyttede arter forårsaget af handlinger, der er omfattet af en plan eller et projekt, som er udtrykkeligt godkendt af en myndighed efter vurderinger som krævet i artikel 6, stk. 3 og stk. 4, eller artikel 16 i Habitatdirektivet eller artikel 9 i Fuglebeskyttelsesdirektivet, anses ikke som en miljøskade. Dette følger af miljøskadelovens § 7, stk. 2.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, jf. stk. 3, og artikel 16 samt fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 9 er undtagelsesbestemmelser fra de generelle beskyttelsesbestemmelser i de 2 direktiver. De fastlægger en meget begrænset adgang til at dispensere fra direktivernes krav om beskyttelse af arter og naturområder, hvis der f.eks. foreligger »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art», eller »fordi der ikke findes nogen alternativ løsning«.

Habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivernes undtagelsesbestemmelser er implementeret i habitatbekendtgørelsens § 10 og § 12, hvorefter det i helt særlige tilfælde er muligt at fravige beskyttelseskravene (forbuddet mod væsentlige negative påvirkninger). Det er i denne sammenhæng ikke tilstrækkeligt, at myndighederne udtrykkeligt har godkendt de aktiviteter (planer og projekter), der forårsager skaden. Der skal tillige være tale om, at de skadelige virkninger af aktiviteten skal være »tidligere identificeret«, og hvis de berører Natura 2000-områder, at der er truffet alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at bevare sammenhængen i Natura 2000-netværket.

Det betyder, at betydelige negative påvirkninger af internationale naturbeskyttelsesområder eller beskyttede arter ikke er miljøskader, hvis disse negative påvirkninger er identificeret og accepteret som konsekvenser af planer, projekter m.v., der er omfattet af tilladelser efter habitatbekendtgørelsens § 10 eller § 12.

6.2.2 Skader på vand

Det fremgår af miljøskadelovens § 8, stk. 2, at en betydelig negativ påvirkning af vandforekomster ikke er en miljøskade, hvis den negative påvirkning er en konsekvens af ændringer og aktiviteter, der er sket eller udført i overensstemmelse med miljømålslovens § 17. Når miljømålslovens § 17 anvendes, vil det fremgå af vandplanen for området.

Efter miljømålslovens § 17 kan nye ændringer af et overfladevandområdes fysiske udformning eller forandringer i grundvandsforekomstens niveau begrundes, at der i vandplanen fastsættes mindre strenge mål end god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller, hvor det er relevant, godt økologisk potentiale. Ændringerne kan tilsvarende begrunde manglende forebyggelse af forringelse af tilstanden for en vandforekomst.

Anvendelse af lovens § 17 er betinget af, at

- 1) den skadelige indvirkning af ændringerne på vandforekomstens tilstand mindskes mest muligt,
- 2) ændringerne eller forandringerne er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, eller nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af miljømålene er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer, for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling, og
- 3) de hensyn, der varetages ved de nye ændringer eller forandringer af vandforekomsten, på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssig store omkostninger ikke kan opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlig bedre løsning.

Hvis disse betingelser er opfyldt, kan nye bæredygtige, menneskelige udviklingsaktiviteter derudover begrunde manglende forebyggelse af forringelse af tilstanden af et overfladevandområde fra høj til god tilstand.

De nævnte nye ændringer eller udviklingsaktiviteter må ikke vedvarende udelukke eller hindre opfyldelse af miljømålene i andre vandforekomster inden for vanddistriktet.

7 Ansvar for miljøskader

Den absolutte hovedregel er, at kun når der er en ansvarlig for miljøskaden, skal miljøskaden behandles efter miljøskadeloven. Det betyder, at der ikke skal træffes afgørelse om miljøskade, hvis ingen er ansvarlig for miljøskaden. Dette gælder, uanset om den negative påvirkning af miljø og natur i øvrigt kan karakteriseres som en miljøskade.

Der gælder en enkelt undtagelse herfra. Hvis der foreligger en miljøskade, som påvirker eller kan påvirke et andet EU-land skal tilsynsmyndigheden træffe afgørelse om miljøskade, uanset at der ikke træffes afgørelse om, hvem der er ansvarlig for miljøskaden. **Bemærk**, at dette alene gælder i de tilfælde, hvor der er en egentlig miljøskade, og ikke hvor der ”kun” er en overhængende fare for miljøskade.

Udgangspunktet er altså, at når tilsynsmyndigheden træffer afgørelse efter den relevante lov på natur- og miljøområdet om, at der er en miljøskade, træffer myndigheden således samtidigt afgørelsen om, hvem der er ansvarlig for miljøskaden.

7.1 HVEM HAR ANSVARET

Ansvar for miljøskader har den, der er ansvarlig for driften af den erhvervs-mæssige aktivitet (driftsherren).

Efter miljøansvarsreglerne er den ansvarlige for driften af erhvervs-mæssige aktivitet, den der driver eller kontrollerer den erhvervs-mæssige aktivitet, d.v.s. den som har den økonomiske interesse i og kontrol over driften af aktiviteten, herunder den der har retten eller forpligtelsen til at drive aktiviteten (f.eks. det offentliges levering af visse serviceydelser). Det er altså den virksomhed – den driftsherre, der forestod driften af den erhvervs-mæssige aktivitet, der anses som den ansvarlige for miljøskaden.

Det er dermed kun den juridiske enhed, der driver eller drev de erhvervs-mæssige aktiviteter (virksomheden), der kan anses som ansvarlig for en miljøskade. Det gælder uanset om den juridiske enhed er en juridisk person (f.eks. et aktie- eller anpartsselskab, en fond eller lignende) eller en fysisk person, og uanset om der er tale om en offentlig eller en privat erhvervs-mæssig virksomhed. En ansat vil derimod ikke kunne anses som skadevolder, uanset denne som led i sit arbejdet har forårsaget skaden.

Det at man ejer et skib, en grund, bygninger eller et anlæg, vil ikke i sig selv være tilstrækkeligt til, at man kan betragtes som ansvarlig for driften af virksomheden. Eksempelvis er den skibsejer, der har bortfragtet sit skib på bareboat-certeparti til en reder, ikke den ansvarlige, det er rederen.

En panthaver, der overtager en virksomhed uden at drive denne videre, vil heller ikke kunne anses som ansvarlig for driften og dermed skadevolder. Det samme gælder for en långiver eller anden financier alene i sin egenskab af långiver.

For så vidt angår konkursboer gælder det, at boet kun kan blive ansvarlig for skader, der forårsages under boets eventuelle fortsatte drift af den konkursramte virksomhed. Tilsynsmyndighedernes krav som følge af skader, der er forårsaget før konkursen indtrådte, må altså anmeldes i konkursboet ligesom andre krav, der er stiftet før konkursen.

Udgangspunktet – at kun den ansvarlige for driften kan være ansvarlig for miljøskader – er fraveget ved anvendelse af visse produkter (pesticider, biocider og genetisk modificerede organismer) og ved anvendelse af gødning og affaldsstoffer til jordbrugsformål. Her kan såvel brugere af produkterne som producenten eller importøren af produktet blive anset som ansvarlige for en miljøskade. Dette er nærmere beskrevet i afsnit 7.3.2.

Endelig skal det i denne sammenhæng igen fremhæves, at det forhold, at en offentlig myndighed udsteder en tilladelse til erhvervmæssige aktiviteter og herunder de negative påvirkninger herfra, ikke gør, at den offentlige myndighed kan anses som ansvarlig for driften af disse aktiviteter eller miljøskader som følge heraf. **Det er dog væsentligt at understrege**, at dette ikke udelukker, at den offentlige myndighed, der udsteder en ulovlig tilladelse til aktiviteter, der udløser en miljøskade, kan blive holdt økonomisk ansvarlig for omkostninger som følge af skaden efter andre regler, f.eks. de civilretlige regler om erstatningsansvar.

7.2 UBETINGET ANSVAR ELLER ANSVAR FOR FEJL OG FORSØMMELSER

Miljøansvarsreglerne fastlægger 2 forskellige former for *ansvar* for de, der er ansvarlige for driften af erhvervmæssige aktiviteter. Om den ene eller den anden form for ansvar finder anvendelse afhænger af, hvilken aktivitet der har forårsaget en miljøskade. Der er derfor forskellige regler om ansvaret for miljøskader i de forskellige love på miljø- og naturområdet.

Den, der er ansvarlig for driften af den erhvervmæssige aktivitet, der forårsager en negativ påvirkning af natur eller miljø vil derfor enten kunne have et ubetinget ansvar for miljøskader på natur, vand eller jord eller alene et ansvar for miljøskader på natur, som er en følge af fejl eller forsømmelser.

Der er et ubetinget ansvar for miljøskader på natur (beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder), vand eller jord som følge af:

- forureninger fra landbaserede aktiviteter,
- de fleste forureninger fra skibe, boreplatforme og luftfartøjer, der overflyver havet,
- håndtering af genetisk modificerede organismer,
- håndtering af indvindingsaffald fra råstofindvinding og
- vandindvinding og vandopstemning.

Reglerne om ubetinget ansvar for miljøskader findes således i *miljøbeskyttelsesloven*, *jordforureningsloven*, *husdyrgodkendelsesloven*, *havmiljøloven*, *lov om miljø og genteknologi*, *råstofloven*, *vandforsyningsloven* og *vandløbsloven*.

Dette ubetingede ansvar er lempet, sådan at ansvaret under visse omstændigheder bortfalder. Derudover er det ubetingede ansvar fordelt mellem brugere og producenter eller importører ved anvendelsen af visse produkter. Det ubetingede ansvar er nærmere beskrevet i afsnit 7.3, lempelserne af ansvaret i 7.3.1 og fordelingen af ansvaret i 7.3.2.

Det ubetingede ansvar for miljøskader på natur, vand eller jord er suppleret af et ansvar for miljøskade på natur, forårsaget af alle andre påvirkninger fra erhvervsmæssige aktiviteter. Dette ansvar er betinget af, at miljøskaden er opstået som følge af fejl eller forsømmelse i forbindelse med den erhvervsmæssige aktivitet.

Regler om dette ansvar for miljøskade på natur, som er opstået som følge af fejl eller forsømmelser, findes i *havmiljøloven, råstofloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven, naturbeskyttelsesloven, skovloven, lov om jagt og vildtforvaltning og Tøndermarskloven*.

Dette ansvar for miljøskade på beskyttede arter og naturtyper, som er opstået som følge af fejl eller forsømmelser, er nærmere beskrevet i afsnit 7.4.

7.3 DET UBETINGEDE ANSVAR

Det ubetingede ansvar efter miljøansvarsreglerne er ikke et fuldt ubetinget ansvar.

Et fuldt ubetinget ansvar for påvirkninger fra driften af en erhvervsmæssig aktivitet ville indebære, at den, der var ansvarlig for driften af de erhvervsmæssige aktiviteter, uden undtagelse også ville blive ansvarlig for de negative påvirkninger af miljø og natur herfra.

Et fuldt ubetinget ansvar ville gælde, uanset om der var tale om tredjemands hærværk mod installationer, som den egentlige årsag til en negativ påvirkning af natur og miljø, eller om den erhvervsmæssige aktivitet og påvirkningen herfra var udtrykkeligt tilladt, f.eks. var en udtrykkeligt tilladt forurening. Det fulde ubetingede ansvar er således helt uafhængig af, om der er handlet så korrekt og forsvarligt som overhovedet muligt.

Det ubetingede ansvar for miljøskader er ikke et fuldt, men et lempet ubetinget ansvar, fordi den ansvarlige for driften af den skadevoldende erhvervsmæssige aktivitet under visse betingelser alligevel ikke vil være ansvarlig for en miljøskade. Disse betingelser for ansvarsfrihed er beskrevet nedenfor i afsnit 7.3.1.

Det ubetingede ansvar for miljøskader er udtryk for en vurdering af, at driften af og påvirkningerne fra visse erhvervsmæssige aktiviteter indebærer en sådan risiko for miljø og natur, at dem der er ansvarlig for driften af sådanne erhvervsmæssige aktiviteter, i udgangspunktet også må bære ansvaret for de miljøskader, der forårsages af denne drift. Ansvaret indebærer således f.eks. et ansvar for hændelige uheld.

Det skal fremhæves, at det ubetingede ansvar ved anvendelse af visse produkter er fordelt mellem bruger og producent eller importør af disse produkter. Det gælder for anvendelse af pesticider, biocider og genetisk modificerede organismer og for anvendelse af gødning og affald til jordbrugsformål. Der er regler om denne fordeling af det ubetingede ansvar i *miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven, husdyr godkendelsesloven og lov om miljø og genteknologi*. Fordeling af det ubetingede ansvar er nærmere beskrevet under afsnit 7.3.2.

7.3.1 Lempelser af det ubetingede ansvar

Det ubetingede ansvar efter de danske miljøansvarsregler er lempet således, at der ikke er ansvar, hvis en miljøskade

- følger af efterkommelse af ufravigelige forskrifter,
- er forårsaget af tredjemand på trods af, at der var etableret passende sikkerhedsforanstaltninger

eller

- er en følge af en udtrykkeligt tilladt påvirkning, d.v.s. en udtrykkeligt tilladt emission eller begivenhed, og der ikke er udvist uforsvarlig adfærd.

Det skal fremhæves, at det i alle tilfælde, er den ansvarlige for driften af de erhvervsmæssige aktiviteter, der skal godtgøre, at betingelserne for ansvarsfrihed er opfyldt.

Lempelserne af det ubetingede ansvar for skader må ikke forveksles med de undtagelser fra miljøskadelovens anvendelsesområde, der er beskrevet i vejledningens kapitel 6. Er ansvaret lempet, skal tilsynsmyndigheden alligevel træffe afgørelse om miljøskade efter miljøskadepolitikken i de tilfælde, hvor den negative påvirkning kan berøre et andet EU-land. Er den negative påvirkning derimod omfattet af en undtagelse, finder miljøansvarsreglerne slet ikke anvendelse, og sagen behandles efter de i øvrigt gældende regler.

Ufravigelige forskrifter og tredjemand

Der er ikke ansvar for miljøskader, hvis en miljøskade er sket som følge af efterkommelse af ufravigelige forskrifter, der er fastsat af en offentlig myndighed. Denne lempelse er dog begrænset på den måde, at den ikke finder anvendelse, hvis de ufravigelige forskrifter er fastsat i et påbud, der var en reaktion på den ansvarliges drift af de erhvervsmæssige aktiviteter.

Et eksempel på en skade, der er opstået som følge af efterkommelse af ufravigelige forskrifter, kunne være: Tilsynsmyndigheden efter miljøbeskyttelsesloven har givet en virksomhed påbud om at opbevare oplag af kemiske stoffer i nærmere beskrevne tønder samlet på et bestemt sted på virksomheden. Dette bestemte sted er umiddelbart ved siden af en maskine, der udstanser metal-elementer. Som følge af oplagets indhold og udformning og placeringen, der indebærer, at oplaget udsættes for megen varme og sporadiske gnister fra maskinen, eksploderer oplaget og forårsager brand.

Vilkår i fredninger og påbud kan også have karakter af ufravigelige forskrifter.

Skader forårsaget af tredjemand

Der er ikke ansvar for miljøskader, hvis skaden er en følge af tredjemands handlinger eller forsømmelser, og virksomheden i øvrigt havde etableret passende sikkerhedsforanstaltninger. Eksempler på sådanne miljøskader er skader, der følger af indbrud og hærverk på forsvarligt indhegnede og aflåste områder.

Skader som følge af udtrykkeligt tilladte påvirkninger

Hvis en miljøskade følger af en emission eller begivenhed, som er udtrykkeligt tilladt, og der i øvrigt ikke er udvist uforsvarlig adfærd fra virksomhedens side, er der ikke ansvar for miljøskaden.

Det er en forudsætning, at der er tale om en udtrykkelig tilladelse. En sådan udtrykkelig tilladelse kan være givet som en konkret tilladelse, men den kan også fremgå direkte af lovgivningen på miljø- og naturområdet.

Det er ikke alle tilladelser/godkendelser, der kan opfylde kravet om, at en emission eller begivenhed skal være udtrykkeligt tilladt. En udtrykkelig tilladelse vil være en tilladelse, hvor der er taget stilling til mængden og karakteren af udledningen, herunder (hvor relevant) i hvilket tidsrum, der kan udledes (fx samlet mængde af stof udledt over en måned eller et år og max. koncentrationer af stoffet i udledningen) – og hvordan og til hvilken ressource udledning kan ske. Det kan fx dreje sig om, fra hvilket udledningspunkt der må udledes spildevand i forhold til et overfladevandsområde, eller antal hektar landbrugsjord, der skal udsprede over eller lignende.

Som alt overvejende udgangspunkt vil en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 opfylde disse krav for så vidt angår de aktiviteter/udledninger, godkendelsen omfatter, forudsat at virksomheden i ansøgningen har leveret de relevante oplysninger. En spildevandstilladelse vil også som altovervejende udgangspunkt opfylde kravene til en udtrykkelig tilladelse.

For så vidt angår driftsaftaler, som den kompetente myndighed har indgået med ejeren af en landbrugs- eller skovejendom – de såkaldte Natura 2000 aftaler, er det lagt til grund, at de må have samme retlige status i relation til miljøansvarsreglerne som manglende indsigtelse mod en anmeldelsespligtig aktivitet efter enten naturbeskyttelsesloven eller skovloven, dvs. at de kan side-stilles med udtrykkeligt tilladte aktiviteter.

Det bemærkes, at ansvaret for en overhængende fare for en miljøskade ikke er lempet på denne måde. Se nærmere herom i vejledningens kapitel 11 om overhængende fare for miljøskade.

7.3.2 Fordeling af ansvar mellem producent og bruger

For miljøskader på natur, vand og jord som følge af anvendelse af pesticider, biocider og genetisk modificerede organismer og af anvendelse af gødning og affaldsstoffer til jordbrugsformål er der fastsat regler om fordeling af det ubetingede ansvar for skaderne mellem producent (eller importør) og bruger. Brugeren er i denne sammenhæng ikke nødvendigvis den, der faktisk anvender produktet, men er den der er ansvarlig for den erhvervsmæssige aktivitet, i forbindelse med hvilken anvendelsen af produktet sker. Det er altså f.eks. den ansvarlige for driften af jordbruget, der er brugeren, og ikke den medarbejder eller den maskinstation, der faktisk spreder pesticidet.

Er der sket en miljøskade ved fx en maskinstations anvendelse af slam, er landmanden ansvarlig. Landmanden må således sikre sig i forhold til maskinstationen i forbindelse med kontrakten eller efterfølgende søge erstatning efter almindelige erstatningsretlige principper.

Fordelingen af ansvaret betyder, at brugeren ved en korrekt anvendelse af disse produkter ikke vil blive ansvarlig for miljøskade som følge af anvendelsen af produkterne.

Med anvendelse af gødning og affaldsstoffer til jordbrugsformål forstås i denne sammenhæng enhver anvendelse af gødning og affaldsstoffer som gødning (vækstfremmende og -styrkende) eller som jordforbedrende middel, uanset om denne anvendelse finder sted i jordbrugserhvervene landbrug, skovbrug

og gartnerier, eller andetsteds, f.eks. ved drift af forlystelsesparker, golfbaner eller fodboldstadioner. Det er i overensstemmelse med fortolkningen af, hvad det indebærer at anvende affald til jordbrugsformål i slambekendtgørelsen.

Miljøansvarsreglerne om fordeling af det ubetingede ansvar for miljøskader findes i *miljøbeskyttelsesloven*, *jordforureningsloven*, *husdyrgodkendelsesloven* og *lov om miljø og genteknologi*.

Udgangspunktet for fordelingen af ansvaret mellem producenterne (eller importørerne) og brugerne, er at brugeren er ansvarlig for miljøskader, medmindre brugeren kan godtgøre, at produktet er anvendt lovligt og forsvarligt. Kan brugeren det, bærer producenten (eller importøren) et ubetinget ansvar for miljøskade, der følger af produktets egenskaber.

Tilsynsmyndighedens vurdering af om forskriftsmæssig og forsvarlig brug er godtgjort skal tage udgangspunkt i dels oplysningerne om den formodede miljøskades karakter dels de oplysninger, som brugeren tilvejebringer om sin anvendelse af produktet.

Det er derfor væsentligt, at brugeren bedst muligt belyser og dokumenterer sin brug af produkterne. Dette kan ske ved at tilvejebringe oplysninger om og dokumentere indkøb og brug af produkterne. Dokumentation kan være regnskabsbilag, indholdsdeklarationer for produkterne – eventuelt kan en kontrolanalyse af produktet overvejes, gødnings- og sprøjteplaner, virksomhedernes eventuelle interne instrukser om anvendelsen af produkterne, opgørelser af (rest)beholdningen af produkterne m.v. Derudover kan brugeren forelægge egne og eventuelle medarbejderes forklaringer, og forklaringer fra eventuelle tredjemænd, som har viden om brugen af produkterne, kan tillægges betydning. Tredjemænd kan i denne sammenhæng f.eks. være eksterne miljøverifikatorer eller andre, der er certificerede til at varetage akkreditering af en virksomheds miljøledelse og/eller kvalitetsstyring.

Omfanget af producentens (importørens) ubetingede ansvar for produkternes egenskaber afhænger af, hvilket produkt, der er blevet anvendt. Dette er nærmere beskrevet nedenfor.

Det skal fremhæves, at for så vidt angår ansvaret for produkternes egenskaber, skal dette ansvar om muligt gøres gældende overfor producenten. Det er producenten, der er den primært ansvarlige. Det er således kun, hvis den danske producent ikke er bosiddende i Danmark, dvs. ikke har adresse i Danmark, at tilsynsmyndigheden skal gøre ansvaret efter miljøansvarsreglerne gældende overfor den danske importør.

7.3.2.1 Pesticider, biocider og GMO samt handelsgødning

Brugerne af disse produkter har ansvaret for miljøskader, der følger af anvendelsen af disse produkter, medmindre produkterne er anvendt forskriftsmæssigt og forsvarligt. Brugerne skal godtgøre, at anvendelsen har været forskriftsmæssig og, at der ikke er udvist uforsvarlig adfærd.

I *miljøbeskyttelseslovens* § 73 b, stk. 4, *jordforureningslovens* § 38 b, stk. 4 og § 25 b, stk. 4 i *lov om miljø og genteknologi* er der for disse produkter fastlagt et vidtgående ubetinget ansvar for producent eller importør for miljøskader.

Dette ansvar for miljøskade indebærer, at producenten – importøren har ansvar for såvel miljøskader, der følger af fejl i produktet som miljøskader, der må anses som udviklingskader, dvs. skader, der er sket som følge af udled-

ninger eller aktiviteter (herunder brug af produkter), som ikke ansås for at ville forårsage forurening ifølge den tekniske og videnskabelige viden på det tidspunkt, hvor udledningen eller aktiviteten fandt sted. Dette ansvar for udviklingsskader vil kunne gøres gældende uanset, at påvirkningen fra produktets anvendelse er i overensstemmelse med en udtrykkelig tilladelse.

