

# GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar

*Slutbetänkande av Miljöansvarsutredningen*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2007:21**

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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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 978-91-38-22723-7  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet, Andreas Carlgren

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 18 november 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, här efter benämnt miljöansvarsdirektivet, skulle genomföras i svensk rätt och att göra en översyn av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen.

Dåvarande miljöministern, statsrådet Lena Sommestad förordnade samma dag generaldirektören Jörgen Qviström som särskild utredare för detta uppdrag.

Utredarens uppdrag har därefter utökats genom tilläggsdirektiv till att även omfatta en analys av i vilken utsträckning gällande regelverk och bestämmelserna i miljöansvarsdirektivet ger möjlighet att ställa krav på avhjälpande åtgärder vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer och vilka möjligheter det finns att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer, och om ytterligare möjligheter att ställa sådana krav kan behövas för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön. I delbetänkandet Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39) lämnades bl.a. förslag till hur miljöansvarsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt. I detta slutbetänkande redovisas de återstående delarna av utredningsuppdraget.

Följande experter har deltagit i utredningen inför detta betänkande: Från och med den 15 april 2005 departementssekreteraren Petra Andersson, Näringsdepartementet, advokaten Mårten Bengtsson, Advokatfirman Åberg & Co AB, departementssekreteraren Karin Berkestad, Miljödepartementet, docenten Jan Darpö, Uppsala universitet, miljöhandläggaren Per Gullbring, Länsstyrelsen i Hallands län, docenten och ämnessakkunniga Malou Larsson, Stockholms universitet, numera Finansdepartementet, miljöhandläggaren Birgitta Swahn, Länsstyrelsen i Stockholms län,

professorn Harald Ullman, Linköpings universitet. Från och med den 3 oktober 2005 förordnades försäkringsjuristen Inga Britt Höök, Willis AB, juristen Rikard Janson, Naturvårdsverket, förbundsjuristen Staffan Moberg, Försäkringsförbundet, juristen Nicklas Skår, Svenskt Näringsliv, miljöjuristen Anna Tiberg, Lantbrukarnas Riksförbund. Från och med den 2 maj 2006 förordnades f.d. justitierådet Bertil Bengtsson och från och med den 20 juni 2006 förordnades fil.dr. Jenny Andersson, Statens jordbruksverk, kanslirådet Stefan Källman, Jordbruksdepartementet, departementssekreteraren Sofia Medin, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Daniel Paska, Miljödepartementet och biologen Mark Marissink, Naturvårdsverket. Nicklas Skår entledigades på egen begäran med verkan fr.o.m. den 27 mars 2006 och Petra Andersson entledigades fr.o.m. den 15 maj 2006.

Hovrättsassessorn Susanne Allgårdh Calderón förordnades fr.o.m. den 1 januari 2005 som sekreterare i utredningen.

Textredigering och layout har utförts av kanslisekreterare Gunilla Malmqvist, FA, kommittéservice.

Utredningen har antagit namnet Miljöansvarsutredningen.

Jag överlämnar härmed slutbetänkandet GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar (SOU 2007:21).

Experterna i utredningen har aktivt deltagit i arbetet med detta betänkande. Betänkandet har därför utformats i vi-form. Detta innebär inte att samtliga experter i alla delar står bakom de slutsatser som redovisas i betänkandet. Jag är ensam ansvarig för de överväganden och förslag som betänkandet innehåller. Två experter har avgett särskilda yttranden, som fogas till betänkandet.

Stockholm i april 2007

Jörgen Qviström

/Susanne Allgårdh Calderón

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Summary</b> .....	<b>25</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>33</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>45</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	45
1.2 Delbetänkandet .....	45
1.3 Utredningsarbetet med slutbetänkandet.....	45
1.4 Betänkandets innehåll.....	47

## **Del A**

### **GMO-skador i naturen**

<b>2 Allmänt om biologisk mångfald och genetiskt modifierade organismer</b> .....	<b>51</b>
2.1 Bevarande av biologisk mångfald .....	51
2.1.1 Inledning .....	51
2.1.2 Definitionen av biologisk mångfald .....	52
2.1.3 De svenska miljökvalitetsmålen.....	53
2.2 Vad är en genetiskt modifierad organism? .....	54
2.2.1 Allmän bakgrund .....	54
2.2.2 Legala definitioner .....	56
2.2.3 Genteknik i förhållande till andra tekniker.....	57

