

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor

*Betänkande av Utredningen om ansvarsfrågan vid
odling av genmodifierade grödor*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:46

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22764-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 27 april 2006 att tillkalla en särskild utredare för att analysera om det finns behov av särskilda skadeståndsregler avseende ekonomisk skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter som inte är genetiskt modifierade.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. samma dag justitierådet Severin Blomstrand.

Som experter förordnades fr.o.m. den 9 oktober 2006 professorn Barbara Ekbohm, miljöexperten Jan Eksvärd, växtförädlaren Bo Gertsson, kanslirådet Stefan Källman, professorn Arnulf Merker, förbundsjuristen Staffan Moberg, departementssekreteraren Daniel Paska, agronomen Anna-Clara Sjöström, juristen Ulf Wickström och jur. dr. Charlotta Zetterberg. Som expert förordnades fr.o.m. den 25 oktober 2006 fil.kand. Kåre Wahlberg och fr.o.m. den 1 april 2007 ämnesrådet Per Bergman.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 14 juni 2006 varit hovrättsassessorn Kenneth Truedsson.

Jag får härmed överlämna betänkandet *Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor* (SOU 2007:46).

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2007

Severin Blomstrand

/Kenneth Truedsson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Utredningens uppdrag.....	21
1.2 Utredningens arbete	22
2 Genteknik	25
2.1 Bioteknik	25
2.1.1 Vad är bioteknik?.....	25
2.1.2 Traditionell bioteknik.....	25
2.1.3 Modern bioteknik.....	26
2.2 Genteknik.....	27
2.2.1 Arvsmassans uppbyggnad och funktion	27
2.2.2 Vad är genteknik?	28
2.2.3 Hybrid-DNA-tekniken.....	28
2.2.4 Tillämpning av hybrid-DNA-tekniken	29
2.3 Växtförädling.....	30
2.3.1 Vad är växtförädling?.....	30
2.3.2 Hur går växtförädling till?.....	31
2.3.3 Moderna växtförädlingstekniker.....	31
2.3.4 Kartläggning av växters arvsmassa.....	33
2.3.5 Växtförädling i Sverige	33
2.4 Genetisk modifiering av växter	33
2.4.1 Överföring av gener steg för steg	33
2.4.2 Metoder för genteknisk överföring	34
2.4.3 Promotorer, selektionsgener och bakvända gener.....	35
2.4.4 Svårigheter och begränsningar	36

2.5	Utveckling av genetiskt modifierade grödor	37
2.6	Odling av genetiskt modifierade grödor.....	38
2.6.1	Odling av genetiskt modifierade grödor globalt.....	38
2.6.2	Odling av genetiskt modifierade grödor inom EU.....	39
2.6.3	Odling av genetiskt modifierade grödor i Sverige	40
3	Genspridning	43
3.1	Växters fortplantning.....	43
3.1.1	Könlös och könlig fortplantning	43
3.1.2	Pollination	44
3.1.3	Befruktning, spridning och groningen	45
3.2	Spridning av genetiskt material	45
3.2.1	Spridningsvägar	45
3.2.2	Fitness.....	46
3.2.3	Potatis, raps, majs och sockerbeta	47
4	Reglering av genetiskt modifierade organismer	51
4.1	Gemenskapsrättslig reglering av genetiskt modifierade organismer	51
4.1.1	Gemenskapsrättslig lagstiftning.....	51
4.1.2	Utsättningsdirektivet.....	52
4.1.3	Förordning 1829/2003: livsmedel och foder.....	59
4.1.4	Förordning 1830/2003: spårbarhet av livsmedel och foder.....	62
4.1.5	Förordning 2092/91 om ekologisk jordbruksproduktion	64
4.1.6	Rekommendation 2003/556/EG om samexistens	65
4.1.7	Rekommendation 2004/787/EG om provtagning och analys av prover.....	66
4.2	Svensk reglering av genetiskt modifierade organismer	67
4.2.1	Miljöbalken.....	67
4.2.2	Förordning om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	70
4.2.3	Förordning om tillsyn enligt miljöbalken	73
4.2.4	Ekologisk jordbruksproduktion	73

4.2.5	Jordbruksverkets förslag till bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade växter	74
4.2.6	Förordning om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor	77
5	Skadeståndsrättsliga frågor	81
5.1	Skadeståndslagen.....	81
5.1.1	Ansvar vid vållande	81
5.1.2	Sakskada och ren förmögenhetsskada	81
5.1.3	Beviskrav beträffande orsakssamband mellan skadegörande handling och skada.....	83
5.1.4	Jämkning	83
5.1.5	Solidariskt skadeståndsansvar	84
5.2	32 kap. miljöbalken	84
5.2.1	Lagstiftningen	84
5.2.2	Grundläggande förutsättningar för ansvar.....	85
5.2.3	Störningar som kan medföra rätt till skadestånd.....	90
5.2.4	Beviskrav för orsakssamband mellan störning och skada	95
5.2.5	Skadeståndsansvariga.....	97
5.2.6	Ersättning för framtida skador	99
5.2.7	Inlösen.....	99
5.2.8	Preskription	100
5.2.9	Förhållandet till skadeståndslagen.....	101
5.3	Strikt ansvar på annan grund än 32 kap. miljöbalken	101
5.3.1	Allmänt.....	101
5.3.2	Grannelagsansvaret.....	102
5.3.3	Rättspraxis.....	103
5.4	Ersättningsgill skada	104
5.4.1	Ersättningsprinciper	104
5.4.2	Ersättning vid sakskada	105
5.4.3	Ersättning vid ren förmögenhetsskada.....	107
5.5	Ersättning för avhjälpande.....	108
5.6	Skador i samband med transport.....	109
5.6.1	Transporträttsliga regler.....	109

5.6.2	Trafik med motordrivnet fordon	109
5.6.3	Järnvägstrafik.....	110
5.6.4	Sjöfart.....	111
5.7	Produktansvar.....	112
5.7.1	Produktansvarslagen	112
5.7.2	Produktansvar på annan grund.....	113
6	Försäkring och andra sätt att säkerställa ersättningsanspråk.....	115
6.1	Försäkring.....	115
6.1.1	Allmänt om försäkring	115
6.1.2	Olika typer av försäkring.....	116
6.1.3	Några grundläggande rättsregler om försäkring	119
6.2	Miljöskade- och saneringsförsäkring	121
6.2.1	Bakgrund	121
6.2.2	33 kap. miljöbalken	123
6.2.3	Förordning om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring	124
6.2.4	Försäkringsvillkor	125
6.2.5	Mer om näringsidkares rätt till ersättning.....	126
6.2.6	Utvärdering av miljöskadeförsäkringen	127
6.2.7	Prövning av ärenden om ersättning från miljöskadeförsäkringen.....	129
6.3	Andra kollektiva försäkringar.....	130
6.3.1	Patientförsäkring.....	130
6.3.2	Läkemedelsförsäkring.....	132
6.4	Obligatorisk ansvarsförsäkring	134
6.4.1	Atomskada.....	135
6.4.2	Oljeskada från fartyg	137
6.5	Säkerställande av ersättningsanspråk i vissa andra fall	140
6.5.1	Byggfelsförsäkring	140
6.5.2	Resegarantilagen.....	142
6.5.3	Brottskadeersättning.....	143
6.5.4	Norsk Naturskadepool.....	144
6.6	Fondering.....	145
6.6.1	Intern och extern fondering.....	145

6.6.2	Kärnavfallsfonden.....	146
6.6.3	Förslag om inrättande av en fjärrvärmefond.....	147
7	Internationell utblick.....	149
7.1	Danmark.....	150
7.1.1	Lag om odling av genetiskt modifierade grödor.....	150
7.1.2	Förordning om rätt till ersättning vid inblandning av genetiskt modifierade organismer....	152
7.1.3	Kommissionens beslut om ersättningsfond.....	156
7.2	Norge.....	157
7.2.1	Ersättning vid miljöskada.....	157
7.2.2	Lagstiftning om genteknik.....	159
7.3	Finland.....	160
7.3.1	Ersättning vid miljöskada.....	160
7.3.2	Miljöskadeförsäkring.....	161
7.3.3	Gentekniklagen.....	164
7.3.4	Utredning om samexistensfrågor	164
7.4	Tyskland	165
7.4.1	Ansvarsregler	165
7.4.2	Översyn av ansvarsreglerna.....	167
7.5	Österrike	168
7.5.1	Federal lagstiftning om genteknik.....	168
7.5.2	Delstatslagstiftning.....	169
7.6	Nederländerna.....	172
7.6.1	van Dijk-kommittén.....	172
7.6.2	Odlingsregler	173
7.6.3	Ansvarsfrågan.....	173
7.7	Belgien	174
7.7.1	Lagförslaget syfte.....	174
7.7.2	Ersättningsgill skada.....	174
7.7.3	Kompensationsfond	176
7.8	Spanien.....	177
7.9	Portugal	177
7.9.1	Lagdekret om odling av genetiskt modifierade organismer.....	178

7.9.2	Förslag till lagdekret om kompensationsfond	178
7.10	Storbritannien.....	180
7.10.1	Regeringens ståndpunkt	180
7.10.2	Defras förslag till regler om samexistens.....	181
7.10.3	Defras förslag till regler om kompensation vid inblandning av genetiskt modifierade organismer	182
7.11	Luxemburg.....	186
8	Överväganden.....	187
8.1	Utgångspunkter.....	187
8.2	Skada genom spridning av genetiskt modifierade organismer	188
8.2.1	Vilka skadehändelser kan ge upphov till inblandning av genetiskt modifierade organismer?	188
8.2.2	Vilka skadeföljder kan spridning av genetiskt modifierade organismer ge upphov till?	190
8.2.3	Utgör skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer sakskada eller ren förmögenhetsskada?	192
8.3	Möjligheterna till ersättning enligt gällande rätt	193
8.3.1	Skadeståndsrättsliga regler	193
8.3.2	Förutsättningarna för ersättning enligt skadeståndslagen	193
8.3.3	Möjligheterna till ersättning enligt skadeståndslagen	197
8.3.4	Förutsättningarna för ersättning enligt 32 kap. miljöbalken	201
8.3.5	Möjligheterna till ersättning enligt 32 kap. miljöbalken	205
8.3.6	Kan skada med anledning av inblandning av genetiskt modifierade organismer i skörd ersättas enligt miljöskadeförsäkringen?	207
8.3.7	Möjligheterna till ersättning enligt transporträttsliga regler	208
8.4	Vilka skadeföljder med anledning av inblandning av genetiskt modifierade organismer är ersättningsgilla?	210

8.4.1	Inledning	210
8.4.2	Inblandning överstigande 0,9 procent	210
8.4.3	Inblandning som är 0,9 procent eller lägre.....	216
8.5	Uppskattning av eventuell skada	220
8.5.1	Risken för skada.....	220
8.5.2	Skadans omfattning	222
8.6	Behovet av lagändringar: civilrättsliga frågor	226
8.6.1	Ansvarsgrunden vid sakskada på grund av pollen- eller fröspridning av genetiskt modifierade organismer.....	227
8.6.2	Ansvarsgrunden vid inblandning som uppstår på annat sätt än genom pollen- eller fröspridning	229
8.6.3	Beviskrav beträffande orsakssambandet mellan störning och skada	230
8.6.4	Vilka skadeföljder bör vara ersättningsgilla?.....	231
8.6.5	Bör ren förmögenhetsskada vara ersättningsgill?	232
8.6.6	Bör leverantören av genetiskt modifierat utsäde kunna hållas ansvarig vid inblandning till följd av odling?	233
8.7	Behovet av lagändringar: säkerställande av ersättningsanspråk	234
8.7.1	Tvister i domstol.....	234
8.7.2	Miljöskadeförsäkringen.....	235
8.7.3	Ersättningsfond	235
8.7.4	Obligatorisk ansvarsförsäkring.....	240
8.7.5	Egendomsförsäkring.....	242
8.7.6	Behovet av lagändringar	245
8.7.7	Utgångspunkter för ett alternativt förslag om ersättningsfond	247
	Särskilda yttranden	251
	Bilaga.....	259

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningen skall enligt sina direktiv analysera om det finns behov av särskilda skadeståndsregler avseende ekonomisk skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer (GMO) till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter som inte är genetiskt modifierade, vid odling eller i samband med transport eller annan hantering. Utredningen skall analysera nu gällande bestämmelser samt ta ställning till om dessa är tillräckliga eller om ytterligare bestämmelser är nödvändiga för att hålla tredje part skadeslös. Frågor om strikt skadeståndsansvar, beviskrav och hanteringen av ersättningsfrågan i de fall där det inte går att härleda en skada till en viss odling med GMO, skall särskilt övervägas.

GMO-odling i dag

Någon kommersiell GMO-odling förekommer inte i Sverige i dag och har inte heller förekommit tidigare. Försöksodling förekommer i viss utsträckning. Eftersom GMO-odling ökar kraftigt globalt är det sannolikt att kommersiell odling i en framtid även kommer att bedrivas i Sverige.

Såvitt det kan förutses är det främst majs, raps, potatis och sockerbeta som kan komma i fråga för GMO-odling i Sverige inom den närmaste tiden.

Hur kan GMO-inblandning uppkomma?

Den typ av skadehändelse som i detta sammanhang har tilldragit sig mest uppmärksamhet är att pollen sprids från GMO-odlingar, med följd att konventionellt eller ekologiskt odlade växter pollineras.

Om grannodlingen sker konventionellt eller ekologiskt och skörden består av frön, uppstår en oönskad GMO-inblandning i den skörden.

Genetiskt material kan också spridas genom att GM-frön förs vidare till andra åkrar, t.ex. med fåglar. Frön kan dessutom spridas vid maskinsamverkan, dvs. när skördeutrustning, som används för att skörda GM-grödor, därefter används för att skörda konventionellt eller ekologiskt odlade grödor.

Grobara frön av vissa grödor, t.ex. raps, kan ligga kvar i marken i flera år. Skulle denna mark användas för odling av konventionella eller ekologiska grödor, kan härigenom GMO blandas in i skörd. GMO-inblandning kan också uppstå om utsädet av misstag innehåller GMO. Vidare kan GMO blandas in i konventionellt eller ekologiskt odlad skörd i samband med transport av GM-grödor, t.ex. vid lastning eller lossning.

Vilken ekonomisk skada kan GMO-odling ge upphov till?

Den ekonomiska skada som i första hand kan drabba en konventionell eller ekologisk odlare till följd av GMO-odling hänger samman med det i gemenskapsrätten uppställda kravet på märkning vid oavsiktlig eller tekniskt oundviklig GMO-inblandning överstigande 0,9 procent. Blir försäljningspriset för grödor som måste GMO-märkas lägre än vad som annars skulle ha erhållits, uppstår en förlust som uppgår till prisskillnaden.

Även om GMO-inblandningen är 0,9 procent eller lägre kan skada uppstå. Detta kan vara fallet om en odlare på grund av GMO-inblandningen inte kan sälja skörden på avsett sätt enligt privaträttsliga certifieringskrav för ekologisk produktion, t.ex. KRAV:s regler, eller andra åtaganden.

Drabbas en odlare av GMO-inblandning genom pollinering kan olika kostnader uppstå till följd av denna händelse. Kostnader kan uppstå för särskilt hållning, transporter och märkning. Vidare kan kostnader uppstå därför att växtföljden måste ändras, och för att odlaren måste söka nya köpare. En odlare kan drabbas av ersättningskrav, om skörden säljs utan att GMO-inblandningen är känd och i ett senare led blandas med annan skörd. En ekologisk odlare kan drabbas av skada genom att skörden inte kan användas som foder inom egen mjölk- eller köttproduktion, vilket leder till kostnader för inköp av motsvarande mängd ekologiskt odlad foder.

För en ekologisk odlare kan kostnader även uppstå för omställning av mark.

Följtkostnader av annat slag kan uppkomma om GMO-inblandning sker av andra orsaker än pollinering, t.ex. sammanblandning vid lastning och lossning. Även utan att GMO-inblandning sker kan vissa skador uppstå, t.ex. kostnader för åtgärder som konventionella eller ekologiska odlare vidtar på eget initiativ för att skydda sig mot GMO-inblandning.

Sakskada eller ren förmögenhetsskada?

Övervägande skäl synes tala för att skada genom GMO-inblandning i skörd utgör sakskada. För detta talar främst att skada på grund av GMO-inblandning måste anses ha uppkommit genom fysisk förändring av en fastighet eller ett parti växter. Vidare kan den skörd som drabbas av GMO-inblandning inte användas för sitt avsedda syfte, vilket enligt rättspraxis skulle kunna tala för att sakskada föreligger.

Har någon GMO-inblandning i skörden över huvud taget inte skett föreligger inte sakskada. Medför förekomsten av GMO-odling i ett område att andra odlare på eget initiativ vidtar förebyggande försiktighetsåtgärder eller drabbas av förluster med anledning av sjunkande fastighetspriser, föreligger i stället ren förmögenhetsskada.

Vilka skadeståndsregler kan vara tillämpliga?

En konventionell eller ekologisk odlare som drabbats av GMO-inblandning skulle beroende på hur inblandningen skett kunna ha rätt till ersättning enligt skadeståndslagen eller 32 kap. miljöbalken. Rätt till ersättning kan i vissa fall föreligga enligt transporträttslig lagstiftning eller kontraktsvillkor.

Rätten till ersättning enligt skadeståndslagen

Rätt till ersättning enligt skadeståndslagen förutsätter att skadan orsakats genom oaktsamhet. Utredningen har bedömt att redan en förekomst av GMO överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent med styrka talar för att tillämpliga odlingsregler inte

följts och att skadan orsakats genom oaktsamhet, under förutsättning att samma GM-gröda odlas i närområdet och det saknas anledning att anta att andra skadeorsaker samverkat. Kan andra skadeorsaker i väsentlig del antas ha bidragit till GMO-inblandningen kan något sådant antagande inte göras.

Möjligheterna för en skadelidande att bevisa ett orsakssamband mellan pollenspridning från en fastighet där GMO-odling bedrivs och GMO-inblandning på en annan fastighet i närområdet synes typiskt sett vara goda. Ett lindrat beviskrav är sannolikt tillämpligt, och det räcker att den skadelidande visar att en särskild GMO-odling i vart fall bidragit till inblandningen. Det är osannolikt att en GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent skulle uppstå genom pollinering utan att det finns åtminstone någon fastighet i närområdet där GMO-odling av den aktuella grödan bedrivs.

När det gäller GMO-inblandning av andra orsaker än pollinering, t.ex. sammanblandning av grödor i samband med lastning och lossning, synes möjligheterna att bevisa oaktsamhet samt orsakssamband mellan skadegörande handling och skada typiskt sett vara goda.

Rätten till ersättning enligt 32 kap. miljöbalken

Skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken betalas för skador genom störning av vissa slag som räknas upp i sju olika punkter i 32 kap. 3 § första stycket, bl.a. luft- och markförorening. Uppräkningen avslutas med en åttonde punkt, "annan liknande störning".

Utredningen har bedömt att skada på grund av pollen- eller fröspridning från en GMO-odling med stor sannolikhet omfattas av "annan liknande störning". Skada genom pollen- eller fröspridning av GMO företer tydliga likheter med markförorening. Genom de uttalanden som gjorts i propositionen till miljöskadelagen och av Högsta domstolen rättsfallet NJA 1996 s. 634 står det klart att t.o.m. störningar som inte nämnvärt påminner om föroreningar, t.ex. avspärrningar med anledning av gatuarbeten och estetiska störningar, kan utgöra "annan liknande störning" enligt 32 kap miljöbalken.

En skadelidande får överlag anses ha goda möjligheter att få ersättning enligt kapitlet. Strikt ansvar gäller i de flesta fall, och beviskravet för orsakssamband mellan störning och skada är

lindrat. Även i fall då flera grannar odlat samma GM-gröda synes den skadelidande ha goda möjligheter att hålla i vart fall någon av dem ansvarig. Detsamma gäller om andra spridningsvägar tillsammans med pollen- eller fröspridning från en GMO-odling i närområdet bidragit till skadan.

GMO-inblandning som uppstår genom t.ex. sammanblandning vid lastning eller lossning omfattas inte av rätten till ersättning enligt 32 kap. miljöbalken.

Vilka skadeföljder är ersättningsgilla?

Vid sakskada ersätts enligt 5 kap. 7 § skadeståndslagen bl.a. värdeminskning, annan kostnad till följd av skadan och intrång i näringsverksamhet. Denna bestämmelse gäller även när 32 kap. miljöbalken tillämpas.

Den primära skadan vid GMO-inblandning utgörs av den skillnad i försäljningspris som kan uppkomma med anledning av att grödor måste GMO-märkas. Olika kostnader till följd av denna skada kan uppstå, t.ex. för särhållning.

Vid ekologisk odling kan ytterligare förluster uppkomma, främst till följd av reglerna om omställning av mark och det gemenskapsrättsliga kravet att foder som måste GMO-märkas inte får användas vid ekologisk mjölk- eller köttproduktion. Vid vidareförsäljning av fodergrödor kan ytterligare följdskador uppstå.

I den utsträckning dessa skador utgör en adekvat följd av GMO-inblandning är de i princip ersättningsgilla. En odlare som drabbas av GMO-inblandning har en allmän skyldighet att begränsa sin skada.

Risken för skada

En första förutsättning för att ekonomisk skada skall uppstå genom pollen- eller fröspridning är förstås att en viss gröda som odlas i en GM-variant även odlas konventionellt eller ekologiskt i närområdet. Risken för GMO-spridning påverkas av flera faktorer.

Regeringen har i maj 2007 beslutat förordningen (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor, vilken träder i kraft den 1 augusti 2007. Förordningen innehåller bestämmelser om bl.a. transport av GM-

grödor. Jordbruksverket kommer med stöd av förordningen att utfärda föreskrifter om bl.a. vilka odlingsavstånd en GMO-odlare måste iaktta. Följs dessa regler kan det antas att någon ersättningsgill skada inte uppstår annat än i undantagsfall.

Utredningen har bl.a. mot denna bakgrund bedömt att risken för att en konventionell eller ekologisk odlare drabbas av ersättningsgill skada på grund av GMO-inblandning är låg.

Behövs särskilda skadeståndsregler för GMO-spridning?

Utredningen har som nyss nämnts bedömt att en skadelidande vid GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent i många fall bör kunna få ersättning enligt skadeståndslagen. Utredningen har vidare bedömt att skadeståndsreglerna i 32 kap. miljöbalken med stor sannolikhet är tillämpliga vid GMO-inblandning till följd av pollen- eller fröspridning.

Enligt 32 kap. miljöbalken gäller strikt ansvar samt lindrat beviskrav beträffande orsakssambandet mellan störning och skada. Kapitlets skadeståndsregler måste anses ge en skadelidande goda möjligheter till ersättning. Att ytterligare stärka den skadelidandes ställning har inte ansetts motiverat. Inte heller har skäl ansetts föreligga att beträffande denna typ av skada upphäva det strikta ansvaret och föreskriva ett renodlat oaktansambandsansvar. Utredningen har således inte funnit anledning att föreslå att särskilda ersättningsregler införs för skada som orsakas av GMO-odling.

Bör en skyldighet för GMO-odlare att inneha ansvarsförsäkring införas?

Att en skadelidande enligt civilrättsliga regler har rätt till ersättning innebär inte nödvändigtvis att den skadelidande också får sitt skadestånd. Ett sätt att säkerställa att en skadelidande ersätts skulle kunna vara att genom lagstiftning ålägga den som bedriver GMO-odling att inneha ansvarsförsäkring som helt eller delvis täcker den uppkomna skadan.

Någon ansvarsförsäkring av detta slag erbjuds inte i Sverige i dag. En möjlighet skulle vara att genom lagstiftning föreskriva att en GMO-odlare skall vara skyldig att inneha ansvarsförsäkring som täcker skador på grund av GMO-inblandning, under förutsättning

att en sådan är möjlig att teckna. Utredningen har dock inte funnit tillräckligt starka skäl att införa en sådan skyldighet. Risken för att skadevållaren till följd av obestånd skulle sakna förmåga att göra rätt för sig framstår beträffande denna typ av skador som liten. Erbjuds en försäkring av detta slag på marknaden kan det antas att många GMO-odlare också tecknar den, eller annars gör bedömningen att ett eventuellt ersättningsanspråk kan täckas även utan försäkring.

Bör en offentligrättslig ersättningsfond inrättas?

Huvudsyftet med att inrätta en ersättningsfond skulle vara att säkerställa att den som drabbas av GMO-inblandning tillförsäkras ersättning helt eller delvis. Om den skadelidande kan vända sig direkt till fonden kan domstolsprocesser och konflikter mellan grannar undvikas.

Att inrätta en offentligrättslig fond för att säkerställa att skadelidande tillförsäkras ersättning för vissa typer av skador är emellertid en ovanlig åtgärd som bör övervägas endast om goda skäl talar för detta. Dessa skäl måste vara särskilt starka om de anspråk som skall ersättas inte avser personskada.

Utredningen har bedömt att möjligheterna enligt civilrättsliga regler att få ersättning för skada genom GMO-inblandning överlag måste anses goda. Vidare saknas anledning att befara att anspråken blir så omfattande att skadevållarna generellt inte kan göra rätt för sig. I beaktande av att GMO-odlare kommer att vara ålagda att följa särskilda odlingsregler kan antalet skadefall antas bli litet. Hur som helst skulle det sannolikt inte vara förenligt med gemenskapsrättsliga regler om statsstöd att inrätta en fond som ersätter mer än skillnad i försäljningspris och vissa andra kostnader.

Utredningen har sammantaget bedömt att skälen för att inrätta en offentligrättslig ersättningsfond inte är tillräckligt starka.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag omfattar vissa frågor om ansvar som kan uppstå när genetiskt modifierade organismer (GMO) odlas vid sidan av konventionell och ekologisk odling. Frågan om en GMO-odlars ansvar för ekonomisk skada som drabbar andra odlare är en del av vad som brukar benämnas samexistens mellan dessa odlingsformer. Med detta begrepp avses lantbrukarnas möjlighet att göra ett praktiskt val mellan produktion av konventionella, ekologiska och genetiskt modifierade grödor.

I utredningens direktiv anges bl.a. följande.

Uppdraget avser regler om skadestånd för ekonomisk skada till följd av spridning av GMO till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter. Uppdraget avser även spridning av GMO som skett vid transport eller annan hantering som utförs av odlaren fram till den plats där de avses säljas för första gången. – Utredaren skall göra en djupare analys av hur befintlig lagstiftning skall tillämpas vid spridning av GMO. Utredaren skall vidare analysera om tillämpningen av nuvarande bestämmelser är tillräcklig eller om särskilda skadeståndsbestämmelser bör införas. – Utredaren skall särskilt överväga om ett strikt skadeståndsansvar bör införas. I detta omfattas all typ av ekonomisk skada, även ren förmögenhetsskada. Om utredaren föreslår införande av regler om strikt skadeståndsansvar, skall det även lämnas förslag på hur ersättningsfrågan skall hanteras i de fall där det inte går att härleda en skada på en gröda till en viss odling med GMO. En annan omständighet som skall beaktas i sammanhanget är den långa grobarhetstid som finns för vissa grödor. – Om strikt skadeståndsansvar inte anses vara lämpligt, skall utredaren analysera om de bevisproblem för drabbade odlare av jordbruks- eller trädgårdsprodukter som kan förutses bör lösas på annat sätt, exempelvis genom införande av en särskild bevislätnadsregel. Vidare skall

utredaren, även för det fall att strikt skadeståndsansvar inte föreslås, överväga behovet av särskilda bestämmelser om ersättning i de fall där det inte går att härleda en skada på en gröda till en viss odling med GMO. Om ett sådant behov anses föreligga skall förslag till bestämmelser lämnas.

Utredningens direktiv bifogas som bilaga.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen höll sitt första sammanträde den 30 oktober 2006 och har därefter haft ytterligare sju sammanträden. Bland experterna finns företrädare för bl.a. myndigheter och intresseorganisationer. Utredningen har samrått med Miljöansvarsutredningen (M 2004:03), vars uppdrag bl.a. bestått i att analysera rättsläget vad avser möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av GMO.

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. I arbetet har ingått – förutom sammanträden – studier av litteratur och rättsfall. Information har därutöver inhämtats via EU-kommissionens webbplats liksom olika nationella ministeriers och myndigheters webbplatser.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har sammanträffat personligen med företrädare för försäkringsbranschen samt företrädare för Monsanto Crop Sciences Sweden AB och Monsanto Europe S.A.

Utredaren skall enligt sina direktiv beakta hur skadestandsfrågan hanterats i ett lämpligt urval av gemenskapsländer. Frågor om samexistens övervägs för närvarande i de flesta medlemsstater. Utredningen har haft åtskilliga kontakter med företrädare för departement i flera medlemsstater, bl.a. Danmark och Finland.

Sekreteraren har deltagit i ett möte i Bryssel med Network Group on coexistence of genetically modified crops with conventional and organic agriculture (COEX-NET). Sekreteraren har även deltagit i konferensen Legal Approaches to Co-Existence i Sheffield. Konferensen utgjorde en del av projektet SIGMEA (Sustainable Introduction of GM crops into European Agriculture) under EG:s sjätte ramverksprogram. Sekreteraren har vidare informerat om utredningens direktiv och arbete vid Ekologiska Lantbrukarnas konferens ”Samexistens med GMO-grödor – går

det?” i Skövde samt vid ett möte med Institutet för Livsmedelsteknik och Bioteknik AB (SIK) i Göteborg.

2 Genteknik

2.1 Bioteknik

2.1.1 Vad är bioteknik?

Enligt Nationalencyklopedin avses med bioteknik ”det tekniska utnyttjandet av celler och cellbeståndsdelar för att framställa eller modifiera produkter som används inom samhällssektorer som hälsovård, livsmedelshantering och jordbruk.” OECD (Organisation of Economic Co-operation and Development) definierar bioteknik som ”applikationen av vetenskapliga och ingenjörsmässiga principer på material med hjälp av biologiska agenter”.

Till biotekniken räknas teknisk användning av mikroorganismer som bakterier, jäst och mögelsvampar, liksom cellbeståndsdelar som bakterier, antikroppar, hormoner och DNA-fragment. Till biotekniken räknas vidare processer som baseras på odling av celler från högre stående växter och djur.

Till biotekniken räknas däremot inte användningen av hela, flercelliga organismer, som t.ex. djur och växter. Biotekniken omfattar inte fiskodling, skogs- och jordbruk, men kan användas inom dessa områden. Traditionell växt- och djurförädling räknas inte heller till biotekniken, med undantag för sådan förädling som sker med användning av genteknik.

2.1.2 Traditionell bioteknik

Biotekniska processer har använts i tusentals år. Några exempel på traditionella biotekniska produkter är öl, vin, ost, sojasås och filmjök. Bakning av bröd och kompostering sker också genom biotekniska förfaranden. Genom att tillföra vissa mikroorganismer kan man styra fermenteringen (jäsningen) på önskat sätt.

Den traditionella biotekniken har sina främsta tillämpningar inom livsmedelstekniken. En vidareutveckling skedde i slutet av 1800-talet när man insåg att jäsningsprocesser sker med hjälp av levande celler. Upptäckten att sjukdomar kan framkallas av bakterier ledde till att den medicinska biotekniken utvecklades.

Som exempel på organismer som används i biotekniska processer kan nämnas bakterier, svampar samt jäst-, växt- och djurceller. De mikroorganismer som används köps antingen från speciella kultursamlingar eller isoleras från naturen.

2.1.3 Modern bioteknik

Den moderna biotekniken bygger på ett antal genombrott inom den naturvetenskapliga grundforskningen under andra halvan av 1900-talet. Av särskild betydelse är den forskning som resulterade i olika gentekniker.

Biotekniken är ett kunskapsintensivt område. Nya produkter och processer utvecklas i nära samarbete mellan forskning och företag. Specialister som på olika sätt deltar i den biotekniska utvecklingen är bl.a. mikrobiologer, biokemister, molekylärbio- loger och cellbiologer.

Ett betydelsefullt forskningsområde inom modern bioteknik är genomik, vilket innebär studiet av hela arvsmassans struktur och funktion hos en organism. Forskningen har lett till att det nu finns praktiskt taget fullständiga genkartor för åtskilliga arter och organismer, inklusive människan. Forskarna kartlägger också genernas funktioner, s.k. funktionsgenomik. Man studerar bl.a. i vilka celler ett protein bildas, när det bildas, var i cellen proteinet finns och om det är relaterat till speciella tillstånd, t.ex. sjukdomar.

Ett annat viktigt forskningsområde inom biotekniken är bioinformatik, vilket innebär databashantering av biologiska data med syfte att identifiera gener och förutsäga deras funktion. Betydelsefull forskning sker också beträffande möjligheterna att på ett kontrollerat sätt byta ut enskilda delar av proteinmolekylen mot andra för att ändra proteinets egenskaper (s.k. protein engineering) och när det gäller design av substanser som interagerar med proteinerna.

Biotekniken används inom en rad industrisektorer för att t.ex. framställa kemikalier, bleka pappersmassa och utvinna metaller. Biotekniken tycks dock ha fått sina flesta och mest framgångsrika

tillämpningar inom hälso- och sjukvården. Kartläggningen av människans arvs massa har ökat möjligheten att minska biverkningar och förbättra behandlingsresultat. Den medicinska diagnostiken har blivit säkrare och känsligare samt har fått allt fler tillämpningsområden. Gentekniken har blivit ett ovärderligt redskap inom läkemedelsforskningen.

Bioteknik används även för att rena luft, avloppsvatten och förorenad mark. Sådan teknik används också för att producera bioenergi i form av etanol och biogas samt för att ersätta miljöskadliga kemikalier med nedbrytbara alternativ baserade på förnybara råvaror.

2.2 Genteknik

2.2.1 Arvs massans uppbyggnad och funktion

Arvs massan (generna) hos organismer är uppbyggd av det kemiska ämnet deoxyribonukleinsyra (DNA), med undantag för vissa virus vars arvs massa består av ribonukleinsyra (RNA). DNA är en lång, spiralformad molekyl som finns i cellkärnan och består av fyra byggstenar (nukleotider) hopfogade i långa spiralformade kedjor. Den genetiska informationen finns således lagrad i den kemiska strukturen hos DNA-molekylerna.

DNA ligger tvinnade i täta enheter som kallas kromosomer. Varje kromosom består av en enda lång DNA-molekyl. Människan har 46 kromosomer och vete 42.

Generna innehåller all information som behövs för att producera ett visst protein. De gener som finns i en organisms DNA bestämmer vilka proteiner som byggs i organismen, och dessa proteiner bestämmer i sin tur hur organismen ser ut och fungerar. Proteinernas utformning beror på vilken ordningsföljd nukleotiderna har i DNA-kedjorna.

Den totala uppsättningen gener i en cell kallas genom. Människans genom innehåller cirka 25 000 gener. Alla celler i kroppen innehåller samma gener.

2.2.2 Vad är genteknik?

Genteknik, eller genetisk ingenjörskonst, är en viktig del av den gren av biotekniken som kallas molekylärbiologi. Med genteknik avses en rad tekniker för att isolera, studera samt hantera gener och gendata, dvs. tekniker som möjliggör ingrepp i arvsmassan hos levande organismer. Med genteknik kan man ändra en organisms egenskaper antingen genom att sätta in gener eller genom att förhindra att gener kommer till uttryck.

Den viktigaste gentekniken är den s.k. hybrid-DNA-tekniken, som används för att föra över (transplantera) genetiskt material från en levande organism till en annan. Andra betydelsefulla gentekniska tillämpningar är s.k. sekvenseringsteknik, som används för avläsning av den genetiska koden i DNA-molekylen, och s.k. PCR-teknik, som används för masskopiering av genfragment i provrör.

2.2.3 Hybrid-DNA-tekniken

Hybrid-DNA-tekniken används för att föra över gener från en individ eller art till en annan. Med denna teknik kan gener föras över till bakterier, växter, djur och människor. Detta är möjligt eftersom DNA-tråden är uppbyggd på samma sätt hos alla levande organismer. Organismer som tagit emot främmande genetisk information brukar kallas transgena organismer.

Vid tillämpning av hybrid-DNA-tekniken isoleras först givarens DNA. Därefter används s.k. restriktionsenzym för att klippa av DNA-kedjan på bestämda ställen. De avklippta fragmenten tas upp av en vektor, som är en DNA-molekyl med naturlig förmåga att förflytta sig mellan olika individer. Som vektor används ofta plasmider, vilka är ringformade DNA-molekyler som finns hos många bakterier. Därefter tillsätts ligas, som är ett enzym med förmåga att foga ihop plasmiderna med DNA-fragmenten. På detta sätt skapas hybrid-DNA-molekyler, dvs. molekyler som innehåller på konstgjord väg sammanfogade DNA-segment av olika ursprung. Dessa molekyler förs sedan över till mottagarcellerna, i regel med användning av bakterier. Innan hybrid-DNA-molekylerna överförs behandlas mottagarcellerna så att de lättare kan släppa in DNA.

Även arvsmassan från virus kan användas som vektor. Virus är enkla organismer som endast kan föröka sig genom att tränga in i

levande celler och utnyttja dessas fortplantningsmekanism. Virusets arvs massa sammanfogas med DNA från givaren, vilket följer med viruset då det tränger in i mottagarens celler.

När överföringen har skett förökar sig hybrid-DNA-molekylerna genom delning. Tekniken innebär således att man klonar och massförökar hybrid-DNA, s.k. molekylär kloning. Med klon avses en population av identiska individer.

2.2.4 Tillämpning av hybrid-DNA-tekniken

Med hybrid-DNA-tekniken kan gener från komplexa organismer som växter, djur och människor framställas i stor skala. DNA som har massframställts på detta sätt används inom den biologiska grundforskningen för att studera hur gener är uppbyggda och fungerar.

Hybrid-DNA-tekniken kan även användas för att framställa läkemedel. Detta sker genom att man först för över gener från människa till bakterier. På så vis konstrueras särskilda bakteriekloner, vilka tillverkar sådana mänskliga proteiner som kan användas som läkemedel. Fördelen med läkemedel som framställts med hybrid-DNA-teknik är att de har samma sammansättning som kroppens egen motsvarighet till läkemedlet och att det inte finns risk att främmande smittämnen sprids med läkemedlet.

Vidare kan hybrid-DNA-tekniken användas för framställning av vacciner. Detta sker genom att man för över den gen från smittämnet som ger upphov till skyddande antikroppar till en mottagare, vanligen en bakterie eller däggdjurscell. Därefter framställer man ur mottagarorganismen ett vaccin som endast innehåller den komponent som ger upphov till immunitet. Fördelarna med att framställa vaccin med hybrid-DNA-teknik är att vaccinerna blir helt ofarliga och att produktionskostnaderna är låga. Vaccin mot bl.a. hepatit B har framställts på detta sätt.

Hybrid-DNA-tekniken kan också användas för att skapa ett genetiskt förändrat djur. Det sker genom att en främmande gen överförs till ett befruktat ägg med hjälp av en mikroinjektion, dvs. en injektion av en minimal mängd DNA. Det genetiskt förändrade ägget överförs därefter till en livmoder. Tekniken förväntas få praktisk tillämpning inom husdjursförädlingen.

2.3 Växtförädling

2.3.1 Vad är växtförädling?

Med växtförädling avses enligt Nationalencyklopedin framställning av nyttoväxter med en ärftlig konstitution som ger speciella önskade egenskaper eller generellt högre odlingsvärde. Sådana egenskaper kan vara höjd avkastning, ökad motståndskraft mot sjukdomar och insekter, ökad hårdighet mot stress orsakad av fysikaliska faktorer som torka och köld, samt högre kvalitet.

Odlare har sedan urminnes tider påverkat grödornas egenskaper genom att spara utsäde från växter med önskade egenskaper. Genom detta urval har kulturväxterna kommit att ha fler och fler för människan nyttiga egenskaper. Så småningom fjärmade sig kulturväxterna så långt från ursprunget att många av dem knappt liknar den vilda arten.

Hos kulturväxterna är de för människan intressanta delarna av växten ofta förstorade, t.ex. sockerbetans och rättikans rot, vetets och bondbönans frö samt äpplets eller pumpans frukt. Kemiska ämnen med giftverkan eller dålig smak kan ha försvunnit; så smakar exempelvis äpplen i dag mycket bättre än vildapeln. Nivån hos kemiska ämnen med giftverkan har i vissa fall – t.ex. i rabarber och senap – bibehållits eller höjts för att ge viss smak.

Kulturväxter har också ofta förlorat sina vilda förfäders sätt att sprida sig, eftersom de egenskaperna i allmänhet är negativa ur skördesynpunkt. Majs och vissa typer av säd, med sina väl förpackade kolvar respektive ax, kan t.ex. ha mycket svårt att sprida sig utan hjälp av människan. Kulturväxterna har ofta anpassats för att kunna dra nytta av de särskilda förutsättningar som gäller för jordbruket, såsom gödsling, ogräsbekämpning och bevattning.

Under 1800-talet blev växtförädlingen mer systematisk och effektiv. Olika förädlingsmetoder utvecklades, vilka grundades på de olika grödornas genetik och reproduktionssätt. Man började korsa växter med önskade egenskaper och valde ut de avkommor som var bärare av dem. De högavkastande vetesorter som odlas över hela världen i dag har t.ex. framställts genom korsning mellan olika lokalt odlade varianter av vete.

2.3.2 Hur går växtförädling till?

Växtförädling utförs vanligen genom korsning av växter med genetiskt önskade egenskaper. Föräldrarna i korsningen väljs så att de kompletterar varandra när det gäller vissa egenskaper. För att eftersträvat resultat skall uppnås måste korsning ske i åtskilliga generationer.

Korsning bygger på två principer: kombination av egenskaper och transgression. Den förstnämnda principen innebär att man kombinerar en önskad egenskap hos den ena föräldern, t.ex. hög fetthalt, med en önskad egenskap hos den andra, t.ex. resistens mot ett bekämpningsmedel. På så vis kan man skapa nya växter som har båda dessa egenskaper. Med transgression avses att man tar fram växter som bär på goda anlag beträffande en viss egenskap från båda föräldrarna. Genom korsning av dessa kan man överträffa den bästa föräldern när det gäller denna egenskap.

Flera metoder för växtförädling har utvecklats. Förädling av korsbefruktande arter sker i regel genom att man först driver fram inavlade linjer och därefter korsar de obesläktade linjerna med varandra (s.k. hybridförädling). Självbefruktande växtarter, t.ex. havre, korn och vete, förädlas genom att man tar fram genetiskt enhetliga linjer.

2.3.3 Moderna växtförädlingstekniker

Två växtförädlingstekniker som utvecklades under 1900-talets senare hälft är cellhybridisering (sammanslagning av den totala arvsmassan hos två arter) och embryo rescue (metoder för att få ett embryo att mogna när det annars inte skulle mogna naturligt eftersom föräldrarna tillhör olika arter). Vid cellhybridisering eller embryo rescue fungerar det i praktiken bara att blanda genetiskt material från mer eller mindre närbesläktade vilda eller odlade arter, t.ex. tomat och potatis eller vete och strandråg. Många grödor har gener som är överförda från mer eller mindre närbesläktade vilda eller odlade arter. Det finns t.ex. vetesorter som har gener från råg, kvickrot och många andra vilda gräsarter. Dessa gener bidrar till resistens mot sjukdomar och insektsangrepp. En växt som har förädlats fram genom korsning av växter från olika arter eller linjer av samma art kallas hybrid.

Växtförädling kan också ske genom mutagenes. I denna teknik används kemikalier eller strålning för att framkalla förändringar i arvsmassan (mutationer), i syfte att skapa önskade egenskaper eller utsläcka oönskade sådana. De individer som har en önskad muterad egenskap, t.ex. ny blomfärg eller sjukdomsresistens, väljs ut för vidare förädlingsarbete. Mutationer sker dock ofta naturligt och leder till den naturliga variation som ger underlag till artbildning. Det är inte möjligt att skilja en mutation som uppstått naturligt från en mutation som framkallats genom mutagenes.

Under senare år har kunskapen om genuppställningen hos vissa organismer ökat. Det har medfört att mutagenes kan användas mer medvetet. Typiskt för dessa nya mutationstekniker är att man på förhand räknat ut vilka mutationer som skulle ge en önskad egenskap.

Genom s.k. TILLING (Targeting Induced Local Lesions IN Genomes) kan man leta upp de individer i en population av olika mutanter som har den önskade genförändringen och använda dem för fortsatt förädling. Metoden kan användas för många olika arter av både växter och djur, men har hittills mest använts på växter. TILLING innebär på ett sätt en större osäkerhet än användning av genteknik, eftersom det finns en risk att okända mutationer i samband med förädlingen följer med till kommande generationer.

Genom andra tekniker, t.ex. RTDS (Rapid Trait Development System) introduceras mutationen bara i den önskade genen. Genom denna teknik används cellens egna genreparationsenzymmer med en kort syntetisk och muterad genskvens som mall. Inget nytt bestående DNA kvarstår, men väl en muterad gen.

Organismer som förändrats genom vissa tekniker (t.ex. polyploidi, cellfusion och mutagenes utan användning av hybrid-DNA-molekyler) definieras inte som genetiskt modifierade och faller därmed inte under de regler om utsättning och innesluten användning som gäller för GMO. För vissa tekniker för riktad mutagenes (t.ex. RTDS) är det i dag oklart om dessa faller under reglerna för GMO.

Polyploidi innebär att antalet kromosomer i individen ökas en eller flera gånger. Genom denna teknik har nya klöver- och grössorter utvecklats.

Genteknisk växtförädling diskuteras närmare i avsnitt 2.4.

2.3.4 Kartläggning av växters arvs massa

Ett omfattande arbete pågår med att kartlägga växters hela arvs massa. För flera kulturväxter finns nu genkartor.

Arbetet inriktades först på att kartlägga arvs massan hos vissa modellarter. Detta har medfört att kartläggningen av andra arter gått snabbare, eftersom släktingarna till en modellart har en liknande organisation på sin arvs massa. På detta sätt har kartläggningen av modellarten backtrav (*Arabidopsis thaliana*) underlättat kartläggningen av raps, rybs och kål.

Genkartor och kunskap om genernas exakta utseende väntas få stor betydelse vid såväl traditionell som genteknisk växtförädling.

2.3.5 Växtförädling i Sverige

Kommersiell växtförädling bedrivs i Sverige vid Svalöf Weibull AB i Svalöv och vid Syngenta Seeds AB i Landskrona. Sveriges lantbruksuniversitet bedriver växtförädling beträffande frukter och bär i Alnarp och Balsgård i Skåne, beträffande jordbruksgrödor i Uppsala och Alnarp samt beträffande skogsträd i Umeå och Uppsala.

2.4 Genetisk modifiering av växter

2.4.1 Överföring av gener steg för steg

Med genteknik kan ingrepp göras även i växters arvs massa. Detta sker genom att gener som har samband med vissa eftersträlvade egenskaper förs över till celler från den växt man önskar modifiera. Genteknik används främst när det bedöms att den önskade egenskapen inte går att driva fram med traditionell korsningsteknik.

Det första steget vid genteknisk överföring är att ta fram den gen som skall föras över. Forskarna söker efter proteiner eller andra ämnen som ger växten önskade egenskaper, t.ex. förmågan att hämma angrepp av en skadeinsekt. När ett sådant protein lokaliserats hos en organism gäller det att ta reda på hur proteinet är uppbyggt och vilken kemisk sammansättning det har. Med den kunskapen kan man ta fram den genetiska informationskoden för proteinet. Härefter isolerar man genen från organismens arvs massa eller sätter samman genen syntetiskt.

Nästa steg är att bygga in den isolerade eller syntetiskt framställda genen i en s.k. genkonstruktion. Detta är en förutsättning för att genen skall kunna föras över till mottagaren och fungera där på önskat sätt. Förutom själva genen består genkonstruktionen av en promotor och en terminator. Promotorn reglerar genens aktivitet, medan terminatorn anger slutet på genen. Till genkonstruktionen läggs ofta en s.k. selektionsgen, som används för att efter ett försök urskilja vilka organismer som har mottagit en önskad egenskap. Även selektionsgenen omges av lämplig promotor och terminator. När genkonstruktionen är färdig sätts den in i en ringformad DNA-molekyl, en plasmid.

Härefter överförs genkonstruktionen till mottagarcellen. Genom tillsättning av olika hormoner utvecklar man därefter mottagarcellen till en planta. Eftersom växtens alla celler är genetiska kopior av den första modifierade cellen kommer samtliga växtens celler att innehålla den nya genkonstruktionen.

2.4.2 Metoder för genteknisk överföring

Agrobacterium-metoden

Vid överföring av genkonstruktion till växter används vanligen en plasmid som härstammar från jordbakterien *Agrobacterium tumefaciens*. Plasmiden hos denna bakterie har en naturlig förmåga att överföras till växtceller och föröka sig i dessa.

Överföringen sker genom att man byter ut de gener som jordbakterien brukar föra in i den mottagande växten mot de gener man i stället önskar föra in. Den syntetiska plasmid som skapats förs in i jordbakterien, som i nästa steg används för att infektera växtvävnadens celler.

Agrobacterium-metoden har använts för att föra över nya gener till ett stort antal växter. Metodens användningsområde är dock begränsat till jordbakteriens naturliga värdväxter, främst tvåhjärtbladiga växter som potatis, raps, sockerbeta och tomat.

Partikelacceleration

Överföring av nya gener till en växt kan också ske med användning av genkanon (s.k. partikelacceleration). Detta sker genom att man fäster DNA på små kulor av metall, som sedan skjuts in i

växtcellerna med hjälp av komprimerat helium. En liten del av det tillförda genetiska materialet kommer i enstaka fall att frigöras i växtcellernas kärna och därefter integreras i arvsmassan. Tekniken kan användas för förändring av alla växter, men tillämpas särskilt beträffande enhjärtbladiga växter, t.ex. majs, ris och vete.

2.4.3 Promotorer, selektionsgener och bakvända gener

Promotorer

En promotor är en kontrollsekvens, som har till uppgift att reglera genens aktivitet. Skulle samtliga gener vara "påslagna" i varenda cell skulle organismerna inte fungera. Det är promotorn som vid vissa tidpunkter aktiverar vissa gener så att särskilda egenskaper hos växten manifesteras.

Vissa promotorer är alltid aktiva, medan andra bara fungerar i vissa växtdelar och i vissa stadier av växtens utveckling. Promotorer kan dessutom ha olika styrka, dvs. olika grad av aktivitet.

Ofta är ett starkt uttryck av genen i hela växten fördelaktigt, t.ex. om man vill göra växten tolerant mot ogräsbekämpningsmedel. I andra fall är ett sådant uttryck inte nödvändigt eller önskvärt. Vill man t.ex. ändra stärkelsesammansättningen i potatisknölar använder man en promotor som är specifik för själva potatisknölen. Härigenom kan denna egenskap utvecklas hos potatisknölen utan att resten av växten påverkas.

Vissa kontrollsekvenser är inducerbara. Detta innebär att den överförda genen under normala förhållanden är inaktiv, men kan aktiveras för att t.ex. synkronisera växtens blomning. På detta vis kan man styra tidpunkten för skörd.

Selektionsgener

Vid överföring av gener används selektionsgener, även kallade markörgener, för att isolera de celler som har tagit emot de nya generna från dem där överföringen inte lyckats. Utan markör skulle det vara i det närmaste omöjligt att hitta de celler där förändringen lyckats.

Selektionsgenen kodar för en lätt påvisbar egenskap, i regel antibiotikaresistens eller tolerans mot ogräsbekämpningsmedel. Utsätts mottagarcellerna för till exempel ett antibiotikum kommer

endast celler som har tagit upp de tillförda generna att växa upp till plantor.

Växter med kvarvarande markörer kan begränsa framtida möjligheter att selektera celler efter överföring av nya gener. Det har därför utarbetats metoder för att eliminera tillförda markörer sedan de fyllt sin funktion. Dessa metoder kan inte användas för grödor där förökningen sker vegetativt, t.ex. potatis.

Det bör noteras att gener för antibiotikaresistens som kan medföra negativa effekter på människors hälsa eller miljön senast den 31 december 2004 helt skall ha eliminerats i GMO som släpps ut på marknaden. Motsvarande tidpunkt för GMO som är föremål för avsiktlig utsättning (försöksodling) är den 31 december 2008.

Bakvända gener

Önskar man stänga av eller försvaga en egenskap kan en gen sättas in "baklänges" i kromosomen. För att detta skall kunna uppnås krävs att den bakvända genen är identisk eller nästan identisk med den gen vars uttryck skall stängas av eller försvagas.

Med hjälp av bakvända gener har man bl.a. utvecklat tomater med fördröjd mognad och potatis utan viss stärkelsesyntes.

2.4.4 Svårigheter och begränsningar

Vid såväl traditionell som genteknisk växtförädling har det stor betydelse om en egenskap består av en eller flera gener. Förädlingsarbetet blir förhållandevis enkelt om den önskade egenskapen baseras på enbart en gen, men blir mer komplicerat när den baseras på flera. Särskilt komplicerat blir förädlingsarbetet när egenskapen står i samband med flera gener som sitter på olika håll i arvsmassan. Det är i dag möjligt att lätt hantera upp till ett halvt dussin gener vid genmodifiering av växter.

En genkonstruktion som överförs till en växt integreras någonstans i växtens arvs massa. Det är ännu inte möjligt att styra exakt var i arvs massan den skall hamna. Detta medför att de införda generna kommer att fungera olika väl beroende på var i cellernas arvs massa de införlivas. Även befintliga geners uttryck kan påverkas. För att uppnå önskat resultat är det därför nödvändigt att framställa ett stort antal plantor från olika modifierade celler. Det

tar ofta flera år att identifiera den transgena växtlinje som bäst uppfyller kraven.

Potatis och raps är exempel på växter som anses förhållandevis lätta att genmodifiera. Som exempel på växter som anses svåra att genmodifiera kan nämnas vete och sockerbeta.

2.5 Utveckling av genetiskt modifierade grödor

Egenskaper som utvecklas genom genetisk modifiering brukar delas in i sådana som underlättar odlingen ("input traits") och sådana som tillför skörden ett mervärde ("output traits"). Som exempel på en egenskap som underlättar odlingen kan nämnas resistens mot ogräsbekämpningsmedel. Växter som ger odlaren ett mervärde kan vara sådana som utvecklats för särskilda industriella ändamål.

Den egenskap som hittills tilldragit sig störst intresse är tolerans mot ogräsbekämpningsmedel. Är den modifierade grödan tolerant mot det ogräsmiddel som används skadas inte själva plantan av besprutningen, medan ogräset runt denna dör.

De ämnen som växter i störst utsträckning gjorts toleranta mot är glyfosat, som är det aktiva ämnet i bl.a. bekämpningsmedlet Roundup, och glufosinat-ammonium, som är det aktiva ämnet i bl.a. bekämpningsmedlet Basta. Glyfosat blockerar det enzym, EPSPS, som hos växter omvandlar sockerämnen till aromatiska aminosyror. Utan aminosyror kan en planta inte bilda proteiner och växa, utan vissnar och dör inom tre veckor. Majssorter har genmodifierats för att bilda ett EPSPS-liknande enzym, mEPSPS, som omvandlar sockerämnen till aromatiska aminosyror utan att hämmas av glyfosat. Människor och djur har inte EPSPS-enzymet och kan inte på egen hand bilda aromatiska aminosyror, vilka i stället tillförs genom kosten. Glyfosat påverkar därför inte människor och djur genom den mekanismen.¹

Många grödor har genmodifierats för att stå emot insektsangrepp. Som exempel kan nämnas majs som tillförts en gen från bakterien *Bacillus thuringiensis* och därför kallas Bt-majs. Denna gen styr utsöndringen av proteiner som är giftiga för en särskild grupp av insekter eller insektslarver, men inte för människor, djur och andra insekter. Bt-majs är resistent mot bl.a. det europeiska majsrottet. Denna insekt är mycket svår att bekämpa enbart med

¹ Bioteknikcentrum, *Växtförädling och bioteknik*, 2002, s. 10 f.

hjälp av bekämpningsmedel, eftersom den borrar sig in i majsplantans stjälk och påverkas därför inte av bekämpningsmedel.

Det har också utvecklats grödor som är resistent mot både bekämpningsmedel och insektsangrepp, s.k. trait stacking.

Med genteknik har vidare framställts grödor som är motståndskraftiga mot virus, svamp eller bakterier, vilket medför att grödorna blir resistent mot olika sjukdomar. I USA finns kommersiella odlingar av virusresistent squash och papaya. Försöksodling förekommer beträffande virusresistent potatis, sockerbeta, gurka, melon och tobak. Företaget BASF Plant Science arbetar med att utveckla en potatissort med resistens mot bladmögel.

Omfattande genteknisk forskning bedrivs i syfte att göra grödor mer tåliga mot stressfaktorer som kyla, frost, torka, hetta och höga salthalter i jorden. Ett annat forskningsområde gäller genmodifiering med syfte att utveckla olika kvalitetsegenskaper hos växter. Det kan gälla stärkelsehalten hos potatis och fetthalten hos soja, samt proteinsammansättningen hos olika grödor. Forskning bedrivs också i syfte att med genteknik förändra frukters och grönsakers mognadsprocess samt tillföra växter vissa vitaminer och mineraler. Forskare arbetar också för att utveckla växter som kan producera vacciner.

Det ledande landet när det gäller utveckling av genetiskt modifierade grödor är USA.

2.6 Odling av genetiskt modifierade grödor

2.6.1 Odling av genetiskt modifierade grödor globalt²

Kommersiell odling av genetiskt modifierade grödor (GM-grödor) genomfördes för första gången år 1996 i USA. Sådan odling omfattade år 2006 i hela världen cirka 102 miljoner hektar åkermark. Motsvarande siffra för år 2000 var 42,2 miljoner hektar.

Kommersiell odling av GM-grödor förekom under år 2006 i 22 länder. Sammanlagt 10,3 miljoner bönder odlade samma år sådana grödor. Av dessa odlare fanns 90 procent i utvecklingsländerna. De flesta odlarna fanns i Kina (6,8 miljoner), följt av Indien (2,3 miljoner).

² International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications (ISAAA), *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2006*, no 35, 2006, s. 3 ff.

Den totala omsättningen för GM-grödor var år 2006 cirka 6,15 miljarder USD. Detta motsvarar 21 procent av världsmarknaden för utsäde.

USA stod under år 2006 för den mest omfattande odlingen av GM-grödor (54,6 miljoner hektar). Andra länder med omfattande odling av sådana grödor var Argentina (18 miljoner hektar), Brasilien (11,5 miljoner hektar), Kanada (6,1 miljoner hektar), Indien (3,8 miljoner hektar), Kina (3,5 miljoner hektar) och Paraguay (2 miljoner hektar). Andra länder med en inte obetydlig kommersiell odling av GM-grödor var Sydafrika, Uruguay, Filippinerna, Australien, Rumänien, Mexiko, och Spanien. Härutöver odlades sådana grödor i begränsad omfattning (mindre än 50 000 hektar) i Colombia, Iran, Honduras, Portugal, Tyskland, Frankrike, Tjeckien och Slovakien.

Den dominerande GM-grödan under år 2006 var sojabönor, som i hela världen odlades på sammanlagt 58,6 miljoner hektar. Detta motsvarar 60 procent av världsproduktionen av sojabönor. Här efter följde majs (25,2 miljoner hektar), bomull (13,4 miljoner hektar) och raps (4,8 miljoner hektar). Ris, sockerbetor och papaya var andra grödor som i inte obetydlig omfattning odlades kommersiellt i genmodifierad form.

Grödor som gjorts resistenta mot bekämpningsmedel odlas i hela världen på 69,9 miljoner hektar, eller 68 procent av den sammanlagda yta som tas i anspråk för odling av genmodifierade grödor. Grödor som modifierats för att utveckla motståndskraft mot insektsangrepp odlas på 19 miljoner hektar.

2.6.2 Odling av genetiskt modifierade grödor inom EU

Några GMO-grödor godkändes för odling samt användning som foder och livsmedel under den lagstiftning som gällde inom EU under 1990-talet. Under åren 1998–2004 gällde ett *de facto* moratorium för godkännande av nya GM-grödor inom EU. Initiativet till *de facto* moratoriet togs av Frankrike och Grekland, vilka fick stöd av Italien, Danmark, Luxemburg, Belgien och Österrike. Sedan dess har EU:s nya GMO-lagstiftning trätt i kraft, och med den har några GMO godkänts för import och användning för foder och livsmedel. Ingen ny GMO har dock godkänts för odling.

EU:s kommersiella odling av GM-grödor har därför varit mycket blygsam och utgörs av GM-grödor som godkändes under 1990-

talet. Av de 102 miljoner hektar som odlas med GM-grödor under år 2006 stod EU endast för en bråkdel, 0,2 miljoner hektar.

Spanien har tidigare varit det land inom EU som haft den mest omfattande odlingen av GM-grödor. Under år 2006 odlades i Spanien genmodifierad Bt-majs på sammanlagt 60 000 hektar. Av den majs som odlas i Spanien är 12 procent genmodifierad.³

Nyblivna EU-landet Rumänien har en mer omfattande odling av GM-grödor än Spanien. Under år 2006 odlades i Rumänien cirka 100 000 hektar genmodifierade sojabönor.

Kommersiell odling av Bt-majs förekommer även i Frankrike, Portugal, Tjeckien, Tyskland och Slovakien. I dessa länder uppgår den sammanlagda odlingen av sådan majs till 8 500 hektar. Några andra GM-grödor odlas inte kommersiellt där.

2.6.3 Odling av genetiskt modifierade grödor i Sverige

Någon kommersiell odling av GM-grödor förekommer inte i Sverige och har inte heller förekommit tidigare. Däremot har en hel del fältförsök med sådana grödor genomförts.

Enligt Jordbruksverket har 116 ansökningar om fältförsök med GM-växter beviljats sedan 1989. Av dessa avsåg 43 potatis, 42 raps och 21 sockerbeta. Övriga försök avsåg backtrav, rybs, hybridasp, lin, majs samt äppel- och pärongrundstam.

Den sammanlagda arealen för fältförsök med GM-grödor i Sverige var under år 2006 81 hektar. Av denna yta avsåg 68 hektar potatis och 12 hektar raps. Härutöver odlades på mycket små ytor genmodifierad majs, äppelgrundstam och backtrav.

Under år 2006 genomfördes enligt Jordbruksverket 14 fältförsök med GM-grödor i Sverige. Tillståndshavare för sådana försök är Plant Science Sweden AB, Sveriges lantbruksuniversitet, Svalöf Weibull AB, Umeå universitet och Monsanto Crop Sciences Sweden AB.

Amflora, en genmodifierad stärkelsepotatis som har utvecklats av Svalöf Weibull och BASF Plant Science, har kommit nära ett marknadsgodkännande. Det är möjligt att kommersiell odling av Amflora kan påbörjas under 2008. Om företaget vid ett eventuellt godkännande väljer att förlägga kontraktsodlingen till Sverige är

³ ISAA, a.a., s. 3 ff., och ISAA, *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops*: 2005, s. 5 ff.

dock oklart. Potatisen är avsedd för produktion av stärkelse till pappersindustrin.