7.3.2.2 *Affald til jordbrugsformål*

Brugerne af affald til jordbrugsformål har ansvaret for miljøskader, der følger af anvendelsen af affaldet, medmindre affaldet er anvendt forskriftsmæssigt og forsvarligt. Brugerne skal godtgøre, at anvendelsen har været forskriftsmæssig, og at der ikke er udvist uforsvarlig adfærd.

I *miljøbeskyttelseslovens § 73 b, stk. 4 og 5*, *jordforureningslovens § 38 b, stk. 4 og 5* og *husdyrgodkendelseslovens § 54 b, stk. 4 og 5* er der fastsat et ubetinget ansvar for producent eller importør for miljøskader som følge af fejl ved produktet, når disse er opstået ved brugerens forskriftsmæssige anvendelse af affaldsstoffer til jordbrugsformål.

Producentens eller importørens ansvar for miljøskader som følge af fejl ved produktet er her udformet således, at der er ansvar for miljøskader, som følger af, at de anvendte affaldsstoffer ikke har opfyldt de fastsatte kvalitetskrav, jf. § 7 i bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål, hvorefter affaldet skal overholde de fastsatte grænseværdier for en række stoffer og ikke må indeholde væsentlige mængder af andre miljøskadelige stoffer. Der er altså ikke ansvar for udviklingsskader.

7.3.2.3 *Husdyrgødning til jordbrugsformål*

Brugerne af husdyrgødning til jordbrugsformål har ansvaret for miljøskader, der følger af anvendelsen af gødningen, medmindre gødningen er anvendt forskriftsmæssigt og forsvarligt. Brugerne skal godtgøre, at anvendelsen har været forskriftsmæssig og, at der ikke er udvist uforsvarlig adfærd.

I *miljøbeskyttelseslovens § 73 b, stk. 4 og 5*, *jordforureningslovens § 38 b, stk. 4 og 5* og *husdyrgodkendelseslovens § 54 b, stk. 4 og 5* er der fastsat et ubetinget ansvar for producent eller importør for miljøskader som følge af fejl ved produktet, når disse er opstået ved brugerens forskriftsmæssige anvendelse af husdyrgødning til jordbrugsformål.

Producentens eller importørens ansvar for miljøskader som følge af fejl ved produktet er her udformet således, at der er ansvar for miljøskader, som følger af, at husdyrgødningen har indeholdt væsentlige mængder af stoffer eller organismer, der ikke hidrører direkte fra husdyrenes urin og fækalier, men som er tilført husdyrgødningen. Producentens – importørens ansvar vil gælde uanset, hvordan disse fremmede elementer er tilført den leverede gødning. Der er altså heller ikke her ansvar for udviklingsskader.

7.4 MILJØSKADER PÅ NATUR FORÅRSAGET AF FEJL ELLER FORSØMMELSE

Det ovenfor beskrevne ubetingede ansvar for miljøskader på natur (beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder), vand eller jord er suppleret af et ansvar for miljøskade på natur, forårsaget af alle andre negative påvirkninger fra erhvervsmæssige aktiviteter. Dette ansvar er betinget af, at miljøskaden er opstået som følge af fejl eller forsømmelse i forbindelse med den erhvervsmæssige aktivitet.

Regler om dette ansvar for miljøskade på natur, der er opstået som følge af fejl eller forsømmelser, findes i *havmiljøloven*, *råstofloven*, *vandforsyningsloven*, *vandløbsloven*, *naturbeskyttelsesloven*, *skovloven*, *lov om jagt og vildtforvaltning* og *Tøndermarskloven*.

Ansvar for miljøskader som følge af fejl og forsømmelse gælder således for alle de mange påvirkninger, der ikke er forureninger eller hidrører fra håndtering af genetisk modificerede organismer, håndtering af indvindingsaffald, vandindvinding eller vandopstemning. Eksempler på sådanne påvirkninger kan være fysiske ændringer af naturområder som f.eks. ødelæggelse af vegetation ved opgravninger eller bare opløjninger af jorder eller meget omfattende oprensninger af vandløb eller anvendelse af forkerte fangstredskaber. Ændringerne kan også bestå i nybyggeri eller andre aktiviteter i naturområder, der har afgørende betydning for beskyttede arter.

Derudover finder dette ansvar for miljøskade på natur anvendelse ved visse forureninger fra skibe og boreplatforme samt luftfartøjer, der overflyver havet. Det drejer sig om forurening i form af støj, termiske forurening og vibrationer, som ikke hidrører fra affaldshåndtering jf. *havmiljølovens* § 47c, stk. 4.

Det skal fremhæves, at der her alene er ansvar for og derfor alene skal vurderes, om en negativ påvirkning af natur eller miljø indebærer en miljøskade på natur. Disse påvirkninger vil ikke kunne medføre en miljøskade på vand eller på jord.

Som nævnt ovenfor, er det her endvidere en betingelse for ansvaret for en miljøskade på natur, at der er sket fejl eller udvist forsømmelse i forbindelse med udøvelsen af den erhvervsmæssige aktivitet, og at denne fejl eller forsømmelse har forårsaget den negative påvirkning.

Det betyder, at der ikke vil være ansvar for negative påvirkninger af natur og miljø, uanset at de i øvrigt har en sådan karakter og et omfang, at de kunne være en miljøskade på natur, hvis de negative påvirkninger er en følge af lovlige aktiviteter, f.eks. hvis aktiviteten følger af en manglende myndighedsindsigelse på en foretagen anmeldelse eller følger af en aftale med myndighederne om en særlig drift, eller er en følge af uheld. Fejl og forsømmelser vil således typisk opstå i forbindelse med ulovlig og eventuelt strafbar adfærd.

Kan det ikke godtgøres, at der er sket fejl eller udvist forsømmelse i forbindelse, med driften af den erhvervsmæssige aktivitet, kan der ikke træffes afgørelse om ansvar for en miljøskade på natur efter disse regler.

8 Miljøskade på natur

8.1 KORT OM MILJØSKADER PÅ NATUR

Miljøskadelovens § 7 fastslår, hvad der skal forstås ved en miljøskade på beskyttede arter eller internationale beskyttelsesområder.

Ved en miljøskade på beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder forstås herefter en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for sådanne arter og områder.

Påvirkningen vurderes i forhold til den hidtidige tilstand, jf. miljøskadelovens § 16 og bekendtgørelsen om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade og om krav til afhjælpning af visse miljøskader.

En miljøskade på natur er derfor karakteriseret ved, at

- Skaden negativt påvirker beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder. Se hertil afsnit 8.2. nedenfor.
- Der er tale om en betydelig negativ påvirkning af opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for sådanne arter og områder. Det er et krav, at det kan dokumenteres, at der er sket en betydelig negativ påvirkning af den hidtidige tilstand. Dette uddybes i afsnit 8.3.

I dette kapitel gennemgås skader på naturen i form af beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet.

Kapitlet anvender en række fagbegreber for de økologiske betingelser og sammenhænge for naturen samt henviser til en række centrale begreber i den danske forvaltning af Natura 2000. Disse søges forklaret undervejs, eller der henvises til mere uddybende forklaringer i andre vejledninger el.lign.

8.1.1 Eksempler på situationer, hvor der kan være en miljøskade på natur

I kapitlets sidste afsnit, afsnit 8.5, gennemgås eksempler på skader på natur, som kan være miljøskader.

8.2 DE BESKYTTEDE ARTER OG INTERNATIONALE NATURBESKYTTELSEOMRÅDER

De arter og områder, der er beskyttet, er:

1. Internationale naturbeskyttelsesområder, der er opført i habitatdirektivets bilag I.
2. Arter omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 2 (regelmæssigt tilbagevendende trækfugle i betydende antal) eller opført i direktivets bilag 1 og disse arters levesteder.
3. Arter opført i habitatdirektivets bilag II og disses levesteder.
4. Arter opført på habitatdirektivets bilag IV og disses yngle- og rasteområder.

Skade på naturtyperne er kun omfattet af miljøskadeloven, hvor de forekommer inden for de udpegede Natura 2000-områder. Skade på arterne og disses levesteder (for bilag IV-arterne kun yngle- og rasteområder) er omfattet af miljøskadeloven, uanset hvor de forekommer.

For de danske Natura 2000-områder vil der fra december 2009 i henhold til miljømålsloven foreligge Natura 2000-planer, som indeholder en status for tilstanden af arter og naturtyper, mål for gunstig bevaringsstatus for tilstanden og indsatsplaner med henblik på at opnå gunstig bevaringsstatus. Disse planer, der revideres hvert 6. år, vil fremover være et vigtigt udgangspunkt for at vurdere eventuelle miljøskader. Indtil planerne foreligger, vil miljøskade skulle vurderes ud fra en mere generel definition af gunstig bevaringsstatus, som er målet for direktivet og planerne.

De beskyttede arter og naturtyper gennemgås i afsnittene nedenfor.

8.2.1 Internationale naturbeskyttelsesområder

Natura 2000-områderne udgør sammen med Ramsar-områderne de internationale naturbeskyttelsesområder og er udpeget af miljøministeren. Områderne er udpeget for at beskytte arter og naturtyper, der er særligt truede og/eller af betydning for den samlede europæiske biodiversitet. Der er løbende over de seneste 10 år udpeget nye Natura 2000-områder. De udpegede områder fremgår af bilagene til habitatbekendtgørelsen. Udpegningen som Ramsar-område er uden betydning i miljøskadesammenhæng, da de 27 Ramsar-områder alle ligger inden for eller er sammenfaldende med fuglebeskyttelsesområderne.

Natura 2000 er en fælles betegnelse for habitatområder og fuglebeskyttelsesområder. Områderne danner tilsammen et økologisk netværk af beskyttede naturområder gennem hele EU. Målet er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at bevare.

I Danmark er der udpeget 16.638 km² Natura 2000-områder, hvoraf 3.591 km² er beliggende på land, svarende til 8,3 % af Danmarks samlede landareal. Områderne er fordelt på 254 habitatområder og 113 fuglebeskyttelsesområder. Der er et stort overlap, da mange af områderne har status som både habitat- og fuglebeskyttelsesområde – med helt eller delvis samme afgrænsning.

Læs mere om Natura 2000 på By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside www.blst.dk.

Alle de udpegede Natura 2000-områder kan også ses på By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside, hvor der dels er et kort for hvert område, dels fremgår udpegningsgrundlaget (de arter og naturtyper, området er udpeget for) for hvert område.

På hjemmesiden www.vandognatur.dk, der er lavet i forbindelse med vand- og naturplanlægningen i henhold til miljømålsloven, kan man finde mere detaljerede oplysninger om de enkelte områder, herunder kortlægning af udpegningsgrundlaget, i det omfang der foreligger data om konkrete forekomster inden for det udpegede område. Disse informationer foreligger som GIS-temaer, der kan hentes direkte.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at også aktiviteter på arealer i de udpegede områder, hvor der ikke aktuelt forekommer arter og naturtyper, samt aktiviteter på arealer udenfor de udpegede områder kan påvirke og evt. skade Natura 2000-områdets arter og naturtyper og dermed blive omfattet af miljøskadeloven. For påvirkning fra aktiviteter uden for de udpegede områder henvises til vejledningen til habitatbekendtgørelsen.

Dele af et Natura 2000-område indeholder ikke nødvendigvis i sig selv væsentlige levesteder for arterne. Disse arealer kan dog have betydning for arter på udpegningsgrundlaget i forhold til i en fremtidig forvaltning at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper, f.eks. ved naturgenopretning. Sker der skader, der betydeligt kan modvirke mulighederne for at nå gunstig bevaringsstatus, kan disse også være omfattet af miljøskadeloven, jf. miljøskadelovens § 7.

8.2.2 Fuglearter

Arter, der er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 2 (regelmæssigt tilbagevendende trækfugle i betydende antal), eller opført på direktivets bilag 1 og disse arters levesteder.

Miljøskadeloven omfatter de fuglearter, som efter fuglebeskyttelsesdirektivet kræver særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder, og som er opført på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag 1 eller omfattet af artikel 4, stk. 2, (regelmæssigt tilbagevendende trækfugle i betydende antal).

Miljøskadeloven omfatter også skade på disse fuglearter og deres levesteder uden for de udpegede fuglebeskyttelsesområder, dvs. både inden for og uden for Natura 2000-områderne. Derved adskiller miljøskadeloven sig fra de regler, der i øvrigt beskytter disse arter, og som kun gælder i forhold til de udpegede områder.

De relevante bilag I-arter og regelmæssigt tilbagevendende trækfugle fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag 10. Som danske bilag 1-arter kan eksempelvis nævnes ynglende fugle som f.eks. sortterne, trane og brushøne og trækkende arter som bramgås, sortand og havlit.

Et eksempel på regelmæssigt tilbagevendende trækfugle, der er udpeget fuglebeskyttelsesområder for er knopsvane og havørn i Roskilde Fjord. Arterne har begge en væsentlig forekomst i området, og Roskilde Fjord er sammen med andre fuglebeskyttelsesområder i Danmark væsentlige for at bevare arterne i dens geografiske sø- og landområde.

8.2.3 Arter opført i habitatdirektivets bilag II og disses levesteder

Bilag II-arter indgår som del af udpegningsgrundlaget for habitatområder, f.eks. snæbel i Varde Å, odder ved Silkeborg-søerne og stor vandsalamander i Kattehale Mose ved Allerød. Efter habitatreglerne er arterne og deres levesteder beskyttede inden for de udpegede områder. Relevante bilag II-arter fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag 9.

Miljøskadeloven omfatter dog også skade på bilag II-arter uden for de udpegede områder.

De arter, som man har valgt ud på EU-plan til at udpege områder for, er arter, som især er:

- Truede, sårbare eller sjældne.
- Karakteristiske.
- Arter, som kun findes på et mindre afgrænset område (endemiske arter), og som kræver særlig opmærksomhed pga. deres særlige levested.

De danske Natura 2000-områder er udpeget for at beskytte 35 arter af pattedyr, fisk, krybdyr, padder, hvirvelløse dyr og planter.

Orkidéen mygblomst er et eksempel på en bilag II-art. Arten, der vokser på fugtige enge og i moser med kalk i jorden, findes i dag kun 10-15 steder i Østjylland og på Øerne og er gået drastisk tilbage – ikke bare i Danmark, men i Europa som helhed. Arten er især forsvundet på grund af dræning af kalkenge og væld. Dertil har tilgroning på grund af manglende ekstensiv drift som græsning og høslæt påvirket arten negativt. Derfor er der udpeget en række habitatområder for at beskytte arten, herunder bl.a. Holmegårds Mose og Saltbæk Vig på Sjælland, Urup Dam på Fyn og Vandplasken i Nordjylland. Mygblomst er i øvrigt samtidig opført på habitatdirektivets bilag IV som strengt beskyttet.

I relation til miljøskade vil en påvirkning, der skader mygblomstens mulighed for at opnå gunstig bevaringsstatus, kunne betegnes som en miljøskade. Et eksempel på en konkret trussel mod mygblomst, der vil kunne betegnes som en miljøskade, er beskrevet nærmere i afsnit 7.5.4 om bilag II-arter.

8.2.4 Bilag IV-arter og deres yngle- og rasteområder

Bilag IV-arter (og deres yngle- og rasteområder) er beskyttede både inden for og uden for Natura 2000-områderne. Bilag IV-arterne holder sig ikke kun til områder, som man normalt forbinder med natur. Mange af arterne kan anvende lofter, vejrabatter, jernbaneskrånninger, temporære vandhuller, forfaldne bygninger og træer med løs bark som yngle- og rasteområder. Der er derfor adskillige aktiviteter, der normalt ikke forholder sig til naturbeskyttelse, der kan gøre skade på bilag IV-arterne og deres yngle- og rasteområder.

I Danmark findes der pt. 36 dyrearter og 7 plantearter, som er omfattet af habitatdirektivets bilag IV, jf. Habitatbekendtgørelsens bilag 11. Bilag IV-arter omfatter bl.a. en del forskellige padde- og krybdyrarter, enkelte arter af orkidéer, alle arter af flagermus og arter af insekter, fisk og pattedyr. Bilag IV-arter er f.eks. markfirben, spidssnudet frø, hasselmus og tykskallet malermusling. Visse bilag II-arter kan samtidig være omfattet af bilag IV-beskyttelsen, eksempelvis odder og stor vandsalamander.

Bilag IV-plantearterne må ikke forsætlig plukkes, indsamles, afskæres, oprives med rod eller ødelægges i naturen, jf. § 5 i artsfredningsbekendtgørelsen og § 11 i habitatbekendtgørelsen. Forbuddene gælder for alle livsstadier for de planter, der omfattes.

Bilag IV-dyrearter er beskyttet mod forsætlig indfangning eller drab af individer af disse arter i naturen, jf. artsfredningsbekendtgørelsen. Efter disse regler er det også forbudt med forsæt at ødelægge eller indsamle æg af bilag IV-arter i naturen.

Beskyttelsen indebærer endvidere, at planer og projekter vurderes for at undgå at beskadige eller ødelægge arternes yngle- eller rasteområder, uanset om de

forekommer i eller udenfor de særligt udpegede Natura 2000-områder, jf. habitatbekendtgørelsens § 11.

Et eksempel på en bilag IV-art er markfirben, som findes over hele landet, dog mest almindelig ved kysterne. Markfirben lever i åbne områder med løs, gerne sandet jord, hvor den ofte træffes i små kolonier. Arten er i vinterdvale indtil april på bl.a. sydvendte skråninger. Disse rasteområder findes et utal af steder rundt om i landet i form af f.eks. jernbane- og vejskråninger, § 3-beskyttede overdrev, strandskrænter og rekreative områder som parker og idrætsanlæg samt ved grusveje og i råstofgrave.



FIGUR 8.1 MARKFIRBEN - HUN DER LIGGER PÅ REDE I LØST GRUS VED JERNBANESKRÅNING MELLEMLER LEJRE OG VIPPERØD. FOTO: MARTIN VESTERGAARD.

Der kan læses mere om bilag IV-dyrearternes udbredelse, biologi og betydning i administration og planlægning i rapporter herom udarbejdet af DMU. (<http://www2.dmu.dk/Pub/FR635.pdf>).

Når man skal vurdere, om et sted er et yngle- eller rasteområde i forbindelse med en miljøskade, er det nødvendigt at se på stedets økologiske funktionalitet i forhold til artens og de påvirkede bestandes krav.

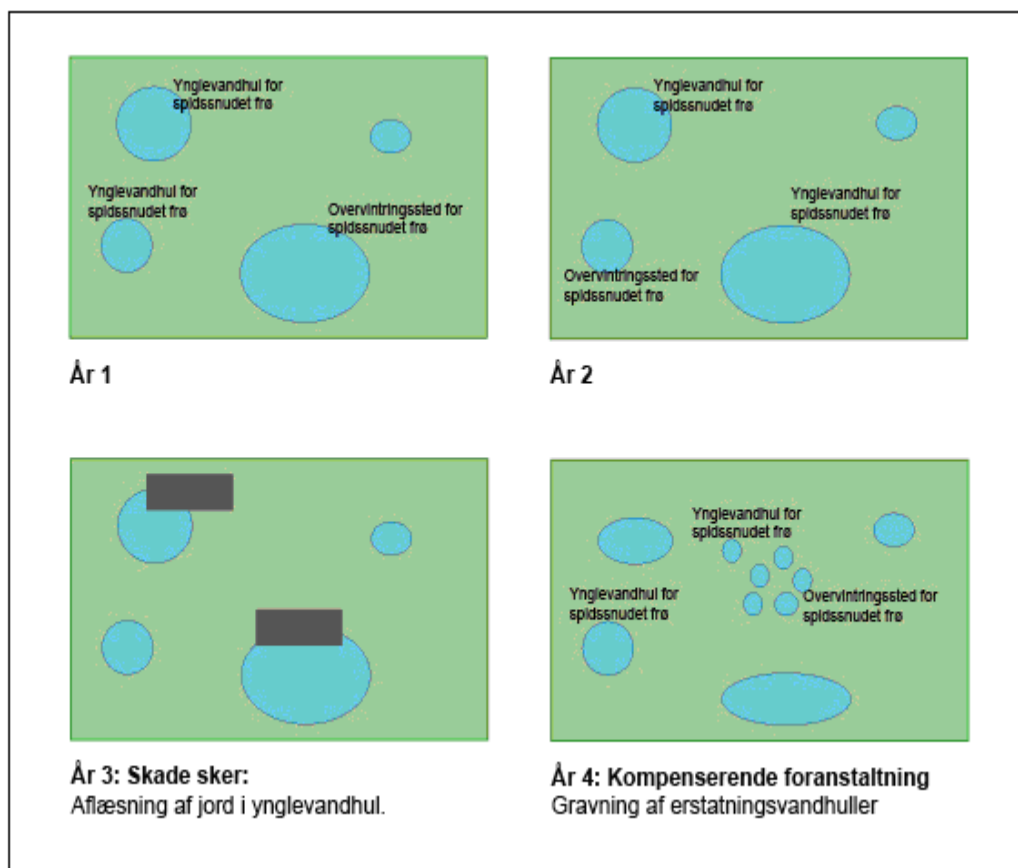
8.2.4.1 Økologisk funktionalitet i yngle- og rasteområder

Et **yngleområde** kan defineres som det sted, hvor artens individer har yngleterritorier eller har sine æg og unger, indtil ungerne kan klare sig selv.

Et **rasteområde** defineres som det sted, hvor artens individer opholder sig, når de ikke søger føde eller yngler. Dette kan være forskellige steder afhængigt af, om det er sommer eller vinter.

Med **økologisk funktionalitet** menes de vilkår, som et yngle- og rasteområde kan tilbyde en bestand af en art, man ser nærmere på. Det er ikke nok at vurdere skader på f.eks. et ynglested - også skader de steder, hvor arten raster, er

væsentlige. Et eksempel kan være padders brug af flere vandhuller til ynglested og rasteområde, Se hertil figur 8.2 nedenfor.



FIGUR 8.2 FORKLARING PÅ ØKOLOGISK FUNKTIONALITET FOR EN BESTAND AF PADDER OG ET ANTAL VANDHULLER.

Den økologiske funktionalitet er at bevare det mønster af yngle- og rasteområder, som den pågældende art, i det viste eksempel spidssnudet frø, er afhængig af. For nærmere uddybning af begrebet økologisk funktionalitet, se vejledningen til habitatbekendtgørelsen.

8.2.5 Om gunstig bevaringsstatus

Miljøskade på natur skal vurderes i forhold til, om gunstig bevaringsstatus skades eller hindres opnået.

Gunstig bevaringsstatus er nærmere defineret i habitatdirektivet og fremgår af § 4 i habitatbekendtgørelsen, som er gengivet i nedenstående boks.

Definitioner på gunstig bevaringsstatus

§ 4. Bevaringsmålsætningen for Natura 2000-områderne er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, områderne er udpeget for. For Ramsarområderne er målsætningen, at beskyttelsen skal fremmes.

