

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet
Miljøstyrelsen

Organisation & Jura
J.nr. 001-13873
Ref. sosan
Den 2. december 2015

Miljøansvarsdirektivets rækkevidde i forhold til landbruget (til brug for besvarelse af Miljø- og Fødevarerudvalget 2015-16, MOF Alm. del, spørgsmål 175)

Miljø- og Fødevarerudvalget har ved ovennævnte spørgsmål anmodet miljø- og fødevarerministeren om et notat om miljøansvarsdirektivets rækkevidde i forhold til landbruget og har herunder anmodet om besvarelse af 20 nærmere angivne spørgsmål.

Nærværende notat er opbygget således, at der indledningsvis redegøres overordnet for indholdet af miljøansvarsdirektivet, herunder dets formål, anvendelsesområde og virkemidler. Derefter følger en besvarelse af de 20 enkelte spørgsmål.

Miljøansvarsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøansvarsdirektivet) indeholder en fælles ramme for forebyggelse og afhjælpning af visse miljøskader på beskyttede dyre- og plantearter og internationale naturbeskyttelsesområder, samt vand og jord.

I Danmark blev direktivet implementeret i 2008 ved miljøskadeloven og den såkaldte samlelov, hvorved der blev foretaget ændringer i en række miljølove.

Formålet med direktivet er at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader.

Direktivet finder anvendelse på miljøskader – dvs. skader på beskyttede arter og naturtyper, vandmiljøet eller jord – der forvoldes ved udøvelsen af de erhvervs-mæssige aktiviteter, der er opført i direktivets bilag III. Omfattet er endvidere overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter. Herudover finder direktivet anvendelse på skader på beskyttede arter og naturtyper, der forvoldes ved udøvelsen af enhver anden erhvervs-mæssig aktivitet samt på overhængende fare for sådanne skader, når den pågældende operatør har handlet forsætligt eller uagtsomt.

Det er ikke enhver skade eller risiko, der vil udgøre en miljøskade, men alene en skade, hvis konsekvenser indebærer en betydelig påvirkning eller risiko. Der har ikke i Danmark været fastslået nogen miljøskade siden miljøskadereglernes ikrafttræden i 2008.

I direktivet gøres der brug af forskellige virkemidler:

I tilfælde af *overhængende fare for en miljøskade* skal operatøren omgående træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger samt underrette den kompetente myndighed.

I tilfælde af, at der *er indtrådt en miljøskade*, skal operatøren straks underrette den kompetente myndighed og træffe enhver praktisk gennemførlig foranstaltning til øjeblikkeligt at kontrollere, indeslutte, fjerne eller på anden måde håndtere de pågældende forurenende stoffer og/eller enhver anden skadelig påvirkning for at begrænse og forhindre yderligere miljøskade og negativ virkning på menneskers sundhed eller yderligere forringelse af udnyttelsesmulighederne af den pågældende naturressource. Operatøren skal endvidere foretage nødvendige afhjælpende foranstaltninger.

Omkostningerne til de nævnte forebyggende og afhjælpende foranstaltninger skal bæres af operatøren ("forureneren betaler"-princippet). Undtaget herfra er dog bl.a. som udgangspunkt skader, der skyldes overholdelse af et påbud eller instrukser fra en offentlig myndighed. Endvidere har Danmark udnyttet en i direktivet opstillet mulighed for at undtage skader forvoldt ved emissioner eller begivenheder, der udtrykkeligt var tilladt i medfør af og fuldt ud i overensstemmelse med betingelserne i en tilladelse, der fremgår af eller er udstedt i henhold til gældende nationale love og bestemmelser, som gennemfører den af EU vedtagne lovgivning, der er nævnt i direktivets bilag III. Det er i den forbindelse endvidere en betingelse, at operatøren kan godtgøre ikke at have handlet forsætligt eller uagtsomt.

Om de hidtidige erfaringer med miljøansvarsreglerne kan henvises til overvågningsudvalgets rapport herom af februar 2015, der blev oversendt til det daværende Miljøudvalg ved brev af 11. marts 2015.

Besvarelse af de enkelte spørgsmål

1) *"Kan ministeren (bl.a. med baggrund i formuleringerne i EU Kommissionens folder om miljøansvarsdirektivet http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/factsheet/ELD%20factsheet_DA.pdf) bekræfte, at formålene med miljøansvarsdirektivet er at opstille rammebetingelser om miljøansvar, der bygger på principperne om at ansøre operatører til at forebygge skader, herunder ved at fastsætte princippet om, at når skaden er opstået, er det forureneren, som skal betale for afhjælpning af skaderne?"*

Dette kan bekræftes.