3 Genspridning

Med gröda avses i allmänhet en kulturväxt som odlas inom jordbruk, trädgårdsbruk eller skogsbruk. I Sverige är några av de viktigaste jordbruksgrödorna stråsäd, potatis, oljeväxter, sockerbeter och vallväxter.

3.1 Växters fortplantning

3.1.1 Könlös och könlig fortplantning

Växter fortplantas genom att en eller flera delar som har förmåga att ge upphov till nya individer avskiljs från växten. Den avskilda delen kallas förökningskropp, eller diaspor. Växter fortplantar sig antingen könlöst (vegetativt, asexuellt) och könligt (sexuellt).

Könlös fortplantning sker genom att vegetativa fortplantningsorgan bildas, vilka utvecklas till nya växter. De nya plantorna blir således genetiskt identiska med moderplantan. Jordgubbar och smultron förökar sig med marknära revor, medan potatis förökar sig genom utveckling av knölar. Svampar förökar sig genom att särskilda förökningskroppar, sporer, lösgörs från moderindividen och växer ut till nya individer. Många odlade växter förökas genom att sticklingar (avskurna skott) används som diaspor. Hos många växter, t.ex. potatis, förekommer såväl könlös som könlig förökning.

Könlig förökning sker genom pollination och befruktning. Diasporen utgörs i allmänhet av ett frö eller en frukt. Förökningen sker genom att föräldraväxterna bildar hanliga och honliga köns-celler, vilka sedan sammansmälter och bildar ett befruktat ägg, en s.k. zygot. Ur detta växer en ny individ fram.

De flesta kulturväxter är fröväxter, dvs. växter som utvecklar frön.

3.1.2 Pollination

Många fröväxter förökar sig könlöst, t.ex. genom att utveckla groddar. Bland de högre fröväxterna sker dock förökningen vanligen könligt genom pollination. Med pollen avses frömjöl, även kallat ståndarmjöl. Pollenkorn bildas i ståndaren hos växternas blommor och utgörs av en mjöllik massa som förekommer i olika färger.

Hos gömfröiga växter transporteras pollenkornen från ståndaren till blommans pistill, eller närmare bestämt de delar av pistillen som kallas märken. Pistillens märken är inte sällan klibbiga, vilket gör att pollenet fastnar på dessa. Därefter kan befruktning ske.

Pollination kan ske genom antingen självpollination eller korspollination. Med självpollination avses att växten pollinerar sig själv. Korspollination innebär att pollen förs från blomman på en växt till blomman på en annan.

Självpollination kan ske inom samma blomma eller mellan två blommor på samma växt (s.k. grannpollination). Självpollination har utvecklats främst bland växter som lever i miljöer där insekter är fåtaliga, t.ex. i kalla trakter eller längs stränder. Även självpollinerande växter pollineras dock ibland av främmande växter, vilket innebär att viss variation uppstår. Det är vanligt att växterna skyddar sig mot självpollination, t.ex. genom att blommans ståndare och pistill mognar vid olika tidpunkter. Som exempel på självpollinerande växter kan nämnas havre, korn, vete och de flesta korsblommiga växter.

Korspollination sker på olika sätt hos olika växtarter. Den vanligaste formen av pollination är insektpollination. Växter som pollineras på detta sätt har ofta blommor med stark lukt och klara färger samt stor produktion av pollen. Blommorna hos de flesta pollenproducerande växter lockar också till sig insekter genom att producera nektar, som är en sockerhaltig vätska. Inte sällan är pollenet klibbigt och fastnar därför lätt på insekter som dragits till blomman. I Sverige är de vanligaste pollinerande insekterna bin, humlor och fjärilar.

Vindpollination innebär att pollenkornen sprids med vinden. Denna pollinationsform förekommer särskilt beträffande växter som producerar stora mängder pollen och har pistiller med särskilt stora ytor som pollenet kan fastna på. Vindpollination förekommer hos alla nakenfröiga växter samt hos t.ex. gräs och halvgräs.

3.1.3 Befruktning, spridning och groning

Efter att pollination skett börjar själva befruktningsprocessen. Först groor pollenkornet och bildar en cell som innehåller två spermier. Ur denna cell utvecklas en pollenslang, som växer ner till pistillens fröämne (fröanlag), där bl.a. en äggcell finns. Vid befruktningen sammansmälter en av pollencellens spermier med fröämnets äggcell. Härigenom bildas ett befruktat ägg, en s.k. zygot. Efter att äggcellen befruktats utvecklas fröämnet till ett moget frö. Detta består av en grodd (embryo) och näringsvävnad (s.k. frövita), som omsluts av ett skal.

Frön och frukter sprids främst med vind, vatten eller djur. Växterna har utvecklat olika mekanismer för att lättare kunna spridas. Många frön har vingar eller är så små och lätta att de kan spridas med vinden. Hos flera växter underlättas spridningen genom att fröna eller frukterna periodvis är försedda med utskott eller hår, eller är klibbiga. Detta gör att de lätt fastnar i t.ex. djurpälsar. En del frön sprids genom djurens spillning. Hos vissa växter har fröna eller frukterna flytanordningar och kan därför spridas i vatten. Härutöver sprids frön genom människans försorg.

Fröet börjar i allmänhet inte att gro genast, även om förutsättningarna skulle vara gynnsamma beträffande t.ex. ljus, fuktighet och temperatur. Detta regleras av en inbyggd mekanism som kallas frövila, eller groningsvila, vilken förhindrar att fröna börjar gro vid fel tidpunkt eller i fel miljö. Frövilan kan hos en del arter vara i ett par år eller längre. Bland kulturväxterna är det dock vanligt att frövila inte förekommer, vilket beror på århundraden av urval av lättgrodda frön.

Vilda frön väntar i regel på vissa yttre stimuli som signalerar att det är tid för förgroning. Sådana stimuli kan vara en viss tids kontinuerliga exponeringar av ljus, hög temperatur eller att en tid av stark kyla upphör.

3.2 Spridning av genetiskt material

3.2.1 Spridningsvägar

Organismer har till skillnad från t.ex. miljögifter en inneboende förmåga att föröka sig. Skulle frön av genetiskt modifierade organismer (GMO) spridas och gro växer nya plantor fram som innehåller de modifierade generna.

Genetiskt modifierat växtmaterial kan också spridas till näralliggande arter genom korsning mellan den modifierade arten och en annan art, s.k. hybridisering. Risken för hybridisering beror på hur arten sprider sig, vilka eventuella vilda arter den kan korsa sig med och hur vitala sådana hybrider blir.

Med genspridning avses vanligen allt från fysisk spridning av individer, frön och pollen till att introducerade gener införlivas i en mottagande populations genförråd, genom hybridisering och efterföljande återkorsning.¹ Att en gen införlivas i en mottagande populations genförråd kallas genetisk introgression.

I kommissionens rekommendation om samexistens² ges fem exempel på källor till inblandning av GM-grödor i andra grödor. De källor som nämns är

1. pollenöverföring mellan näralliggande åkrar, över kortare eller längre avstånd (beroende på art och andra faktorer som kan påverka genflöde),
2. blandning av grödor under skörd och arbetsmoment efter skörd,
3. överföring av frön eller annat livskraftigt växtmaterial under skörd, transport och lagring samt i viss utsträckning med hjälp av djur,
4. spillplantor, dvs. frön som blir kvar i jorden efter skörd och ger upphov till nya plantor under kommande år, och
5. orent utsäde.

I rekommendationen anges vidare att det är viktigt att erkänna den kumulativa effekten av de olika källorna till inblandning, däribland de kumulativa effekterna över tiden som kan påverka fröbanken eller användningen av utsäde som lagrats på gården.

3.2.2 Fitness

Fitness kan förenklat beskrivas som den sammantagna förmågan hos en organism eller genotyp till överlevnad och reproduktion.³ Hög fitness för en enskild gen innebär att denna medför en

¹ Naturvårdsverket, *Ekologiska effekter av GMO*, 2006, s. 16.

² Kommissionens rekommendation 2003/556/EG av den 23 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk (EUT L 189, 29.7.2003, s. 36–47).

³ Naturvårdsverket, a.a., s. 17.

konkurrensfördel, vilket kan ge möjlighet till snabb förökningstakt i populationen. Låg fitness innebär att genen missgynnas av det naturliga urvalet och på sikt riskerar att försvinna.

Generellt kan sägas att åkrar är konstlade ekosystem och att dagens kulturväxter skulle ha svårt att överleva i naturen utan tillförsel av växtnäring och skydd mot konkurrerande växter.

När det gäller oönskad spridning av GMO finns en farhåga att dessa kan utvecklas till svårbekämpade ogräs eller konkurrenter till andra arter.⁴ Detta skulle t.ex. kunna ske om den tillförda egenskapen ger förhöjd motståndskraft mot skadedjur och sjukdomar eller ökad tolerans mot exempelvis torka eller kyla. Tolerans mot bekämpningsmedel är en tillförd egenskap som i allmänhet inte bör ge anledning att befara förhöjd fitness utanför odlingsområdet.

Även egenskaper som ger sänkt fitness kan leda till problem. Omfattande genflöde i kombination med sänkt fitness hos hybrider kan på sikt resultera i att en mottagande population minskar och till och med dör ut. Motsvarande fenomen har uppmärksamats som ett allvarligt hot i andra naturvårdssammanhang, där individer från genetiskt främmande populationer rymmer eller planteras ut i stor skala och kommer i kontakt med lokalt anpassade vilda artfränder.⁵

3.2.3 Potatis, raps, majs och sockerbeta

Några arter som såvitt kan förutses i dag kan komma att odlas kommersiellt i Sverige i genmodifierad form är potatis, raps, majs och sockerbeta. Risken för genspridning eller hybridisering varierar starkt mellan dessa arter.

Potatis

Potatis är en fröväxt och tillhör gruppen tvåhjärtbladiga växter. Potatis är dock i huvudsak självbefruktande. Förökningen nästan uteslutande sker genom att knölar bildas. Potatisknölar kan överleva i jorden, men är känsliga för frost. I Sverige är det ovanligt att överliggare överlever mer än en säsong.

⁴ Se t.ex. Naturvårdsverket, a.a., s. 16 ff.

⁵ Naturvårdsverket, a.a., s. 18.

Det finns potatissorter som sätter frön i fält. Om frön sprids till jorden kan de överleva där i sju till tio år. Pollenspridningen är begränsad till 20–100 meter.

Potatis har inga vilda släktingar i Sverige som den kan korsa sig med. Risken för spridning av genmodifierad potatis eller dess gener är mycket låg.

I Sverige odlades under år 2005 cirka 22 000 hektar matpotatis och drygt 8 000 hektar stärkelsepotatis.

Raps

Raps är en fröväxt som tillhör gruppen korsblommiga växter. Den är en ettårig oljeväxt, vars svarta frön innehåller 30–40 procent olja. Arten har uppkommit i naturen genom korsning av kål och åkerkål.

Raps odlas allmänt i södra och mellersta Sverige, där förvildad raps även påträffas som ogräs. Grödan sås antingen under våren eller hösten. I Sverige blommar höst- och vårraps i början av sommaren och de är mogna för skörd några månader senare.

Under år 2004 uppgick Sveriges totala skörd till 230 000 ton. I denna siffra ingår en mindre mängd rybs, som är en släkting till åkerkål.

Raps är till 70 procent självbefruktande, och spridningen av pollen är mycket låg till områden mer än cirka 30 meter från rapsfältet. En viss pollenspridning på avstånd upp till 400 meter förekommer dock. Blommande raps ger upphov till stora mängder pollen – upp till 9,3 kg per hektar och dag.⁶

Rapspollen sprids huvudsakligen med pollinerande insekter, särskilt humlor och bin. Vindpollinering förekommer också men är försumbar utom på mycket korta avstånd.

Raps har flera vilda släktingar, bl.a. åkersenap, åkerrättika och åkerkål. Åkersenap och åkerrättika är vanligt förekommande i Sverige, men någon nämnvärd hybridisering mellan dessa arter och raps synes inte förekomma. Åkerkål är den art som raps har lättast att hybridisera med.⁷ Genmodifierad raps skulle alltså kunna bilda hybrider med åkerkål. Åkerkål är dock ganska ovanlig och troligen minskande.

Under de senaste 10–15 åren har ett stort antal genetiskt modifierade rapssorter tagits fram. De tillförda egenskaperna är framför

⁶ Naturvårdsverket, a.a., s. 20.

⁷ Naturvårdsverket, a.a., s. 23.

allt resistens mot bekämpningsmedel, men även kvalitetsförändrade sorter har utvecklats, bl.a. sådana med ändrad oljehalt eller förbättrad avkastning. Just nu är fem olika typer av genetiskt modifierad raps marknadsgodkända inom EU, dock ej för odling.

Majs

Majs är en fröväxt som tillhör växtfamiljen gräs och räknas till gruppen enhjärtbladiga växter. Majs är en vindpollinerad gröda som till 95 procent är korspollinerande. Majs har jämfört med andra grödor stora pollenkorn.

Hur mycket pollenspridning och korspollinering som sker beror främst på fältens storlek, vindriktning och vindstyrka. Flera studier visar att pollenspridning från ett majsfält till 90 procent sker inom fem meter från fältkanten. Pollen som sprids från ett majsfält till ett annat spås ut av det egna fältets pollen, så pollinering från intilliggande fält sker främst i de yttre raderna.⁸

Majs har inga vilda korsningsbara släktingar i Europa. Fröna sitter kvar på kolven även efter att de har mognat.

De olika typer av majs som förekommer kan delas in på olika sätt. Jordbruksverket har valt att använda begreppen grönfoder-majs, kärnmajs och sockermajs.⁹ Grönfoder-majs är majs där hela plantan skördas och används främst för produktion av djurfoder. Ungefär 95 procent av den areal som i Sverige används för odling av majs avser grönfoder-majs. Sockermajs skördas omogen och används för humankonsumtion. Under år 2005 odlades majs på 5 700 hektar i Sverige. Det sker ingen kommersiell produktion av majsutsäde i Sverige.

Just nu är tolv olika typer av genetiskt modifierad majs marknadsgodkända inom EU, varav två för odling.

Sockerbeta

Sockerbeta och foderbeta är två former av huvudunderarten beta. De är tvååriga och blommar i regel inte vid odling. Mycket förädlingsarbete har lagts ner för att sorterna inte skall blomma under det första året.

⁸ Jordbruksverket, *Förslag till bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade växter*, PM 2005-12-15, s. 8.

⁹ Jordbruksverket, a.a., s. 8.

Betan är korspollinerad. Den kan hybridisera med strandbeta. Detta förutsätter dock överlappande utbredning och samtidig blomning. I Sverige är strandbetan sällsynt, men förekommer vid stränder längs delar av Västkusten.

Betan är till största delen vindpollinerad och pollen kan bäras med vinden över långa avstånd. Det finns även uppgifter om att insekter spelar en viss roll vid pollinering. Betans pollen är känsligt för dagg och är oftast inte livsdugligt i mer än ett dygn. Frön från sockerbeta kan överleva i jorden i mer än tio år.

Flera odlade former av beta tillhör samma underart och kan korsa sig med varandra, t.ex. mangold, rödbeta, foderbeta och sockerbeta. De blommar dock inte alltid samtidigt.

Korspollinering mellan eventuella blommande plantor vid odling av genmodifierad beta och konventionell eller ekologisk beta leder inte till inblandning i skörden, eftersom endast de vegetativa delarna utnyttjas. Den största risken för inblandning finns vid utsädesproduktion, där betan tillåts gå i blom. Vid utsädesproduktion tillämpas ett avstånd på upp till 1 000 meter till annan betodling.

Vid sockerbetsodling kan spillplantor uppkomma genom att plantor som blommar under första året, s.k. stocklöpare, fröar av sig eller genom att frön från sådden gror först i efterföljande grödor.

Det förekommer även en ettårig form av beta, s.k. vildbeta. Vid utsädesproduktion kan inkorsning av vildbeta ske. Detta leder till förekomst av blommande vildbeta i odlingar av socker- eller foderbeta. Om vildbeta förekommer i en odling av genmodifierad beta kan korspollinering ske mellan vildbetan och eventuella stocklöpare från den genmodifierade betan. Detta kan ge genmodifierade betor i följande grödor. Andelen stocklöpare i fältet beror, förutom på förekomsten av vildbeta, på sort och klimatfaktorer.

4 Reglering av genetiskt modifierade organismer

4.1 Gemenskapsrättslig reglering av genetiskt modifierade organismer

4.1.1 Gemenskapsrättslig lagstiftning

Frågor som rör hanteringen av GMO regleras i första hand genom gemenskapslagstiftning.

Den centrala rättsakten är Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (nedan utsättningsdirektivet), som trädde i kraft den 17 april 2001.¹ Direktivet föregicks av en översyn av ett tidigare direktiv om hanteringen av GMO.² Utsättningsdirektivet har antagits med stöd av artikel 95 i Romfördraget och är således ett totalharmoniseringsdirektiv.

En annan viktig rättsakt är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder,³ som trädde i kraft den 11 november 2003. Denna förordning kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG⁴, vilken trädde i kraft samma dag den tidigare nämnda förordningen.

Vidare finns Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning

¹ EGT L 106, 17.4.2001, s. 1–39.

² Rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

³ EUT L 268, 18.10.2003, s. 1–23.

⁴ EUT L 268, 18.10.2003, s. 24–28.

av genetiskt modifierade organismer.⁵ Denna förordning reglerar bl.a. export av GMO från EU till tredje land. Förordningen bygger till stora delar på det s.k. Cartagena-protokollet om biosäkerhet, som är ett tilläggsprotokoll till Riokonventionen om biologisk mångfald.⁶

Den gemenskapsrättsliga regleringen av GMO omfattar tre förfaranden, nämligen innesluten användning av GMO, avsiktlig utsättning av GMO och utsläppande på marknaden av GM-produkter.

Bestämmelser om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer finns i rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer.⁷ Med innesluten användning avses enligt direktivet varje verksamhet där mikroorganismer modifieras genetiskt eller där man odlar, förvarar, använder, transporterar, destruerar eller blir kvitt sådana genetiskt modifierade mikroorganismer och där fysiska hinder, eller en kombination av fysiska och kemiska och/eller biologiska hinder, används för att begränsa dessa mikroorganismers kontakt med allmänheten och miljön.

Med avsiktlig utsättning avses i allmänhet försöksodling.

4.1.2 Utsättningsdirektivet

Syfte och definitioner

Genom utsättningsdirektivet inrättades ett gemensamt system avseende tillstånd för dels avsiktlig utsättning av GMO i miljön som inte avser utsläppande på marknaden (dvs. försöksodling) och dels utsläppande på marknaden av produkter som består av eller innehåller GMO. I artikel 1 anges att direktivets syfte är att i enlighet med försiktighetsprincipen närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och skydda människors hälsa och miljö i dessa två situationer.

Artikel 2 innehåller vissa definitioner. Med genetiskt modifierad organism avses enligt artikel 2 första stycket 2 ”en organism, med

⁵ EUT L 287, 5.11.2003, s. 1–10.

⁶ 2000 års Cartagena-protokoll om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77) om biologisk mångfald (SÖ 2002:57).

⁷ EGT L 117, 8.5.1990, s. 1–14, ändrat genom rådets direktiv 98/81/EG av den 26 oktober 1998 om ändring av direktiv 90/219/EEG om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer.

undantag för människor, i vilken det genetiska materialet har ändrats på ett sådant sätt som inte sker naturligt genom parning och/eller naturlig rekombination”. Begreppet naturlig rekombination syftar på mutationer och naturliga förändringar i arvsmassan. Att gentekniska metoder används som t.ex. analysinstrument för att planera och utvärdera resultatet av traditionell växtförädling medför inte att de växter som produceras betraktas som GMO, eftersom inget nytt genetiskt material tillförts. Gränsdragningen med genteknisk modifiering och vissa mutations-tekniker är emellertid inte helt tydlig.

Med organism avses enligt artikel 2 första stycket 1 ”varje biologisk enhet, som kan föröka sig eller överföra genetiskt material”. Här omfattas bl.a. djur, plantor, befruktade ägg, frön, frukter, pollen och virus. Genetiskt material som inte kan föröka sig eller saknar förmåga att föra över sitt genetiska material, betraktas således inte som GMO.

Enligt artikel 2 andra stycket skall inom ramen för denna definition åtminstone vissa metoder som anges i en bilaga till direktivet anses ge upphov till genetisk modifiering, medan metoder som anges på en annan plats i samma bilaga inte skall anses ge upphov till sådan modifiering. I bilagan anges bl.a. att

Enligt artikel 2 första stycket 3 definieras avsiktlig utsättning som ”varje form av avsiktligt införande av en genetiskt modifierad organism eller en kombination av genetiskt modifierade organismer i miljön för vilka inga specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa deras kontakt med allmänheten och miljön och för att åstadkomma en hög grad av säkerhet för allmänheten och miljön”.

Med utsläppande på marknaden avses enligt artikel 2.4 ”att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för tredje man”. Av artikel 2.4 punkt 7 följer att med produkt avses ”ett preparat som består av eller innehåller en genetiskt modifierad organism eller en kombination av genetiskt modifierade organismer och som släpps ut på marknaden”.

Med miljöriskbedömning avses enligt artikel 2.8 ”en utvärdering av de risker för människors hälsa och för miljön, direkta eller indirekta, omedelbara eller fördröjda, som en avsiktlig utsättning eller ett utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer kan innebära, utförd i enlighet med bilaga II till direktivet”.

Enligt artikel 3 skall direktivet inte omfatta organismer som erhållits med vissa metoder för genetisk modifiering som anges i en

bilaga till direktivet. Inte heller skall direktivet omfatta transporter av GMO på järnväg, väg eller inre vattenväg, till havs eller med flyg.

Av det anförda följer att direktivet endast reglerar genetiskt modifierade organismer, och inte produkter som är framställda av sådana organismer. Direktivet reglerar inte heller användningen av livsmedel och foder som innehåller GMO.

Allmänna skyldigheter

Medlemsstaternas allmänna skyldigheter enligt direktivet framgår av artikel 4.

Enligt första stycket skall medlemsstaterna, i enlighet med försiktighetsprincipen, se till att alla lämpliga åtgärder vidtas för att undvika sådana negativa effekter på människors hälsa och på miljön som kan uppkomma när GMO avsiktligt sätts ut eller släpps ut på marknaden. GMO får enligt samma stycke endast avsiktligt sättas ut eller släppas ut på marknaden i enlighet med del B respektive del C av direktivet.

Av artikel 4.2 följer att den som gör en ansökan enligt del B eller del C först skall genomföra en miljöriskbedömning. De uppgifter som kan vara nödvändiga för att genomföra miljöriskbedömningen anges i bilaga III till direktivet. Medlemsstaterna och kommissionen skall säkerställa att GMO som innehåller gener som är resistenta mot antibiotika som används för medicinsk och veterinär behandling beaktas särskilt när miljöriskbedömning görs, i syfte att fastställa och gradvis ta bort markörer för antibiotikaresistens i GMO som kan ha negativa effekter på människors hälsa och på miljön.

Enligt artikel 4.3 skall medlemsstaterna, och i förekommande fall kommissionen, se till att potentiella negativa effekter på människors hälsa och på miljön vilka direkt eller indirekt kan orsakas av genöverföring från GMO noggrant bedöms från fall till fall. Denna bedömning skall utföras i enlighet med bilaga II till direktivet med beaktande av miljöpåverkan beroende på den utsatta organismens karaktär och den mottagande miljön.

I artikeln ställs också krav på medlemsstaterna när det gäller bl.a. myndigheters tillsyn för att säkerställa att direktivets krav uppfylls.

Förfarandet enligt del B (försöksodling)

I artiklarna 5–11 föreskrivs ett standardförfarande för godkännande vid sådan avsiktlig utsättning av GMO som sker för annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden, dvs. försöksodling.

Enligt artikel 6.1 skall den som avser att avsiktligt sätta ut en GMO eller en kombination av flera GMO först lämna in en ansökan till den behöriga myndigheten i den medlemsstat inom vars territorium utsättningen skall äga rum.

Av artikel 6.5 följer att myndigheten inom 90 dagar från mottagandet av ansökan skriftligt skall meddela sökanden antingen att utsättningen överensstämmer med direktivet och därför får genomföras eller att detta inte är fallet och att ansökan därför avslås. Av artikel 6.8 följer att sökanden får genomföra utsättningen först sedan den behöriga myndigheten skriftligt medgivit att detta kan ske och skall därvid följa de eventuella villkor som anges i detta medgivande.

Enligt artikel 7 kan kommissionen under vissa förhållanden besluta att differentierade förfaranden skall tillämpas i stället för förfarandet enligt artikel 6. Detta förutsätter att tillräckliga erfarenheter av vissa GMO i vissa ekosystem redan vunnits och att vissa i direktivet angivna kriterier uppfylls. Detta differentierade förfarande har hittills aldrig tillämpats.

Förfarandet enligt del C (marknadsgodkännande)

I artiklarna 12–24 föreskrivs ett förfarande enligt vilket produkter som består av eller innehåller GMO kan godkännas för att släppas ut på marknaden (marknadsgodkännande).

Innan produkter som består av eller innehåller GMO eller en kombination av flera GMO släpps ut på marknaden, skall en ansökan lämnas in till behörig myndighet i den medlemsstat där den organismen skall släppas ut på marknaden för första gången. Detta framgår av artikel 13.1.

I artikel 13.2 anges vad en sådan ansökan skall innehålla. I första hand avses sådana uppgifter som anges i bilagorna III och IV till direktivet. Uppgiftsskyldigheten omfattar således uppgifter om den aktuella organismen, uppgifter om utsättningsförhållanden och den mottagande miljön, uppgifter om interaktion mellan GMO:n och miljön, uppgifter om övervakning, kontroll, avfallshantering och

åtgärdsplaner för nödsituationer samt uppgifter om märkning. Vidare skall en ansökan bl.a. innehålla uppgifter om miljöriskbedömning, villkor för utsläppande på marknaden, övervakningsplan och förslag till märkning.

Enligt artikel 14 skall en behörig myndighet som tagit emot en ansökan enligt artikel 13.2 kontrollera att den är i överensstämmelse med direktivet. Myndigheten skall inom 90 dagar efter att ansökan gjorts utarbeta en bedömningsrapport. I denna rapport skall myndigheten ange huruvida den eller de aktuella organismerna bör släppas ut på marknaden och i så fall på vilka villkor. Innan beslut fattas skall kommissionen och behöriga myndigheter i övriga medlemsstater beredas tillfälle att yttra sig.

Är bedömningsrapporten positiv och har ingen medlemsstat några invändningar, meddelar myndigheten ett beslut om marknadsgodkännande. Ett sådant beslut gäller inom hela EU.

Skulle någon medlemsstat invända mot ansökan, har medlemsstaterna 45 dagar på sig att nå en överenskommelse. Kan en sådan överenskommelse inte uppnås skall kommissionen enligt artikel 28 samråda med en vetenskaplig kommitté. Samrådet sker numera med Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (European Food Safety Authority, EFSA).

Enligt artikel 30 skall härvid det förfarande som anges i artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG tillämpas.⁸ Detta innebär att ett s.k. föreskrivande förfarande tillämpas, enligt vilket kommissionen biträds av en föreskrivande kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna. Den kommitté som biträder kommissionen i frågor om marknadsgodkännande enligt utsättningsdirektivet brukar kallas artikel 30-kommittén.

Har någon medlemsstat alltjämt invändningar mot ansökan, sker omröstning bland medlemsstaterna i kommittén. Före omröstningen skall EFSA lämna ett utlåtande om ansökan, och på grundval av detta utformar kommissionen det förslag till beslut som kommittén skall rösta om.

För att ansökningsen skall bli godkänd vid omröstningen krävs kvalificerad majoritet.

Uppnås inte kvalificerad majoritet för att ansökan skall godkännas går ärendet vidare till ministerrådet. Om det i rådet inte uppnås kvalificerad majoritet varken för eller emot kommissionens förslag återgår ärendet till kommissionen, som i denna situation har

⁸ Rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EUT L 184, 17.7.1999, s. 23).

befogenhet att godkänna ansökan. Om det finns en kvalificerad majoritet mot förslaget, skall kommissionen utarbeta ett nytt förslag och lägga fram det för rådet.

En ansökan som godkänts av rådet eller kommissionen måste slutligen godkännas av den myndighet som först tog emot ansökan. För att utsäde skall få saluföras måste även sorter med den aktuella genetiska modifieringen godkännas enligt utsädeslagstiftningen.

Andra bestämmelser om marknadsgodkännande

I artikel 21 i direktivet finns bestämmelser om märkning. Medlemsstaterna skall enligt artikel 21.1 vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att märkningen och förpackningen av produkter som består av eller innehåller GMO och som har släppts ut på marknaden uppfyller de relevanta krav som anges i medgivandet. För produkter där tillfälliga eller tekniskt oundvikliga spår av godkända GMO inte kan uteslutas, får enligt artikel 21.2 ett lägsta gränsvärde fastställas under vilket dessa produkter inte behöver märkas enligt artikel 21.1. Av artikel 21.3 följer att nyss nämnda bestämmelser om märkning inte skall tillämpas för produkter som är avsedda för direkt bearbetning beträffande spår av godkända GMO där andelen inte överstiger 0,9 procent eller lägre tröskelvärden som fastställts enligt direktivet, under förutsättning att spåren är oavsiktliga eller tekniskt oundvikliga. Något annat tröskelvärde än 0,9 procent har inte fastställts enligt direktivet.

För utsäde som innehåller spår av godkända GMO har något tröskelvärde ännu inte fastställts.

Enligt artikel 22 får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra att produkter som består av eller innehåller GMO och som uppfyller kraven i direktivet släpps ut på marknaden.

Medlemsstaterna kan dock ingripa mot GM-produkter med stöd av skyddsklausulen i artikel 23. Detta förutsätter att medlemsstaten till följd av nya eller kompletterande uppgifter som blivit tillgängliga efter medgivandet beviljades eller på grund av nya eller kompletterande vetenskapliga rön har välgrundade skäl att anta att produkten utgör en risk för människors hälsa eller för miljön. Medlemsstaten får i sådana situationer tillfälligt begränsa eller förbjuda användningen och/eller försäljningen av en sådan produkt inom sitt territorium. Medlemsstaten skall omedelbart underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om sitt beslut.

Tillämpningen av utsättningsdirektivet

Ett marknadsgodkännande enligt utsättningsdirektivet avser en specifik s.k. transformationshändelse (engelska: event).

Hittills har sex transformationshändelser marknadsgodkänts enligt utsättningsdirektivet. Det första godkännandet skedde år 2004 och avsåg herbicidtolerant majs. Under år 2005 godkändes tre transformationshändelser. Dessa avsåg insektsresistent majs, herbicidtolerant raps samt herbicidtolerant och insektsresistent majs. Under år 2006 godkändes en transformationshändelse. Den avsåg insektsresistent majs. Under år 2007 har hittills en transformationshändelse avseende herbicidtolerant raps godkänts. Samtliga dessa godkännanden avser import och bearbetning. Hittills ingen transformationshändelse godkänts för odling enligt utsättningsdirektivet.

Härutöver har ett stort antal fältförsök godkänts enligt utsättningsdirektivet. Vidare har vissa transformationshändelser marknadsgodkänts för odling enligt äldre lagstiftning.

Inom hela EU har ansökningar om marknadsgodkännande enligt utsättningsdirektivet ingetts beträffande ytterligare sex transformationshändelser. Dessa ansökningar är nu under behandling.

En transformationshändelse kan läggas till grund utvecklingen av flera olika växtsorter. För att en sort skall kunna certifieras krävs att den tagits upp i antingen en nationell sortlista i någon medlemsstat eller på EU:s sortlista. Sammanlagt 47 genetiskt modifierade sorter finns för närvarande i EU:s sortlista.

Sedan den 1 januari 2006 prövar Jordbruksverket ansökningar om att en växtsort skall tas in i den svenska sortlistan.⁹ En växtsort får enligt 9 § första stycket utsädesförordningen (2000:1330) godkännas för intagning i den svenska sortlistan om den vid officiell provning visat sig vara särskiljbar, stabil, tillräckligt enhetlig och ha ett tillfredsställande odlings- och bruksvärde. För att kunna godkännas måste sorten gå att odla i det aktuella klimatet, ge tillräckligt stor skörd av god kvalitet och gärna vara motståndskraftig mot vanliga växtsjukdomar. Innan en gröda kan få ett sortgodkännande måste den sort provas under minst två år enligt regler som fastställs av Jordbruksverket.

Jordbruksverket prövar även om sorterna skall registreras i det svenska växtsortregistret, dvs. få svensk växtförädlarrätt. Bestäm-

⁹ Se 10 § utsädesförordningen (2000:1330).

melser om detta finns i 5 kap. 1 § första stycket växtförädlarrättslagen (1997:306).

Tidigare prövades frågor om intagning i den svenska sortlistan och det svenska växtsortregistret av den numera nedlagda Växtsortnämnden.

4.1.3 Förordning 1829/2003: livsmedel och foder

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder¹⁰ trädde i kraft den 11 november 2003.

I artiklarna 3–14 finns bestämmelser om GM-livsmedel, medan artiklarna 15–26 innehåller bestämmelser om GM-foder.

Genetiskt modifierade livsmedel – allmänna krav

Förordningens bestämmelser om godkännande och övervakning av GM-livsmedel skall enligt artikel 3.1 tillämpas på GMO för användning i livsmedel, livsmedel som innehåller eller består av GMO och livsmedel som framställts av eller innehåller ingredienser som har framställts av GMO.

Livsmedel som avses i artikel 3.1 får enligt artikel 4.1 inte ha negativa effekter på människors eller djurs hälsa eller för miljön. Sådant livsmedel får inte heller vilseleda konsumenterna eller avvika från de livsmedel det är avsett att ersätta i sådan utsträckning att en normal konsumtion av det skulle vara näringsmässigt ofördelaktigt för konsumenten.

Enligt artikel 4.2 får en GMO eller ett livsmedel som avses i artikel 3.1 släppas ut på marknaden endast om denna organism eller livsmedel omfattas av ett godkännande som beviljats enligt förordningen och de villkor som är knutna till godkännandet uppfylls. Sådana organismer eller livsmedel får enligt artikel 3.3 godkännas endast om sökanden på ett godtagbart sätt har visat att organismen eller livsmedlet uppfyller kraven i artikel 4.1.

¹⁰ EUT L 268, 18.10.2003, s. 1–23.

Genetiskt modifierade livsmedel – marknadsgodkännande

I artiklarna 5, 6 och 7 finns bestämmelser om vilka krav som en ansökan om marknadsgodkännande skall uppfylla samt om förfarandet hos myndigheter när en sådan ansökan behandlas.

En ansökan om marknadsgodkännande skall enligt artikel 5.2 lämnas in till behörig myndighet i en medlemsstat. I Sverige är Livsmedelverket behörig myndighet beträffande användning av GM-växter som livsmedel. Jordbruksverket är ansvarig myndighet för användning av GM-växter som foder.

Myndigheten skickar ansökan vidare till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (European Food Safety Authority, EFSA). EFSA gör ansökan tillgänglig för behöriga myndigheter i de andra medlemsstaterna. EFSA gör därefter en vetenskaplig riskbedömning av samtliga faser i produktionskedjan för det aktuella livsmedlet. Vid ansökan om odling eller import av en GMO görs även en miljöriskbedömning. Om ansökan omfattar odling måste miljöriskbedömningen göras av en nationell behörig myndighet. EFSA:s rapport läggs därefter ut på kommissionens webbplats, varvid allmänheten inbjuds att lämna synpunkter.

Utifrån EFSA:s bedömning lägger kommissionen fram ett förslag till beslut. Omröstning beträffande förslaget sker därefter i Ständiga kommittén för livsmedelkedjan och djurhälsa (SKLD), som består av representanter för samtliga medlemsstater. För att ansökan skall godkännas krävs kvalificerad majoritet. I likhet med vad som gäller för godkännande enligt utsättningsdirektivet tillämpas alltså ett s.k. föreskrivande förfarande. Detta framgår av artikel 35.

Uppnås inte kvalificerad majoritet går ärendet vidare till ministerrådet. Om rådet inte uppnår kvalificerad majoritet vare sig för eller emot förslaget går ärendet tillbaka till kommissionen, som i denna situation har befogenhet att godkänna ansökan. Om det finns en kvalificerad majoritet mot förslaget, skall kommissionen utarbeta ett nytt förslag och lägga fram det för rådet.

För att utsäde skall få saluföras måste även sorter med den aktuella genetiska modifieringen godkännas enligt utsädeslagstiftningen.

I artikel 7.7 anges att det förhållandet att ett godkännande beviljats inte skall minska någon livsmedelsföretagares allmänna civilrättsliga och straffrättsliga ansvar med avseende på det berörda livsmedlet.

Av artikel 9.3 följer att innehavaren av ett marknads-godkännande utan dröjsmål skall informera kommissionen om all ny vetenskaplig eller teknisk information som kan påverka bedömningen av säkerheten vid användningen av livsmedlet. I artikel 10 finns bestämmelser om ändring och indragning av godkännanden, medan artikel 11 innehåller bestämmelser om förlängning av godkännanden.

Genetiskt modifierade livsmedel – märkning

Bestämmelser om märkning finns i artiklarna 12–14. Dessa bestämmelser skall enligt artikel 12.1 tillämpas på livsmedel som skall levereras i oförändrat skick till slutkonsumenter eller storkök och som antingen innehåller eller består av GMO eller har framställts av eller innehåller ingredienser som har framställts av GMO.

Enligt artikel 12.2 skall förordningens avsnitt om märkning inte tillämpas på livsmedel som innehåller material som innehåller, består av eller har framställts av GMO i en proportion som inte överstiger 0,9 procent av varje enskild ingrediens eller livsmedel som består av en enda ingrediens, under förutsättning att förekomsten är oavsiktlig eller tekniskt oundviklig.

För att det skall kunna fastställas att förekomsten av detta material är oavsiktlig eller tekniskt oundviklig måste företagare enligt artikel 12.3 kunna lämna bevis som kan godtas av de behöriga myndigheterna och som visar att de vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika förekomsten av sådana material.

När så är lämpligt får enligt artikel 12.4 lägre tröskelvärden fastställas i enlighet med ett i förordningen angivet förfarande. Några sådana lägre tröskelvärden har inte fastställts.

I artikel 13 anges vilka krav som utformningen av märkningen skall uppfylla.

Genetiskt modifierat foder

I artiklarna 15–26 finns bestämmelser om marknadsgodkännande av genetiskt modifierat foder.

Enligt artikel 16.1 får genetiskt modifierat foder inte ha negativa effekter på människors eller djurs hälsa eller för miljön. Sådant foder får inte heller vilseleda användaren, skada eller vilseleda

konsumenten genom att försämra animalieprodukternas utmärkande egenskaper eller avvika från foder som det är avsett att ersätta i sådan utsträckning att en normal konsumtion av det skulle vara näringsmässigt ofördelaktigt för djur eller människor.

En sådan produkt som avses i artikel 16.1 får enligt artikel 16.2 släppas ut på marknaden, användas eller bearbetas endast om den omfattas av ett godkännande som beviljats enligt förordningen och de relevanta villkor som är knutna till godkännandet uppfylls.

I artikel 17 anges vilka uppgifter en ansökan om marknads-godkännande skall innehålla, medan artikel 18 och 19 innehåller andra förfaranderegler. Här tillämpas samma förfarande som beskrivits i det föregående beträffande marknadsgodkännande av GM-livsmedel.

Bestämmelser om märkning finns i artiklarna 24–26. Bestämmelserna överensstämmer i allt väsentligt med nyss redovisade bestämmelser om märkning av livsmedel.

Tillämpningen av förordningen

Hittills har endast en transformationshändelse godkänts enligt förordningen. Godkännandet skedde år 2006 och avsåg herbicid-tolerant och insektsresistent majs, vilken godkändes för livsmedels-användning. För närvarande är 43 ansökningar om godkännande enligt förordningen under behandling.

Förordningen omfattar endast marknadsgodkännande. Alla ansökningar om fältförsök skall således ske enligt utsättnings-direktivet. Detsamma gäller ansökningar om marknadsgodkännande beträffande växter som inte klassificeras som livsmedel eller foder, t.ex. nejlikor.

Det bör noteras att GMO som är godkända i t.ex. USA men inte enligt EU:s regler inte får släppas ut på marknaden inom EU. Detta gäller även om GMO-halten understiger tröskelvärdet 0,9 procent.

4.1.4 Förordning 1830/2003: spårbarhet av livsmedel och foder

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foder-

produkter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG¹¹ trädde i kraft den 11 november 2003.

Förordningens mål följer av artikel 1. Här anges att det i förordningen fastställs rambestämmelser för spårbarhet av produkter som består av eller innehåller GMO samt livsmedel och foder som framställts av GMO, i syfte att underlätta korrekt märkning, övervakning av effekterna på miljön och i förekommande fall hälsan samt genomförande av lämpliga riskbedömningsåtgärder, inbegripet vid behov indragning av produkter.

I artikel 4.1 anges vilka uppgifter som en företagare skall lämna till den företagare som tar emot produkten när en GM-produkt släpps ut på marknaden, samt hur dessa uppgifter skall lämnas. I artikel 4.2 anges vilka uppgifter företagaren skall lämna vid påföljande stadier av utsläppande på marknaden av produkten.

Bestämmelser om märkning finns i artikel 4.6. En företagare som tillhandahåller en GM-produkt skall se till att den är tydligt märkt med uppgift om att den innehåller GMO eller den modifierade organismens namn.

Nyss nämnda bestämmelser i artikel 4 skall inte tillämpas på spår av GMO i produkter i en proportion som inte överstiger de tröskelvärden som fastställts enligt vissa i direktiv 2001/18/EG angivna förfaranden, under förutsättning att förekomsten av dessa spår är oavsiktlig eller tekniskt oundviklig. När det gäller produkter som är avsedda för direkt användning som livsmedel eller foder skall nyss nämnda bestämmelser om märkning inte tillämpas när spåren inte överstiger de tröskelvärden som fastställts enligt förfaranden som anges i förordning 1829/2003.

I artikel 5 finns bestämmelser om spårbarhet. Vid utsläppande på marknaden av livsmedel eller foder som är framställda av GMO skall företagaren enligt artikel 5.1 se till att uppgifter om att produkterna innehåller GMO vidarebefordras skriftligt till de företagare som tar emot dessa. Av artikel 5.2 följer att företagare skall ha infört system och standardförfaranden som gör det möjligt att dels bevara nyss nämnda uppgifter och dels under en period av fem år efter varje transaktion identifiera de företagare som har levererat och tagit emot sådana produkter.

I praktiken säkerställs spårbarheten genom att varje GMO ges en unik identitetsbeteckning som består av både siffror och bokstäver

¹¹ EUT L 268, 18.10.2003, s. 24–28.

i enlighet med ett system som är gemensamt för alla OECD-länder. Beteckningen kan sedan användas för att få reda på mer information om produktens egenskaper. Denna beteckning skall tillsammans med viss ytterligare information följa med produkten från primärproducenten till den som säljer produkten till slutkonsumenten.¹²

4.1.5 Förordning 2092/91 om ekologisk jordbruksproduktion

Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel, trädde i kraft den 22 juli 1991.¹³

Enligt artikel 6.1 innebär ekologisk produktion vid framställning av icke förädlade vegetabiliska jordbruksprodukter, utom utsäde och vegetativt förökningsmaterial, bl.a. att GMO och/eller produkter som härletts ur sådana organismer inte får användas, med undantag för veterinärmedicinska läkemedel.

För utsäde och vegetativt förökningsmaterial innebär den ekologiska produktionsmetoden att både moderplantan (såvitt avser utsäde) och föräldragenerationens planta/plantor (såvitt avser reproduktionsmaterial) har producerats utan användning av GMO och/eller produkter som härletts ur sådana organismer. Detta framgår av artikel 6.2.

I preambeln, punkt 10, anges att GMO och produkter som härletts ur sådana inte är förenliga med den ekologiska produktionsmetoden. För att bevara konsumenternas förtroende för ekologisk produktion bör enligt samma punkt GMO, delar av sådana eller produkter som härletts ur sådana inte användas i produkter som är märkta som ekologiskt producerade.

När det gäller ekologisk djur- och animalieproduktion beträffande nötkreatur, svin, får getter, hästdjur och fjäderfä krävs att djuren utfodras med ekologiskt producerat foder. Detta framgår av bilagan till förordningen, avsnitt B 4.2.

¹² Lena Fredriksson, *Odling av genetiskt modifierade grödor*, Livsmedelsekonomiska institutet, 2007:2, s. 23.

¹³ EGT L 198, 22.7.1991, s. 1–15, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 394/2007.

4.1.6 Rekommendation 2003/556/EG om samexistens

I kommissionens rekommendation 2003/556/EG av den 23 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk¹⁴ anges att medlemsstaterna vid utarbetandet av nationella strategier och bästa praxis för samexistens bör följa de riktlinjer som anges i bilagan till rekommendationen. I bilagan anges bl.a. följande.

I princip bör lantbrukarna kunna odla vilken sorts jordbruksgrödor som helst – vare sig det är GM-grödor, konventionella eller ekologiska grödor. Ingen av dessa typer av jordbruk bör vara utesluten inom EU. /.../ Med samexistens avses lantbrukarnas möjlighet att göra ett praktiskt val mellan produktion av konventionella, ekologiska och genetiskt modifierade grödor, i enlighet med lagens krav på märkning och/eller renhetsnormer. /.../ Åtgärder för samexistens skall vara verkningsfulla och kostnadseffektiva, samt proportionella. De skall inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att säkerställa att tillfälliga spår av GMO håller sig under de tröskelvärden som fastställs i gemenskapslagstiftningen. /.../ Som en allmän princip, under det skede då en ny produktionsform införs i en region, bör de aktörer (lantbrukare) som inför den nya produktionsformen ha ansvaret för att genomföra de driftåtgärder på gårdarna som är nödvändiga för att begränsa genflödet. Lantbrukare bör kunna välja den produktionsform de föredrar, utan att lantbruk i närheten tvingas att ändra redan etablerade produktionsmönster. /.../ Det finns inget särskilt politiskt instrument som på förhand kan rekommenderas för samexistens. Den typ av instrument som används kan påverka tillämpningen av nationella ansvarsbestämmelser i fall av ekonomisk skada till följd av inblandning. Medlemsstaterna rekommenderas att undersöka sina lagar om civilrättsligt ansvar för att ta reda på om befintlig nationell lagstiftning ger tillräckliga och likvärdiga möjligheter i detta avseende. Lantbrukare, utsädesleverantörer och andra aktörer bör ha full information om de ansvarsbestämmelser som gäller i deras land vid fall av skador orsakade av inblandning. I detta sammanhang kan medlemsstaterna vilja undersöka om det är möjligt och lämpligt att anpassa befintliga försäkringssystem eller att inrätta nya system.

¹⁴ EUT, L 189, 29.7.2003, s. 36–47.

4.1.7 Rekommendation 2004/787/EG om provtagning och analys av prover

Kommissionens rekommendation 2004/787/EG om tekniska riktlinjer för provtagning och detektion av genetiskt modifierade organismer och råvaror framställda av genetiskt modifierade organismer som utgör eller ingår i produkter, inom ramen för förordning (EG) nr 1830/2003¹⁵, lämnades den 4 oktober 2004.

Dokumentet innehåller bl.a. rekommendationer beträffande principer för provtagningsprotokoll när det gäller provtagning av partier av utsäde och annat förökningsmaterial samt jordbruksprodukter i bulk. I rekommendationen finns också riktlinjer angående analys av sådana prover.

I korthet kan sägas kommissionen rekommenderar att prov skall tas i enlighet med vedertagna internationella metoder och att i förekommande fall vissa angivna ISO-standarder skall beaktas. Ett stort antal prov bör tas. Resultaten av den kvantitativa analysen bör uttryckas som ”andelen kopior (uttryckt i procent) av genetiskt modifierat DNA i förhållande till antalet kopior av artspecifikt mål-DNA, beräknad på det haploida genomet”. Mätningmetoden brukar benämnas relativ kvantifiering gentemot referensgen.

Mätningen går till så att ett antal delprover tas på olika ställen i det parti som skall analyseras. Analysen görs sedan på gennivå. Man använder två detektionsmetoder. Med den ena metoden analyseras mängden av en referensgen (”artspecifikt mål-DNA”), som är densamma vare sig grödan är genetiskt modifierad eller inte. Med den andra metoden analyseras mängden av en GM-gen (”genetiskt modifierat DNA”), som är unik som en viss GMO. För varje GMO som är godkänd för användning som livsmedel eller foder finns en unik detektionsmetod. Därefter jämförs den totala mängden av GM-genen med den totala mängden av referensgenen. Genom att på detta sätt sätta andelen GM-gener i proportion till mängden referensgener får man ett procentuellt värde på GM-inblandningens omfattning.

Fördelen med att mäta på gennivå är att GM-inblandningen kan mätas på samma sätt genom de flesta stegen i produktionskedjan – från utsäde till färdig produkt. Andra fördelar är att sådana analyser kan göras i stor skala och med stor säkerhet samt att detektionsmetoder kan utvecklas för alla GMO, oavsett vilken egenskap som modifierats.

¹⁵ EUT L 348, 24.11.2004, s. 18–26.

Det är dock i vissa fall möjligt att mäta på andra sätt. Exempelvis skulle man kunna så ut ett fröprov och därefter analysera varje enskild planta t.ex. utifrån hebicidtolerans eller någon synlig egenskap. Detta kräver naturligtvis att produkten består av grobart material. Metoden kan alltså inte användas på bearbetade produkter, t.ex. mjöl. Dessutom krävs att det finns någon unik egenskap hos GMO:n som kan observeras. Vad man i så fall mäter är något annat än vad som mäts på gennivå, och det saknas metoder att räkna om resultatet för att kunna göra en jämförelse.

4.2 Svensk reglering av genetiskt modifierade organismer

4.2.1 Miljöbalken

Övergripande bestämmelser om genteknik finns i 13 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i kapitlet fördes vid balkens tillkomst över från lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer.

Bestämmelserna har sin grund i utsättningsdirektivet och direktivet om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer.¹⁶ Direktivens detaljbestämmelser har genomförts genom förordning och föreskrifter.

Även hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och reglerna om biotekniska produkter i 14 kap. miljöbalken kan bli tillämpliga på GMO.

Tillämpningsområde, syfte och definitioner

Av 13 kap. 1 § första stycket framgår att kapitlets bestämmelser skall tillämpas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av GMO. Med avsiktlig utsättning avses i allmänhet försöksodling. Bestämmelserna skall också tillämpas när produkter som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden.

Enligt 13 kap. 1 § andra stycket är syftet med bestämmelserna bl.a. att särskilda etiska hänsyn skall tas vid sådan verksamhet som avses i första stycket.

¹⁶ Se avsnitt 4.1.1 och 4.1.2.

I 13 kap. 3–7 §§ finns definitioner av begreppen organism, innesluten användning, avsiktlig utsättning och släppa ut på marknaden.

Utredning

Enligt 13 kap. 8 § skall innesluten användning och avsiktlig utsättning av GMO föregås av en utredning. Den skall kunna läggas till grund för en tillfredsställande bedömning av vilka hälso- och miljöskador som organismerna kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskaplig och beprövad erfarenhet.

En sådan utredning skall också göras innan en produkt som innehåller eller består av GMO släpps ut på marknaden.

I samband med att denna bestämmelse fördes in i miljöbalken uttalade regeringen bl.a. följande.¹⁷ Vilken utredning som behövs beror på en rad omständigheter. Hur omfattande underlaget måste vara beror på verksamhetens karaktär, organismens egenskaper och vad som är påkallat från miljö- och hälsosynpunkt. En innesluten användning för forskningsändamål t.ex. innebär ofta små risker för skador. I sådana fall kan utredningen, om beprövad erfarenhet ger så vid handen, vara av förhållandevis liten omfattning. Höga krav måste däremot ställas när det gäller ett helt nytt användningssätt eller nya produkter. Den möjliga exponeringen är alltid en faktor av betydelse. Den närmare innebörden av kraven på uppgifter bestäms av den vid varje tidpunkt rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

Krav på etiska hänsyn

Av 13 kap. 10 § följer att särskilda etiska hänsyn skall tas vid innesluten användning och avsiktlig utsättning av GMO liksom när en produkt som innehåller eller består av sådana organismer släpps ut på marknaden.

Denna bestämmelse knyter an till 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken, där det anges att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl.¹⁸ Ett etiskt hänsynstagande gör sig enligt regeringen särskilt påmint när det gäller gentekniken. Att

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 159.

¹⁸ A. prop. s. 159 f. och 391, jfr även prop. 1993/94:198 s. 43 ff.

etiska hänsyn skall tas betyder enligt regeringen bl.a. att människan har ett ansvar att förhindra allvarliga störningar i de ekologiska systemen liksom att tillse att olika gentekniska tillämpningar inte uppfattas som stötande eller stridande mot god sed och allmän ordning. I kraven på särskilda etiska hänsyn ligger enligt regeringen att genteknisk verksamhet bör tillåtas bara om den medför en samhällsnytta, dvs. en nytta som inte begränsar sig till verksamhetsutövaren utan också har ett allmännyttigt värde.

Regeringen anförde att den gentekniska verksamheten också har särskild betydelse för möjligheten att tillgodose miljöbalkens syfte att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling, varför det är av synnerlig vikt att också långsiktiga konsekvenser värderas vid bedömningen av om en genteknisk verksamhet får bedrivas. Det kan enligt regeringen t.ex. vara bra på kort sikt att växter görs resistent mot ett bekämpningsmedel eftersom det kan innebära en övergång till en mindre miljöskadlig kemikalie, men på lång sikt kan det försvåra övergången till en ekologiskt hållbar utveckling.

Regeringen uttalade vidare att en genteknisk verksamhet, i likhet all annan verksamhet som omfattas av miljöbalken, måste vara godtagbar enligt försiktighetsprincipen. Den gentekniska verksamheten måste dessutom, till skillnad mot annan verksamhet enligt miljöbalken, bedömas vara uttalat etiskt försvarbar för att tillstånd skall meddelas.¹⁹

Tillståndsplikt

I 13 kap. 12 § anges att det krävs tillstånd för att genomföra en avsiktlig utsättning av GMO eller för att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden. Av 13 kap. 13 § följer att tillstånd får lämnas endast om verksamheten är etiskt försvarbar.

Enligt 13 kap. 17 § skall ansökan om tillstånd göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Frågor om tillstånd skall prövas inom den tid som regeringen föreskriver. Ett tillstånd gäller i fem år, om inte något annat sägs i tillståndsbeslutet.

¹⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 162.

Bemyndiganden

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt bemyndiganden i 13 kap. 9, 11, 14–16 §§ meddela ytterligare föreskrifter om hanteringen av GMO. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även enligt 13 kap. 18 § föreskriva att den som släpper ut en produkt som innehåller eller består av GMO på marknaden skall märka produkten.

Regeringen har genom förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön lämnat detaljerade föreskrifter om avsiktlig utsättning av GMO. Förordningen diskuteras närmare nedan.

Gentekniknämnden

Slutligen anges i 13 kap. 19 § att en särskild nämnd, Gentekniknämnden, skall följa utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och ge råd om användningen av gentekniken.

Regeringen meddelar enligt samma paragraf föreskrifter om Gentekniknämndens uppgifter samt bestämmelser om nämndens sammansättning och arbetsformer. Sådana föreskrifter har meddelats genom förordningen (1994:902) med instruktion för Gentekniknämnden.

4.2.2 Förordning om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön

Förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön trädde i kraft den 17 januari 2003. Genom förordningen genomförs huvuddelen av bestämmelserna i utsättningsdirektivet. Förordningen är indelad i fem kapitel och har fyra bilagor.

1 kap: allmänna bestämmelser

Första kapitlet innehåller definitioner och anger förordningens tillämpningsområde. Vidare finns där bestämmelser om riskbedömning och tillståndsprövning.

När det gäller GMO med gener för antibiotikaresistens och som kan medföra negativa effekter på människors hälsa eller miljön anges i 1 kap. 9 § att tillståndsprövningen skall bidra till en gradvis eliminering av sådana gener. Senast den 31 december 2004 skall sådana gener helt ha eliminerats i GMO som släpps ut på marknaden. Motsvarande tidpunkt för GMO som är föremål för avsiktlig utsättning är den 31 december 2008.

I kapitlet bemyndigas vidare tillsynsmyndigheten att inom sitt tillsynsområde meddela ytterligare föreskrifter om sådana försiktighetsmått som avses i 2 kap. 3 § miljöbalken.

2 kap: avsiktlig utsättning

I andra kapitlet finns bestämmelser om avsiktlig utsättning av GMO. Här anges vilka uppgifter en ansökan om sådan utsättning skall innehålla och hur förfarandet vid tillståndsprövningen skall gå till.

Vidare finns bestämmelser om utformningen av tillståndsbeslut, förfarandet vid ändrade förhållanden och nya uppgifter samt rapportering efter genomförd utsättning.

3 kap: utsläppande på marknaden

Tredje kapitlet innehåller bestämmelser om utsläppande av GMO på marknaden. I kapitlet anges utförliga bestämmelser om vad en ansökan om utsläppande på marknaden skall innehålla och om förfarandet vid tillståndsprövningen.

Vidare finns bestämmelser om innehållet i tillståndsbeslut, förfarandet vid ansökan om förnyat tillstånd och prövningen av en sådan ansökan, övervakning och rapportering, lämnande av nya uppgifter samt tillfälliga begränsningar och förbud.

I 3 kap. 43 § finns en bestämmelse om ömsesidigt erkännande av GM-produkter som godkänts i ett annat gemenskapsland. Om en produkt är godkänd i ett annat EU-land för att släppas ut på marknaden och det godkännandet har getts enligt bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i förordningen, får produkten släppas ut på marknaden i Sverige utan särskilt tillstånd.

4 kap: märkning m.m.

I fjärde kapitlet finns bestämmelser om märkning, registrering och information till allmänheten.

GM-produkter skall enligt 4 kap. 1 § vara märkta i enlighet med bilaga 3 till förordningen. Märkningen skall innehålla lämpliga rekommendationer och restriktioner för användning av produkten. Det skall framgå att produkten innehåller GMO.

Tillsynsmyndigheten skall enligt 4 kap. 2 § upprätta ett register över platser där avsiktlig utsättning och kommersiell odling av GMO sker.

Av 4 kap. 4 § följer att den som i Sverige odlar produkter som innehåller eller består av GMO och som släpps ut på marknaden med stöd av tillstånd enligt förordningen eller motsvarande godkännande i ett annat EU-land, skall se till att platser där odling sker anmäls till ansvarig tillsynsmyndighet.

I 4 kap. 5 § finns bestämmelser om vilken information tillsynsmyndigheten skall se till att allmänheten får del av.

5 kap: övriga bestämmelser

I femte kapitlet finns bestämmelser om bl.a. gemenskapsförfaranden, samarbete med andra EES-länder och tillsyn.

Bilagorna

I bilaga 1 till förordningen anges vilka principer som skall tillämpas för riskbedömning beträffande olika typer av GMO.

Vilka obligatoriska uppgifter som skall finnas i en ansökan om avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av GMO framgår av bilaga 2.

I bilaga 3 ges dels en allmän beskrivning av vilka ytterligare uppgifter som skall lämnas i en ansökan om tillstånd till utsläppande på marknaden och dels en beskrivning av de uppgifter som krävs för märkning.

Bilaga 4 innehåller uppgifter om övervakningsplan.

4.2.3 Förordning om tillsyn enligt miljöbalken

Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, punkt F i bilagan till förordningen, har Jordbruksverket tillsynsansvar beträffande avsiktlig utsättning av GM-växter och utsläppande på marknaden av sådana växter. Jordbruksverket är även tillsynsmyndighet avseende utsläppande på marknaden av GM-foder.

Även Läkemedelsverket, Kemikalieinspektionen, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen och Livsmedelsverket har tillsynsansvar när det gäller avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av vissa GMO.

4.2.4 Ekologisk jordbruksproduktion

Certifiering

Produkter som skall marknadsföras som ekologiska inom EU måste vara kontrollerade av ett godkänt certifieringsorgan. I förordningen (1995:702) om EU:s förordning om ekologiskt framställda produkter, 5 §, anges att sådan kontroll skall utföras av godkända enskilda kontrollorgan som är juridiska personer.

Beslut om godkännande av enskilda kontrollorgan fattas enligt samma paragraf genom ackreditering av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), som också har att övervaka de godkända organen.

I Sverige är Aranea Certifiering AB (Aranea) och SMAK AB (SMAK) godkända kontrollorgan enligt EU-förordningen om ekologisk jordbruksproduktion. Aranea är ett dotterbolag till KRAV ekonomisk förening (KRAV).

KRAV:s regelverk

Aranea certifierar dessutom enligt KRAV:s eget regelverk, som har EU-förordningen som minimistandard men innehåller vissa tillägsregler. Av KRAV:s regelverk, regel 2.1, framgår att den som producerar, förädlar eller marknadsför eller i övrigt hanterar produkter för vilka KRAV:s regler gäller, kan ansöka om att KRAV-ansluta sig hos ett behörigt certifieringsorgan.²⁰ Den som

²⁰ Regler för KRAV-certifierad produktion, utgåva januari 2007.

ansöker om sådan anslutning förbinder sig bl.a. att följa KRAV:s regler.

I likhet med vad som anges i EU-förordningen om ekologisk jordbruksproduktion får GMO enligt KRAV:s regelverk inte användas inom KRAV-ansluten produktion. Enligt regel 3.1.5 är det inte tillåtet att på brukningsenheten odla GM-grödor eller att i produktionen använda eller hantera GMO eller produkter som är märkta att de är framställda från GMO.

4.2.5 Jordbruksverkets förslag till bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade växter

Regeringen gav den 21 juli 2005 Jordbruksverket i uppdrag att lämna förslag till regler och försiktighetsåtgärder för odling av GM-grödor.²¹ Bestämmelserna skall enligt regeringens beslut syfta till att undvika oavsiktlig förekomst av GMO i andra produkter, dvs. att förhindra spridning av genetiskt modifierade anlag till andra grödor. Jordbruksverket skall inom ramen för uppdraget remissbehandla förslagens bestämmelser.

Jordbruksverkets ursprungliga förslag remitterades den 30 september 2005. Efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter överlämnade Jordbruksverket den 15 december 2005 ett i vissa delar reviderat förslag.²² Förslaget innehåller allmänna bestämmelser för odling av GM-växter, liksom särskilda bestämmelser för majs respektive potatis.

Jordbruksverkets förslag

Enligt 1 § första stycket i Jordbruksverkets förslag gäller de föreslagna bestämmelserna för odling av GM-växter, under förutsättning att växterna får släppas ut på marknaden enligt tillstånd som avses i 13 kap. 12 § miljöbalken eller EU:s förordning 1829/2003 samt odlingen sker på jordbruksmark och utan specifika inneslutningsåtgärder enligt 13 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelserna gäller enligt 1 § andra stycket inte för odling av växter som är avsedda att användas för privat bruk inom odlarens eget hushåll. I 1 §

²¹ Regeringsbeslut den 21 juli 2005, Jo2005/1781.

²² Jordbruksverket, dnr 22-6210/05.

tredje stycket anges att författningen även innehåller bestämmelser för med odlingen sammanhängande transport, rengöring av utrustning och särhållning.