Stk. 2. Natura 2000-områderne er udpeget for at beskytte naturtyper og i Danmark naturligt hjemmehørende arter, der er medtaget i EF-habitatdirektivets bilag I og II og i EF-fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, samt regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter og forekomster, der er relevante som følge af EF-fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 2.

Stk. 3. I bekendtgørelsen forstås ved:

- a) En naturtypes bevaringsstatus: Resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt.
- b) En naturtypes gunstige bevaringsstatus: En naturtypes bevaringsstatus anses for gunstig, når
- 1) det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse,
 - 2) den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, og
 - 3) bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig som defineret i litra d.
- c) En arts bevaringsstatus: Resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed.
- d) En arts gunstige bevaringsstatus: En arts bevaringsstatus anses for gunstig, når
- 1) data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder,
 - 2) artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
 - 3) der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.

Disse generelle definitioner er i DMU's kriterier for gunstig bevaringsstatus søgt omsat til konkrete, operationelle kriterier. I mangel af konkrete mål for tilstanden af arter og naturtyper i Natura 2000-områderne, kan kriterierne anvendes som udgangspunkt for at vurdere en evt. miljøskade. Kriterier for gunstig bevaringsstatus for de forskellige arter og naturtyper i Danmark kan findes i forskellige publikationer udgivet af Danmarks Miljøundersøgelser (http://www2.dmu.dk/1_viden/2_Publikationer/3_fagrappporter/rapporter/FR457_2udg_www.pdf).

8.3 OPLYSNINGER OM HIDLIG TILSTAND

Skader på bevaringsstatus skal for de udpegede områder vurderes i forhold til den konkrete forekomst eller bestand, der påvirkes – dvs. lokalt. Det kan pege i retningen af miljøskade, hvis skaden har et omfang, så den også kan få betydning nationalt, f.eks. ved skade på meget sjældne arter. Det samme gælder for skader på yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

For de arter, hvor miljøskadeloven også gælder uden for de udpegede områder (bortset fra bilag IV-arter), skal en skade vurderes i forhold til den regionale bevaringsstatus (sjældne og fåtallige arter) og den nationale bevaringsstatus (udbredte arter).

8.3.1 Udgangspunktet

Efter bekendtgørelsen om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade og om krav til afhjælpning af visse miljøskader skal omfanget af en skade, som medfører en negativ påvirkning af opnåelsen eller opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder, vurderes i forhold til bevaringsstatus og tilstand på det tidspunkt, hvor skaden indtræffer, deres rekreative værdi og deres evne til naturlig gendannelse. Der stilles således både krav til dokumentation om den hidtidige og nuværende tilstand.

- Hidtidig tilstand - udgangspunktet for en vurdering af, om der er sket en miljøskade på beskyttet natur, er den tilstand, som naturen befandt sig i på det tidspunkt, skaden skete – og ikke en formodet upåvirket (uforurennet eller uforstyrret) tilstand.

- Nuværende tilstand – tilstanden af den beskyttede natur efter skadens indtræden.

Bekendtgørelsen fastsætter desuden, at følgende målelige data skal indgå ved konstateringen af betydelige negative påvirkninger i forhold til den hidtidige tilstand:

- a) Antallet af individer, deres densitet eller det dækkede areal.
- b) De enkelte individers eller det beskadigede areals rolle i forhold til artens eller naturtypens bevaring, artens eller naturtypens sjældenhed (vurderet lokalt, regionalt og på højere niveau, herunder også på EF-plan).
- c) Artens formeringskapacitet (baseret på den pågældende arts eller bestands egen dynamik), dens levedygtighed eller naturtypens evne til naturlig regeneration (baseret på udviklingen i de arter, der er karakteristiske for naturtypen, eller bestanden af disse arter).
- d) Artens eller naturtypens evne til i løbet af kort tid efter en skade at reetablere en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand, udelukkende i kraft af artens eller naturtypens egen dynamik og uden anden indgriben end øgede beskyttelsesforanstaltninger.

Dokumentation af skader på natur er ikke altid ligetil.

Afgrænsningen af et Natura 2000-område er nem – der findes kort over de udpegede områder, og grænserne er ofte defineret ud fra matrikelskel, veje eller bygrænser, der kan erkendes i landskabet. Naturtyper kan også som regel identificeres – en artsliste med karakteristiske arter sammen med en beskrivelse af terræn, jordbund, vandstand og drift giver de oplysninger, der skal til for at identificere de habitatnaturtyper, der udgør grundlaget for at udpege.

Lokalisering af arterne kan være vanskeligere – uanset om de er inden for eller uden for Natura 2000-områder. Måske ved man, at arterne findes i et område, men de kan være sky og lader sig sjældent se. Eller også får man kendskab til en skade på en lokalitet på et dårligt tidspunkt af året, f.eks. hvor man skal dokumentere før-tilstanden midt om vinteren. På det tidspunkt er arterne enten gået i hi eller trukket væk til vinterkvarterer – eller forsvundet på grund af miljøskaden. Især kan dokumentation af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter være en udfordring.

For at kunne vurdere en skades omfang og virkning for beskyttede naturtyper eller arter i et Natura 2000-område, skal man have indsigt i, hvordan tilstanden er, og hvor denne tilstand er i forhold til målet om gunstig bevaringsstatus.

Kendskabet er for Natura 2000-områderne ved at blive udbygget i forbindelse med den aktuelle naturplanlægning efter miljømålsloven, og det vil løbende blive opdateret i forbindelse med naturplanlægningen. I basisanalyserne for de enkelte Natura 2000-områder kan man finde de kendte oplysninger om tilstanden for naturen og nuværende trusler.

Det vil dog altid være den gældende tilstand, der skal anvendes som udgangspunkt for vurdering af omfanget af en miljøskade, og det kan være nødvendigt at supplere basisanalyserne med anden viden.

For de generelt beskyttede arter gælder, at der for nogle arter er gennemført langvarig overvågning af bestandsudvikling, svingninger m.v., men det gælder ikke alle de beskyttede arter.

8.3.2 Datagrundlag i Natura 2000 områderne - basisanalyserne

Amterne har i 2004-2006 udarbejdet basisanalyser for samtlige Natura 2000-områder uden for skovene. Basisanalyserne har omfattet de 18 lysåbne naturtyper, som NOVANA programmet har omfattet. For Natura 2000-områder med fredskov er analysen udarbejdet i 2007 af landsdelcentre.

Basisanalyserne bygger dels på eksisterende viden, men først og fremmest på de kortlægninger der er foretaget i forbindelse med NOVANA. Kortlægnin-gerne er udført i alle de udpegede Natura 2000-områder i landet.

Efter basisanalysernes færdiggørelse er tilstanden i Natura 2000-områderne vurderet på baggrund af feltdata fra kortlægningen. Disse oplysninger er i dag tilgængelige på hjemmesiden www.vandognatur.dk, som er en del af Danmarks Miljøportal under Miljøministeriet. Hjemmesiden er i øjeblikket under udvikling, og der bliver løbende tilføjet nye data.

Oplysninger om udpegede Natura 2000-områder, afgrænsning og udpegningsgrundlag kan findes via By- og Landskabsstyrelsen hjemmeside (www.blst.dk). Dertil vil Danmarks Naturdata under Miljøportalen (www.miljoportal.dk) allerede nu og især fremover blive en vigtig kilde til information om udbredelse og bestandsudvikling af dyr, planter og naturtyper i Danmark. Data for dette leveres i dag bl.a. af kommuner og Miljøministeriets miljøcentre, men der er på sigt også forventninger om indtastning af data leveret af privatpersoner. Endelig er der mange oplysninger at hente hos de grønne organisationer, der kortlægger dyr og planter på frivillig basis.

8.4 SKADENS OMFANG OG KARAKTER

En betydelig skade på natur er en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af muligheden for at opretholde eller opnå gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter og områder, herunder

- Forringer muligheden for, at en art eller en naturtype i udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område opnår eller opretholder gunstig bevaringsstatus i området inden for et overskueligt tidsrum, eller
- forringer muligheden for, at en art eller en naturtype i udpegningsgrundlaget for et Natura-2000 område opnår eller opretholder national gunstig bevaringsstatus inden for et overskueligt tidsrum.
- Forringer muligheden for at opnå eller opretholde national gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter som følge af negativ påvirkning af arterne og/eller den økologiske funktionalitet af arternes levesteder, herunder yngle- og rasteområder for bilag IV-arter, såvel inden for som uden for de udpegede områder.

Bekendtgørelsen om visse kriterier for vurdering af, om der foreligger en miljøskade og om krav til afhjælpning af visse miljøskade fastslår desuden, at en skade på beskyttede arter og (eller) internationale naturområder, hvis påvirkning af menneskers sundhed er dokumenteret, er betydelig.

Derimod skal følgende skader på natur ifølge bekendtgørelsen ikke nødvendigvis betegnes som betydelige skader:

- a) Negative udsving i bestandsstørrelser, der er mindre end de naturlige udsving, der anses for at være normale for den pågældende art eller naturtype.
- b) Negative udsving i bestandsstørrelser, der skyldes naturlige årsager eller indgriben i forbindelse med sædvanlig forvaltning af arealer, og som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører.
- c) Skade på bestande af beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder, for hvilke det er påvist, at de hurtigt og uden indgriben vil genskabe enten den hidtidige tilstand eller en tilstand, der udelukkende i kraft af artens eller naturtypens egen dynamik skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand.

I forhold til begrebet ”sædvanlig forvaltning af arealer” nævnt i pkt. b betyder dette en drift, der hidtil har været praktiseret i området. Der er dog ikke en entydig definition på, hvad der er omfattet heraf, men det vurderes f.eks. at omfatte aktiviteter, der er knyttet til normal landbrugs- og skovbrugsdrift, og som ikke kræver forudgående tilladelse eller lignende.

Det må med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet lægges til grund, at den betydelige skade skal have en sådan karakter, et omfang og en almen interesse for andre end den eller de umiddelbart berørte, at den står i et rimeligt forhold til miljøskadelovens krav til miljøcentrenes håndtering af miljøskaderne, herunder ikke mindst kravene til supplerende og kompenserende foranstaltninger ved afhjælpning af skader på beskyttede arter og naturtyper.

8.4.1 Skade på beskyttet natur

En skade på beskyttet natur kan have forskellig karakter, alt efter hvilken art og naturtype, det går ud over, hvorvidt skaden giver kort- eller langsigtede påvirkninger, om skaden er ophobet over tid, og om skaden kan vurderes som reversibel eller ej i forhold til opnåelse eller opretholdelse af gunstig bevaringsstatus.

8.4.1.1 Betydelig skade?

For at en påvirkning af beskyttet natur kan kategoriseres som en miljøskade, kræves det, at påvirkningen medfører en betydelig skade. Det er således ikke alle situationer, der påvirker naturen negativt, som medfører en miljøskade i miljøskadelovens forstand. Der er f.eks. ikke nødvendigvis sammenhæng mellem en overtrædelse af gældende regler, der medfører en negativ påvirkning af miljøet, og reglerne om miljøskade.

Det kan være svært at afgøre, hvor meget der skal til, før der er tale om en betydelig skade. Kan en skade på ét individ eller én naturtype i et område betegnes som en miljøskade?

Skaden skal vurderes i forhold til den aktuelle tilstand eller muligheden for at nå gunstig bevaringsstatus eller de mål for naturtilstanden, som måtte være opstillet for arten. Bestanden skal være stabil eller stigende. Én død odder i en lille bestand kan være mere problematisk i ét Natura 2000-område, end 10 døde oddere i en velfungerende stor bestand i et andet Natura 2000-område.

Nogle naturtyper er meget sårbare over for påvirkninger. Dette skyldes bl.a., at nogle arter stiller meget specifikke krav til levestederne, og desuden vokser langsomt/har lang formeringstid, og måske kun får få unger.

Naturtyper med langsomtvoksende plantearter som f.eks. gråklit med laver, der kan være flere årtier om at vokse frem, er sårbare overfor gravning, færdsel og kørsel.

Det samme gælder for dyr med lille aktionsradius. Hvis deres levested fjernes, er der mindre sandsynlighed for, at de kan nå at finde nye velegnede biotoper i nærheden. På vandringen mod nye mulige levesteder vil dyret være udsat for bl.a. rovdyr, forstyrrelser fra mennesker osv. For dyr og fugle, der hurtigt kan flygte, hvis levestedet ødelægges, er der bedre muligheder for at finde velegnede levesteder.

8.4.1.2 Tidsaspektet

En skade på natur, som er overstået, inden myndighederne kan nå at reagere på den, vil ikke i sig selv udgøre en miljøskade i miljøskadelovens forstand. En skade, som genoprettes af sig selv inden for kort tid, er heller ikke en miljøskade, da den ikke kan siges at være betydelig. Generelt vurderes det, at der er tale om kort tid, hvis der sker en naturlig retablering af naturens tilstand inden for ca. et år.

Desuden vil man for en miljøskade på natur ikke altid med det samme kunne konstatere, om skaden egentlig påvirker naturen. Virkningen viser sig måske først senere. Ligeså kan effekten af en skade være meget langvarig, selvom den umiddelbart virker som en lille skade. Det afhænger af arten og naturtypens robusthed til at ”komme sig” efter en skade. En tommelfingerregel vil være, at store forekomster af arter og naturtyper hurtigere vil genetableres end små forekomster.

8.4.1.3 Fjernelse af levested og fragmentering

En erhvervsmæssig aktivitet, der direkte fjerner beskyttet natur, vil som udgangspunkt altid skulle klassificeres som en skade, forudsat at der er tale om arealer, der har betydelig værdi som levested eller med betydelig forekomst af naturtyper, og at der ikke er givet tilladelse hertil, jf. indledningen til dette kapitel.

Bortgravning og opdyrkning af beskyttede naturtyper, hvor der fjernes et så stort areal, at naturen deles op (= fragmentering), vil skulle betragtes som en skade, forudsat at virkningen er betydelig. Hvorvidt naturen kan genindvandre i ”såret” imellem den intakte natur, afhænger fuldstændig af den pågældende naturs evne til gendannelse, se nedenfor. Nogle typer natur kan ikke genskabes. For eksempel nr. 7220 kildevæld på habitatbekendtgørelsens bilag 9 – hvis vandforholdene er ændrede, og jorden gravet væk, kommer der aldrig et lignende kildevæld igen med den plantevækst, som er typisk.

8.4.1.4 Drab på dyrearter og opgravning af plantearter

Bevidst efterstræbelse af fredede arter kan også resultere i en miljøskade, medmindre der er givet tilladelse.

En miljøskade på en beskyttet art kunne f.eks. være ægsamleres indsamling af æg til salg fra fugle, der er opført på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, eller ulovlig jagt på arter, der er opført på habitat- eller fuglebeskyttelsesdirektivets bilag.

Det er dog kun en miljøskade i de situationer, hvor det medfører en betydelig påvirkning af den pågældende arts bestand. Hvis en ulovlig indsamling af æg i f.eks. en rede med den meget sjældne vandrefalk, der kun yngler ganske få steder i landet, betyder, at grundlaget for en kommende dansk bestand fjernes, vil dette formentlig være en miljøskade.

8.4.1.5 Forstyrrelser

Nogle arter kan være meget følsomme over for forstyrrelser i form af aktiviteter der f.eks. indebærer rekreativ færdsel tæt på rederne, løse hunde, kørsel uden for veje og stier med f.eks. mountainbikes, sejlads ved små øer og holme osv.

Nogle arter er meget robuste over for forstyrrelser, andre ganske sky. Men for de fleste arter gælder, at forstyrrelser tæt på eller i yngleperioden vil betyde miljøskade, hvis det har væsentlig betydning for bestanden.

For nogle naturtyper, især dem med langsom regenereringsevne, kan forringelser i form af øget færdsel og kørsel i forbindelse med erhvervsmæssig aktivitet betyde, at naturtypen slides og ødelægges. Dette kan f.eks. være et problem i naturtyper som klitheder.

8.4.1.6 Kort- og langsigtede påvirkninger og akkumulering

En miljøskade kan medføre en akut påvirkning af beskyttet natur – bortgrave- de naturområder eller døde rovfugle er til at få øje på. Men mange påvirkninger sker over tid – og det kan vare flere år, før man opdager, at en aktivitet medfører miljøskade på beskyttet natur.

Nogle aktiviteter vil kun give kortvarige skader, mens andre giver langvarige skader, og i nogle tilfælde vil naturen ikke kunne genskabes på lokaliteten. Skaden skal vurderes i forhold til muligheden for at nå de mål, der er opstillet for gunstig bevaringsstatus.

Nogle skader akkumulerer over tid – og det bliver først til en skade, når på- virkningen har fundet sted gennem en årrække og en tærskelværdi for, hvor- når en skade er betydelig, er passeret.

8.4.1.7 Reversible og irreversible skader

Det skal i hver konkret situation vurderes, om skaden nedsætter sandsynlighe- den for, at naturen kan opnå eller opretholde gunstig bevaringsstatus, eller om skaden påvirker den økologiske funktionalitet for dyrearter omfattet af habi- tatudirektivets bilag IV. I vurderingen af skadens omfang skal det således vur- deres, om der er tale om en irreversibel skade, hvor mulighederne for at retab- lere ødelagt natur er væk, eller en reversibel skade, hvor naturen kan gendan- nes. Det kan også have betydning for, hvordan skaden skal opgøres og evt. afhjælpes.

Hvis der er tale om en irreversibel skade på natur, kan den i nogle tilfælde således ikke afhjælpes på den skadede lokalitet, og det kan i givet fald komme på tale at forbedre forholdene for en beskyttet art eller naturtype på en anden lokalitet, så bevaringsstatus samlet set opretholdes.

8.4.1.8 Kumulative virkninger

Påvirkninger, der ikke i sig selv aktuelt medfører miljøskade men en kumulativ påvirkning af naturen, medvirker til at gøre naturen mere sårbar overfor frem- tidige negative påvirkninger. Dette kunne f.eks. være mange forstyrrelser af en bestand af sæler som følge af erhvervsmæssig sælsafari, der presser bestanden,

så der fødes færre unger i det pågældende område. Sælsafarien er måske ikke i sig selv til hinder for opnåelse eller opretholdelse af sælens gunstige bevaringsstatus, men kan bevirke, at arten bliver mere sårbar over for andre påvirkninger, end den ellers ville have været. Øges omfanget af sælsafarier med sejlads tæt på sælernes yngleområder, kan lige netop denne øgede erhvervsmæssige aktivitet medføre en hindring for opnåelse eller opretholdelse af artens gunstige bevaringsstatus og derved medføre en miljøskade.

8.5 EKSEMPLER PÅ MILJØSKADE

I dette afsnit gennemgås forskellige eksempler på negative påvirkninger, der kan være miljøskader.

8.5.1 Miljøskade på Natura 2000-områder

Miljøskade vurderes ud fra, om skaden kan påvirke de fremtidige muligheder for at gennemføre naturforbedrende foranstaltninger som f.eks. natur- og landskabspleje eller naturgenopretning med det formål at sikre gunstig bevaringsstatus for udpegningsgrundlaget, jf. de Natura 2000-planer, der vil blive udarbejdet efter miljømålsloven.

Et eksempel kunne være opsplitning af et habitatområde med naturskovsarealer som følge af anlæg af en skovvej i en situation, hvor anlægget ikke er blevet anmeldt efter reglerne i naturbeskyttelseslovens § 19 b. Vejen skaber en visuel og især fysisk barriere gennem det kuperede skovområde for en bilag II-art - det hvirvelløse dyr Stellas mosskorpion, som lever i skoven. Generelt vil arten have dårligere mulighed for at sprede sig rundt i området. Bestande kan blive isoleret, og dette betyder, at deres chance for at øges i antal bliver dårligere. Bliver bestandene for små, kan det betyde, at de på længere sigt uddør fra området, da små bestande dels er mere udsatte for påvirkninger, dels er den genetiske variation i små bestande oftest dårligere, og der kan ske indavlsdepression.

Ved vurdering af en miljøskade på Natura 2000-områder skal det understreges, at skade også kan forårsages af aktiviteter uden for de udpegede områder, men påvirker ind i Natura 2000-områder og ændrer på mulighederne for at opnå eller opretholde gunstig bevaringsstatus. Dette kan f.eks. ske ved en større forurening med miljøfremmede stoffer ved læk fra en kemisk virksomhed, der ledes til nærmeste vandløb. Stofferne føres så via vandløbet ud i et fjordområde, der er Natura 2000-område med f.eks. et udpegningsgrundlag med forskellige vadefuglearter. Hvis forureningen påvirker arterne direkte eller deres fødegrundlag betydeligt og dermed truer udpegningsgrundlaget for området, kan det betegnes som en miljøskade.

8.5.2 Skade på Natura 2000 områder indeholdende naturtyper, der er opført på habitatdirektivets bilag I

For at kunne vurdere, om en skade ændrer på en naturtypes tilstand, kan man anvende de tilstandsklasser, som man kan finde via basisanalyserne. På www.vandognatur.dk kan man danne brugbare kort, der præcist viser, hvad naturtilstanden er for de kortlagte naturtyper. Sker der f.eks. en skade på en naturtype med tilstanden 1 eller 2, skal man vurdere, om skaden betyder, at naturtypen ryger ned ad tilstandsskalaen i kortere eller længere tid – eller om skaden er så stor, at sandsynligheden for, at naturtypen kan genoprettes eller vende tilbage til den gode tilstand, er meget lille.

For et rigkær (nr. 7230 på habitatbekendtgørelsens bilag 9) med tilstanden 1 vil en skade, der ødelægger rigkærets mulighed for genoprettelse, være alvorlig. Det kunne f.eks. være, hvis man graver i rigkæret, så selve naturtypen forsvinder. Det kunne også være, hvis en rideskole i et Natura 2000-område øger græsningstrykket i form af et stort antal heste i rigkæret, så der sker så megen fysisk skade på vegetationen og jordbunden i form af optramp og erosion, at de arter, der er med til at give den høje naturtilstand, går væsentligt tilbage eller helt forsvinder.

Skader på naturtyper med lavere tilstandsvurdering kan også betragtes som miljøskade. Især fordi de kan være ødelæggende for en fremtidig naturforvaltningsindsats. Hvis man i et Natura 2000-område med mange tilstandsklasse III- og IV-naturtyper har planlagt en større naturforvaltningsindsats med f.eks. naturpleje med græsning, genslyngning af vandløb og stop for dræneløb fra marker oven for rigkærene, så tilførsel af næringsstoffer ophører, kan en miljøskade helt ødelægge denne plan. Det kunne f.eks. være overfladeafstrømning af gylle i forbindelse med et stort regnskyl fra markerne ovenfor, hvor landmanden lige har været ude og sprede gyllen i strid med udbringningsreglerne. Dette kan ødelægge rigkæret.

Selvom en skade ikke resulterer i, at en beskyttet naturtype rykker en eller flere klasser ned ad tilstandsskalaen, kan der godt være tale om en miljøskade. Skaden skal til hver en tid vurderes ud fra, om den er så betydelig, at der ikke kan opnås eller opretholdes gunstig bevaringsstatus.