2) *"Vil ministeren med udgangspunkt i, at der i Danmark betales kompensation for at undlade at anvende pesticider i tilknytning til drikkevandsboringer, fremkomme med sin vurdering af, hvorvidt betaling for at undlade at forurene drikkevand med sprøjtemidler, er i overensstemmelse med miljøansvarsdirektivets princip om at ansøre til forebyggelse ved, at forureneren alternativt skal betale for opståede skader?"*

Miljøansvarsdirektivet er et blandt mange instrumenter, der har til formål at opfylde EU's miljøpolitiske mål og principper. Som det fremgår af den indledende redegørelse for miljøansvarsdirektivet, kommer "forureneren betaler"-princippet i

dette direktiv til udtryk ved at lade operatøren bære omkostningerne, når der konkret foreligger enten overhængende fare for en miljøskade, eller hvis der rent faktisk er indtrådt en miljøskade. Der kan ikke i direktivet indfortolkes et forbud mod, at medlemsstaterne også på anden vis søger at forebygge miljøskader, herunder i form af økonomisk kompensation for at undlade anvendelse af pesticider på nærmere angivne arealer.

3) ”Finder ministeren, at princippet, om at anspore til forebyggelse ved at forurenere alternativt skal betale for opståede skader, er over- eller underimplementeret i Danmark, for så vidt angår kompensation for ikke at sprøjte ved drikkevandsboringer?”

Kompensationsordningen for ikke at sprøjte ved drikkevandsboringer er ikke relateret til implementeringen af miljøansvarsdirektivet og er således ikke udtryk for over- eller underimplementering i relation hertil.

4) ”Kan ministeren bekræfte, at Miljøansvarsdirektivets artikel 3 nr. 1 a) angiver, at erhvervs-mæssige aktiviteter, der er opført i direktivets bilag III, er omfattede af miljøansvarsdirektivet, herunder anvendelse af pesticider og biocider jf. direktivets bilag III.7 c) og d)?”

Fremstilling, anvendelse, oplagring, forarbejdning, deponering, udledning i miljøet og transport inden for en virksomhed af plantebeskyttelsesmidler og biocidholdige produkter er omfattet af det ubetingede ansvar med de modifikationer, der er omtalt i den indledende redegørelse ovenfor.

5) ”Udlægningen af randzoner skete mod fuld kompensation og blev foretaget for bl.a. at forebygge og reducere miljøskader som følge af udvaskning af pesticider til vandmiljøet, herunder vandområder omfattet af vandrammedirektivet og fjorde og vandløb omfattet af Natura 2000. Vil ministeren fremkomme med sin vurdering af, hvorvidt denne kompensation for ikke at forurenere vandmiljøet, er en over- eller underimplementering af ”forurenere betaler princippet”?”

Der kan henvises til besvarelsen af spørgsmål 3 ovenfor, idet det bemærkes, at udlægningen af randzoner mod fuld kompensation ikke var begrundet i at forebygge og reducere miljøskader som dette forstås inden for rammerne af miljøansvarsdirektivet.

6) ”Vil ministeren redegøre for, om der med fjernelsen af randzonerne i nogle tilfælde lokalt kan indtræde en risiko for ”betydelige negative påvirkninger” jf. miljøskadelovens § 7, via udvaskning af pesticider og biocider til vandmiljøet, af områder omfattet af vandplaner og natura 2000 planer?”

Som det også er angivet i lovbemærkningerne til lovforslaget om ophævelse af lov om randzoner (L 59), fastsættes der risikobegrænsende foranstaltninger som f.eks. afstandskrav eller nedsat dosering for at begrænse risikoen, hvis et pesticid eller biocid vurderes at kunne udgøre en mulig risiko for vandmiljøet. Hvis det vurderes, at risikoen er så stor, at der ikke kan fastsættes realistiske begrænsninger, godkendes pesticidet eller biocidet ikke. Ophævelsen af randzonenloven vurderes derfor at have mindre betydning for pesticidbelastningen på planter og dyr i vandmiljøet som følge af brug af pesticider og biocider.

7) *"Vil ministeren i bekræftende fald redegøre for, hvordan ministeren agter at gennemføre princippet i miljøansvarsdirektivet om dels at forebygge miljøskader, dels forureneren betaler princippet?"*

Som det fremgår af indledningen ovenfor, angår miljøansvarsdirektivet alene handlepligter i forbindelse med, at der konkret foreligger enten overhængende fare for en miljøskade, eller hvis der rent faktisk er indtrådt en miljøskade. Der består således ikke på baggrund af miljøansvarsdirektivet en forpligtelse til i relation til fjernelsen af randzoner at foretage forebyggende handlinger, heller ikke i relation til "forureneren betaler"-princippet.