Syftet med bestämmelserna är enligt 2 § att förhindra oavsiktlig förekomst av material från GM-växter i andra produkter än genetiskt modifierade så att dessa produkter måste märkas som genetiskt modifierade enligt tillämpliga EG-bestämmelser.

Enligt 3 § skall anmälan enligt 4 kap. 4 § förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön, såvitt avser odling av växter som omfattas av denna författning, ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast två veckor efter sådd eller sättnings. Av 4 kap. 4 § i nyss nämnda förordning följer att den som odlar GMO skall se till att platser där odling sker anmäls till ansvarig tillsynsmyndighet.

Den som har använt maskiner, redskap, transportfordon, sorteringsutrustning och liknande till GMO skall enligt 4 § se till att dessa rengörs noggrant innan de används till icke genetiskt modifierade organismer och produkter som tillhör någon annan.

I 5 § finns bestämmelser om särhållning. Vid lagring och annan hantering av utsäde och skörd skall enligt 5 § GM-produkter hållas åtskilda från icke GM-produkter som tillhör någon annan och skall släppas ut på marknaden.

Transport av GMO skall enligt 6 § ske på ett sådant sätt att spridning av dessa till odlingar av icke GM-växter förhindras.

I 7 och 8 §§ finns särskilda bestämmelser för majs. Den som avser att odla GM-majs skall enligt 7 § skriftligen informera de näringsidkare som brukar jordbruksmark inom 100 meter från skiftet där GM-majsen är avsedd att odlas. Avståndet mäts från skiftesgräns till skiftesgräns. Informationen skall lämnas senast den 1 november året innan majsen skall odlas och skall innehålla uppgifter om art, odlingens placering och att majsen är genetiskt modifierad. Från en odling av GM-majs skall enligt 8 § ett avstånd på minst 50 meter hållas till odling av icke GM-majs på annans jordbruksmark. Avståndet mäts mellan odlingarnas ytterkanter.

Särskilda bestämmelser för potatis finns i 9, 10 och 11 §§. Även vid odling av GM-potatis skall andra näringsidkare informeras på motsvarande sätt och under samma förutsättningar som vid odling av GM-majs. Detta följer av 9 §. Enligt 10 § skall den brukare som har odlat GM-potatis på mark som brukaren inte skall nyttja påföljande säsong se till att markägaren eller kommande känd brukare informeras om var GM-potatisen har odlats. Av 11 § följer

att ett avstånd av minst två meter skall hållas från en odling av GM-potatis till en odling av icke GM-potatis på annans jordbruksmark. Avståndet skall mätas mellan odlingarnas ytterkanter.

Enligt 12 § får avtal om kortare avstånd än de som framgår av 8 och 11 § träffas med näringsidkare som avser att odla samma gröda på jordbruksmark inom dessa avstånd. Vid odling enligt ett sådant avtal är en inblandning av GMO inte oavsiktlig eller tekniskt oundviklig.

I 13-15 §§ hänvisas beträffande tillsyn, avgifter, överklagande, straff och förverkande till bestämmelser i andra författningar.

Bakgrundsinformation till förslaget

Jordbruksverket har i en PM redovisat bakgrundsinformation, motiveringar och klargöranden till förslaget.²³ I denna PM anges bl.a. följande.

Jordbruksverket har tolkat uppdraget som att de bestämmelser som föreslås skall syfta till att förhindra oavsiktlig förekomst av material från GM-växter i andra produkter över tröskelvärden för märkning (0,9 procent). Jordbruksverket har även belyst vilka åtgärder som skulle krävas för att nästan helt förhindra inblandning och vad effekterna av sådana bestämmelser skulle bli. /.../ Avståndet som enligt de föreslagna bestämmelserna skall hållas till andra odlingar gäller endast odlingar på jordbruksmark. Det innebär att det inte ställs krav på att den som odlar GM-grödor skall hålla avstånd till t.ex. villaträdgårdar och kolonilotter. /.../ Eftersom privatpersoner inte kan lida ekonomisk skada av att få inblandning av GMO i sin skörd har Jordbruksverket valt att föreslå att åtgärder gentemot privatpersoner inte skall regleras. /.../ Jordbruksverket har övervägt om det är nödvändigt att ställa krav på utbildning för de lantbrukare som avser att odla GM-grödor. Jordbruksverket ser inte behovet av att i lagstiftningen ställa krav på att alla som vill odla GM-grödor går igenom en kurs och blir godkända av Jordbruksverket. /.../ Däremot kommer Jordbruksverket att på lämpligt sätt informera om vilka regler som gäller och innebörden av dessa regler.

I samma PM finns kommentarer till respektive bestämmelse. Här redovisas bl.a. grundläggande fakta om majs och potatis, med hänvisningar till de forskningsrapporter som beaktats när bestämmelserna om dessa grödor utformats.

²³ PM den 15 december 2005, dnr 22-6210/05.

I promemorian finns också en konsekvensanalys. Med anledning av synpunkter under remissbehandlingen har Jordbruksverket även bedömt hur förslaget skulle behöva ändras om utgångspunkten skall vara att nästan helt förhindra inblandning av material från GM-produkter i andra produkter, dvs. att även en oavsiktlig eller tekniskt oundviklig inblandning som är långt under tröskelvärdet inte skall accepteras. Efter att ha redovisat vilka ändringar som i sådant fall skulle bli nödvändiga har Jordbruksverket gjort bedömningen att syftet att möjliggöra samexistens mellan olika produktionsformer inte kan uppnås om inblandning av GMO i andra produkter under tröskelvärdet inte accepteras. Det leder enligt verket till att odling av GM-grödor försvåras och att vissa odlare helt måste avstå från att odla sådana sorter.

I bilaga 1 till promemorian ges en sammanfattning av vissa studier om korsbefruktning mellan näraliggande majsält. I bilaga 2 redovisas några exempel på samexistensregler för majs och potatis i andra länder.

4.2.6 Förordning om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor

Med utgångspunkt från Jordbruksverkets förslag har regeringen utarbetat en förordning om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor. Regeringen notifierade förordningsförslaget till kommissionen den 28 december 2006. Förordningen beslutades av regeringen den 10 maj 2007 och träder i kraft den 1 augusti 2007 (SFS 2007:273).

Tillämpningsområde

Förordningen gäller enligt 1 § odling av GM-grödor, under förutsättning att odlingen sker på jordbruksmark och utan speciella inneslutningsåtgärder samt produkter från odlingen avses att släppas ut på marknaden eller användas i den egna verksamheten.

Information

Av 4 § följer att den som avser att odla GM-grödor skall lämna skriftlig information till näringsidkare som brukar jordbruksmark på det avstånd från odlingen och vid den tidpunkt som Jordbruksverket föreskriver. I informationen skall anges att GM-grödor kommer att odlas där, vilken gröda som avser att odlas och platsen för odlingen.

Den som avser att odla GM-grödor på jordbruksmark som därefter avses brukas av någon annan skall, i de fall som Jordbruksverket föreskriver, lämna skriftlig information till den som avser att fortsättningsvis bruka marken, eller om denne inte är känd, markägaren. Detta framgår av 5 §.

Odling

Vid odling av GM-grödor skall enligt 6 § åtgärder vidtas så att GMO inte riskerar att spridas till någon annan jordbruksmark och där orsaka ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade.

Transport

Av 7 § följer att vid transport av produkter från GM-grödor skall åtgärder vidtas så att GMO inte riskerar att spridas till någon annans jordbruksmark och där orsaka ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade.

Rengöring

Fordon, maskiner, sorteringsutrustning, redskap eller liknande skall rengöras innan de används till grödor och produkter som inte är genetiskt modifierade så att GMO inte riskerar att spridas till någon annan jordbruksmark eller blandas med någon annans jordbruksprodukter och orsaka ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade. Detta följer av 8 §.

Bemyndiganden

Jordbruksverket får enligt 9 § meddela föreskrifter i fråga om dels information, odling, transport och rengöring enligt 4–8 §§, dels utbildning, dels avstånd, barriärer och liknande mellan odling av GM-grödor och andra odlingar, och dels annan åtgärd som odlare av GM-grödor skall vidta och som behövs med hänsyn till risken för att GMO sprids till någon annans jordbruksmark eller blandas med någon annans jordbruksprodukter och orsakar ekonomisk skada till följd av att produkter måste märkas som genetiskt modifierade.

5 Skadeståndsrättsliga frågor

5.1 Skadeståndslagen

5.1.1 Ansvar vid vållande

Grundläggande bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (1972:207).

Enligt 1 kap. 1 § skall lagens bestämmelser om skadestånd tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föränleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

Lagens grundprincip om ansvar vid vållande kommer till uttryck i 2 kap. 1 §. Här anges att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada skall ersätta skadan.

Enligt 2 kap. 2 § skall den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott ersätta skadan. Ersättning för ren förmögenhetsskada kan också utgå i vissa andra situationer, t.ex. när skada orsakas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.¹

5.1.2 Sakskada och ren förmögenhetsskada

Sakskada

Med sakskada avses i första hand en genom fysiska medel direkt tillfogad skada på fysiska föremål, vare sig dessa är lösa saker eller fast egendom.² Som typexempel på sakskada har i litteraturen nämnts ett nedbrunnet hus, plåtskada på bil vid kollision, vid bollspel krossad fönsterruta, oljeskador på vattentäkt vid läckage på oljetank, vid luftförorening förgiftade livsmedel samt videoband som råkat bli överspelade.³ Sakskada kan uppstå om mark förorenas

¹ 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen; se även t.ex. rättsfallet NJA 2005 s. 608.

² Prop. 1972:5 s. 579 f.

³ Bertil Bengtsson och Erland Strömbeck, *Skadeståndslagen – en kommentar*, 2 uppl., s. 319.

genom utsläpp av drivmedel eller andra oljeprodukter, dock anses sakskada inte föreligga om utsläppet varit av så begränsad omfattning att något egentligt men inte förorsakats eller de negativa effekterna av utsläppet kan undanröjas genom obetydliga åtgärder.⁴

Sakskada kan föreligga även om ett föremål inte har skadats i vanlig mening, men dess funktion har förlorats eller blivit nedsatt i inte obetydlig grad.⁵

Skadestånd med anledning av sakskada omfattar enligt 5 kap. 7 § ersättning för dels sakens värde eller reparationskostnad och värdeminskning, dels annan kostnad till följd av skada och dels inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet.

Ren förmögenhetsskada

Med ren förmögenhetsskada avses enligt 1 kap. 2 § sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

Som exempel på ren förmögenhetsskada har i litteraturen nämnts skada som uppstår genom att en företagare utsätts för blockad och får minskade intäkter av rörelsen, att någon utsätts för bedrägeri och satsar pengar på ett värdelöst föremål samt att en advokat utsätts för smädliga yttranden av en tidigare klient och härigenom förlorar ett antal klienter.⁶ Ren förmögenhetsskada kan bestå i försämrat rörelseresultat för företag samt försämrade inkomster eller ökade utgifter utan motsvarande nytta för enskilda.

De förluster som hänförs till ren förmögenhetsskada kan således vara av samma karaktär som de förluster som hänförs till sakskada. Avgörande för om en sakskada eller en ren förmögenhetsskada föreligger är hur skadan har uppstått.

Det bör understrykas att gränsdragningen mellan sakskada och ren förmögenhetsskada inte är helt klar.⁷ Skadeförsäkringens Villkorsnämnd, vars verksamhet upphört per den 1 januari 2001, har i flera avgöranden gett uttryck för att ren förmögenhetsskada kan föreligga även när skadan uppstått genom en fysisk förändring.⁸ Nämnden har bl.a. ansett att skörde förluster orsakade

⁴ Se rättsfallet NJA 2004 s. 566.

⁵ NJA 1996 s. 68, jfr även NJA 1990 s. 80.

⁶ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 66.

⁷ Se Jan Kleineman, *Ren förmögenhetsskada*, 1987, s. 134 f, och Hellner och Radetzki, a.a., s. 66.

⁸ För en kort genomgång av nämndens praxis i detta avseende, se Severin Blomstrand, Per-Anders Broqvist och Rose-Marie Lundström, *Produktansvarslagen*, 2 uppl., s. 208 ff.

av en defekt i utsäde eller av förväxling vid leverans skall bedömas som ren förmögenhetsskada. Det är dock svårt att hitta någon principiell linje i nämndens praxis i denna fråga. Nämndens restriktiva hållning till vad som avses med sakskada synes inte överensstämma med senare praxis, särskilt rättsfallet NJA 1996 s. 68.

5.1.3 Beviskrav beträffande orsakssamband mellan skadegörande handling och skada

Rätt till ersättning förutsätter enligt huvudregeln att den skadelidande fullt ut bevisar att det finns ett orsakssamband mellan en viss åtgärd och en uppkommen skada.

I rättspraxis har detta beviskrav i vissa fall lindrats beträffande svaröverskådliga och komplicerade händelseförlopp, där domstolen haft att ta ställning till frågor där full bevisning inte kan förebringas eller inte ens är faktiskt möjlig att framlägga. Högsta domstolen har formulerat beviskravet så att den skadelidande fullgjort sin bevisbörda beträffande ett visst påstått orsaksförlopp, om detta framstår som klart mer sannolikt än någon annan förklaring till skadan, som lämnas av motsidan, och därtill även i sig är sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet.⁹

5.1.4 Jämkning

I 6 kap. 1 och 2 §§ finns bestämmelser om jämkning av skadestånd. Jämkning kan ske om den skadelidande genom eget handlande varit medvällande till skadan. Medvällande kan även bestå i passivitet, dvs. underlåtenhet att i skälig omfattning medverka till att begränsa sin skada.¹⁰ Ett skadestånd kan vidare jämkas, om det är oskäligt betungande för den skadeståndsskyldige.

⁹ Se rättsfallet NJA 1982 s. 421, jfr även Per Olof Ekelöf och Robert Boman, *Rättegång*, fjärde häftet, 6 uppl., s. 109 ff.

¹⁰ Se t. ex. prop. 1969:28 s. 243 samt rättsfallen NJA 1945 s. 440 I och NJA 1959 s. 552.

5.1.5 Solidariskt skadeståndsansvar

Enligt 6 kap. 4 § skall två eller flera som skall ersätta samma skada svara solidariskt för skadeståndet, i den mån inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem.

Om flera skadehändelser samverkar är det tillräckligt för solidariskt skadeståndsansvar att skadevällarens handlande varit en nödvändig del i den sammanlagda orsaken.¹¹ De samverkande skadehändelserna och deras fysiska inverkan behöver inte ha inträffat vid samma tidpunkt, så länge de ger upphov till samma skada och det inte kan fastställas i vilken grad skadehändelserna var för sig har medverkat till skadan.¹² Vid oaktsamhetsansvar tas heller inte någon hänsyn till om graden av vållande varit större eller mindre.¹³ Principen är således att alla skadevällare ansvarar solidariskt med hela beloppet. Möjligen kan en skadevällare undantas från ansvar om denne endast i obetydlig utsträckning har bidragit till den slutliga skadan.¹⁴

5.2 32 kap. miljöbalken

5.2.1 Lagstiftningen

I 32 kap. miljöbalken finns bestämmelser om ersättning för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk.

När bestämmelser om strikt skadeståndsansvar vid miljöskada fördes in i 1969 års miljöskyddslag (1969:387) innebar det i hög grad en kodifiering av en princip som sedan länge tillämpats i praxis. Genom lagen kom tillämpningsområdet för denna princip dock att utvidgas något.¹⁵

Miljöskyddslagens skadeståndsregler fördes sedermera över till miljöskadelagen (1986:225), som trädde i kraft den 1 juli 1986. Till denna lag fördes även vissa skadeståndsregler från 3 kap. jordabalken. Miljöskadelagen upphörde att gälla den 1 januari 1999, varvid 1–11 §§ överfördes i sak oförändrade till 32 kap. miljöbalken.

¹¹ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 212 f. och 239, jfr rättsfallet NJA 1982 s. 421.

¹² Se t.ex. rättsfallet NJA 1961 s. 425.

¹³ Jan Hellner och Marcus Radetzki, a.a., s. 239.

¹⁴ Jfr Marcus Radetzki, *Skadeståndsberäkning vid sakeskada*, 2004, s. 135.

¹⁵ Prop. 1969:28 s. 237 f.

5.2.2 Grundläggande förutsättningar för ansvar

Skada som verksamhet på en fastighet orsakar i sin omgivning

Enligt 32 kap. 1 § första stycket miljöbalken skall skadestånd enligt kapitlet betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Begreppet verksamhet på en fastighet omfattar i stort sett alla former av markanvändning som kan störa omgivningen.¹⁶ Här avses användningen av själva marken, t.ex. för jord- eller skogsbruk, men även användning av byggnad eller anläggning som finns på eller i marken för t.ex. industriell verksamhet, provningsverksamhet eller sopförbränning.

Kravet på att skadan skall ha orsakats genom verksamhet på en fastighet medför att miljöskador som uppstår vid användning av rörliga störningskällor, t.ex. transportmedel, i princip faller utanför bestämmelserna. Ansvaret för skador som härrör från användningen av transportmedel får i stället bedömas enligt annan lagstiftning.¹⁷ Läget är dock annorlunda om en störning har en sådan anknytning till verksamheten på en fastighet att den kan ses som en naturlig del av denna, t.ex. flygverksamhet vid en flygplats. Självfallet är det också fråga om verksamhet på en fastighet när transportmedel används för att utföra ett visst arbete inom ramen för en verksamhet på en fastighet, t.ex. när flygplan används för att utföra besprutning av skog på en fastighet.¹⁸

Skadeståndsskyldigheten avser skador som verksamheten på en fastighet orsakar i sin omgivning. Detta innebär att bestämmelserna inte omfattar skador inom den anläggning eller det område där verksamheten bedrivs. Med omgivningen avses alltså omgivningen till verksamheten, inte fastighetens omgivning. Omgivningen kan enligt propositionen till miljöskadelagen vara ett mycket vidsträckt område, särskilt när det gäller föroreningar av olika slag.¹⁹

Endast den som omedelbart drabbas av en skada är berättigad till ersättning. Ansvaret sträcker sig alltså inte till tredjemansskador, dvs. skador som endast indirekt drabbar en person på grund av dennes relation till den direkt skadelidande.

¹⁶ Prop. 1985/86:83, s. 37.

¹⁷ Se t.ex. trafikskadelagen (1975:1410).

¹⁸ A. prop. s. 37 f.

¹⁹ A. prop. s. 38 f.

Föredragande departementschefen uttalade under förarbetena till miljöskadelagen att det förhållandet att "skada" används i stället för miljöskyddslagens "olägenhet" inte innebär att någon ändring i sak är åsyftad, utan ändringen gjordes för att nå överensstämmelse med skadeståndslagens terminologi.²⁰

Strikt ansvar

Skadeståndsansvaret enligt 32 kap. miljöbalken är strikt. Det innebär att skadeståndsansvar enligt kapitlet kan uppkomma även när skadan inte orsakats avsiktligt eller genom vårdslöshet. De bakomliggande skälen för det långtgående skadeståndsansvaret diskuteras inte närmare i förarbetena till miljöbalken eller den tidigare lagstiftningen.

Det strikta ansvaret för miljöskador enligt kapitlet vilar enligt Bertil Bengtsson närmast på traditionella principer om skadeståndsansvar för s.k. rättsenligt handlande; skadorna har orsakats av i och för sig tillåtna verksamheter, ofta med uttryckligt tillstånd av miljömyndigheter.²¹ Enligt Bengtsson har det särskilt av sociala och humanitära skäl ansetts angeläget att stärka den skadelidandes möjligheter till ersättning och stimulera till skyddsanordningar eller andra åtgärder för att motverka skada. Ett strängt ansvar stämmer också överens med principen att förorenaren skall betala (polluter pays principle), även om denna princip i första hand tar sikte på andra frågor än skadestånd.

Kapitlets bestämmelser om strikt skadeståndsansvar vid t.ex. sprängning torde bygga på principen att farliga verksamheter skall svara för uppkomna skador oavsett vållande.²²

Bagatellartade skador

En ren förmögenhetsskada som inte orsakats genom brott ersätts enligt 32 kap. 1 § andra stycket endast om skadan är av någon betydelse.

Enligt förarbetena till bestämmelsen kan det självriskbelopp som i normalfallet förekommer i hemförsäkringar vara ett riktmärke vid

²⁰ A. prop. s. 39.

²¹ Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, del II, 32:4.

²² Bertil Bengtsson m.fl., a.a., 32:4, jfr även a.a., 32:8.

bedömningen av om en skada skall anses bagatellartad.²³ Vid skada som gäller fastighet bör dock enligt samma förarbeten bedömningen ske mot bakgrund av fastighetens totalvärde.

När det gäller ren förmögenhetsskada som uppstår genom värdeminskning hos en fastighet har det i litteraturen hävdats att fastighetsägaren bör tåla en skada på fastighetens värde mellan fem och tio procent.²⁴ I rättspraxis har det belopp som skall avräknas med hänsyn till vad som bör tålas vid trafikimmissioner bestämts till fem procent av fastighetsvärdet före immissionsskadan.²⁵

Orts- och allmänvanlighet

I 32 kap. 1 § tredje stycket föreskrivs att skada som inte har orsakats genom uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Det strikta ansvaret gäller alltså bara när störningen överskrider en viss toleransgräns.

Av paragrafen framgår att toleransgränsen är knuten till störningen och inte till den skada som störningen åstadkommer. Detta innebär en förändring i förhållande till vad som tidigare gällde enligt miljöskyddslagen, där bedömningen utgick från om "olägenheten" varit vanlig. Även alldagliga skador kan alltså ersättas om de beror på ovanliga störningar.²⁶

Av lagtexten framgår att man vid tillämpningen av Orts- och allmänvanlighetskriterierna skall göra en skälighetsbedömning. Vid denna bedömning torde ofta inte endast störningen utan även den skada som störningen åstadkommer beaktas. Andra förhållanden som kan komma att beaktas vid skälighetsbedömningen är vilka krav man ställer på miljön, liksom vilken typ av skadegörande verksamhet det är fråga om. Det kan hävdas att den skadelidande får tåla mer när fråga är om verksamheter som allmänt anses samhällsnyttiga, t.ex. driften av ett reningsverk eller byggandet av en motorväg, särskilt vid rena förmögenhetsskador.²⁷

Även om en störning anses vara allmän- eller ortsvanlig kan ersättning utgå, under förutsättning att störningen inte skäligen

²³ A. prop. s. 40.

²⁴ Stefan Rubenson, *Miljöbalken – den nya miljöretten*, 3 uppl., s. 148.

²⁵ NJA 1977 s. 424 och NJA 1999 s. 385.

²⁶ A. prop. s. 41.

²⁷ A. prop. s. 41 f.

bör tålas. Orts- eller allmänvanlighet kan t.ex. inte åberopas om den skadelidandes hälsa försämras. En för den skadelidande ekonomiskt kännbar skada bör inte anses vara en sådan som den skadelidande skäligen bör tåla.²⁸ Ibland är förhållandena dock sådana att någon fullständig åtskillnad inte kan göras mellan bedömningen av störning, skada och skälighet, eftersom det i hög grad är samma förhållanden som inverkar på bedömningen.²⁹

Under förarbetena till miljöskadelagen anförde föredragande departementschefen att med ortsvanliga störningar avses t.ex. de ordinarie störningar som kan uppstå när en ny fabrik förläggs till en industriort som redan har liknande störningar.³⁰ Vad som skall anses utgöra "ort" i bestämmelsens mening kan vara svårt att bedöma. Det är i varje fall fråga om det närmaste området kring störningarna, men ibland kan man ta hänsyn också till mera avlägsna störningar.³¹ Ett delområde måste kunna avgränsas på ett naturligt sätt från orten i övrigt för att det skall vara motiverat att pröva ortsvanligheten med hänsyn till förhållandena i delområdet.³²

Regeln om ansvarsfrihet vid vissa ortsvanliga störningar lär närmast bygga på ett skadeståndsrättsligt resonemang: den skadelidande kan typiskt sett anses ha tagit en risk genom att etablera sig i en miljöfarlig omgivning, och han får då åtminstone delvis skylla sig själv.³³

Som exempel på en allmänvanlig störning nämndes under förarbetena till miljöskadelagen de störningar som uppkommer när en fabrik förläggs till en ort som tidigare inte har någon industri eller i vart fall inte någon liknande fabrik, om dessa störningar är allmänt förekommande under jämförliga förhållanden på annan ort. Vid bedömningen av om en störning bör tålas på grund av allmänvanlighet blir det närmast fråga om en intresseavvägning: särskilt företag som från någon synpunkt framstår som allmännyttiga bör inte ensamma bära konsekvenserna av sin verksamhet.³⁴ Som exempel på störningar som generellt sett får anses allmänvanliga kan nämnas trafikimmissioner från en livligt trafikerad väg och flygbuller från flygplats.³⁵

²⁸ A. prop. s. 42.

²⁹ Jfr rättsfallet NJA s. 1999 s. 385, se särskilt s. 399.

³⁰ A. prop. s. 41 f.

³¹ Bertil Bengtsson m.fl., a.a., 32:26.

³² Jfr rättsfallet NJA 1999 s. 385, se särskilt s. 403.

³³ Bertil Bengtsson m.fl., a.a., 32:25 f.

³⁴ Bertil Bengtsson m.fl., a.a., 32:27.

³⁵ Se t.ex. rättsfallet NJA 1999 s. 385.

Vissa störningar torde enligt propositionen till miljöskadelagen sällan eller aldrig kunna betraktas som orts- eller allmänvanliga, t.ex. störningar i form av sprängning samt förorening av mark eller grundvatten. Mindre störningar eller skador till följd av luft- och vattenförorening liksom buller torde enligt samma förarbeten i viss utsträckning få tålas utan ersättning. Rättsläget kan enligt propositionen förändras om de tekniska möjligheterna att förebygga störningar ökar, liksom om toleransnivån påverkas av ändrade värderingar i samhället. Att det sistnämnda inträffat skulle enligt propositionen kunna framgå av normer som myndigheter ställer. Enligt Bertil Bengtsson skulle införandet av miljöbalkens målsättnings- och hänsynsregler kunna påverka den skälighetsbedömning som skall göras vid bedömningen av om en störning är orts- eller allmänvanlig.³⁶

Det bör understrykas att det förhållandet att en störning inte skäligen bör tålas med hänvisning till allmän- eller ortsvanligheten endast innebär att skadevällaren inte bär ett strikt ansvar för skadan. Har skadan orsakats genom vållande kan ersättning i stället utgå på denna grund.

Prioritet

En viktig fråga i detta sammanhang är om ansvaret påverkas av om skadevällaren eller den skadelidande var först på platsen, s.k. prioritet. Undantagsvis kan enligt förarbetena till miljöskyddslagen regeln om jämkning vid medvällande bidra till lösningen av prioritetsfrågor, förutsatt att ett speciellt risktagande förekommit.³⁷

Enligt samma förarbeten är lösningen av prioritetsproblemen i allmänhet främst att söka i orts- och allmänvanlighetsrekvisiten. Den som inrättat sitt företag så att störningarna därifrån inte överstigit vad som är vanligt i orten eller allmänt förekommer under jämförliga förhållanden behöver sedan i regel inte riskera att bli ålagd ersättningsskyldighet, om grannfastigheternas användningssätt ändras genom ny bebyggelse och olägenheter vid det nya användningssättet. Anledningen till detta är inte att skadevällaren var först på platsen, utan att olägenheterna redan är orts- eller allmänvanliga, s.k. kollektiv prioritetsrätt.

³⁶ Bertil Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, 2001, s. 146 f.

³⁷ Prop. 1969:28 s. 243 f, se även Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, del II, 32:28.

Varken miljöskadelagen eller miljöbalken lär ha inneburit någon ändrad inställning i detta avseende.³⁸

Högsta domstolen synes i åtminstone ett rättsfall ha tillmätt prioritet en viss betydelse. I NJA 1975 s. 155, som handlade om skadestånd för sättnings-skador på villor med anledning av biltrafik, anförde Högsta domstolen att de drabbade villaägarna inte hade haft att räkna med en trafikökning som ens tillnärmelsevis motsvarade den som i verkligheten inträdde.

5.2.3 Störningar som kan medföra rätt till skadestånd

Bestämmelsen i 32 kap. 3 § första stycket miljöbalken

Skadestånd enligt kapitlet betalas för skador som orsakas av sådana störningar som anges i 32 kap. 3 § första stycket. Åtta typer av störningar räknas upp i stycket. Dessa är förorening av vattenområden, förorening av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning, och annan liknande störning.

Luft- och markförorening

Med luftförorening enligt 32 kap. 3 § första stycket 4 menas enligt propositionen till miljöskadelagen i princip varje olämplig förändring av luftens innehåll.³⁹ Inblandningen i luften kan avse partiklar och gaser. Som luftförorening räknas enligt samma proposition också sådana besvärande men ofarliga störningar som dålig lukt från svinstall eller reningsverk.

Som exempel på markförorening enligt 32 kap. 3 § första stycket 5 nämns i propositionen till miljöskadelagen läckage av olja eller gift som skadar intilliggande åkermark.⁴⁰

Med förorening avses enligt motiven till 10 kap. 1 § miljöbalken bl.a. föroreningar av tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensin och förorenade fibersediment.⁴¹

Mer allmänt kan ett område anses vara påverkat av föroreningar så snart ett främmande icke naturligt ämne tillförts området.⁴²

³⁸ Bertil Bengtsson m.fl., a.a., 32:27.

³⁹ Prop. 1985/86:83 s. 44.

⁴⁰ A. prop. s. 44, jfr även SOU 1983:7 s. 249.

⁴¹ Prop. 1997/98:45, del II, s. 118.

⁴² Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, del I, 10:6.

Annan liknande störning

Uppräkningen av störningskällor som enligt 32 kap. 3 § första stycket kan ge upphov till ersättningsgill skada avslutas i åttonde punkten med "annan liknande störning".

I förarbetena till motsvarande bestämmelse i miljöskadelagen uttalas bl.a. följande.⁴³ Det allmänna uttrycket "annan liknande störning" enligt åttonde punkten omfattar en rad olika störningsorsaker. Exempel på störning som kan hänföras till denna kategori är spridning av bakterier, virus samt olika smittämnen som kan ge ekologiska återverkningar. Även obehag av insekter, fåglar och djur kan räknas hit. En sådan störning kan vara att grannen till en biodlare får uppleva att ett par miljoner bin dagligen använder den öppna verandan som inflygningsområde till bikuporna. Andra störningar kan vara gnistor, hetta, köld, starkt ljussken och liknande. Hit räknas också estetiska störningar såsom förfulning av landskapsbilden. Även s.k. psykiska immissioner, t.ex. sådan oro som grannar som bor intill en sprängämnesfabrik kan känna, räknas hit. En förutsättning är dock att denna oro lett till ekonomisk skada, t.ex. sänkta fastighetspriser. Till kategorin "annan liknande störning" hänförs också sådana utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, som inte innebär förorening av vattenområdet. Det kan t.ex. gälla översvämningsskador vid stora utsläpp av avloppsvatten i ett vattendrag.

I litteraturen har uttalats att till "annan liknande störning" sannolikt även får räknas radiostörningar, elektromagnetiska störningar och liknande elektroniska störningar som inte kommer från någon elektrisk anläggning.⁴⁴ Ansvar med anledning av sådana störningar torde dock inte sällan vara uteslutet på grund av orts- eller allmänvanlighet. Av 32 kap. 2 § framgår att kapitlet inte är tillämpligt på skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

Bertil Bengtsson har när det gäller frågan om strikt ansvar kan föreligga vid s.k. rättsenligt handlande anfört att det finns möjlighet att åberopa regeln om strikt ansvar vid "annan liknande störning" vid alla upptänkliga störningar där den kan anses rimlig.⁴⁵

⁴³ Prop. 1985/86:83, s. 45.

⁴⁴ Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, del II, 32:40.

⁴⁵ *Festskrift till Sveriges advokatsamfund*, 1887–1987, s. 86 f.

En förutsättning är dock enligt Bengtsson att störningen typiskt sett, om också inte i det enskilda fallet, framstår som en varaktig störning i omgivningen. Det kan härvid noteras att Miljöskadestredningen anförde att skada genom brand som sprider sig från en fastighet till en annan inte torde utgöra en "annan liknande störning", fränsett om branden uppkommit genom mera varaktig gnistbildning exempelvis från en industri.⁴⁶

Av rättsfallet NJA 1996 s. 634 framgår att avspärningar i samband med gatuarbeten kan utgöra "annan liknande störning" enligt 3 § miljöskadelagen.⁴⁷ I rättsfallet uttalas, med hänvisning till miljöskadelagens förarbeten, att det allmänna uttrycket "annan liknande störning" rymmer ett brett spektrum av störningar, och att den uppräknade av sådana störningar som görs i propositionen endast är en exemplifiering och inte en fullständig redovisning av vad som kan utgöra en "liknande störning". Vidare uttalas att ett syfte med miljöskadelagen var att förbättra de skadelidandes möjlighet att få ersättning.

Högsta domstolen har alltså valt att tolka uttrycket "annan liknande störning" extensivt. Enligt Anders Eriksson synes Högsta domstolen genom avgörandet ha utvidgat området för tillämpning av punkt 8 på ett sätt som det inte finns några tecken på att lagstiftaren kan ha haft i åtanke.⁴⁸ Enligt Eriksson gör avgörandet att det är ganska svårt att se var gränsen för en tillämpning av punkt 8 går, och det kan ifrågasättas om inte en brand som sprider sig numera också bör falla in under "annan liknande störning".

Förslag att införa biotekniska produkter som en särskild störningskälla enligt 32 kap. 3 § miljöbalken

Enligt Miljöskyddskommitténs förslag till miljöbalk skulle biotekniska produkter anges särskilt som en ersättningsgill skadeorsak enligt balken.⁴⁹ Miljöskyddskommittén anförde att de biotekniska produkterna tills vidare omfattar en förhållandevis snäv grupp och är förknippade med sådana risker att hanteringen bör vara förenad med ett strikt ansvar för de skador de kan orsaka.⁵⁰

⁴⁶ *Ersättning för miljöskador*, SOU 1983:7, s. 250 f.

⁴⁷ Jfr rättsfallet även NJA 1940 s. 508.

⁴⁸ Anders Eriksson, *Några synpunkter med anknytning till tre begrepp i 32 kap. miljöbalken, Essays on tort, insurance, law and society in honour of Bill W. Dufwa*, volume 1, s. 388 f.

⁴⁹ *Miljöbalk*, SOU 1993:27, del 1, s. 146 ff.

⁵⁰ A. betänkande, del 1, s. 522 och 700.

Vid remissbehandlingen kritiserades kommitténs förslag i denna del av Jordbruksverket samt Uppsala och Lunds universitet.

Jordbruksverket anförde i sitt yttrande att man inte finner de skäl kommittén anför för att hantering av biotekniska produkter skall vara förenat med strikt skadeståndsansvar tillräckligt övertygande.⁵¹ Hantering av kemiska produkter medför i många fall enligt verket mångdubbelt större skaderisker än hantering av biotekniska produkter. Att de biotekniska produkterna utgör en förhållandevis snäv grupp utgör enligt verkets mening inte skäl för införande av strikt skadeståndsansvar. Verket angav vidare att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra om en produkt är att anse som genteknisk eller ej. Mot att införa strikt skadeståndsskyldighet talade också enligt verket att det i många fall kommer att krävas särskilt tillstånd till användning av biotekniska produkter och att regeringen kommer att få möjlighet att förbjuda hanteringen av en bioteknisk produkt.

Uppsala universitet anmärkte att ett sätt att ge ett starkt incitament till försiktighet och efterforskning av konsekvenser med genetiskt modifierade organismer (GMO) är att införa strikt skadeståndsansvar för hantering av GMO.⁵² Förslaget om detta kräver dock enligt universitetet en mer ingående analys än den som har gjorts i kommitténs allmänna motivering. Universitetet nämner särskilt att problem skulle kunna uppkomma om samtliga hanterare av GMO skulle omfattas av det strikta skadeståndsansvaret; möjligen borde man dra en gräns så att endast yrkesmässiga hanterare omfattas. Ännu intressantare vore enligt universitetet att kanalisera skadeståndsskyldigheten till den som tillskapar en viss typ av GMO. Universitetet tar också upp frågan om identiteten hos en GMO samt frågan om preskriptionstid för skador med anledning av GMO som tar lång tid att upptäcka och härleda.

Lunds universitet ifrågasatte lämpligheten i att specialreglera produktansvaret för en specifik produkt, nämligen biotekniska produkter, i ett helt annat sammanhang än produktansvarslagen.⁵³ Det valda tillvägagångssättet kunde enligt universitetet förutsägas ge upphov till ett antal gränsdragningsproblem och egenartade effekter. Ansvar för defekta produkter aktualiserar enligt universitetets mening ett flertal svårlösta frågor som bör behandlas enhetligt och i ett sammanhang.

⁵¹ Jordbruksverket, yttrande, 1993-08-31, dnr 20 1348/93, s. 1 och 8.

⁵² Uppsala universitet, yttrande, 1993-09-10, dnr 1713/93 och 4981/93, s. 53 f.

⁵³ Lunds universitet, yttrande, 1993-08-30, dnr I Å 1 5430/93, s. 6 och 27.

I 1994 års proposition till miljöbalk togs biotekniska produkter inte upp bland de störningskällor som skulle kunna föranleda skadestånd enligt balken.⁵⁴ Några skäl till att kommitténs förslag i denna del inte lades till grund för lagförslaget angavs inte. Propositionen resulterade inte i lagstiftning, utan Miljöbalksutredningen fick i stället i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk.

Miljöbalksutredningen anförde i sitt huvudbetänkande att miljöskadelagens bestämmelse om "annan liknande störning" ibland kan tillämpas för skador som orsakas av biotekniska produkter, samt att skadeståndslagen i vilket fall som helst är tillämplig.⁵⁵ Detta bör enligt utredningen vara tillräckligt för närvarande. Frågan berördes inte i 1997 års proposition till miljöbalk.⁵⁶ I lagtexten ändrades dock uttrycket "bioteknisk produkt" till "bioteknisk organism".

Med anledning av en motion i frågan gjorde lagutskottet i sitt yttrande till jordbruksutskottet vissa uttalanden beträffande uttrycket "annan liknande störning" i lagförslaget.⁵⁷ Lagutskottet anförde, med hänvisning till vad som uttalats i propositionen till 3 § 8 miljöskadelagen, att man för egen del inte kunde finna annat än att skador orsakade av biotekniska organismer i betydande utsträckning torde komma att täckas av den föreslagna bestämmelsen i 32 kap. 3 § första stycket 8. Utskottet uttalade vidare att såvitt man kan bedöma torde i andra fall skador orsakade av biotekniska organismer kunna hänföras till det allmänna culpaansvaret enligt skadeståndslagen. De stränga krav som ställs på hanteringen av biotekniska organismer enligt förslagets 14 kap. innebär enligt lagutskottet att man många gånger när en skada inträffar kan konstatera att det föreligger oaktsamhet.

Jordbruksutskottet instämde beträffande frågan om ersättning för skador orsakade av biotekniska organismer i vad lagutskottet anförde.⁵⁸

Det bör anmärkas att GMO kan omfattas av definitionen av biotekniska organismer i 14 kap. 3 § miljöbalken men att detta inte nödvändigtvis är fallet.⁵⁹ En GM-växt är helt klart inte en bio-

⁵⁴ Se förslaget till 24 kap. miljöbalken, prop. 1994/95:10, s. 56. Jfr även a. prop., s. 257 ff.

⁵⁵ *Miljöbalken – en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, SOU 1996:103 del 1, s. 629.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45.

⁵⁷ 1997/98:LU2y, redovisas som bilaga 4 till JoU20, s. 355.

⁵⁸ 1997/98:JoU20, s. 141.

⁵⁹ Med bioteknisk organism avses en sådan produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, däribland virus, eller nematoder, insekter eller spindeldjur.

teknisk organism enligt nyss nämnda definition. Det får därför i någon mån anses oklart om nyss angivna uttalanden syftade på GMO och då särskilt GM-växter. Såväl Jordbruksverket som Uppsala universitet har dock i sina remissvar uttalat sig angående GMO eller GM-produkter i detta sammanhang. Uttalandena gjordes före tillkomsten av miljöbalkens definition av biotekniska organismer. Miljöansvarsutredningen har bl.a. mot denna bakgrund gjort bedömningen att Lagutskottets uttalande avser GMO.⁶⁰

5.2.4 Beviskrav för orsakssamband mellan störning och skada

Bevislätnadsregeln i 32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken

Enligt 32 kap. 3 § tredje stycket skall en skada anses ha orsakats genom en störning som avses i 3 § första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Förarbetena till bevislätnadsregeln

I propositionen till miljöskadelagen anförde föredragande departementschefen bl.a. följande.⁶¹ Vid komplicerade orsakssammanhang har man i praxis sedan länge slagit av på kravet om full bevisning om sambandet mellan en inträffad skada och en skadegörande handling. I fråga om sådana skador har det många gånger visat sig utomordentligt svårt att styrka ett samband mellan en störning och en skada. – Lättnaden i kravet på bevisning gäller orsakssambandet mellan en störande verksamhet och en skada. Bestämmelsen förutsätter att det bevisligen föreligger en skadlig störning. Det åligger alltså en skadelidande att på traditionellt sätt styrka att det har förekommit en störning som svaranden är ansvarig för, t.ex. en luftförorening eller en markförorening. Enligt bestämmelsen krävs det vidare att det bevisligen föreligger en skada. Om detta är tvistigt skall den skadelidande alltså på vanligt sätt visa att han har drabbats av en ersättningsgill skada. Den särskilda bevisregeln blir alltså av betydelse först när den skade-

⁶⁰ *GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar*, SOU 2007:21, s. 106 f. och 120.

⁶¹ Prop. 1985/86:83, s. 29 f. och 45 ff.

lidande har visat att det har förekommit en störning som svaranden ansvarar för samt att en skada har inträffat. Regeln får betydelse främst när orsakssambandet är svårt och invecklat. – Den särskilda bevisregeln skulle kunna få betydelse inte minst när en i och för sig skadlig störning ligger långt tillbaka i tiden och den skadelidande då inte haft anledning att säkra bevisning om det inträffade. Å andra sidan krävs ett konkret stöd i utredningen för att skadeorsaken har varit den påstådda. Bestämmelsen innebär att det fordras en sannolikhetsövertikt för den orsak som den skadelidande gör gällande.

Departementschefen uttalade vidare att en lagfäst regel om bevislättning inte behöver lägga hinder i vägen för en utveckling mot en sådan bevislindring även utanför miljöskadeområdet.⁶²

Samverkande skadeorsaker

I propositionen till miljöskadelagen diskuteras vidare den i praktiken inte ovanliga situationen att flera olika skadliga faktorer medverkat till skadan, men det är oklart i vilken utsträckning detta har skett.⁶³

I detta sammanhang uttalas bl.a. följande. Att flera skadeorsaker har medverkat får normalt anses innebära att svaranden har bevisbördan för att den störning som han ansvarar för har orsakat endast en del av skadan. Om en skada inte kan delas upp men två eller flera verksamheter har medverkat till skadan, blir dessa verksamheter solidariskt ansvariga för skadan i dess helhet. För ett orsakssamband mellan en viss svarandes verksamhet och den inträffade skadan behövs inte heller i detta läge mer än en övervägande sannolikhet enligt vad som nyss sagts. Man ställer alltså frågan om den skadelidandes påstående att svarandens störning i varje fall tillsammans med någon annan störning har orsakat skadan är troligare än de andra förklaringar till skadeförloppet som har framförts av svaranden, exempelvis att den andra störningen ensam har åstadkommit skadan.

Som utgångspunkt gäller även principen om solidariskt skadeståndsansvar när skadeorsakerna är konkurrerande, dvs. att var och en av skadeorsakerna varit en tillräcklig betingelse för skadan.⁶⁴ Skadeståndsansvar utesluts således inte av att en annan skadeorsak

⁶² Prop. 1985/86:83 s. 30.

⁶³ A. prop. s. 46 f.

⁶⁴ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 213.

ändå hade gett upphov till skadan, förutsatt att fråga är om samma skada och denna inte kan delas upp.

Rättspraxis

Bevislätnadsregeln i 32 kap. 3 § tredje stycket bygger i huvudsak på de tankegångar som varit avgörande för utgången i några rättsfall om ersättning för miljö- och läkemedelsskador, bl.a. NJA 1981 s. 622 och NJA 1982 s. 421.

I dessa rättsfall konstaterade Högsta domstolen att det för att den skadelidandes påstående om orsakssambandet skall läggas till grund för avgörandet bör vara tillräckligt att dels den skadelidandes påstående är i sig sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet, dels det framstår som klart mera sannolikt att orsaksförloppet har varit det som den skadelidande påstår än att något av de sakförhållanden som svaranden har åberopat utgjort skadeorsaken. Enligt Högsta domstolen skulle denna typ av bevislindring vara särskilt motiverad vid svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp såsom vid föroreningar genom miljögifter och liknande.

Adekvans

Att ett orsakssamband mellan en störning och en skada har fastställts enligt bevislätnadsregeln innebär inte mer än att detta samband skall läggas till grund för prövningen av skadeståndskravet. Rätten till skadestånd kan vara utesluten på annan grund.

Rätten till skadestånd kan således vara utesluten därför att skadan är av sådan oförutsebar, icke-typisk eller avlägsen art att den enligt grundsatserna om adekvat kausalitet inte bör ersättas.

5.2.5 Skadeståndsansvariga

Vem kan bli skadeståndsskyldig?

Skyldig att betala skadestånd är enligt 32 kap. 6 § första stycket den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare.

Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet. Här avses främst arrendatorer eller hyresgäster.

Orsakar en nyttjanderättshavare skador är enligt förarbetena till miljöskadelagen en rimlig tolkning att fastighetsägaren blir ansvarig endast om han är direkt ekonomiskt engagerad i en verksamhet som nyttjanderättshavaren bedriver på fastigheten.⁶⁵

Skyldig att betala skadestånd är enligt 32 kap. 7 § också den som utan att vara fastighetsägare, tomträttsinnehavare eller annan brukare av fastigheten, i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten. Här avses entreprenörer och andra som utför eller låter utföra arbeten på fastigheten, t.ex. byggnadsarbeten.

Flera skadeståndsansvariga

Skall två eller flera ersätta samma skada, svarar de enligt 32 kap. 8 § första stycket solidariskt för skadeståndet i den mån inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat i skadestånd skall i den mån inte har avtalats fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt. Detta följer av 32 kap. 8 § andra stycket.

Medvållande

Av 6 kap. 1 § skadeståndslagen följer att ett skadestånd kan jämkas, om den skadelidande medverkat till skadan genom eget vållande. Den som riskerar att drabbas av en olägenhet har således att ta skälig hänsyn till risken och inrätta sig så att olägenheten inte blir onödigt stor. Den som försummar detta riskerar att få sin ersättning jämkad.

Av stor praktisk betydelse är enligt förarbetena till miljöskyddslagen att medvållandet kan bestå i passivitet.⁶⁶ Underlåtenhet att

⁶⁵ A. prop. s. 52.

⁶⁶ Prop. 1969:28 s. 243.

fästa skadevällarens uppmärksamhet på skador och skaderisker bör således kunna tillmätas betydelse vid bedömningen av ersättnings-skyldigheten.

Från jämningsfallen enligt 6 kap. 1 § skadeståndslagen brukar skiljas en skadelidandes skyldighet enligt allmänna rättsgrundsatser att begränsa sin skada.⁶⁷ Gränsdragningen mellan dessa två principer är inte helt tydlig. Enligt Bertil Bengtsson bör 6 kap. 1 § skadeståndslagen ges företräde när underlåtenheten att begränsa skadan i första hand avsett en fysisk skada, medan principen om skadebegränsningsplikt bör tillämpas beträffande följdskada av allmän förmögenhetsnatur till en sakskada eller ren förmögenhetskada.⁶⁸ Håkan Andersson anser att 6 kap. 1 § skadeståndslagen bör tillämpas på initialskadan, medan följdskador av såväl fysisk som ekonomisk natur bör omfattas av grundsatsen om skadebegränsningsplikt.⁶⁹ Författarna synes således vara överens om att följdskador av ekonomisk natur skall lösas med tillämpning av principen om skadebegränsningsskyldighet.

5.2.6 Ersättning för framtida skador

Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall enligt 32 kap. 9 § första stycket ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Ersättning för framtida skador kan bestämmas som ett engångsbelopp eller bestämmas att utgå med ett årligt belopp. Engångsersättning bör vara den normala formen.⁷⁰

5.2.7 Inlösen

Bestämmelser om inlösen av fastighet finns i 32 kap. 11 §. Medför en verksamhet som avses i kapitlet att den fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

⁶⁷ Se t.ex. Håkan Andersson, *Skyddsändamål och adekvans*, 1993, s. 479, med referenser.

⁶⁸ Bertil Bengtsson, *Om jämkning av skadestånd*, 1982, s. 181.

⁶⁹ Håkan Andersson, a.a., s. 481.

⁷⁰ Prop. 1985/86:83, s. 58.

5.2.8 Preskription

Preskription innebär enligt 8 § första stycket preskriptionslagen (1981:130) att borgenären förlorar rätten att kräva ut sin fordran.

För skador utanför kontraktsförhållanden gäller enligt 2 § första stycket samma lag en preskriptionstid på tio år. Denna preskriptionstid är i allmänhet tillämplig beträffande skador enligt 32 kap. miljöbalken. Har skadan orsakats genom brott kan preskriptionstiden enligt 3 § preskriptionslagen vara längre.

Tiden räknas från när fordringen tillkom, vilket beträffande utomobligatoriskt skadestånd normalt innebär tidpunkten för den skadegörande handlingen eller händelsen.⁷¹ Det gäller även om skadan inträffar eller visar sig först senare. När det handlande som lett till skada försiggått under längre tid, räknas preskriptionstiden från den tidpunkt då skadeförebyggande åtgärder senast kunnat företas.⁷²

Vid miljöskador kan det ibland vara svårt att fastställa tidpunkten för den skadegörande handlingen eller händelsen. Miljöstörningar kan ge upphov till personskador eller skador på växtlighet som visar sig först efter lång tid.

Fremst mot denna bakgrund föreslog Miljöskadeutredningen år 1983 att preskriptionstiden vid personskada skulle förlängas till 25 år beträffande vissa typer av miljöskador och skador som orsakats av kemisk eller fysisk-kemisk inverkan.⁷³ Regeringen ansåg dock inte att preskriptionstiden skulle förlängas för denna typ av skador. Föredragande departementschefen anförde bl.a. att skador av denna typ torde vara sällsynta, att det av utredningen föreslagna skadeståndsansvaret skulle kunna drabba en enskild skadevällare hårt och att premierna för individuella försäkringar avseende detta ansvar sannolikt skulle bli betydande.⁷⁴

Tio år efter att Miljöskadeutredningen lämnade sitt betänkande föreslog även Miljöskyddskommittén en förlängning av preskriptionstiden för vissa miljöskador. Enligt kommitténs förslag skulle preskriptionstiden vid personskada till följd av vatten-, mark-, eller luftförorening och strålning förlängas till trettio år.⁷⁵ Inte heller detta förslag ledde till lagstiftning. Regeringen hänvisade främst till

⁷¹ Prop. 1979/80:119 s. 39.

⁷² Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 434.

⁷³ Miljöskadeutredningen, *Ersättning för miljöskador*, SOU 1983:7, s. 198 ff.

⁷⁴ Prop. 1985/86:83 s. 30 ff.

⁷⁵ Miljöskyddskommittén, *Miljöbalk*, SOU 1993:27, del 1, s. 704 f.

att en förlängning av preskriptionstiden är förenad med avsevärda svårigheter av försäkringsteknisk natur.⁷⁶

5.2.9 Förhållandet till skadeståndslagen

Enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen tillämpas den lagen bl.a. ”om ej annat är föreskrivet”. Saknar 32 kap. miljöbalken skadeståndsregler i en viss fråga tillämpas alltså skadeståndslagens bestämmelser.

Det innebär att reglerna i 5 kap. skadeståndslagen om skadeståndets bestämmande skall tillämpas vid miljöskador, utom beträffande ersättning för framtida skador.⁷⁷ Vidare kan bestämmelserna om jämkning av skadestånd vid medvällande i 6 kap. 1 § skadeståndslagen tillämpas vid skador enligt 32 kap. miljöbalken.

5.3 Strikt ansvar på annan grund än 32 kap. miljöbalken

5.3.1 Allmänt

I rättspraxis har strikt ansvar för farlig verksamhet ansetts föreligga i vissa situationer utan uttryckligt stöd i lag.⁷⁸ Bestämmelserna om strikt ansvar i t.ex. 32 kap. miljöbalken, produktansvarslagen och ellagen synes i hög grad ha motiverats utifrån uppfattningen att vissa former av farlig verksamhet bör vara förenad med strikt skadeståndsansvar. Någon allmän princip om strikt ansvar vid farlig verksamhet finns dock inte i svensk rätt.

Strikt ansvar har ansetts gälla utan lagstöd även beträffande vissa verksamheter som inte typiskt sett kan betecknas som farliga.⁷⁹ Frågan om när strikt ansvar annars kan föreligga är dock omstridd.⁸⁰

Det har i litteraturen hävdats att det kan tänkas att miljöbalkens skadeståndsregler kan tillämpas analogt vid vissa skadefall som

⁷⁶ Se prop. 1994/95:10 s. 258 f. och prop. 1997/98:45 del 1, s. 566 f., jfr även SOU 1996:103 del 1, s. 629 f.

⁷⁷ Jfr 32 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

⁷⁸ Se t.ex. rättsfallen NJA 1937 s. 196, NJA 1946 s. 734 I och II samt NJA 1966 s. 248.

⁷⁹ Se t.ex. rättsfallet NJA 1991 s. 720, vilket diskuteras närmare i det följande.

⁸⁰ Se Bertil Bengtsson och Erland Strömbeck, *Skadeståndslagen – en kommentar*, 2 uppl., s. 35 f.

formellt faller utanför balkens område men annars har likheter med miljöskador.⁸¹

5.3.2 Grannelagsansvaret

Ersättning kan under vissa förutsättningar utgå med stöd av jordabalkens regler om skadestånd i grannförhållanden. Dessa principer kan bli tillämpliga i situationer som inte omfattas av bestämmelserna i 32 kap. miljöbalken.

Enligt 3 kap. 1 § jordabalken skall var och en vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen. Den som försummar detta kan enligt rättspraxis bli ansvarig för skada som uppkommer. Det får anses oklart om ansvar enligt grannelagsrättsliga principer förutsätter vållande eller är strikt.⁸² Under förarbetena till miljöskyddslagen uttalades att den oskrivna grannelagsrättens skadeståndsregler bygger på principen om strikt ansvar.⁸³

I rättsfallet NJA 1994 s. 162. ansågs en flygklubb på grannelagsrättslig grund skadeståndsskyldig för att deltagare i en tävling som hållits på ett av flygklubben arrenderat flygfält hämtat sina modellflygplan på en grannes åker, varvid växande gröda trampats ner. Högsta domstolen tog i rättsfallet inte uttryckligen ställning till om vårdslöshet förelegat vid nyttjandet av flygfältet och om detta i så fall utgjort en förutsättning för skadestånd. Högsta domstolen konstaterade i stället att vad som inträffat innebar att flygfältet nyttjats så, att skälig hänsyn inte tagits till omgivningen och att flygklubben är grannelagsrättsligt ansvarig för detta.

Grannelagsansvaret enligt 3 kap. 1 § jordabalken omfattar även ren förmögenhetsskada, men om denna är oväsentlig torde ersättning utgå endast vid brottslig handling.⁸⁴

Enligt Bertil Bengtsson är det naturligt att kravet på "skälig hänsyn" till omgivningen enligt 3 kap. 1 § jordabalken påverkas av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.⁸⁵

⁸¹ Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, del II, 32:8.

⁸² Se Bertil Bengtsson, *Om grannelagsansvaret i dag, Festskrift till Ulf Nordenson*, 1999, s. 26 ff. Jfr även rättsfallet RH 1989:74.

⁸³ Prop. 1969:28, s. 237 f.

⁸⁴ Bertil Bengtsson, a.a. s. 34.

⁸⁵ Bertil Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, 2001, s. 147.

5.3.3 Rättspraxis

Frågan om strikt skadeståndsansvar vid vissa former av verksamhet har diskuterats i åtskilliga rättsfall. Det kan noteras att rättsfallen härrör från tiden före miljöbalkens tillkomst.

Rättsfallet NJA 1991 s. 720

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 720 ansett att innehavare av en fjärrvärmeanläggning bör bära ett strikt skadeståndsansvar för skador som orsakas av utsläpp från anläggningen.⁸⁶

Högsta domstolen anförde i rättsfallet bl.a. följande. I svensk rätt har principen om strikt skadeståndsansvar vunnit insteg huvudsakligen genom lagstiftning på vissa avgränsade områden där det visat sig föreligga en särskilt påtaglig skaderisk. En viss utveckling har skett också i rättspraxis även om domstolarna varit försiktiga med att gå utanför det traditionella culpaansvaret. Någon allmän grundsats om strikt ansvar vid farlig verksamhet har inte erkänts i svensk rätt. Det strikta ansvaret har av domstolarna kommit att tillämpas framför allt i grannelagsrättsliga förhållanden och vid verksamhet av särskilt farlig art. I förhållandet mellan grannar åläggs sedan länge ett strikt ansvar förutom för mer ingripande grävnings- och sprängningsarbeten även för vissa störningar, s.k. immissioner. Det har dock krävts att störningen är varaktig. Begreppet granne har i rättstillämpningen kommit att ges en ganska vid tolkning.

När det gäller drift av en fjärrvärmeanläggning anförde Högsta domstolen att utsläpp i form av hett vatten från en sådan anläggning företer vissa likheter med sådana störningar som ger rätt till ersättning enligt miljöskadelagen samt att det med hänsyn till den utveckling som har skett på det grannelags- och miljörettsliga området synes följdriktigt att tillämpa ett strängt skadeståndsansvar. I samma riktning talade enligt Högsta domstolen det förhållandet att skadan vanligen drabbar någon som direkt eller indirekt står i ett kontraktsförhållande till den som driver anläggningen och att anläggningsinnehavaren i praktiken har en monopolställning. Högsta domstolen beaktade även att

⁸⁶ För en kommentar till rättsfallet, se Jan Hellner i Juridisk tidskrift, 1991–92, s. 646 ff. Jfr även rättsfallen NJA 1997 s. 468 (utsläpp från renvattenanläggning) och NJA 2001 s. 368 (spillvattenanläggning igensatt av rötter).

anläggningens innehavare har möjlighet att till en måttlig kostnad täcka sitt skadeståndsansvar genom ansvarsförsäkring. Slutligen anmärkte Högsta domstolen att ett strängt ansvar för skador av den typ det här gäller också bör stimulera till att öka anläggningarnas säkerhet och därmed minska risken för skador.

Rättsfallet NJA 1997 s. 684

Rättsfallet gällde frågan om en dammägare skulle vara strikt skadeståndsansvarig för översvämningsskador.

Högsta domstolen uttalade bl.a. följande. Det föreligger en saklig skillnad mellan skador till följd av brott på ledningar, vilka i enlighet med rättsfallet NJA 1991 s. 720 kan föranleda strikt skadeståndsansvar, och skador som följer av att en anläggning inte är tillräckligt dimensionerad för osedvanlig vattentillströmning. När det gäller regleringsåtgärder i vattendrag som kan leda till en försämrad situation för fastighetsägare utmed det reglerade vattendraget t.ex. i form av ändrade vattenstånd och flöden, har fastighetsägarna möjlighet att begära ersättning i samband med tillståndsgivningen. Om ett vattenföretag eller en vattenanläggning medför skador som inte förutsågs av vattendomstolen när tillstånd till verksamheten meddelades, får den skadelidande, inom viss i tillståndsdomen bestämd tid, framställa anspråk på ersättning för dem. Vid extrema snösmältnings- och nederbördssituationer med särskilt höga flöden måste dessa släppas förbi dammarna, och de kan då orsaka skador på den till den normala situationen anpassade bebyggelsen. Om ett strikt ansvar för sådana översvämningsskador skulle åläggas regleringsföretag, skulle det i de flesta fall innebära att företaget oberoende av eget vållande finge ansvara för extrema väderlekssituationer eller en oförutseende bebyggelseplanering. Det finns inga skäl att ålägga dammägare ett sådant ansvar.

5.4 Ersättningsgill skada

5.4.1 Ersättningsprinciper

Regleringen i skadeståndslagen och 32 kap. miljöbalken bygger på huvudprincipen att en skadelidande skall erhålla full ersättning för sin skada. Principen kan beskrivas så att den skadelidande skall

försättas i samma ekonomiska situation som om skadehändelsen inte hade inträffat.

Huvudregeln att en skadelidande är berättigad till skadestånd gäller inte tredje man som endast indirekt lider förlust till följd av skadan.

5.4.2 Ersättning vid sakskada

Skadestånd med anledning av sakskada omfattar enligt 5 kap. 7 § skadeståndslagen ersättning för dels sakens värde eller reparationskostnad och värdeminskning, dels annan kostnad till följd av skadan, och dels inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet.

Värdeersättning

Vid totalskada kan värdet på den skadade egendomen beräknas på olika sätt. De metoder som i första hand kommer i fråga är baserade på återanskaffningskostnaden, försäljningspriset eller bruksvärdet.⁸⁷ Det finns inget formellt hinder mot att sammanjämka de nämnda metoderna.

Vid beräkning av skadestånd är den primära metoden den som baserar sig på återanskaffningskostnaden. Metoden kommer till uttryck i 6 kap. 2 § första stycket försäkringsavtalslagen (2005:104). Här anges att om försäkringen avser egendom, skall värdet anses motsvara återanskaffningspriset omedelbart före försäkringsfallet med avdrag för ålder och bruk samt, när skadan inte avser en byggnad, för nedsatt användbarhet och annan omständighet. Om återanskaffning inte kan ske, skall värdet enligt samma stycke i stället anses motsvara vad det skulle ha kostat att omedelbart före försäkringsfallet anskaffa likvärdig egendom.

Den andra metoden som kan tillämpas utgår från försäljningsvärdet. Eftersom försäljningsvärdet även omfattar ägarens vinst kan detta vara högre än återanskaffningsvärdet. Är egendomen uttjänt och gammal kan försäljningspriset däremot vara lägre än återanskaffningsvärdet.

En tredje metod som kan användas baserar sig på bruksvärdet. Ersättningen beräknas då utifrån det kapitaliserade värdet av det

⁸⁷ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 412 ff.

brukande som ägaren går miste om. Detta värde kan uppskattas med ledning av vad det kostar att hyra likvärdig egendom. Metoden synes komma till användning beträffande egendom som inte kan återanskaffas och där inte heller försäljningspriset kan beräknas.

Annan kostnad till följd av skadan

Ersättning kan utgå för vissa kostnader som uppstår som en följd av en sakskada. Skadeståndsrätten skiljer sig här från försäkringsrätten, där ersättning som huvudregel endast utgår för värdeersättning.