8.5.3 Skade på omfattede fuglearter

Arter, der er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 2 (regelmæssigt tilbagevendende trækfugle i betydende antal) eller opført på direktivets bilag 1 og disse arters levesteder.

Nogle af de typiske kriterier for mange af de fugle, der er opført på direktivets bilag I, er, at der ikke må være forstyrrelser af yngleområdet. Mange fuglearter er meget følsomme overfor ”ujævne forstyrrelser”. En bestand af fugle kan godt tilpasse sig et nærliggende vejanlæg eller lignende. Et stort, enkeltstående erhvervsmæssigt friluftsansøgning eller lignende nær deres ynglepladser i yngletiden kan dog være en stor skade for en bestand, da forældrefuglene kan blive skræmt fra reden, og æg eller unger går til eller bliver spist af rovdyr, der nu har frit spil.

8.5.4 Skade på bilag II-arter

For hver af arterne vil der være tale om en miljøskade, hvis den skader artens mulighed for at opnå gunstig bevaringsstatus. For orkideen mygblomst, der er en bilag II-art, er bl.a. tilgroning, blottet jord og hydrologi bestemmende for, om arten har det godt. Et eksempel på dette kunne være en eng i et habitat-område med en større bestand af mygblomst, som bliver græsset af kvæg og derved holdes lysåben, Arealet forpagtes til en rideskole, der gerne vil bruge arealet som ekstra græsningsområde ind imellem. I en periode med meget nedbør sættes der heste på arealet, og de tramper så meget rundt, at der bliver blottet jord og nedtrampet vegetation på engen. Bestanden af mygblomst går væsentligt tilbage, og selv efter 5 år, hvor hestegræsningen er ophørt, virker det ikke, som om arten er kommet tilbage. I Natura 2000-områder skal væsentlige ændringer i græsningsintensiteten anmeldes til kommunen, jf. naturbeskyttelseslovens § 19b.

8.5.5 Skade på arter, der er opført i habitatdirektivets bilag IV

For bilag IV-arter er det som omtalt tidligere vigtigt at se på, om en påvirkning kan skade bestandene af disse arter. En sjælden art som tykskallet malermusling, der i dag kun findes i Odense Å, vil være udsat for skade, da bestanden er isoleret. Arten er afhængig af rent vand, vandløb med forskelligartede biotoper og fiskearten elritse, som muslingens larve har som værtsfisk under spredning.

En påvirkning af arten ved f.eks. hårdhændet vandløbsvedligeholdelse udover vandløbsregulativet eller en tilladelse fra vandløbsmyndigheden kan betyde, at der dræbes individer. Er bestanden på vej mod en minimum levedygtig bestandsstørrelse, kan dette få katastrofale følger for arten i Danmark.

9 Miljøskade på vand

9.1 KORT OM MILJØSKADER PÅ VANDMILJØET

Miljøskadelovens § 8 fastslår, hvad der skal forstås ved en miljøskade på vandmiljøet.

Ved en miljøskade på vandmiljøet forstås herefter en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller det økologiske potentiale for vandforekomster, der er omfattet af miljømålsloven.

En miljøskade på vand er derfor karakteriseret ved, at

- Skaden påvirker den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller det økologiske potentiale i grundvand og/eller overfladevand, som er omfattet af miljømålsloven. Dette uddybes i afsnit 9.2.
- Der er tale om en betydelig negativ påvirkning af vandforekomstens tilstand. Det er et krav, at det kan dokumenteres, at der er sket en forringelse af vandforekomstens tilstand. Dette uddybes i afsnit 9.3 og 9.4.

Miljømålsloven indeholder de væsentligste dele af den danske implementering af vandrammedirektivet. Vandrammedirektivet er ikke fuldt implementeret endnu, og hvor miljømålsloven og de tilhørende bekendtgørelser endnu ikke gennemfører vandrammedirektivets bestemmelser fuldt ud, henvises i det følgende til direktivets bestemmelser.

9.1.1 Eksempler på situationer, hvor der kan være en miljøskade på vand

Som eksempler på skader på vandmiljøet, som kan være miljøskader, kan nævnes:

- Et gylleudslip til et vandløb, der indebærer, at den økologiske tilstand bliver væsentligt forringet i en længere periode.
- En virksomhed i et opland til et renseanlæg udleder ved et uheld store mængder forurenende stoffer til det kommunale renseanlæg, og renseanlægget har ikke kapacitet til at håndtere den øgede belastning. Stofferne udledes på grund af den manglende rensning og forurener vandløbet kraftigt.
- En tankvogn eller en togvogn med kemikalier vælter og giver anledning til omfattende forurening af et vandløb, som derfor har forringet kemisk og økologisk tilstand i en længere periode.
- Et vandløb opstemmes uden tilladelse, og vandrende fisk afskæres derved fra deres gydepladser i den øverste del af vandløbet. På sigt kan ændringen medføre, at bestande af vandrefisk forsvinder fra vandløbet.

- Et skib (f.eks. efter at være stødt på grund) lækker bunkersolie i et sådant omfang, at der sker en væsentlig forurening af kystvandet, så dets økologiske og kemiske tilstand bliver væsentligt forringet. En sådan forurening vil i nogle tilfælde også påvirke kysten, og den kan derfor også udgøre en skade på jord.
- Saltvandsindtrængning ved kildepladser. Saltvandsindtrængning kan ske ved længere tids overindvinding, hvorved saltvand trækkes ind fra kysten eller op fra dybereliggende lag.
- Grundvandsforureninger fra industri, f.eks. forureninger med chlorede opløsningsmidler, der stammer fra store erhvervsrensier. Disse forureninger vil i nogle tilfælde også kunne udgøre en skade på jord.

Nogle vandområder er også habitatområder eller levested for beskyttede arter. Hvor dette er tilfældet, er det nødvendigt også at undersøge, om der er tale om en skade på natur.

9.2 VANDFOREKOMSTERNE

Alle vandforekomster, der er omfattet af miljømålsloven, er omfattet af miljøskadeloven. Vandforekomster omfatter vandløb, søer, kystvande og kunstige eller stærkt modificerede vandområder, som under ét kaldes (overflade)vandområder, samt grundvand.

Vandforekomsterne er identificeret i basisanalysen, som er foretaget af amterne i 2004 efter Miljøstyrelsens vejledning om karakterisering af vandforekomster og opgørelse af påvirkninger /1/. Der er dog fortsat mange små vandløb, søer og grundvandsforekomster, som ikke er identificeret i basisanalysen, men som alligevel er omfattet af miljømålsloven og dermed af miljøskadeloven.

Alle vandløb og søer er omfattet af miljømålsloven, uanset om de er målsat eller ej. Det gælder også kunstige eller stærkt modificerede vandområder i form af kanaler, gravesøer, mølledamme mv. Temporære vandhuller og lignende er dog ikke omfattet. Sedimenter på bunden af overfladevandområderne er omfattet i det omfang, de har indflydelse på tilstanden i vandområderne, hvilket hovedsagelig er aktuelt i søer og kystvande.

Kystvande indtil 1 sømil fra den linje, der danner udgangspunkt for fastlæggelse af det danske søterritorium (basislinjen) er omfattet. For kemisk tilstand er grænsen dog 12 sømil fra basislinjen. Et kort over de omfattede kystvande findes i bekendtgørelse om karakterisering af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer¹ og i vejledningen om basisanalysens del 1 /1/.

Grundvandsforekomster omfatter alt grundvand, som befinder sig i grundvandsmagasiner. Udpegningen af grundvandsforekomster er revideret i 2006 /12/.

Vådområder i form af moser og enge mv., hvor der ikke står åbent vand, er ikke omfattet af udpegning og målsætning af vandforekomster efter miljømålsloven, og de er derfor heller ikke omfattet af miljøskadeloven som områder, hvor der kan ske en skade på vand.

¹ Bekendtgørelse nr. 1355 af 11. december 2006.

Bemærk dog, at vådområder skal inddrages, hvis de tørrer ud på grund af grundvandsindvinding (se afsnit 9.4.3), eller hvis de omfatter beskyttede naturtyper eller er levesteder for beskyttede arter, jf. kapitel 8.

9.3 OPLYSNINGER OM HİDTİDİG TILSTAND

En miljøskade på vand er en betydelig negativ påvirkning af tilstanden i en vandforekomst. For at kunne vurdere om der er tale om en miljøskade, er det nødvendigt at kunne vurdere forskellen på tilstanden i vandforekomsten før skaden og tilstanden efter. Til det brug er der behov for viden om vandforekomstens tilstand før skaden indtraf.

9.3.1 Udgangspunktet

Udgangspunktet for vurderingen af, om der er sket en miljøskade, er tilstanden inden miljøskaden indtraf.

Når denne tilstand skal fastlægges, er det nødvendigt at tage årstidsvariationer og klimabetingede variationer i betragtning. Variationerne gør det således vanskeligere at vurdere skadens omfang, og vurderingen vil afhænge af dokumentationsgrundlaget, jf. nedenfor.

Uanset at en vandforekomst kan have været inde i en udvikling, hvor der skete en løbende forbedring af forekomstens tilstand, og skaden forhindrede eller forsinkede denne fortsatte udvikling, er det tilstanden på tidspunktet for miljøskaden, der indgår i vurderingen af, om der er tale om en miljøskade.

Det samme gælder vandforekomster, som er inde i en negativ udvikling – her inddrages en efterfølgende forringelse, som alligevel ville være sket, ikke.

Tilsvarende kan det være nødvendigt at tage højde for de ændringer i vandforekomsternes tilstand, som er forårsaget af klimaændringer. Klimaændringer kan på den ene side føre til øget følsomhed af vandforekomster, hvilket forøger risikoen for, at en given påvirkning fører til en miljøskade, men på den anden side fører de i nogle tilfælde direkte til en forringet tilstand, som ikke kan lægges en eventuel skadevolder til last. Konsekvenserne af klimaændringerne er foreløbig ikke fuldt belyst og indgår ikke i den første generation af vandplaner, som vedtages i 2009.

9.3.2 Datagrundlag

Et indledende overblik over tilstanden i vandforekomsterne og påvirkningerne kan fås i rapporteringen af basisanalysen for hvert af de tidligere 12 vanddistrikter, som er rapporteret af de daværende amter med udgangen af marts 2006. Rapporterne kan findes på By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside. Basisanalysen omfatter dog ikke detaljeret rapportering af enkeltparametre og påvirkninger, og det kan derfor være relevant at søge mere detaljeret information andre steder.

Mere detaljerede overvågningsresultater og oplysninger om tilstanden i vandområderne findes hos Miljøministeriets miljøcentre, som er i besiddelse af den dokumentation, som har ligget til grund for basisanalysen. I forbindelse med at miljøcentrene udarbejder forslag til vandplanerne, sker der imidlertid en mere detaljeret og systematisk rapportering af disse data, og oplysningerne vil

derfor som regel være umiddelbart tilgængelige ved henvendelse til det stedlige miljøcenter.

Oplysninger om vandforekomsternes tilstand kan i øvrigt fås fra overvågningsrapporter mv., som er udgivet af de tidligere amter eller af DMU, GEUS eller Miljøministeriets miljøcentre.

Ideelt set dækker eksisterende overvågningsprogrammer for overfladevand og grundvand behovet for viden om tilstanden i vandforekomsterne. I praksis foretages dog ikke konkret overvågning af alle vandforekomster, og ikke alle relevante parametre overvåges i alle overvågningspunkter. Det vil derfor i mange tilfælde være nødvendigt at kunne opstille begrundede antagelser om vandforekomstens tilstand før skaden.

I en del tilfælde vil der være tale om specielle forurenende stoffer eller meget høje koncentrationer, som der ikke er nogen grund til at antage tilstedeværelsen af forud for skaden. I disse tilfælde er kravet til dokumentation for den hidtidige tilstand begrænset. Tilsvarende vil der i de mest åbenlyse tilfælde være tale om synlige skader som f.eks. døde fisk, hvor det må antages, at de har været levende forud for skaden.

Det stiller sig anderledes, hvis der er tale om mere almindeligt forekommende forurenende stoffer eller mere moderate koncentrationer, og hvis skaderne er mindre iøjnefaldende.

Hvor der ikke foreligger direkte anvendelige overvågningsdata, baseres vurderingen af tilstanden før skaden på:

- 1) Vandforekomstens type og naturgivne betingelser.
- 2) Niveauet for påvirkninger.
- 3) Tilstanden i vandforekomster, der ligner den skadede forekomst med hensyn til 1) og 2).

Kommunerne fører tilsyn med de fleste af de aktiviteter, der kan påvirke vandforekomsterne, og har derfor relevante data for disse. Der er tale om oplysninger fra kommunens tilsyn med virksomheder og vandværker mv. foruden resultaterne af disses egenkontrol. Hvis den stedlige kommune derudover overvåger tilstanden af vandforekomster og derfor har yderligere oplysninger, inddrages disse data også.

Når tilstanden forud for skaden skal vurderes for en vandforekomst, vil det ofte være nødvendigt at anvende flere år gamle data som udgangspunkt. I disse tilfælde skal tilstanden fremskrives på grundlag af de foreliggende oplysninger om ændringer i påvirkningerne og eventuelle trends, der tidligere er observeret.

9.3.3 Tilstanden i overfladevand

I vandplanerne målsættes og vurderes overfladevandområderne med hensyn til økologisk og kemisk tilstand. For kunstige eller stærkt modificerede vandområder anvendes i stedet økologisk potentiale og kemisk tilstand. Økologisk og kemisk tilstand vurderes hver for sig, og begge skal være opfyldt, for at vandområdet har god tilstand.

9.3.3.1 Kemisk tilstand

Kemisk tilstand i overfladevand beskrives ved henholdsvis "god" og "ikke god" kemisk tilstand. Ved god kemisk tilstand er koncentrationerne af forurenende stoffer under de miljökvalitetskrav, der er fastsat på fællesskabsplan.

De forurenende stoffer, der her er tale om, er alene stoffer på listen over prioriterede stoffer samt stoffer omfattet af anden fællesskabslovgivning, hvori der indgår miljökvalitetskrav for overfladevand, herunder datterdirektiver til direktivet om farlige stoffer. Listen over prioriterede stoffer er vedtaget i 2001² og kan findes på EU-kommissionens hjemmeside /4/. Listen over prioriterede stoffer skal revideres hvert fjerde år; første revision ventes i 2008. Nye stoffer vil blive føjet til, og der vil blive fremsat forslag til miljökvalitetskrav.

Listen over prioriterede stoffer vil blive indført i den danske lovgivning gennem bekendtgørelse om miljökvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet³, hvor de prioriterede stoffer findes i bilag 3. Dette bilag omfatter desuden enkelte stoffer, som er videreført fra den såkaldte liste I⁴. Bilaget vil blive revideret, når listen over prioriterede stoffer revideres, hvilket forventes at ske ved vedtagelsen af et nyt direktiv om prioriterede stoffer. Forslag til dette direktiv blev fremlagt i juli 2006, og direktivet forventes vedtaget i 2008.

9.3.3.2 Økologisk tilstand

Den økologiske tilstand i vandområderne bestemmes af et samspil mellem naturgivne betingelser og menneskeskabte påvirkninger. Den økologiske tilstand beskrives i vandrammedirektivet i fem tilstandsklasser, som er vist i oversigten i Tabel 9.1.

TABEL 9.1 OVERSIGT OVER DE FEM TILSTANDSKLASSER

Tilstand	Beskrivelse
Høj tilstand	Ingen eller kun ubetydelig afvigelse fra uberørte forhold
God tilstand	Svag afvigelse fra uberørte forhold
Moderat tilstand	Mindre grad af afvigelse fra uberørte forhold, men signifikant større end for god tilstand
Ringe tilstand	Større afvigelse med væsentlige ændringer i de biologiske samfund
Dårlig tilstand	Alvorlige ændringer, hvor store dele af de relevante biologiske samfund, der ville være til stede under uberørte forhold, ikke er til stede

De fem tilstandsklasser defineres for henholdsvis vandløb, søer og kystvande. Definitionerne findes i vandrammedirektivets bilag V.

Definitionerne og konkrete værdier for de fem tilstandsklasser vil fremgå af den bekendtgørelse om miljømål, som Miljøministeren vil udstede som grundlag for de vandplaner, som Miljøministeriets miljøcentre skal udarbejde inden udgangen af 2009. Udkast til vandplanerne skal sendes i høring senest den 22. december 2008. I skrivende stund forventes bekendtgørelsen om miljømål at foreligge medio 2008. Det må endvidere forventes, at bekendtgørelsen om

² Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2455/2001/EF af 20. november 2001 om vedtagelse af en liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitik og om ændring af direktiv 2000/60/EF.

³ Bekendtgørelse nr. 1669 af 14. december 2006.

⁴ Liste I: bilag 1 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (ændret ved Rådets direktiv nr. 2006/11/EF af 15. februar 2006, kodificeret udgave).

miljømål vil blive revideret, efterhånden som datagrundlaget for kvantificering af miljømålene forbedres.

Kunstige eller stærkt modificerede vandforekomster klassificeres ikke med økologisk tilstand; i stedet defineres økologisk potentiale, tilsvarende i fem tilstandsklasser. Disse tilstandsklasser fastsættes med udgangspunkt i skalaen for økologisk tilstand, men med konkrete modifikationer for det pågældende vandområde, afhængig af de fysiske ændringer, som er årsag til udpegningen som stærkt modificeret vandområder, eller for kunstige vandområder de konkrete begrænsninger i forhold til at nå god økologisk tilstand.

Tilstanden i et overfladevandområde beskrives ved værdierne for udvalgte kvalitetslementer. Kvalitetslementerne opdeles i:

- biologiske kvalitetslementer,
- hydromorfologiske kvalitetslementer (fysiske forhold), som understøtter de biologiske kvalitetslementer, og
- fysisk-kemiske kvalitetslementer (temperatur, iltforhold mv.), som understøtter de biologiske kvalitetslementer.

De konkrete parametre, der indgår i bedømmelsen, er forskellige for henholdsvis vandløb, søer og kystvande. For hver kategori af overfladevand (vandløb, søer, kystvande) er der desuden opstillet en typologi, som afspejler de forskellige naturgivne betingelser. Typologierne er beskrevet i vejledningen om basisanalyse.

Desuden indgår koncentrationen af de forurenende stoffer, som ikke indgår i vurderingen af kemisk tilstand, i definitionerne økologisk tilstand, henholdsvis økologisk potentiale:

- Høj økologisk tilstand forudsætter en koncentration af forurenende stoffer tæt på nul eller svarende til uberørte forhold.
- God økologisk tilstand forudsætter, at koncentrationen af forurenende stoffer ikke overstiger nationale miljøkvalitetskrav, fastsat i overensstemmelse med direktivet gennem bekendtgørelse om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet.
- Er dette ikke opfyldt, er der tale om moderat, ringe eller dårlig økologisk tilstand.

Tilsvarende gælder for maksimalt økologisk potentiale, godt økologisk potentiale og moderat, ringe og dårligt økologisk potentiale for kunstige og stærkt modificerede vandområder.

Nationale miljøkvalitetskrav fremgår af bilag 2 til bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet⁵. Derudover er der nogle steder fastsat lokale krav til specifikke forurenende stoffer, som udledes på den pågældende lokalitet. Miljøministeriets miljøcentre samler disse informationer.

9.3.3.3 Økologisk tilstand i vandløb

Tilstanden i vandløbene i Danmark bedømmes indtil videre udelukkende på grundlag af Dansk Vandløbsfaunaindeks (DVFI), som er en systematisk metode til bedømmelse af forekomst og artssammensætning af bunddyrene i vandløbet (bentiske invertebrater). DVFI afspejler vandløbskvaliteten og går

⁵ Bekendtgørelse nr. 1669 af 14. december 2006.

fra 7, som angiver et meget varieret dyreliv, til 1, som angiver et ensidigt eller manglende dyreliv. Både fysiske og kemiske forhold, herunder naturgivne forhold, spiller ind på DVFI, som under upåvirkede forhold vil være højest i grundvandsfødte vandløbsspidser og lavere i langsomt flydende strækninger nederst i vandløbssystemet.

I vandrammedirektivet findes der imidlertid mere detaljerede definitioner af tilstanden i vandløb. Andre kvalitetselementer kan således bruges til at understøtte vurderingen af vandløbenes tilstand. Beskrivelse af de kvalitetselementer, som indgår i vandrammedirektivets definitioner af god økologisk tilstand i vandløb, kan findes i vandrammedirektivets bilag V.

Fiskefaunaen kan bruges som udgangspunkt for en vurdering af såvel forureninger som fysiske ændringer. Visse typer af skader, f.eks. opstemning, påvirker i langt højere grad fiskefaunaen end de øvrige kvalitetselementer. Undersøgelser af fiskebestandene er tidligere gennemført af amterne og af Danmarks Fiskeriundersøgelser. Statens miljøcentre har oplysninger om disse.

Med hensyn til vandløbenes fysiske forhold kan luftfotos være en god kilde til vurdering af, om vandområdernes fysiske forhold er ændret. Der optages nye luftfotos mindst hvert andet år.

9.3.3.4 Økologisk tilstand i søer

I Vandplan 2009 vurderes søernes tilstand efter klorofyl a, og der fastsættes forskellige værdier for henholdsvis lavvandede og dybe søer. Grænsen mellem disse går ved en gennemsnitlig dybde på 3 meter. Klorofylindholdet afspejler som hovedregel fosforniveaue i søerne og kan korreleres med en række øvrige biologiske kvalitetselementer.

9.3.3.5 Økologisk tilstand i kystvande

Typologien for åbne kystvande er baseret på salinitet, tidevandsforhold og eksponering. Fjordtyperne er desuden inddelt efter lagdelingsgrad og afstrømningsindeks.

Bedømmelsen af kystvandenes tilstand inddrager flere parametre end det foreløbig er tilfældet for vandløb og søer. Kystvandenes tilstand bedømmes på grundlag af

- klorofyl a (fytoplankton)
- bundfauna (oversættelse af index til anvendelse i nationale typer af kystvande er under udvikling)
- dybdegrænsen for ålegræs (akvatisk makrovegetation)

Derudover er et mål for makroalger under udvikling. Tilstandsklasserne knyttet til disse parametre vil fremgå af bekendtgørelsen om miljømål. Der er p.t. ikke datagrundlag for at inddrage artssammensætning af fytoplankton i bedømmelsen af kystvandenes økologiske tilstand.

9.3.4 Tilstanden i grundvand

Grundvandets tilstand beskrives ved kvantitativ tilstand og kemisk tilstand. For grundvand er der kun to tilstandsklasser: God og ringe. Grundvand, som ikke har god kvantitativ og kemisk tilstand, har ringe tilstand. Definitionerne vil fremgå af den fremtidige bekendtgørelse om miljømål.

Grundvandsdirektivet udmønter vandrammedirektivets bestemmelser om grundvandets kemiske tilstand. Dele af grundvandsdirektivet implementeres således også gennem den ovenfor nævnte bekendtgørelse om miljømål.