8) *"Kan ministeren oplyse, hvorledes det kontrolleres, at der ikke sprøjtes med plantebeskyttelsesmidler inden for de nævnte randzoner?"*

NaturErhvervstyrelsen kontrollerer om reglerne i randzonenloven overholdes, herunder at der ikke sprøjtes med plantebeskyttelsesmidler inden for de nævnte randzoner, idet manglende overholdelse af randzonenloven blandt andet kan have betydning for udregning af landmandens grønne støtte i 2015.

Der foretages alene en fysisk besigtigelse af randzonerne med henblik på en konkret vurdering af, om der er brugt plantebeskyttelsesmidler, udbragt gødning eller foretaget jordbearbejdning.

Kontrolløren foretager en opmåling af de dele af randzonen, der ikke overholder randzonenloven. Som dokumentation tages fotos af overtrædelsen. Der udtages ikke jordprøver i forbindelse med kontrollen.

9) *"Vil ministeren redegøre for, om tungmetaller som zink og kobber udbragt med gulle, er omfattet af direktivet som "stoffer", jf. direktivets artikel 2 nr. 1 c)?"*

Tungmetaller som zink og kobber vil antageligt kunne anses som stoffer, jf. direktivets artikel 2, stk. 1, litra c.

10) *"Vil ministeren i bekræftende fald give sin vurdering af, om der med det høje indhold af zink og kobber lokalt kan være "overhængende fare" jf. miljøansvarsdirektivets artikel 5 og miljøansvarslovens § 11 for grundvand og vandmiljø, herunder områder omfattet af vandplaner og natura 2000 planer?"*

Som det fremgår af indledningen ovenfor, angår miljøansvarsdirektivet alene situationer, hvor der konkret foreligger enten overhængende fare for en miljøskade, eller hvor der rent faktisk er indtrådt en miljøskade.

11) *"Vil ministeren oplyse, om ministeren med hjemmel i miljøansvarslovens § 20 vil foranledige tilvejebringelsen af oplysninger undersøgelser m.v., som har betydning for vurderingen af, hvordan eventuelt overhængende fare for udbredte miljøskader som følge af tungmetalforurening kan forebygges?"*

Miljøskadeloven § 20 finder alene anvendelse i tilfælde af, at der konkret foreligger enten overhængende fare for en miljøskade eller rent faktisk er indtrådt en miljøskade.

12) *"Vil ministeren oplyse, om MRSA bakterien som "mikroorganisme" jf. miljøansvarsdirektivets artikel 2 nr. 1 c) er omfattet af definitionen på en*

potentielt miljøskade, der kan medføre en betydelig risiko for at menneskers sundhed påvirkes negativt?"

Det følger af miljøansvarsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra c, at begrebet miljøskade inden for rammerne af direktivet omfatter "skade på jord, dvs. en forurening, der medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt som følge af en direkte eller indirekte tilførsel af stoffer, præparater, organismer eller mikroorganismer til jord eller undergrund". Det kan ikke fuldstændigt udelukkes, at en tilførsel af MRSA-bakterier til jord i helt særlige tilfælde kan medføre en teoretisk risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt i direktivets forstand. Tilførsel af MRSA-bakterier til jord vil dermed ikke udgøre "en betydelig risiko" som angivet i artikel 2, stk. 1, litra c.

13) "Vil ministeren oplyse, om miljøansvarsdirektivets bilag III nr. 1 angiver, at alle aktiviteter, der er opført i bilag I til IPPC direktivet herunder anlæg til svineavl med mere end henholdsvis "2000 pladser til avls-/fedesvin (over 30 kg)" samt "750 pladser til søer", er specifikt omfattede af miljøansvarsdirektivet?"

Dette kan bekræftes med den præcisering, at det ifølge direktivets bilag III er drift af sådanne anlæg, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

14) "Vil ministeren fremlægge Statens Serum Instituts tal, for antallet af MRSA (CC 398) smittede for perioden 2007 - 2014?"

Statens Serum Institut har i 2007-2014 registreret 2.556 personer positive for MRSA CC398. Heraf var der i 633 tilfælde tale om infektion.

15) "Vil ministeren fremsende og kommentere de undersøgelser, der fra dansk eller udenlandsk side er lavet vedrørende vindspredning af MRSA bakterier, herunder en tysk undersøgelse <http://aem.asm.org/content/78/16/5666.full>, som viser en vindspredning af MRSA bakterier over betragtelige afstande?"

Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen har kendskab til den pågældende tyske undersøgelse, hvor der er fundet vindspredning op til 150 meter i vindretningen. Få af luftprøverne (21 pct.) er positive for husdyr-MRSA med et lavt antal husdyr-MRSA bakterier i prøverne sammenlignet med gennemsnittet i staldene. Alle luftprøver taget imod vindretningen var negative.

Da den tyske undersøgelse bør gentages under danske forhold, vil DTU Veterinærinstituttet gennemføre lignende studier i Danmark.

16) "Vil ministeren i lyset af disse undersøgelser give sin vurdering af, om der kan frygtes at være en reel og øget risiko for at blive smittet med MRSA, som følge af.eks. at have bopæl i nærheden af anlæg til svineavl?"

Den tyske undersøgelse viser, at der kan findes små mængder husdyr-MRSA i luften 150 meter fra svinestalde og små mængder husdyr-MRSA i jord i op til 300 meter fra stalden. Sundhedsstyrelsen har vurderet, at risikoen for at blive rask bærer af husdyr-MRSA ved kortvarige, enkeltstående besøg i svinestalde er ganske lille. Endvidere anser Sundhedsstyrelsen samtidig i sin MRSA-vejledning ikke det at være nabo til en svinebesætning som en risikofaktor for at erhverve husdyr-MRSA. På baggrund af den nuværende viden er der ikke en forøget risiko for at blive smittet med husdyr-MRSA, når man er nabo til en svinebesætning.

Det tilføjes i øvrigt, at miljøskader i miljøansvarsdirektivets forstand omfatter skader forårsaget af luftbårne elementer, for så vidt de forårsager skader på vand, jord eller beskyttede arter eller naturtyper, jf. herved betragtning 4 i direktivets præambel.

17) "Finder ministeren med udgangspunkt i besvarelse af spørgsmålene ovenfor, at der med reference til miljøansvarsdirektivets artikel 5.1 kan siges at være en generelt "overhængende fare" for flere "miljøskader" i form af hastigt voksende antal tilfælde af MRSA smittede i Danmark?"

Statens Seruminstitut har oplyst til Fødevarestyrelsen, at udviklingen i antallet af husdyr-MRSA relaterede tilfælde i 2015 er stagneret fra maj 2015 og fremefter. Prognosen for hele 2015 vurderes ifølge Statens Seruminstitut at ville ligge mellem 1.100-1.150 nye tilfælde af MRSA CC398 mod i alt 1.277 tilfælde i 2014.

Da Seruminstitutets prognose for antal humane smittede med husdyr-MRSA estimerer lavere tal i 2015 end i 2014, vurderes der ikke at være "overhængende fare" for mange flere tilfælde af husdyr-MRSA smittede personer i 2015.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 16 ovenfor.

18) "Vil ministeren i bekræftende fald redegøre for, hvilke specifikke "forebyggende foranstaltninger" ministeren jf. direktivets artikel 5 nr. 4) vil kræve af "operatørerne" (svineproducenterne) for at fjerne risikoen for at blive smittet med MRSA som følge af, at man eksempelvis bor i nærheden af et anlæg til svineavl?"

Der henvises til besvarelsen ovenfor af spørgsmål 16 og 17 og den tidligere regerings MRSA-handlingsplan, som alle Folketingets partier bortset fra Liberal Alliance stod bag, samt, at Sundhedsstyrelsen i sin MRSA vejledning ikke anser det som en risikofaktor at være nabo til en svinebesætning.

19) "Vil ministeren i lyset af svaret på de ovenstående spørgsmål fremlægge sin juridiske vurdering af, om ejere af anlæg til svineavl med MRSA forekomst kan have et erstatningsansvar overfor staten, hvis forekomsten af smittede i produktionens umiddelbare nærhed dokumenterbart er væsentligt forøget?"

Der henvises til besvarelsen ovenfor af spørgsmål 12, hvorefter det vurderes, at husdyr MRSA-bakterien ikke kan forårsage en miljøskade som omhandlet i direktivet. Direktivets bestemmelser om erstatningsansvar finder derfor ikke anvendelse.

20) "Vil ministeren fremlægge sin juridiske vurdering af, om "forureneren betaler princippet" og princippet om forebyggelse af miljøskader, er over- eller underimplementeret i forhold til risikoen for som almindelig borger at blive smittet med MRSA som følge af svineproduktion?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 12 og 19, hvorefter det vurderes, at miljøansvarsdirektivet ikke finder anvendelse i relation til husdyr-MRSA.