Ofta har den skadelidande i dessa situationer möjlighet att själv bestämma om han vill ta kostnaden. Den skadelidande har dock en allmän skyldighet att begränsa sin förlust.⁸⁸

Som exempel på direkta utgifter som skall ersättas nämns i propositionen till skadeståndslagen utgifter för transport av det skadade föremålet, kostnad för besiktning och värdering av detta samt utgifter som varit nödvändiga för att begränsa skadeverkningarna.⁸⁹ I propositionen anges vidare att förhållandena kan vara mycket skiftande och att någon uttömmande uppräkningslista av tänkbara utgiftsposter självfallet inte kan göras. Vidare anges i propositionen att det blir domstolarnas sak att dra upp gränserna för vad som skall anses ersättningsgillt och att redan kravet på adekvat kausalitet medför vissa begränsningar.

Under uttrycket "annan kostnad till följd av skadan" faller bland annat s.k. stilleståndsersättning, dvs. kostnader med anledning av att den skadade egendomen inte kan användas på sätt som annars skulle skett.

Det är inte ovanligt att tredje man drabbas av en förlust till följd av att någon lider en sakskada, och att denna skada ersätts av den direkt skadelidande. Även om tredjemansskador i allmänhet inte är ersättningsgilla kan skadan genom den direkt skadelidandes betalning transformeras till en kostnad till följd av den initiala skadan, vilken i princip skulle kunna bli föremål för ersättning.⁹⁰ Förutsättningen är naturligtvis att gängse förutsättningar för skadestånd är uppfyllda, t.ex. beträffande adekvans. En annan

⁸⁸ Se rättsfallen NJA 1945 s. 440 I och NJA 1959 s. 552.

⁸⁹ Prop. 1972:5 s. 580.

⁹⁰ Marcus Radetzki, *Skadeståndsberäkning vid sakskada*, 2004, s. 57 ff.

förutsättning är att den skadelidande faktiskt var skyldig att ersätta tredje man för förlusten.

Utredningskostnader till följd av en skada ersätts inte som kostnader betingade av skadan, särskilt inte om utredningen utgör en del av den skadelidandes normala verksamhet och således inte motsvaras av några särskilda utgifter för den skadelidande.⁹¹ I vissa fall kan utredningskostnader vara ersättningsgilla som rättegångskostnader.

Intrång i näringsverksamhet

Ersättning för intrång i näringsverksamhet kan bli aktuell om den skadade egendomen användes i rörelse. Man får då beräkna förlorade intäkter och uppkomna kostnader i rörelsen under den tid som egendomen inte kan användas.⁹²

Från ersättningen skall avdrag göras för kostnader som ägaren besparat sig.

Bevisfrågor

Den skadelidande har bevisbördan för att skadan uppgår till det belopp som begärts. Utgångspunkten är alltså att en skadelidande fullt ut skall styrka sin skada.

Av 35 kap. 5 § rättegångsbalken följer dock att, om det är fråga om uppskattning av en inträffad skada och full bevisning om skadan inte alls eller endast med svårighet kan föras, rätten får uppskatta skadan till skäligt belopp. Så får enligt samma paragraf också ske om bevisningen kan antas medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till skadans storlek och det yrkade skadeståndet avser ett mindre belopp.

5.4.3 Ersättning vid ren förmögenhetsskada

Med ren förmögenhetsskada avses enligt 1 kap. 2 § skadeståndslagen sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.

⁹¹ Hellner och Radetzki, a.a., s. 69 och 416 f. samt rättsfallen NJA 1983 s. 209 och NJA 1989 s. 251. Jfr även NJA 1994 s. 709.

⁹² Hellner och Radetzki a.a., s. 418.

Ren förmögenhetsskada kan dock föreligga i fall då en skada inte kan hänföras till sakskada. Även beträffande ren förmögenhetsskada är huvudprincipen att full ersättning skall utgå.

I många situationer är det inte förknippat med någon sanktion att tillfoga annan ren förmögenhetsskada, t.ex. när ett företag med legitima medel konkurrerar ut ett annat. I svensk rätt är möjligheten att få ersättning för ren förmögenhetsskada begränsad. Sådan ersättning utgår först och främst när skadan orsakats genom brott. Den praxis som finns beträffande ersättning för ren förmögenhetsskada avser således till stor del skada på grund av brott.

Att ersättning för ren förmögenhetsskada kan utgå enligt 32 kap. miljöbalken innebär således ett avsteg från kravet på koppling mellan ren förmögenhetsskada och brott. Det bör noteras att enligt 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ren förmögenhetsskada som inte orsakats genom brott ersätts endast om skadan är av någon betydelse.

5.5 Ersättning för avhjälpande

Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken är en skadevällare under vissa förhållanden skyldig att avhjälpa skadan.

I paragrafen föreskrivs att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att den avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. I den mån det föreskrivs i balken kan enligt samma paragraf i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Förarbetena till bestämmelsen synes uteslutande ta sikte på avhjälpande med anledning av föroreningsskador. Lagtexten inskränker sig dock inte till sådana skador utom talar mer allmänt om "skada eller olägenhet". Dessa begrepp torde omfatta även andra störningskällor som nämns i 32 kap. miljöbalken, t.ex. buller, skakning eller "annan liknande störning".⁹³

Bestämmelsen om avhjälpandeskyldighet i 2 kap. 8 § miljöbalken är offentlighetsrättslig. I doktrinen har diskuterats om en skadelidande med hänvisning till 2 kap. 8 § miljöbalken ändå kan vara berättigad

⁹³ Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, del I, 2:39.

till ersättning för egna kostnader för avhjälpandet.⁹⁴ Något vägledande rättsfall finns inte.

Det är svårt att föreställa sig hur bestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken skulle få någon praktisk betydelse vid spridning av GMO till en näraliggande åker. Har den drabbade odlaren rätt till ersättning enligt skadeståndsrättsliga regler synes frågan om avhjälpande över huvud taget inte uppstå.

5.6 Skador i samband med transport

5.6.1 Transporträttsliga regler

Som nämnts i det föregående omfattar skadeståndsansvaret enligt 32 kap. miljöbalken i princip inte skada som orsakas av rörliga störningskällor, t.ex. transportmedel. Här kan i stället skadeståndslagens allmänna principer om ansvar vid vållande bli tillämpliga.

Rätt till ersättning för vissa sådana typer av sådana skador kan även föreligga med stöd av trafikskadelagen (1975:1410), järnvägstrafiklagen (1985:192) eller sjölagen (1994:1009).

5.6.2 Trafik med motordrivet fordon

Trafikskadeersättning

Trafikskadelagen gäller enligt 1 § trafikförsäkring för motordrivet fordon och ersättning från trafikförsäkring för skada i följd av trafik med motordrivet fordon (trafikskadeersättning). Trafikskadeersättning utgår i första hand för förare eller passagerare i motordrivet fordon som skadas i trafik. Detta följer av 10 §.

Uppkommer annan person- eller sakskada i följd av trafik med motordrivet fordon än som anges i 10 §, utgår enligt 11 § första stycket trafikskadeersättning från trafikförsäkringen för fordonet. Fråga är alltså om ett strikt ansvar. Här omfattas skador som drabbar personer som inte färdas med fordonet och egendom som finns utanför fordonet, dvs. som inte befordras med detta. Det kan t.ex. gälla personskador som tillfogas en cyklist eller en fotgängare,

⁹⁴ Bertil Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, 2001, s. 159 ff., jfr även Lagrådets synpunkter i prop. 1997/98:45, del II, s. 458 ff.

eller sakskada som uppkommer på en belysningsstolpe, ett bro-räcke, en vägport, en byggnad eller ett påkörnt husdjur.⁹⁵

En förutsättning för att trafikskadeersättning skall utgå är att skadan har sådant samband med fordonets normala brukande att den skall anses ha uppkommit i följd av trafik med bilen.⁹⁶

Av rättsfallet NJA 2004 s. 566 framgår att skada på vägbanan till följd av utsläpp av drivmedel och andra oljeprodukter i samband med en trafikolycka kan bedömas som sakskada enligt 11 § trafikskadelagen.

För sakskada som tillfogas försäkringstagaren genom det egna fordonet utgår trafikskadeersättning enligt 11 § första stycket endast om fordonet brukades olovligen av annan. Detta framgår av 11 § andra stycket.

5.6.3 Järnvägstrafik

Ansvar för skada på gods

Järnvägen är enligt 3 kap. 22 § järnvägstrafiklagen ansvarig om gods går förlorat, minskas eller skadas medan järnvägen innehar det på grund av befordran. Ansvaret är strikt.

Av 3 kap. 23 § följer att järnvägen är fri från ansvarighet enligt 3 kap. 22 §, om skadan orsakats av bl.a. någon omständighet som inte kan hänföras till befordringen och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

Järnvägen kan också undgå ansvar enligt bestämmelserna i 3 kap. 24 §. Här anges att järnvägen är fri från ansvar, om skadan är en följd av den särskilda risk som är förbunden med bl.a. att godset inte är förpackat eller är bristfälligt förpackat, eller att godset har lastats eller lossats på ett felaktigt sätt och lastningen eller lossningen inte har utförts genom järnvägens försorg.

⁹⁵ Ulf K Nordenson, *Trafikskadeersättning*, 1977, s. 152.

⁹⁶ Se t.ex. rättsfallet NJA 1988 s. 221.

Ansvar för skada på annat än gods och passagerare

Frågor om järnvägens ansvar för skador på annat än gods eller passagerare regleras i 5 kap. järnvägstrafiklagen. Av 5 kap. 1 § första stycket följer att järnvägen skall ersätta sådana skador. Ansvaret är således strikt.

Järnvägen är däremot enligt 5 kap. 1 § andra stycket fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen kunde krävas av den.

I förarbetena till dessa bestämmelser diskuteras omfattningen av ansvarsfrihetsgrunden i 5 kap. 1 § andra stycket beträffande skador som orsakas av transporterat gods. När det gäller skador som orsakas av farligt gods anförde föredragande departementschefen att det får göras en bedömning av vad som rimligen kan krävas av järnvägen med hänsyn till godsets farlighet och övriga förhållanden i det enskilda fallet.⁹⁷ De krav som bör ställas på järnvägen får enligt samma förarbeten ses i belysning av de uppgifter rörande godset som avsändaren har lämnat och vad järnvägen annars borde ha insett i fråga om godsets farlighet.

5.6.4 Sjöfart

Sjölagen innehåller bestämmelser om bl.a. ersättning för person- och sakskada i samband med sjöfart.

Skada på godset

När det gäller skador på transporterat gods finns bestämmelser i 13 kap. sjölagen. Av 13 kap. 24 § första stycket följer att transportören är ansvarig för godset medan det är i hans vård i lastningshamnen, under transporten och i lossningshamnen.

Transportören är enligt 13 kap. 25 § första stycket ansvarig för skada till följd av att godset går förlorat eller skadas medan det är i hans vård ombord eller i land, om han inte visar att varken fel eller

⁹⁷ Prop. 1983/84:117 s. 318 f.

försummelse av honom själv eller någon annan som han svarar för har orsakat eller medverkat till skadan.

Av 13 kap. 25 § tredje stycket följer att, om fel eller försummelse på transportörens sida tillsammans med någon annan orsak har föranlett skada, transportören är ansvarig endast i den mån skadan kan hänföras till felet eller försummelsen. Transportören skall enligt samma stycke visa i vilken utsträckning skadan inte är att hänföra till fel eller försummelse på hans sida.

Andra skador

Skada som orsakas av förorening genom olja från ett fartyg och som uppkommit utanför fartyget (oljeskada) regleras genom 10 kap. sjölagen. Ansvaret är enligt 10 kap. 3 § strikt, dock att fartygsägaren går fri från ansvar om han visar att skadan beror på vissa i lagen angivna omständigheter.

För skador på annan egendom, t.ex. broar och hamnanläggningar, gäller allmänt ansvar vid oaktsamhet enligt skadeståndslagen.⁹⁸

5.7 Produktansvar

5.7.1 Produktansvarslagen

Produktansvarslagen (1992:18) trädde i kraft den 1 januari 1993. Lagen bygger i huvudsak på ett EG-direktiv.⁹⁹

Skadestånd enligt lagen betalas enligt 1 § första stycket för personskada som en produkt har orsakat på grund av en säkerhetsbrist. Enligt 1 § andra stycket betalas skadestånd enligt lagen också för sakskada som en produkt på grund av en säkerhetsbrist har orsakat på egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt ändamål, om den skadelidande vid tiden för skadan använde egendomen huvudsakligen för sådant ändamål.

⁹⁸ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 288.

⁹⁹ Rådets direktiv 85/374/EEG av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister. (EGT L 210, 7.8.1985, s. 29–33), Direktivet ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/34/EG av den 10 maj 1999 om ändring av rådets direktiv 85/374/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (EGT L 141, 4.6.1999, s. 20–21).

Enligt 3 § har en produkt en säkerhetsbrist, om produkten inte är så säker som skäligen kan förväntas. Säkerheten skall enligt samma paragraf bedömas med hänsyn till hur produkten kunnat förutses bli använd och hur den har marknadsförts samt med hänsyn till bruksanvisningar, tidpunkt då produkten satts i omlopp och övriga omständigheter.

Enligt produktansvarslagen ersätts endast personskada och sakskada beträffande s.k. konsumentegendom. Sakskada som drabbar annan egendom ersätts inte, och inte heller ersätts ren förmögenhetsskada.

Eftersom skada som uppstår på grund av GMO-inblandning i skörd inte uppstår på grund av en säkerhetsbrist och inte heller drabbar konsumentegendom, är produktansvarslagen inte tillämplig.

5.7.2 Produktansvar på annan grund

När en näringsidkare drabbas av en skada som är orsakad av en produkt, kan frågan uppkomma om näringsidkaren kan få ersättning av produktens tillverkare med stöd av allmänna principer. Särskilt intressant blir denna fråga om skadan orsakats av ett fel hos produkten.

Ett strikt ansvar för defekta produkter kan i vissa fall förekomma vid personskada. Däremot har inställningen i svensk rätt varit mer avvisande när det har gällt att ålägga ett sådant ansvar för sakskada.¹⁰⁰ Vid GMO-inblandning i skörd orsakas inte heller skadan av ett fel hos någon produkt. Något produktansvar blir således inte aktuellt.

¹⁰⁰ Se Jan Hellner m.fl., *Speciell avtalsrätt II, Kontraktsrätt*, 4 uppl., 2 häftet, s. 233, jfr även rättsfallet NJA 1982 s. 386.

6 Försäkring och andra sätt att säkerställa ersättningsanspråk

Regler om skadestånd är ibland inte tillräckliga för att en skadelidande skall få ersättning. Detta kan bero på att det helt enkelt inte finns någon skadevållare att vända sig mot – skadan har uppstått genom en olyckshändelse eller genom den skadelidandes eget vållande. Även om det finns en skadevållare kanske det inte är möjligt att med tillräcklig säkerhet identifiera denne eller bevisa att rätt till ersättning föreligger. Det kan också vara så att skadevållaren i och för sig kan hållas ansvarig för skadan, men saknar förmåga att göra rätt för sig. Vidare kan skadeståndsanspråket vara preskriberat.

Olika lösningar har utvecklats för att säkerställa att en skadelidande erhåller ersättning för sin skada. Individer och företag skyddar sig vanligen mot oförutsedda skador genom att teckna försäkringar av olika slag. När det gäller vissa skador har statsmakterna ansett det särskilt angeläget att den skadelidande inte blir utan ersättning. Lagstiftning har därför införts med syfte att säkerställa att den skadelidande faktiskt erhåller ersättning för sin skada.

Nedan diskuteras utformningen av några lösningar som används för att säkerställa ersättningsanspråk beträffande vissa typer av skador. Förutom försäkring diskuteras bl.a. ställande av säkerhet och ersättningsfonder. Framställningen lämnas för att ge en bild av varför särskilda ersättningssystem har tillkommit beträffande vissa typer av skador och hur sådana ersättningssystem har utformats.

6.1 Försäkring

6.1.1 Allmänt om försäkring

Försäkringsbolag har som grundläggande affärsidé att erbjuda skydd till människor och företag mot oväntade ekonomiska förluster. Genom försäkringsavtalet åtar sig försäkringsgivaren att

mot en viss ersättning betala ut försäkringsersättning till försäkringstagaren eller tredje man vid försäkringsfall, t.ex. person- eller sakskada, ekonomisk förlust eller annan i avtalet angiven händelse.

Försäkring bygger på möjligheten att på ett affärsmässigt sätt använda vetenskapliga beräkningsmetoder för att solidariskt fördela risk och därmed erbjuda det försäkrade kollektivet ekonomiskt skydd till låga kostnader. Försäkringsgivaren bedömer riskerna och vilket pris den tagna risken motsvarar. Utifrån denna bedömning bestäms premien som försäkringstagaren skall betala. Genom kapitalförvaltning säkerställer försäkringsgivaren sin förmåga att ersätta kunderna när en skada inträffar. Finansinspektionen övervakar att denna förmåga upprätthålls.

En försäkringsgivares benägenhet att erbjuda försäkringar beror på flera olika faktorer. Fråga måste vara om risker som värderas som försäkringsbara samt kan avgränsas till storlek och omfattning. Bolagen måste ha en egen kapacitet att klara de åtaganden som görs, vilket medför att små bolag ofta väljer försäkringsområden med förhållandevis säkra skadeutfall. Är fråga om stora risker måste åtagandena vara återförsäkringsbara. När det gäller försäkringar som endast erbjuds en liten grupp försäkringstagare kan kostnaderna för administration spela stor roll. Vidare spelar marknadsekonomiska faktorer roll. En marknad som stagnerar eller minskar påverkar försäkringskapaciteten negativt. Ytterligare en faktor som påverkar den tillgängliga försäkringskapaciteten är risken för politiska förändringar.

6.1.2 Olika typer av försäkring

Personförsäkring och skadeförsäkring

Detta förekommer olika typer av försäkringar, vilka aktualiseras vid vissa angivna situationer.

Vid *personförsäkring* aktualiseras försäkringsgivarens betalningsskyldighet när dödsfall, sjukdom eller olycksfall inträffar eller när en viss i avtalet angiven tidpunkt uppnås.

Vid *skadeförsäkring* aktualiseras betalningsskyldigheten om en i avtalet angiven, oviss händelse som medför ekonomisk skada drabbar viss fysisk eller juridisk person, viss egendom eller visst rent ekonomiskt intresse. Försäkringen kan avse försäkringstagarens eller tredje mans intresse.

Skadeförsäkring brukar delas in i kategorierna sakförsäkring respektive övrig skadeförsäkring. En sakförsäkring avser att skydda det ekonomiska värdet av ett eller flera objekt, t.ex. en bil eller ett varulager. Till kategorin övrig skadeförsäkring hänförs olika typer av intresseförsäkringar, t.ex. ansvars-, avbrotts- och kreditförsäkringar, som avser att skydda ett visst ekonomiskt intresse.

Gränsdragningen mellan olika försäkringsformer görs alltså med utgångspunkt från vilken förlustrisk som är föremål för försäkring. Det är inte alltid självklart hur en viss försäkring skall kategoriseras.

Grundläggande rättsregler om försäkring finns i försäkringsavtalslagen (2005:104, FAL). Lagens regler är i huvudsak tvingande, men särskilt beträffande företagsförsäkring finns regler som endast gäller så länge annat inte avtalats.

Egendomsförsäkring

Vid eigendomsförsäkring avser försäkringsskyddet eigendomen som sådan. Från denna försäkringsform skall skiljas avbrotts- och förmögenhetsbrottsförsäkring (som skyddar mot inkomstförlust till följd av att eigendom skadas) och ansvarsförsäkring (som skyddar mot skadeståndskrav till följd av att annans eigendom skadas). Vid eigendomsförsäkring är det själva eigendomen som utgör förlustrisken, och försäkringsersättning utgår när eigendomen förstörs eller går förlorad. Eigendomsförsäkring är en form av skadeförsäkring.

I 6 kap. 1 § andra stycket FAL anges att om inte annat framgår av försäkringsavtalet, betalas vid försäkring av viss eigendom ersättning bara för att själva värdet av eigendomen har minskat eller gått förlorat. När det gäller andra förluster till följd av eigendomsskadan, t.ex. kostnader av olika slag och utebliven vinst, får parterna avtala om kompletteringar i försäkringsskyddet.

Bestämmelser om beräkning av eigendomens värde finns i 6 kap. 2 § första stycket FAL. Där anges att värdet skall anses motsvara återanskaffningspriset omedelbart före försäkringsfallet med avdrag för ålder och bruk, samt, när skadan inte avser en byggnad, för nedsatt användbarhet eller annan omständighet. Om återanskaffning inte kan ske, skall värdet i stället anses motsvara vad det skulle ha kostat att omedelbart före försäkringsfallet anskaffa likvärdig eigendom. Kan eigendomen repareras på godtagbart sätt,

gäller det som sägs i första meningen om återanskaffningspriset i stället om reparationskostnaden. I 6 kap. 2 § andra stycket FAL anges att första stycket inte gäller om annat framgår av försäkringsavtalet.¹

Ansvarsförsäkring

Med ansvarsförsäkring avses en försäkring som skyddar försäkringstagaren mot skadeståndskrav. Försäkringsbolagets ansvar omfattar inte endast ett eventuellt skadestånd, utan även kostnader som uppstår i samband med att ett anspråk på skadestånd bestrids. Detta gäller oavsett om skadeståndsskyldighet sedermera skulle visa sig föreligga. Försäkringsbolaget utreder om skadeståndsskyldighet föreligger, förhandlar med den skadelidande och utbetalar eventuellt skadestånd. Vid en eventuell rättegång finansierar bolaget den försäkrades talan och står för rättegångskostnaderna. Även ansvarsförsäkring utgör en form av skadeförsäkring.

Ansvarsförsäkringen har flera olika funktioner.² Ofta anses ansvarsförsäkringens främsta funktion vara att skydda den försäkrade mot skadeståndsskyldighet, eftersom följderna av ett skadeståndsansvar kan få ruinerande effekter för den skadeståndsskyldige. Ansvarsförsäkringen har även en reparativ funktion, eftersom den underlättar för den skadelidande att få ut sitt skadestånd. Vidare brukar försäkringens riskspridande funktion framhållas. Förekomsten av ansvarsförsäkring kan i vissa situationer påverka tillämpningen av skadeståndsregler, se t.ex. reglerna om ungas och psykiskt stördas skadeståndsansvar i 2 kap. 4 och 5 §§ skadeståndslagen.

Även om vissa tvingande regler finns står det parterna fritt att själva avgöra omfattningen av ansvarsförsäkringen. I försäkringsavtalet anges vilket skadeståndsansvar som är försäkrat, liksom vilka undantag från ansvaret som gäller. Från ansvaret kan undantas t.ex. särskilda risker, skador som omfattas av annan försäkring eller vissa grupper av skadelidande. I avtalet anges även vilka som är försäkrade, försäkringssumma, försäkringstid och eventuell självrisk.³

En skadelidandes rätt till ersättning kan säkerställas genom att det i lag ställs krav på att den som bedriver viss verksamhet skall

¹ Bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ FAL gäller konsumentförsäkring men skall enligt 8 kap. 18 § första stycket FAL tillämpas också vid företagsförsäkring.

² Se Jessika van der Sluijs, *Direktkravs rätt vid ansvarsförsäkring*, 2006, s. 26 ff.

³ Jessika van der Sluijs, a.a., s. 33.

inneha ansvarsförsäkring. Regler om obligatorisk ansvarsförsäkring är mindre vanliga i Sverige än i många andra länder. Krav på ansvarsförsäkring gäller bl.a. för den som bedriver verksamhet som kan orsaka atomskada eller oljeskada från fartyg.

Kollektiva försäkringar

På några skadeområden förekommer kollektiva försäkringar. Dessa kan vara frivilliga eller obligatoriska. Miljöskade- och saneringsförsäkringen enligt 33 kap. miljöbalken utgör en obligatorisk kollektiv försäkring. Andra exempel på kollektiva försäkringar är patientförsäkringen, där försäkringsskyldigheten följer av lag, och läkemedelsförsäkringen, som bygger på ett frivilligt åtagande av läkemedelsbranschen.

Trafikförsäkringen, patientförsäkringen och läkemedelsförsäkringen brukar gå under benämningen no fault-försäkringar. Gemensamt för dessa är att den skadelidande kan uppbära ersättning ur försäkringen utan att någon skadevällare visas vara skadeståndsskyldig. No fault-försäkringarna har därför ansetts "frikopplade från skadestandsreglerna".⁴

I avsnitt 5.6.2 diskuteras trafikförsäkringen och rätten till trafikskadeersättning.

6.1.3 Några grundläggande rättsregler om försäkring

Upplyningsplikt

Försäkringstagaren har enligt 8 kap. 8 och 9 §§ FAL en omfattande upplysningsplikt. Denna fullgörs huvudsakligen genom att försäkringstagaren lämnar riktiga och fullständiga svar på försäkringsgivarens frågor. Även utan förfrågan skall försäkringstagaren lämna uppgift om förhållanden av uppenbar betydelse för riskbedömningen.

Rätten till ersättning kan falla bort eller nedsättas om upplysningsplikten eftersätts.

⁴ Ulf K. Nordenson, *Trafikskadeersättning – kommentar till trafikskadelagstiftningen*, s. 106.

Framkallande av försäkringsfall

Försäkringsbolaget är enligt 8 kap. 11 § första stycket FAL fritt från ansvar mot en försäkrad som har framkallat ett försäkringsfall uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet. Detsamma gäller enligt samma stycke om den försäkrade annars måste antas ha handlat eller underlåtit att handla i vetskap om att detta innebar en betydande risk för att skadan skulle inträffa.

Av 8 kap. 11 § tredje stycket FAL följer att det i försäkringsavtalet får föreskrivas att första stycket skall tillämpas också vid annan vårdslöshet än som anges där.

Bestämmelserna om framkallande av försäkringsfall kan medföra tillämpningsproblem vid i synnerhet ansvarsförsäkring, eftersom syftet med sådan försäkring i hög grad är att skydda försäkringsstagaren mot följderna av just vårdslöst handlande. Konsekvenserna av en grov eller därmed likställd oaktsamhet blir vid företagsförsäkring inte bara skadeståndsansvar, utan också att försäkringskyddet faller bort med de konsekvenser detta kan medföra för den skadelidande. Som Bengtsson påpekat får den skadelidande alltså se till att inte styrka för mycket utan bara påstå en lagom klandervärd vårdslöshet.⁵

Säkerhetsföreskrifter

I 8 kap. 12 § FAL anges att om den försäkrade vid försäkringsfallet försummat att följa en säkerhetsföreskrift som framgår av försäkringsvillkoren eller av en författning som villkoren hänvisar till, betalas ersättning från försäkringen endast i den utsträckning skadan får antas ha inträffat även om föreskriften hade iakttagits.

Med säkerhetsföreskrift avses enligt 4 kap. 6 § andra stycket jämförd med 8 kap. 12 § andra stycket FAL en föreskrift om vissa bestämda handlingssätt eller anordningar som är ägnade att förebygga eller begränsa skada eller om vissa bestämda kvalifikationer hos den försäkrade eller dennes anställda eller andra medhjälpare. Säkerhetsföreskriften måste vara konkretiserad på något sätt – det räcker inte med ett allmänt krav på aktsamhet.⁶

Vid ansvarsförsäkring uppkommer det speciella problemet att om den skadelidande som skäl för skadestånd anför att företaget

⁵ Se Bertil Bengtsson, *Försäkringsavtalsrätt*, 2006, s. 341.

⁶ Bertil Bengtsson, a.a., s. 344.

brutit mot en säkerhetsföreskrift, kan följden bli att skadan inte ersätts enligt försäkringen.⁷

6.2 Miljöskade- och saneringsförsäkring

6.2.1 Bakgrund

Miljöskadefondsutredningen

Vid miljöskador kan situationen uppstå att skadestånd inte betalas eller kan utgå. Miljöskadefondsutredningen föreslog år 1987 att en miljöskadefond skulle inrättas för att möjliggöra betalning till skadelidande i sådana fall.⁸ Utredningen redovisade i en bilaga till sitt betänkande ett alternativt förslag, enligt vilket finansieringen av sådana skadestånd skulle ske genom en miljöskadeförsäkring.

När det gäller skälen till att en fond eller försäkring borde införas hänvisade utredningen till i första hand sådana sociala och humanitära skäl som nämns i utredningens direktiv.⁹ I dessa anges att den som orsakat en miljöskada skall svara för ersättningen till de skadelidande men att vissa begränsningar är förbundna med en enbart skadeståndsrättslig reglering. Vidare nämns att det kan vara svårt för en skadelidande att få ersättning om det inte kan klargöras varifrån en skadlig förorening härrör. Det nämns också att vissa skador först visar sig sent och att ett skadeståndsanspråk därför kan vara preskriberat. Slutligen anges att en enskild skadeståndsskyldig i många fall varken har medel att betala skadorna eller något försäkringskydd mot detta.

Dessa förhållanden gjorde enligt direktiven att man borde överväga ett kompletterande fondsystem som kunde ge ersättning till de skadelidande i fall då detta inte kunde ske på annat sätt. I direktiven uttalades vidare att även om de sociala och humanitära skäl som motiverade att fonden infördes gjorde sig särskilt gällande i fråga om personskador, det fanns skäl för att även saksador inbegreps i systemet.

Enligt utredningens förslag skulle miljöskadefonden förvaltas av Kammarkollegiet. Fonden skulle i ett inledande skede tillföras runt 50 miljoner kronor per år. Därefter skulle utvecklingen av ersättningarna till skadelidande och miljöambitionerna beträffande

⁷ Bertil Bengtsson, a.a., s. 344.

⁸ Betänkandet *Miljöskadefond* (SOU 1987:15).

⁹ A. betänkande, s. 29. och 54.

återställningsverksamheten få avgöra storleken på fondens medel. Utredningen hade utarbetat två system för finansiering av fonden: ett system med fast årlig avgift och ett system med utsläppsrelaterade avgifter. Utredningen stannade för att förorda ett system med utsläppsrelaterade avgifter som läggs på större utsläpp av vissa ämnen.

När det gällde frågan om en fond- eller försäkringslösning borde väljas anförde utredningen bl.a. följande.¹⁰ Försäkringslösningen har den allmänna fördelen att den är ett mindre byråkratiskt system, åtminstone om den är frivillig; någon lagstiftning erfordras då inte och det blir inte heller nödvändigt att inrätta en ny myndighet för att granska ansökningarna om ersättning. Handläggning och skadereglering kan förmodas bli snabbare och enklare än inom ramen för ett lagreglerat ersättningssystem. Å andra sidan finns vissa nackdelar förknippade med en försäkringslösning. Om inte försäkringen görs obligatorisk finns det inte någon garanti för att försäkringssystemet vidmakthålls om det skulle visa sig ekonomiskt ofördelaktigt från försäkringsgivarens synpunkt.

Propositionen

Under departementsbehandlingen av utredningens förslag gav Sveriges Industriförbund in ett förslag till en försäkringslösning. Till förslaget var knutet ett åtagande från två försäkringsbolag att utge ersättning enligt de föreslagna bestämmelserna. Enligt departementschefen gav Industriförbundets förslag till försäkring skadelidande i princip samma skydd som den av utredningen föreslagna lösningen med miljöskadefond.¹¹ Departementschefen ansåg att för försäkringslösningen talade också att den skulle bli lättare att administrera och finansiera. En kollektiv försäkring i den form som föreslagits av Industriförbundet valdes därför.

Bestämmelser om miljöskadeförsäkring infördes i 65–68 §§ miljöskyddslagen. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 juli 1989. Systemet överfördes sedermera oförändrat till 33 kap. miljöbalken.

¹⁰ A. betänkande, s. 158 f.

¹¹ Prop. 1987/88:85 s. 201 f.

6.2.2 33 kap. miljöbalken

Miljöskadeförsäkring

De grundläggande bestämmelserna om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring finns i 33 kap. miljöbalken.

För ersättning i vissa fall till den som har bl.a. lidit skada som avses i 32 kap. miljöbalken skall, om kostnaden är hänförlig till miljöfarlig verksamhet, det finnas miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan, skall bidra till försäkringarna med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta framgår av 33 kap. 1 §.

I 33 kap. 2 § anges under vilka förutsättningar som ersättning från miljöskadeförsäkringen betalas. Ersättning från denna försäkring betalas till skadelidande, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, för sådan person- och sakskada som avses i 32 kap. om en av två förutsättningar är uppfylld, nämligen (1) att den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 32 kap. men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad, eller (2) att det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Med att en skadelidande inte kan få skadeståndet betalt menas enligt förarbetena att den skadeståndsansvarige saknar ekonomiska resurser att betala och inte att han vägrar betala.¹² Att rätten att kräva ut skadestånd är förlorad innebär att anspråket är preskriberat.

Miljöskadeförsäkringen är alltså subsidiär och omfattar inte ersättning för ren förmögenhetsskada. De belopp som erläggs enligt försäkringen fonderas inte av staten utan tillfaller försäkringsgivaren, som åtar sig att ansvara för att ersättningsgilla skador ersätts.

¹² Prop. 1997/98:45 II s. 345.

Saneringsförsäkring

I 33 kap. 3 § finns bestämmelser om ersättning från saneringsförsäkring. Från sådan försäkring betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet på egen hand verkställt vissa beslut om åtgärder eller rättelse har skett på den felandes bekostnad.

Avsikten med saneringsförsäkringen är att minska statens kostnader för efterbehandling i fall då verksamhetsutövaren av olika anledningar inte ombesörjer denna själv, t.ex. vid konkurs.

6.2.3 Förordning om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring

I förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring finns bestämmelser om betalning och beräkning av avgifter till miljöskade- och saneringsförsäkringen. Den avgift som tas ut är alltså gemensam för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen.

Enligt 1 § skall ett årligt bidrag till nyss nämnda försäkringar betalas till försäkringsgivaren med de belopp som framgår av 2 och 3 §§ i samma förordning. Försäkringsgivare är från och med den 1 januari 2006 efter upphandling Zurich Insurance Ireland Limited, Filial Sverige.

Avgift skall enligt 2 § betalas med 400 kronor av verksamheter som anges med prövningsnivå C i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vidare skall enligt 3 § första stycket avgift betalas av de verksamheter som anges i avdelning 1 avsnitt 1.1–1.3 i bilagan till förordningen (1998:940) om avgifter vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgiften för sådana verksamheter skall betalas med sju procent av den avgift som anges i kolumnen för länsstyrelsens tillsyn, dock minst 400 kronor. Kostnaden för länsstyrelsens tillsyn varierar mellan 2 400 kronor och 250 000 kronor, beroende på verksamhetens karaktär och omfattning. Detta innebär att avgiften till miljöskade- och saneringsförsäkringen varierar mellan 400 kronor och 17 500 kronor.

Särskilda regler gäller enligt 3 § andra stycket för verksamhet som bedrivs av stat och kommun, liksom för verksamhetsutövare

som ställt säkerhet för efterbehandling och andra återställningsåtgärder.

Enligt Miljöansvarsutredningen var under åren 1989–1998 det samlade kostnadsuttaget för miljöskadeförsäkringen cirka 25 miljoner kronor per år eller totalt cirka 250 miljoner kronor. Under 1999–2002, då avgiften även omfattade saneringsförsäkringen, uppgick kostnaderna till cirka 20 miljoner kronor per år, eller sammanlagt 80 miljoner kronor. År 2003 sjönk kostnadsuttaget till cirka tio miljoner kronor per år. I samband med den senaste upphandlingen minskade uttaget ytterligare och uppgick till drygt sju miljoner kronor per år.¹³

6.2.4 Försäkringsvillkor

Försäkringsvillkoren för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen fastställdes i sin nuvarande lydelse genom regeringsbeslut den 12 december 2002.¹⁴

Ersättning för personskada betalas enligt försäkringsvillkoren med högst fem miljoner kronor för varje skadad person. Beträffande sakskada betalas ersättning för varje skada med högst 50 miljoner kronor. För skador som anmälts till försäkringsgivaren under ett och samma försäkringsår är ersättningen begränsad till 200 miljoner kronor vare sig skadorna utgör person- eller sakskada.

När det gäller sakskada skall enligt försäkringsvillkoren ersättning lämnas med avdrag för ett belopp om 1 000 kronor på lös egendom och 5 000 kronor på fast egendom.

Av försäkringsvillkoren för personskada respektive sakskada, 3 §, framgår att vissa skador inte skall ge rätt till ersättning. Bland annat undantas skador som orsakas av motorfordons- eller järnvägstrafik.

Ersättning till näringsidkare för sakskada som drabbat hans näringsverksamhet utgår bara om det är fråga om mindre, enskilda företagare för vilka skadan får särskilt svåra ekonomiska följder.

Försäkringsvillkoren innehåller vidare regler om preskription. Den som vill kräva ersättning för skada enligt miljöskade-

¹³ Miljöansvarsutredningen, *GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar*, SOU 2007:21, s. 135.

¹⁴ Bilaga A och B till regeringsbeslut 2002-12-12, nr 13 (Miljödepartementet). De år 2002 godkända försäkringsvillkoren gäller fortfarande (regeringsbeslut nr 32, bilaga A och B, 2005-12-08, M 2005/6338/R). Försäkringsvillkoren godkändes ursprungligen genom regeringsbeslut 1998-06-22, nr 44.

försäkringen får inte anmäla skadan eller framställa krav på ersättning sedan mer än tre år förflutit från det att skadan inträffat. Skada anses ha inträffat då den som led skada först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg.

6.2.5 Mer om näringsidkares rätt till ersättning

Som nyss nämnts anges i försäkringsvillkoren att ersättning till näringsidkare för sakskada som drabbat hans näringsverksamhet bara utgår om det är fråga om mindre, enskilda företagare för vilka skadan får särskilt svåra ekonomiska följder.

Frågan om näringsidkares rätt till miljöskadeersättning diskuterades av Miljöskadefondutredningen.¹⁵ Utredningen föreslog en bestämmelse enligt vilken ersättning från miljöskadefonden inte skulle utgå till näringsidkare ”för skada som har drabbat hans näringsverksamhet, såvida ej särskilda skäl föreligger med hänsyn till verksamhetens och skadans omfattning och omständigheterna i övrigt”.¹⁶

Utredningen anförde att det från de sociala och humanitära hänsyn som omnämndes i utredningsdirektiven knappast tedde sig befogat att ersätta sakskador som drabbade staten, kommuner och andra näringsidkare än sådana, för vilka sociala och humanitära hänsyn gjorde sig särskilt gällande. Utredningen uttalade vidare bl.a. följande.¹⁷

Vägledande vid tillämpningen av den här föreslagna bestämmelsen bör således vara det ovannämnda sociala syftet. Detta framträder naturligen mera när det gäller mindre verksamheter än i fråga om mera omfattande sådana; i lagtexten har därför framhållits att verksamhetens omfattning bör beaktas vid bedömningen. Detta behöver dock inte vara en avgörande synpunkt. Av betydelse är också vilken karaktär verksamheten har: är det fråga om ett företag som drivs av en familj eller på så sätt, att ägarna eller innehavarna är direkt yrkesverksamma i rörelsen och omedelbart beroende av denna för sin försörjning, kan det finnas skäl att betala ut ersättning även om verksamheten är av en viss omfattning. Vid bedömningen kan också skadans omfattning vara av betydelse. En miljöskada kan i vissa fall drabba en näringsidkare ekonomiskt mycket hårt. Det kan då finnas anledning att vara generös vid ersättningsreglernas tillämpning, även om det är fråga om en rörelse som inte är helt obetydlig till sin omfattning. Om samma

¹⁵ Miljöskadefond, SOU 1987:15, s. 54 f. och 165 ff.

¹⁶ A. betänkande, 4 § i förslaget till lag om statens miljöskadefond (s. 16).

¹⁷ A. betänkande, s. 167.

verksamhet drabbas av en mindre miljöskada, är det å andra sidan tänkbart att de sociala skälen för att bevilja ersättning väger mera lätt.

Försäkringsvillkoren synes ha utformats mer restriktivt än utredningens förslag när det gäller en näringsidkares möjlighet att få ersättning.

Enligt en genomgång som gjorts av Miljöansvarsutredningen har ersättning i två fall betalats ut till näringsidkare som drev rörelse i aktiebolagsform.¹⁸ I ett av fallen intygades att en miljöskada på drygt 300 000 kronor skulle få särskilt svåra ekonomiska följder. I det andra fallet saknades någon närmare utredning om bolagets storlek. Av genomgången framgår även att ersättning nekats ett kommunalt aktiebolag.

6.2.6 Utvärdering av miljöskadeförsäkringen

Miljöskadeförsäkringen utvärderades år 1993 av Miljöskadeförsäkringsutredningen.¹⁹ Utredningen förordade att de gällande formerna för försäkringen skulle behållas, men föreslog vissa mindre ändringar av villkoren.

Bör alla näringsidkare kunna få ersättning ur försäkringen?

Utredningen diskuterade bl.a. frågan om alla slags näringsidkare borde kunna få ersättning enligt miljöskadeförsäkringen.²⁰ För detta talade enligt utredningen i viss mån principen att förorenaren betalar, men å andra sidan förelåg inte sociala eller andra skäl för att samhället skulle säkerställa dessa näringsidkares eventuella skyddsintressen. Utredningen stannade för att inte föreslå någon ändring av försäkringsvillkoren härvidlag.

Bör ersättning utges för ren förmögenhetsskada?

Inte heller ansåg utredningen att försäkringen borde utökas så att ersättning för ren förmögenhetsskada omfattades. Detta skulle enligt utredningen föra ännu längre bort från försäkringens sociala

¹⁸ Miljöansvarsutredningen, *GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar*, SOU 2007:21, s. 176.

¹⁹ *Miljöskadeförsäkringen i framtiden*, SOU 1993:78.

²⁰ A. betänkande s. 117 ff.

natur än en utvidgning av kretsen av ersättningsberättigade. Vidare beaktade utredningen att rena förmögenhetsskador är svåra att täcka genom försäkring, främst på grund av svårigheten att uppskatta deras omfattning.

Bör försäkringen alltjämt vara subsidiär?

En annan fråga som togs upp av utredningen var om den skadelidande skulle ges möjlighet att framställa anspråk direkt till försäkringsgivaren, som sedan i sin tur fick vända sig mot skadevällaren.²¹

Mot bakgrund av principen om att förorenaren skall betala borde enligt utredningen inte avkall på försäkringens subsidiära natur göras. Utredningen anmärkte vidare att om den skadelidande alltid skulle kunna vända sig direkt till försäkringsgivaren, en konsekvens sannolikt skulle bli att det i en övervägande del av regressfallen skulle komma att visa sig att den ansvarige inte var insolvent och att således ett av villkoren för att få försäkringsersättning egentligen inte var uppfyllt. Vidare kunde det enligt utredningen knappast ställas lika höga beviskrav på en skadelidande som vill ha ersättning ur försäkringen som på försäkringsgivaren i en eventuell process mot den ansvarige. Att på detta sätt gynna den skadelidande ansåg utredningen vara att gå för långt.

Bör skador som orsakas av biotekniska produkter omfattas av miljöskadeförsäkringen?

Utredningen anförde att man delade Miljöskyddskommitténs uppfattning att skador orsakade av biotekniska produkter borde omfattas av ett strikt ansvar.²² Utredningen ansåg därför att miljöskadeförsäkringen också borde omfatta sådana störningskällor.

²¹ A. betänkande s. 119 f.

²² A. betänkande s. 113, jfr betänkandet *Miljöbalk*, SOU 1993:27, del 1, s. 700 f.

6.2.7 Prövning av ärenden om ersättning från miljöskadeförsäkringen

Principiella eller tvistiga skadeersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivare eller dem som betalar bidrag underställas en särskilt tillsatt nämnd för utlåtande. Detta framgår av försäkringsvillkoren för miljöskadeförsäkringen, villkor för sakskada, 9 §.²³ Nämnden kallas Miljöskadeförsäkringens skadenämnd och består av sju ledamöter. Dessa utses av regeringen, som även fastställer arbetsordningen. Nämnden anses trots detta inte vara en statlig nämnd, vilket bl.a. innebär att ersättning till ledamöterna inte betalas av staten utan av försäkringsgivaren.

Tvist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs genom skiljeförfarande, varvid ordföranden utses av regeringen. Skiljeförfarande får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan avgett utlåtande i ersättningsärendet. Även detta framgår av försäkringsvillkoren för miljöskadeförsäkringen. När det gäller saneringsförsäkringen avgörs tvister mellan staten eller tillsynsmyndigheten och försäkringsgivaren genom skiljeförfarande.

En särskild förening har bildats för att företräda dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen. Den kallas Föreningen för miljöskadeförsäkring men benämns i allmänhet Betalarföreningen. Medlemmar i föreningen är Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Vatten, Vattenfall AB, Svensk Energi, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Petroleuminstitutet, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenskt Näringsliv, Svenska Fjärrvärmeföreningen och Svensk Bensinhandel. Föreningen har sitt sekretariat hos Svenskt Näringsliv.

Enligt en undersökning som gjorts av Miljöansvarsutredningen har miljöskadeförsäkringen tillämpats endast i obetydlig omfattning.²⁴ Av undersökningen framgår bl.a. följande. När det gäller skadefall som anmäldes under åren 1989–1998 utbetalades ersättning i ett fall, med 6 025 kronor. Fallet avsåg en förorenad brunn. För skadefall anmälda under perioden 1999–oktober 2006 betalades ersättning ut i två fall, med sammanlagt 357 607 kronor. Det ena fallet avsåg undersökning och åtgärdande av vissa luktproblem på ett gruppboende, medan det andra fallet avsåg skador på tomat-

²³ Bilaga A till regeringsbeslut 2002-12-12, nr 13 (Miljödepartementet), och bilaga A till regeringsbeslut 2005-12-08, nr 32.

²⁴ Miljöansvarsutredningen, *GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar*, SOU 2007:21, s. 147 f. och 210.

odlingar. Eventuellt kommer ersättning att betalas ut i ytterligare ett fall som anmälts under denna period.

Enligt Miljöansvarsutredningen har ersättning från saneringsförsäkringen utbetalats i tolv fall sedan denna försäkring infördes år 1999 och fram till oktober 2006, med sammanlagt drygt sex miljoner kronor.²⁵

Den ersättning som totalt har betalats ut från miljöskade- och saneringsförsäkringen uppgår således till cirka 6,4 miljoner kronor, medan det sammanlagda inbetalda beloppet uppgår till cirka 370 miljoner kronor. Bland annat mot denna bakgrund har Miljöansvarsutredningen föreslagit att rätten till försäkringsersättning enligt 33 kap. miljöbalken ändras till att i stället avse en motsvarande rätt i vissa fall att utfå en av myndighet beslutad miljöskadeersättning respektive ersättning för verkställighetskostnader.

6.3 Andra kollektiva försäkringar

6.3.1 Patientförsäkring

I 1 § patientskadelagen (1996:799) anges att lagen innehåller bestämmelser om rätt till patientskadeersättning och om skyldighet för vårdgivare att ha en försäkring som täcker sådan ersättning (patientförsäkring).

Varför obligatorisk patientförsäkring?

I samband med införandet av patientskadelagen diskuterade regeringen frågan varför skadade patienter skulle särbehandlas framför andra som råkar ut för personskador i samhället och som inte kan få ersättning enligt lagstiftning utöver vad som erbjuds genom socialförsäkringssystemet.²⁶

Regeringen anförde bl.a. följande. Patienten har ofta på grund av komplicerade och svårutredda förhållanden svårt att bevisa att någon gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Därtill kommer att när en fråga om eventuell felbehandling kommer upp kan en konfliktsituation uppstå mellan patienten och vårdpersonalen som bryter förtroendet mellan dem. Sådana situationer kan motverka en

²⁵ A. betänkande, s. 155.

²⁶ Prop. 1995/96:187 s. 18 ff.

framgångsrik vård och är därför inte önskvärda. Vidare kan skador på patienten uppstå utan att någon i vårdpersonalen kan anses ha handlat felaktigt vid behandlingen av patienten. Det skulle vara otillfredsställande om patienten i sådana situationer inte kunde få ersättning för skadorna, särskilt om dessa är allvarliga. Över huvud taget kan det inte anses rimligt att den enskilde patienten skall bära risken för skador som ingen, vare sig patient eller vårdpersonal, haft anledning att räkna med.

Regeringen ansåg sammantaget att patienterna är i en sådan utsatt ställning att det behövs ett särskilt ersättningsystem för skador på patienter inom hälso- och sjukvården.

Patientskadeersättning

Enligt 6 § första stycket lämnas patientskadeersättning för personskada på patient om det föreligger övervägande sannolikhet för att skadan är orsakad av vissa i stycket angivna skadeorsaker. I korthet kan sägas att ersättning utges vid skada som orsakas vid medicinsk behandling i vidsträckt bemärkelse. Ersättning utges utan krav på vållande.

Patientskadeersättningen bestäms enligt 5 kap 1–5 §§ och 6 kap. 1 § skadeståndslagen. När ersättningen bestäms avräknas dock en självrisk motsvarande en tjugondel av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Patientskadeersättningen vid varje skadefall är begränsad till 1 000 basbelopp enligt samma lag. Detta följer av 8–10 §§ patientskadelagen.

Försäkring

Vårdgivare skall enligt 12 § ha en patientförsäkring som täcker ersättning för skador som omfattas av lagen.

Av 13 § följer att patientskadeersättningen utges av försäkringsgivaren. Saknas patientförsäkring, svarar enligt 14 § första stycket de försäkringsgivare som ingår i patientförsäkringsföreningen solidariskt för den patientskadeersättning som skulle ha lämnats, om en patientförsäkring hade funnits. I 15 § föreskrivs att de försäkringsgivare som meddelar patientförsäkring skall ingå i en patientförsäkringsförening. Denna förening har enligt 16 § rätt till

gottgörelse (patientförsäkringsavgift) av vårdgivare för tid vårdgivaren saknat försäkring enligt lagen.

Har patientskadeersättning lämnats för skada som orsakats av en vårdgivare som saknat patientskadeförsäkring, får ersättningen krävas tillbaka från den som varit skyldig att teckna sådan försäkring. Detta följer av 21 §.

För den som vårdas av landstingen eller av enskild vårdgivare enligt vårdavtal med landstingen, har landstingen tecknat en patientförsäkring i Landstingens Ömsesidiga Försäkringsbolag (LÖF). Andra vårdgivare har tecknat försäkringar i andra försäkringsbolag.

Patientskadenämnden

Enligt 17 § skall de försäkringsgivare som ingår i patientförsäkringsföreningen tillsammans upprätthålla och bekosta en patientskadenämnd.

Nämnden skall på begäran av patient eller annan skadelidande, vårdgivare, försäkringsgivare eller domstol yttra sig över ersättningsfall.

Preskription

Av 23 § första stycket följer att rätten till patientskadeersättning enligt lagen förloras, om den skadelidande inte väcker talan inom tre år från det han fick kännedom om att anspråket kunde göras gällande och i varje fall inom tio år från den tidpunkt då skadan orsakades.

6.3.2 Läkemedelsförsäkring

Läkemedelsförsäkringen bygger på ett frivilligt åtagande av läkemedelsindustrin. Företag inom läkemedelsindustrin har bildat en förening, Läkemedelsförsäkringsföreningen (LFF), som står bakom försäkringen.

Företagen ansluter sig frivilligt till LFF. Praktiskt taget alla företag som tillhandahåller läkemedel i Sverige är medlemmar i föreningen.

Åtagandet att utge ersättning vid läkemedelsskada

Läkemedelsförsäkringen tillkom år 1978. Åtagandet att utge ersättning vid läkemedelsskada trädde i dess nuvarande lydelse i kraft den 1 januari 2000. Åtagandet innehåller bestämmelser om förutsättningarna för ersättning för läkemedelsskada och förfarandet vid prövningen av sådana anspråk.

Enligt åtagandet, 1 §, lämnas ersättning för skada genom användning av läkemedel som tillverkare eller importör som är medlem i LFF har tillhandahållit i Sverige för förbrukning. Rätt till ersättning enligt åtagandet föreligger oavsett vållande.

Av 11 § följer att LFF tecknar försäkring för ansvaret enligt åtagandet. Den som begär ersättning skall rikta sitt krav mot försäkringsgivaren. LFF har för närvarande avtal med försäkringsbolaget Zürich Insurance Ireland Limited, filial Sverige, som således hanterar skadeanmälningarna.

Åtagandet avser ersättning för personskada. Ersättningen bestäms i huvudsak enligt skadeståndslagens regler. Åtagandet innehåller vidare bestämmelser om bl.a. högsta ersättningsbelopp och preskription.

Principiella eller tvistiga ersättningsfall skall på begäran av den som begär ersättning, försäkringsgivaren eller LFF underställas en särskilt tillsatt nämnd – läkemedelsskadenämnden – för utlåtande. Nämnden består av åtta ledamöter. Tvist mellan försäkringsgivaren och den som begär ersättning avgörs i sista hand genom skiljeförfarande.

Produktansvarskommitténs betänkande

Åtagandet att utge ersättning för läkemedelsskada tillkom efter att Produktansvarskommittén föreslagit att en obligatorisk kollektiv försäkring för skador som orsakas av läkemedel skulle införas.²⁷ Kommittén föreslog att läkemedelsförsäkringen skulle regleras genom en lag, lagen om ersättning för läkemedelsskada. Även om kommitténs förslag inte ledde till lagstiftning kan det vara intressant att beröra kommitténs skäl för att en obligatorisk försäkring skulle införas. Kommittén anförde bl.a. följande.²⁸

²⁷ Produktansvarskommitténs delbetänkande *Produktansvar I – ersättning för läkemedelsskada*, SOU 1976:23.

²⁸ A. betänkande s. 54 f.

Syftet med läkemedel är visserligen bl.a. att förebygga, lindra och bota mänskligt lidande. Samhället måste emellertid för att tillgodose detta syfte öppet godta risker vilkas utfall i stor utsträckning är okänt. Starka skäl talar därför för att de som tillfogas allvarliga skador får ekonomisk kompensation. – Svårigheterna att fastställa sambandet mellan ett visst läkemedel och en efterföljande skada gör att någon form av solidariskt ansvar för tillverkare och andra är nödvändigt, om en ersättningsanordning skall bli effektiv. Även andra skäl talar för ett solidariskt ansvar. – Förhållandena på läkemedelsmarknaden är sådana att förutsättningarna för solidariskt ansvar är särskilt goda. Genom den omfattande kontrollen och den uppmärksamhet som läkemedelsförsörjningen i övrigt tilldrar sig från statsmakternas sida är risken obetydlig att en försvagning av det individuella skadeståndsansvaret skall få negativa effekter i preventionshänseende. – De rättssubjekt som kan komma i fråga att bära ansvaret är få. – De ekonomiska förhållandena på läkemedelsområdet ger utrymme för ett jämförelsevis långtgående ansvar. Omsättningen är hög. Den övervägande delen av kostnaderna bärs av den allmänna försäkringen och av huvudmännen för den offentliga sjukvården.

6.4 Obligatorisk ansvarsförsäkring

Krav på ansvarsförsäkring för den som utövar viss verksamhet är mindre vanliga i Sverige än i många andra länder. Krav på ansvarsförsäkring ställs dock bl.a. för verksamheter som kan orsaka atomskada eller oljeskada från fartyg.

Skyldighet att inneha ansvarsförsäkring gäller också för vissa yrkesgrupper, t.ex. fastighetsmäklare²⁹ och revisorer.³⁰ Även transportör som bedriver lufttransporter är skyldig att inneha ansvarsförsäkring.³¹

²⁹ Se 6 § första stycket 2 fastighetsmäklarlagen (1995:400).

³⁰ Se 27 § revisorslagen (2001:883).

³¹ Se 9 kap. 6 § och 10 kap. 1 a och 2 §§ luftfartslagen (1957:297).

6.4.1 Atomskada

Atomansvarighetslagen (1968:45) innehåller regler om ansvar för skador som uppkommer i samband med verksamhet inom atomanläggningar. Lagen grundar sig på två internationella konventioner.³²

Ersättning till följd av atomskada

Atomskada till följd av atomolycka i atomanläggning ersätts enligt 5 § av anläggningens innehavare. Av 6 § första stycket följer att även atomskada till följd av atomolycka under transport av atomsubstans från atomanläggning ersätts av anläggningens innehavare.

Enligt 11 § första stycket utgår ersättning enligt lagen även om atomanläggningens innehavare inte är vållande till skadan. Innehavaren av anläggningen är dock inte ansvarig i anledning av atomolycka, som är en direkt följd av krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror eller som orsakas av allvarlig naturkatastrof av osedvanlig art. Detta följer av 11 § andra stycket.

Begränsning av ansvaret

Innehavare av en atomanläggning i Sverige har enligt 17 § första stycket rätt att begränsa sitt ansvar till ett belopp motsvarande 300 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR) för varje händelse som orsakar en skada. En SDR motsvarar ungefär 11 kronor.

Försäkring

Enligt 22 § första stycket skall innehavare av atomanläggning i Sverige ta och vidmakthålla försäkring för att täcka sin ansvarighet för atomskada intill det belopp som anges i 17 § första stycket. Försäkringen skall godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har utsett Finans-

³² 1960 års Pariskonvention om skadeståndsansvar på atomenergins område, och en i Bryssel år 1963 avslutad tilläggskonvention till Pariskonventionen.

inspektionen att utföra denna uppgift.³³ Skyldigheten att inneha försäkring är enligt 40 § straffsanktionerad.

Enligt 24 § skall försäkringen för den som är berättigad till ersättning medföra rätt att få ut ersättningen direkt av försäkringsgivaren.

Nordiska kärnförsäkringspoolen

Samtliga svenska innehavare av kärnanläggningar har sedan flera år tillbaka ingått avtal och tecknat ansvarsförsäkring med Nordiska Kärnförsäkringspoolen. Poolen bildades år 2003 genom en sammanslagning av Svenska Atomförsäkringspoolen och Finsk Atomförsäkringspool. Den svenska poolen inrättades år 1956.

Bakom Nordiska Kärnförsäkringspoolen står 19 svenska och finska sakförsäkringsbolag. För sin verksamhet är Nordiska Kärnförsäkringspoolen helt beroende av återförsäkring utifrån. Antalet återförsäkrare uppgår till knappt 300 internationella försäkringsbolag.³⁴

Subsidiärt och supplerande statsansvar

Visar den som är berättigad till ersättning av innehavare av atomanläggning i Sverige att han inte kunnat få ut ersättningen av anläggningsinnehavarens försäkringsgivare, utges ersättningen upp till 300 miljoner SDR av staten, s.k. subsidiärt statsansvar. Detta följer av 28 §.

Staten har enligt 29–31 §§ utöver detta belopp ett supplerande ansvar med 125 miljoner SDR. I 31 a och 33 §§ finns bestämmelser om ytterligare statsansvar vid atomolycka. Det sammanlagda belopp som står till förfogande för ersättning från staten enligt atomansvarighetslagen är enligt 31 a § sex miljarder kronor.

Bakgrunden till regleringen

Någon utförlig redovisning av skälen till bestämmelserna om försäkringsplikt och statsansvar vid atomskada ges inte i motiven till Pariskonventionen eller atomansvarighetslagen.

³³ Förordningen (1981:327) med förordnanden enligt atomansvarighetslagen (1968:45), 3 §.

³⁴ SOU 2006:43 s. 226.

Regeringen har i samband med en senare utökning av statsansvaret vid atomskada anfört att det främsta målet med regeringens atomansvarighetspolitik är att tillgodose de skadelidandes berättigade krav på ersättning för skada vid atomolycka.³⁵ För att kunna uppfylla detta mål är det enligt regeringen av avgörande betydelse att det finns ett väl fungerande ersättningssystem som garanterar de skadelidande adekvat och snabb ersättning.

I den departementspromemoria som låg till grund för införandet av atomansvarighetslagen anges att tanken att staten i viss omfattning bör ikläda sig ett ersättningsansvar vid katastrofolyckor redan har accepterats i gällande lagstiftning.³⁶

Atomansvarsutredningen

Atomansvarsutredningen har föreslagit att det för innehavaren av en kärnteknisk anläggning som huvudregel skall införas ett obegränsat skadeståndsansvar med finansiell täckning upp till 1 500 miljoner euro.³⁷

6.4.2 Oljeskada från fartyg

10 kap. sjölagen – tillämpningsområde

Bestämmelser om oljeskada från fartyg finns i 10 kap. sjölagen (1994:1009). Regleringen grundar sig på 1969 års internationella konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja, som den har ändrats genom 1992 års ändringsprotokoll till konventionen.³⁸

Kapitlets regler tillämpas enligt 10 kap. 2 § på oljeskador som har orsakats av ett fartyg, vilket konstruerats eller anpassats för att transportera olja som bulklast.

Den internationella regleringen av oljeskador tillkom mot bakgrund av att det inträffat flera olyckor som lett till omfattande skador orsakade genom förorening av olja. På grund av de mycket stora skador som uppstod vid det liberianska tankfartyget Torrey Canyons grundstötning i mars 1967 utanför Englands sydvästkust

³⁵ Prop. 2000/01:43 s. 13 f.

³⁶ Prop. 1968:25 s. 43, jfr även prop. 1960:140 s. 21 ff.

³⁷ Betänkandet *Översyn av atomansvaret*, SOU 2006:43.

³⁸ 1969 års konvention finns publicerad i prop. 1973:140 s. 201 ff. och SÖ 1975:43.

blev det uppenbart att gällande skadeståndsrättsliga regler på detta område inte motsvarade berättigade krav på ett effektivt ekonomiskt skydd mot oljeskador.³⁹ Ett internationellt samarbete på detta område inleddes därför, vilket ledde fram till 1969 års konvention.

10 kap. sjölagen – ersättningskyldiga och ansvarsbegränsning

En skada skall enligt 10 kap. 3 § ersättas av fartygets ägare, även om varken ägaren eller någon han svarar för är vållande till skadan. Ägaren till fartyget är dock under vissa förhållanden fri från skadeståndsansvar, bl.a. om han visar att skadan i sin helhet orsakats av tredje man med avsikt att orsaka skada.

Av 10 kap. 5 § följer att ägaren under vissa förhållanden har rätt att begränsa sitt ansvar. Det belopp till vilket ansvarsbegränsning för varje olycka kan ske varierar mellan 4 510 000 SDR och 89 770 000 SDR, beroende på fartygets storlek. Rätten till ansvarsbegränsning förutsätter i enlighet med 10 kap. 6 § att det upprättas en s.k. begränsningsfond vid domstol. Begränsningsfonden fördelas enligt 10 kap. 7 § mellan borgenärerna i förhållande till storleken av de styrkta fordringarna.

Fartygets ägare har inte rätt att begränsa sitt ansvar, om han vållat oljeskadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att skadan sannolikt skulle uppkomma.

10 kap. sjölagen – försäkring

Ägaren av ett svenskt fartyg, som transporterar mer än 2 000 ton olja som bulklast, skall enligt 10 kap. 12 § ta och vidmakthålla försäkring eller ställa annan betryggande säkerhet för att täcka sitt ansvar enligt samma kapitel eller motsvarande lagstiftning i en annan konventionsstat intill det ansvarsbelopp som följer av 10 kap. 5 §. Försäkringen skall godkännas av Finansinspektionen, som även utfärdar certifikat som visar att försäkringskyldigheten fullgjorts.⁴⁰ Certifikatet skall medföras ombord på fartyget.

Av 10 kap. 13 § följer att motsvarande skyldighet att inneha försäkring eller annan betryggande säkerhet gäller beträffande

³⁹ Prop. 1973:140 s. 31.