Da miljømålene for grundvand, både kvantitativt og kemisk, afspejler miljømålene for overfladevand, må der forventes fremtidige opdateringer af miljømålene for grundvand på grund af justeringer af målsætningerne for overfladevand.

Tilstanden i grundvandet og værdierne for de parametre, som anvendes til at beskrive tilstanden i grundvandet, afgøres af en kombination af naturgivne forhold og menneskelige påvirkninger. Ofte er det nødvendigt at inddrage både overvågningsresultater, som afspejler tilstanden i grundvandet direkte, og eksisterende påvirkninger og ændringer i påvirkningerne over tid for at få en vurdering af grundvandsforekomstens tilstand forud for en given påvirkning.

Generelt findes grunddata for vurdering af grundvandets tilstand, herunder alle indberettede kemiske analyser, i Jupiter-databasen på GEUS. I nogle tilfælde ligger regionerne inde med yderligere oplysninger om kortlagte grundvandsforureninger, som er undersøgt i forbindelse med undersøgelser efter jordforureningsloven. Disse data findes ikke altid i databasen.

9.3.4.1 Kvantitativ tilstand

Grundvandets kvantitative tilstand er altid god, hvis den ikke er påvirket af vandindvinding eller anden menneskelig aktivitet, som fører til sænkning af grundvandsspejlet. Den kvantitative tilstand i en grundvandsforekomst kan dog godt være forringet, selvom der ikke forekommer direkte påvirkninger i forekomsten, idet f.eks. terrænnære grundvandsforekomster kan være påvirket af vandindvinding i underliggende grundvandsmagasiner.

Når der ikke foreligger tilstrækkelige pejledata til at vurdere effekterne af kvantitative påvirkninger på grundvandet, er hydrologisk modellering en anden mulighed for at skabe grundlag for vurderingerne. Her kan en kombination af geologisk information med klimadata og hydrologiske data bruges til at beregne effekten af forskellige påvirkninger.

9.3.4.2 Kemisk tilstand

Grundvandets kemiske tilstand er altid god, hvis den ikke er påvirket af forurening eller anden menneskelig aktivitet, som fører til kemiske ændringer i grundvandet. Det kan imidlertid være umuligt at afgøre, om en given grundvandsforekomst på forhånd er påvirket af forurening eller andre menneskelige aktiviteter, hvis der ikke foreligger kemiske analyser af grundvandet.

Hvis der ikke er kendskab til eller begrundet mistanke om, at grundvandet har været forurenede eller har haft forringet kvalitet forud for en given påvirkning, må grundvandet antages at have haft god kemisk tilstand. Begrundet mistanke om, at grundvandet har været forurenede eller har haft forringet kvalitet forud for påvirkningen, kan f.eks. forekomme i følgende tilfælde:

Øvre grundvand i landbrugsområder har ofte forhøjet indhold af nitrat. Dette gælder især i områder med lette jorde. I områder med ringe naturlig beskyttelse af grundvandet findes nitratpåvirkningen ofte i større dybde. Disse nitratpåvirkede øvre grundvandsmagasiner er generelt ikke undersøgt. Hvor der ikke foreligger overvågningsdata, må det antages, at grundvandsmagasiner med ringe/ingen naturlig beskyttelse, jf. zoneringsvejledningen /9/, som ligger i

landbrugsområder, kan have nitratindhold, der ligger over 50 mg/l. Dette gælder sjældent grundvandsmagasiner med nogen eller god naturlig beskyttelse.

Små koncentrationer (op til få µg/l) af pesticider eller nedbrydningsprodukter fra pesticider er udbredt i terrænnært grundvand, men kan også findes i større dybde, især i områder med betydelig grundvandsdannelse. Nedbrydningsproduktet BAM er det hyppigst trufne stof, men en lang række andre pesticider og nedbrydningsprodukter kan findes i grundvandet, jf. overvågningsrapporter fra GEUS. Pesticidresterne findes oftest i tilknytning til bysamfund, vaskepladser på landbrugsejendomme eller infrastrukturanlæg som jernbaner, men det er ikke altid muligt at identificere kilden eller kilderne.

I forbindelse med industrikvarterer og ældre byområder findes ofte mere udbredte grundvandsforureninger med især chlorerede opløsningsmidler eller andre miljøfremmede stoffer. Disse forureninger er som regel beskrevet, og informationer herom findes hos regionen.

Forhøjet indhold af klorid kan være naturligt i kystnære områder og områder, som tidligere har været dækket af hav, men kan også skyldes for stor indvinding af grundvand, som trækker vand med højt kloridindhold ind fra kysten eller op fra dybereliggende lag. Disse forhold vil der som regel være informationer om, da der foreligger kloridanalyser fra vandværkernes indvindingsboringer. Det er dog ikke nødvendigvis tilfældet for indvindinger til andre formål. Forhøjet indhold af klorid i grundvandet kan i øvrigt ses mange år efter, at indvindingen er reduceret, da udvaskningen af klorid fra grundvandsmagasinerne kun sker meget langsomt.

Endelig skal vurderingen af grundvandets tilstand på en given lokalitet forud for en aktuel påvirkning ske under hensyntagen til kendskab til kendte forureningskilder, som er registreret hos regionen.

9.3.4.3 Påvirkning af vådområder

Ifølge vandrammedirektivet kan beskadigelse af vådområder forårsaget af menneskeskabte ændringer af såvel kvantitativ som kemisk tilstand i grundvandsforekomsterne føre til ringe tilstand af grundvandet. I praksis vil problemerne oftest være knyttet til grundvandets kvantitative tilstand og opstå som følge af overindvinding.

Tilstanden i vådområder monitoreres kun i begrænset omfang, når der er tale om vådområder, der ikke er udpeget som habitatområder. Det kan derfor være vanskeligt at vurdere, hvordan tilstanden har været forud for en given påvirkning. I praksis vil det kun være påvirkning af habitatområder, som vurderes i denne sammenhæng. Dette er nærmere beskrevet i kapitel 8.

Da der er ret store variationer i flora og fauna over tid, kan det være relevant at supplere tilstandsvurderingen i vådområder med en vurdering af variationerne i tilførslen af grundvand, eventuelt med en hydrologisk model.

9.4 SKADENS OMFANG OG KARAKTER

For at en skade kan være en miljøskade på vand, skal der være tale om en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandforekomsters økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale.

En betydelig skade på vandmiljøet er en skade, som

- medfører en væsentlig forringelse af vandforekomsten,

- påvirker en vandforekomst af en vis betydning og som
- ikke genoprettes naturligt inden for et rimeligt tidsrum.

Det må med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet lægges til grund, at den betydelige skade skal have en sådan karakter, et omfang og en almen interesse for andre end den eller de umiddelbart berørte, at den står i et rimeligt forhold til miljøskadelovens krav til miljøcentrenes håndtering af miljøskaderne, herunder ikke mindst kravene til supplerende og kompenserende foranstaltninger ved afhjælpning af skader på vandmiljøet.

Spørgsmålene om, hvad der i denne sammenhæng er en væsentlig forringelse, hvor stor en vandforekomst der skal være påvirket, og hvor længe skaden varer, afhænger af konkrete forhold for de forskellige typer af skader, og de vurderes forskelligt for vandløb, søer, kystvande og grundvand. Dette er beskrevet nærmere i de følgende afsnit.

9.4.1 Skade på økologisk tilstand

9.4.1.1 Skadens omfang

I udgangspunktet forstås en miljøskade omfattet af miljøskadeloven som en skade, der kan medføre en forringelse af størrelsesorden som en tilstandsklasse som beskrevet i afsnit 9.3 og bekendtgørelsen om miljømål (forventes i løbet af 2008).

Selvom skaden ikke medfører, at det pågældende vandområde rykker en klasse ned på skalaen, kan der godt være tale om en miljøskade. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis vandområdets tilstand forringes fra toppen af en klasse til bunden af en klasse, eller hvis et vandområde, som har moderat tilstand på grund af spærringer, men hvor vandkvaliteten er god, forurenes i en sådan grad, at det under andre omstændigheder havde medført, at vandområdet rykkede en klasse ned. Det samme gælder, hvis vandområdet allerede er i dårlig tilstand (ringeste klasse); her kan den ikke rykke en klasse ned, men den kan godt forringes alligevel.

Omvendt behøver en skade ikke at være omfattet af miljøskadeloven, selvom den medfører, at et vandområde skifter fra en tilstandsklasse til en lavere. Det kan være tilfældet, hvor vandområdet i forvejen lå på grænsen til den ringere tilstand, og hvor skaden kun medførte en mindre forringelse, og vandområdet herefter ligger i toppen af den næste klasse.

Skader på økologisk tilstand kan opstå som følge af mange forskellige typer af påvirkninger. Der kan i udgangspunktet være tale om

- Direkte påvirkning af de biologiske forhold
- Påvirkning af de hydromorfologiske forhold, som understøtter de biologiske forhold
- Påvirkning af fysisk-kemiske forhold, herunder tilførsel af specifikke forurenende stoffer.

Mange typer af aktiviteter påvirker flere af de nævnte forhold samtidig. For eksempel kan udledning af spildevand påvirke både de hydromorfologiske forhold og de fysisk-kemiske forhold, vandindvinding kan påvirke de hydromorfologiske forhold, mens dambrug kan påvirke alle tre faktorer.

Når der er tale om forurening, påvirkes økologisk tilstand og/eller kemisk tilstand, alt efter hvilke stoffer der er tale om. Forurening med prioriterede stof-

fer og stoffer omfattet af datterdirektiver til direktivet om farlige stoffer påvirker kemisk tilstand, mens forurening med andre stoffer påvirker økologisk tilstand, jf. afsnit 9.3.3. En forurening, som medfører skade på kemisk tilstand, kan endvidere påvirke de biologiske forhold, så der også opstår en skade på økologisk tilstand.

I Tabel 9.2 er der opstillet tommelfingerregler for, hvor stor en forureningspåvirkning der skal til for at medføre en miljøskade på økologisk tilstand i miljøskadelovens forstand. Bemærk, at da tilstandsklassen også bestemmes af andre faktorer end koncentrationen af ikke prioriterede stoffer, kan tilstanden af vandforekomsten forud for skaden være moderat, ringe eller dårlig, uden at koncentrationen af stofferne ligger over de fastsatte miljøkvalitetskrav.

TABEL 9.2 HVOR MEGET FORURENING KRÆVES FOR AT MEDFØRE EN MILJØSKADE I MILJØSKADELOVENS FORSTAND

Tilstand før skaden	Indhold af stoffer, der ikke er prioriterede eller farlige før skaden	Indhold af stoffer, der ikke er prioriterede eller farlige efter skaden	Tilstand efter skaden
Høj økologisk tilstand	Tæt på nul eller svarende til uberørte forhold.	Under de fastsatte miljøkvalitetskrav, men over værdierne for "høj økologisk tilstand"	God økologisk tilstand
God økologisk tilstand	Under de fastsatte miljøkvalitetskrav.	Overskrider de fastsatte miljøkvalitetskrav på en eller flere parametre.	Moderat økologisk tilstand
Moderat, ringe eller dårlig økologisk tilstand	Under de fastsatte miljøkvalitetskrav.	Overskrider de fastsatte miljøkvalitetskrav på en eller flere parametre.	Tilstandsklassen kan være uændret eller forringet
Moderat, ringe eller dårlig økologisk tilstand	Over de fastsatte miljøkvalitetskrav.	Øges med mindst en faktor 10. Herefter er koncentrationen af de aktuelle parametre mindst 10 gange højere end miljøkvalitetskravet.	Tilstandsklassen kan være uændret eller forringet

For forureninger er problemet ikke så ofte som for de andre typer af påvirkninger at dokumentere sammenhængen mellem den udløsende aktivitet og den deraf følgende skade. Derimod kan det i nogle tilfælde være et problem at finde forurenere. Hvis forurenere ikke kan identificeres, er det ikke muligt at behandle sagen efter miljøskadeloven, jf. kapitel 7.

Hvor der er tale om overfladevandområder, der også er udpeget som drikkevandsforekomster, skal der desuden tages hensyn til dette. Vurderingen i forhold til drikkevand er beskrevet nærmere i afsnit 9.4.3 og 9.4.4. Betragtningerne om tidsperioden for kemisk tilstand i grundvand gælder også for kemisk tilstand i drikkevandsforekomster i overfladevand.

Hvor vådområder har betydning for tilstanden i en vandforekomst, kan en beskadigelse af disse områder give anledning til en miljøskade på vand. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor et vådområde har en vigtig rolle for fjernelsen af næringsstoffer i det vand, der strømmer til et vandløb. Beskadigelse, som forringer vådområdets evne til at fjerne næringsstoffer kan dermed resultere i en skade på vand.

9.4.1.2 Tidsaspektet

En skade, som genoprettes af sig selv inden for kort tid, er ikke en betydelig skade, og den er derfor ikke omfattet af miljøskadeloven. Det samme gælder skader, som hurtigt er afværget, og hvor konsekvenserne efter kort tid ikke

længere kan måles i omgivelserne. For eksempel vil det ikke være rimeligt at igangsætte sagsbehandling efter miljøskadeloven for en skade, hvor påvirkningen af vandområdet er overstået, inden der kan træffes afgørelse i sagen. Spørgsmålet er imidlertid, hvad der i denne sammenhæng opfattes som kort tid.

Nogle typer af skader genoprettes ikke – eller stort set ikke – naturligt. Det gælder særligt skader, hvor påvirkningen fortsætter, selvom den udløsende aktivitet er ophørt. Dette er for eksempel tilfældet for

- opstemning af vand, hvor effekten er blivende
- persistente forureninger, som ikke transporteres, men bindes i bundsediment
- forurening, som skyldes udsivning fra jordforureninger.

Når der er tale om skader, hvor den udløsende aktivitet fortsætter, vil der som hovedregel heller ikke ske nogen naturlig genopretning af tilstanden. Det gælder for eksempel

- vandindvinding, som fortsat pågår
- løbende udledning af forurenede vand
- andre forureninger fra aktiviteter, som stadig pågår.

Andre skader, som ikke genoprettes naturligt, er uoprettelige skader, f.eks. i form af udryddelse af hele bestande af fisk eller smådyr i et vandområde, hvor dyrene derfor ikke kan genindvandre fra op- eller nedstrøms områder. Som eksempel kan nævnes en væltet tankbil, som tilbage i 1968 var årsag til en forurening af Kongeåen, hvor hele bestanden af stalling blev udryddet. Stallingen kom først tilbage i åen igen i 1980'erne, hvor den blev udsat med henblik på genskabelse af bestanden.

Endelig er der skader, hvor genopretningen kun sker langsomt. Forureninger, som ophobes i sedimenter eller i vandlevende organismer, forsvinder kun langsomt, og f.eks. påvirkning fra for stor indvinding af grundvand i et opland ophører kun langsomt, efterhånden som grundvandsstanden hæves.

For mange typer af skader har størrelsen af det påvirkede område betydning for, om der sker en naturlig genopretning, og for hvor lang tid genopretningen tager. Som nævnt ovenfor kan en hel bestand være udryddet i et vandløbssystem, hvilket reducerer eller afskærer mulighederne for naturlig genopretning.

Tidsperspektivet for den naturlige genopretning af en miljøskade i overfladevand skal ses i forhold til livscyklus for de organismer, som lever i vandområderne, og som er udgangspunktet for vurdering af vandområdernes økologiske tilstand. De biologiske kvalitetselementer, som vandområderne bedømmes på, er som nævnt i afsnit 9.3.3 følgende:

- Fytoplankton, som har en årstidsvariation, som gør det vanskeligt at bedømme ændringer over mindre end en étårig periode
- Anden akvatisk flora, som de fleste steder retableres hurtigt efter, at en given påvirkning er ophørt
- Makroinvertebrater, som har en étårig livstidscyklus
- Fisk, som dels er meget mobile og dels bliver flere år gamle. Her bedømmes bl.a. aldersstrukturen, og det vil være tydeligt, hvis der f.eks. mangler en hel årgang.

Generelt vurderes det derfor, at *hvis* der sker en naturlig retablering af vandområdets tilstand inden for en kortere periode, vil det ske inden for et år. Ska-

der, som kan konstateres i et vandområde mere end ét år efter, at den begyndte, kan derfor være betydelige skader og dermed omfattet af miljøskadeloven.

For de øvrige kvalitetselementer, som overvåges i vandområderne, har dette betydning for vurdering af, om skader betragtes som betydelige:

Hydromorfologi:

- kontinuitet genoprettes normalt ikke af sig selv.
- hydrologi genoprettes kun, hvis påvirkningen ophører og eventuelt over længere tid, jf. ovenfor.
- morfologi – mindre ændringer genoprettes i nogle tilfælde.

Hvis en hydromorfologisk påvirkning medfører en betydelig forringelse, vil den derfor oftest være af en sådan karakter, at den ikke genoprettes naturligt inden for et kortere tidsrum.

Fysisk-kemiske forhold:

- termiske forhold genoprettes hurtigt, når påvirkningen er ophørt.
- iltforhold genoprettes afhængigt af de lokale strømningsforhold, men som regel inden for et år.
- salinitet og forsureningstilstand påvirkes sjældent af de aktiviteter, som kan føre til miljøskader på vand, og må altid vurderes konkret og i sammenhæng med hydrauliske og morfologiske forhold.
- næringsstoffer omsættes løbende, men hvor hurtigt der sker en naturlig genopretning, når påvirkningen er ophørt, afhænger dels af koncentrationerne, dels af hydrauliske og morfologiske forhold.
- forekomst af andre forurenende stoffer skal altid vurderes konkret og afhænger desuden af hydrauliske og morfologiske forhold.

Vurderingen af påvirkninger af de fysisk-kemiske forhold afhænger således ofte af lokale forhold og følsomheden af det pågældende vandområde.

9.4.1.3 Skade på vandløb

Som nævnt er alle vandløb, selv de mindste, omfattet af miljøskadeloven. Før der er tale om en skade i lovens forstand, skal der dog være tale om en skade på en vandløbsstrækning af en vis betydning. Det er ikke kun vandløbsstrækningens længde, der har betydning, men også dens rolle i forhold til vandløbets samlede økologiske funktionalitet. Det, der skal vurderes, er ikke blot, hvor stor en strækning der er direkte påvirket, men også hvor stor en del af vandløbet eller vandløbssystemet, der indirekte er påvirket af skaden.

De mest betydningsfulde vandløbsstrækninger er de strækninger, hvor fiskene gyder. Disse strækninger er også særligt påvirkelige, og derfor vil en skade på sådanne strækninger oftere falde ind under miljøskadeloven end skader på andre strækninger. En påvirkning af en gydestrækning vil således have betydning for en væsentligt større del af vandløbet, og effekten på vandløbets samlede økologiske tilstand vil derfor være stor. Tilsvarende vil risikoen for skader være større, jo bedre vandløbets tilstand er forud for skaden. Et vandløb med sårbar rentvandsfauna vil være væsentligt mere følsomt over for en forureningspåvirkning end et vandløb, hvor faunaen allerede er forureningspåvirket.

Varigheden af påvirkningen og tidspunktet for påvirkningen har også betydning for, om skaden falder ind under miljøskadelovens regler.

Som nævnt ovenfor er udgangspunktet for vurdering af varigheden af en påvirkning, at skader, som ikke kan påvises efter et år, ikke er betydelige miljøskader og derfor ikke omfattes af miljøskadeloven.

Tidsperspektivet for naturlig genopretning i vandløbssystemer skal ses i sammenhæng med, hvor stort det påvirkede område er. I et vandløbssystem vil selv lidt større forureninger ofte ikke have en blivende effekt, da fisk og smådyr kan genindvandre fra op- og nedstrøms områder. Mulighederne for naturlig genopretning hænger imidlertid nøje sammen med, hvor stor og væsentlig en del af vandløbssystemet der er påvirket, og af vandløbssystemets følsomhed over for forureningen. Hvis en betydelig del af et vandløbssystem er påvirket, vil det alt andet lige tage længere tid for bestandene at retablere sig. Skadens omfang skal derfor ses i forhold til, hvordan den påvirkede vandløbsstrækning indgår i det samlede vandløbssystem.

Hvis en meget lang vandløbsstrækning er påvirket, kan genopretning og genindvandring tage lang tid, og det kan derfor også give anledning til en miljøskade.

9.4.1.4 Skade på søer

Som nævnt er alle søer omfattet af miljøskadeloven. Som for vandløb skal der dog være tale om en skade på en sø eller en del af en sø af en vis betydning. Her har det betydning, hvor stor søen er, hvor stor en del af søen der er påvirket, og hvilken rolle søen eller den påvirkede del af søen har i et eventuelt større vandløbssystem.

Den statslige vandplanlægning efter miljømålsloven omfatter søer, der er større end 0,05 km², samt specifikt målsatte søer mindre end 0,05 km². En skade, som kun kan registreres i én sø, der falder uden for disse kategorier, er ikke betydelig nok til at falde ind under miljøskadelovens regler. Det samme gælder en skade, som berører mindre end 0,05 km² af en større sø. Der kan dog godt være tale om en miljøskade, hvis flere mindre søer med et samlet areal på mere end 0,05 km² er påvirket.

Selvom mindre end 0,05 km² er berørt direkte af skaden – f.eks. i form af en udledning af forurening eller fysisk ændring – kan skaden godt påvirke den økologiske tilstand i et større område og dermed falde ind under miljøskadelovens regler. Disse forhold må nødvendigvis vurderes konkret i det enkelte tilfælde.

Som nævnt ovenfor er udgangspunktet for vurdering af, om en skade er betydelig og dermed omfattet af miljøskadeloven, om den kan påvises i mindst et år. I søer er det meget forskelligt, hvordan betingelserne er for naturlig genopretning af tilstanden, idet det i høj grad afhænger af vandskiftet og af sammenhængen med/forbindelsen til andre søer eller til vandløb. Derudover har søens følsomhed over for forurening stor betydning.

9.4.1.5 Skade på kystvande

For at en skade på et kystvand skal kvalificere sig til at være en miljøskade i miljøskadelovens forstand, kræves det, at skaden berører et kystvand af en vis størrelse. Af hensyn til sammenligneligheden med miljøskader på søer kan der tages udgangspunkt i, at hvis skaden berører et område, som er mindre end 0,05 km², er der næppe tale om en miljøskade i miljøskadelovens forstand. Når der er tale om større områder end dette, er det altid nødvendigt at vurdere forholdene konkret i forhold til den aktuelle påvirkning.

Dynamikken i kystvande er imidlertid ofte så stor, at den naturlige genopretning primært afhænger af, om påvirkningen i form af fysiske ændringer eller forureningspåvirkning er ophørt. I mindre vige og fjorde er der dog mindre dynamik og sammenhæng til andre vandområder, og den naturlige genopretning kan derfor tage længere tid her.