⁴⁰ Förordningen (1996:12) med verkställighetsföreskrifter till 10 kap. sjölagen (1994:1009).

utländska fartyg som anlöper eller lämnar en svensk hamn eller en tilläggsplats på svenskt sjöterritorium och som vid tillfället transporterar mer än 2 000 ton olja som bulklast. Även för sådana fartyg gäller en skyldighet att medföra ett certifikat som visar att försäkringsskyldigheten fullgjorts.

En försäkring som avses i 10 kap. 12 eller 13 § skall för den som är berättigad till ersättning medföra rätt att få ut ersättningen direkt av försäkringsgivaren. Det följer av 10 kap. 14 § första stycket.

Några regler om ersättning av statsmedel för skador överstigande försäkringsbeloppet förekommer inte i 10 kap. sjölagen.

Internationella oljeskadefonder

Är det belopp som utges enligt 10 kap. sjölagen inte tillräckligt för att täcka skadan, kan under vissa förutsättningar kompletterande ersättning utgå från de internationella oljeskadefonderna. Bestämmelser om detta finns i lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna. Sammanlagt finns det tre internationella oljeskadefonder: 1971 års internationella oljeskadefond, 1992 års internationella oljeskadefond och 2003 års internationella kompletterande oljeskadefond.

Ersättning från fonderna kan bli aktuell t.ex. om ansvarstaket enligt 10 kap. sjölagen överskrids eller ägaren kan göra vissa undantag gällande. I vissa undantagssituationer utgår inte ersättning från fonderna, t.ex. om skadan orsakats av krigshandling.

Fonderna finansieras genom avgifter som läggs på sjötransporterad råolja eller tjock eldningsolja. Avgift till fonden betalas av var och en som i en fondstat under ett kalenderår har tagit emot mer än 150 000 ton olja. Avgifter tas ut först sedan en olycka har inträffat och det blir aktuellt för fonden att betala kompletterande ersättning. Sekretariatet finns i London.

6.5 Säkerställande av ersättningsanspråk i vissa andra fall

6.5.1 Byggfelsförsäkring

Bakgrund till lagen

Skyldigheten att inneha byggfelsförsäkring infördes enligt regeringen mot bakgrund av intresset att boende i flerbostadshus och ägare av sådana hus skall vara tillförsäkrade ett skydd mot skador som beror på byggfel.⁴¹

Regeringen hänvisade bl.a. till att problemen med fuktskador och s.k. sjuka hus uppmärksammats allt mer på senare tid, och att orsaken till sådana problem ofta är fel som tillkommit under byggtiden men inte visar sig förrän flera år senare. De skador som uppstår på grund av byggfel är enligt regeringen ofta omfattande och kräver kostsamma reparationer samt inte sällan råder oklarhet om vem som skall bekosta dessa åtgärder.

Två huvudsyften med lagstiftningen är enligt regeringen att fel skall avhjälpas snabbt, utan långvariga tvister om vems ansvaret är, och att fel skall kunna avhjälpas även om man inte finner någon ansvarig som kan ta på sig kostnaden. Enligt regeringen avser lagen ytterst att vara ett skydd för de boende mot ohälsa på grund av byggfel.

Lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m. trädde i kraft den 1 juli 1993. Lagen är för närvarande under översyn.⁴²

Skyldigheten att inneha byggfelsförsäkring

Enligt 1 § lagen om byggfelsförsäkring m.m. skall en byggfelsförsäkring finnas dels när en byggnad som helt eller till övervägande del skall användas som bostad för permanent bruk uppförs, och dels när det i fråga om sådan byggnad utförs åtgärder som kräver bygganmälan och som avsevärt förlänger byggnadens brukstid.

I fråga om en- eller tvåbostadshus (småhus) gäller enligt 1 a § i stället för vad som sägs i 1 § att en byggfelsförsäkring skall finnas när ett småhus uppförs och beträffande vissa angivna åtgärder som avser småhus.

⁴¹ Prop. 1992/93:121 s. 8 f. och 15.

⁴² Se *Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet*, Ds 2007:8.

Den som för egen räkning utför eller låter utföra ett byggnadsarbete (byggherren) skall se till att det finns en byggfelsförsäkring, om det krävs en sådan enligt lagen. Detta följer av 1 c §.

Försäkringens omfattning

Enligt 2 § skall en byggfelsförsäkring omfatta dels skäligen kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, i material som används i byggnadsarbetet eller i utförandet av arbetet, och dels skäligen kostnad för att avhjälpa skador på byggnaden som orsakats av felet. Med fel avses enligt samma § avvikelse från fackmässigt godtagbar standard vid den tid då arbetet utfördes.

En byggfelsförsäkring får innehålla villkor om att försäkringsgivarens ansvar för fel och skador är begränsat till ett visst belopp per byggnad (försäkringsbelopp) och till ett visst belopp för samtliga av försäkringsgivaren under ett kalenderår utfärdade byggfelsförsäkringar (gemensamt försäkringsbelopp). Detta följer av 7 § första stycket.

Skyldighet att teckna försäkring

En försäkringsgivare får enligt 10 § inte vägra den som är skyldig att ha en byggfelsförsäkring att teckna en sådan försäkring, om försäkringsgivaren marknadsför byggfelsförsäkringar. Försäkring får dock vägras om det med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak finns skäl till detta.

Färdigställandeskydd

Av 12 § följer att om en näringsidkare har åtagit sig att för en konsumentens räkning utföra arbeten som avser ett småhus, skall det i viss angiven omfattning finnas ett färdigställandeskydd, som består av en försäkring eller en bankgaranti.

Enligt 16 § skall färdigställandeskyddet omfatta skäligen ersättning för bl.a. extra kostnader för att slutföra arbetena och kostnader för att avhjälpa fel som en besiktningsman har anmärkt på vid en slutbesiktning.

6.5.2 Resegarantilagen

Resegarantilagen (1972:204) tillkom år 1972 och ersatte lagen (1967:203) om ställande av säkerhet vid sällskapsresa till utlandet. Den omedelbara anledningen till att lagstiftningen tillkom var de s.k. skandalresorna, som under 1960-talets första hälft väckte mycket uppmärksamhet i media.⁴³ Det var fråga om sällskapsresor som helt plötsligt blev inställda utan eller med mycket kort varsel eller som kunnat avgå först efter det att särskilda åtgärder tillgripits. Skandalresorna var i förhållande till hela antalet sällskapsresor få, men missförhållandena ansågs ändå så allvarliga att åtgärder från statsmakterna var påkallade.

Den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor enligt lagen (1992:1672) om paketresor skall, innan han marknadsför en paketresa eller transport som sker tillsammans med en paketresa, ställa säkerhet hos Kammarkollegiet. Detta följer av 1 § första stycket resegarantilagen.

För andra resor än paketresor skall bestämmelserna i lagen enligt 1 a § tillämpas endast om resan är avsedd att förvärfvas huvudsakligen för enskilt bruk.

Om Kammarkollegiet inte medger annat, skall säkerhet bestå av en av bank, kreditmarknadsföretag eller försäkringsbolag utfärdad betalningsutfästelse, som fullgörs vid anfordran. Det följer av 3 §.

Av 4 § framgår att säkerheten skall gälla det belopp, som Kammarkollegiet med hänsyn till reseverksamhetens art och omfattning bestämmer. Om det finns särskilda skäl får kollegiet efterge kravet på säkerhet.

Enligt 6 § får säkerhet tas i anspråk för att betala tillbaka pengar som betalats för en resa som omfattas av garanti enligt lagen och som blir inställd eller av annan anledning inte blir av. Garantin kan under vissa förhållanden också tas i anspråk i fråga om resor som har påbörjats men inte slutförts.

Av 8 § följer att framställning om att säkerhet skall få tas i anspråk skall göras inom tre månader efter det att den aktuella resan inställts, förklarats ej komma till stånd eller avbrutits, eller kostnaden annars uppkommit. Ärende om ianspråktagande av säkerhet prövas enligt 9 § av Resegarantinämnden.

⁴³ Prop. 1972:92 s. 7 f. och 22 f.

6.5.3 Brottskadeersättning

Staten kan säkerställa att skadelidande erhåller ersättning för vissa skador genom att åta sig att utge denna ersättning. Detta har skett genom brottsskadelagen (1978:413), som gäller ersättning av statsmedel för skada till följd av brott (brottskadeersättning).

Bestämmelser om brottsskadeersättning

Brottskadeersättning betalas enligt 2 § för personskada. Ersättning kan enligt samma paragraf även utgå för kränkning genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet eller frid. Under vissa förutsättningar kan ersättning även utgå för sakskada, t.ex. om brottet begåtts av intagen i kriminalvårdsanstalt. I särskilda undantagssituationer kan ersättning även utgå för ren förmögenhetsskada. Detta framgår av 3 och 4 §§.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning avräknas enligt 6 § skadestånd som har betalats eller bör kunna bli betalt till den skadelidande på grund av skadan. Har den skadelidande hemförsäkring med överfallskydd skall även ersättning från denna avräknas från eventuell brottsskadeersättning.

Enligt 9 § kan brottsskadeersättning jämkas, om den skadelidande varit medvällande till skadan eller annars genom sitt handlande ökat skaderisken.

Av 10 § framgår att brottsskadeersättning som utgångspunkt skall utgå med avdrag för ett självriskbelopp. Detta uppgår till 1 500 kr.

Enligt 12 § prövas ärenden om brottsskadeersättning av Brottsoffermyndigheten.

Utgår brottsskadeersättning, inträder staten enligt 17 § intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd till den del detta inte har avräknats vid bestämmandet av ersättningen.

Bakgrunden till införandet av ersättningsreglerna

Den som genom brott tillfogas skada till person eller egendom kan under vissa förhållanden få skadestånd av annan. Enligt propositionen till brottsskadelagen ger emellertid skadestandsreglerna ett bristfälligt skydd i dessa fall.⁴⁴ Föredragande departementschefen

⁴⁴ Prop. 1977/78:126 s. 7 ff.

framhöll att det många gånger inte går att få klarhet om vem som har förövat brottet, och även om gärningsmannen är känd saknar han ofta förmåga att fullgöra sin skadeståndsskyldighet. Mot denna bakgrund bedömde departementschefen att den som drabbats av skada till följd av brott ofta i praktiken har sämre möjligheter än andra skadelidande att få ut det skadestånd han kan vara berättigad till.

Med hänsyn till brottsoffrens ogynnsamma belägenhet i fråga om utsikterna att genom skadestånd få full kompensation för sin skada, föreligger det enligt departementschefen ett särskilt behov av ekonomisk hjälp från samhällets sida. Förutom hänsyn till brottsoffren kommer enligt departementschefen kriminalpolitiska aspekter in i bilden, då ett ökat statlig ansvar för brottskadorna kan bidra till en positivare attityd till den öppnare och mer humana kriminalvård som statsmakterna beslutat om. Ett sådant samhällsansvar skulle också – i förening med återhållsamhet i utövningen av regress mot skadevällaren – kunna underlätta rehabiliteringen av den som till följd av brott ådragit sig en omfattande skadeståndsbörda.

Departementschefen betonade dock att ett ersättningssystem måste inrikta sig på de mest angelägna behoven och inte får medföra att allmänheten blir mindre benägen att skaffa sig försäkringsskydd mot dessa skador. Departementschefen framhöll härvid att när det gäller egendomsskador är skälen för ett ersättningsåtagande från samhällets sida i allmänhet inte lika påtagliga som vid personskador. I stor utsträckning rör det sig enligt departementschefen om skador som de skadelidande kan och bör försäkra sig mot, men att omständigheterna kan vara ömmande även när någon drabbats av sådana förluster.

6.5.4 Norsk Naturskadepool

I Norge finns ett nationellt poolsamarbete beträffande naturskador genom Norsk Naturskadepool. Den rättsliga regleringen finns i loven om naturskadeförsäkring.⁴⁵

Naturskadeförsäkringen har knutits till brandskadeförsäkringen och är därigenom obligatorisk. Försäkringen omfattar enligt 1 § lov om naturskadeförsäkring naturskada på egendom i Norge, under förutsättning att skadan inte täcks av annan försäkring.

⁴⁵ LOV 1989-06-16 nr 70, senast ändrad genom lov 2004-12-17 nr 98.

Med naturskada förstås enligt samma paragraf skada som orsakats direkt av skred, storm, översvämning, stormflod, jordskalv eller vulkanutbrott. Av 4 § följer att alla försäkringsbolag som tillhandahåller försäkring mot naturskada är skyldiga att vara medlemmar i Norsk Naturskadepool.

Företagen har ett samlat ansvar vid en enskild naturkatastrof upp till ett visst belopp som fastställs av den norska regeringen. Det samlade ansvaret inom poolsamarbetet uppgår sedan den 1 januari 2006 till 12,5 miljarder NOK.⁴⁶

Premieinsatsen fastställs så att den täcker Naturskadepoolens och de enskilda försäkringsbolagens ersättningsbelopp samt kostnader för administration. Premien har sedan den 1 april 2004 uppgått till 0,15 promille av försäkringssummorna avseende brandförsäkringen.

Poolsamarbetet innebär att de enskilda försäkringsbolagen tecknar avtal med försäkringstagarna och utfärdar försäkringsbrev samt har den direkta kontakten med kunderna. Naturskadepoolen administrerar naturskadeförsäkringen i förhållande till försäkringsbolagen. Detta innebär bl.a. att poolen fastställer naturskadeförsäkringen mellan försäkringsbolagen och säkerställer återförsäkringsskyddet.

De skador som täcks av Norsk Naturskadepool omfattas i Sverige av den ordinarie egendomsförsäkringen.

6.6 Fondering

6.6.1 Intern och extern fondering

Ett sätt att finansiera kommande utgifter är att ta av befintliga medel i en verksam rörelse och sätta av dessa till en fond. Med en fond kan avses vissa poster i det egna kapitalet i balansräkningen för aktiebolag, ekonomiska föreningar m.fl. Detta kallas intern fondering.

Om den som avsatt medel till en fond inte har rätt att förfoga över de fonderade medlen eller lämna ytterligare föreskrifter om förvaltningen av dessa, anses förmögenhetsvärdet ha skilts från rörelsen. Den som har hand om förvaltningen av fonden förfogar inte över egendomen i vidare mån än som följer av de föreskrifter

⁴⁶ Norsk Naturskadepool, årsberetning 2005.

som meddelades i samband med avsättningen. En sådan fondering kallas extern.

En extern fondering har vissa likheter med en försäkring. I båda fallen betalas premier in och förvaltas för att säkerställa att ersättning utges om en viss händelse inträffar. Till grund för försäkringspremien ligger en riskbedömning av att en skadehändelse inträffar. En fondavgift bestäms till en viss nivå i beaktande av bl.a. vilka kostnader fonden avser att ersätta.

6.6.2 Kärnavfallsfonden

Genom lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (den s.k. finansieringslagen) har ett externt fondsystem skapats. De medel som sätts av för framtida behov enligt finansieringslagen skall föras över till en särskild fond, Kärnavfallsfonden.

Fonden syftar till att finansiera direkta och indirekta kostnader för omhändertagande av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer samt avveckling och rivning av kärnkraftsreaktorerna.

Enligt finansieringslagen är varje reaktorinnehavare skyldig att betala en årlig avgift. Avgiften beräknas i förhållande till den energi som levereras och bestäms årligen av regeringen efter förslag av Statens kärnkraftsinspektion.

Härutöver skall varje reaktorinnehavare ställa säkerheter för sådana avfallskostnader som inte täcks av inbetalade avgifter. De s.k. säkerhetsbeloppen skall också kunna täcka bristen på fondkapital för den händelse att fondbehållningen skulle visa sig vara otillräcklig för att finansiera omhändertagandet av det använda kärnbränslet.

Om fondmedlen och de säkerheter som tillhandahållits av en reaktorinnehavare visar sig vara otillräckliga för att täcka kostnaderna för reaktorinnehavarens del av kärnavfallsprojektet får staten skjuta till medel.

Varje reaktorinnehavares avgiftsmedel ackumuleras i en för denne separat fond. Medlen i en fond är på detta sätt tillgängliga för en viss reaktorinnehavares kostnader.

Den som avsatt medel till Kärnavfallsfonden har inte rätt att förfoga över de fonderade medlen eller att lämna ytterligare föreskrifter om förvaltningen av dessa. Den som har hand om för-

valtningen av fonden förfogar inte över egendomen i vidare mån än som följer av de föreskrifter som meddelats i samband med avsättningen. Förvaltningen fullgörs av Kärnavfallsfondens styrelse, som är en statlig myndighet. Kärnavfallsfondens styrelse har inga anställda, utan kanslifunktionen fullgörs av Kammarkollegiet.

Riksdagen har i maj 2006 antagit lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.⁴⁷ Lagen träder i kraft den 1 januari 2008, utom vissa delar som trädde i kraft den 1 mars 2007. Lagen kommer att ersätta bl.a. finansieringslagen. Enligt den nya lagen får kärnavfallsavgifter tas ut för de kostnader som omhändertagande av avfall samt avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar genererar ända till dess avfallet är placerat i slutligt förvar. Avgiftsmedlen skall liksom i dag fonderas.

6.6.3 Förslag om inrättande av en fjärrvärmefond

Ett ytterligare exempel på en fondlösning är den Fjärrvärmefond som en statlig utredning, Fjärrvärmeutredningen, föreslagit skall bildas.⁴⁸ Utredningen föreslår att fonden skall regleras i en egen lag, lagen om fjärrvärmefond. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Syftet med den föreslagna fonden är att finansiera fortsatt produktion och distribution av fjärrvärme till kunder även i händelse av att ett fjärrvärmeföretag går i konkurs.⁴⁹ Enligt utredningen är det inte hållbart eller acceptabelt att produktionen och överföringen av fjärrvärme avbryts i en sådan situation.

Fonden skall finansieras med avgifter som skall betalas av den som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Avgift skall betalas varje år med 0,3 promille av omsättningen i fjärrvärmeverksamheten, om inte behållningen i fonden uppgår till minst 50 miljoner kronor.

Utredningen har föreslagit att fondens medel skall förvaltas av Kammarkollegiet och att betalning skall erläggas till Energimyndigheten.

⁴⁷ Jfr prop. 2005/06:183.

⁴⁸ *Tryggare leveranser – Fjärrvärme efter konkurs*, SOU 2005:63.

⁴⁹ A. betänkande, s. 53 ff.

7 Internationell utblick

Många länder har infört särskild lagstiftning som på olika sätt reglerar GMO. Inom EU har sådan lagstiftning i huvudsak genomförts på gemenskapsnivå. När det gäller frågor om samexistensen mellan odling av konventionella, ekologiska och genetiskt modifierade grödor har den gemenskaprättslige lagstiftaren dock valt att inte införa särskild lagstiftning, utan har ansett att medlemsstaterna lämpligen själva bör lösa dessa frågor. Kommissionen har under år 2003 utfärdat en rekommendation om samexistens, vilken syftar till att vägleda vid medlemsstaterna när sådana regler utformas.¹

Frågor om vilka regler som skall gälla vid odling av GM-grödor samt beträffande civilrättsligt ansvar vid GMO-inblandning och eventuellt säkerställande av sådana anspråk har därför varit föremål för utredning och lagstiftningsarbete i många EU-länder under de senaste åren. Danmark var det första gemenskapsland som införde särskild lagstiftning på dessa områden. Många medlemsstater har till kommissionen notifierat författningsförslag som ännu inte trätt i kraft.

Nedan ges en översiktlig genomgång av gällande lagstiftning respektive notifierade författningsförslag från ett urval av gemenskapsländer samt Norge. Tyngdpunkten ligger på frågor om skadeståndsansvar vid GMO-inblandning och eventuella åtgärder för att säkerställa den skadelidandes rätt till ersättning, men även odlingsregler berörs i förbigående. Några erfarenheter från tillämpningen av införd lagstiftning finns dock inte att redogöra för, eftersom kommersiell GMO-odling antingen inte förekommer i den aktuella medlemsstaten eller förekommer endast i begränsad omfattning.

Lagstiftning om GMO finns naturligtvis även i länder utanför EES. Krav på märkning av GM-grödor finns i bl.a. Australien, Nya

¹ Kommissionens rekommendation av den 23 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk (EUT nr L 189, 29.7.2003, s. 36–47).

Zeeland och Japan. Något generellt sådant krav finns dock inte i de länder som har den mest omfattande odlingen av GMO, t.ex. USA, Kanada och Argentina. Eftersom frågan om skadeståndsansvar och säkerställande av ersättningsanspråk vid GMO-inblandning i hög grad är knuten till de gemenskapsrättsliga märkningskraven lämnas inte någon närmare beskrivning av GMO-lagstiftningen i dessa länder.

I korthet kan dock sägas att EU:s lagstiftning på detta område är processbaserad, dvs. utgår i första hand om en gröda tillkommit genom genetiskt modifiering eller inte, medan lagstiftningen i USA och flera andra länder i första hand är produktbaserad, dvs. utgår från grödans egenskaper som säkerhet och kvalitet, vare sig den utvecklats genom genmodifiering eller annan växtförädlingsmetod.

7.1 Danmark

7.1.1 Lag om odling av genetiskt modifierade grödor

I Danmark regleras frågor som rör odling av GM-grödor främst genom lov om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder.² Lagen trädde i kraft den 9 april 2005.³ Danmark blev därmed det första EU-land att på nationell nivå anta lagstiftning som specifikt reglerar samexistensfrågor.

Lagen tillämpas enligt 1 § på yrkesmässig odling, hantering, försäljning och transport av GM-grödor fram till första försäljningsledet, med syfte att begränsa risken för spridning av pollen, frön och vegetativt förökningsmaterial till annan mark och grödor som växer där.

Odlingsregler

Lagen innehåller i 3–8 §§ bemyndiganden för Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri att meddela föreskrifter i olika frågor som rör odling av GM-grödor.

Sådana föreskrifter får bl.a. meddelas beträffande krav på GMO-odlare att genomgå utbildning, skyldighet för GMO-odlare att

² LOV Nr. 436 af 09/06/2004. Lagen har ändrats genom LOV Nr. 404 af 01/06/2005.

³ BEK Nr. 224 af 31/03/2005. Lagens 9 § (om ersättningsfond) trädde dock i kraft den 17 december 2005 (BEK Nr. 1178 af 07/12/2005).

underrätta andra odlare om att GM-grödor kommer att odlas, användning av maskiner vid odling av GM-grödor samt lagring och transport av GM-grödor.

Mer detaljerade bestämmelser om odling och hantering av GM-grödor finns i bekendtgørelse om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder.⁴

Ersättningsregler – rätten till ersättning

Bestämmelser om ersättning till odlare som drabbas av oavsiktlig inblandning av GMO i sin skörd finns i 9–12 §§ lov om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder.

Enligt 9 § första stycket betalar ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri ut ersättning till odlare som lider förlust med anledning av GMO-förekomst i odlarens grödor. Rätt till ersättning förutsätter att det under samma odlingssäsong och inom vissa avstånd har odlats en GM-gröda av samma eller besläktad art. En annan förutsättning är att det kan konstateras att denna GM-gröda förekommer i den drabbade odlarens skörd. Rätten till ersättning är begränsad till vissa i statsbudgeten angivna belopp.

Enligt 9 § andra stycket bemyndigas ministeren att bestämma de avstånd inom vilka odling av GM-grödor skall ha skett och som nämns i 9 § första stycket.

Av 9 § tredje stycket följer att ersättningen enligt 1 § första stycket högst kan utgöra den minskning av skördens försäljningspris som orsakats av förekomsten av GMO. Ersättningen kan härutöver omfatta kostnader för provtagning och analys, liksom kostnader för omställning av mark som inte kan användas för ekologisk odling.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri betalar enligt 9 § fjärde stycket också ut ersättning till en auktoriserad ekologisk odlare för förluster med anledning av att GM-frön sprids till dennes egna utsäde. Ersättning betalas för sådana kostnader som anges i 9 § tredje stycket.

Rätten till ersättning kan nedsättas eller helt bortfalla, om den skadelidande uppsåtligen eller av oaktsamhet har medverkat till att skadan uppstått eller försvårat möjligheterna att regressvis hålla skadevållaren ansvarig. Det framgår av 9 § femte stycket.

⁴ BEK Nr. 220 af 31/03/2005.

Av 9 § sjätte stycket följer att ersättning inte betalas ut för förlust som uppstår med anledning av sådan förekomst av GMO som understiger ett av ministeren fastställt tröskelvärde.

Ersättningsregler – förfarande

Enligt 10 § första stycket lov om dyrkning m.v. af genetisk modifierede afgrøder skall anspråk på ersättning framställas snarast efter att den skadelidande fått eller borde ha fått vetskap om att GMO-inblandning skett. Framställs inte krav inom den tiden förloras rätten till ersättning. I samma stycke bemyndigas ministeren att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas i samband med ansökan om ersättning.

Rätten till ersättning upphör under alla förhållanden om anspråk på ersättning inte framställs senast den 1 augusti året efter skörd. Det framgår av 10 § andra stycket.

I 11 § finns bestämmelser om regress. Betalas ersättning ut enligt lagen, övertar ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri den skadelidandes eventuella rätt till ersättning av skadevällaren. Den skadelidande är dock alltså berättigad att kräva ersättning av skadevällaren för förluster som överstiger den av ministeren utbetalade ersättningen.

Ersättningsregler – finansiering

För att helt eller delvis täcka de kostnader som ersättningssystemet kan ge upphov till skall odlare betala ett årligt bidrag om 100 DKK för varje hektar som används för odling av GM-grödor. Detta framgår av 12 § lov om dyrkning m.v. af genetisk modifierede afgrøder.

7.1.2 Förordning om rätt till ersättning vid inblandning av genetiskt modifierade organismer

Mer detaljerade bestämmelser om odlares rätt till ersättning vid GMO-inblandning i skörd och utsäde finns i bekendtgørelse om kompensation for tab på grund af visse forekomster af genetisk modificeret materiale.⁵

⁵ BEK nr 1170 af 07/12/2005.

Bekendtgørelsen trädde i kraft den 17 december 2005.

Rätten till ersättning

Av 1 § första stycket framgår att ersättning enligt 9 § lov om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder betalas av Plantedirektoratet.

I 1 § första stycket upprepas också de förutsättningar som gäller för att ersättning skall betalas, med tillägget att de avstånd inom vilka GM-grödor skall ha odlats för att ersättning skall kunna utgå framgår av en bilaga till bekendtgørelsen. Dessa avstånd är 300 m för majs, 75 m för beta och 30 m för potatis. Ägnar sig grannen åt utsädesproduktion är avstånden 30 m för potatis och 3 000 m för beta.

Enligt 2 § utbetalas ersättning endast för förluster med anledning av GMO-inblandning som överstiger 0,9 procent. När det gäller GMO-inblandning i utsäde skall det tröskelvärde tillämpas som enligt gemenskapslagstiftningen gäller för krav på GMO-märkning av utsäde. Något sådant tröskelvärde har inte fastställts.

Förfarande

Ansökan om ersättning för förluster på grund av GMO-inblandning i skörd eller utsäde görs enligt 4 § första stycket hos Plantedirektoratet. I samma stycke anges vilka uppgifter som en ansökan skall innehålla.

Av 4 § andra stycket framgår att en ansökan som inkommer senare än 14 dagar efter att sökanden fått vetskap eller borde ha fått vetskap om GMO-inblandningen normalt inte beviljas.

Enligt 4 § tredje stycket bortfaller rätten till ersättning, om anspråket inte inkommit senast den 1 augusti året efter skördeåret.

Sökanden skall inom fyra veckor inkomma med vissa ytterligare upplysningar till Plantedirektoratet. Detta framgår av 5 §.

Provtagning och analys

Provtagning och analys av det aktuella växtmaterialet skall utföras av Plantedirektoratet eller annan som auktoriserats att utföra sådana tester. Provtagningen skall utföras i enlighet med Plantedirektoratets instruktioner. Det framgår av 7 §.

Mot bakgrund av de upplysningar som sökanden lämnat avgör Plantedirektoratet enligt 8 § vilka analyser som skall genomföras och vilka analysmetoder som skall användas.

Kostnaderna för provtagning och analyser betalas av sökanden, men ersätts om Plantedirektoratet sedermera betalar ut ersättning. Innan provtagning och analyser utförs skall sökanden informeras om hur stora dessa kostnader blir.

Fastställande av ersättningsbelopp

I 10 § första stycket anges vilka skadeföljder som kan ge rätt till ersättning enligt 9 § tredje stycket lov om dyrkning m.v. af genetisk modifierede afgrøder. Vad som ersätts är den skillnad i försäljningspris som orsakats av GMO-inblandningen, liksom kostnader för omställning av mark som inte kan användas för ekologisk odling.

Enligt 10 § andra stycket skall den skadelidande ge in dokumentation som visar hur förlusten har beräknats.

Av 11 § första stycket framgår att ersättningen kan nedsättas eller helt bortfalla om den skadelidande uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkat till att skadan uppstått eller handlat så att Plantedirektoratets möjlighet att utöva regress mot skadevållaren försvårats.

Vidare kan Plantedirektoratet enligt 11 § andra stycket helt eller delvis vägra ersättning eller kräva utbetald ersättning åter, om skadan ersätts av skadevållaren. Detsamma gäller enligt stycket om ersättning för skadan utges genom försäkring eller på annat sätt.

Av 12 § följer att Plantedirektoratet övertar den skadelidandes rätt till ersättning av skadevållaren i den utsträckning direktoratet betalar ut ersättning enligt bekendtgørelsen.

Överklagande och domstolsprövning

Av 13 § första stycket följer att Plantedirektoratets avgöranden i ersättningsfrågor inte kan överklagas till annan myndighet.

Enligt 13 § andra stycket kan den som berörs av ett avgörande om ersättning inom fyra veckor begära hos Plantedirektoratet att frågan skall prövas av domstol. Om detta sker skall direktoratet föra saken inför domstol.

Administrativa kostnader

Enligt förslaget till lov om dyrkning m.v. af genetisk modificerede afgrøder beräknades lagens kostnadskonsekvenser för staten till fem miljoner DKK för år 2005 och sju miljoner DKK för år 2008.⁶ Beräkningen utgår från att den areal som används för GMO-odling uppgår till en procent år 2005 och därefter ökar till fem procent år 2008. I dessa belopp ingår inte endast kostnader för ersättningsfonden utan även kostnader för tillsyn.

Lagstiftningen kommer enligt förslaget att medföra att 2,5 heltidstjänster inrättas för år 2005. Detta kommer att öka till 6,4 heltidstjänster år 2008. Någon specificering av hur stor del av arbetsinsatsen som avser tillsyn, administration av ersättningsfonden eller andra åtgärder gjordes inte i förslaget.

Kostnaderna för själva ersättningsfonden har för år 2008 beräknats till 3,5 miljoner DKK. Av detta belopp avser 1,4 miljoner handläggning av ärenden, 1,4 miljoner kompensation, 0,4 miljoner tvister i domstol och 0,3 miljoner kostnader för GMO-analyser.

Tillämpning av reglerna

Eftersom någon kommersiell GMO-odling inte förekommer i Danmark har fråga om ersättning från fonden inte aktualiserats. Enligt uppgift till utredningen uppgick behållningen i april 2007 till 110 DKK.

⁶ Bemærkninger till lovforslaget, 2003/1 LSF 169, avsnitt 4.

7.1.3 Kommissionens beslut om ersättningsfond

Danmark anmälde i december år 2004 förslaget om ersättningsfond vid GMO-inblandning till kommissionen i enlighet med förfarandet vid införande av regler om statsstöd. Efter förhandlingar med danska myndigheter godkände kommissionen genom beslut den 23 november 2005 de danska reglerna.⁷

Kommissionens beslut innehåller inledningsvis en redogörelse för de föreslagna reglerna. Av redogörelsen framgår bl.a. följande. De belopp som avsatts i statsbudgeten för att täcka ersättningskrav uppgår till 300 000 DKK för år 2005, 500 000 DKK för år 2006, 700 000 DKK för år 2007 och 1 200 000 DKK för år 2008. Enligt danska myndigheter kommer fonden att utvärderas efter två år och fonden skall under alla förhållanden vara tidsbegränsad till fem år. Fonden är enligt danska myndigheter avsedd att endast vara en tillfällig lösning som skall avvecklas så snart lämpligt försäkringsskydd erbjuds på marknaden. Danska myndigheter har åtagit sig att varje år tillsända kommissionen en rapport om tillämpningen av ersättningsordningen och utvecklingen på försäkringsmarknaden.

Kommissionen konstaterade i beslutet inledningsvis att den danska fonden var att beteckna som statsstöd. Därefter prövade kommissionen om en ersättningsfond trots detta kan anses förenlig med den gemensamma marknaden. I denna fråga anförde kommissionen bl.a. följande. GMO-odling är en ny odlingsform inom EU och det är i dagsläget svårt för den enskilde odlaren att uppskatta vilka ekonomiska risker som GMO-inblandning kan innebära. Enligt uppgift från danska myndigheter utgår ersättning enligt dansk civilrätt endast när oaktsamhet hos skadevällaren kan bevisas. En skadelidande kan därför inte få ersättning i fall då skadan uppkommit utan oaktsamhet, och när någon skadevällare inte kan identifieras. I dagsläget saknas möjlighet för jordbrukare i Danmark att skydda sig mot skador av detta slag genom försäkring. Eftersom fonden i slutänden skall finansieras genom avgifter som erläggs av de som odlar GM-grödor, är åtgärden i överensstämmelse med principen att förorenaren betalar. Vid dessa förhållanden kan en ersättningsfond vara en godtagbar tillfällig lösning, som kan tillämpas till dess att lämpligt försäkringsskydd erbjuds på marknaden.

⁷ Europeiska kommissionen, Statsstøttesag N 568/2004 – Danmark, Kompensation for tab på grund af visse forekomster af genetisk modificeret materiale, K(2005)4410 slutlig, beslut den 23 november 2005.

När det gäller den närmare utformningen av fonden anförde kommissionen bl.a. följande. Ersättning utges enligt det danska förslaget endast för skillnaden mellan det normala försäljningspriset och det pris som faktiskt erhålls. Vidare utges ersättning endast om GMO-inblandningen överstiger det i gemenskapsrätten fastställda tröskelvärde för märkning. Eftersom ersättning endast utgår för prisskillnad, och inblandning endast ersätts om den överstiger det tröskelvärde som tillämpas inom gemenskapsrätten, är inte fråga om överkompensation. Vidare skall fonden i slutänden helt och hållet finansieras genom avgifter som erläggs av GMO-odlare. Någon avgift tas inte ut för produkter från andra medlemsstater och inte heller gynnas inhemska produkter som skall exporteras. Att fonden finansieras av GMO-odlarna är i överensstämmelse med principen att förorenaren betalar. Slutligen syftar fonden till att genomföra de målsättningar när det gäller samexistens mellan GMO-odling och andra odlingsformer som anges i kommissionens rekommendation om samexistens.

Sammantaget ansåg kommissionen att fonden kunde tillåtas med hänvisning till artikel 87.3 c) i EG-fördraget. I denna bestämmelse anges att statligt stöd kan anses förenligt med den gemensamma marknaden, om fråga är om stöd för att utveckla vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

7.2 Norge

7.2.1 Ersättning vid miljöskada

Ersättningsgilla skador

Bestämmelser om ersättning vid miljöskada finns i föroreningsloven, kapitel 8 (53–64 §§).⁸

I 53 § anges att ersättning enligt kapitlet utgår för föroreningskada, vilket innebär skada, olägenhet eller förlust som orsakas genom förorening.

Med förorening avses enligt 6 § samma lag dels tillförsel av ämne, vätska eller gas till luften, vattnet eller marken, dels buller eller skakningar, dels ljus eller annan strålning som överstiger en angiven

⁸ Lov om vern mot forurensninger og om avfall, LOV 1981-03-13 nr 06.

gräns, och dels förändring av temperaturen, allt under förutsättning att skada eller olägenhet för miljön uppstår eller kan uppstå.

Ersättningsansvariga

Ansvarig för miljöskada är enligt 55 § fastighetsägaren eller annan som bedriver verksamhet på fastigheten. Ansvaret är strikt.

Annan som indirekt har medverkat till skadan, t.ex. genom att leverera varor, är ansvarig endast vid uppsåt eller oaktsamhet.

Ersättnings omfattning och inskränkningar i ansvaret

Av 56 § följer att ersättning enligt lagen för miljöskada bara kan utgå om föroreningen bedöms vara orimlig eller onödig enligt vad som anges i lov om rettshøve mellom grannar (grannelova).⁹ Av denna lag, § 2 andra till fjärde styckena, följer att man vid bedömningen av om något är orimligt bl.a. skall beakta om det är tekniskt och ekonomiskt möjligt att begränsa eller förhindra skadan eller olägenheten. Vidare skall beaktas vilka störningar som är vanligt förekommande på orten.

Bestämmelser om vilka typer av skada som kan medföra rätt till ersättning finns i 57 § forurensningsloven. Ersättning utgår i första hand för ekonomisk förlust som uppstår på grund av miljöskada. Vidare ersätts kostnader och olägenheter som föranleds av att den skadelidande vidtar rimliga åtgärder för att begränsa eller förhindra skadan eller olägenheten.

En skadevållare kan enligt 57 och 58 §§ också bli ersättningskyldig för inskränkningar i möjligheten att utöva allemansrätten. Berättigad till skadestånd är antingen den näringsidkare som lider skada genom inskränkningen eller den kommunala miljömyndigheten.

Flera skadevållare och beviskrav

I 59 § första stycket finns en bevisregel. Här anges att den som gett upphov till en förorening som själv eller tillsammans med andra skadeorsaker kan ha förorsakat skadan, skall anses ha orsakat

⁹ LOV 1961-06-16 nr 15.

skadan. Denna presumtion bryts om det görs sannolikt att skadan har orsakats på annat sätt.

De som själva eller tillsammans med andra orsakar en skada, är solidariskt ansvariga för hela den uppkomna skadan. Detta följer av 59 § andra stycket.

Ställande av säkerhet

Enligt 63 § kan det som villkor för att driva verksamhet som omfattas av lagen krävas att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för att täcka sådan skada som avses i kapitlet. Miljömyndigheten bestämmer vilken säkerhet som i så fall bör ställas.

7.2.2 Lagstiftning om genteknik

Den grundläggande rättsakten på genteknikområdet är lov om framställning och bruk av genmodifierade organismer m.m. (genteknologiloven).¹⁰ Lagen trädde i kraft 1 september 1993.

Mer detaljerade bestämmelser om genteknik finns i bl.a. forskrift om merking, transport, import og eksport av genmodifierade organismer, som trädde i kraft den 2 september 2005.¹¹

Märkning

Av 14 § genteknologiloven följer att Kongen kan meddela föreskrifter om märkning av produkter som består av eller innehåller GMO eller produkter från klonade djur.

Sådana föreskrifter har meddelats genom 19 § forskrift om merking, transport, import og eksport av genmodifierade organismer. Här anges bl.a. att produkter som består av eller innehåller GMO skall märkas på norska och/eller engelska med uppgift om att de innehåller sådana organismer.

¹⁰ LOV 1993-04-02 nr 38.

¹¹ FOR 2005-09-02, nr 1009.

Ersättning

Bestämmelser om ersättningsansvar finns i 23 § genteknologiloven. Enligt 23 § första stycket är den som ansvarar för en verksamhet som omfattas av lagen ersättningskyldig oavsett vållande när verksamheten genom utsättning eller spridning av GMO ger upphov till skada, olägenhet eller förlust.

Av 23 § andra stycket följer att reglerna i forurensningsloven om ersättning vid miljöskada i övrigt skall vara tillämpliga vid skada som omfattas av genteknologiloven.

7.3 Finland

7.3.1 Ersättning vid miljöskada

Lag om ersättning för miljöskador trädde i kraft den 1 juni 1995.¹² Lagen överensstämmer i flera avseenden med skadeståndsreglerna i 32 kap. miljöbalken.

Ersättningsgilla skador

Enligt 1 § lagen om ersättning för miljöskador ersätts enligt lagen som miljöskador dels förorening av vatten, luft eller mark, dels buller, skakning, strålning, ljus, värme eller lukt, och dels någon annan liknande störning.

Enligt 2 § gäller lagen inte skador om vilkas ersättning stadgas i annan lag.

Bevisning om orsakssamband mellan störning och skada

I 3 § finns en bestämmelse om beviskrav när det gäller orsakssamband mellan störning och skada. Här anges att en miljöskada ersätts enligt lagen, om det visas att orsakssambandet mellan den verksamhet som avses i 1 § och skadan är sannolikt. Vid bedömningen av hur sannolikt ett orsakssamband är skall uppmärksamhet fästas vid bl.a. verksamhetens och skadans art samt eventuella andra orsaker till skadan.

¹² Nr 19.8.1994/737 (737/94).

Ersättningsansvaret omfattning

Enligt 4 § ersätts en miljöskada endast om störningen skäligen bör tålas med hänsyn till bl.a. de lokala förhållandena och den situation i sin helhet som orsakat störningen samt hur allmänt störningen annars förekommer under jämförliga förhållanden. Någon skyldighet att tåla en störning finns dock inte om det uppstått personskador eller sakskador som inte är ringa.

Av 5 § följer att ersättning för person- och sakskador skall bestämmas enligt skadeståndslagen.¹³ En ekonomisk skada som inte står i samband med en person- eller sakskada skall ersättas, om skadan inte är ringa. Skador som har orsakats genom brott skall alltid ersättas. Enligt 6 § skall ersättning även utges för kostnader för att avvärja risken för miljöskador eller för återställande av miljön i sitt tidigare skick, liksom för nödvändig utredning angående skadan.

Ersättningskyldiga

Ersättningskyldig är i enlighet med 7 § i första hand den vars verksamhet har orsakat miljöskadan. Ersättning skall utges även om skadan inte orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

Finns flera ersättningskyldiga svarar de enligt 8 § första stycket solidariskt för miljöskador som verksamheterna i fråga sannolikt har orsakat tillsammans.

Har inte annat avtalats bestäms den inbördes fördelningen av ersättningsansvaret mellan skadevällarna efter vad som är skäligt med hänsyn till ansvarsgrunden, möjligheten att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt. Detta framgår av 8 § andra stycket.

7.3.2 Miljöskadeförsäkring

Bestämmelser om miljöskadeförsäkring finns i lag om miljöskadeförsäkring¹⁴ och förordning om miljöskadeförsäkring.¹⁵ Båda författningar trädde i kraft den 1 januari 1999.

¹³ Nr 412/74.

¹⁴ Nr 30.1.1998/81.

¹⁵ Nr 7.10.1998/717.

Tillämpningsområde

Ersättning för miljöskador som omfattas av lagen om ersättning för miljöskador kan utgå enligt vad som föreskrivs i lagen om miljöskadeförsäkring. Enligt lagen om miljöskadeförsäkring kan ersättning även utgå för kostnader för avvärijande av sådana skador och för återställande av miljön. Detta framgår av 1 §.

En förutsättning för att ersättning skall utgå är enligt samma paragraf att ersättning inte till fullo har kunnat drivas in hos den som enligt lagen om miljöskador är ansvarig för skadan och ersättning inte kan fås från dennes ansvarsförsäkring, eller att det inte kan utredas vem som är skadeståndsskyldig.

Försäkringskyldiga

Av 2 § lagen om miljöskadeförsäkring följer att sådana privaträttsliga sammanslutningar vilkas verksamhet är förenad med väsentlig risk för miljöskada eller vilkas verksamhet generellt medför olägenheter för miljön, skall ha en försäkring som täcker skada som är ersättningsgill enligt lagen (miljöskadeförsäkring).

Ytterligare bestämmelser om försäkringskyldigheten har meddelats genom förordningen om miljöskadeförsäkring, där det anges vilka verksamheter som är skyldiga att teckna försäkring.

Försäkringsgivare

Enligt 4 § lagen om miljöskadeförsäkring kan miljöskadeförsäkring beviljas av ett sådant försäkringsbolag som har laglig rätt att i Finland bedriva försäkringsrörelse som hör till skadeförsäkringsklass 13. Ett sådant försäkringsbolag får enligt samma paragraf inte vägra att bevilja miljöskadeförsäkring.

Miljöförsäkringscentralen

För hanteringen av försäkringsbolagens gemensamma ärenden enligt lagen skall det enligt 6 § finnas en miljöförsäkringscentral. Medlemmar i centralen är alla försäkringsbolag som driver verksamhet enligt lagen. Dessa bolag svarar gemensamt för centralens förpliktelser.

Miljöförsäkringscentralen ansvarar för en skada om en av två förutsättningar är uppfylld, nämligen (1) att den ersättningskyldige inte har en sådan försäkring som avses i lagen, inte kan betala och att ersättning inte heller utgår enligt annan ansvarsförsäkring, eller (2) att det inte kan utredas vem som är ersättningskyldig.

Försäkringsbolagen kan härutöver ge miljöförsäkringscentralen i uppgift att ersätta de skador som försäkringsgivarna själva ansvarar för.

Beräkning av premien

Av 8 § följer att försäkringspremien skall bestämmas så att den skadelidandes fördel tryggas. Premien skall dock stå i proportion till de kostnader som försäkringarna medför.

När premierna bestäms skall dessutom beaktas omfattningen av den verksamhet som den försäkringsskyldiga sammanslutningen bedriver samt den risk för miljöskada som är förenad med verksamheten, liksom annan olägenhet som åsamkas miljön.

Beräkning av ersättningen

Enligt 12 § bestäms ersättningen i huvudsak enligt lagen om ersättning för miljöskador. Av 13 § följer att en självrisk om 300 euro för en fysisk person respektive 3 000 euro för en juridisk person skall avräknas.

Högsta ersättningsbelopp är enligt 15 § i allmänhet fem miljoner euro.

Regress

Ett försäkringsbolag som betalar ut ersättning enligt lagen övertar anspråket mot skadevållaren i den utsträckning ersättning betalas ut. Detta följer av 20 §.

Miljöförsäkringsnämnd

Enligt 22 § skall det finnas en miljöförsäkringsnämnd, som har till uppgift att ge rekommendationer om ersättning för miljöskador.

7.3.3 Gentekniklagen

Grundläggande bestämmelser om genteknik finns i gentekniklagen, som trädde i kraft den 1 september 1995.¹⁶ Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. på utsläppande på marknaden av GMO.

I 36 § första stycket finns en bestämmelse om skadestånd. Här anges att vid ersättande av skada som åsamkats miljön genom verksamhet som omfattas av gentekniklagen, tillämpas lagen om ersättning vid miljöskador. I andra fall tillämpas enligt 36 § andra och tredje styckena produktansvarslagen eller skadeståndslagen. Även i dessa fall är verksamhetsutövaren skyldig att ersätta skadan när den inte har vållats uppsåtligen eller av vårdslöshet.

Frågan om hur bestämmelsen i 36 a § gentekniklagen förhåller sig till ”annan liknande störning” i lagen om ersättning av miljöskador har diskuterats i finsk doktrin. När det gäller gränsdragningen mellan paragrafens första, andra och tredje stycken har Björn Sandvik anmärkt att stadgandet är oklart och svårtolkat, men att det torde sakna större praktisk betydelse vilket stycke som är tillämpligt eftersom strikt ansvar och sannolikt även ett lindrat beviskrav beträffande orsakssamband mellan störning och skada ändå gäller.¹⁷

7.3.4 Utredning om samexistensfrågor

En utredning om samexistens mellan genmodifierade odlingsväxter och andra jordbruksprodukter överlämnades till jord- och skogsbruksministern i december 2005.¹⁸ Utredningen föreslog att jord- och skogsbruksministeriet genom lag skall bemyndigas att utfärda föreskrifter om odling av GM-växter och att frågor om ansvarsfördelningen vid oavsiktlig spridning av GMO regleras genom samma lag. Utredningen lämnade inte några konkreta lagförslag men uttalade bl.a. att särskilda civilrättsliga bestämmelser

¹⁶ Nr 17.3.1995/377 (377/95).

¹⁷ Se Björn Sandvik, *Miljöskadeansvar*, 2002, s. 159 f.

¹⁸ MMM 2005:16.

behöver införas och att en skadelidande i viss omfattning bör kunna få ersättning av staten vid skada. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Jord- och skogsbruksministeriet.

Enligt uppgift till utredningen i maj 2007 kommer ett förslag till en lag om samexistens sannolikt att skickas ut på remiss under år 2007.

7.4 Tyskland

Den grundläggande regleringen av genteknik finns i Gentechnikgesetz (gentekniklagen), som trädde i kraft den 20 juni 1990.¹⁹ Bestämmelser om ansvar och ersättning finns i lagens femte del, 32–37 §§. Bestämmelserna i §§ 32–36 gäller endast skador som orsakas av GMO som olovligen har släppts ut på marknaden. Bestämmelserna i 36 a § gäller även GMO som lagligen har släppts ut på marknaden.

Av intresse för frågan om ansvar vid GMO-inblandning är även de grannelagsrättsliga bestämmelser som finns i den tyska civillagen, Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

7.4.1 Ansvarsregler

906 § BGB- allmänna grannelagsrättsliga regler

BGB innehåller i 906 § vissa grannelagsrättsliga regler. I paragrafen anges inledningsvis att en fastighetsägare måste tåla olägenheter som orsakas av en granne, om olägenheterna endast är oväsentliga. Är olägenheterna däremot väsentliga ("wesentliche Beeinträchtigung"), har fastighetsägaren rätt att utverka förbud mot olägenheterna under förutsättning att antingen grannens verksamhet är ovanlig på orten eller grannen kan förhindra olägenheterna genom ekonomiskt rimliga åtgärder. En fastighetsägare som i sådana fall måste tåla väsentliga olägenheter som grannens verksamhet innebär kan ha rätt till ersättning, om fastigheten inte kan användas på ett ortsvanligt sätt eller avkastningen av fastigheten påverkas negativt i viss utsträckning. Något krav på vållande ställs inte för att ersättning skall utgå.

¹⁹ Gesetz zur Regelung der Gentechnik (GenTG), BGBl. del 1, 1990, 1080, senast ändrad den 17 mars 2006 (BGBl, del 1, 2006, 534).

Härutöver finns i 823 § första och andra styckena BGB generella bestämmelser om skadeståndsansvar vid oaktsamhet.

36 a § Gentechnikgesetz – förutsättningar för ansvar

I början av 2005 infördes i Gentechnikgesetz en ny paragraf, 36 a §.²⁰ I 36 a § första stycket hänvisas till 906 § BGB.

Innan artikel 36 a § Gentechnikgesetz infördes rådde osäkerhet om huruvida oavsiktlig GMO-inblandning i skörd kunde ge rätt till ersättning enligt 906 § BGB. Av 36 a § första stycket Gentechnikgesetz följer nu uttryckligen att GMO-inblandning skall anses utgöra en sådan väsentlig olägenhet som avses i artikel 906 BGB, om någon av tre angivna förutsättningar är uppfylld. Dessa förutsättningar är dels att den produkt som drabbats av GMO-inblandning inte kan släppas ut på marknaden, dels att produkten för att släppas ut på marknaden måste märkas med uppgift om att den innehåller GMO, och dels att det är inte möjligt att släppa ut produkten på marknaden med uppgift att den uppfyller certifieringskraven för en viss produktionsmetod. Med ”viss produktionsmetod” avses t.ex. ekologisk odling.

Enligt 36 a § andra stycket Gentechnikgesetz skall en GMO-odlare som följt lämpliga försiktighetsmått anses ha vidtagit ”ekonomiskt rimliga” åtgärder i syfte att förhindra olägenheter för grannen i den mening som avses i 906 § BGB. Med lämpliga försiktighetsmått avses god lantbrukarsed vid GMO-odling, i enlighet med vads som anges i 16 b § andra stycket Gentechnikgesetz.

Av artikel 36 a § tredje stycket Gentechnikgesetz följer att när bedömningen skall göras om huruvida en verksamhet är ortsvanlig enligt 906 § BGB, skall hänsyn inte tas till om de grödor som odlas är genetiskt modifierade eller inte.

Slutsatsen blir därmed att ersättning vid oavsiktlig GMO-inblandning kan föreligga även om GMO-odlaren följt föreskrivna odlingsregler, förutsatt att den skadelidande t.ex. blir tvungen att märka sina grödor med uppgift att de innehåller GMO.

²⁰ Erster Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts, av den 21 december 2004 (BGBl. 2005, del 1, nr 8). Lagändringarna trädde i kraft den 1 februari 2005. Se även Anja Gerdung, *Germany's Liability Law for GMO Cultivation*, Sustainability Council for New Zealand, juni 2006.

36 a § Gentechnikgesetz – bevislätnadsregel

I artikel 36 a § fjärde stycket Gentechnikgesetz finns en bevislätnadsregel. Här anges att om flera grannar i ett enskilt fall kan ha orsakat en viss skada och det inte går att bestämma vilken av grannarna som är skadevällaren, skall var och en av dem hållas ansvarig för skadorna.

Denna princip skall dock inte tillämpas om det är möjligt att klargöra att var och en av dem endast har orsakat en viss del av skadan och det är möjligt att bestämma ersättningskyldigheten på grundval av detta.

7.4.2 Översyn av ansvarsreglerna

Principuttalande av regeringen

Frågan om ansvar vid odling av GM-grödor har varit en stridsfråga mellan den tidigare regeringen (SPD och De Gröna) och oppositionen (CDU/CSU). Bestämmelsen i 36 a § Gentechnikgesetz infördes trots hård kritik från oppositionen. När den nya regeringen – en koalition mellan CDU/CSU och SPD – tillträdde i november 2005 gavs frågan om samexistens stort utrymme i koalitionsöverenskommelsen.²¹

I överenskommelsen anges bl.a. att samexistens mellan olika odlingsmetoder är nödvändig för att odlares och konsumenters valfrihet skall kunna säkerställas. Förbundsregeringen har enligt överenskommelsen som målsättning att i samarbete med branschen etablera en kompensationsfond, som skall användas för att ersätta skada som uppstår trots att en GMO-odlare följt föreskrivna odlingsregler. På lång sikt bör enligt överenskommelsen denna typ av anspråk täckas genom försäkring.

²¹ Koalitionsöverenskommelsen är daterad den 11 november 2005.

Riktlinjer för översyn av lagstiftningen om ansvar vid GMO-inblandning

Förbundsregeringen beslutade den 28 februari 2007 riktlinjer för en översyn av lagstiftningen på genteknikområdet.²² När det gäller frågor om ansvar vid GMO-inblandning framgår av riktlinjerna att bestämmelserna i 36 a § Gentechnikgesetz behöver förtydligas, särskilt beträffande vilka ansvarsregler och beviskrav som skall tillämpas när GMO-inblandning kan ha orsakats av flera odlare i grannområdet. Utgångspunkten bör enligt riktlinjerna vara att allmänna principer om ansvar och beviskrav vid samverkande skadeorsaker skall tillämpas.

Enligt uppgift till utredningen i maj 2007 pågår översynen alltjämt.

7.5 Österrike

7.5.1 Federal lagstiftning om genteknik

Grundläggande bestämmelser om genteknik finns i Gentechnikgesetz.²³ Regler om skadeståndsansvar finns i lagens avsnitt IV a, 79a–79m §§.

Lagens bestämmelser gäller person- och egendomsskada som orsakas av genteknisk verksamhet i allmänhet. Av 79 a § följer att den som orsakar sådan skada är fullt ersättningskyldig. Något krav på vållande ställs inte. Enligt 79 b § skall även åtgärder för att återställa miljön ersättas, om skadorna är väsentliga och den som orsakat skadan själv inte vidtar nödvändiga åtgärder.

Tyder omständigheterna i det enskilda fallet på att en produkt som innehåller GMO har orsakat en skada, presumeras att skadan har orsakats av den organismen. Presumtionen bryts om det görs sannolikt att skadan orsakats på annat sätt. Denna bevisregel finns i 79 d §.

Enligt 79 e § första stycket svarar de som medverkat till en skada solidariskt för denna. Av samma paragraf, andra stycket, följer att en skadevällare dock endast svarar för en del av skadan, om det åtminstone görs sannolikt att andra har orsakat resten av skadan.

²² Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, *Die weitere Novelisierung des Gentechnikrechts – Eckpunkte für einen fairen Ausgleich der Interessen*, den 28 februari 2007.

²³ BGBl. nr 510/1994, senast ändrad genom lag om ändring av Gentechnikgesetz, BGBl. nr 127/2005.

Den som bedriver genteknisk verksamhet skall enligt 79 j § ha en försäkring som täcker eventuella anspråk enligt lagen, eller på annat liknande sätt säkerställa att ersättning kan utges. Högsta ansvarsbelopp som försäkringen skall täcka varierar beroende på vilken typ av genteknisk verksamhet som bedrivs. Det högsta försäkringsbeloppet är 4 069 700 euro för varje skadefall.

Grannelagsrättsliga bestämmelser finns i 79 k §. Enligt paragrafens första stycke har en fastighetsägare eller någon som brukar en fastighet rätt att förbjuda att en granne odlar GMO, om denna odling ger upphov till större påverkan än vad som är vanligt på orten och odlingen väsentligt påverkar användningen av grannfastigheten. En sådan skada skall enligt samma paragraf i varje fall anses uppkomma om fastighetsägaren eller den som brukar fastigheten på grund av påverkan från grannfastigheten inte kan sälja produkterna från sin egen fastighet eller inte kan sälja dem på det sätt han avsett.

Grannen kan enligt samma paragraf också bli ersättningsskyldig för kostnader för återställande av miljön på fastigheten. Har skadan orsakats av flera grannar, svarar var och en för den skada de orsakat. Kan det inte klargöras vilken del av skadan som en viss granne har orsakat, svarar de solidariskt. Tvisten om anspråk av detta slag skall enligt 79 m § i första hand lösas genom medling.

7.5.2 Delstatslagstiftning

Regleringen i Gentechnikgesetz kompletteras när det gäller samexistensfrågor av bestämmelser i delstatslagstiftning. Även om skadeståndsrättsliga frågor normalt regleras genom federal lagstiftning, anses frågor om ersättning vid oavsiktlig GMO-inblandning ha en så stark anknytning till själva odlingen att delstaterna är behöriga att själva lagstifta i dessa frågor.²⁴

Åtta av Österrikes nio delstater har notifierat förslag till lagstiftning om samexistensfrågor. Lagstiftning har trätt i kraft i sex av dessa delstater, medan förslagen från övriga två delstater fortfarande inväntar kommissionens ställningstagande.

Lagarna respektive de notifierade förslagen om samexistens från de österrikiska delstaterna är i många delar överensstämmande. Det finns dock vissa skillnader. Samtliga innehåller bestämmelser om

²⁴ Se t.ex. Tyrolens notifierade förslag till lag om förebyggande åtgärder inom genteknik, notifieringsnummer 2004/311/A, s. 40.

skadestånd vid oavsiktlig GM-förekomst i skörd, med undantag för lagen från Wien.²⁵

Kärnten, Tyrolen och Niederösterreich

Det första österrikiska lagförslaget om samexistens som notifierades kom från Kärnten. Lagen trädde i kraft den 1 november 2004.²⁶

Lagen innehåller främst odlingsregler, men omfattar även bestämmelser om ersättning vid oavsiktlig GMO-förekomst i skörd. Ersättningsansvarig är enligt 9 § den som odlat de GM-grödor som spritts eller annars fastighetsägaren. Kan inte heller fastighetsägaren ställas till ansvar kan ersättning utges av delstatsregeringen. I lagen finns även bestämmelser om beräkning av skadeståndet. I princip skall den skadelidande ersättas fullt ut. Vidare anges att skadeståndsanspråket förfaller om inte den skadelidande vänder sig till ansvarig myndighet inom två månader, räknat från den tidpunkt den skadelidande fick kännedom om skadan.

Såvitt gäller ersättning vid oavsiktlig GMO-inblandning i skörd överensstämmer Tyrolens och Niederösterreichs lagar i väsentliga delar med Kärntens. Dessa trädde båda i kraft den 1 juli 2005.²⁷

Burgenland och Steiermark

Burgenlands lag om samexistens överensstämmer i denna del i väsentliga delar med Kärntens, dock att lagen innehåller mer detaljerade bestämmelser om delstatens subsidiära ansvar för ersättningsanspråk. Enligt lagen kan ersättning från delstaten utgå, om fastigheten drabbats av oavsiktlig GMO-spridning och det inte kan fastställas vem som vållat skadan. Lagen trädde i kraft den 1 mars 2005.²⁸

²⁵ Gesetz über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge, Landesgesetzblatt für Wien, Nr 53/2005.

²⁶ Kärntner Gentechnik-Vorsorgegesetz (K-GtVG; Gesetz vom 21 Oktober 2004, mit dem das Gesetz über die Regelung von Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge erlassen und das Kärntner Landwirtschaftsgesetz geändert wird).

²⁷ Tiroler Gentechnik-Vorsorgegesetz (LGBl. Nr. 36/2005) respektive NÖ Gentechnik-Vorsorgegesetz 6180-0, Stammgesetz 81/05, 2005-08-31, Blatt 1-7).

²⁸ Gesetz vom 19. Mai 2005 über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Bgl. Gentechnik-Vorsorgegesetz), Landesgesetzblatt für das Burgenland, Nr. 64/2005, 11-12 §§.

Vidare anges det i Burgenlands lag att det som villkor för tillstånd att odla GM-växter kan krävas att odlaren innehar en ansvarsförsäkring med en täckning som är rimlig med avseende på berörda personer och skaderisk.²⁹ Ett sådant villkor får dock endast föreskrivas om lämpliga försäkringar finns tillgängliga på marknaden. Om lämplig försäkring inte kan tecknas kan myndigheten föreskriva att odlaren på annat sätt skall säkerställa en eventuell skadelidandes rätt till ersättning.

Steiermark har till kommissionen notifierat ett lagförslag om samexistensregler.³⁰ Förslaget överensstämmer såvitt gäller frågan om ansvar vid oavsiktlig GMO-inblandning med Kärntens lag, dock att delstaten enligt Steiermarks förslag inte skall bära något subsidiärt ansvar för ersättningsanspråk. Vidare anges i förslaget från Steiermark att ett tröskelvärde på 0,1 procent skall tillämpas vid spridning av GMO. Tillstånd för odling av GM-grödor får bara ges om det säkerställs att oavsiktlig GMO-spridning inte överstiger detta värde.

Oberösterreich och Salzburg

Oberösterreich beslutade år 2002 om förbud mot odling av GM-grödor. Kommissionen bedömde att lagen stred mot gemenskapsrätten.³¹ Sedan Österrike och delstaten Oberösterreich båda yrkat att kommissionens beslut skulle ogiltigförklaras, lämnade förstainstansrätten i dom den 5 oktober 2005 deras talan utan bifall.³² Förstainstansrätten anförde bl.a. att sökandena inte visat att Oberösterreich omfattar unika eller ovanliga ekosystem som kräver en annan riskbedömning än den som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa. Österrike och Oberösterreich har båda överklagat Förstainstansrättens dom.

Salzburg notifierade under år 2003 ett lagförslag som innehöll förbud mot odling av GMO. Detta förslag återkallades sedermera

²⁹Gentechnik-Vorsorgegesetz, 5 § tredje stycket.

³⁰Notifikationsnummer 2005/297/A, den 28 juni 2005.

³¹Kommissionens beslut 2003/653/EG av den 2 september 2003 om nationella bestämmelser om förbud mot användning av genetiskt modifierade organismer i delstaten Oberösterreich, anmälda av Republiken Österrike i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget (EGT L 230 s.34).

³²Förenade målen T-366/03 och T-235/04 (2005, s. II-04005).

av delstaten. Härefter notifierade Salzburg ett reviderat förslag till lagstiftning. Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2004.³³

Enligt Salzburgs lag skall delstaten på ett rimligt sätt kompensera de förluster som en odlare drabbas av med anledning av oavsiktlig GMO-förekomst i skörd. Ersättningen kan uppgå till högst det marknadsvärde som samma skörd skulle ha haft om GMO-inblandning inte skett. Betalar delstaten ut ersättning till en skadelidande, inträder delstaten i samma utsträckning i den skadelidandes ersättningsrätt mot skadevållaren.

Sedan Förstainstansrätten meddelade sin dom har Oberösterreich notifierat ett nytt förslag till lagstiftning om samexistens.³⁴ Det nya förslaget från Oberösterreich överensstämmer såvitt gäller ansvar vid oavsiktlig GMO-inblandning i allt väsentligt med Salzburgs lag. Enligt förslaget har jordbruksmyndigheten under vissa förhållanden rätt att förbjuda odling av GM-grödor, bl.a. om odlingen skall ske i områden där det finns risk för korsning.

7.6 Nederländerna

7.6.1 van Dijk-kommittén

Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), en nederländsk jordbruksorganisation, och Platform Biologica, de ekologiska odlarnas intresseorganisation, bildade tillsammans en kommitté med uppgift att utarbeta riktlinjer om samexistens. Kommittén utökades sedermera med representanter för växtförädlingsbranschens intresseorganisation Platnum NL och en konsumentorganisation.

Kommittén kom att kallas van Dijk-kommittén, efter gruppens ordförande. I november 2004 överlämnade kommittén ett förslag beträffande samexistensfrågor till den nederländske jordbruksministern.

Riktlinjerna är närmast att beteckna som en frivillig uppförandekod. Eftersom konsensus råder bland deltagarna i kommittén har regeringen bedömt att det för närvarande inte finns behov av nationell lagstiftning om samexistens. Regeringen har till riktlinjerna knutit bestämmelser om tillsyn.

³³ Gesetz über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge (Gentechnik-Vorsorgegesetz), Landesgesetzblatt, Nr 75/2004.

³⁴ Notifikationsnummer 2005/610/A, den 7 november 2005.

De av kommittén utarbetade riktlinjerna syftar till att begränsa oavsiktlig spridning av GMO till ett minimum, liksom att säkerställa att odlare som drabbas av GMO-inblandning hålls skadeslösa. Riktlinjerna omfattar potatis, sockerbeta och majs.

7.6.2 Odlingregler

Enligt kommitténs riktlinjer skall en odlare som önskar odla en GM-gröda anmäla detta till ett nationellt register. Senast den 1 februari måste de meddela att de under året kommer att odla GM-grödor, så att andra odlare får kännedom om detta.

Riktlinjerna anger vilka odlingsavstånd som måste hållas mellan GM-grödor och andra grödor. I förhållande till ekologiskt odlade grödor är dessa avstånd 3 meter för sockerbeta, 10 meter för potatis och 250 meter för majs. I förhållande till konventionellt odlade grödor är avståndet 1,5 meter för sockerbeta, 3 meter för potatis och 25 meter för majs.

van Dijk-kommittén angav också en serie åtgärder och rutiner som man betecknade som "god jordbrukarsed" när det gäller odling av GM-grödor. Det är fråga om olika åtgärder som syftar till att förebygga spridning av GMO under hela förloppet från sådd till bearbetning av den skördade grödan. De åtgärder som skall anses utgöra "god jordbrukarsed" är olika beroende på om det är sockerbeta, potatis eller majs som odlas. Det kan bl.a. vara fråga om rengöring av maskiner, liksom särhållning i samband med lagring och transport.

Riktlinjerna reglerar också provtagning och analys av växter.

7.6.3 Ansvarsfrågan

Kommittén anser att risken för GMO-inblandning kommer att vara mycket liten så länge de överenskomna riktlinjerna följs. En GMO-odlare som brutit mot dessa kan hållas civilrättsligt ansvarig för skada. Detta förutsätter att ekonomisk skada styrks och att GMO-inblandningen kan härledas till en särskilt GMO-odlare. Ersättning kan utgå även vid GM-inblandning som understiger 0,9 procent, under förutsättning att den drabbade odlaren på grund av kontraktsvillkor lider en ekonomisk förlust även i sådana fall.

En fond håller på att etablerats för att säkerställa ersättning till skadelidande i fall då ingen GMO-odlare kan hållas ansvarig för skadan. Fonden skall finansieras av växtförädlingsföretagen, utsädesföretagen och odlarna själva, inklusive ekologiska odlare. Under en begränsad period kommer även staten att bidra.

7.7 Belgien

Frågor om samexistens regleras i Belgien på delstatsnivå. Belgien har till kommissionen notifierat ett förslag till dekret om ”genetiskt modifierade odlingars samexistens med konventionella och ekologiska odlingar” som gäller Vallonien.³⁵ Enligt uppgift till utredningen i april 2007 pågår diskussioner mellan kommissionen och vallonska myndigheter om förslaget. Dekretet beräknas inte kunna träda i kraft förrän under år 2008.

Något förslag från Flandern har inte notifierats.

7.7.1 Lagförslagets syfte

Huvudsyftet med det vallonska dekretet är enligt artikel 4 att kontrollera oavsiktlig spridning av GM-växter, så att odlare kan välja fritt mellan GM-odling, konventionell odling och ekologisk odling. Vidare skall konsumenterna kunna välja fritt mellan produkter från dessa olika odlingar.

Ett annat syfte med dekretet är enligt samma artikel att förhindra, och i förekommande fall ersätta, ekonomiska förluster som kan uppkomma på grund av oavsiktlig förekomst av GM-växter i en konventionell eller ekologisk odling.

7.7.2 Ersättningsgill skada

Frågan om vilka skador som kan föranleda ersättning vid GMO-inblandning finns i artikel 5.

³⁵ Notifikationsnummer 2006/493/B; notifieringen är gjord den 12 september 2006.

Förlust på grund av märkningskrav

När det gäller odlingar av konventionella grödor följer av artikel 5.1 att ersättningsgill förlust utgörs av skillnaden mellan marknadsvärdet av skörden när den enligt EU-lagstiftning måste märkas med uppgift om att den innehåller GMO och marknadsvärdet av en liknande skörd som inte behöver märkas på detta sätt.

Har skörden på grund av GMO-inblandningen inte något marknadsvärde eller annat värde för den drabbade odlaren, uppgår förlusten till marknadsvärdet av en liknande skörd som inte behöver märkas.

Förlust på grund av kontraktsvillkor

Är en odlare bunden av ett avtal som anger att skörden skall ha ett lägre GMO-innehåll än vad som följer av det gemenskapsrättsliga märkningskravet, utgör förlusten skillnaden mellan marknadsvärdet av skörden när den måste märkas med uppgift om att den innehåller GMO och marknadsvärdet av en motsvarande skörd som uppfyller avtalets krav. En förutsättning är dock att avtalets övriga villkor är uppfyllda och att avtalet grundas på en kravspecifikation som officiellt har godkänts inom ramen för dekretet. Detta följer av artikel 5.2.

Enligt samma artikel uppgår förlusten till marknadsvärdet av motsvarande skörd som uppfyller avtalets krav, om skörden på grund av GMO-inblandningen inte har något marknadsvärde eller annat värde för den drabbade odlaren.

Förluster för ekologiska odlare

När det gäller ekologiska odlingar utgör förlusten med anledning av GMO-inblandning skillnaden mellan marknadsvärdet av skörden när den märks med uppgift att den innehåller GMO och värdet av en motsvarande skörd som släpps ut på marknaden och uppfyller de krav som föreskrivs för ekologiskt odlade produkter. Detta följer av artikel 5.3.

Saknar skörden på grund av GMO-inblandningen marknadsvärde, utgörs förlusten av marknadsvärdet av en motsvarande skörd som uppfyller kraven för ekologiskt odlade produkter, med avdrag för annat värde som skörden trots GMO-inblandningen kan ha.

Förluster som orsakas av nedklassning av marken, produkten eller hela eller delar av jordbruksföretaget skall också ersättas. Det samma gäller förluster med anledning av att ett godkännande av marken, produkten eller hela eller delar av jordbruksföretaget dras in.

Övriga kostnader

Oavsett typ av odling omfattar enligt artikel 5.4 förlusten också i förekommande fall kostnader för förstörelse av skörden, liksom andra förluster eller kostnader som har direkt samband med GMO-inblandningen.

7.7.3 Kompensationsfond

I artikel 15 finns bestämmelser om att odlare som drabbas av GMO-inblandning i skörd kan få ersättning från Fonds budgetaire de la qualité des produits animaux et végétaux (ungefär budgetfonden för animaliska och vegetabiliska produkters kvalitet, nedan fonden).

Utan att det påverkar de berörda parternas rätt att föra civilrättslig talan skall enligt artikel 15.1 sådan förlust som anges i artikel 5 ersättas genom fonden.

Av artikel 15.2 följer att vad som utgetts från fonden skall ersättas av den som odlat GM-grödor utan att respektera det av regeringen föreskrivna odlingsavståndet för respektive gröda. Fonden skall alltså ha möjlighet att genom regress kräva utbetalt belopp åter av skadevållaren.

Ersättningen från fonden kan helt eller delvis bortfalla om den odlare som lidit skada bidragit till GMO-förekomsten i sin konventionella eller ekologiska skörd genom att handla på ett sätt som ökar risken för GMO-inblandning. Detta följer av artikel 15.3.

I artikel 8.2 finns bestämmelser om skyldighet att betala avgifter till fonden. Enligt denna artikel får odlingstillstånd beträffande GM-växter beviljas endast om sådan avgift betalas. Avgiften får anpassas i förhållande till risken för spridning av GM-grödan. Vidare skall avgiften i förekommande fall fastställas med hänsyn till försäkring som tecknats av GMO-odlare eller andra näringsidkare

som utför arbete med GM-växter, t.ex. transport och lagring. Vissa bestämmelser om avgiftsskyldighet finns även i artikel 11.

Regeringen skall enligt artikel 15.4 fastställa vilka avgifter som enligt artiklarna 8.2 och 11 skall utges till fonden. Avgifterna skall beräknas så att de belopp som betalas ut i ersättning enligt artikel 5 täcks, liksom kostnader för registrering, kontroll och administration av dekretet. Regeringen får enligt samma artikel besluta att andra ekonomiska aktörer än GMO-odlare och näringsidkare som transporterar eller lagrar GM-grödor skall bidra till fonden.

Av artikel 18.1 framgår att överträdelser av dekretet eller tillämpningsföreskrifter som meddelats med stöd av dekretet kan medföra antingen lagföring eller administrativa böter. Sådana böter skall enligt artikel 18.9 tillföras fonden.

7.8 Spanien

Spanien är det EU-land där GMO-odling förekommit under längst tid. Någon särskild lagstiftning som reglerar rätten till ersättning vid GMO-inblandning finns inte. Enligt uppgift till utredningen kommer en förordning om samexistens mellan GMO-odling och andra odlingsformer att antas under år 2007.

7.9 Portugal

Den primära rättsakten på området är lagdekret nr 160/2005 av den 21 september 2005 om odling av genetiskt modifierade arter. Dekretet trädde i kraft den 21 september 2005.

Portugal har 13 juni 2006 till kommissionen notifierat ett lagdekret om inrättandet av en kompensationsfond.³⁶

Det kan också nämnas att Portugal den 1 februari 2006 notifierat ett förslag om ett förfarande för godkännande av frivilliga överenskommelser mellan odlare om att inrätta zoner inom vilka GMO-odling inte får förekomma.³⁷

³⁶ Notifikationsnummer 2006/281/P.

³⁷ Notifikationsnummer 2006/73/P.

7.9.1 Lagdekret om odling av genetiskt modifierade organismer

Övergripande bestämmelser om samexistens finns i lagdekret 160/2005 om odling av genetiskt modifierade arter.

Enligt artikel 1 är dekretets syfte att säkerställa samexistens mellan GM-grödor samt konventionellt och ekologiskt odlade grödor.

Odlingsregler

I dekretet anges att jordbrukare som för första gången börjar odla GM-grödor skall genomgå en utbildning. En GMO-odlare skall vidare en viss tid före sådd inge ett formulär till ansvarig myndighet med olika uppgifter om odlingen, bl.a. vilken sort som skall odlas, inom vilket område detta skall ske och vilka samexistensåtgärder som skall tillämpas. GMO-odlaren skall även underrätta jordbrukare i grannskapet om att GM-sorter kommer att odlas.

I dekretet anges också skyldigheter för producenter och förpackare av genetiskt modifierat utsäde. Vidare finns bestämmelser om tillsyn och sanktioner. I en bilaga till dekretet finns särskilda bestämmelser om odling av GM-majs.

Ersättningsfond

Av artikel 14 i dekretet framgår att en ersättningsfond skall inrättas. Enligt artikeln kommer regeringen genom en särskild rättsakt att inrätta en ersättningsfond, som skall betala ut bidrag vid eventuella skador av ekonomisk natur som beror på GMO-inblandning. Fonden skall enligt samma artikel finansieras av producenter och privata anläggningar som ingår i produktionsprocesserna.

7.9.2 Förslag till lagdekret om kompensationsfond

Enligt förslaget syftar rättsakten till att i enlighet med artikel 14 i lagdekret 160/2005 inrätta en kompensationsfond, vilken skall kompensera jordbrukare för ekonomiska förluster med anledning av oavsiktlig GMO-inblandning i skörd.

Prövning av nämnd

Enligt artikel 4 skall en nämnd, Grupo de Avaliação, inrättas för att behandla ansökningar om ersättning. I nämnd skall ingå företrädare för det portugisiska jordbruksverket samt jordbruksorganisationer och utsädesproducenter.

Avgiftsskyldighet

Av artikel 6 följer att en årlig avgift skall utgå för varje förpackning utsäde av GM-sorter som saluförs eller används i landet. På handel med eller användning av förpackningar av utsäde av GM-majs utgår en avgift av fyra euro per förpackning innehållande 80 000 frön. När det gäller förpackningar som innehåller ett mindre eller större antal frön skall avgiften beräknas i direkt proportion till antalet frön som förpackningen innehåller. Beloppet kan justeras årligen, beroende på prisutvecklingen.

Avgifterna skall betalas in senast den 31 oktober varje år av den som producerar eller förpackar utsäde, eller av andra aktörer.

Rätt till ersättning

Enligt artikel 7 skall ersättning utgå till jordbrukare, vare sig de är enskilda eller juridiska personer, som bevisligen har lidit ekonomisk förlust på grund av GMO-inblandning i jordbruksprodukterna överstigande 0,9 procent.

I artikel 8 anges vilka kriterier som i övrigt måste vara uppfyllda för att ersättning skall beviljas. Här anges att GMO-inblandning skall ha inträffat på samma odlingsfält och av en art som är sexuellt kompatibel med GM-sorter som odlas i landet. Vidare skall det finnas bevis för GMO-inblandning hos jordbruksprodukterna. Provtagning och analys skall ha skett i enlighet med ett i dekretet angivet förfarande. Slutligen måste det använda utsädet ha varit certifierat.

Förfarande

Av artikel 10 följer att ansökan om ersättning görs hos det portugisiska jordbruksverket på ett särskilt formulär och att vissa angivna handlingar skall bifogas denna ansökan. Ansökan skall ha inkommit senast den 31 december för respektive produktionsår.

Enligt artikel 11 tas för varje ansökan ut en avgift på 100 euro. Av artikel 12 följer att denna avgift återbetalas vid bifall till ansökan. Vidare följer av samma artikel att ersättning inte skall beviljas om sökanden handlat försumligt eller bedrägligt och detta bidragit till eller orsakat GMO-inblandningen. Skulle den jordbrukare som orsakat förlusten handlat bedrägligt eller försumligt och har staten betalat ut ersättning, har staten regressrätt.

Övrigt

Enligt artikel 14 skall den ersättning som sammanlagt betalas ut vara begränsad till det belopp som fonden har tillgängligt under det aktuella året. Är detta belopp inte tillräckligt för att ersätta alla anspråk, skall ersättning utgå i proportion till storleken på respektive anspråk.

Av artikel 15 följer att fonden skall gälla i fem år. Därefter kommer regeringen att ta ställning till om fonden skall fortsätta att existera.

7.10 Storbritannien

7.10.1 Regeringens ståndpunkt

Den brittiska regeringens ståndpunkt när det gäller GM-grödor framgår av Secretary of State Margaret Becketts uttalande inför parlamentet den 9 mars 2004.³⁸ När det gäller samexistens anges här att den som önskar odla GM-grödor skall säkerställa att det av EU bestämda tröskelvärde på 0,9 procent upprätthålls. Vidare anges att Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) skall utreda förutsättningarna för att tillämpa ett lägre tröskelvärde i förhållande till odlare av ekologiska grödor.

³⁸ Secretary of State Margaret Beckett's statement on GM policy, 9 mars 2004.

Enligt samma uttalande skall Defra även utreda hur odlare som inte odlar GM-grödor kan ersättas, om de drabbas av ekonomisk skada på grund av GMO-inblandning. Det klargörs att den lösning som väljs för att kompensera drabbade odlare skall finansieras av GMO-sektorn, och inte av staten eller den som odlar konventionella eller ekologiska grödor.

7.10.2 Defras förslag till regler om samexistens

Defra lade i juli 2006 fram ett förslag till åtgärder för samexistens.³⁹ Förslaget har tillställts ett stort antal intressenter, vilka har beretts möjlighet att senast den 20 oktober 2006 yttra sig över förslaget. Enligt uppgift till utredningen i april 2007 har Defra erhållit över 11 000 yttranden över förslaget, och några närmare överväganden eller ytterligare förslag kommer inte att presenteras inom de närmaste månaderna.

Defra har bedömt att vissa åtgärder är nödvändiga för att säkerställa att GMO-inblandningen inte överstiger det av EU bestämda tröskelvärdet. Dessa åtgärder bör enligt Defra delas in i två kategorier.⁴⁰

Förhållanden som bör regleras genom lagstiftning

Den första kategorin är åtgärder som bör bestämmas genom lagstiftning. Enligt Defra bör det införas bestämmelser om odlingsavstånd beträffande raps och majs, liksom beträffande skyldighet för GMO-odlare att senast en viss tid informera andra odlare inom ett visst avstånd om sina planer att odla GM-grödor.

Defra föreslår att odlingsavståndet för raps skall vara 35 meter. Avståndet för majs har bestämts till 80 meter för fodermais och 110 meter för annan majs. Avståndet skall beräknas utifrån det kortaste avståndet mellan grödorna.

När det gäller skyldighet att informera andra odlare om planerna att odla GM-grödor skall denna gälla i förhållande till odlare som har mark inom de nyss nämnda odlingsavstånden. GMO-odlaren skall informera dessa odlare senast den 1 mars beträffande grödor som skall sås på våren och den 1 augusti beträffande grödor som

³⁹ Department of Environment, Food and Rural Affairs (Defra), *Consultation on proposals for managing the coexistence of GM, conventional and organic crops*, juli 2006.

⁴⁰ Defra, a.a., s. 21 ff.

skall sås på hösten. En granne som har informerats på detta sätt skall inom 14 dagar lämna besked om eventuella planer att odla en gröda av samma art konventionellt eller ekologiskt och i så fall ange inom vilket avstånd från GMO-odlarens åker odlingen skall ske. Defra förutsätter att informationsutbytet sker med användning av standardiserade formulär.

Förhållanden som bör regleras genom uppförandekod

Den andra kategorin avser andra åtgärder som rör odlingen än de nyss nämnda. Dessa förhållanden bör enligt Defra regleras genom en uppförandekod som utarbetas av branschorganisationen SCIMAC i samråd med Defra.⁴¹ Bland de förhållanden man avser reglera på detta sätt kan nämnas rengöring av maskiner och transportmedel. Sådana förhållanden är enligt Defra av mer marginell betydelse än de förstnämnda när det gäller spridning av GMO. Vidare är det enligt Defra fråga om förhållanden som kan vara svåra att på ett entydigt sätt reglera genom lagstiftning.

7.10.3 Defras förslag till regler om kompensation vid inblandning av genetiskt modifierade organismer

Defra anser att utgångspunkten bör vara att rätt till ersättning för ekonomisk skada föreligger om skörden drabbats av oavsiktlig GMO-inblandning som överstiger det av EU fastställda tröskelvärde på 0,9 procent.⁴² Enligt Defra skulle det inte vara proportionellt att föreskriva rätt till ersättning vid GMO-inblandning som understiger detta tröskelvärde.

Ersättningsgilla skador – skördens värde

Defra har bedömt att den huvudsakliga skada som uppstår genom oavsiktlig GMO-inblandning är att skörden måste säljas till ett lägre pris än vad som annars varit möjligt. Defra har härvid angett att det förhållandet att en viss GM-gröda odlas i allmänhet torde innebära att det också finns en marknad för sådana grödor. Det bör därför enligt Defra vanligen vara möjligt att få en skörd som

⁴¹ SCIMAC står för Supply Chain Initiative on Modified Agricultural Crops.

⁴² Defra, a.a., s. 45 ff.

drabbats av GMO-inblandning såld. Under vissa förhållanden kan dock en sådan marknad saknas, vilket innebär att skadan kommer att uppgå till hela skördens värde.

En annan skada som kan uppstå är enligt Defra att de grödor som drabbats av GMO-inblandning inte kan användas som djurfoder, t.ex. därför att odlaren genom avtal har åtagit sig att leverera slaktdjur som inte utfodrats med GM-foder. Defra anser att en sådan skada inte bör ersättas, eftersom möjligheten till ersättning då skulle ha sin grund i ett kontraktsvillkor. Skadan bör dock ersättas om den uppstår på grund av det i EU-lagstiftning angivna kravet att foder med GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet inte får användas inom ekologisk djurproduktion.

Ersättningsgilla skador – övrigt

Som exempel på annan skada som kan uppstå nämner Defra provtagningskostnader för klargöra om GMO-inblandning skett, kostnader för att förvara skörd som innehåller GMO avskild från annan skörd och transportkostnader som uppstår med anledning av att skörden måste säljas som genetiskt modifierad. Defra lämnar det öppet om kostnader av detta slag skall kunna ersättas, men understryker att sådana anspråk i så fall bör ersättas i enlighet med ett standardiserat och kostnadseffektivt förfarande.

Annan skada bör enligt Defra inte ersättas. Det kan t.ex. vara fråga om skada med anledning av att en köpare av ekologiska produkter säger upp sitt inköpsavtal med odlaren sedan GMO-inblandning konstaterats i odlarens skörd. Inte heller bör enligt Defra odlaren få ersättning om denne skulle välja att själv iaktta ett längre odlingsavstånd än det som föreskrivits i lag. Att en odlare på grund av GMO-inblandningen mister sin ackreditering som ekologisk odlare bör enligt Defra inte heller ge rätt till ersättning.

Vem skall ha rätt till ersättning?

I syfte att förebygga missbruk bör det enligt Defra noggrant fastställas vem som kan ha rätt till ersättning. En sådan rätt kan endast tillkomma en odlare av andra grödor än GM-grödor som kan styrka att denne utan eget vållande drabbats av GMO-inblandning överstigande 0,9 procent i sin skörd.

För att styrka detta måste odlaren bl.a. visa att endast utsäde som inte innehåller GMO använts och att man svarat på en eventuell GMO-odlande grannes meddelande om att GM-grödor kommer att odlas. Vidare skall odlaren kunna stödja sig på prover som tagits enligt gällande föreskrifter och testats av ett ackrediterat laboratorium.

Vem skall utge ersättning?

Defra klargör inledningsvis att regeringens GMO-policy är att eventuella skador på grund av GMO-inblandning skall betalas av GMO-sektorn. Detta kan enligt Defra ske på tre sätt.

Den första lösningen innebär att de GMO-odlare som bryter mot föreskrifterna skall vara betalningsskyldiga. Den skadelidande har således att direkt vända sig till den GMO-odlare vars verksamhet orsakat spridningen av GM-grödan. En sådan lösning menar Defra har fördelen att GMO-odlaren ges ett tydligt incitament att följa samexistensreglerna. Nackdelen med en sådan lösning är enligt Defra att ersättning inte kommer att utges när spridningen inträffar trots att GMO-odlaren inte brutit mot någon föreskrift eller detta i alla fall inte kan styrkas.

En annan lösning är enligt Defra att alla odlare som odlar GM-grödor bidrar till att ersätta de skador som uppstår. Nackdelen med en sådan lösning är att den enskilde GMO-odlaren inte har ett lika tydligt incitament att följa föreskrifterna om samexistens och att GMO-odlare som följer reglerna drabbas.

En tredje lösning är enligt Defra är att de bolag som tillhandahåller GM-utsäde hålls ansvariga. Utsädesbolagen kan i så fall kompensera sig genom att höja utsädespriserna, och kan i sina avtal med GMO-odlarna kräva att dessa följer föreskrifterna om samexistens. Härigenom ges enligt Defra utsädesbolagen tydliga incitament att verka för att föreskrifterna om samexistens följs. Ersättningsskyldigheten kan utformas så att den drabbar samtliga GM-utsädesbolag eller endast det bolag som tillhandahållit det aktuella utsädet. Ersättningsskyldigheten skulle också kunna bestämmas i enlighet med varje bolags marknadsandel.

Hur skall den skadelidande tillförsäkras ersättning?

Defra diskuterar slutligen om ett särskilt förfarande bör inrättas för att säkerställa att en odlare vars skörd drabbas av GMO-inblandning får ersättning.

Enligt nuvarande ordning kan en skadelidande föra talan mot GMO-odlaren i domstol med hänvisning till oaktsamhet (negligence) eller med stöd av grannelagsrättsliga regler (private nuisance). Enligt Defra är det dock högst osäkert om en domstol skulle betrakta GMO-inblandning i skörd som skada, särskilt i beaktande av att de GM-grödor som odlas har godkänts av myndighet för att få släppas ut på marknaden. Defra pekar vidare på att det ofta kan vara svårt att visa vilken GMO-odlare som orsakat skadan och att denne dessutom handlat oaktsamt. Defra anför också att processer om skadestånd kan vara mycket tidsödande och kan medföra kostnader som inte står i proportion till de belopp som begärs i ersättning. Det är därför enligt Defra angeläget att denna typ anspråk som utgångspunkt inte prövas i domstol.

En tänkbar lösning skulle enligt Defra vara att branschen – i praktiken utsädesbolagen – etablerar ett frivilligt ersättnings-system. Defra menar att en sådan åtgärd skulle kunna ses som en förtroendeskapande åtgärd. En frivillig branschöverenskommelse skulle ha fördelen av att kunna etableras snabbt och vara mer flexibelt än ett obligatoriskt system. Branschen skulle ges ett tydligt incitament att säkerställa att GMO-odlare följer samexistensreglerna.

Skulle en branschöverenskommelse inte erbjudas, eller skulle en sådan överenskommelse anses otillräcklig, bör staten enligt Defra överväga lagstiftning. Defra anser att GM-utsädesbolagen bör hållas strikt skadeståndsansvariga för anspråk i enlighet med de närmare villkor som föreskrivs. Vidare anser Defra att en nämnd bör inrättas som prövar anspråken, och att nämndens beslut skall kunna överklagas. Enligt Defra bör GMO-sektorn stå för alla kostnader för detta.

Den sistnämnda lösningen kan enligt Defra genomföras på olika sätt. En möjlighet är att en nämnd inrättas med befogenhet att ålägga GM-utsädesbolagen att betala drabbade odlare ersättning. En variant på denna lösning är att staten fungerar som en buffert, genom att ersätta den skadelidande och därefter i sin tur ålägga GM-utsädesbolagen att ersätta staten. Alternativt skulle en fond

för ersättningsanspråk kunna skapas, vilken finansieras genom en avgift på allt GM-utsäde som säljs. Skulle de avgifter som tagits ut visa sig vara för höga, föreslås att avgiften reduceras eller upphävs. Defra anser att ett eventuellt överskott i så fall skulle kunna betalas tillbaka.

Defra bedömer att antalet krav på ersättning kan förväntas bli litet och avse förhållandevis små belopp. Man understryker därför att det system som sätts upp för att hantera ersättningskrav inte bör vara mer resurskrävande än nödvändigt. Enligt Defra kan ett system som administreras av branschen antas bli mer kostnads-effektivt och dessutom vara lättare att etablera än ett obligatoriskt system som etableras genom lagstiftning.

Slutligen tar Defra upp möjligheten att lösa ersättningsfrågan genom försäkringar. Defra anger att man är öppen för detta, men gör bedömningen att sådana tjänster inte kan antas kunna erbjudas på kort eller medellång sikt.

7.11 Luxemburg

Luxemburg har under år 2004 notifierat ett förslag till lag om bestämmelser för handel med frön och plantor samt en storhertigförordning om odling av genetiskt modifierade frön och plantor.⁴³ Båda rättsakterna innehåller främst odlingsregler.

I artikel 13 i lagförslaget fanns en bestämmelse som berör ansvarsfrågan vid oavsiktlig GMO-spridning. I artikeln föreskrivs att den som har för avsikt att odla GM-frön och plantor skall vara skyldig att hos ett behörigt försäkringsbolag teckna en ansvarsförsäkring, som täcker de eventuella ekonomiska skador som odlingen av GM-frön och GM-plantor kan orsaka på intilliggande odlingar som inte utgörs av GM-växter. Artikel 13 har inte lett till lagstiftning.

⁴³ Notifikationsnummer 2004/426/L. Båda förslagen är daterade den 15 juli 2004.

8 Överväganden

8.1 Utgångspunkter

Utredningen skall enligt sina direktiv¹ analysera om det finns behov av särskilda skadeståndsregler avseende ekonomisk skada till följd av spridning av GMO till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter som inte är genetiskt modifierade, vid odling eller i samband med transport eller annan hantering. Utredningen skall analysera nu gällande bestämmelser samt ta ställning till om dessa är tillräckliga eller om ytterligare bestämmelser är nödvändiga för att hålla tredje part skadeslös. Frågor om strikt skadeståndsansvar, beviskrav och hur ersättningsfrågan skall hanteras i de fall där det inte går att härleda en skada till en viss odling med GMO, skall särskilt övervägas.

De problem som utredningen har att lösa uppstår när GMO introduceras i jordbruket och GM-grödor odlas vid sidan av konventionell eller ekologisk odling. GMO-odlingen inverkar på olika sätt på förutsättningarna för övrig odling, framför allt genom att GMO riskerar att spridas i GMO-odlingens omgivning och blandas in i skördar av konventionella eller ekologiska grödor. Om sådan inblandning får en viss omfattning hindrar det att grödorna saluförs som konventionellt eller ekologiskt producerade.

En utgångspunkt för utredningens uppdrag är att GMO-odling skall kunna bedrivas vid sidan av konventionell och ekologisk odling utan att odling i dessa former försvåras. Åtgärder av olika slag måste vidtas för att GMO-odling skall kunna samexistera på rimliga villkor med annan odling. Utredningens uppdrag är att undersöka vissa ekonomiska konsekvenser som uppstår med anledning av denna samexistens, i första hand ekonomiska följder av GMO-inblandning i konventionell och ekologisk odling som bedrivs i en GMO-odlings omgivning.

¹ Dir. 2006:38.

Såvitt det kan förutses är det främst majs, raps, potatis och sockerbeta som kan komma i fråga för GMO-odling i Sverige inom den närmaste tiden. Det förekommer i dag inte någon kommersiell GMO-odling i Sverige, men sådan odling kan antas förekomma i framtiden. Utredningens uppgift är alltså inte att föreslå åtgärder för att komma till rätta med problem som redan föreligger. I stället handlar det om att bedöma hur förhållandena kommer att gestalta sig i framtiden och att ta ställning till behovet av åtgärder för att lösa problem som då kan uppstå. De problem det handlar om är i första hand sådana som följer av att GMO-odling kan tänkas inverka negativt på de ekonomiska förutsättningarna för konventionell och ekologisk odling i grannskapet.

GMO-inblandning, dvs. inblandning som inte är avsedd, kan uppstå på flera olika sätt och kan ge upphov till olika typer av skador. Den första fråga som måste ställas är i vilken utsträckning en skadelidande enligt gällande lagstiftning kan vara berättigad till ersättning för sin skada. En andra fråga är om denna ordning kan anses godtagbar. Om svaret på den frågan blir att den skadelidande inte är tillförsäkrad den ersättning han bör ha rätt till, uppstår frågan om lagstiftningsåtgärder är påkallade eller åtgärder av annat slag bör vidtas för att säkerställa att en skadelidande faktiskt får tillräcklig ersättning.

8.2 Skada genom spridning av genetiskt modifierade organismer

8.2.1 Vilka skadehändelser kan ge upphov till inblandning av genetiskt modifierade organismer?

Den typ av skadehändelse som i detta sammanhang har tilldragit sig mest uppmärksamhet är att pollen sprids från GMO-odlingar, med följd att konventionellt eller ekologiskt odlade växter pollineras. Vissa grödor, t.ex. majs, bildar mycket pollen som sprids med vinden. Hos andra grödor, t.ex. raps, sprids pollen även av insekter. Odlas samma gröda i närområdet kan växter på andra åkrar pollineras, vilket medför att den genetiskt modifierade arvsmassan kommer att ingå i dessa växters frön. Om grannodlingen sker konventionellt eller ekologiskt och skörden består av frön, t.ex. rapsfrön, uppstår en oönskad GMO-inblandning i den skörden, vilket kan medföra att den måste märkas som genetiskt modifierad

eller av annan anledning inte kan användas på det sätt som varit avsett.

GMO-inblandning genom vind- eller insektspollinering kan av naturliga skäl förekomma bara under pollensäsongen.

Genetiskt material kan också spridas genom att GM-frön förs vidare till andra åkrar, t.ex. med fåglar. Frön kan dessutom spridas vid maskinsamverkan, dvs. när skördeutrustning, som används för att skörda GM-grödor, därefter används för att skörda konventionellt eller ekologiskt odlade grödor. Fröspridning har ingen praktisk betydelse för samexistens beträffande t.ex. majs och potatis.

När det gäller vissa andra grödor, t.ex. potatis, är det inte frön som skördas. Sådana grödor kan spridas till grannens åker genom mekanisk förflyttning.

Grobara frön av vissa grödor, t.ex. raps, kan ligga kvar i marken i flera år. Skulle denna mark användas för odling av konventionella eller ekologiska grödor, kan härigenom GMO blandas in i skörd. Detta kan dock endast bli en samexistensfråga om marken byter ägare.

GMO-inblandning kan också uppstå om utsädet av misstag innehåller GMO. Något tröskelvärde för märkning av GMO-inblandning i utsäde har ännu inte fastställts inom gemenskapsrätten, vilket innebär att utsäde som används inom konventionell eller ekologisk odling över huvud taget inte får innehålla GMO.

GMO kan blandas in i konventionellt eller ekologiskt odlad skörd även i samband med transport av GM-grödor. Störst risk för sammanblandning mellan GM-grödor och annan skörd torde föreligga i samband med lastning och lossning. I vart fall teoretiskt skulle GMO-frön kunna spridas även under själva transporten, t.ex. om emballeringen är bristfällig eller en olycka inträffar.

En granne kan drabbas av ekonomisk skada till följd av GMO-odling även i fall då ingen GMO-inblandning i skörden sker. Redan det förhållandet att en granne odlar GM-grödor kan medföra att en ekologisk odlare ser sig föranlåten att på eget initiativ ta på sig kostnader för extra försiktighetsåtgärder eller utökad provtagning. Även utan att pollinering sker kan det tänkas att fastighetspriser påverkas genom att efterfrågan på vissa lantbruksfastigheter minskar bland potentiella köpare som är oroliga för GMO-spridning. Även andra indirekta kostnader kan uppstå.

8.2.2 Vilka skadeföljder kan spridning av genetiskt modifierade organismer ge upphov till?

Pollen- och fröspridning

Den ekonomiska skada som uppstår vid GMO-inblandning på grund av pollinering kan bli olika stor beroende på om den odlare som drabbas ägnar sig åt konventionellt eller ekologiskt lantbruk. Även andra åtaganden som odlaren är bunden av kan påverka skadan.

Den skada som i första hand kan uppstå hänger samman med det i gemenskapsrätten uppställda kravet på märkning vid oavsiktlig eller tekniskt oundviklig GMO-inblandning överstigande 0,9 procent. En ekologisk odlare som till följd av GMO-inblandning drabbas av märkningskravet kan inte sälja sin skörd som ekologiskt producerad. Går skörden att sälja, men endast till ett lägre pris, består skadan av skillnaden mellan det faktiska försäljningspriset och det pris som skörden utan GMO-inblandning skulle ha inbringat. Motsvarande skada kan drabba en konventionell odlare. Skulle emellertid priset för GMO-märkt skörd inte vara lägre än priset för konventionellt odlad skörd, uppstår naturligtvis inte någon skada av detta slag för den konventionelle odlaren.

Även om GMO-inblandningen är 0,9 procent eller lägre kan skada uppstå. Detta kan vara fallet om en odlare på grund av GMO-inblandningen inte kan sälja skörden på avsett sätt enligt privaträttsliga certifieringskrav för ekologisk produktion, t.ex. KRAV:s regler, eller andra åtaganden.

Drabbas en odlare av GMO-inblandning genom pollinering kan även andra kostnader uppstå till följd av denna händelse. Kostnader kan uppstå för särskilt hållning, extra transporter och märkning. Vidare kan kostnader uppstå därför att växtföljden måste ändras, och för att odlaren måste söka nya köpare. En ekologisk odlare kan drabbas av skada genom att skörden inte kan användas som foder inom egen kött- eller mjölkproduktion, vilket leder till kostnader för inköp av motsvarande mängd ekologiskt odlad foder. En odlare kan drabbas av ersättningskrav, om skörden säljs utan att GMO-inblandningen är känd och i ett senare led blandas med annan skörd, vilken därför måste märkas som genetiskt modifierad.

Vad som nyss uttalats beträffande skador på grund av pollinering gäller i motsvarande mån vid fröspridning mellan åkrar, t.ex. med

fåglar. Risken för att GMO på detta sätt sprids i sådan utsträckning att ekonomisk skada uppstår framstår dock som låg.

Skada i samband med transport

Skulle GM-grödor sammanblandas med andra grödor i samband med lastning eller lossning i sådan grad att GMO-inblandningen överstiger 0,9 procent måste hela partiet märkas som genetiskt modifierat. Skadan uppgår då till skillnaden i försäljningspris. Många följskador av det slag som uppstår vid pollen- eller fröspridning från en odling synes inte uppstå, eftersom sammanblandningen inte sker inom verksamheten på gården. Sammanblandning i samband med transport kan däremot antas ge upphov till andra följskador, t.ex. kostnader för rengöring av förvaringsutrymmen.

Annan spridning av genetiskt material

GMO-inblandning i skörden uppstår naturligtvis även om utsädet av misstag innehållit GMO. Är GMO-halten i utsädet hög kan detta i sig leda till att tröskelvärdet överskrids och att skörden måste märkas som genetiskt modifierad. Även en låg GMO-halt i utsädet kan tillsammans med t.ex. pollinering leda till att tröskelvärdet överskrids och att sådana skador som diskuterats i det föregående uppstår. Frågor om utsädesleverantörens ansvar för utsädets renhet regleras vanligtvis genom kontraktsvillkor, vilka regelmässigt hänvisar till de krav som ställs i utsädeslagstiftningen.

Spridning av genetiskt material kan också ske genom maskinsamverkan. Detta torde inte i sig kunna ge upphov till någon betydande GMO-inblandning i en skörd, men kan förhöja den GMO-inblandning som orsakas av t.ex. pollinering. Detta kan medföra sådana skador som diskuteras i det föregående beträffande pollinering. Ansvarig vid maskinsamverkan är inte sällan en utomstående företagare.

Kostnader som uppstår även om GMO-inblandning inte sker

Även om pollen inte sprids till näraliggande åkrar, kan det hända att en granne till en GMO-odlare på eget initiativ vidtar försiktighetsåtgärder för att förebygga GMO-inblandning. Sådana åtgärder kan bestå i anpassning av växtföljden och ökad provtagning. De kostnader som dessa åtgärder ger upphov till utgör skada till följd av GMO-odlingen. Detsamma kan sägas i händelse priset på en fastighet sjunker med anledning av att en granne odlar GMO.

En annan skada som möjligen kan uppstå är minskad försäljning av ekologiskt producerade livsmedel därför att förtroendet för sådana livsmedel skadas, om det skulle bli känt bland konsumenterna att sådana livsmedel innehåller små mängder GMO och alltså inte är helt GMO-fria.

8.2.3 Utgör skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer sakskada eller ren förmögenhetsskada?

Övervägande skäl synes tala för att skada som uppstår på grund av pollinering av GMO eller sammanblandning av GMO i samband med transport utgör sakskada. För detta talar främst att skada på grund av GMO-inblandning i skörd måste anses ha uppkommit genom fysisk förändring av en fastighet eller ett parti växter. Vidare kan den skörd som drabbas av GMO-inblandning inte användas för sitt avsedda syfte, vilket enligt rättspraxis skulle kunna tala för att sakskada föreligger.²

Har någon GMO-inblandning i skörden över huvud taget inte skett föreligger inte sakskada. Medför förekomsten av GMO-odling i ett område att andra odlare på eget initiativ vidtar förebyggande försiktighetsåtgärder eller drabbas av förluster med anledning av sjunkande fastighetspriser föreligger i stället ren förmögenhetsskada. Detsamma gäller om försäljningen av ekologiskt producerade livsmedel allmänt skulle minska på grund av att de inte är garanterat fria från GMO.

² Jfr rättsfallen NJA 1996 s. 68 och NJA 2004 s. 566.

8.3 Möjligheterna till ersättning enligt gällande rätt

8.3.1 Skadeståndsrättsliga regler

De bestämmelser om ersättning som skulle kunna bli tillämpliga vid GMO-inblandning finns i främst skadeståndslagen och 32 kap. miljöbalken. Vissa transporträttsliga bestämmelser kan också bli tillämpliga.

Vid en skadeståndsprocess i domstol kan en skadelidande utforma sin talan så att flera ersättningsregler blir tillämpliga. Den skadelidande kan t.ex. göra gällande att rätt till ersättning i första hand föreligger enligt skadeståndslagen och i andra hand enligt 32 kap. miljöbalken. Domstolen har i en sådan situation att först pröva om den skadelidande har rätt till ersättning enligt den i första hand åberopade grunden. Föreligger inte någon sådan rätt till ersättning prövas den i andra hand åberopade grunden.

8.3.2 Förutsättningarna för ersättning enligt skadeståndslagen

Förutsättningarna för ersättning – pollen- eller fröspridning

Skada som består i oönskad GMO-inblandning i skörd torde som nyss nämnts vara att betrakta som sakskada och är därmed som utgångspunkt ersättningsgill enligt skadeståndslagen. Den som anser sig ha drabbats av en sådan skada med anledning av pollen- eller fröspridning från en annan fastighet måste för att få ersättning styrka att en viss GMO-odlare har orsakat skadan, och att detta har skett antingen avsiktligt eller av vårdslöshet. Har GMO-inblandningen skett trots att GMO-odlaren inte varit vållande har den skadelidande inte rätt till ersättning enligt skadeståndslagen.

Rätt till ersättning förutsätter enligt huvudregeln att den skadelidande fullt ut bevisar att det finns ett orsakssamband mellan en viss åtgärd och en uppkommen skada. I rättspraxis har detta beviskrav i vissa fall lindrats beträffande svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp, där domstolen haft att ta ställning till frågor där full bevisning inte kan förebringas eller inte ens är faktiskt möjlig att framlägga. Högsta domstolen har formulerat beviskravet så att den skadelidande fullgjort sin bevisbörda beträffande ett visst påstått orsaksförlopp, om detta framstår som klart mer sannolikt än någon annan förklaring till skadan, som

lämnas av motsidan, och därtill även i sig är sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet.³

Någon gång kan det vara uppenbart varifrån GMO har spritts; det kanske finns bara en GMO-odling som är belägen så att den är möjligt ursprung. Allmänt sett synes annars pollen- och fröspridning utgöra sådana svåröverskådliga händelseförlopp som det svårigen kan föras full bevisning om. Beroende på hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet framstår det som fullt möjligt att ett sådant lindrat beviskrav kan vara tillämpligt vid GMO-inblandning i skörd som uppstått genom pollen- eller fröspridning.

Den skadelidande måste dock med sedvanligt beviskrav styrka att den GMO-odlare från vars åker pollen- eller fröspridningen skett har handlat i vart fall vårdslöst. Slutligen måste den skadelidande styrka i vilken utsträckning skada har lidits.

En annan fråga är om den som levererat utsäde till GMO-odlaren kan hållas ansvarig enligt skadeståndslagen vid GMO-inblandning på grund av pollen- eller fröspridning. En förutsättning för att ersättningsskyldighet enligt skadeståndslagen skall föreligga är att det finns ett adekvat orsakssamband mellan den skadegörande, oaktsamma handlingen och den uppkomna skadan, dvs. GMO-inblandningen i skörd.

Eftersom GMO-spridningen orsakas av själva odlingen är det osannolikt att ett adekvat orsakssamband kan föreligga mellan en utsädesleverantörs oaktsamma handlande och GMO-inblandning. Möjligen kan man tänka sig en situation där utsädesleverantören bidrar till skadan genom att lämna felaktig information om hur odlingen skall bedrivas, men eftersom odlaren under alla förhållanden har att följa de odlingsregler som kommer att fastställas av Jordbruksverket är det föga troligt att en utsädesleverantör i praktiken skulle komma att bli skadeståndsskyldig på denna grund.

Förutsättningarna för ersättning – andra skadeorsaker

Den som har gett upphov till GMO-inblandning på annat sätt än genom pollen- eller fröspridning från en fastighet kan också hållas ansvarig enligt skadeståndslagen. GMO-inblandningen torde även i sådana situationer vara att betrakta som sakskada.

³ Se rättsfallet NJA 1982 s. 421.

GMO-inblandning skulle kunna orsakas t.ex. av en leverantör av utsäde som av misstag försett odlaren med GMO-haltigt utsäde, av en transportör som sammanblandat de skördade grödorna med GM-grödor och av en företagare som anlåtats för att skörda grödorna men har underlåtit att rengöra utrustningen efter att tidigare ha skördat GM-grödor. I sådana situationer kan det antas att sedvanliga beviskrav tillämpas beträffande orsakssambandet mellan skadegörande handling och skada. Skadeståndsskyldighet förutsätter vidare att skadan orsakats genom oaktsamhet.

Förutsättningarna för ersättning – samverkande skadeorsaker

Kan det visas att flera GMO-odlare genom oaktsamhet har bidragit till samma skada, svarar dessa odlare solidariskt för den skada som uppkommit. Detta gäller även om någon odlare endast bidragit till GMO-inblandningen i mindre omfattning.

Solidariskt ansvar för skadan gäller även om flera skadevällare bidragit till skadan på olika sätt, under förutsättning att fråga är om samma skada. Man kan tänka sig en situation där en GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent uppstår på grund av pollinering i samverkan med en annan skadeorsak, t.ex. att den drabbade odlaren köpt utsäde som innehållit en mindre halt av GMO. Samverkar flera skadehändelser på detta sätt är det tillräckligt för solidariskt skadeståndsansvar att skadevällarens handlande varit en nödvändig del i den sammanlagda orsaken.⁴ De samverkande skadehändelserna och deras fysiska inverkan behöver inte ha inträffat vid samma tidpunkt, så länge de ger upphov till samma skada och det inte kan fastställas i vilken grad skadehändelserna var för sig har medverkat till skadan.⁵ Vid oaktsamhetsansvar tas heller inte någon hänsyn till om graden av vållande varit större eller mindre.⁶ Principen är således att alla skadevällare ansvarar solidariskt med hela beloppet. Möjligen kan skadevällare undantas från ansvar om denne endast i obetydlig utsträckning har bidragit till den slutliga skadan.⁷

⁴ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 212 f. och 239, jfr rättsfallet NJA 1982 s. 421. För en utförlig diskussion om kausalitetsfrågor och viss kritik mot Hellners och Radetzkis uppfattning i några av dessa frågor, se Mårten Schultz, *Kausalitet*, 2007.

⁵ Se t.ex. rättsfallet NJA 1961 s. 425.

⁶ Jan Hellner och Marcus Radetzki, a.a., s. 239.

⁷ Jfr Marcus Radetzki, *Skadeståndsberäkning vid sakskada*, 2004, s. 135.

Som utgångspunkt gäller principen om solidariskt skadeståndsansvar även när skadeorsakerna är konkurrerande, dvs. att var och en av skadeorsakerna varit en tillräcklig betingelse för skadan.⁸ Skadeståndsansvar utesluts således inte av att en annan skadeorsak ändå skulle ha gett upphov till skadan, förutsatt att det är samma skada som uppstår och denna inte kan delas upp.

I praktiken torde den avgörande frågan ofta vara om en skada som orsakats av flera olika skadeorsaker utgör samma skada. Frågan blir då när skadan skall anses ”färdig”. Detta torde vara fallet när en skörd drabbats av GMO-inblandning.

Ren förmögenhetsskada

Ekonomisk skada kan uppstå även i fall då någon GMO-inblandning i skörd inte har skett. Fastighetspriser skulle t.ex. kunna påverkas av att en granne börjar odla GMO, och en ekologisk odlare kanske på eget initiativ drar på sig kostnader för att förebygga GMO-inblandning.

Fråga är i så fall om en ren förmögenhetsskada, vilken inte ersätts enligt skadeståndslagen annat än i särskilda situationer som inte är aktuella här.

Preskription

För ersättning enligt skadeståndslagen gäller den allmänna preskriptionstiden på tio år, vilken beräknas från tidpunkten för den skadegörande händelsen. Även med beaktande av att t.ex. rapsfrön kan ligga i jorden i många år innan de gror, framstår det som osannolikt att fröspridning som skett för över tio år sedan skulle ge upphov till GMO-inblandning av sådan omfattning att ersättningsgill skada uppkommer. Grobarheten minskar efter viss tid och frön multnar i allmänhet efter ett antal år.

Det bör noteras att ersättningsgill skada i allmänhet inte uppkommer med anledning av att frön gror till följd av att en tidigare ägare av den skadelidandes mark odlat GMO där. Är en köpare av en fastighet mån om att sådan odling inte har skett på fastigheten, torde det åligga köparen att undersöka saken före köpet och ställa upp som villkor att säljaren intygar detta.

⁸ Jan Hellner och Marcus Radetzki, a.a., s. s. 213 ff.

8.3.3 Möjligheterna till ersättning enligt skadeståndslagen

Möjligheterna att bevisa att pollenspridning från en GMO-odling i närområdet har bidragit till GMO-inblandning

I de flesta fall kan det antas att pollenspridning från en särskild GMO-odling i närområdet framstår som den mest troliga orsaken till en GMO-inblandning. Av den nyligen antagna förordningen om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor följer att en GMO-odlare skall informera andra odlare i närområdet om att GMO-odling av en viss gröda kommer att ske. En odlare som upptäckt GMO-inblandning i sin skörd kommer således att ha ett visst underlag för att bedöma om pollen- eller fröspridning kan antas ha skett och i så fall från vilken fastighet.

Som diskuterats i det föregående utgör pollen- eller fröspridning fenomen som det svårligen går att föra full bevisning om, varför det framstår som fullt möjligt att en domstol tillämpar ett lindrat beviskrav beträffande orsakssambandet mellan en viss GMO-odling och en konstaterad inblandning. Den skadelidandes påstående att skadan helt eller delvis uppstått genom pollen- eller fröspridning från den utpekade GMO-odlingen skall i så fall bedömas mot de alternativa skadeorsaker som GMO-odlaren kan tänkas föra fram, t.ex. att andra GMO-odlare i grannskapet har gett upphov till skadan i dess helhet eller att skadan uppstått genom att GMO-haltigt utsäde använts.

De problem som kan uppstå med flera tänkbara skadevällare bör i allmänhet vara hanterbara. En förutsättning för att GMO-inblandning genom pollen- eller fröspridning skall ske är att den drabbade lantbrukaren odlat samma gröda som GMO-odlaren. I de flesta situationer kan det inte antas möta några svårigheter att reda ut från vilken grannes åker pollen- eller fröspridningen har skett. Eftersom pollen- och fröspridning typiskt sett avtar med avståndet är det i praktiken osannolikt att GMO-inblandning av sådan omfattning att ersättningsgill skada uppstår kommer att orsakas av mer avlägset belägna odlingar. Det är dessutom tillräckligt att konstatera att den GMO-odlande grannen i vart fall tillsammans med andra odlare har bidragit till GMO-inblandningen för att ett solidariskt skadeståndsansvar skall uppstå. En GMO-odlare kan alltså inte undgå ansvar genom att hänvisa till att andra GMO-odlare i närområdet också har bidragit till GMO-inblandningen.

Påstår en GMO-odlare t.ex. att skadan i sin helhet orsakats av en konventionell odlare i närområdet som odlat GMO utan ha anmält detta till Jordbruksverket och informerat grannarna, synes det åligga GMO-odlaren att uppvisa stöd för påståendet.

En GMO-odlare kan också tänkas göra gällande att inblandningen orsakats av någon omständighet som den skadelidande själv ansvarar för, t.ex. att utsädet varit GMO-haltigt eller att sammanblandning skett vid transport. Det torde i en sådan situation ligga på den skadelidande att utreda om det egna utsädet inte innehållit GMO eller i vart fall innehållit så låga halter av GMO att detta inte gett upphov till skada. Likaså torde det åligga den skadelidande att föra bevisning om att GMO-inblandningen inte orsakats av t.ex. att skördeutrustningen innehållit GM-frön av samma gröda, att GM-frön av samma gröda sedan viss tid tillbaka legat kvar i marken eller att sammanblandning av skörd skett vid transport. Omständigheter av detta slag lär typiskt sett inte vara svåra att utreda. En transportör bör t.ex. kunna redogöra för om transporten skett på förskrivet sätt och en utsädesleverantör bör kunna ge besked om utsädet uppfyller i kontraktet angivna renhetskrav.

Tillämpas ett lindrat beviskrav har domstolen att värdera den bevisning som förts fram av parterna beträffande nyss nämnda omständigheter och bedöma om det är klart mer sannolikt att inblandningen i vart fall delvis har orsakats på det sätt den drabbade odlaren gjort gällande, dvs. genom pollenspridning från den angivna GMO-odlingen. Att GMO-inblandningen delvis också uppstått av andra orsaker torde som nyss nämnts i allmänhet inte utesluta skadeståndsansvar. Mot denna bakgrund måste möjligheterna att uppfylla ett lindrat beviskrav i fall där en inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning har uppmätts och samma GM-gröda odlats i närområdet typiskt sett anses som goda.

Möjligheterna att bevisa att en GMO-odlare i närområdet genom oaktsamhet har bidragit till GMO-inblandning

En domstol som i en skadeståndsfråga har att ta ställning till om en skada orsakats genom oaktsamhet finner ofta anledning att beakta normer, instruktioner eller vedertagen praxis som gäller för den bedrivna verksamheten. Det kan därför antas att frågan om GMO-odlaren följt de odlingsregler som kommer att utfärdas av

Jordbruksverket får stor betydelse vid bedömningen av om GMO-inblandningen skall anses ha orsakats genom oaktsamhet.

Det är som utgångspunkt den drabbade odlaren som har att bevisa att en GMO-odlare orsakat skadan genom oaktsamhet. Eftersom det ofta lär vara omöjligt för en skadelidande att bevisa de konkreta omständigheter som utgjort den påstådda oaktsamheten, kan det komma att ligga på GMO-odlaren att föra viss bevisning i dessa frågor, t.ex. beträffande vilka odlingsavstånd som iakttagits.

Har det klarlagts att GMO-inblandningen överstiger 0,9 procent och att en GMO-odlare i närområdet sannolikt har orsakat denna, är det troligt att en domstol anser sig kunna utgå från att skadan uppstått till följd av att den GMO-odlande grannen på något sätt inte följt tillämpliga odlingsregler. Det får nämligen förutsättas att Jordbruksverket utformar dessa regler med sådana marginaler att någon ersättningsgill skada inte uppstår annat än i undantagsfall så länge reglerna följs. Redan förekomsten av en GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet lär således i många fall ge anledning att misstänka att gällande odlingsregler inte följts. Det kan alltså mycket väl bli GMO-odlaren som i praktiken måste styrka att han iakttagit reglerna och att någon oaktsamhet inte förekommit.

Bedömningen av om oaktsamhet har förelegat kan dock påverkas av sådana omständigheter som att GMO-inblandningen härrör från flera fält eller att andra skadeorsaker har bidragit till skadan, t.ex. att GMO-haltigt utsäde använts av misstag. Har en enskild GMO-odlare endast i liten utsträckning bidragit till GMO-inblandningen, saknas i allmänhet skäl för en domstol att utgå från att gällande odlingsregler inte följts.

Möjligheterna till ersättning enligt skadeståndslagen på grund av GMO-inblandning som uppstått på annat sätt än genom pollinering

Har en GMO-inblandning orsakats av någon annan än en GMO-odlare, t.ex. en transportör som sammanblandat skörden, en utsädesleverantör som av misstag sålt GMO-haltigt utsäde eller en självständig företagare som hyrt ut utrustning som inte rengjorts från GMO-frön, torde den drabbade odlaren ha goda möjligheter att med hänvisning till oaktsamhet få ersättning för sin skada. Sådan skada torde nämligen i allmänhet inte uppstå på annat sätt än genom oaktsamhet.

Det är den skadelidande som har att bevisa att det föreligger ett orsakssamband mellan skadegörande handling och skada. I praktiken torde det som utgångspunkt åligga den som åtagit sig en särskild uppgift, t.ex. att transportera grödor, att visa att uppgiften fullgjorts på föreskrivet sätt.

I de nyss nämnda situationerna kan rätt till ersättning också föreligga på annan grund än skadeståndslagen. Det följer t.ex. regelmässigt av kontraktsvillkor att utsäde skall hålla en viss i lag föreskriven renhet. Av kontraktsvillkor kan vidare följa att transportören ansvarar för att sammanblandning inte sker eller att uthyraren ansvarar för att skördeutrustning är ordentligt rengjord. Ansvar för skadan kan då inträda utan att oaktsamhet behöver bevisas. Frågor om en transportörs ansvar enligt annan lagstiftning än skadeståndslagen diskuteras närmare i det följande.

Sammanfattning

Möjligheterna för en skadelidande att bevisa ett orsakssamband mellan pollenspridning från en fastighet där GMO-odling bedrivs och GMO-inblandning på en annan fastighet i närområdet synes typiskt sett vara goda. Ett lindrat beviskrav är sannolikt tillämpligt, och det räcker att den skadelidande visar att en särskild GMO-odling i vart fall bidragit till inblandningen. Det är osannolikt att en GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent skulle uppstå genom pollinering utan att det finns åtminstone någon fastighet i närområdet där GMO-odling av den aktuella grödan bedrivs.

När det gäller möjligheten att i praktiken bevisa att en GMO-odlare orsakat skadan genom oaktsamhet, synes denna i hög grad påverkas av om andra skadeorsaker än pollenspridning kan antas ha samverkat till inblandningen. Odlas samma GM-gröda i närområdet och saknas anledning att anta att andra skadeorsaker samverkat, torde förekomsten av en inblandning överstigande 0,9 procent med styrka tala för att gällande odlingsregler inte följts och att oaktsamhet förelegat. Detta torde däremot inte vara fallet om andra skadeorsaker i väsentlig del kan antas ha samverkat till inblandningen.

När det gäller GMO-inblandning av andra orsaker än pollinering synes möjligheterna att bevisa orsakssamband mellan skadegörande handling och skada samt oaktsamhet typiskt sett vara goda.

Det ovan förda resonemanget har varit inriktat på bevisfrågor. Utgångspunkten har varit att GMO-odlaren faktiskt har bidragit till skadan och att detta skett genom oaktsamhet. Skulle detta inte ha varit fallet föreligger naturligtvis inte någon rätt till ersättning enligt skadeståndslagen.

8.3.4 Förutsättningarna för ersättning enligt 32 kap. miljöbalken

Utgör pollen- eller fröspridning av GMO "annan liknande störning"?

Det kan inledningsvis konstateras att det finns bestämmelser i miljöbalken om GMO. Utsläppande på marknaden och andra åtgärder med sådana organismer regleras främst genom balkens trettonde kapitel. Utsättning av GMO i ett område omfattades tidigare av miljöskyddslagen, under förutsättning att det fanns någon risk att organismerna antingen spred sig utanför området eller orsakade någon kemisk eller annan förändring av mark eller vatten.⁹

En annan fråga är om skada genom GMO-inblandning kan ersättas enligt 32 kap. miljöbalken. Skadestånd enligt det kapitlet betalas för skador genom störning av vissa slag som räknas upp i sju olika punkter i 3 § första stycket, nämligen förorening av vattenområden och av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller samt skakning. Uppräkningen avslutas med en åttonde punkt, "annan liknande störning".

Pollen som sprids från GM-grödor till odlingar i omgivningen utgör ingen förorening i egentlig mening, varför skada som uppstår med anledning av sådan spridning inte naturligen kan betecknas som luft- eller markförorening. Detsamma gäller spridning av GM-frön.

Av större intresse är om denna typ av störning omfattas av begreppet "annan liknande störning". Enligt propositionen till miljöskadelagen omfattar "annan liknande störning" skador av mycket varierande art, även estetiska störningar och psykiska immissioner. Lagutskottet har som närmare utvecklats i det föregående i ett lagstiftningsärende uttalat att skada som orsakas av biotekniska produkter "i betydande utsträckning" torde kunna

⁹ Se Staffan Westerlund, *Miljöskyddslagen*, 1990, s. 54.

hänförs till ”annan liknande störning”.¹⁰ Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1996 s. 634 uttalat att ”annan liknande störning” omfattar ett brett spektrum av störningar samt att den uppräknade som görs i propositionen till miljöskadelagen endast är en exemplifiering och inte en fullständig redovisning av vad som kan utgöra en ”liknande störning”. Högsta domstolen har också vid tolkningen av ”annan liknande störning” beaktat att ett syfte med miljöskadelagen var att förbättra de skadelidandes möjlighet att få ersättning.

När GMO sprids genom pollen eller frön från en fastighet till en odling på en annan fastighet och korsas eller blandas in i grödan där, är det en företeelse som har tydliga likheter med hur en markförorening kan uppkomma på en fastighet genom inverkan från en annan fastighet. Särskilt med tanke på den vida tillämpningen av bestämmelsen i 32 kap. 3 § första stycket 8 miljöbalken som är avsedd, talar dessa likheter med styrka för att pollenspridning av GMO bör anses vara en ”annan liknande störning”.

För motsatt tolkning skulle främst tala att de ekonomiska konsekvenserna av GMO-inblandning i någon mån skiljer sig från följderna av sådana skador eller olägenheter som anges i propositionen till miljöskadelagen. GMO-inblandningens ekonomiska konsekvenser uppstår nämligen i sin helhet med anledning av uppställda märknings- eller certifieringskrav, och utgör således endast en indirekt följd av GMO-inblandningen. Eftersom en förutsättning för att ersättningsgill sakskada uppkommit är att en mätbar ekonomisk konsekvens kan konstateras synes emellertid detta vara av underordnad betydelse.