9.4.1.6 Skade på økologisk potentiale

Skader på økologisk potentiale for kunstige og stærkt modificerede vandområder vurderes med udgangspunkt i de samme principper, som er beskrevet for vandløb, søer og kystvande ovenfor. Kunstige eller stærkt modificerede vandområder karakteriseres og vurderes med udgangspunkt i den naturlige kategori af det vandområde, som de ligner mest. Vurderingen tager i øvrigt udgangspunkt i den konkrete målsætning for det pågældende vandområde, idet kravene til disse områder altid vil være specifikke, afhængigt af de fysiske ændringer af vandområdet, som har været årsag til udpegningsen som kunstig eller stærkt modificeret.

9.4.2 Skade på overfladevandets kemiske tilstand

Som beskrevet i afsnit 9.3.3, defineres kemisk tilstand for overfladevand i forhold til indholdet af prioriterede stoffer og stoffer omfattet af anden fællesskabslovgivning, hvori der indgår miljøkvalitetskrav for overfladevand, herunder datterdirektiver til direktivet om farlige stoffer. Overfladevand har god kemisk tilstand, når miljøkvalitetskrav, der er fastsat på fællesskabsplan, er opfyldt, og ellers ringe kemisk tilstand.

For at en skade på overfladevandets kemiske tilstand er omfattet af miljøskadeloven, skal der være tale om en betydelig negativ påvirkning. Hvis en sådan påvirkning medfører, at miljøkvalitetskravene ikke er opfyldt i et vandområde af en vis størrelse og ikke genoprettet inden for et rimeligt tidsrum, er skaden omfattet af miljøskadeloven.

Det er imidlertid ikke altid, at en betydelig skade i form af forurening medfører, at et vandområde går fra én tilstandsklasse til en anden. Det vil for eksempel være tilfældet, når vandområdet i forvejen ikke har god kemisk tilstand. En forurening, som under andre omstændigheder ville medføre et skift fra god kemisk tilstand til ikke-god kemisk tilstand, kan være en betydelig skade.

For kemiske påvirkninger af overfladevand gælder det ligesom for andre typer af miljøskader, at der kun er tale om en miljøskade i lovens forstand, hvis den berører et vist vandområde, og hvis den ikke genoprettes naturligt – dvs. forureningen forsvinder af sig selv – inden for et rimeligt tidsrum. Her anvendes samme udgangspunkt som for skader på økologisk tilstand, jf. afsnit 9.4.1.

For skader, der består i en forurening, er problemet ikke så ofte at dokumentere sammenhængen mellem den udløsende aktivitet og den deraf følgende skade. Derimod kan det i nogle tilfælde være et problem at finde forurenere. Hvis forurenere ikke kan identificeres, er det ikke muligt at behandle sagen efter miljøskadeloven, jf. kapitel 7.

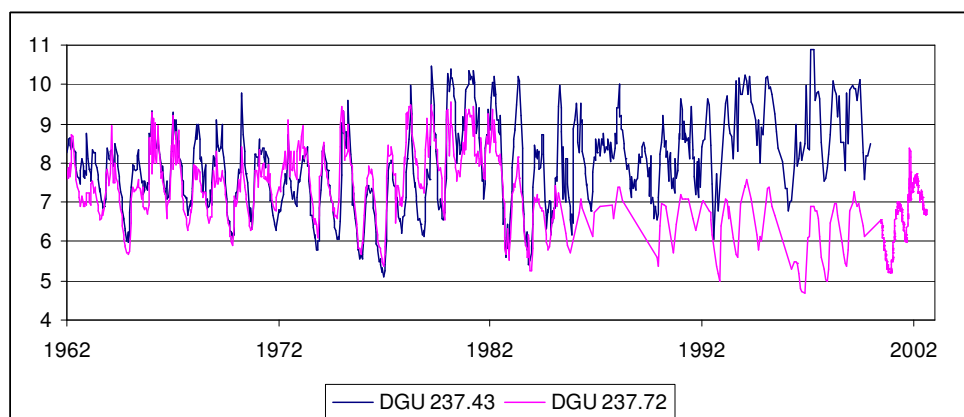
9.4.3 Skade på grundvandets kvantitative tilstand

Skade på kvantitativ tilstand for grundvand giver sig udtryk i fald i grundvandets trykniveau, som enten udtrykkes ved vandspejlet i frie magasiner eller potentialet i spændte magasiner.

9.4.3.1 Skadens omfang

Et faldende grundvandsspejl kan ofte ikke registreres over en periode på mindre end 5-10 år, da grundvandsspejlet er underlagt naturlige fluktuationer som beskrevet i afsnit 9.3.4. Hvis der er tale om en stor overindvinding, vil det være muligt at påvise effekterne allerede efter få år, men hvis der er tale om en mindre overindvinding, vil effekten akkumuleres over tid og vil først kunne identificeres med sikkerhed efter en længere årrække.

Når det vurderes, om vandindvinding er årsag til faldende vandspejl, kan sammenligning med tidsserier for andre nærliggende områder være en støtte. Et eksempel på to lange pejletidsserier ses i Figur 9.1. Som det fremgår, ligger vandspejlene i de to boringer i samme niveau i hele perioden fra 1962 og frem til omkring 1980. På dette tidspunkt begynder de to tidsserier at adskille sig tydeligt, hvilket kan skyldes at den ene boring er påvirket af forøget indvinding. Det kan dog også skyldes, at den anden boring er påvirket af reduceret eller ophørt indvinding, og det vil derfor altid være nødvendigt at undersøge forholdene nærmere.



FIGUR 9.1 PEJLETIDSSERIER FOR TO BORINGER PÅ LOLLAND

I tilfælde hvor det ikke er åbenbart, om ny vandindvinding eller grundvands-sænkning er årsag til, at den samlede indvinding er større end den tilgængelige ressource, kan forholdene belyses yderligere ved hydrologisk modellering.

En påvirkning forårsager en væsentlig forringelse af grundvandets kvantitative tilstand, hvis forringelsen er af en sådan størrelse, at den ville kunne medføre, at en grundvandsforekomst skiftede fra god til ringe kvantitativ tilstand. Et skift fra god til ringe kvantitativ tilstand kan forårsages af:

1. Indvinding af grundvand, som fører til, at grundvandsspejlet falder over en årrække som følge af, at indvindingen overstiger den tilgængelige grundvandsressource.

Vurdering af, om der er tale om et stadigt faldende vandspejl som følge af, at indvindingen er større end grundvandsdannelsen, kræver en nærmere analyse af indvinding og grundvandsdannelse, evt. i form af hydrologisk modellering. Det kan være nødvendigt at tage højde for induceret

grundvandsdannelse, dvs. det forhold, at grundvandsdannelsen i områder med spændte grundvandsmagasiner forøges, når vandspejlet i magasinet sænkes.

2. Sænkning af grundvandsstanden, som medfører manglende tilførsel af grundvand til et vandløb eller en sø, hvorved tilstanden forringes væsentligt.

Vurderingen af påvirkning af tilstanden i vandløb og søer er beskrevet i afsnit 9.4.1.

For at identificere en kvantitativ skade er det imidlertid nødvendigt, at der kan påvises en sammenhæng mellem påvirkningen (indvinding / grundvandssænkning), sænkning af vandspejlet i grundvandsmagasinet, den manglende tilførsel af grundvand til vandløbet eller søen og vandområdets forringede tilstand.

3. Sænkning af grundvandsstanden, som medfører manglende tilførsel af grundvand til et vådområde, hvorved vådområdet beskadiges væsentligt.

Som ovenfor er det nødvendigt, at der kan påvises en sammenhæng mellem påvirkningen (indvinding/grundvandssænkning), sænkning af vandspejlet i grundvandsmagasinet, den manglende tilførsel af grundvand til vådområdet og områdets forringede tilstand.

Som nævnt i afsnit 9.3 er det et generelt problem, at der foreligger meget sparsom dokumentation af tilstanden af vådområder forud for en eventuel miljøskade. I det omfang der foreligger de nødvendige data, kan ændringer i tilstanden af vådområderne vurderes efter samme kriterier, som anvendes for de tilsvarende Natura 2000-områder. I forhold til beskyttede arter og internationale naturtyper vurderes skader som beskrevet i kapitel 8.

4. Ændringer i strømningsretningen som følge af ændringer i grundvandsstanden kan medføre, at saltvand trænger ind i grundvandsmagasiner. For stor indvinding kan tilsvarende føre til forhøjet nikkelindhold.

Når der forekommer indhold af klorid eller nikkel over grænseværdierne for drikkevand (leveret fra vandværk), forårsaget af for stor indvinding, er der tale om en miljøskade. Som ovenfor er der behov for at påvise sammenhæng med et afsænket vandspejl. Indvindingsbetinget klorid vil som regel ses som stigende kloridindhold over en længere årrække.

For nikkel foreligger der derimod sjældent lange tidsserier, som kan vise en stigende tendens. Indvindingsbetingede nikkelproblemer skyldes oxidation af pyrit, som findes naturligt i kalkmagasiner. Oftest skyldes nikkelindhold over 10 µg/l, at grundvandspejlet er sænket under kalkoverfladen, og pyrit derfor oxideres, men oxidation af pyrit kan også forekomme ved udvaskning af nitrat i landbrugsområder. For at dokumentere en miljøskade er det nødvendigt at vurdere dette nærmere.

9.4.3.2 Vandressourcens størrelse – det påvirkede område

En vandressource, som er væsentlig ud fra vurdering af grundvandets kvantitative tilstand, er først og fremmest en grundvandsressource, som har betyd-

ning for tilstanden i tilknyttede overfladevandssystemer eller vådområder, jf. ovenfor.

Hvis en kvantitativ skade giver sig udslag i signifikant faldende vandspejl i en eller flere borer eller i væsentlig saltvandspåvirkning af en eller flere borer, vil den være af en sådan størrelse, at den er betydelig. Når disse påvirkninger kan registreres i borerne, er det udtryk for, at de forekommer over et vist område.

9.4.3.3 *Tidsaspektet*

Spørgsmålet om en rimelig tidshorisont for naturlig genopretning må relateres til skadens omfang og karakter. Den første forudsætning for, at skader som følge af indvinding genoprettes naturligt, er, at påvirkningen er ophørt. Herefter er det nødvendigt at se på karakteren af den skade, som er opstået, og hvorvidt den genoprettes naturligt inden for en kortere tidshorisont.

Skader på overfladevandområder og vådområder som følge af manglende tilførsel af vand forekommer stort set kun i de tørreste sommermåneder, i praksis juni-august. En skade, som er opstået uden for denne periode, og hvor effekten i grundvandsmagasinet ikke længere kan konstateres i juni måned, er normalt ikke en betydelig skade i forhold til overfladevand eller vådområder. Der kan dog gælde andre forhold, hvis der er tale om Natura 2000-områder.

Når kvantitative skader på grundvandet giver sig udtryk i faldende vandspejl over en længere årrække, vil det som regel ikke være muligt at genoprette grundvandets trykniveau over en kort tidshorisont. Hvis faldet i vandspejlet er ophørt, og grundvandets trykniveau er genoprettet til det naturlige niveau (inden for 0,5-1 meter) inden for et år efter ophør af for stor indvinding, er der ikke tale om en betydelig kvantitativ skade. Hvorvidt dette vil ske, kan kun belyses ved beregning eller modellering, da de naturlige variationer er af en sådan størrelse, at det vil tage længere tid at påvise, om vandspejlet er retableret.

Hvis en kvantitativ skade har resulteret i indtrængen af saltvand i et grundvandsmagasin, som ellers er fersk, vil det tage mange år, inden saltvandet igen er vasket ud, og der er derfor tale om en betydelig skade.

Ved kvantitative skader på grundvand vil det altid være nødvendigt at se på, om skaden også har betydning for tilknyttede overfladevandområder. Skaden på disse vurderes som beskrevet i afsnit 9.4.1.

9.4.4 Skade på grundvandets kemiske tilstand

Skade på kemisk tilstand for grundvand giver sig udtryk i forhøjet indhold af nærmere definerede kemiske forbindelser i grundvandet. Kilden til disse stoffer kan være en egentlig forurening, men der kan også være tale om ændringer i grundvandskvaliteten, som er forårsaget af indvinding. I dette afsnit betegnes skaderne som forurening, uanset om overskridelserne skyldes tilførsel af stoffer udefra, eller om der er tale om mobilisering/flytning af stoffer, som allerede var til stede i grundvandsmagasinet.

9.4.4.1 *Skadens omfang*

Udgangspunktet for vurdering af, om der er tale om en miljøskade i miljøskadelovens forstand, er en vurdering af koncentrationen af forurenende stoffer, kombineret med udbredelsen af forureningen og tidshorisonten for, hvor længe forureningen findes i grundvandsmagasinet. En lille overskridelse af græn-

seværdierne i et stort område kan i praksis være et større problem end en større overskridelse af grænseværdierne i et lille område, men under alle omstændigheder er det væsentligt, om der er tale om en forurening af længere varighed.

Grænseværdier for grundvandets indhold af nitrat og pesticider er fastsat i grundvandsdirektivet til henholdsvis 50 mg/l for nitrat og 0,1 µg/l for pesticider og nedbrydningsprodukter heraf, med en grænse på 0,5 µg/l for sum af pesticider og deres nedbrydningsprodukter.

Grundvandsdirektivet indeholder desuden et krav om fastsættelse af tærskelværdier for alle stoffer, som er årsag til, at én eller flere grundvandsforekomster er i risiko for ikke at opnå god kemisk tilstand inden 22. december 2015. Grundvandsdirektivet er endnu ikke gennemført i dansk lovgivning, men retningslinier for Miljøministeriets miljøcentres udarbejdelse af tærskelværdier fastlægges i bekendtgørelsen om miljømål medio 2008. Tærskelværdierne skal fremgå af de udkast til vandplaner, som skal foreligge senest 22. december 2008.

Ud over tærskelværdier kan kvalitetskriterier for grundvand, som bruges i forbindelse med oprensning på forurenede lokaliteter efter jordforureningsloven, anvendes. En liste over kvalitetskriterierne kan hentes på Miljøstyrelsens hjemmeside. Kvalitetskriterierne for grundvand er fastsat med udgangspunkt i hensynet til indvinding af drikkevand. Princippet er, at grundvandskriteriet ikke kan fastsættes højere end kravet til drikkevand. For stoffer, som forventes afgivet fra installationer, såsom visse metaller, tages der højde for dette, så værdien i grundvand skal være lavere end i drikkevand. Dog fastsættes der ikke grundvandskriterier for naturligt forekommende stoffer som jern og mangan, som fjernes i almindelig vandbehandling.

Vandrammedirektivets definitioner af god kemisk tilstand omfatter imidlertid ikke blot hensynet til drikkevandet. Ringe kemisk tilstand kan også forårsages af tilstedeværelsen af stoffer, som påvirker tilstanden af overfladevand og/eller vådområder, svarende til hvad der gælder for kvantitativ tilstand. Indtil der er fastsat tærskelværdier for grundvand efter grundvandsdirektivet, vil det dog næppe være muligt at træffe afgørelser på baggrund af disse betragtninger, og det anbefales derfor, at de nævnte kvalitetskriterier for grundvand lægges til grund.

Udgangspunktet for en vurdering af, hvad der er en væsentlig forringelse af grundvandets kvalitet, vil derfor være en overskridelse af kvalitetskriterierne for grundvand, henholdsvis tærskelværdierne for grundvand, da disse værdier er fastsat med udgangspunkt i hensynet til drikkevand.

Der er kun begrænsede muligheder for at dispensere fra drikkevandskravene, og alle dispensationer er tidsbegrænsede til maksimalt 3 år⁶. Når der gives dispensation, skal der desuden fastsættes en højeste tilladte værdi for den eller de pågældende parametre, hvilket sker efter indhentet udtalelse fra Sundhedsstyrelsen. Vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg /12/ angiver i øvrigt retningslinier for myndighedernes håndtering af forurening af drikkevandet, men der findes ikke retningslinier for, hvilke stoffer der kan dispenseres for, og hvor høje værdier der kan tillades kortvarigt.

⁶ Jf. bekendtgørelse nr. 1449 af 11. december 2007 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg

Praksis på området har været, at der til de mindste vandforsyninger, specielt enkeltvandforsyninger, kan gives dispensation for nitratindhold mellem 50 og 100 mg/l. Derudover dispenserer hovedsagelig for naturligt forekommende parametre såsom arsen og NVOOC. Generelt giver reglerne for dispensationer til vandforsyningsanlæg således ikke grundlag for at bedømme, om grundvandsforureninger er betydelige.

I øvrigt skal det bemærkes, at på grund af strømning og spredning af forurening i grundvandsmagasinerne (dispersion) vil en forurening, som består i en begrænset overskridelse af kvalitetskravene, og som har lille udbredelse, forholdsvis hurtigt blive fortyndet til et niveau, hvor den ikke længere overskrider kvalitetskravene.

9.4.4.2 Størrelse af den påvirkede vandressource

Et enkelt fund af forurening, som ligger netop over grænseværdien, vil ikke kunne begrunde, at der er tale om en miljøskade. For at afgøre, om der er tale om en miljøskade, er det nødvendigt at se på udbredelsen af forureningen i relation til koncentrationen af forurenende stoffer.

Efter reglerne om kommunalbestyrelsens reaktioner ved konstaterede overskridelser af kvalitetskravene til drikkevand, jf. § 62 i vandforsyningsloven, er der særlige krav til handling fra kommunalbestyrelsens side ved overskridelse af kvalitetskrav på almene vandforsyningsanlæg, herunder private almene vandforsyningsanlæg som leverer mere end 3.000 m³ drikkevand om året. På denne baggrund anses skader på vandressourcer, der ikke er tilstrækkelige til at danne grundlag for sådanne vandforsyninger i udgangspunktet ikke som mulige miljøskader.

Den grundvandsressource, som ligger til grund for indvinding af 3.000 m³ vand om året, vil have en vis udstrækning. Hvor stort et areal på jordoverfladen, det drejer sig om, afhænger imidlertid af grundvandsdannelsen i det pågældende område. Grundvandsdannelsen varierer i Danmark mellem mindre end 10 mm om året og mere end 500 mm om året /3/. Den fysiske mindste grundvandsressource, hvor der kan indvindes 3.000 m³ om året, findes i de dele af landet, hvor grundvandsdannelsen er størst.

Når det skal afgøres, om en skade på en grundvandsressource er betydelig, er det imidlertid også rimeligt at se på, hvor stor den påvirkede grundvandsressource er i forhold til den samlede ressource i det pågældende område. I et område med lille grundvandsdannelse er det vanskeligt at finde en erstatning, hvis en given ressource forurenes, mens der i områder med stor grundvandsdannelse som regel vil være mulighed for at finde alternative ressourcer. I forhold til overfladevandområder er problemstillingen den samme, idet grundvandstilskuddet til vandløb og vådområder oftest er begrænset i områder med lille grundvandsdannelse, men stort i områder med stor grundvandsdannelse.

For at opretholde grundvandets trykniveau på lang sigt og for at sikre en rimelig afstrømning i vandløbene, er det nødvendigt, at man ikke indvinder hele den dannede mængde grundvand. I /3/ er der opstillet fire indikatorer for bæredygtig indvinding. Den simpleste indikator at anvende i denne sammenhæng, er indikator 2, som angiver at der maksimalt må indvindes 30 % af den aktuelle grundvandsdannelse til dybe grundvandsmagasiner.

Ud fra disse kriterier kan beregnes en arealmæssig udstrækning af den grundvandsressource, som kan lægges til grund for en indvinding på 3.000 m³ om

året, jf. Tabel 9.3. De angivne værdier under diameter er den teoretiske udbredelse af ressourcen, hvis den antages at have en cirkelformet udbredelse.

TABEL 9.3 UDBREDELSE AF EN GRUNDVANDSRESSOURCE I FORHOLD TIL POTENTIEL INDVINDING

Potentiel indvinding	3.000 m ³ /år		350.000 m ³ /år	
Grundvandsdannelse	Areal, ha	Diameter, m	Areal, km ²	Diameter, km
20 mm	50	800	58	8,6
50 mm	20	500	23	5,5
100 mm	10	350	12	3,8
200 mm	5	250	6	2,7
400 mm	2,5	175	3	2

På baggrund af ovenstående betragtninger anses forurening af en grundvandsressource med en udbredelse på mindre end 50 ha (0,5 km²) ikke som en betydelig skade på grundvandet. Derimod vil en forurening af en grundvandsressource med en udbredelse på mere end 5 km² ofte være en betydelig skade på grundvandet.

Hvorvidt der faktisk er tale om en miljøskade, afhænger af, hvilke forurenende stoffer der er tale om, hvor stor en overskridelse, der er tale om, og om forureningen forsvinder naturligt inden for kortere tid, jf. nedenfor.

9.4.4.3 Tidsaspektet

En grundvandsforurening, som er overstået, inden myndighederne kan nå at reagere på den, vil ikke i sig selv kunne udgøre en miljøskade i miljøskadelovens forstand. Det samme gælder en grundvandsforurening, som ikke kan påvises ved gentagen prøvetagning.

Ifølge vejledningen om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg er det ikke nødvendigt at udarbejde en dispensation, hvis kvalitetsproblemerne er af en sådan art, at de kan løses hurtigt, f.eks. inden for 30 dage. Når forureninger ikke varer længere end dette, er der ikke tale om en miljøskade i miljøskadelovens forstand.

Hvis tærskelværdierne eller kvalitetskriterierne for grundvand er overskredet i mere end et år, og forureningen har en udbredelse som beskrevet ovenfor, er det mere sandsynligt, at der er tale om en miljøskade i lovens forstand.

For forureninger, der forventes at vare mellem en måned og et år, er det nødvendigt at inddrage størrelsen af den forurenede grundvandsressource og niveauerne for forureningen. Dette hænger sammen med, at jo større ressource en forurening berører, og jo højere koncentrationer den forekommer i, desto større er risikoen for, at det fører til kvalitetsproblemer i vandforsyningsanlæg eller i tilknyttede overfladevandområder eller vådområder.

9.4.5 Samtidig skade på flere typer af vand

Hvis en hændelse forårsager samtidig skade på vandforekomster inden for forskellige kategorier (vandløb, søer, kystvande og grundvand), vurderes skaderne i udgangspunktet for hver af de enkelte vandforekomster. Hvis der for blot én af dem er tale om en betydelig skade, jf. ovenstående, er der tale om en miljøskade i miljøskadelovens forstand.

Er der ikke tale om en miljøskade i miljøskadelovens forstand for nogen af de involverede vandforekomster, men skaden ligger tæt på de beskrevne kriterier for flere vandforekomster, vil det være relevant at vurdere nærmere, om den samlede påvirkning berettiger til, at sagen alligevel behandles efter miljøskadeloven. Afgørelsen vil dog kræve en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

10 Miljøskade på jord

10.1 KORT OM MILJØSKADER PÅ JORD

Miljøskadelovens § 9 fastslår, hvad der skal forstås ved en miljøskade på jord.

Ved en miljøskade på jord forstås herefter en jordforurening, som er en følge af en direkte eller indirekte tilførsel af stoffer, organismer eller mikroorganismer til jord eller undergrund, og som medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt.