GMO regleras i miljöbalken och pollenspridning av GMO omfattades före balkens tillkomst sannolikt av miljöskyddslagen. Genom de uttalanden som gjorts i propositionen till miljöskadelagen och av Högsta domstolen i nyss nämnt rättsfall står det klart att t.o.m. störningar som inte nämnvärt påminner om föroreningar, t.ex. avspärrningar med anledning av gatuarbeten och estetiska störningar, kan utgöra ”annan liknande störning” enligt 32 kap miljöbalken. Mot denna bakgrund, och i beaktande av att skada på grund av pollenspridning av GMO företer tydliga likheter med markförorening, anser utredningen att det mesta talar för att sådan

¹⁰ Även om begreppet biotekniska produkter inte nödvändigtvis omfattar GMO synes det av sammanhanget framgå att detta är vad Lagutskottet i vart fall delvis syftar på; se vidare avsnitt 5.2.3.

GMO-spridning utgör en ”annan liknande störning” enligt 32 kap. 3 § första stycket 8 miljöbalken.¹¹

Motsvarande torde gälla beträffande sådan spridning av GM-frön som sker från en fastighet till en annan, t.ex. med fåglar.

GMO-spridning som inte omfattas av 32 kap. miljöbalken

Ersättningsskyldigheten enligt 32 kap. miljöbalken omfattar endast skada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Detta innebär att skador som orsakas vid användning av rörliga störningskällor, t.ex. transportmedel, inte omfattas. GMO-spridning som sker i samband med transport samt lastning och lossning av GM-grödor omfattas således normalt inte av balkens ersättningsregler. Det är i och för sig möjligt att frön sprids från en lossningsplats, t.ex. en lastbilsdepå eller hamn, till omgivande åkrar och ger upphov till skada. Att ersättningsgill GMO-inblandning skulle uppstå genom ett sådant scenario framstår dock som så osannolikt att utredningen anser sig kunna bortse från den möjligheten.

Inte heller GMO-inblandning som uppstår genom att t.ex. GM-frön i flera år ligger kvar i mark som tidigare använts för GMO-odling men numera används för konventionell eller ekologisk odling, utgör skada som verksamheten på en fastighet orsakar i sin omgivning. GMO-inblandning som uppstår genom maskinsamverkan eller genom leverans av GMO-haltigt utsäde utgör inte heller sådan skada.

Skada som uppstår utan GMO-spridning

Som diskuterats i det föregående skulle ekonomisk skada kunna uppstå redan genom att någon i närområdet börjar odla GM-grödor, t.ex. därför att fastighetspriser sjunker eller en odlare själv drar på sig kostnader för försiktighetsåtgärder som skall motverka GMO-inblandning. Fråga uppstår då om GMO-odlingen som sådan kan utgöra en ”annan liknande störning” och 32 kap. miljöbalken därmed vara tillämplig.

Uttalandena i propositionen till miljöskadelagen synes främst ta sikte på verksamheter på en fastighet som har en fysisk effekt eller

¹¹ Miljöansvarsutredningen synes ha kommit till samma slutsats, se SOU 2007:21, s. 120 f.

liknande i omgivningen, t.ex. att ett ämne eller i vart fall buller sprids och påverkar grannarnas fastigheter. I propositionen anges dock även som exempel på skada på grund av ”annan liknande störning” sådan oro som grannar till en sprängämnesfabrik kan känna, förutsatt att denna skada kan mätas ekonomiskt. Det skulle således kunna hävdas att en verksamhet i sig kan utgöra en ”annan liknande störning”, även när någon fysisk påverkan i omgivningen inte sker. Denna ståndpunkt synes förenlig med ett grannelagsrättsligt synsätt.

Är denna slutsats riktig – vilket måste betecknas som högst osäkert – skulle GMO-odling kunna omfattas av 32 kap. miljöbalken även i fall då någon pollinering av grödor på näraliggande fastigheter inte har skett. Skada som uppstår på grannfastigheterna genom odlingen som sådan vore att betrakta som ren förmögenhetskada, vilken enligt kapitlet är ersättningsgill under förutsättning att skadan är av någon betydelse.

En sådan tillämpning kan emellertid inte antas vara avsedd. Det exempel som anförs i propositionen – en sprängämnesfabrik – är betydligt mer drastiskt än vad det här kan vara frågan om. Dessutom är det inte troligt att fastighetspriser skulle påverkas i sådan grad av att grannar odlar GMO att rätt till ersättning med stöd av kapitlet skulle föreligga. En GMO-odlare kommer nämligen att vara skyldig att följa särskilda odlingsregler, vilka förutsätts vara utformade så att någon ersättningsgill skada inte uppstår annat än i undantagsfall. Inte heller sådana förebyggande åtgärder som inom rimliga gränser vidtas av en konventionell eller ekologisk odlare torde ge upphov till kostnader som är av någon betydelse i den bemärkelse som avses i 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

I det föregående har nämnts som en tänkbar möjlighet att förluster skulle kunna uppkomma på grund av att allmänhetens förtroende för ekologiskt certifierade produkter minskar, om det blir känt att sådana produkter kan innehålla GMO. Förluster av detta slag utgör inte skada som verksamheten på en fastighet orsakar i sin omgivning. Ersättningsreglerna i 32 kap. miljöbalken är alltså inte tillämpliga på sådan skada. Av samma anledning kan en leverantör av GM-utsäde inte hållas ansvarig med stöd av 32 kap. miljöbalken.

8.3.5 Möjligheterna till ersättning enligt 32 kap. miljöbalken

Görs bedömningen att spridning av GM-pollen utgör en "annan liknande störning" enligt 32 kap. miljöbalken, uppstår frågan hur en skadelidandes möjlighet att få ersättning enligt dessa bestämmelser ter sig i praktiken.

Det bör noteras att det förhållandet att behöriga myndigheter har godkänt ett ämne eller en produkt inte i sig befriar den som använder ämnet eller produkten från skadeståndsansvar enligt 32 kap. miljöbalken.

Strikt ansvar

Ansvar enligt kapitlet är strikt. En skadelidande behöver alltså inte bevisa att en GMO-odlare, som har orsakat skadan, har gjort det genom oaktsamhet. GMO-odlaren blir ansvarig även om eventuella odlingsregler har följts.

Har GMO-inblandningen uppstått utan vållande ersätts skadan inte i den utsträckning störningen skäligen bör tålas med hänvisning till Orts- eller allmänvanligheten. Det strikta ansvaret gäller således endast i den utsträckning en viss toleransnivå överskrids. Det sagda innebär att en skada med hänvisning till Orts- eller allmänvanligheten kan komma att ersättas delvis.

Det torde stå klart att GMO-inblandning i skörd i dagsläget inte kan anses Orts- eller allmänvanlig. Detta kan dock förändras om odling av GM-grödor i framtiden blir vanligt förekommande. Det bör noteras att den skälighetsbedömning som i detta sammanhang skall göras kan leda till att strikt ansvar kan föreligga även om en störning är Orts- eller allmänvanlig. Det framstår som osannolikt att GMO-odling som ger upphov till en inblandning överstigande det i gemenskapsrätten angivna märkningskravet skulle anses utgöra en störning som skäligen bör tålas.

Skulle störningen likväl anses vara Orts- eller allmänvanlig, utgår ersättning om skadan orsakats med vårdslöshet. Beträffande de frågor som kan uppkomma i en sådan situation hänvisas till redogörelsen i avsnitt 8.3.2 ovan.

Beviskrav för orsakssamband och solidariskt ansvar

Enligt kapitlet gäller ett lindrat beviskrav beträffande orsakssambandet mellan skadeorsakande händelse och skada. Den skadelidande behöver endast visa att det föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

I de flesta fall där GMO blandas in genom pollinering torde det utan svårighet kunna klarläggas från vilken åker spridningen skett. Odlas samma GM-gröda av flera odlare i området, har den skadelidande att visa att det är troligare att svarandens odling har orsakat skadan, i vart fall tillsammans med någon annan odling, än att skadeförloppet gått till på sätt svaranden påstår, t.ex. att någon annan odling ensam har åstadkommit skadan. Kan den skadelidande visa detta, blir svaranden solidariskt ansvarig även för den del av GMO-inblandningen som orsakats av andra odlare av samma gröda. En sådan bevisbörda framstår inte som alltför betungande för en skadelidande.

Förutsätter skadeståndsansvar att GMO-inblandningen överstiger ett visst tröskelvärde och har inblandningen orsakats av flera GMO-odlare, är dessa solidariskt ansvariga för GMO-inblandningen. Ansvar förutsätter således inte att en enskild GMO-odlare själv gett upphov till inblandning överstigande tröskelvärdet. Skadeståndsansvar föreligger även om GMO-inblandningen delvis orsakats av någon annan omständighet, t.ex. att utsädet av misstag innehållit GMO. Detsamma gäller om flera skadeorsaker föreligger samt var och en av dem har varit en tillräcklig betingelse för skadan. Dessa frågor diskuteras närmare i avsnitt 8.3.2.

Preskription

I likhet med vad som angetts i det föregående beträffande anspråk enligt skadeståndslagen tillämpas den allmänna preskriptionstiden på tio år, vilken beräknas från tidpunkten för störningen. Som anförts i avsnitt 8.3.2 framstår det som osannolikt att sådan GMO-inblandning som leder till ekonomisk skada uppstår eller visar sig efter mer än tio år. Dessutom kan miljöskadeförsäkringen vara tillämplig vid skador som visar sig först efter tio år.

Sammanfattning

Görs bedömningen att pollen- eller fröspridning av GMO från en fastighet i närområdet utgör "annan liknande störning" synes en skadelidande sammantaget ha goda möjligheter att få ersättning enligt kapitlet.

Strikt ansvar gäller i de flesta fall, och även om GMO-odlingen skulle anses orts- eller allmänvanlig förefaller möjligheterna att få ersättning vara goda. Beviskravet för orsakssamband mellan störning och skada framstår som fullt möjligt att uppfylla i de flesta fall, och även i fall då flera grannar odlat samma GM-gröda synes den skadelidande ha goda möjligheter att hålla i vart fall någon GMO-odlande granne ansvarig. Detsamma gäller om andra spridningsvägar tillsammans med pollen- eller fröspridning från en GMO-odling i närområdet samverkat till skadan.

Inte heller reglerna om preskription bör i praktiken hindra en skadelidande från att få ersättning.

8.3.6 Kan skada med anledning av inblandning av genetiskt modifierade organismer i skörd ersättas enligt miljöskadeförsäkringen?

Under förutsättning att skada med anledning av GMO-inblandning i skörd anses utgöra "annan liknande störning" enligt 32 kap. 3 § första stycket 8 miljöbalken, kan ersättning enligt miljöskadeförsäkringen komma i fråga. Det bör dock understrykas att rätten till ersättning enligt miljöskadeförsäkringen är subsidiär. Ersättning utbetalas således endast när den skadelidande gör sannolikt att skadevällaren inte har förmåga att utge ersättningen själv, eller när rätten till ersättning är preskriberad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Som närmare diskuteras i avsnitt 8.2.3 kan skada på grund av GMO-inblandning vara att beteckna som sakskada. Sådan skada kan till skillnad från ren förmögenhetsskada berättiga till ersättning enligt miljöskadeförsäkringen.

Avdrag från ersättningen skall göras med 1 000 kr beträffande skada på lös egendom och 5 000 kr beträffande skada på fast egendom. Detta innebär att mindre skador med anledning av GMO-inblandning inte kommer att ersättas genom miljöskadeförsäkringen.

Den största begränsningen när det gäller möjligheten att få ersättning för skada med anledning av GMO-inblandning i skörd torde vara att ersättning till näringsidkare för sakskada som drabbat hans näringsverksamhet bara utgår om det är fråga om mindre, enskilda företagare för vilka skadan får särskilt svåra ekonomiska följder. Många lantbrukare bedriver verksamhet i mindre skala och kan antas riskera inte obetydliga avbräck i händelse av GMO-inblandning i skörd. Det är därför sannolikt att rätten till ersättning i många fall inte är utesluten på grund av denna bestämmelse, i vart fall när skadan uppgår till betydande belopp. Mindre skador kommer dock mera sällan att ersättas, och lantbrukare som bedriver verksamhet i större skala kommer under inga förhållanden att kunna få ersättning.

Preskriptionstiden för ersättningsanspråk räknas från tidpunkten då den skadelidande blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg. Risken är därmed liten att en skadelidande går miste om rätten till ersättning på grund av t.ex. att vissa frön kan ligga i jorden i många år innan de gror. Miljöskadeförsäkringen syftar bl.a. till att säkerställa ersättning åt skadelidande vars anspråk har preskriberats.

Ersättning enligt försäkringen utgår för kostnader för utredning rörande skadestandsfrågan, under förutsättning att ersättningsanspråket har anmälts till försäkringsgivaren och denne hänvisat den skadelidande till att föra skadeståndstalan mot den skadeståndsansvarige. Det betyder att kostnader för provtagning angående GMO-förekomst och analys av sådana prover i vissa fall kan komma att ersättas.

8.3.7 Möjligheterna till ersättning enligt transporträttsliga regler

Transport med motorfordon

Sammanblandning av GM-grödor som transporteras med ett motorfordon med andra grödor skulle kunna ske i samband med lastning och lossning. Skada som uppkommer genom sammanblandningen skulle sannolikt inte anses ha uppkommit i följd av

trafik med transportfordonet.¹² Redan av denna anledning lär trafikskadeersättning inte komma i fråga.

Transportören skulle dock kunna bli ansvarig enligt skadeståndslagen, om han genom vållande orsakat att GM-grödor sammanblandats med andra grödor i samband med lastning, transport eller lossning. Det kan antas att frågor om sådan ersättning i många fall har reglerats genom avtal mellan transportören och dennes uppdragsgivare, ofta genom utarbetade allmänna bestämmelser.

GM-grödor som transporteras med ett motordrivet fordon skulle kunna spridas under transporten, t.ex. i samband med en olycka, och ge upphov till GMO-inblandning i skörd i näraliggande åkrar. Det framstår som långsökt att ersättningsgill skada skulle uppstå på sådant sätt.

Järnvägstrafik

Skulle sammanblandning av GM-grödor och andra grödor ske under tid då dessa tagits emot av järnvägen för befördran kan järnvägen bli ansvarig för den skada som uppkommer. Ansvaret är strikt.

GM-grödor skulle kunna spridas till näraliggande åkrar under själva transporten, t.ex. på grund av en olycka. I likhet med vad som nyss anförts beträffande transport med motorfordon framstår det som långsökt att ersättningsgill GMO-inblandning i skörd skulle uppstå på detta sätt.

Vid vållande av järnvägen kan ersättning utgå enligt skadeståndslagen.

Sjöfart

Skada skulle främst kunna uppkomma genom sammanblandning av GM-grödor med andra grödor i samband med lastning, transport eller lossning. Transportören kan bli ansvarig för sådan skada om godset befinner sig i hans vård och transportören inte visar att oaktsamhet inte föreligger hos honom själv eller annan han svarar för.

¹² Se om denna fråga Ulf K Nordenson, *Trafikskadeersättning*, 1977, s. 597 ff., där ett stort antal utlåtanden från Skadeförsäkringens villkorsnämnd refereras.

8.4 Vilka skadeföljder med anledning av inblandning av genetiskt modifierade organismer är ersättningsgilla?

8.4.1 Inledning

Även om odlingsregler för GM-grödor införs kan det tänkas att odlare av konventionella eller ekologiska grödor på olika sätt drabbas av ekonomisk skada till följd av GMO-odling. Den skada som i så fall uppstår kan antas variera i omfattning beroende på om den drabbade odlaren ägnar sig åt konventionellt eller ekologiskt jordbruk.

Görs bedömningen att pollen- eller fröspridning från en fastighet gett upphov till sakskada, föreligger rätt till ersättning vare sig det är skadeståndslagen eller 32 kap. miljöbalken som är tillämplig, om förutsättningarna för skadestånd enligt respektive bestämmelser i övrigt är uppfyllda. Som nyss nämnts torde ren förmögenhetsskada som uppkommer utan att det sker GMO-inblandning i skörd sannolikt inte komma att ersättas enligt 32 kap. miljöbalken. Att sådan skada inte ersätts enligt skadeståndslagen är helt klart.

När det gäller samtliga skador som kan uppstå med anledning av GMO-inblandning har den skadelidande en allmän skyldighet att begränsa sin skada.

8.4.2 Inblandning överstigande 0,9 procent

Den skada som först och främst kan komma att ersättas uppstår på grund av det i EU-förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder angivna kravet på märkning av livsmedel som innehåller GMO. Undantag från märkningskravet gäller när GMO-inblandningen inte överstiger 0,9 procent av livsmedlet eller varje enskild ingrediens i detta, under förutsättning att förekomsten är oavsiktlig eller tekniskt oundviklig. Motsvarande märkningskrav gäller för foder. Som nyss nämnts torde GMO-inblandning i skörd utgöra sakskada, oavsett på vilket sätt inblandningen uppstår.

GMO-inblandning i konventionellt producerade grödor avsedda att användas som livsmedel eller foder

Nästan all kommersiell GMO-odling inom EU avser fodermajs. Såvitt kan bedömas kommer GMO-odlingen i Europa även inom den närmaste framtiden till stor del att vara inriktad på foderväxter. De grödor som kan bli aktuella för GMO-odling i Sverige är främst majs, oljeväxter, potatis och sockerbeta, vilka grödor helt eller delvis kan vara avsedda för användning som foder. Dessa grödor odlas i Sverige i dag för användning både som foder och livsmedel. Dessutom odlas oljeväxter och potatis för tekniskt bruk.

GMO-spridning förutsätter att den aktuella GM-grödan faktiskt odlas. En gröda odlas inte kommersiellt om det inte finns en marknad för den. Detta medför att en skörd som drabbas av GMO-inblandning överstigande 0,9 procent bör kunna säljas som GMO-märkt foder.

Är försäljningspriset för skörd som måste märkas som genetiskt modifierad lägre än försäljningspriset för skörd som inte måste märkas på detta sätt, uppstår en förlust för den drabbade odlaren som uppgår till skillnaden mellan respektive försäljningspris. Det är inte självklart att det kommer att finnas en sådan prisskillnad. Exempelvis är i Spanien försäljningspriset detsamma för GMO-märkt foder som för konventionellt odlat foder. Var grödorna avsedda att säljas som livsmedel men måste de säljas som foder uppstår dock regelmässigt en skillnad i försäljningspris. Förlusten är en följd av GMO-inblandningen och är därmed ersättningsgill.

Skulle det inte finnas någon marknad för den GMO-märkta skörden och kan denna inte heller komma till nytta på annat sätt, uppgår förlusten till hela det försäljningspris som skörden annars hade inbringat. Detta skulle kunna vara fallet om GMO som odlas för t.ex. industriella eller medicinska ändamål korsas eller blandas in i grödor som odlas konventionellt eller ekologiskt. Den konventionellt eller ekologiskt odlade skörden kommer då kanske inte att i tillräcklig utsträckning innehålla den egenskap som eftersöks genom GMO-odlingen och kan därför inte användas industriellt eller medicinskt. På grund av förekomsten av samma egenskap är kanske den konventionellt eller ekologiskt odlade skörden inte heller lämplig som foder.

Härutöver kan en odlare som drabbas av GMO-inblandning på grund av pollen- eller fröspridning vara berättigad till annan ersättning till följd av skadan. Det kan t.ex. uppstå kostnader för

särhållning av den del av skörden som drabbats av GMO-inblandning. Det är även tänkbart att extra kostnader tillkommer på grund av att odlaren måste undersöka nya möjligheter att avyttra sin skörd. Vidare kan kostnader uppstå med anledning av att transport av denna skörd måste ske på annat sätt än normalt och att maskinutrustning måste rengöras mer noggrant än vad som hade skett om GMO-inblandning inte hade konstaterats. Även andra kostnader är tänkbara, t.ex. med anledning av att märkning måste ske och att växtföljden måste ändras. Tillkommande kostnader som är en direkt och adekvat följd av GMO-inblandningen måste anses utgöra följdskador till sakskada och lär i normalfallet vara ersättningsgilla.

Även andra följdskador är tänkbara, t.ex. skador på grund av omställning av mark. Sådana skador diskuteras närmare nedan.

Sker GMO-inblandning överstigande 0,9 procent i konventionellt odlad skörd avsedd att användas som foder, kan denna enligt gemenskapsrätten användas för utfodring av djur inom konventionell mjölk- eller köttproduktion utan att mjölken eller köttet måste GMO-märkas. Striktare krav kan dock gälla enligt kontraktsvillkor, vilket diskuteras närmare nedan.

GMO-inblandning i ekologiskt producerade grödor avsedda att användas som livsmedel eller foder

Sker GMO-inblandning överstigande 0,9 procent i ekologiskt odlad skörd avsedd att användas som livsmedel eller foder gäller som utgångspunkt vad som nämnts ovan beträffande konventionellt odlad skörd. Enligt kommissionen gäller nämligen det gängse tröskelvärde på 0,9 procent redan i dag vid ekologisk produktion och detta värde kommer sannolikt att gälla enligt den nya förordningen om ekologisk produktion, som förväntas träda i kraft den 1 januari 2009.

Enligt förordningen om ekologisk produktion är huvudregeln att endast ekologiskt odlad foder får användas vid djuruppfödning inom ekologisk produktion. Överstiger GMO-inblandningen i foder 0,9 procent får detta alltså inte användas inom ekologisk produktion, oavsett hur inblandningen har skett.

En ekologisk jordbrukare som odlar foderväxter för användning på den egna gården lider således skada som uppgår till skillnaden mellan kostnaden för att köpa in motsvarande mängd ekologiskt

odlat foder och försäljningspriset för det GMO-inblandade fodret. Även andra kostnader kan uppstå, t.ex. för särskållning.

Var det ekologiskt odlade fodret i stället avsett för försållning, uppgår skadan till det försållningspris som partiet normalt skulle ha inbringat med avdrag för det pris partiet nu i stället kommer att sålljas för. Sker leveransen till silo och görs provtagning där, kan det hända att endast en låg GMO-halt uppmåts trots att en leverans har haft en inblandning överstigande 0,9 procent. Detta är en följd av att olika leveranser blandas i silon. Eftersom prover från varje leverans i regel sparas en viss tid är det ofta möjligt att utreda vilken leverans som innehåll en hög halt av GMO. Det bör understrykas att det inte är tillåtet att blanda ut GMO-haltig skörd för att undgå märknings skyldighet.

Vid vidareförsållning av fodergrödor kan även vissa följdskador uppstå. Skulle en leverans som innehåller höga halter GMO blandas med andra leveranser, t.ex. i en silo, kan GMO-halten i hela silon komma att överstiga 0,9 procent. Detta får till följd att hela innehållet måste GMO-märkas och skadan blir mer omfattande. Åts fodret av mjölkkor eller djur avsedda för köttproduktion kan mjölken eller köttet inte sålljas som KRAV-märkt. Enligt KRAV:s regler gäller en karenstid på sex månader för en mjölkko som underkänts. Vid köttproduktion är motsvarande tid ett år.

Analys av prov tagna från mjölk eller kött kan inte utvisa att det foder som använts vid utfodringen innehållit GMO. Mejerier eller dagligvarukedjor kan således inte genom att analysera mjölk eller kött konstatera att GMO blandats in i fodret. Man kan däremot möjligen tänka sig följande scenario för att GMO-inblandning i foder skall leda till krav på ersättning. En ekologisk jordbrukare tar själv i efterhand stickprov på ett parti foder som han redan delvis använt för utfodring och upptäcker att partiet har en GMO-halt överstigande 0,9 procent. Odlaren sluter sig till att även den del av foderpartiet som redan använts har hållit denna halt och han underrättar dem till vilka han levererat mjölken eller köttet om att GMO-haltigt foder använts. Det leder till att mjölken eller köttet inte kan sålljas vidare som ekologiskt producerade och jordbrukaren drabbas av ersättningskrav. För att mjölken eller köttet ska kunna dras in måste jordbrukaren lämna ett sådant besked förhållandevis kort tid efter det att han levererat mjölken eller köttet. Sannolikheten för att skada skulle konstateras på detta sätt måste anses vara låg.

Skulle den nyss beskrivna situationen likväl uppstå lider den ekologiske odlaren en förlust, vare sig fodret använts för djuruppfödning inom den egna gården eller har sålts vidare till en ekologisk djuruppfödare som den ekologiske odlaren måste gottgöra på grund av kontraktsvillkor. Förlusten lär vara att beteckna som ett intrång i näringsverksamhet till följd av en sakskada, och lär således typiskt sett vara ersättningsgill. Särskilt om fråga är om ett stort parti foder som säljs till flera köpare kan skadan bli omfattande.

Det skulle kunna hävdas att den ekologiske odlaren i nyss nämnda situationer varit medvällande till skadan genom att underlåta att säkerställa att någon GMO-inblandning i fodret inte förekommit, t.ex. genom provtagning. Argumentets hållbarhet synes bero på i vilken utsträckning det kan anses rimligt att en ekologisk odlare utför tester av GMO-förekomst på sin skörd. Generellt kan sägas att ju större risken är för förutsebar skada och särskilt skada av stor omfattning, desto större krav på aktsamhet kan ställas på den som har möjlighet att förebygga skadan. Det bör nämnas att provtagningen måste ske enligt strikta regler för att en ersättningsgill skada säkert skall kunna konstateras.

En annan typ av skada som kan uppstå med anledning av pollen- eller fröspridning som ger upphov till en GMO-inblandning överstigande 0,9 procent är att ett markområde under viss tid inte kan användas för ekologisk produktion av den aktuella grödan, s.k. omställning av mark, eller att odlaren förlorar sin status som ekologisk odlare.

Sådan skada kan utgöra en adekvat följd av GMO-inblandning och är då i princip ersättningsgill. Eftersom en odlare som drabbas av GMO-inblandning har en skyldighet att begränsa sin skada är det svårt att uppskatta i vilken utsträckning en ersättningsgill skada i slutänden kommer att föreligga. Det bör t.ex. i allmänhet vara möjligt att på samma markområde bedriva odling av någon annan gröda och sälja skörden enligt de regler som gäller för mark under omställning. Likaså kan någon som förlorat sin status som ekologisk odlare – vilket framstår som en opropotionellt hård sanktion mot en odlare som inte själv bidragit till att GMO-inblandning skett – antas ha möjlighet att i stället sälja sin skörd som konventionellt odlad. Grödor från mark som odlas under

omställning till ekologisk produktion får till 60 procent användas som foder inom egen ekologisk djuruppfödning.¹³

Mer om provtagning och analys

Kostnader för provtagning är i allmänhet inte ersättningsgilla, särskilt inte om dessa utgör en del av den skadelidandes normala verksamhet och således inte motsvaras av några särskilda utgifter för den skadelidande till följd av en skada.¹⁴ Det innebär att rutinmässig provtagning av skörd för att kontrollera eventuell GMO-förekomst inte medför rätt till ersättning, oavsett resultatet av provtagningen.

Skulle en odlares kostnader för provtagning öka med anledning av att en granne börjat odla GMO är det sannolikt att utgifterna ändå får anses som en rutinmässig del av verksamheten. Utgifterna lär under alla förhållanden i allmänhet inte vara ersättningsgilla, eftersom fråga skulle vara om en ren förmögenhetsskada vilken enligt 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken endast ersätts om den är av någon betydelse. Enligt skadeståndslagen ersätts ren förmögenhetsskada som utgångspunkt inte.

Skulle ytterligare utredningskostnader tillkomma med anledning av konstaterad GMO-inblandning i skörd, kan utgifterna däremot vara ersättningsgilla som kostnader till följd av sakskada. I vissa fall skulle sådana utgifter kunna vara ersättningsgilla som rättegångskostnader.

Skulle ett analysföretag som testar ett skördeprov av misstag ge felaktigt besked angående provets GMO-halt kan detta leda till att GMO-inblandningen upptäcks först sedan sammanblandning skett i senare led. Analysföretag kan skydda sig mot anspråk som grundas på sådana misstag genom ansvarsförsäkring.

¹³ Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel, bilaga 1, avsnitt B 4.4 (EGT L 198, 22.7.1991, s. 1–15), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 394/2007.

¹⁴ Jan Hellner och Marcus Radetzki, *Skadeståndsrätt*, 7 uppl., s. 416 f. Jfr även rättsfallet NJA 1989 s. 251.

8.4.3 Inblandning som är 0,9 procent eller lägre

Utformningen av certifieringsregler och kontraktsvillkor

En annan fråga är om även en odlare som drabbas av GMO-inblandning som uppgår till 0,9 procent eller lägre kan vara berättigad till ersättning. Skada skulle nämligen kunna uppstå med anledning av att sådana grödor inte får märkas som ekologiskt producerade enligt privaträttsliga certifieringskrav för ekologisk jordbruksproduktion eller annan kvalitetsmärkning som anger striktare krav än vad som följer av EU-förordningen om ekologisk jordbruksproduktion. Krav på lägre GMO-inblandning kan också följa av kontraktsvillkor. Sådana förluster skulle kunna utgöra ersättningsgilla skadeföljder av GMO-inblandningen, då denna – som diskuterats i det föregående – torde vara att bedöma som sakskada vare sig den uppkommit genom pollinering, sammanblandning vid transport eller på annat sätt.

Certifieringskrav skulle kunna vara utformade så att GMO inte får användas vid jordbruksproduktion. Eftersom spridning av GMO-pollen från grannåkrar inte innebär att GMO används vid den drabbade odlarens jordbruksproduktion skulle detta inte i sig föranleda att skörden inte längre uppfyller certifieringskraven, förutsatt att tröskelvärdet inte överskrids och inblandningen är oavsiktlig. Enligt uppgift till utredningen tolkar Svensk Sigill i detta avseende sina certifieringskrav i enlighet med EU-förordningen. Någon ytterligare skada skulle således inte uppstå för odlaren vid oavsiktlig inblandning på 0,9 procent eller lägre såvitt gäller försäljningsintäkter.

Certifieringskraven skulle även kunna vara utformade så att GMO över huvud taget inte får förekomma i skörd som märks som ekologiskt odlad eller annars uppfyller viss kvalitetsmärkning. Detta skulle innebära att även mindre spår av GMO medför att skörden inte uppfyller certifieringskraven. Enligt uppgift till utredningen tolkar KRAV sina certifieringskrav på detta sätt. I enlighet med principen om full ersättning skulle en KRAV-ansluten jordbrukare således kunna vara berättigad till kompensation för den skada som uppstår på grund av att skörden till följd av sådana certifieringskrav inte får säljas som KRAV-märkt. Detsamma torde gälla om skörden är avsedd att säljas enligt andra certifieringsregler eller kontraktsvillkor som föreskriver samma sak.

Av kontraktsvillkor skulle kunna följa att en viss GMO-halt får förekomma men inte överstiga ett tröskelvärde som understiger 0,9 procent. Enligt uppgift till utredningen tillämpar foderimportören Denofa ett sådant lägre tröskelvärde beträffande import av soja från Latinamerika för användning som djurfoder vid mjölk- och köttproduktion. Skulle samma tröskelvärde tillämpas beträffande foder som odlas här i landet, kan odlaren vid GMO-inblandning som överstiger detta gränsvärde men inte 0,9 procent drabbas av skada genom att fodret underkänns.

Får striktare tröskelvärden än 0,9 procent tillämpas?

Frågan inställer sig då hur principen om full ersättning i dessa fall förhåller sig till EU-förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder, som föreskriver märkning vid oavsiktlig eller tekniskt oundviklig GMO-inblandning överstigande 0,9 procent. Certifiering för ekologisk produktion regleras genom EU:s förordning om ekologisk jordbruksproduktion och skall uppfylla de krav som ställs där. Något särskilt tröskelvärde för GMO-inblandning har ännu inte angetts i denna förordning. Kommissionen har uttalat att de generella tröskelvärdena gäller i frånvaro av ett sådant värde.¹⁵ Förordningens regler utgör under alla förhållanden minimikrav, vilket innebär att striktare krav under vissa förutsättningar kan tillämpas.

Märkningskravet i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder är en näringsrättslig bestämmelse som i första hand syftar till att ge konsumenterna tillräcklig information för att kunna göra medvetna val beträffande produkter som innehåller mer än 0,9 procent GMO. I frånvaro av särskilda bestämmelser som förhindrar att mer långtgående certifieringskrav för t.ex. ekologisk produktion ställs, torde inte märkningskravet i sig medföra att certifieringsregler av nyss nämnt slag inte får tillämpas eller läggas till grund för ett skadeståndskrav.

Rådet har antagit ett förslag till ny förordning om ekologisk jordbruksproduktion.¹⁶ Förslaget, som väntas träda i kraft den 1

¹⁵ Kommissionens rekommendation av den 23 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk, bilagan, avsnitt 2.2.3 (EUT L 189, 29.7.2003, s. 36–47).

¹⁶ Förslag till rådets förordningar om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter (Bryssel den 14 december 2006, 16577/06).

januari 2009, innebär att tröskelvärde på 0,9 procent skall tillämpas även vid ekologisk jordbruksproduktion. Som förslaget är utformat torde det fortfarande vara möjligt att tillämpa privaträttsliga certifieringsregler som när det gäller GMO-inblandning är mer långtgående än tröskelvärde.

Möjligheterna till ersättning vid GMO-inblandning under tröskelvärde

Även om villkor som sträcker sig längre än gemenskapsrättens tröskelvärde i och för sig kan tillämpas, måste det ifrågasättas om ett ersättningsanspråk med anledning av en så låg inblandning i praktiken skulle komma att bifallas. Ju lägre GMO-inblandningen är, desto svagare synes skälen vara att anta att den uppkommit genom GMO-odlarens oaktsamhet. Även om strikt ansvar tillämpas skulle skadevällaren vidare kunna göra gällande att anspråket skall jämkas på grund av medvällande, eftersom den skadelidande själv påtagit sig att uppfylla krav som sträcker sig längre än vad som anges i gemenskapsrätten men underlåtit att vidta tillräckliga försiktighetsåtgärder för att säkerställa att dessa striktare krav upprätthålls.

Eftersom pollen- och fröspridning är ett naturligt fenomen torde redan förekomsten av GMO-odling få till följd att en nollgräns för GMO-inblandning inte kan upprätthållas. Det förefaller vidare svårt att motivera att ett tröskelvärde på t.ex. 0,1 procent skall tillämpas i stället för det i gemenskapsrätten angivna 0,9 procent. Det är i båda fallen fråga om en mycket låg inblandning, och den som ställt upp ett sådant lägre tröskelvärde har ju därmed ändå godtagit en viss GMO-inblandning. Att grunda ett ersättningskrav på ett sådant tröskelvärde utan att själv ha vidtagit några försiktighetsåtgärder framstår som särskilt problematiskt beträffande foder, eftersom mjölken eller köttet över huvud taget inte kommer att innehålla GMO. Det kan noteras att i stort sett alla EU-länder tillåter import av GM-soja för användning som foder, varför importerade mejeri- och köttvaror från konventionell produktion i stor utsträckning härrör från djur som ätit GM-foder.

Situationen kan alltså uppstå att en skörd underkänns enligt privaträttsliga certifieringskrav för ekologisk produktion men uppfyller EU:s regler om ekologisk produktion. Detta innebär att skörden kan märkas med gemenskapslogotypen för ekologisk

jordbruksproduktion. Det är då inte självklart att någon skada på grund av reducerat försäljningspris uppstår.

Oavsiktlig eller tekniskt oundviklig inblandning?

Undantag från märkningskravet vid GMO-inblandning på 0,9 procent eller lägre gäller endast om inblandningen är oavsiktlig eller tekniskt oundviklig. Enligt Jordbruksverket skall eventuell inblandning som sker trots att odlaren har följt de av verket föreslagna bestämmelserna – som endast syftar till att undvika GMO-inblandning överstigande 0,9 procent – betraktas som oavsiktlig och tekniskt oundviklig.¹⁷ Kommissionen har gett uttryck för en liknande syn.¹⁸ Företrädare för det ekologiska lantbruket har däremot hävdats att all GMO-inblandning skall förhindras, förutsatt att den går att undvika.¹⁹ Det har även gjorts gällande att kravet på att inblandningen skall vara oavsiktlig innebär att upprepad inblandning inte är tillåten.²⁰

Det är inte helt klart vad som skulle gälla om ett certifieringsorgan för ekologisk produktion i ett enskilt fall tolkar EG:s förordning om ekologisk produktion på ett annat sätt än Jordbruksverket, t.ex. vid upprepad GMO-inblandning understigande 0,9 procent. Enligt 5 § första stycket förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter får ett godkänt enskild kontrollorgan vid avvikelser och överträdelser endast återkalla utfärdat certifikat. Beslut om andra åtgärder med anledning av avvikelser och överträdelser fattas enligt samma stycke av Livsmedelsverket eller Jordbruksverket.²¹ Det torde således vara myndigheten som i slutänden har att bedöma om

¹⁷ Jordbruksverket, *Förslag till bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade växter*, dnr 22-6210/05, 2005-12-15, s. 4.

¹⁸ Kommissionens rekommendation av den 23 juli 2003 om riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk (EUT L 189, 29.7.2003, s. 36-47), bilagan, avsnitt 2.1.4 och 3.2.1.

¹⁹ Ekologiska Lantbrukarna, remissyttrande till Jordbruksverkets förslag till bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade grödor, 31 oktober 2005., s. 3.

²⁰ Klara Jacobson och Kåre Wahlberg, *Lantbruk på lika villkor*, Sveriges lantbruksuniversitet, 2006, s. 30.

²¹ Stycket lyder: "Sådan kontroll som föreskrivs i artikel 9.7 i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 skall utföras av godkända enskilda kontrollorgan som är juridiska personer. Vid avvikelser och överträdelser får dock godkända enskilda kontrollorgan endast återkalla utfärdat certifikat. Beslut om andra åtgärder enligt artikel 9.9 och 10.3 med anledning av avvikelser och överträdelser fattas av Livsmedelsverket och Jordbruksverket."

en skörd får släppas ut på marknaden med EU:s logotyp för ekologisk jordbruksproduktion eller inte.

Certifieringsorgan för ekologisk produktion tillämpar dock inte endast EG:s förordning om ekologisk jordbruksproduktion utan även privaträttsliga certifieringsregler. Här är det mer oklart i vilken utsträckning certifieringsorganet utan medverkan av myndighet kan besluta om att en skörd som skall släppas ut på marknaden inte får märkas med den privaträttsliga logotypen för ekologisk produktion. Det är dock klart att sådana certifieringskrav för ekologisk produktion får innehålla striktare krav än vad som följer av EG-förordningen.

Enligt 5 § tredje stycket förordningen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter jämförd med artikel 9.6 c i EG:s förordning om ekologisk jordbruksproduktion, skall godkända enskilda kontrollorgan underrätta Livsmedelsverket och Jordbruksverket om alla avvikelser och överträdelser mot reglerna som konstaterats samt alla påföljder som har beslutats. Det får förutsättas att frågor av detta slag löses i samförstånd mellan certifieringsorganet och myndigheten.

8.5 Uppskattning av eventuell skada

8.5.1 Risken för skada

Risken för GMO-inblandning på grund av pollen- eller fröspridning

En första förutsättning för att ekonomisk skada skall uppstå genom pollen- eller fröspridning är förstås att en viss gröda som odlas i en GM-variant även odlas konventionellt eller ekologiskt i närområdet. De avstånd inom vilka pollen- eller fröspridning kan ske varierar starkt mellan olika grödor.

Skulle en viss gröda odlas konventionellt eller ekologiskt i närområdet till en GMO-odling av samma gröda, påverkas risken för GMO-inblandning av hur de respektive odlingarna ligger i förhållande till varandra. Förutom avståndet mellan odlingarna har vindriktningen betydelse, liksom förekomsten av växtlighet som fångar upp pollen eller på annat sätt hindrar spridning. Även storleken på respektive odling inverkar, liksom antalet GMO-odlingar av samma gröda i närområdet. En annan faktor som kan ha betydelse är tidpunkten för sådd och blomning, eftersom

pollinering bara kan ske då den konventionellt eller ekologiskt odlade grödan blommar.

Här skall inte närmare redogöras för de studier av pollinering och korsbefruktning som har utförts. När det gäller majs har Jordbruksverket gjort en sammanfattning av några av dessa studier.²²

Jordbruksverket kommer att utfärda föreskrifter om bl.a. vilka odlingsavstånd en GMO-odlare måste iaktta. Följs dessa regler kan det antas att någon ersättningsgill skada inte uppstår annat än i undantagsfall. Skulle de av Jordbruksverket fastställda odlingsavstånden sedermera visa sig vara otillräckliga, får det förutsättas att verket justerar dessa. Detsamma gäller de andra regler för GMO-odling som Jordbruksverket kommer att utfärda.

Spanien är det EU-land som har haft den mest omfattande odlingen av GM-grödor. Såvitt känt finns i Spanien inga fall där en GMO-odlare blivit ersättningskyldig mot en annan odlare på grund av GMO-inblandning. Enligt spanska myndigheter bedöms risken för att pollinering ger upphov till ersättningsgill skada vara mycket låg vid odling av GM-majs.²³ En riskanalys beträffande korsbefruktning vid framtida GMO-odling av majs, potatis och sockerbeta i Nederländerna utmynnar i samma slutsats.²⁴

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att risken för att en odlare skulle drabbas av ersättningsgill skada på grund av GMO-inblandning med anledning av pollinering eller annan spridning av förökningsmaterial är låg vid odling av nyss nämnda grödor. När det gäller andra grödor som eventuellt kommer att odlas i en mer avlägsen framtid är det svårare att bedöma riskerna för skada. Det måste dock förutsättas att regler om odlingsavstånd och andra åtgärder för att förhindra pollen- eller fröspridning anpassas efter de spridningsrisker som gäller för respektive gröda.

²² Jordbruksverket, *Förslag till bestämmelser om försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade växter*, dnr 22-6210/05, 2005-12-15, bilaga 1.

²³ *The Spanish experience with co-existence after eight years of cultivation of GM maize*, José Ignacio Ortega Molina, Spanish Plants Varieties Office, Directorate-General for Agriculture, Ministry for Agriculture, Fisheries and Food, Spain, PM presenterad vid konferensen Co-existence of genetically modified, conventional and organic crops, Wien, 4-6 april 2006.

²⁴ Institute for Risk Management in Agriculture (IRMA), *Coexistence Risk Analysis*, Wageningen, Nederländerna, oktober 2006, s. 16.

Risken för GMO-inblandning av andra orsaker

Utsäde som används för konventionell eller ekologisk odling får i dag inte innehålla GMO. Ett tröskelvärde kommer att fastställas av EU. Frågor som rör utsädets renhet regleras i utsädeslagstiftningen. Med ökad GMO-odling är det möjligt att det blir allt svårare att ta fram utsäde som inte innehåller spår av GMO. Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma om GMO-inblandning genom utsäde kommer att bli vanligare i framtiden och därigenom indirekt påverka möjligheterna till samexistens mellan olika odlingsformer.

När det gäller spridning av GM-frön genom maskinsamverkan torde risken för ersättningsgill inblandning vara låg. Av den nyligen antagna förordningen om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor följer nämligen att utrustning som används vid hantering av GM-grödor skall rengöras innan den används för hantering av grödor som inte är genetiskt modifierade. Förslaget innehåller även regler som syftar till att undvika spridning av GMO i samband med transport.

Även risken för att ersättningsgill skada uppstår med anledning av att GM-frön eller annat växtmaterial blir liggande i marken och under senare odlingssäsonger hamnar i skörden får anses låg. Det framstår nämligen som osannolikt att inblandning av sådana frön och växtmaterial skulle ge upphov till en GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent.

Risken för att ersättningsgill GMO-inblandning uppstår ökar naturligtvis om flera spridningsvägar samverkar. Exempelvis kan den sammanlagda effekten av att utsädet innehåller GMO och att pollen sprids leda till en GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet.

8.5.2 Skadans omfattning

Någon kommersiell GMO-odling förekommer inte i Sverige. Inte heller i de EU-länder där sådan odling i viss utsträckning bedrivs finns någon empirisk erfarenhet av skadeberäkning med anledning av GMO-inblandning, eftersom några kända skadefall inte föreligger. Enligt en riskanalys beträffande korsbefruktning vid framtida GMO-odling av majs, potatis och sockerbeta i Nederländerna uppskattas den sammanlagda skadan med anledning av skillnaden i försäljningspris till ”nära noll”, och även i det mest

pessimistiska scenariot ”kommer knappt någon skada att uppstå”.²⁵ Riskanalysen beaktar inte andra spridningsvägar än pollen- och fröspridning. Den omfattar inte annan skada än skillnad i försäljningspris.

I länder där GMO-odling sedan länge är vanligt förekommande, t.ex. USA, finns i allmänhet inte någon skyldighet att märka livsmedel eller foder som innehåller GMO. När det gäller ersättningsfrågor vid samexistens är således erfarenheterna därifrån av begränsat intresse.

Det sagda innebär att alla uppskattningar av vilka kostnader som GMO-inblandning kan ge upphov till måste i hög grad grundas på antaganden.

Skillnad i försäljningspris

Måste grödor som odlats konventionellt eller ekologiskt säljas som GMO-märkta uppstår en förlust, under förutsättning att skörden härigenom inbringar ett lägre försäljningspris än vad som annars varit fallet. Så torde det regelmässigt förhålla sig beträffande grödor som odlats enligt certifieringskrav för ekologisk produktion.

Har grödorna odlats konventionellt är det inte självklart att försäljningspriset för den GMO-märkta skörden kommer att understiga vad som annars hade erhållits. I Spanien är det t.ex. ingen skillnad i försäljningspris mellan genetiskt modifierad och konventionellt odlad fodermajs.²⁶ Det går inte att bedöma om en prisskillnad kommer att föreligga vid eventuell kommersiell odling av GM-grödor i Sverige, och hur stor denna prisskillnad i så fall kommer att vara för respektive gröda.

Eftersom det inte är möjligt att uppskatta försäljningspriset för GM-grödor blir en jämförelse mellan försäljningspriset för konventionellt och ekologiskt odlade grödor av intresse. För att ge bild av vilka förluster som kan uppstå anges nedan några uppgifter om försäljningspris och avkastning vid konventionell och ekologisk odling beträffande i första hand vissa grödor som kan komma ifråga för GMO-odling i en nära framtid samt vissa arealuppgifter beträffande ekologisk odling av samma grödor.

Försäljningspriset för konventionellt odlade oljeväxter var i februari 2007 enligt Lantmännen 245 kr/dt (deciton), jämfört med

²⁵ Institute for Risk Management in Agriculture (IRMA), a.a., s. 16.

²⁶ José Ignacio Ortega Molina, a.a., s. 5.

360 kr/dt för ekologiskt odlade oljeväxter. Uppgifter för majs, potatis och sockerbeta saknas. Generellt kan sägas att skillnaden i försäljningspris mellan ekologisk och konventionell produktion varierar kraftigt mellan olika grödor. Enligt uppgift från Ekologiska Lantbrukarna låg skillnaden i försäljningspris mellan konventionellt och ekologiskt odlade grödor under år 2005 på 35–94 procent.²⁷

Den genomsnittliga avkastningen vid konventionell odling i Sverige uppgick under år 2005 till 3 270 kg/ha för höstraps, 1 890 kr/ha för vårraps och 28 800 kg/ha för potatis.²⁸ Uppgift saknas för sockerbeta och majs. Avkastningen vid ekologisk produktion i förhållande till konventionell uppgår till ungefär 54 procent vid odling av höstraps, 28 procent vid odling av vårraps och 39 procent vid odling av potatis.

Det kan nämnas att den ekologiskt certifierade odlingsarealen i Sverige i december 2005 uppgick till cirka 222 000 hektar, vilket motsvarar åtta procent av den odlade ytan. Den ekologiska odlingen av höst- och vårraps uppgick under år 2005 till 1 630 respektive 710 hektar.²⁹ I siffrorna ingår odling som erhåller miljöstöd för ekologisk produktion men inte är certifierad enligt KRAV:s regler. Enligt uppgift från KRAV odlades under år 2006 KRAV-godkänd grönfodermajs på 117 hektar. Motsvarande siffror för matpotatis och sockerbeta var 692 hektar respektive 8 hektar.

Den ekologiska produktionen höst- och vårraps uppgick under år 2005 till 2 900 ton respektive 400 ton. Motsvarande siffra för matpotatis var 10 800 ton.³⁰ I siffrorna ingår odling som erhåller miljöstöd för ekologisk produktion men inte är certifierad enligt KRAV:s regler.

Kostnader på grund av omställning av mark

Kostnader för omställning av mark kan uppkomma om ett certifieringsorgan för ekologisk produktion med anledning av GMO-inblandning föreskriver att mark under en viss tid inte får användas för ekologisk produktion.

Enligt EU:s regler kan karensårsfoder från den egna gården till 60 procent säljas som ekologiskt, medan återstoden får säljas som

²⁷ Ekologiska Lantbrukarna, *Växande marknad* 2006, s. 5.

²⁸ Statistiska Centralbyrån, *Skörd för ekologisk och konventionell odling 2005*, Statistiska meddelanden, JO 16 SM 0602, tabell 11b, 12b och 16b.

²⁹ Statistiska centralbyrån, a.a., tabell 11a, 12a och 16a.

³⁰ Statistiska Centralbyrån, a.a., tabell 11a, 12a och 16a.

konventionellt.³¹ Skadan uppgår i ett sådant fall till skillnaden mellan försäljningspriset för ekologiskt respektive konventionellt odlat foder beträffande dessa återstående 40 procent av skörden.

Bortfall av miljöstöd

Enligt uppgift från Jordbruksverket påverkas inte det miljöstöd som utbetalas vid ekologisk produktion av att GMO-inblandning sker. Detta kan enligt verket möjligen förändras när den kommande förordningen om ekologisk jordbruksproduktion trätt i kraft, men länsstyrelsen kan även då avstå från att dra in stödet om den ekologiske odlaren utan eget vållande drabbas av GMO-inblandning i sin skörd. Kommer samma märkningskrav att gälla för ekologisk som för konventionell produktion, lär inte GMO-inblandning som uppgår till 0,9 procent eller lägre betraktas som en avvikelse.

Regeringen har antagit ett landsbygdsprogram för åren 2007–2013, vilket innehåller bestämmelser om miljöstöd, men detta har ännu inte godkänts av kommissionen. Enligt förslaget kommer stödet att uppgå till 1 300 kr/hektar och år beträffande spannmål, proteingrödor och foderbetor samt 2 200 kr/hektar och år beträffande oljeväxter, potatis och de flesta andra grödor.³² Är den ekologiska odlingen inte certifierad är ersättningen för åren 2007 och 2008 75 procent av nämnda belopp. Därefter kommer ersättning för icke-certifierad produktion att utgöra 50 procent av beloppen.

Kostnader för provtagning och analys

Prov avseende GMO-förekomst i skörd måste tas enligt föreskrivna regler för att analysresultatet skall kunna läggas till grund för ett anspråk på ersättning. Eftersom en odlare inte kan utföra sådan provtagning själv, uppstår härvid en kostnad för att anlita en provtagare. Enligt uppgift till utredningen är det oklart vem som i praktiken kommer att anlitas för att utföra provtagning

³¹ Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel, bilaga 1, avsnitt B 4.4 (EGT L 198, 22.7.1991, s. 1–15), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 394/2007.

³² Förslag till landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013, s. 152.

av detta slag. Det har således inte varit möjligt att ta fram uppgifter om vilka kostnader som kan bli aktuella.

En standardanalys för GMO-inblandning kostar cirka 2 000 kr.

Kostnader på grund av GMO-inblandning i senare led

Upptäcks inte GMO-inblandning i skörd innan den säljs vidare kan detta leda till sammanblandning med annan skörd, t.ex. i silo. Detta kan få till följd att all skörd som sammanblandats måste GMO-märkas. Skadan uppgår då till skillnaden i försäljningspris för hela det sammanblandade partiet.

En annan konsekvens av att GMO-inblandning inte upptäcks i tid är att grödorna används som foder i egen eller annans ekologiska mjölk- eller köttproduktion. Detta får till följd att mjölken eller köttet inte kan märkas som ekologiskt producerat. Merutbetalningen för mjölk som är producerad enligt KRAV:s regelverk uppgick under år 2005 till 50 öre/kg. När det gäller ungnöt och slaktsvin var motsvarande merutbetalning 4 kr/kg respektive 8 kr/kg.³³

Övriga kostnader

GMO-inblandning kan ge upphov till olika följdskostnader. Sådana kostnader kan avse särhållning, extra transporter och rengöring av utrustning. Vidare kan kostnader uppstå genom att odlaren måste söka nya köpare och ändra växtföljden. Det framstår inte som meningsfullt att försöka kvantifiera dessa kostnader.

8.6 Behovet av lagändringar: civilrättsliga frågor

Bedömning: Särskilda ersättningsregler är inte påkallade när det gäller rätten till ersättning för skada till följd av GMO-odling.

³³ Ekologiska Lantbrukarna, a.a., s. 11 och 13.

8.6.1 Ansvarsgrunden vid sakskada på grund av pollen- eller fröspridning av genetiskt modifierade organismer

Flera olika skäl kan anföras till stöd för att en GMO-odlare skall bära ett strikt ansvar för sakskada som uppstår på grund av pollinering. I rättsförhållandet mellan grannar kan det framstå som rimligt att den som påbörjar en i området ny verksamhet som kan leda till ekonomisk skada för grannar, också bär ett strängt ansvar för verksamheten. Vidare kan ett krav på oaktsamhet innebära bevisvårigheter för den drabbade grannen, som för att få ersättning måste bevisa att GMO-odlaren orsakat skadan genom oaktsamhet. Att skadevållaren oavsett oaktsamhet står ett ansvar synes också överensstämma med principen att förorenaren betalar.

För motsatt ståndpunkt talar främst att det kan framstå som oskäligt att en GMO-odlare som noggrant följt uppställda odlingsregler hålls ansvarig om skada med anledning av GMO-inblandning ändå sker. Vidare har den svenske lagstiftaren varit försiktig med att uppställa krav på strikt ansvar, och när det skett har det främst varit fråga om verksamhet som medför risk för personskada.

Valet mellan strikt ansvar och oaktsamhetsansvar är dock inte så dramatiskt. Vid skada som uppstår på grund av spridning av pollen eller frön som innehåller GMO kommer det sannolikt att i praktiken inte ha särskilt stor betydelse om ansvaret är strikt eller förutsätter oaktsamhet. Eftersom kommande odlingsregler lär utformas med utgångspunkten att GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning på 0,9 procent inte skall ske, kan någon sådan inblandning inte förväntas annat än i undantagsfall så länge reglerna följs. Skulle dessa regler visa sig vara otillräckliga kan det förutsättas att Jordbruksverket reviderar dem. I praktiken torde alltså en mer omfattande GMO-inblandning genom pollen- eller fröspridning förutsätta att GMO-odlaren inte följt reglerna. Det ligger därför nära till hands att anta att en domstol som finner utrett att påtaglig GMO-inblandning genom pollen- eller fröspridning förekommit utgår från att GMO-odlaren varit oaktam, vilket medför att denne för att undgå ansvar har att bevisa att så inte varit fallet.

Skulle däremot den drabbade odlarens egna utsäde haft en betydande GMO-halt har en domstol förstås inte anledning att utgå från att den GMO-odlare som gett upphov till pollen- eller fröspridningen handlat oaktamt. Detsamma gäller om GMO-

inblandningen till stor del har uppstått av andra orsaker som inte kan hänföras till GMO-odlaren, t.ex. sammanblandning vid transport, dåligt rengjord skördeutrustning eller frön som legat kvar i marken till följd av GMO-odling på samma åker under tidigare år.

Utredningen har i det föregående bedömt att 32 kap. miljöbalken med stor sannolikhet är tillämplig vid GMO-inblandning med anledning av pollen- eller fröspridning. Är denna bedömning riktig gäller ett strikt ansvar för sådana skador, utom i fall då störningen är orts- eller allmänvanlig. Det torde stå klart att GMO-odling i dagsläget aldrig kan anses orts- eller allmänvanlig. Detta kan dock förändras om GMO-odling i en nära eller avlägsen framtid blir vanligt förekommande. Det strikta ansvaret gäller dock även vid orts- eller allmänvanliga störningar, i den utsträckning det anses att störningen inte skäligen bör tålas. Det måste ifrågasättas om GMO-odling som ger upphov en inblandning överstigande det i gemenskapsrätten fastställda tröskelvärden någonsin kan anses vara en störning som skäligen bör tålas.

Skulle bedömningen ändå göras att störningen är sådan att den med hänsyn till orts- eller allmänvanligheten skäligen bör tålas, eller anses kapitlets regler över huvud taget inte vara tillämpliga, ansvarar GMO-odlaren enligt gällande rätt endast vid oaktsamhet.

GMO-odlaren ansvar skulle kunna skärpas genom en bestämmelse som anger att strikt ansvar skall gälla även i fall då GMO-odling är orts- eller allmänvanlig. En sådan ordning skulle dock avvika från vad som annars gäller i rättsförhållandet mellan grannar i andra situationer än vissa typer av särskilt farlig verksamhet. Vidare ger möjligheten till skälighetsbedömning domstolen utrymme för att tillämpa ett strikt ansvar trots att störningen anses orts- eller allmänvanlig. Utredningen ser inte något bärande skäl för att reglera GMO-inblandning på ett annat sätt än andra skador enligt 32 kap. miljöbalken. Redan nuvarande skadeståndsregler ger en GMO-odlare tydliga incitament att förebygga GMO-inblandning. Incitamenten förstärks genom de kommande odlingsföreskrifterna och Jordbruksverkets roll som tillsynsmyndighet.

En motsatt ståndpunkt skulle vara att strikt ansvar över huvud taget inte bör förekomma vid GMO-odling. Som nyss nämnts finns dock flera skäl som motiverar ett sådant ansvar. Med utgångspunkten att denna typ av störning redan omfattas av strikt ansvar enligt 32 kap. miljöbalken torde det vidare krävas mycket

starka skäl för att i stället införa ett renodlat oaktsamhetsansvar. Detta skulle innebära att de skadelidandes ställning försvagas.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att nuvarande lagstiftning i denna del erbjuder en rimlig balans mellan de motstridiga intressen som föreligger. Någon anledning att föreslå lagändringar finns därför inte.

8.6.2 Ansvarsgrunden vid inblandning som uppstår på annat sätt än genom pollen- eller fröspridning

GMO-inblandning i samband med transport

Den största risken för GMO-inblandning i samband med transport synes föreligga vid lastning och lossning. Sammanblandning av GM-grödor med konventionellt eller ekologiskt odlade grödor torde i regel inte kunna ske utan att transportören eller någon annan handlar oaktsamt.

I dessa situationer gäller ett generellt ansvar vid oaktsamhet och ofta det strängare ansvar som följer av speciallagstiftning eller kontraktsvillkor. Någon anledning att föreskriva att transportören eller någon annan generellt skulle ansvara strikt för GMO-inblandning under transport föreligger mot denna bakgrund inte.

Andra spridningsvägar

GMO-inblandning kan även uppstå genom att utrustning som använts för skörd av en GM-gröda därefter används för skörd av samma växtart som odlats konventionellt eller ekologiskt. GMO-inblandning torde i en sådan situation förutsätta att skördeutrustningen inte rengjorts ordentligt efter att ha använts för skörd av GM-grödan. Skada av detta slag lär inte kunna uppstå utan att den som ställt utrustningen till förfogande handlat oaktsamt. Den drabbade odlaren skulle alltså kunna vara berättigad till ersättning för sin skada med hänvisning till detta.

Har GMO-inblandning orsakats av att utsäde innehållit GMO, lär den drabbade odlaren kunna vända sig mot utsädesleverantören med krav på ersättning. Denna fråga torde regleras genom kontraktsvillkor.

Skulle GMO-inblandning uppstå med anledning av att t.ex. frön legat kvar i marken under flera år och därefter tagits upp i skörden,

torde den odlare som tidigare bedrivit GMO-odling på samma åker knappast kunna hållas ansvarig för detta med hänvisning till oaktsamhet. Det framstår som osannolikt att GMO-inblandning uppkommer på detta sätt i sådan omfattning att ekonomisk skada uppstår.

I samtliga dessa fall framstår den drabbade odlarens möjligheter att få ersättning som rimliga. Något behov att särskilt reglera rätten till ersättning i dessa situationer har inte framkommit.

8.6.3 Beviskrav beträffande orsakssambandet mellan störning och skada

Enligt 32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken skall en skada anses ha orsakats genom en störning som omfattas av kapitlet, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

I rättspraxis har ett lindrat beviskrav även tillämpats utanför kapitlets tillämpningsområde. Fråga har då varit om svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp, där domstolen haft att ta ställning till frågor där full bevisning inte kan förebringas eller inte ens är faktiskt möjlig att framlägga.

Är 32 kap. miljöbalken tillämpligt på GMO-inblandning genom pollinering gäller det lindrade beviskrav beträffande orsakssambandet mellan störning och skada som föreskrivs i kapitlet. Även om kapitlet inte skulle anses tillämpligt kan en domstol med hänvisning till rättspraxis tillämpa ett lindrat beviskrav när ett strikt krav på full bevisning skulle vara alltför strängt mot den skadelidande. Pollen- och fröspridning framstår som ett fenomen som det många gånger svårligen går att föra full bevisning om.

Det skulle kunna övervägas att införa en omkastad bevisbörda eller ett presumtionsansvar genom lagstiftning. Utredningen ser dock inget behov av en särskild lagregel med detta innehåll. Bevisfrågor av det diskuterade slaget bör i allmänhet anförtros åt rättstillämpningen, där erforderliga nyanseringar kan åstadkommas lättare än genom lagregler.

Någon lagändring är således inte påkallad i denna del.

8.6.4 Vilka skadeföljder bör vara ersättningsgilla?

Utredningen har bedömt att GMO-inblandning som uppstår genom pollen- eller fröspridning eller sammanblandning vid transport utgör sakskada. Sakskada kan vara ersättningsgill enligt såväl skadeståndslagen som 32 kap. miljöbalken.

Enligt 5 kap. 7 § skadeståndslagen omfattar skadestånd med anledning av sakskada ersättning för dels sakens värde eller reparationskostnad och värdeminskning, dels annan kostnad till följd av skadan, dels inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet. Bestämmelsen tillämpas även när skadeståndskravet grundas på 32 kap. miljöbalken. Vid bedömningen av vilka följdskador till sakskadan som är ersättningsgilla tillämpas dessutom sedvanliga skadeståndsrättsliga principer om krav på orsakssamband och adekvans, dvs. skadeföljderna måste i likhet med själva sakskadan vara typiska och förutsebara följder av störningen.

Att skillnaden mellan skördens normala försäljningspris och det pris som erhålls om skörden säljs som GMO-märkt utgör ersättningsgill förlust torde stå klart. Vidare ersätts förutsebara merkostnader som uppstår på grund av GMO-inblandningen. Vid pollen- eller fröspridning kan sådana kostnader avse särhållning, extra transporter, märkning och ändring av växtföljden. Kostnader av detta slag kan i många fall antas bli mer omfattande för en ekologisk odlare än för en konventionell.

Förluster och kostnader som uppstår genom GMO-inblandning som understiger tröskelvärdet kan i och för sig vara ersättningsgilla. I en sådan situation kan man dock inte utan vidare utgå från att den GMO-odlare som orsakat spridningen varit oaktsam. Vid ett oaktsamhetsansvar ligger det här således närmare till hands att den som påstår att GMO-odlaren orsakat skadan genom oaktsamhet måste bevisa detta. Skulle strikt ansvar föreligga är det tänkbart att en skadelidande anses medvällande till skadan, om denne åtagit sig att uppfylla särskilt strikta krav beträffande GMO-inblandning men har underlåtit att vidta särskilda försiktighetsåtgärder för att säkerställa detta.

Vid ekologisk mjölk- och köttproduktion får inte GMO-foder användas. Har djur som används i sådan produktion utfodrats med GMO-foder får således inte mjölken eller köttet säljas som ekologiskt. Detta gäller oavsett om fodret används inom den egna gården eller sålts till en annan ekologisk uppfödare. En skada

uppstår således som uppgår till skillnaden mellan fodrets, mjölkens eller köttets avsedda försäljningspris och vad som nu i stället erhålls. Används eller säljs stora mängder foder, kan skadorna antas bli omfattande. I en sådan situation kan det tänkas att den som använder eller säljer fodret anses medvällande till skadan, om fodret använts eller sålts vidare utan att det först säkerställts att det inte innehåller GMO.

Andra skador som kan uppstå till följd av GMO-inblandning genom pollinering kan vara kostnader för att mark måste ställas om samt för att en odlare förlorar sin certifiering som t.ex. ekologisk odlare.

I samtliga nu nämnda situationer gäller ett generellt krav att den drabbade odlaren inom rimliga gränser har att begränsa sin skada. Detta krav synes göra sig särskilt starkt gällande när mark måste ställas om och när en odlare förlorat sin certifiering.

Bedömningen av vilka saksador som skall vara ersättningsgilla görs enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer och är densamma vare sig skadeståndslagen eller 32 kap. miljöbalken är tillämplig. Någon anledning att föreslå att andra principer skall tillämpas vid skada på grund av GMO-inblandning finns inte.

8.6.5 Bör ren förmögenhetsskada vara ersättningsgill?

Vid sakskada ersätts som framgår av föregående avsnitt flera slags förmögenhetsskada, bl.a. inkomstförluster och kostnader till följd av skadan. Sker inte någon pollen- eller fröspridning av GMO till andra åkrar eller sammanblandning av GM-grödor med konventionellt eller ekologiskt odlade grödor, uppstår emellertid inte sakskada. En odlare kan trots detta drabbas av förmögenhetsskada med anledning av att GMO-odling förekommer, t.ex. genom sjunkande fastighetspriser samt kostnader för på eget initiativ vidtagna försiktighetsåtgärder, t.ex. odlingsavstånd till den GMO-odlande grannen och ökad provtagning.

Sådana skador är att beteckna som rena förmögenhetsskador och de är med all sannolikhet inte ersättningsgilla enligt skadeståndslagen; det torde nämligen inte vara fråga om sådana fall där ren förmögenhetsskada kan ersättas enligt skadeståndslagen utan att den har orsakats genom brott. Det får anses högst tveksamt om GMO-odling utgör en "annan liknande störning" enligt 32 kap. 3 § miljöbalken i fall då någon pollen- eller fröspridning till omgivande

fastigheter inte sker. Vissa uttalanden under förarbetena till miljöskadelagen kan möjligen ge visst stöd för att kapitlet är tillämpligt även i sådana situationer. Ersättning enligt kapitlet utgår dock endast när skadan är av någon betydelse, vilket med stor sannolikhet inte kan antas vara fallet vid nyss nämnda skador.

Även om GMO-inblandning inte sker kan en ekologisk odlare drabbas av skada till följd av minskat förtroende för ekologiskt odlade produkter bland konsumenterna, om sådana produkter kan misstänkas innehålla spår av GMO. En skada av detta slag orsakas inte direkt av verksamheten på en viss fastighet, utan uppkommer genom införandet av den nya odlingsformen. Bestämmelserna i 32 kap. miljöbalken är således inte tillämpliga. Det torde inte heller vara möjligt att få ersättning enligt skadeståndslagen för denna typ av skada.

Utgångspunkten i svensk skadeståndsrätt är att ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden ersätts endast i vissa undantagsfall, om inte skadan orsakats genom brott eller genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. De möjligheter att få ersättning för sådan skada som finns enligt 32 kap. miljöbalken har sin bakgrund i de speciella rättsförhållanden som gäller mellan grannar. Att föreskriva en annan ordning beträffande ersättning för ren förmögenhetsskada än den som anges i 32 kap. miljöbalken endast därför att den påverkan som sker i omgivningen utgörs av GMO-spridning framstår inte som motiverat. Någon ändring är således inte heller påkallad i denna del.

8.6.6 Bör leverantören av genetiskt modifierat utsäde kunna hållas ansvarig vid inblandning till följd av odling?

Som har diskuterats i det föregående torde en leverantör av GMO-utsäde varken enligt skadeståndslagen eller enligt 32 kap. miljöbalken kunna hållas ansvarig vid GMO-inblandning i skörd. Ett argument för att utsädesleverantören bör ha ett skadeståndsrättsligt ansvar mot den som drabbas av GMO-inblandning skulle kunna vara att leverantören genom kontraktsvillkor kan säkerställa att GMO-odlare följer gällande odlingsavstånd och även på andra sätt hindrar GMO-spridning.

En grundläggande förutsättning för att skadestånd skall utgå enligt civilrättsliga regler är att skadan är en rimlig och förutsebar följd av den skadegörande handlingen eller underlåtenheten. Den i

detta sammanhang aktuella skadan torde typiskt sett uppstå med anledning av att en jordbrukare odlar GM-grödor utan att följa gällande odlingsregler. Eftersom sådana jordbrukare är självständiga i förhållande till utsädesleverantören framstår det som främmande att i detta avseende föreskriva att en utsädesleverantör skall bära ett skadeståndsrättsligt ansvar för odlarnas eventuella försummelser. Det framstår därför inte som lämpligt att införa ett sådant ansvar.

8.7 Behovet av lagändringar: säkerställande av ersättningsanspråk

8.7.1 Tvister i domstol

Att en odlare enligt civilrättsliga regler är berättigad till ersättning för sin skada innebär inte med nödvändighet att odlaren på ett enkelt sätt också får den ersättning han har rätt till. Den GMO-odlare som har orsakat inblandningen kanske vägrar att utge ersättning. Det kan också råda osäkerhet om GMO-odlaren faktiskt är ersättningskyldig. Den drabbade odlaren kan då behöva väcka talan vid domstol. Emellertid kan en domstolsprocess, som kanske får föras i flera instanser, bli utdragen och kostsam; rättegångskostnaderna kan komma att vida överstiga det fordrade beloppet. Även om den drabbade odlaren enligt en lagakraftvunnen dom har rätt till ersättning för sin skada, kan det dessutom visa sig att GMO-odlaren inte har möjlighet att göra rätt för sig.

Det finns även andra omständigheter som talar för att tvister om skada på grund av GMO-inblandning i många fall inte kommer att avgöras i domstol. Processer i domstol tar ofta lång tid och kan vara uppslitande, vilket medför att tvisten förblir ett orosmoment för parterna under lång tid. Detta framstår som särskilt olyckligt när parterna är grannar. Det är angeläget att ersättningsfrågor med anledning av GMO-inblandning kan få en snabb, smidig och billig lösning.

8.7.2 Miljöskadeförsäkringen

Utredningen har bedömt att GMO-inblandning genom pollen- eller fröspridning från en fastighet med all sannolikhet utgör sakskada som omfattas av 32 kap. miljöbalken. Detta innebär att miljöskadeförsäkringen kan vara tillämplig på sådan skada.

Ersättning ur denna försäkring kommer dock i fråga endast när den skadelidande inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva skadestånd är förlorad, eller det inte kan utredas vem som orsakat skadan. Miljöskadeförsäkringen blir därför tillämplig endast i undantagsfall. För företag är rätten till ersättning ur försäkringen dessutom begränsad.

8.7.3 Ersättningsfond

Vad är en ersättningsfond?

Ett sätt att säkerställa att den som drabbas av GMO-inblandning får ersättning är att en offentligrättslig fond inrättas ur vilken ersättning betalas till skadelidande. Fonden skulle då administreras av en myndighet, som hade att behandla ansökningar från de skadelidande och vid bifall betala ut ersättning. En fond kan finansieras på olika sätt, t.ex. genom att den som odlar GM-grödor betalar en skatt som tas ut i förhållande till den odlade ytan eller genom skatt på GM-utsäde.

I Danmark har en fond för ersättning vid GMO-inblandning etablerats. Eftersom någon kommersiell GMO-odling inte förekommer i Danmark har fonden inte kommit till användning. Enligt uppgift till utredningen uppgick fondens behållning i april 2007 till 110 danska kronor. Genom fonden ersätts i första hand inkomstförluster till följd av att skörd måste GMO-märkas.³⁴

Skäl för en ersättningsfond

Det främsta argumentet för en fondlösning synes vara att den skadelidande härigenom på ett snabbt och enkelt sätt kan få ersättning för sin skada. Det underlättar samexistensen att drabbade odlare lätt kan få ersättning. Allmänt sett är det dessutom en fördel att utdragna processer i domstol kan undvikas. En

³⁴ Den danska fonden presenteras närmare i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3.

fondlösning synes också vara i linje med principen att förorenaren betalar, även om det i första hand blir kollektivet av GMO-odlare och inledningsvis staten som står för kostnaderna.

En sådan ordning förekommer dock inte när det gäller andra skador som uppstår i rättsförhållandet mellan grannar, och det kan ifrågasättas varför just skada på grund av GMO-odling skall ha en särställning. Likväl talar hänsyn till de skadelidande och intresset att undvika domstolsprocesser med viss styrka för att en drabbad odlare på något sätt bör tillförsäkras ersättning.

Ny odlingsform

Som argument för att etablera en ersättningsfond har anförts att GMO-odling är en ny odlingsform som införs i det svenska lantbruket och att eventuella negativa konsekvenser för befintliga odlingsformer därför bör kompenseras.

Det förhållande att ny teknik börjar användas och detta påverkar befintlig verksamhet utgör emellertid inte i sig ett skäl att införa ett särskilt ersättningssystem. Däremot kan det få betydelse vid tillämpningen av Orts- och allmänvanlighetskriterierna enligt 32 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken att en ny odlingsform införs.

Administrativa kostnader

En nackdel med ett offentligt ersättningssystem är att det lär medföra inte obetydliga kostnader för administration och att medel måste avsättas i statsbudgeten under uppbyggnadsskedet för att täcka eventuella ersättningskrav. Framför allt kan det antas att kostnader uppkommer i samband med att föreskrifter och rutiner för fonden etableras samt sedermera för inbetalning av avgifter till fonden och eventuell skadereglering. I ett uppbyggnadsskede blir det nödvändigt att staten skjuter till pengar eller står som garant för fonden.

Enligt uppgift till utredningen har någon beräkning av kostnaderna för det danska fondsystemet inte gjorts. Av de uppgifter som lämnats till kommissionen framgår att de medel som reserverats i statsbudgeten för att täcka ersättningskrav uppgick till 300 000 DKK för år 2005 och 1,2 miljoner DKK för år 2008.

Antalet skadefall

Som närmare utvecklats i det föregående kan antalet skadefall med anledning av GMO-inblandning antas bli litet. Detta torde gälla även om GMO-odling skulle bli vanligt förekommande. Det får nämligen förutsättas att Jordbruksverket utformar föreskrifter om odlingsregler så att skador förebyggs och att verket ändrar föreskrifterna om de skulle visa sig vara otillräckliga.

Risken för GMO-inblandning lär däremot öka, om det i framtiden inte skulle vara möjligt att ta fram utsäde som inte innehåller spår av GMO. Även under sådana förhållanden kan den totala GMO-inblandningen ändå begränsas genom att odlingsavstånden anpassas eller odlingsreglerna i övrigt ändras. Också i ett scenario där GMO-odling är vanligt förekommande bör således ersättningsgilla skadefall med anledning av GMO-inblandning bli sällsynta.

Det är angeläget att eventuella ersättningskrav handläggs på ett kostnadseffektivt sätt. Kan antalet skadefall förväntas bli litet talar det mot att en ersättningsfond etableras.

Bedömningen att antalet skadefall kommer att bli litet utgör förstås endast ett antagande. Skulle det i framtiden visa sig att denna bedömning var felaktig kan förekomsten av ett högt antal skadefall medföra att fondfrågan kommer i ett annat läge.

Skadornas omfattning

Den skada som kan uppkomma vid GMO-inblandning synes i första hand bero på att försäljningspriset måste sänkas för det parti skörd som måste GMO-märkas. Vidare kan olika följdskador uppstå, t.ex. kostnader för märkning och särhållning. Sker inblandning i senare led, t.ex. genom sammanblandning i silo, kan skadorna bli mer omfattande. Det är dock inte givet att sådana skador är ersättningsgilla enligt civilrättsliga regler, särskilt om risken för skada hade kunnat förutses och undvikas genom rimliga försiktighetsåtgärder.

Den skada som i första hand skulle komma att ersättas genom en eventuell ersättningsfond skulle i likhet med vad som gäller i Danmark vara skillnaden i försäljningspris vid GMO-inblandning överstigande tröskelvärdet för märkning, 0,9 procent, jämte kostnader för omställning av mark och provtagning. Det kan antas

att dessa kostnader blir förhållandevis begränsade. Även detta talar mot att en särskild ersättningsfond etableras.

Det skulle i och för sig kunna övervägas att inrätta en fond som ger ersättning i större utsträckning än enligt vad som följer av det danska systemet. Ersättning skulle t.ex. kunna utges enligt de civilrättsliga reglerna om full ersättning vid sakskada. Det är dock tveksamt om en sådan reglering skulle anses förenlig med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statsstöd, vilka diskuteras närmare i det följande.

Risken för obestånd

Som framgår av kapitel 6 har särskild lagstiftning införts för att säkerställa att en skadelidande tillförsäkras ersättning för vissa typer av skador, t.ex. atomskador och oljeskador till sjöss. Sådana åtgärder har inte sällan motiverats med att skadorna kan tänkas bli mycket stora och skadevällaren därför riskerar att sakna förmåga att ersätta skadorna.

När det gäller GMO-inblandning kan skadorna förväntas bli förhållandevis begränsade och det saknas särskild anledning att befara att skadevällaren typiskt sett skulle sakna förmåga att göra rätt för sig. Skulle denna situation trots allt uppstå kan miljöskadeförsäkringen vara tillämplig, dock inte om den skadelidande är ett jordbruksföretag av större omfattning.

De skäl som motiverade att särskilda ersättningssystem infördes beträffande t.ex. atom- och oljeskador synes således inte föreligga beträffande förluster till följd av GMO-inblandning.

Skadevällaren är okänd

Miljöskadeförsäkringen kan också bli tillämplig i fall då det inte kan utredas vem som har orsakat skadan. Eftersom det för skadeståndsansvar enligt 32 kap. miljöbalken är tillräckligt att en skadevällare med övervägande sannolikhet i vart fall bidragit till skadan kan det antas att denna situation inte kommer att uppstå särskilt ofta vid GMO-inblandning.

Om GMO-odling av den aktuella grödan inte förekommer i närområdet, kan det knappast anses utrett att det är fråga om en skada som omfattas av 32 kap. miljöbalken. I Danmark skulle det

inte föreligga rätt till ersättning från den nyss nämnda fonden i en sådan situation.

Inte heller risken för att en skadevällare inte kan identifieras talar således för att en ersättningsfond bör etableras.

Gemenskapsrättsliga regler om statsstöd

Som närmare utvecklats i avsnitt 7.1.3 gjorde kommissionen bedömningen att den danska ersättningsfonden utgjorde statsstöd, men att den ändå kunde godkännas på vissa bestämda villkor.

Kommissionen beaktade att fonden är avsedd att vara en tillfällig lösning som skall avvecklas så snart lämpliga försäkringslösningar finns att tillgå och att fonden under alla förhållanden skall ha en varaktighet på fem år. Vidare togs hänsyn till att ersättning skall utges endast vid GMO-inblandning överstigande 0,9 procent och endast beträffande vissa angivna skadeföljder, främst skillnad i försäljningspris. Enligt kommissionen förelåg därför inte någon risk för överkompensation.

Kommissionen beaktade också en uppgift från danska myndigheter att en skadelidande enligt dansk civilrätt endast delvis har möjlighet att få ersättning vid GMO-inblandning. Enligt danska myndigheter krävs för rätt till ersättning att den skadelidande bevisar att GMO-odlaren handlat oaktsamt, och någon rätt till ersättning föreligger inte när det inte kan bevisas vem som har orsakat skadan. Enligt danska myndigheter var därför en fond nödvändig för att säkerställa att drabbade hålls skadeslösa.

Som framgår av utredningens genomgång i det föregående torde möjligheten att få ersättning för motsvarande skada enligt svensk civilrätt vara förhållandevis goda. Bl.a. bygger ju reglerna i 32 kap. miljöbalken på strikt ansvar och sänkt beviskrav beträffande orsakssamband. Det får därför anses osäkert om motsvarande ersättningssystem i Sverige skulle anses utgöra en proportionell åtgärd som berättigar till avsteg från de gemenskapsrättsliga principerna för statsstöd.

8.7.4 Obligatorisk ansvarsförsäkring

Lantbrukares försäkringskydd i dag

De flesta lantbrukare innehar lantbruksförsäkring. I denna ingår regelmässigt ansvarsförsäkring. Från tillämpningsområdet undantas i allmänhet miljöskada som består i eller är en följd av förorening av eller annan inverkan på vattendrag, sjö, vattentäkt eller annat vattenområde, grundvatten samt mark, byggnad, anläggning eller anordning. Även om frågan inte prövats, får GMO-spridning antas utgöra ”annan inverkan” på mark och skulle därför falla utanför tillämpningsområdet för ansvarsförsäkringar som utformats på detta sätt.

Skäl för obligatorisk ansvarsförsäkring

Ett sätt att säkerställa att en skadelidande får ersättning är att den som bedriver viss verksamhet genom lagstiftning åläggs att inneha ansvarsförsäkring som täcker den aktuella skadan. Ett sådant krav finns t.ex. beträffande den som driver atomanläggning och transporterar olja till sjöss. Även vissa yrkesgrupper, t.ex. revisorer och fastighetsmäklare, skall enligt lag inneha ansvarsförsäkring som skyddar mot skadeståndsanspråk. Ett annat exempel är den obligatoriska trafikförsäkringen.

Krav på ansvarsförsäkring är mindre vanliga i Sverige än i många andra länder. En skyldighet att inneha sådan försäkring synes främst ha införts i vissa situationer där det finns risk för stora skadeståndsanspråk, vilket i sin tur kan leda till att skadevällaren saknar förmåga att göra rätt för sig.

Utformning av ett eventuellt krav på ansvarsförsäkring

Att i lag föreskriva en skyldighet för GMO-odlare att inneha ansvarsförsäkring innebär i praktiken ett förbud mot GMO-odling, så länge en sådan försäkring inte erbjuds på marknaden. Det är uppenbart att ett sådant krav skulle brista i proportionalitet och därmed strida mot EU:s regler på området.

Detta problem skulle i och för sig kunna lösas genom att försäkringsgivare som erbjuder ansvarsförsäkring för lantbrukare i lag åläggs en skyldighet att erbjuda ansvarsförsäkring även

beträffande GMO-inblandning. Det finns dock starka skäl som talar mot att försäkringsgivare åläggs kontraheringsskyldighet vid företagsförsäkring.³⁵ Kontraheringsplikt har tillämpats på försäkringsprodukter som redan erbjuds på marknaden. I detta fall skulle försäkringsbolagen tvingas erbjuda en försäkringsprodukt de över huvud taget inte har i sitt försäkringssortiment.

En annan lösning kan vara att i lag föreskriva att den som avser att odla GMO skall vara skyldig att inneha ansvarsförsäkring, under förutsättning att en sådan är möjlig att teckna. Ett sådant krav synes inte brista i proportionalitet. Det kan dock ifrågasättas om tillräckligt starka skäl finns att föreskriva en skyldighet att inneha en sådan försäkring. Erbjuds denna typ av försäkring på marknaden kan det antas att många GMO-odlare också tecknar den, eller annars gör bedömningen att den egna ekonomin är så stark att ett eventuellt ersättningsanspråk kan täckas även utan försäkring.

Kommer GMO-odlare att efterfråga ansvarsförsäkring?

Det är sannolikt att många jordbrukare som kommer att bedriva GMO-odling önskar teckna ansvarsförsäkring som skyddar mot ersättningskrav med anledning av GMO-inblandning. Uppstår en sådan efterfrågan är det sannolikt att berörda försäkringsbolag på eget initiativ ändrar villkoren för ansvarsförsäkring så att skada av detta slag omfattas, alternativt erbjuder ett särskilt tillägg till ansvarsförsäkringen som omfattar denna typ av skada.

Såvitt känt erbjuds inte en sådan försäkring i dag; eftersom kommersiell GMO-odling inte förekommer, har frågan naturligtvis inte aktualiserats. Enligt företrädare för flera försäkringsbolag är det fullt möjligt att utveckla en ansvarsförsäkring för GMO-odling, om efterfrågan finns.

Säkerhetsföreskrifter

Det bör noteras att rätten till försäkringsersättning kan falla bort, om den försäkrade vid försäkringsfallet försummat att följa en säkerhetsföreskrift som följer av försäkringsvillkoren eller av

³⁵ Se *Kontraheringsplikt vid företagsförsäkring m.m.*, Ds 2005:42, särskilt s. 43 ff. Jfr 3 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104) och 5 § andra stycket trafikskadelagen (1975:1410).

författning som villkoren hänvisar till. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. 12 § försäkringsavtalslagen.

Det är därför av stor betydelse hur villkoren för en ansvarsförsäkring som avser skador till följd av GMO-inblandning utformas.

8.7.5 Egendomsförsäkring

Lantbrukares försäkringsskydd i dag

En stor majoritet av lantbrukarna innehar lantbruksförsäkring, i vilken ingår egendomsförsäkring. Denna omfattar regelmässigt fullvärdesförsäkring beträffande plötslig och oförutsedd skada på verksamhetens produkter. Försäkringen gäller dock inte för skördeskada.

För gröda erbjuds i stället en tilläggsförsäkring som brukar benämnas grödaförsäkring. Försäkringen omfattar i allmänhet endast hagelskada och omsåddsskada. Endast en mindre del av lantbrukarna har grödaförsäkring.

Det står mot denna bakgrund alltså klart att skador till följd av GMO-inblandning inte omfattas av en lantbrukares egendomsförsäkring eller grödaförsäkring.

Skäl för skydd för GMO-skada i egendomsförsäkringen

För den skadelidande vore det praktiskt om ersättning vid GMO-inblandning utgick ur egendomsförsäkringen. Den skadelidande skulle härigenom kunna få ersättning på ett snabbt och enkelt sätt samt slippa vända sig mot GMO-odlaren med sina anspråk. Eftersom försäkringsgivare på lantbruksområdet har stor kunskap och erfarenhet om odlarnas förutsättningar skulle denna lösning sannolikt innebära att regleringen av skadan sker på ett kostnadseffektivt sätt. Försäkringsgivaren skulle ha möjlighet att när det är befogat vända sig mot skadevällaren för att kräva utbetalt belopp åter.

Som närmare diskuterats i det föregående kan antalet skadefall med anledning av GMO-inblandning antas bli litet och skadorna förhållandevis begränsade. Att egendomsförsäkringen utökas så att den omfattar skador med anledning av GMO-inblandning kan således inte antas ge upphov till någon nämnvärd fördyring av

försäkringen. Häri ligger en stor skillnad i förhållande till andra skördeskador, som kan bli omfattande och således innebär ett större risktagande för försäkringsgivaren. Vidare kan försäkringsgivaren i sina villkor begränsa försäkringens omfattning på lämpligt sätt, t.ex. genom att undanta skada med anledning av GMO-inblandning på 0,9 procent eller lägre. Villkoren för ersättning ur den danska fonden innehåller en sådan begränsning.

Det bör i detta sammanhang noteras att ersättning vid egendomsförsäkring enligt 6 kap. 1 § andra stycket försäkringsavtalslagen bara betalas för att själva värdet av egendomen har minskats eller gått förlorat, om inte annat avtalats.

Kommer lantbrukare att efterfråga försäkringsskydd mot GMO-skador?

Även om en lantbrukare har möjlighet att vända sig mot den GMO-odlande grannen med ersättningskrav, t.ex. genom stämning vid domstol, är det sannolikt att de flesta skulle föredra att reglera skadan genom sitt försäkringsbolag. I synnerhet i rättsförhållandet mellan grannar framstår det som angeläget att ersättningsfrågor av detta slag får en snabb och enkel lösning utan att grannarna råkar i konflikt med varandra. Det kan således antas att många lantbrukare är angelägna att försäkra sig mot denna typ av skador.

Förorenaren betalar-principen och incitament att undvika skada

Ett argument mot att anspråk med anledning av GMO-inblandning regleras på detta sätt kan vara att det i enlighet med principen att förorenaren betalar bör vara GMO-odlaren som står för kostnaderna för skada och försäkring, och inte den skadelidande eller dennes försäkringsbolag. Försäkringsgivaren kommer dock att ha möjlighet att kräva utbetalda belopp åter av skadevållaren. I flertalet fall kan detta inte antas bereda försäkringsgivaren några större problem, vare sig den ansvarige GMO-odlaren innehar ansvarsförsäkring eller inte. I den omfattning ett civilrättsligt ansvar föreligger kommer således principen att förorenaren betalar att upprätthållas.

Att anspråk med anledning av GMO-inblandning regleras genom egendomsförsäkringen torde inte heller ha någon inverkan

på en GMO-odlars incitament att undvika GMO-inblandning. GMO-odlaren kan fortfarande bli ersättningskyldig enligt skadeståndsrättsliga regler och kommer att omfattas av Jordbruksverkets tillsyn över tillämpningen av odlingsföreskrifterna. Mot denna bakgrund kan en lösning där skador med anledning av GMO-inblandning ersätts genom lantbrukarens egendomsförsäkring inte antas leda till att en GMO-odlars incitament att förebygga skada minskar.

Marknadsutvecklingen

Vid utredningens kontakter med företrädare för försäkringsbranschen har framkommit att det i dagsläget inte finns intresse från branschen att låta skydd mot skada till följd av GMO-inblandning omfattas av egendomsförsäkringen eller grödaförsäkringen. Eftersom kommersiell GMO-odling inte förekommer i Sverige efterfrågar lantbrukarna inte ett sådant skydd. Vid dessa kontakter har det dock inte kommit fram någonting som tyder på att de skador som är aktuella här inte skulle vara försäkringsbara.

Inleds kommersiell GMO-odling i Sverige, kan det antas att lantbrukare i allt större utsträckning efterfrågar försäkringsskydd mot skador på grund av GMO-inblandning. Uppstår en sådan efterfrågan är det sannolikt att en eller flera försäkringsgivare kommer att erbjuda försäkringsskydd för att tillgodose denna efterfrågan. Det är inte osannolikt att det kan komma att utgöra en konkurrensfördel för en försäkringsgivare att erbjuda försäkring av detta slag, särskilt på ett tidigt stadium av kommersiell odling i Sverige.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det vid en omfattande kommersiell odling av GMO i Sverige sannolikt kommer att finnas en marknad för försäkringsskydd mot skador med anledning av GMO-inblandning.

8.7.6 Behovet av lagändringar

Obligatorisk ansvarsförsäkring

Bedömning: En lagstadgad skyldighet för GMO-odlare att inneha ansvarsförsäkring som täcker skadeståndsansvar till följd av GMO-inblandning bör inte införas.

En tänkbar åtgärd för att säkerställa att en skadelidande tillförsäkras ersättning skulle vara att införa en skyldighet för GMO-odlare att inneha ansvarsförsäkring, i den mån en sådan erbjuds på marknaden. En sådan åtgärd skulle kunna kompletteras med ett åläggande för försäkringsgivare som erbjuder ansvarsförsäkring för lantbrukare att också erbjuda denna typ av försäkring.

Som närmare utvecklats i det föregående kan de skador som kan uppstå till följd av GMO-inblandning antas bli förhållandevis begränsade. Risken för att en skadelidande blir utan ersättning på grund av att den ansvarige GMO-odlaren saknar förmåga att betala framstår därför som låg. Härvid bör också beaktas att miljöskadeförsäkringen under vissa förhållanden kan ge ett visst skydd. De skäl som motiverat en lagstadgad skyldighet för vissa yrkesgrupper och verksamhetsutövare att inneha ansvarsförsäkring synes inte vara särskilt starka beträffande GMO-odlare.

Utredningen har bedömt att GMO-odlare med all sannolikhet kommer att efterfråga försäkringsskydd för skada med anledning av GMO-inblandning, i den utsträckning de inte anser sig själva kunna täcka eventuella skadestånd och därför saknar behov av försäkring. Det är således troligt att försäkringsgivare kommer att erbjuda ett sådant skydd, antingen som en del av den allmänna ansvarsförsäkringen för lantbrukare eller som en särskild tilläggförsäkring för GMO-odlare.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns tillräckligt starka skäl att föreslå en lagstadgad skyldighet för GMO-odlare att inneha ansvarsförsäkring.

Ersättningsfond

Bedömning: En offentligrättslig ersättningsfond för skador till följd av GMO-inblandning bör inte införas.

Huvudsyftet med att inrätta en ersättningsfond skulle vara att säkerställa att den som drabbas av GMO-inblandning tillförsäkras ersättning helt eller delvis. Den skadelidande blir då inte beroende av den osäkra möjligheten att få ersättning av någon som är skadeståndsskyldig. Om den skadelidande kan vända sig direkt till fonden, kan ersättningsfrågan lösas snabbt och effektivt utan att det behöver uppstå konflikt mellan grannar. Samexistensen skulle därmed främjas. Det allmänna intresset att undvika domstolsprocesser skulle också tillgodoses.

Att inrätta en offentligrättslig fond för att säkerställa att skadelidande tillförsäkras ersättning för vissa typer av skador är emellertid en ovanlig åtgärd som bör övervägas endast om goda skäl talar för detta. Dessa skäl måste vara särskilt starka om de anspråk som skall ersättas inte avser personskada.

Utredningen har bedömt att möjligheterna enligt civilrättsliga regler att få ersättning för skada genom GMO-spridning överlag framstår som goda. Vidare saknas anledning att befara att anspråken blir så omfattande att skadevällarna generellt inte kan göra rätt för sig.

Det är angeläget att anspråk med anledning av GMO-inblandning handläggs på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. En utgångspunkt måste vara att en särskild administration inte bör byggas upp om antalet anspråk kan antas att bli litet och anspråken begränsade. Det bör även beaktas att inrättandet av en ersättningsfond kan motverka att en mer marknadsmässig lösning med tiden växer fram, låt vara att denna effekt möjligen blir något mindre om fonden från början tidsbegränsas.

I beaktande av att möjligheterna att få ersättning för skador till följd av GMO-spridning med stöd av civilrättsliga regler generellt sett får anses goda, kan det ifrågasättas om inrättandet av en ersättningsfond är förenlig med gemenskapsrättens regler om statsstöd. Detta torde vara ännu mer tveksamt i händelse fonden utformas så att skada ersätts i större omfattning än enligt det danska systemet. En fond skulle hur som helst endast få utgöra en

tillfällig lösning, som enligt kommissionen skall avvecklas så snart lämpligt försäkringsskydd erbjuds på marknaden.

Även om vissa skäl kan anföras till stöd för att en ersättningsfond skall inrättas, anser utredningen sammantaget att dessa skäl inte är särskilt starka. Utredningen lämnar därför inte något förslag om att en offentligrättslig ersättningsfond för skador till följd av GMO-inblandning skall inrättas. Skulle det emellertid i en framtid visa sig att utredningen har felbedömt antalet skador och deras omfattning, kan en fondlösning komma i en annan belysning.

8.7.7 Utgångspunkter för ett alternativt förslag om ersättningsfond

För att bredda bedömningsunderlaget finner utredningen trots vad som angetts ovan skäl att redovisa hur en ersättningsfond skulle kunna utformas. Det bör understrykas att flera olika utformningar är möjliga, vilket med tydlighet framgår av utredningens genomgång av fondlösningar respektive förslag till sådana i Danmark, Belgien och Portugal. Utredningens nedan skissade förslag utgår i huvudsak från det i Danmark införda ersättningssystemet.

Fonden bör administreras av Jordbruksverket, som har att pröva ansökningarna om ersättning. Verkets beslut bör kunna överklagas till länsrätt.

En utgångspunkt bör enligt utredningens mening vara att ersättning utgår endast vid GMO-inblandning överstigande tröskelvärde 0,9 procent. Det framstår inte som ändamålsenligt att ersättning utgår från en ersättningsfond med anledning av frivilliga åtaganden som sträcker sig längre än vad som följer av det i gemensksprätten fastställda tröskelvärde för märkning.

Vidare bör en förutsättning för ersättning vara att provtagning och analys skett enligt föreskrivna regler. Härigenom säkerställs konsekvens och förutsebarhet i tillämpningen, samtidigt som risken för missbruk minimeras.

Ersättning bör utgå endast om GMO-odling av den aktuella grödan förekommit i sådan närhet till den drabbade odlingen att pollen- eller fröspridning från någon annan fastighet sannolikt har orsakat inblandningen. Är det sannolikt att inblandningen uteslutande uppstått av annan anledning, t.ex. på grund av GMO-

haltigt utsäde, dåligt rengjord skördeutrustning eller sammanblandning i samband med transport, bör ersättning inte utgå.

Rätt till ersättning bör föreligga beträffande skillnaden i det faktiska försäljningspriset för den skörd som måste GMO-märkas och det normala försäljningspriset. Ersättning bör också utgå för kostnaden för provtagning och analys, förutsatt att provet utvisar en GMO-inblandning överstigande 0,9 procent. Även kostnader för omställning av mark som använts för ekologisk jordbruksproduktion bör vara ersättningsgilla.

Andra följdskador som uppstår på grund av GMO-inblandning bör inte vara ersättningsgilla. Skador av detta slag kan antas vara svåra att beräkna på ett någorlunda förutsebart sätt. Det är vidare osäkert om kommissionen skulle godta ett ersättningsystem som säkerställer ersättning för skador som inte ersätts enligt det danska systemet. Skador som uppstår i senare led, t.ex. med anledning av att GMO-haltiga grödor blandas med andra leveranser av samma gröda som därför också måste GMO-märkas, bör således inte heller omfattas av rätten till ersättning. Fråga är i dessa fall om risker av mer affärsmässigt slag, vilka inte lämpligen bör omfattas av det särskilda skydd som en ersättningsfond ger. Ren förmögenhetsskada, t.ex. sänkta fastighetspriser, bör inte ersättas.

Ett krav för att ersättning skall utbetalas bör vara att odlaren överlåter sin eventuella rätt till skadestånd till staten. Överlåtelsen bör endast avse rätt till skadestånd för sådana skada som ersätts genom den särskilda ersättningsordningen. Det bör naturligtvis inte krävas att odlaren skall överlåta annan rätt till skadestånd med anledning av GMO-inblandningen, t.ex. beträffande sådana följdskador som inte ersätts av fonden.

Finansiering av fonden skulle kunna ske genom en skatt införs på försäljning av GM-utsäde eller genom att en skatt tas ut vid odling av GM-grödor. Mot bakgrund av att de aktuella skadorna mer specifikt är knutna till odlingen av GM-grödor och då en skatt på odlad yta sannolikt lättare kan administreras bör det senare alternativet väljas. Eftersom fonden i ett inledningsskede endast kommer att ha begränsade tillgångar bör staten under en begränsad tid stå som garant för att fonden kan ersätta drabbade odlare. För att uppnå detta ändamål måste medel avsättas i statsbudgeten.

Fonden bör vara tidsbegränsad. Efter fem år bör regeringen utvärdera hur fonden har fungerat och ta ställning till om den bör fortsätta existera eller avvecklas.

Utkast till lagtext

Lag om statlig ersättning för vissa förluster till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer

1 § Jordbrukare som lidit ekonomiska förluster med anledning av att genetiskt modifierade organismer blandats in i skörden skall ha rätt till ersättning av staten för sin skada under de förutsättningar som anges i denna lag.

Genetiskt modifierade organismer skall ha samma betydelse som i 13 kap. 4 § miljöbalken.

2 § Ersättning betalas endast om

1. inblandningen av genetiskt modifierade organismer överstiger det tröskelvärde för märkning av jordbruksprodukter som genetiskt modifierade som fastställts inom gemenskapsrätten,

2. det är sannolikt att inblandningen av genetiskt modifierade organismer till väsentlig del orsakats av spridning av pollen eller frön från en eller flera fastigheter i närområdet, och

3. provtagning och analys av provet har skett enligt de föreskrifter som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Har den jordbrukare som ansöker om ersättning avsiktligt medverkat till att inblandningen av genetiskt modifierade organismer har uppstått, skall ersättning inte utgå.

Har ersättning betalats enligt denna lag, inträder staten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till ersättning.

3 § Ersättning utbetalas endast för

1. den minskning i försäljningspris som uppstår på grund av att grödor måste märkas som genetiskt modifierade,

2. förluster som uppstår på grund av att mark som använts för ekologisk jordbruksproduktion under en omställningsperiod på högst två år inte kan användas för sådan jordbruksproduktion, och

3. kostnader för provtagning och analys, under förutsättning att provet utvisar ersättningsgill inblandning av genetiskt modifierade organismer.

Ersättning skall inte betalas för förluster som jordbrukaren hade kunnat undvika genom att i skälig omfattning vidta åtgärder för att begränsa sin skada.

4 § Jordbrukare skall årligen till staten betala etthundra kronor per hektar åkermark som han använder för odling av genetiskt modifierade grödor. De belopp som inflyter skall användas för att betala sådan ersättning som avses i 3 §.

Är de belopp som avses i första stycket inte tillräckliga för att betala ersättningen, skall ersättningen utges av staten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om betalningen av de belopp som avses i första stycket samt beträffande förvaltningen av de belopp som influtit.

5 § Ansökan om ersättning skall göras hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om inom vilken tid ansökan om ersättning måste ske och vilka uppgifter ansökan skall innehålla.

Myndighetens beslut i ersättningsfrågor enligt första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2008 och gäller till och med den 1 juni 2013.
 2. Ersättning betalas endast för förluster med anledning av sådan inblandning som har skett efter lagens ikraftträdande.

Särskilt yttrande

av Jan Eksvärd

Utredningens uppdrag är att utreda hur det i Sverige ska säkerställas att en lantbrukare hålls skadeslös om han/hon får en inblandning av GMO i sin växtproduktion och är skadelidande.

Det är angeläget att systemet för ersättning både ger GMO-odlaren och hans grannar en trygghet i den nya odlingssituationen, samt att ersättningen med ett minimum av administration kan utges till en skadelidande.

Utredningens juridiska analys är mycket välgjord och visar tydligt att en odlare som är skadelidande har goda möjligheter till ersättning enligt skadeståndslagen eller miljöbalken. Detta underlättar sannolikt både en uppgörelse i godo och en rättslig tvist. Om ett skadefall inträffar finns fyra olika alternativa sätt att ersätta en skadelidande:

Det första alternativet är en uppgörelse i godo. Detta är naturligtvis alltid önskvärt och enkelt.

Om detta inte sker får parterna gå till domstol. Utredningen konstaterar att en domstolsprocess är kostsam, tar lång tid och inte är önskvärd grannar emellan. Jag delar denna uppfattning.

Det tredje alternativet för den skadelidande är att teckna en egendomsförsäkring, som det i dagsläget är oklart om marknaden alls kommer att erbjuda. Om ett skadefall inträffar har försäkringsbolaget att regressa kostnaden vidare till den eller de som odlat GM-grödan.

Ett fjärde alternativ är att under en övergångsperiod inrätta en statlig ersättningsfond. Alternativet med en statlig ersättningsfond har valts i ett flertal andra länder. Finansiering av fonden kan lösas på olika vis. Utredningen föreslår inte att en fond inrättas. Därmed hänvisas parterna till en uppgörelse i godo eller en domstolsprocess.

Introduktionen av GMO för kommersiell odling kommer att dröja ännu några år. De första 100 eller 1000 grannarna till GMO-

odlare kommer under de första 5 eller 10 åren inte att ha tillgång till en försäkring och detta smidiga sätt att erhålla trygghet och vid behov en fullgod ersättning.

Även om en domstolsprocess sannolikt ger en tillfredsställande ersättning, innebär detta ytterligare en administrativ börda för odlare som inte på något sätt har bidragit till att problemet har uppstått. Detta ligger inte inom den ambition om en minskad administrativ börda som regering och svenska myndigheter nu arbetar med att åstadkomma.

Detta ligger inte heller i linje med EUs rekommendation om att *”undvika lägga onödiga bördor på lantbrukare, utsädesproducenter, kooperativ och andra aktörer som är förknippade med någon produktionsform”* (L189/41 § 2.1.4). Det är också angeläget att inte i onödan belasta GMO-odlingen med extra administration eller kostnader.

Jag för därför fram ytterligare en tänkbar lösning, som utredningen inte haft tid att utreda.

Antalet tillfällen av ekonomisk skada ska enligt utredningen hållas mycket låg. Jordbruksverket har också angett att odlingsreglerna vid behov ska anpassas så att skadefrekvensen ligger nära noll. Det bör även beaktas att de regler som GMO-odlaren ska följa beslutas av Jordbruksverket. Samhället har därmed tagit på sig ansvaret att reglera skadenivån och bör också svara för finansieringen av ev ekonomiska skador, dvs. att betala ut ersättningar och regressa kostnader vidare till den som orsakar skadan.

Jordbruksverket bör ges bemyndigandet att reservera medel i sin årliga budget samt formulera de föreskrifter som behövs. När GMO odlingen vuxit och marknaden för försäkringar är överblickbar, bör behovet av ersättning via Jordbruksverkets budget omprövas.

Jordbruksdepartementet bör överväga denna möjlighet att ge GMO-odlarna och deras grannar en trygg miljö för att prova kommersiella GMO-odlingar.

Särskilt yttrande

av Kåre Wahlberg

Jag anser att en ersättningsfond är ett alternativ som utredningen borde förordna. Detta för att under en övergångstid säkerställa att det finns en enkel och förutsägbar mekanism för ersättning, i avsaknad av fungerande försäkringslösningar.

Utredningen har tydligt visat möjligheterna att tillämpa Skadeståndslagen och Miljöbalken. Miljöbalken har ett strikt ansvar om skadan orsakats av verksamhet på annan fastighet.

Det gör att det kan finnas skäl för GMO-odlaren att efterfråga en ansvarsförsäkring som omfattar motsvarande anspråk som Miljöbalkens kapitel 32.

Jag anser dock att utredningen underskattar den osäkerhet som kommer att finnas under en övergångsperiod innan sådana frivilliga ansvarsförsäkringar finns på marknaden.

En skadelidande kan vända sig direkt till den som antas ha orsakat skadan och be om en uppgörelse i godo. Men det framstår inte som den garanti för ersättning som var utredningens mål att föreslå. Utredningen konstaterar att en domstolsprocess är kostsam och av flera andra skäl olycklig. Vidare anser jag att det finns en risk att utredningen underskattat bevissvårigheterna i ett enskilt fall.

Ovanstående gör att utredningens resonemang kring egendomsförsäkring som tecknas av den skadelidande kan bli aktuell. Jag tycker det är en orimlig lösning om inte premien för en sådan försäkring blir låg. Men eftersom detta är en ny tjänst för försäkringsbolagen kostar den att ta fram. Särskilt om försäkringen läggs för sig och erbjuds som en extra GMO-försäkring, likt en grödaförsäkring, risker det att bli en dyr försäkring för de lantbrukare som efterfrågar den. Att låta de som riskerar att skadas av GMO-spridning att betala kostnaderna är principiellt fel. Enligt principen om att förorenaren betalar bör det inte vara den skadelidandes sak att ta kostnaderna för ett sådant skydd.

Då försäkringsbranschen inte uppvisat några klara besked om hur en sådan egendomsförsäkring skulle utformas framstår det också som mycket osäkert att den kommer att erbjudas eller vad som kommer att omfattas. Jag anser att det möjligen blir ett fungerande alternativ först när det finns ansvarsförsäkringar på plats och då GMO-egendomsförsäkringen kan ingå som en billig del av lantbruksförsäkringen.

Det finns därför goda skäl att föreslå att en statlig ersättningsfond inrättas under en övergångsperiod. De totala kostnaderna för det är troligen lägre än om ersättningskraven drivs i domstol. Finansiering av fonden kan lösas på olika vis, med beaktande av principen om att förorenaren betalar. Eftersom fonden skulle vara en temporär lösning kan den inrättas genom ett enkelt beslut om att en myndighet får bemyndigande att administrera fonden.

Jag anser vidare att fonden bör utformas så att ersättning utgår för skada som uppstår på grund av märkningspliktig inblandning eller för skada på grund av att regelverket för ekologisk produktion inte kan uppfyllas. Även skada som uppkommit på grund av transport bör ersättas av fonden.

I utredningen används begreppet ”tröskelvärdet 0,9 procent” som en förkortning för EU-förordningens regler om märkningsplikt vid GMO-inblandning – ”0,9 % -regeln”. Men denna regel anger att även en inblandning under 0,9 procent kan ge upphov till krav på GM-märkning ifall inblandningen inte är oavsiktlig eller tekniskt oundviklig. Jag anser att en regelbunden inblandning av GMO under 0,9 procent (mätt mot referensgen) inte ska behöva accepteras av konsumenterna som något som inte är märkningspliktigt ifall den kan förutses och undvikas. I första hand borde denna tolkning av 0,9 %-regeln bli styrande för hur föreskrifter rörande försiktighetsåtgärder utformas. Jag anser vidare att fonden borde säkerställa att ersättning utgår till skadelidande vid en upprepad inblandning. Detta ger också myndigheterna incitament till att kontinuerligt förstärka regler med försiktighetsåtgärder så att risk för en upprepad inblandning minimeras.

Av utredningen framgår att kostnader för provtagning och analys som genomförs på ett sådant vis att den uppfyller rekommendationer för provtagning är höga. En fond skulle kunna täcka sådana kostnader vid riktad provtagning. Detta skulle möjliggöra att en billigare reguljär provtagning kompletteras med en kostsammare provtagningsprocedur i de fall där misstanke om inblandning uppstår. Fonden borde även täcka kostnader för sådan

dyrare provtagning i de fall det krävs för att säkerställa att tredje man inte drabbas.

Särskilt yttrande

av Charlotta Zetterberg

Jag delar i stort utredningens bedömning i fråga om gällande lagstiftnings räckvidd och potential att hålla "icke-GMO-odlare" skadeslösa. För frågan om säkerställande av strikt ansvar på området anser jag dock att utredningens motivering att den svenske lagstiftaren traditionellt varit försiktig med att uppställa krav på strikt ansvar "och när det skett har det främst varit fråga om verksamhet som medför risk för personskada" är otidsenligt och defensivt (se överväganden s 38). Huvudregeln i miljöbalken är ju strikt skadeståndsansvar för alla möjliga former av omgivningsstörningar från fastighetsanknutna verksamheter utan någon inskränkning till personskador och GMO-spridning omfattas redan av dessa regler, med allt vad det innebär i form bevislätnadsregeln m.m. Likväl menar jag att det finns skäl att förstärka det strikta ansvaret just vid GMO-spridningar (se överväganden s 39). Förekomsten av GMO-odlingar sätter icke-GMO-odlaren i en svår situation på grund av risken att drabbas av en GMO-inblandning med tanke på bördan att initiera en skadeståndsprocess visavi grannen/grannarna och att föra bevisning härom. Redan att upptäcka inblandning är problematisk eftersom skadan som regel inte är synlig för ögat och bekräftas först vid analys! Och GMO-spridning borde åtminstone i fråga om pollenspridning typiskt sett vara svårt att bevisa (trots bevislätnadsregeln) med tanke på spridningsvägarnas oförutsebarhet. Det är heller inte svårt att föreställa sig att icke-GMO-odlaren försätts i en oförskylld osäkerhet som genererar självpåtagna försiktighetsåtgärder och kostnader. Dessa omständigheter borde vara tillräckliga för att anse att störningen kräver en särbehandling.

Utredningen antar att vid GMO-inblandning understigande tröskelvärden kommer det strikta ansvaret i miljöbalken att begränsas i de fall skadelidande åtagit sig att uppfylla särskilda krav beträffande GMO-inblandning men har underlåtit att vidta till-

räckliga försiktighetsåtgärder för att säkerställa detta. Den skadelidande kan med andra ord antas vara medvållande! (jfr överväganden, s 42) Slutsatsen blir då att icke-GMO-odlaren inte bör göra några åtaganden om försiktighetsåtgärder vilket i sig är en ganska märklig signal. Men särskilt för den ekologiska odlaren blir resonemanget ett moment 22 eftersom även förekomsten av mindre mängder GMO i produkterna leder till minskat förtroende för sådana produkter bland konsumenterna i allmänhet och detta i sin tur så att säga "triggar igång" den ekologiska odlaren att av ren självbevarelsedrift åta sig en hel del extra försiktighetsåtgärder. Och därmed kommer den ekologiska odlaren att riskera att betraktas som medvållande!

Vidare konstaterar utredningen med rätta att möjligheterna för icke-GMO-odlare att med stöd av gällande lagstiftning få ersättning för ren förmögenhetsskada är ytterst små. Det betyder att sådana skador som minskat förtroende för ekologiska produkter hos allmänheten överlag till följd av risker för GMO-inblandning normalt inte är ersättningsbart. Men särskilt för ekologiska odlare bygger hela deras affärsidé på ett slags kontrakt visavi konsumenterna att produkterna framställs under vissa bestämda former. I vilka andra sammanhang tillåts vissa verksamheter hindra en annan verksamhetsgrens hela affärsidé annat än på rent konkurrensmässiga och affärsmässiga grunder, utan att de skadedrabbade blir kompenserade?

Om inte skadeståndslagstiftningen förmår hålla icke-GMO-odlare skadeslösa måste givetvis andra former diskuteras och föreslås som kompenserar detta. Utredningens obenägenhet att föreslå införande av en statlig ersättningsfond i avvaktan på utarbetade försäkringslösningar är av denna anledning otillfredsställande. Det finns ingen anledning att så att säga förekomma en eventuell negativ inställning hos kommissionen till en ersättningsfond. Utgångspunkten måste givetvis vara att föreslå former som främjar samexistens för att sedan låta kommissionen ta ställning till om förslaget stämmer överens med gemenskapsrättsliga regler om statsstöd.

Eftersom ekologiska odlares förutsättningar riskerar att försämrars i takt med att GMO-odlingar breder ut sig vill jag avslutningsvis ifrågasätta utredningens förslag eller snarare icke-förslag i ljuset av regeringens mål att öka andelen ekologisk odling.

Kommittédirektiv



Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor

Dir.
2006:38

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera om det finns behov av särskilda skadeståndsregler avseende ekonomisk skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter som inte är genetiskt modifierade, vid odling eller i samband med transport eller annan hantering. Med genetiskt modifierade organismer avses i detta sammanhang såväl växten i sig, olika växtdelar, t.ex. dess förökningsmaterial och även fritt genmaterial. Utredaren skall analysera nu gällande bestämmelser samt ta ställning till om dessa är tillräckliga eller om ytterligare bestämmelser är nödvändiga för att hålla tredje part skadeslösa. Frågor om strikt skadeståndsansvar, beviskrav och hur ersättningsfrågan ska hanteras i de fall där det inte går att härleda en skada till en viss odling med genetiskt modifierade organismer, skall särskilt övervägas.

Utredaren skall lämna de förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra förslagen.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2007.

Bakgrund

Ekonomisk skada

I Sverige odlas i dag genetiskt modifierade grödor endast för fältförsök i en begränsad omfattning. Det kan dock antas att kommersiell odling inom en snar framtid kommer att förekomma. Med genetiskt modifierade grödor avses i detta sammanhang såväl växten i sig, olika växtdelar, t.ex. dess förökningsmaterial och även

fritt genmaterial. Vid odling av genetiskt modifierade grödor kan genetiskt modifierade växter, förökningsmaterial som t.ex. pollen, frön, genmaterial och jämförbara växtdelar spridas till fält med andra grödor. Om skörden från dessa fält innehåller en viss andel modifierat genmaterial måste den märkas med uppgift om detta innehåll. Märkningen kan innebära att produkten inte längre är attraktiv för konsumenterna, eller att producenten måste sänka priset för att få produkten såld. Dessutom kan även själva märkningen i sig innebära kostnader för odlaren, t.ex. i form av märkningskostnader och särskildkostnader. Särskilda risker för att ekonomisk skada uppkommer kan förekomma vid ekologisk odling och andra typer av kvalitetscertifierad odling. Spridning av genetiskt modifierade organismer kan således ge upphov till en ekonomisk skada för berörda lantbrukare och andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter, men även för andra som kan drabbas av sänkta fastighetsvärden eller hinder för nyttjande av sin mark.

Det är viktigt att risken för att ekonomiska skador skall uppstå minimeras genom krav på försiktighetsåtgärder vid odling och annan hantering av genetiskt modifierade organismer.

För inträffade skador bör det finnas rättvisa och tydliga regler om ersättning. Principen bör vara att reglerna garanterar den som drabbas av en oönskad inblandning av genetiskt modifierade organismer i sin skörd erhåller ekonomisk ersättning för den uppkomna skadan, d.v.s. att såväl ökade kostnader som uteblivna intäkter samt eventuell förmögenhetsskada ersätts.

Allmänt om befintlig lagstiftning m.m.

Hantering av genetiskt modifierade organismer regleras av gemenskapslagstiftningen (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220EEG, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade

livsmedel och foder) och de nationella bestämmelser som genomför eller kompletterar EG:s lagstiftning på området. Enligt nämnda lagstiftning måste en genetiskt modifierad organism godkännas innan den får släppas ut på marknaden. För att bedöma om ett utsläppande kan godkännas måste först riskerna för hälsa och effekter på miljön analyseras och värderas. Riskbedömning och godkännande skall ske i enlighet med ett särskilt förfarande. Nationella bestämmelser för användning och hantering av genetiskt modifierade organismer finns även i 13 kap. miljöbalken.

När det gäller skador på naturmiljön avser regeringen att under våren 2006 ge Miljöansvarsutredningen (M2004:03) ett tilläggsdirektiv för att behandla ansvarsfrågor vid skador på den naturliga biologiska mångfalden vid odling av genetiskt modifierade organismer, där ansvar inte täcks av miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador).

EG: s rekommendation om samexistens

Gemenskapslagstiftningen omfattar varken regler om försiktighetsåtgärder eller skadeståndsbestämmelser. Detta får, enligt artikel 26a i direktiv 2001/18/EG, i stället regleras av medlemsstaterna själva. Artikeln stadgar att "Medlemsstaterna får vidta lämpliga åtgärder för att förhindra oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter".

För att vägleda länderna har kommissionen den 23 juli 2003 meddelat en rekommendation med riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk (2003/556/EG). I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att se över behovet av krav på försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade organismer samt analysera nödvändigheten av särskilda regler om skadestånd. Rekommendationen omfattar ekonomisk skada som orsakats av att genetiskt modifierade organismer spridits till odlingen endera från andra fält eller i samband med transport eller annan hantering som sammanhänger med odlingen.

Vad gäller odlingskraven har Statens jordbruksverk fått i uppdrag (Jo2005/1781) att lämna förslag till regler om försiktighetsåtgärder

vid odling och hantering av genetiskt modifierade organismer. Uppdraget har redovisats 16 december, 2005.

Befintliga skadeståndsregler

Miljöbalken

I 32 kapitlet miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. fastighetsägares eller tomträttshavares skadeståndsskyldighet för skadegörande verksamhet. Enligt 32 kap. 1 § skall skadestånd betalas för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som en verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Om den störning som föranlett skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden föreligger strikt skadeståndsansvar.

Enligt 32 kap. 3 § miljöbalken skall skadestånd betalas för skador genom förorening av vattenområden eller grundvatten, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning. En skada skall anses ha orsakats genom en störning om det, med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt, föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Skador som avses i kommissionens rekommendation 2003/556/EG skulle kunna jämföras med markförorening eller annan liknande störning som omfattas av miljöbalkens bestämmelser. I propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45) anges som exempel på förorening skador till följd av läckage av olja eller gift. I olja eller gift finns skadliga kemikalier eller substanser. Sådana kemikalier eller substanser kan bindas till markpartiklar eller lösas i markvattnet och tas upp av grödan. Förorenad skörd kan vara hälsofarlig och därför betraktas som otjänlig. Det borde dock vara tveksamt om nu aktuell skördeskada utan vidare kan jämföras med sådan hälsofara och skörden kan knappast anses vara otjänlig på samma sätt som om den vore kemikalieskadad. Inte heller när det gäller annan störning skulle skada till följd av annan ofrivillig förekomst av genetiskt modifierade organismer i skörden kunna motsvara vad som avses i miljöbalken.

Skadeståndslagen

Enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen skall lagen tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Om skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer inte kan anses omfattas av andra skadeståndsbestämmelser i exempelvis miljöbalken, är således skadeståndslagen tillämplig.

Skadeståndslagen innehåller regler om ersättning för bl.a. sakskada och ren förmögenhetsskada. Ersättningsskyldighet för sistnämnda skada gäller dock som huvudregel endast om skadan förorsakats av ett brott. För att ersättning enligt skadeståndslagen skall lämnas måste det finnas ett orsakssamband mellan det åberopade förfarandet och den inträffade skadan. Såvitt avser person- eller sakskada skall enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen skadan ersättas av den som uppsåtligen eller av vårdslöshet har vållat skadan. Det är den skadelidande som skall bevisa att uppsåt eller vårdslöshet och adekvat kausalitet föreligger.

Strikt skadeståndsansvar

Strikt skadeståndsansvar innebär att den som orsakar en skada är skyldig att ersätta denna, oavsett om han eller hon har handlat oaktsamt eller inte. Bestämmelser om strikt skadeståndsansvar förekommer vanligen vid farlig verksamhet. Bestämmelser om strikt skadeståndsansvar i svensk lagstiftning finns förutom i 32 kap. miljöbalken bl.a. i luftansvarighetslagen (1922:382), atomansvarighetslagen (1968:45), lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss (1973:1198) och järnvägsansvarighetslagen (1985:192) samt i lagen (1943:459) om tillsyn över katter och hundar.

Utredningsbehovet

Såsom tidigare redovisats förekommer redan i dag viss försöksodling av genetiskt modifierade grödor. Kommersiell odling av genetiskt modifierade grödor kommer troligen att förekomma i framtiden. När genetiskt modifierade organismer odlas finns risk för att organismerna sprids till andra odlingar och odlingsmark där grödor besläktade med de aktuella genetiskt modifierade grödorna avses odlas kommande odlingssäsonger. Detta kan orsaka

ekonomisk skada.

EG:s lagstiftning innehåller inga särskilda bestämmelser om ansvarsfrågan vid odling av genetiskt modifierade organismer, utan detta får regleras av medlemsstaterna själva. Såsom tidigare redovisats har dock kommissionen i en rekommendation uppmärksammat frågan och uppmanat medlemsstaterna att analysera behovet av särskilda skadeståndsregler.

Det är osäkert om miljöbalkens skadeståndsbestämmelser kan tillämpas i de fall som avses här eller om de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen skall tillämpas och om de sistnämnda i så fall är tillräckliga och lämpliga.

Vid en tillämpning av skadeståndslagen ställs det stora krav på den skadelidande odlaren att visa hur skada uppkommit. När det gäller förekomst av genetiskt modifierade organismer kan det vara svårt att bevisa varifrån organismerna ursprungligen kommer. Det är inte omöjligt att förekomsten i vissa fall härstammat från det utsäde som används inom det egna jordbruket. Om detta kan uteslutas kvarstår ändå att bevisa vilken annan odlare som förorsakat skadan samt om denne förfarit vårdslöst.

Frågan är om införande av strikt skadeståndsansvar för odlare av genetiskt modifierade organismer skulle vara en lämplig lösning. Samtidigt har det konstaterats att bevisproblemen i fråga om organismernas ursprung kvarstår, trots införande av en sådan lagstiftning. Det har bl.a. därför hävdats att en särskild ersättningsfond bör inrättas. Det har även föreslagits att redovisade bevisproblem skulle kunna lösas på ett annat sätt, exempelvis genom regler om bevislättnad. Betydelsen av regler om försiktighetsåtgärder vid odling bör även noteras i sammanhanget.

Utredningsuppdraget

Uppdraget avser regler om skadestånd för ekonomisk skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter. Uppdraget avser även spridning av genetiskt modifierade organismer som skett vid transport eller annan hantering som utförs av odlaren fram till den plats där de avses säljas för första gången.

Utredaren skall göra en djupare analys av hur befintlig lagstiftning skall tillämpas vid spridning av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall vidare analysera om tillämpningen av

nuvarande bestämmelser är tillräcklig eller om särskilda skadeståndsbestämmelser bör införas.

Utredaren skall särskilt överväga om ett strikt skadeståndsansvar bör införas. I detta omfattas all typ av ekonomisk skada även ren förmögenhetsskada. Om utredaren föreslår införande av regler om strikt skadeståndsansvar, skall det även lämnas förslag på hur ersättningsfrågan skall hanteras i de fall där det inte går att härleda en skada på en gröda till en viss odling med genetiskt modifierade organismer. En annan omständighet som skall beaktas i sammanhanget är den långa grobarhetstid som finns för vissa grödor.

Om strikt skadeståndsansvar inte anses vara lämpligt, skall utredaren analysera om de bevisproblem för drabbade odlare av jordbruks- eller trädgårdsprodukter som kan förutses bör lösas på annat sätt, exempelvis genom införande av en särskild bevislätnadsregel. Vidare skall utredaren, även för det fall att strikt skadeståndsansvar inte föreslås, överväga behovet av särskilda bestämmelser om ersättning i de fall där det inte går att härleda en skada på en gröda till en viss odling med genetiskt modifierade organismer. Om ett sådant behov anses föreligga skall förslag till bestämmelser lämnas.

Utredningsarbetet

Utredaren skall beakta EG:s lagstiftning och kommissionens rekommendation på området samt EG:s regler för den inre marknaden. Utredaren skall även beakta hur skadeståndsfrågan hanterats i ett lämpligt urval andra medlemsländer. Hänsyn skall tas till eventuell effekt av kommande regler om försiktighetsåtgärder vid odling.

Utredaren skall belysa vilka administrativa och ekonomiska konsekvenser förslagen skulle få för odlare av såväl genetiskt modifierade som konventionella och ekologiska grödor, andra näringsidkare och för staten. I den mån kostnader för staten uppkommer skall förslag till finansiering lämnas i enlighet med gällande finansieringsprinciper.

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 15 juni 2007.

(Jordbruksdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökat elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

- Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]
Tsunamibanden. [44]
Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]
Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpavagnskörning med B-körkort

– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:

Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.

Metodbok:

JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m.

[43]