En miljøskade på jord er derfor karakteriseret ved, at

- Skaden er en jordforurening, som er en følge af en direkte eller indirekte tilførsel af stoffer, organismer eller mikroorganismer til jord eller undergrund.
- Forureningen findes i jord, hvorfra den kan påvirke menneskers sundhed. Afgrænsningen af begrebet jord i denne sammenhæng er nærmere beskrevet i afsnit 10.2.
- Der er tale om en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt. Det er et krav, at det kan dokumenteres, at der er sket en (ny) forurening af jorden. Dette uddybes i afsnit 10.4.

Den konstaterede jordforurening skal være en følge af, at stoffer, præparater, organismer eller mikroorganismer direkte eller indirekte tilføres jorden. Dette kan ske direkte ved, at stofferne m.v. lægges på jorden, graves ned i eller injiceres i jorden eller udspredes på jorden f.eks. ved, at jorden oversvømmes med spildevand. Det kan ske indirekte ved, at stofferne f.eks. falder ned på jorden (det kan være stoffer, der udledes i dampform, hvorefter dampen fortættes, og stofferne falder på jorden i væskeform), eller at stofferne m.v. placeres i eller på jorden i beholdere, der ikke er eller forbliver tætte.

At jordforureninger skal følge af, at stoffer m.v. er tilført jorden, betyder, at naturligt forekommende forhøjede koncentrationer af f.eks. tungmetaller i jorden, eller forhøjede koncentrationer af stoffer f.eks. salte i jorden, der er opstået som følge af u hensigtsmæssige dyrkningsmetoder (blotlægning af sårbare arealer m.v.) eller klimatiske ændringer, ikke vil være jordforureninger, som kan være miljøskader på jord.

Det forhold, at en miljøskade på jord skal være en følge af en jordforurening, indebærer, at skader på jorden og dens funktioner, som er forvoldt på andre måder, ikke vil være miljøskader på jord. Andre skader på jorden, herunder skader på jordens struktur, forringelse af indholdet af organiske stoffer i jorden, forsuring eller forsøltning af jorden som følge af f.eks. afskovning, befæstelse af jorder, oversvømmelse eller udtørring er således ikke miljøskader på jord, uanset hvor negativt disse skader i øvrigt måtte påvirke jorden. Sådanne skader vil imidlertid kunne medføre miljøskade på beskyttede arter og internationale naturbeskyttelsesområder.

I forhold til begrebet jordforurening i den gældende jordforureningslov udvides begrebet her med forurening forårsaget af organismer og mikroorganis-

mer. Organismer omfatter i princippet alle levende organiske systemer spændende fra bakterier over planter til, padder, fugle og pattedyr i alle varianter. Mikroorganismer er de organismer, som er så små, at de kun ses gennem et mikroskop. Det er antaget, at det primært vil være mikroorganismene, der vil kunne give anledning til jordforureninger, der vil kunne være miljøskade på jord. For eksempel ved ukontrolleret spredning af mikroorganismer, der tilføres jorden f.eks. som led i forurenings- eller skadedyrsbekæmpelse.

Bemærk også, at miljøskader på jord kun omfatter jordforurening, der har betydning for menneskers sundhed, dvs. at jordforureninger, som udelukkende udgør en risiko for forurening af grundvandet eller miljøet i øvrigt, ikke betragtes som skader på jord. Disse skader kan dog medføre skader på natur eller skader på vand, jf. kapitel 8 og 9.

Mens miljøskader på natur er relateret til EU's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver og miljøskader på vand til vandrammedirektivet, findes der ikke tilsvarende et EU-direktiv, som definerer jord, negativ påvirkning af jord eller jordforurening, der indebærer risiko for menneskers sundhed, og som dermed kunne være udgangspunkt for vurdering af miljøskader på jord.

Et rammedirektiv om jord er under forhandling i EU, men indtil der foreligger fælles EU-regler for jordforurening, er udgangspunktet for fortolkningen af miljøskade på jord bestemmelserne i miljøansvarsdirektivet og den danske implementering i miljøskadeloven.

10.1.1 Eksempler på situationer, hvor der kan være en miljøskade på jord

Som skader, der kan være miljøskader på jord, kan for eksempel nævnes:

- En jordforurening fra et stort renseri påvirker indeklimaet i nærliggende boliger, så mekanisk ventilation eller andre tiltag vil være nødvendige. Denne type forurening vil ofte også føre til grundvandsforurening, som kan være en skade på vand.
- Der bliver ved en fejl udbragt mucosa med ulovlige og store mængder problematiske stoffer på en mark, og det viser sig, at arealet bliver ubrugeligt til dyrkning af afgrøder.
- Et affaldsforbrændingsanlægs røgrensning sætter ud, og der sker en forurening af overfladejorden med tungmetaller over afskæringskriterierne i et nærliggende boligområde.
- En olieforurening fra et skib driver i land på en strand, hvor der er risiko for at påvirke mange mennesker.

10.2 NATURRESSOURCEN JORD

En miljøskade på jord er en skade på naturressourcen jord. En miljøskade på jord indebærer, at menneskers anvendelse af jorden bliver forbundet med risiko for menneskenes sundhed.

Den beskyttede ressource, jorden, skal i denne sammenhæng forstås som den del af det danske territorium (de arealer), der ikke er dækket af hav eller andre overfladevande.

Grænsen mellem havbund og (land)jorden følger basislinjen, d.v.s. den linje, der danner udgangspunkt for fastlæggelse af det danske søterritorium. Grænserne mellem sø- og vandløbsbund og (land)jorden følger afgrænsningen af overfladevandsforekomsterne efter miljømålsloven. Jorden under vandløbs og søers bund kan principielt være omfattet, men i praksis vil der næppe forekomme jordforureninger her, som kan påvirke menneskers sundhed.

Det har ikke betydning, om der er tale om sandstrand, klippe, kalkformationer eller det man i almindeligt sprogbrug forstår ved jorder, altså jord som kan dyrkes og som er sammensat af mange organiske og uorganiske jordbestanddele, f.eks. markjorder.

Den rumlige udstrækning af jorden omfatter dermed såvel de øverste lag, selve den egentlige overflade, som de underliggende lag uanset disse lags geologiske karakter. D.v.s. uanset om lagene er f.eks. dyrkningslag eller undergrund.

Bemærk, at definitionen af den beskyttede jord dermed er forskellig i forhold til den jord, som er omfattet af den danske jordforureningslov. Jordforureningsloven omfatter kun forureninger, der er i eller er gået igennem jord, hvor jord forstås som de lag af (kvartære) sedimente, der typisk ligger over undergrunden. Jordforureningsloven omfatter således ikke de forureninger, der måtte være opstået ved f.eks. injektion af stoffer i undergrunden. Forureninger af undergrunden, der er sket ved f.eks. injektion af stoffer via borer til undergrunden er omfattet af miljøbeskyttelsesloven.

Den beskyttede jord er således ikke kun den overfladenære jord, som mennesker umiddelbart kan komme i kontakt med, men også jord hvorfra forurening kan fordampe til luft, som mennesker indånder, og jord i større dybde, som mennesker kan komme i kontakt med under gravearbejder m.v.

10.3 RISIKO FOR MENNESKERS SUNDHED VED JORDFORURENING

I forhold til miljøskadeloven er det afgørende, om en forurening af jorden eller de geologiske lag kan føre til risiko for menneskers sundhed.

Risiko for menneskers sundhed kan opstå ved forskellige typer af påvirkning fra en jordforurening:

- Indtagelse af jord. F.eks. er det velkendt, at små børn, som leger uden dørs, indtager en vis mængde jord.
- Hudkontakt. Direkte kontakt med jorden kan forekomme ved leg, havearbejde, jordarbejde og mange andre typer af aktiviteter.
- Indånding. Der kan være tale om afdampende stoffer fra en jordforurening, f.eks. klorerede opløsningsmidler, eller direkte indånding af forurenede jordstøv.
- Udvikling af eksplosive gasser såsom lossepladsgas, der kan føre til eksplosioner, når den siver ind i nærliggende bygninger.
- Indtagelse af forurenede afgrøder. Hvis stoffer fra en jordforurening optages i spiselige afgrøder, er der risiko for påvirkning af menneskers sundhed.

Ved afgørelse af, om en konkret forurening udgør en risiko for menneskers sundhed, kan der tages udgangspunkt i jordforureningslovens bestemmelser om arealer, hvor der skal ske en offentlig indsats (indsatsområder).

Ifølge jordforureningslovens § 6, stk. 1, nr. 3, omfatter indsatsområderne arealer, hvor der er forurening eller forureningskilder, der kan have skadelig virkning på mennesker, på et areal med

- bolig,
- børneinstitution eller
- offentlig legeplads.

Disse arealer anses for særligt følsomme.

Andre følsomme arealer fremgår af jordforureningslovens § 6, stk. 2. Her er tale om de arealer, der anvendes til

- rekreativt område,
- alment tilgængeligt område,
- kolonihave,
- sommerhusgrund eller
- institution.

Disse arealer omfatter alle arealer, hvor mennesker kan komme i direkte kontakt med forurenede jord og en betydelig del af de arealer, hvor mennesker kan blive udsat for indirekte påvirkning fra forurening, f.eks. gennem afdampning af forurenende stoffer.

Jordforurening, der udgør en risiko for menneskers sundhed, kan imidlertid også forekomme på arealer, som ikke anses for følsomme, og som ikke er alment tilgængelige. Det gælder f.eks. på erhvervsgrunde, hvor en jordforurening kan medføre afdampning til indeklimaet og dermed udsætte medarbejderne for sundhedsmæssig risiko.

Undersøgelser har vist, at afgrøder sjældent optager forurenende stoffer fra omgivende forurenede jord. Den væsentligste risiko for påvirkning af menneskers sundhed i forbindelse med indtagelse af afgrøder, der har vokset på forurenede grunde, stammer fra jordrester på spiselige afgrøder, som ikke er blevet vasket.

10.4 OPLYSNINGER OM HJORTIDIG TILSTAND

En miljøskade på jord er en jordforurening som følge af en tilførsel af stoffer eller (mikro)organismer til jord eller undergrund. For at kunne vurdere, om der faktisk er sket en tilførsel af stoffer m.v., er det nødvendigt at kunne vurdere jordens tilstand før tilførslen af disse stoffer eller organismer.

10.4.1 Udgangspunktet

I udgangspunktet må jorden anses for at være ren, hvis der ikke er grund til at antage, at den er blevet forurenede af menneskelige aktiviteter. Hvis jorden antages at være ren, vil der normalt ikke foreligge analyser af jordens indhold af forurenende stoffer eller undersøgelser af jordens konkrete indhold af organismer og mikroorganismer. Det er derfor nødvendigt at have kendskab til de normale indhold af forskellige, naturligt forekommende stoffer og (mikro)organismer i jord.

10.4.2 Ren jord – indhold af stoffer

Ren jord har meget forskelligt indhold af naturligt forekommende stoffer, specielt tungmetaller, alt efter naturgivne forhold. Desuden kan indholdet af stoffer variere meget over forholdsvis korte afstande.

Et godt udgangspunkt for vurdering af jordens naturlige indhold af forskellige stoffer er de værdier, der i /9/ er angivet som baggrundsniveau. Derudover kan anvendes Miljøstyrelsens liste over kvalitetskriterier for jord, grundvand og luft, som kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside /4/. Kvalitetskriterierne for jord er ikke baggrundsværdier, men angiver niveauer, der ikke anses for at være forurenede.

Jord, som ikke er kortlagt som forurenede efter jordforureningsloven, og som ikke indgår i en områdeklassificering, kan alligevel godt have et forhøjet indhold af visse stoffer, som normalt anses for at være forureninger. Der kan dels være tale om lettere forurenede jord, dels forurenende stoffer, som f.eks. frembringes af planter.

Lettere forurenede jord kortlægges ikke længere efter jordforureningsloven efter en lovændring, som trådte i kraft 1. januar 2007⁷. Lettere forurenede områder klassificeres efter jordforureningslovens § 50 a. Områdeklassificeringen foretages af kommunalbestyrelsen og er nærmere omtalt i afsnit 10.4.4.

Udover de kortlagte forureninger efter jordforureningsloven og områdeklassificeringerne kan der forekomme forurening fra naturlige kilder:

- Kloroform kan dannes i nåleskove /5/
- Ørnebregner indeholder giften ptaquilosid, som er akut toksisk, carcinogent og mutagent. Stoffet kan udvaskes til jord og grundvand /7/.
- Giftstofferne thujon og thujaplicin kan frigives og udvaskes fra thuja og enkelte urter /7/.

Endelig kan der i landbrugsjord og i tidligere landbrugsjord forekomme forhøjede niveauer af tungmetaller som f.eks. cadmium. Stofferne kan være tilført ved intensiv anvendelse af pesticider f.eks. i frugtplantager eller fra mange års anvendelse af såvel husdyrgødning eller kunstgødning, som kan have højt indhold af cadmium, kobber og zink. Er der mistanke om, at dette er tilfældet, kan det undersøges nærmere ved at undersøge andre, nærliggende arealer, som er eller har været i dyrkningsmæssig sammenhæng med de arealer, hvor der eventuelt er sket en miljøskade.

I forbindelse med kortlægningen af forurenede arealer og oprensninger på forurenede grunde er der løbende arealer, der udgår af kortlægningen, enten fordi undersøgelser har vist, at arealet ikke er forurenede, eller fordi en forurening er fjernet. På disse arealer foreligger der en vis dokumentation for, at arealerne ikke er forurenede. Regionen vil i givet fald ligge inde med disse oplysninger.

10.4.3 Forurenede jord

Efter jordforureningsloven kortlægges mulige og konstaterede jordforureninger. Kortlægningen har tilvejebragt en stor viden om forekomsten af jordforurening i Danmark. Kortlægningen efter jordforureningsloven omfatter kun forureninger, som er omfattet af jordforureningsloven, og jord, som er omfattet af loven, jf. afgrænsningerne i afsnit 10.1. Det indebærer, at forurening med organismer og mikroorganismer ikke kortlægges, og at forurening af undergrunden heller ikke medtages.

⁷ Lov nr. 507 af 7. juni 2006 om ændring af lov om forurenede jord (Ændring af kortlægning af forurenede arealer m.v.)

Kortlægningsarbejdet forstås af regionerne, som registrerer forurenede arealer på to vidensniveauer. De to vidensniveauer defineres i jordforureningslovens §§ 4-5 som følger:

- Et areal betegnes som kortlagt på vidensniveau 1, hvis der er tilvejebragt en faktisk viden om aktiviteter på arealet eller aktiviteter på andre arealer, der kan have været kilde til jordforurening på arealet.
- Et areal betegnes som kortlagt på vidensniveau 2, hvis der er tilvejebragt et dokumentationsgrundlag, der gør, at det med høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at der på arealet er en jordforurening af en sådan art og koncentration, at forureningen kan have skadelig virkning på mennesker og miljø.

For arealer, der er kortlagt på vidensniveau 1 (V1) har regionen normalt kun oplysninger om, hvilke typer af aktiviteter der kan have ført til forurening, og dermed hvilke typer af forurening der forventes, og i et vist omfang, hvor på grunden forureningen kan forventes fundet. Hvis regionen eller andre er i færd med yderligere undersøgelser på arealet, kan der dog foreligge yderligere oplysninger om forureningens omfang og karakter.

For arealer, der er kortlagt på vidensniveau 2 (V2) har regionen oplysninger om fund af forurening. Forureningen er dog ikke nødvendigvis detaljeret kortlagt og afgrænset.

Der er nu kortlagt forurening på ca. 20.000 matrikler og mulig forurening på også ca. 20.000 matrikler. Kortlægningen af jordforureninger og mulige jordforureninger pågår fortsat.

Der er tale om et bredt spektrum af forureningskilder. Benzin- og servicestationer og andre aktiviteter med olie/benzin udgør sammen med renserier de største grupper, som er årsag til kortlægning på V2.

Det skal imidlertid fremhæves, at kortlægningen efter jordforureningsloven er sket med henblik på at tilvejebringe viden om forekomsten af jordforureninger og de risici, der kan være forbundet med disse forureninger. Kortlægningsarbejdet indebærer derimod ikke en egentlig beskrivelse og vurdering af de identificerede mulige forureninger og konstaterede forureninger.

Beskrivelser og vurderinger af eksisterende forureninger findes kun for et begrænset antal arealer og vil typisk være tilvejebragt i forbindelse med

- regionernes videregående undersøgelse af forureninger, der er antaget at kunne true drikkevandsforekomster eller menneskers sundhed ved anvendelse af arealer til særlige følsomme formål,
- bygherres ansøgninger om tilladelser til aktiviteter på kortlagte arealer, herunder ændringer af anvendelsen af disse arealer til mere følsomme formål, eller
- ved erhvervsvirksomheders kortlægning af forureningstilstanden på deres arealer, f.eks. i forbindelse med salg eller forsikring.

Oplysninger om, hvorvidt en ejendom er kortlagt som forurenede, kan fås hos den stedlige region. Desuden registreres kortlagte arealer i Kort og Matrikelstyrelsens matrikelregister, der kan findes på Kort og Matrikelstyrelsens hjemmeside www.kms.dk. Derudover har den stedlige kommune ofte oplysninger, f.eks. om der tidligere har været aktiviteter på grunden, der muligvis kan have forurenede.

10.4.4 Områdeklassificering – lettere forurenede jord

Pr. 1. januar 2007 trådte flere ændringer af jordforureningsloven i kraft, herunder at kortlægningskriteriet for forurenede jord blev hævet, så lettere forurenede jord ikke længere skal kortlægges. Lettere forurening findes i de fleste byområder, typisk de ældre. Den lettere forurenede jord er ofte et resultat af diffus forurening. Den diffuse jordforurening er opstået gennem længere tids spredning, opblanding eller fortynding af forureningsbidrag, som stammer fra flere forureningskilder, så som bilers udstødning, industriens røg- og støv-emissioner mv.

Definitionen af lettere forurenede jord er fastlagt i bekendtgørelse om definition af lettere forurenede jord⁸. De stoffer og koncentrationsniveauer, som indgår i bekendtgørelsen, fremgår af Tabel 10.1.

TABEL 10.1 KRITERIER FOR LETTERE FORURENET JORD, JF. BEKENDTGØRELSE OM LETTERE FORURENET JORD, 2006.

Stof	Indhold i tørstof, mg/kg	
	min.	max
Bly	40	400
Cadmium	0,5	5
Chrom (bortset fra chrom VI)	500	1000
Kobber	500	1000
Kviksølv	1	3
Zink	500	1000
PAH-total*	4	40
Benz(a)pyren	0,3	3
Di-benz(a,h)anthrazen	0,3	3
* målt som summen af de 7 PAH-forbindelser : fluoranthen, benz(b+j+k) fluoranthen, benz (a) pyren, di-benz (a, h) anthracen og indeno (1,2,3-cd) pyren		

Fra 1. januar 2008 er byzonen som udgangspunkt klassificeret som et lettere forurenede område. Kommunerne har mulighed for at undtage områder inden for byzonen, eller inddrage områder udenfor byzonen i de områdeklassificerede arealer. Miljøstyrelsens vejledning om områdeklassificering /13/ giver nærmere retningslinier for dette.

De stoffer og koncentrationsniveauer, som kendetegner lettere forurenede jord, er typisk et resultat af såkaldt diffus forurening. Den diffuse jordforurening er opstået gennem længere tids spredning, opblanding eller fortynding af forureningsbidrag, som typisk stammer fra flere forureningskilder. Lettere forurening kan dog også være et resultat af forurening fra punktkilder, hvor spild eller lækage har ført til forurening i lave koncentrationer. Endelig ses lettere forurenede jord i fyldjord, som er samlet fra forskellige områder, hvor der har været mindre forurenende aktiviteter.

De betydende kilder til diffus jordforurening er relateret til arealanvendelser med såvel bolig som erhverv/industri og omfatter særligt /13/:

- Bygningsmaterialer, som er blevet spredt ved nedslidning, nedrivning eller ved brand. Her kan der være spredt rester af installationer med indhold af zink, bly og kobber, ligesom tjærebehandlet træ kan være nedgravet eller brændt.

⁸ BEK nr. 1519 af 14. december 2006 om definition af lettere forurenede jord.

- Røgemissioner fra boligopvarmning, herunder brændeovne, har ført til nedfald i nærmiljøet af sod og aske med indhold af tjærestoffer (PAH-forbindelser).
- Forbrændingsrester og andet affald spredt som jordforbedringsmiddel eller brugt som bærelag i veje, stier og indkørsler.
- Forurening fra trafikken med bly fra blyholdig benzin og tjærestoffer fra uforbrændt dieselbrændstof samt trafikstøv fra slid på såvel biler som tjæreholdig asfaltbelægning.
- Virksomheders luftemissioner og lokale spild og affaldsdeponeringer, især støv og aerosoler fra gasværker, affaldsforbrænding og metalforarbejdende virksomheder har medført forurening med tjærestoffer og tungmetaller.
- Bålpladser, havegødskning med sporstofholdige gødninger og affyring af fyrværkeri.

Nærmere beskrivelse af kilderne kan findes i vejledningen om områdeklassificering.

10.5 SKADENS OMFANG OG KARAKTER

En jordforurening er karakteriseret ved, at der er konstateret stoffer, organismer eller mikroorganismer, der ikke normalt forekommer eller forekommer i lavere koncentrationer eller mængder i jorden, og at denne forekomst af stoffer m.v. har eller kan have skadelige effekter i forhold til det omgivende miljø, herunder menneskers sundhed.

Som det fremgår af afsnit 10.1, er der kun tale om en miljøskade på jord, hvis jordforureningen medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt.

Jordforureningsloven sondrer mellem på den ene side forurening, der udgør en sundhedsmæssig risiko, som kan håndteres ved en offentlig indsats i form af rådgivning og på den anden side forureninger, der udgør en sådan risiko, at en indsats derudover bør iværksættes. Jordforureningslovens sondring anvendes så vidt muligt som udgangspunkt, når det skal vurderes, om der er tale om en betydelig forurening.

En jordforurening, som medfører en betydelig risiko for menneskers sundhed, er karakteriseret ved:

- Koncentrationerne af forurenende stoffer eller tætheden af (mikro) organismer.
- Eksponering af mennesker, dvs. antallet af mennesker som påvirkes, størrelsen af det forurenede areal samt hvor lang tid mennesker eksponeres for forureningen.
- om forureningen er varig, eller om den nedbrydes naturligt inden for et kortere tidsrum.

Vurderingen af disse spørgsmål beskrives nærmere i det følgende.

Det må med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet lægges til grund, at den betydelige skade skal have en sådan karakter, et omfang og en almen interesse for andre end den eller de umiddelbart berørte, at den står i et rimeligt forhold til miljøskadelovens krav til de kompetente myndigheders håndtering af miljøskaderne, herunder ikke mindst kravene til supplerende og kompenserende foranstaltninger ved afhjælpning af skader på beskyttede arter og naturtyper og på vandmiljøet.

Et kommende EU-rammedirektiv om jord forventes at bidrage yderligere til fortolkningen af, hvad der skal forstås ved betydelig risiko for påvirkning af menneskers sundhed. I det senest fremlagte forslag til jordrammedirektiv er der en definition af forurening, der inkluderer alle risici for menneskelig sundhed – ikke kun de betydelige risici – og en sondring mellem disse forureninger og jordforureninger, der udgør en betydelig risiko. Det antages på denne baggrund, at jordrammedirektivet vil sondre mellem på den ene side forureninger, der indebærer en sundhedsmæssig risiko og på den anden side forureninger, der medfører en betydelig risiko – og som er omfattet af jordrammedirektivets krav om en indsats og af miljøskadebegrebet.

10.5.1 Koncentrationer af forurenende stoffer

En miljøskade på jord kan være en kemisk jordforurening, altså en jordforurening med stoffer eller stofblandinger (præparater) eller en biologisk jordforurening, altså en jordforurening med organismer og mikroorganismer.

For forureninger, der skyldes forurenende stoffer, er der i forbindelse med administration af jordforureningsloven fastsat et jordkvalitetskriterium og et afskæringskriterium. Disse kriterier er velegnede til vurdering af den direkte kontaktrisiko i forhold til hudkontakt og spisning af jord, ikke mindst i forhold til børns anvendelse af arealerne.

Jordkvalitetskriteriet er en værdi, der skal sikre, at den fri og mest følsomme anvendelse af jorden er sundhedsmæssigt forsvarlig. Den fri og mest følsomme anvendelse er f.eks. i forbindelse med private haver, børnehaver og legepladser. Her tages især hensyn til den direkte eksponering af småbørn. Ud over at jorden skal efterleve jordkvalitetskriterierne, er der et generelt krav om, at jorden ved inspektion ikke må syne forurenede eller afgive lugt som følge af forureningen.

Afskæringskriteriet angiver det niveau, hvorover der skal foretages fuldstændig afskæring fra jorden, så befolkningen ikke udsættes for den forurenede jord.

Intervallerne mellem jordkvalitetskriteriet og afskæringskriteriet benævnes *rådgivningsintervaller*. Er forureningen inden for rådgivningsintervallet, må jorden kun bruges til den mest følsomme anvendelse, såfremt de lokale myndigheder rådgiver offentligheden og jordejerne om forholdsregler, der kan nedsætte belastningen fra forureningen, så det sædvanlige beskyttelsesniveau opretholdes. Afskæringsværdier er kun fastlagt for visse immobile og forholdsvis persistente kemikalier (metaller og polyaromatiske kulbrinter, PAH).

Jordforureninger, hvor forureningens koncentration ligger under jordkvalitetskriteriet eller i rådgivningsintervallet, betragtes i udgangspunktet ikke som forureninger, der kan udløse en miljøskade på jord i miljøskadelovens forstand.

Jordkvalitets- og afskæringskriterierne er imidlertid ikke tilstrækkelige i forhold til vurdering af påvirkning af luft, som indåndes af mennesker. Til det formål er der fastsat et luftkvalitetskriterium, som udtrykker det bidrag, som afdampningen fra jorden maksimalt må udgøre ved påvirkning af indeklimaet. Luftkvalitetskriteriet bruges ved administration af jordforureningsloven alene til at beregne det bidrag til indeluften, som stammer fra forurenede jord. Værdien er derfor ikke udtryk for et overordnet kvalitetskriterium for indendørs luft.

I forhold til afdampning fra jord og påvirkning af indeklimaet vil det være overskridelse af luftkvalitetskriteriet i boliger eller i andre lokaler, hvor mennesker opholder sig eller arbejder, der er afgørende for, om der er tale om en miljøskade på jord.

Kvalitetskriterierne for de forskellige medier er uafhængige af hinanden. Alle fire kriterier skal derfor overholdes. For eksempel er forureningen ikke automatisk problemfri i forhold til afdampning til indeklimaet eller nedsvivning til grundvand, blot fordi jordkvalitetskriteriet er overholdt. Jordforureninger, som udelukkende giver problemer i forhold til grundvandet, betragtes som grundvandsforureninger og skal derfor vurderes efter kriterierne for grundvand, som er beskrevet i kapitel 9.

Ved vurdering af om en jordforurening udgør en miljøskade på jord, vil udgangspunktet være, at jordforureningens karakter ville indebære, at en eventuel offentlig indsats efter jordforureningsloven ikke kunne begrænses til rådgivning, f.eks. forurening over de fastsatte afskæringskriterier.

I forhold til eventuelle forureninger med stoffer, som der ikke er fastsat afskæringskriterier for, skal der ske en konkret vurdering. Der kan her tages udgangspunkt i Miljøstyrelsens vejledning om fastsættelse af kvalitetskriterier for kemiske stoffer /13/.

I modsætning til jordforurening med stoffer findes der ikke nogen praksis for vurdering af forurening med mikroorganismer og andre organismer.

Indtil videre er der ikke fastsat afskæringskriterier for forureninger med mikroorganismer og eventuelle andre organismer. Det vil derfor være nødvendigt at foretage en konkret vurdering af påvirkningen af menneskers sundhed.

10.5.2 Eksponering af mennesker

Hvor stort et areal, der skal være påvirket, før der foreligger en betydelig risiko for menneskers sundhed, afhænger af, hvilken type af areal der er tale om.

Som nævnt i afsnit 10.2, indgår al jord og undergrund i princippet i den beskyttede ressource, jorden. I praksis er der en væsentligt større risiko for, at forurening i overfladejorden påvirker menneskers sundhed, end tilfældet er for dybereliggende jordlag og undergrund. I dybereliggende jordlag og undergrund vil forureningen ofte medfører en grundvandsforurening og dermed en mulig skade på vandmiljøet, jf. kapitel 9.

Det væsentligste udgangspunkt er en vurdering af, hvor udsat mennesker vil være for påvirkning fra forureningen ved et normalt ophold på eller brug af arealet. Derfor er arealkravet mindre for særlig følsom arealanvendelse end for følsom arealanvendelse. For arealer der ikke anses for følsomme, skal der foretages en konkret vurdering.

En betydelig risiko for negativ påvirkning af menneskers sundhed fås, hvor forureningen påvirker:

- Mere end 10 boliger.
- Arealer større end 1 ha med følsom eller særlig følsom anvendelse, jf. jordforureningslovens § 6.
- Arealer større end 2,5 ha, der anvendes til dyrkning af afgrøder.

Definitionen af de følsomme og særligt følsomme arealer er beskrevet i afsnit 10.2. Det mest restriktive kriterium anvendes, hvilket betyder, at hvis der ligger 10 boliger på et areal mindre end 1 ha, er det antallet af boliger der anvendes, men hvis der ligger færre end 10 boliger på 1 ha, som er boligområde, vil det være arealet, der er afgørende.

Også på arealer, der ikke er følsomme, men hvor mennesker kan blive udsat for sundhedsmæssige påvirkninger fra en jordforurening i forbindelse med deres arbejde på arealerne, kan der blive tale om en miljøskade på jord. Arealer, der ikke er følsomme, kan f.eks. være erhvervsgrunde, landbrugsejendomme og private skove uden for offentligt tilgængelige stier og veje.

I disse situationer kan der tages udgangspunkt i, at jordforureningen er en miljøskade på jord, hvis Arbejdstilsynet ville skride ind for at sikre eventuelle medarbejdere mod påvirkningerne fra jordforureningen. Og omvendt ville Arbejdstilsynet ikke skride ind, er der ikke en miljøskade på jord.

For alle jordforureninger gælder det, at det påvirkede areal ikke nødvendigvis er det samme som det forurenede areal. Specielt ved afdampning, spredning af gas og støv kan større områder være påvirket af forurening.

10.5.3 Tidsaspektet

Nogle jordforureninger forsvinder af sig selv over tid. Der kan være tale om stoffer, som nedbrydes af naturligt forekommende bakterier og andre mikroorganismer i det miljø, hvor de findes, eller jordforureninger, som udvaskes til grundvandet og dermed holder op med at være en jordforurening, men i stedet bliver til en grundvandsforurening. Der findes også kombinationer af disse situationer. For forureninger med organismer eller mikroorganismer kan der være tale om, at de udkonkurreres eller dør, fordi de ikke kan overleve i jordmiljøet.

For forureninger, der har en begrænset "levetid", ca. et år, skal det vurderes nærmere, om de inden for det tidsrum, hvor de findes i miljøet, kan nå at udgøre en betydelig risiko for menneskers sundhed. Derudover er det vigtigt at se på tidsaspektet for naturlig nedbrydning eller anden naturlig fjernelse af forureningen i forhold til den tid, der ville medgå til at behandle sagen efter miljøansvarsreglerne, herunder til at fastlægge hvilke afhjælpende foranstaltninger, der i givet fald skulle gennemføres.

11 Særligt om overhængende fare for miljøskade

11.1 HVORNÅR ER DER EN OVERHÆNGENDE FARE FOR EN MILJØSKADE?

En overhængende fare for en miljøskade kan forekomme på 2 måder:

- Enten hvor der er opstået fare for, at der vil ske en voldsom negativ påvirkning af natur og miljø, som vil være en miljøskade, eller
- hvor der er sket en negativ påvirkning af natur og miljø, og hvor den negative påvirkning vil medføre en miljøskade, hvis der ikke gribes ind.

En overhængende fare for en miljøskade skal afværges, jf. bestemmelserne i de berørte loves miljøskadepitler, f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 73 c, og miljøskadelovens § 22. Miljøansvarsreglerne skal imidlertid ikke nødvendigvis finde anvendelse på samme måde i de 2 ovenfor beskrevne situationer. Der er nærmere redegjort herfor i afsnittene 11.1.2. og 11.1.3. nedenfor.

Det skal fremhæves, at de berørte love på natur og miljøområdet i vidt omfang allerede indeholder regler om pligt til at afværge og begrænse forurening og andre negative påvirkninger af natur og miljø. Tilsynsmyndighederne har i vidt omfang også mulighed for at påbyde en forurener eller anden skadevolder f.eks. at fjerne sket forurening straks, hvis der er fare for udbredelse af væsentlig forurening m.v., ligesom tilsynsmyndighederne selv kan have pligt til at gribe ind for at afværge væsentlig forurening eller sundhedsfare.

Det forventes således, at en meget stor del af de faresituationer, hvor det vel principielt kunne være relevant at vurdere om, der var en overhængende fare for en miljøskade, umiddelbart vil blive håndteret, sådan at det kun i meget sjældne tilfælde faktisk vil blive relevant at vurdere, om der er opstået en overhængende fare for en miljøskade. **Det skal i denne sammenhæng fremhæves, at overvejelser om overhængende fare for en miljøskade eller ej absolut ikke må forsinke eller hindre, at der gribes hurtigt og hensigtsmæssigt ind af den ansvarlige forurener m.v. eller af tilsynsmyndighederne.** Hvis der er tvivl, håndteres situationen efter de hidtil gældende regler.

11.1.1 Definitionen af en overhængende fare for en miljøskade

Overhængende fare for en miljøskade er defineret i miljøskadelovens § 11. Lovens definition er enslydende med miljøansvarsdirektivets definition af overhængende fare for miljøskade og har følgende ordlyd:

”Ved en overhængende fare for en miljøskade forstås, at der er tilstrækkelig sandsynlighed for, at en miljøskade vil indtræde i nær fremtid.”

Afgørende for, om der foreligger en overhængende fare for en miljøskade er altså, om der er opstået *en konkret situation*, hvor der er *tilstrækkelig sandsynlighed* for, at en miljøskade *vil indtræde i nær fremtid*.

En konkret situation

Der foreligger ikke en overhængende fare for en miljøskade, fordi driften af f.eks. en forurenende virksomhed generelt indebærer en vis risiko for, at der kan ske en miljøskade i forbindelse med uheld eller driftsforstyrrelser på virksomheden. Det er en forudsætning, at konkrete begivenheder, handlinger eller undladelser har ledt til en aktuel faresituation.

Tilstrækkelig sandsynlighed for, at en miljøskade vil indtræde

Der er altså ikke et krav om, at det er fuldstændigt sikkert, at en miljøskade indtræder, hvis der ikke gribes ind.

På den anden side er det ikke tilstrækkeligt, at de udløsende begivenheder m.v. indebærer, at det er en mulighed for, at der vil opstå en negativ påvirkning – og at denne påvirkning i så fald ville være en miljøskade. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at der som følge af begivenheden m.v. helt sikkert vil ske noget – og at dette noget muligvis kunne være eller blive til en miljøskade.

I hver enkelt situation vil det afhænge af en helt konkret vurdering af, om der er en overhængende fare for en miljøskade, men det er væsentligt at være opmærksom på, at denne vurdering faktisk forudsætter, at det er muligt at konkludere, at en miljøskade kan ske.

I den sammenhæng bliver det et afgørende element i vurderingen, at en miljøskade ikke ”bare” er en stor eller alvorlig negativ påvirkning af miljø eller natur, men er en negativ påvirkning, der rammer bestemte naturressourcer på en bestemt måde – en miljøskade indebærer en betydelig påvirkning af gunstig bevaringsstatus for beskyttede arter eller i internationale naturbeskyttelsesområder, eller en betydelig påvirkning af tilstanden for vandforekomster omfattet af miljømålsloven eller en jordforurening, der udgør en betydelig risiko for menneskers sundhed.

Dette forhold indebærer, at det at fastslå, at der foreligger en overhængende fare for en miljøskade, forudsætter, at det er muligt med ganske stor sikkerhed at konkludere, hvad der kan eller vil ske, hvis der ikke gribes ind. Dette vil formentligt kun meget sjældent være tilfældet, der hvor der ”alene” er overhængende fare for en negativ påvirkning af miljø eller natur.

Nær fremtid

At det skal være tilstrækkeligt sandsynligt, at en miljøskade indtræder i *nær fremtid*, indebærer, at det ikke er et krav, at faren for miljøskaden har ”akut” karakter, selvom om selve udtrykket ”overhængende fare for en miljøskade” kunne forstås, som om at faren skulle indebære, at miljøskaden var umiddelbart forestående.

11.1.2 Overhængende fare for en negativ påvirkning af miljø eller natur

Der kan være en overhængende fare for en miljøskade i en situation, hvor der er en overhængende fare for, at der sker en voldsom forurening eller anden negativ påvirkning.

Eksempler på sådanne situationer kunne være:

- Der hældes ved en fejl store mængder ætsende syrer i en forkert beholder, der ikke er tilstrækkeligt beskyttet mod korrosion. Beholderen er placeret udenfor i umiddelbar nærhed af et vandløb. Indholdet af

syre vil i løbet af ganske kort tid have ætset hul i beholderen, hvorefter store mængder af syre vil løbe ud over jorden til vandløbet.

- Et containerskib støder på grund, og der er en overhængende fare for, at bunkersolie vil lække derfra, og der vil ske en omfattende forurening af kysten.

I begge disse situationer kunne der teoretisk være tale om så store mængder forurenende stoffer, at en overhængende fare for en miljøskade var åbenbar, men mængdernes præcise omfang kunne også være ukendt, eller mængderne kunne være kendt, men det var umuligt umiddelbart at vurdere, om forureningen faktisk ville medføre en miljøskade.

Begge disse situationer er imidlertid også kendetegnet ved, at der ikke bare efter miljøansvarsreglerne, men også efter de i øvrigt gældende regler, her miljøbeskyttelsesloven eller havmiljøloven, vil være en pligt til at gribe ind over for forureningsfaren.

I de tilfælde, hvor der i en faresituation umiddelbart gribes ind for at afværge en forurening eller en anden negativ påvirkning, der principielt kunne være eller være blevet til en miljøskade, skal der ikke hverken før eller efter foretages en vurdering af, om det var en overhængende fare for en miljøskade eller ”bare” en anden væsentlig forurening eller negativ påvirkning, der skulle afværges.

11.1.3 Overhængende fare for en miljøskade

Der kan være en overhængende fare for en miljøskade i en situation, hvor der er sket en negativ påvirkning af natur og miljø, og hvis der ikke gribes ind over for denne påvirkning, vil den udvikle sig til en miljøskade.

Et eksempel på en sådan situation kunne være:

- Ved et uheld sker der et stort spild af chlorerede opløsningsmidler på et stort renseri. Via utætte kloakker sker der herefter en omfattende forurening af jorden under rensriet. Grundet bygningernes indretning med betongulve og krybekælder samt effektiv ventilation giver af-dampning fra jorden ikke anledning til et problem i forhold til arbejdsmiljøet, men der er en overhængende fare for, at jordforureningen hurtigt vil føre til en forurening af grundvandet og dermed en miljøskade på vand.

I en situation som denne, skal det vurderes, om den negative påvirkning – i eksemplet jordforureningen – udgør en overhængende fare for en miljøskade.

Om hvorledes denne vurdering kan ske, se nedenfor i afsnit 11.2.

11.2 AT TRÆFFE AFGØRELSE OM, AT DER FORELIGGER EN OVERHÆNGENDE FARE FOR EN MILJØSKADE

11.2.1 Sagsbehandlingsreglerne i vejledningens kapitel 3

Sagsbehandlingsskridtene er i det væsentlige de samme, som når det vurderes, om en negativ påvirkning af natur eller miljø er en miljøskade, der skal behandles efter reglerne i miljøskadeloven.

Udgangspunktet er derfor, at tilsynsmyndigheden konstaterer, at der er opstået en konkret situation, hvor der er en tilstrækkelig sandsynlighed for, at en miljøskade vil indtræde i nær fremtid, jf. afsnittene ovenfor. Herefter kan tilsynsmyndigheden fortsætte sin vurdering efter forslaget til tilrettelæggelsen heraf i kapitel 3.

De tilfælde, hvor sagsbehandlingsskridtene afviger fra de skridt, der er foreslået i kapitel 3, er beskrevet nedenfor i afsnit 11.2.2.

11.2.2 Særlige regler ved afgørelse om overhængende fare

11.2.2.1 Ikke lempelse af det ubetingede ansvar ved tilladelse

Ved en overhængende fare for en miljøskade, der er udløst af en erhvervs-mæssig aktivitet, hvor der er et ubetinget ansvar for miljøskade eller overhængende fare for miljøskade, kan der ikke ske nogen lempelse af det ubetingede ansvar, selvom den overhængende fare for en miljøskade er en følge af en udtrykkeligt tilladt påvirkning, dvs. en udtrykkeligt tilladt emission eller begivenhed. Se evt. afsnit 3.4.

At det ubetingede ansvar ikke lempes ved tilladelse, når der er tale om en overhængende fare for en miljøskade følger af, at miljøansvarsdirektivet ikke åbner mulighed for at lempe det ubetingede ansvar i denne situation. Dette forhold skal ses i lyset af, at direktivets og dermed også de danske miljøansvarsreglers krav til de foranstaltninger, der skal forebygge en miljøskade, er meget mindre vidtgående end kravene til de afhjælpende foranstaltninger ved miljøskade.

Forebyggende foranstaltninger omfatter de foranstaltninger, der må anses for nødvendige for at hindre, at en overhængende fare for en miljøskade resulterer i en miljøskade, eller for at en miljøskade forværres. Sådanne foranstaltninger vil ikke nødvendigvis indebære genopretning af den hidtidige tilstand, men vil i visse tilfælde skulle begrænses til indgreb, der f.eks. hindrer en forurening i at sprede sig.

I denne sammenhæng bemærkes dog, at i det omfang mere vidtgående foranstaltninger kunne være påbudt efter den lov, hvorefter der er truffet afgørelse om, at den negative påvirkning af naturressourcer indebærer en overhængende fare for en miljøskade, der vil det også være muligt at påbyde disse foranstaltninger efter miljøskadeloven, se miljøskadelovens § 22, stk. 3.

11.2.2.2 Grænseoverskridende negativ påvirkning

Selv om en overhængende fare for en miljøskade kan påvirke andre EU-lande, skal der ikke træffes afgørelse om, at der er en overhængende fare for en miljøskade. Denne regel gælder kun, hvor en negativ påvirkning udgør en miljøskade.

12 Referencer

- /1/ Baattrup-Pedersen, A., Friberg, N., Pedersen, M.L., Skriver, J., Kronvang, B. & Larsen, S.E. (2004): Anvendelse af Vandrammedirektivet i danske vandløb. Danmarks Miljøundersøgelser. - Faglig rapport fra DMU 499: 145 s. (elektronisk).
- /2/ Danmarks Miljøundersøgelser, 23. september 2004. Notat vedr. Vandrammedirektivet (VRD) og vandløb: indsatsbehov.
- /3/ Henriksen, H.J. og Sonnenborg, A., GEUS (Eds). Ferskvandets kredsløb. NOVA 2003 Temarapport. GEUS, 2003.
- /4/ http://eur-lex.europa.eu/pri/da/oj/dat/2001/l_331/l_33120011215da00010005.pdf. Lokaliseret 22. februar 2008.
- /5/ Jacobsen, O.S., et al. Forekomst og naturlig produktion af chloroform i grundvand – Hovedrapport og Bilagsbind. By- og Landskabsstyrelsen, 2007. GEUS, Rambøll A/S, og DHI – Vand og Miljøinstitut 2007.
- /6/ Miljøstyrelsens liste over kvalitetskriterier i relation til forurenede jord. Lokaliseret den 19. februar 2008 på <http://www.mst.dk/NR/rdonlyres/2EED6D00-3C69-486A-BED8-34B1FD527A8D/0/Kvalitetskreteriejord.doc>
- /7/ Rasmussen, L.H. et al, Institut for Grundvidenskab og Institut for Plan-tebiologi, KVL. Naturlige pesticider og grundvandet. Er fremtidens grundvand i fare for forurening med planteproducerede pesticider? Dansk kemi, 85, nr. 9, 2004.
- /8/ Søndergaard, M., Jeppesen, E., Jensen, J.P. (redaktører), Bradshaw, E., Skovgaard, H. & Grünfeld, S. (2003): Vandrammedirektivet og danske søer. Del 1: Søtyper, referencetilstand og økologiske kvalitetsklasser. Danmarks Miljøundersøgelser. - Faglig rapport fra DMU 475: 140 s. (elektronisk).
- /9/ Miljøstyrelsens vejledning nr. 6/1998. Oprydning på forurenede lokaliteter – Hovedbind.
- /10/ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 3/2000. Zonering. Detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen.
- /11/ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 2/2004. Basisanalyse del 1. Karakterisering af vandforekomster og opgørelse af påvirkninger.
- /12/ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 3/2005. Vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.
- /13/ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 5, 2006. Metoder til fastsættelse af kvalitetskriterier for kemiske stoffer i jord, luft og drikkevand med henblik på at beskytte sundheden.
- /14/ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 3/2007. Områdeklassificering.
- /15/ Villumsen, B., Ullum, M. og Martinez, K. Revision af udpegningen af grundvandsforekomster i Danmark. Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen nr. 6, 2007. COWI, 2007.
- /16/ www.miljoportal.dk/Arealinformation/