2.3	Vilka bestämmelser gäller för hanteringen av genetiskt modifierade organismer?.....	60
2.3.1	Allmän bakgrund.....	60
2.3.2	Bestämmelser inom EU.....	61
2.3.3	Svensk lagstiftning.....	63
2.3.4	Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till 1992 års konvention om biologisk mångfald.....	68
<b>3</b>	<b>Avhjälpandeansvar vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.....</b>	<b>71</b>
3.1	Hur kan genetiskt modifierade organismer orsaka en skada på den biologiska mångfalden?.....	71
3.1.1	Genspridning.....	72
3.1.2	Vilken kunskap finns om de ekologiska effekterna vid spridning av genetiskt modifierade organismer?.....	74
3.1.3	Faktorer som kan leda till skada på biologisk mångfald.....	75
3.1.4	Introduktion av främmande arter och genotyper – verksamhet med liknande risker som genetiskt modifierade organismer.....	78
3.2	Vilka risker finns för att det uppkommer skador på den biologiska mångfalden vid användning av genetiskt modifierade organismer?.....	80
3.2.1	Spridningsrisken.....	81
3.2.2	Vilka genetiskt modifierade organismer är aktuella i ett 25-årsperspektiv.....	83
3.3	När föreligger en skada på den biologiska mångfalden.....	84
3.3.1	Allmänt.....	84
3.3.2	Skada på biologisk mångfald enligt miljöansvarsdirektivet.....	85
3.3.3	Skada på biologisk mångfald enligt miljöbalken.....	86
3.4	Allmänt om avhjälpandeansvaret.....	88
3.4.1	Avhjälpandeansvar enligt miljöbalken.....	88
3.4.2	Avhjälpandeansvar enligt EU:s miljöansvarsdirektiv.....	89

3.5	Hur avhjälpas en skada på den biologiska mångfalden?.....	91
3.6	Sammanfattande överväganden och förslag .....	94
<b>4</b>	<b>Möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden .....</b>	<b>101</b>
4.1	Inledning.....	101
4.2	Möjligheten att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden .....	101
4.3	Möjligheten enligt gällande rätt att kräva skadestånd för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer .....	104
4.3.1	Bakgrund .....	104
4.3.2	”Biotekniska organismer” .....	106
4.3.3	Skadestånd enligt miljöbalken .....	107
4.3.4	Allmänna, icke lagfästa principer.....	108
4.3.5	Skadestånd på grund av vållande.....	109
4.3.6	Answarets fördelning mellan tillverkare och skadeståndsansvariga enligt 32 kap. miljöbalken .....	110
4.4	Bevisregler vid miljöskada .....	112
4.4.1	Bevisbörda.....	112
4.4.2	Beviskrav avseende orsakssambandet .....	112
4.4.3	Slutsats.....	115
4.5	Skador i samband vid transport.....	115
4.6	Miljöskadeförsäkring .....	117
4.7	Sammanfattande synpunkter.....	118
4.7.1	Omfattas skada på den biologiska mångfalden av reglerna i 32 kap.?	118
4.7.2	Omfattas verksamhet med genetiskt modifierade organismer av 32 kap. miljöbalken?.....	119
4.7.3	Tillämpligheten av 32 kap. 3 § p. 8 på annan verksamhet som kan orsaka störningar genom införande av främmande arter och genotyper.....	121
4.8	Behövs ytterligare möjligheter till skadestånd för skador på den biologiska mångfalden .....	122
4.8.1	Skador enligt det vidare skadebegreppet.....	122
4.8.2	Miljövärdesersättning .....	126

## Del B

## Miljöbalkens försäkringar

<b>5</b>	<b>Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring.....</b>	<b>133</b>
5.1	Utredningsbehovet.....	133
5.2	Bakgrund.....	133
5.3	Gemensamma bestämmelser .....	134
5.3.1	Betalningsskyldighet.....	134
5.3.2	Försäkringsgivare.....	135
5.4	Försäkringarnas nuvarande administration enligt Betalarföreningen .....	137
5.5	Närmare om Miljöskadeförsäkringen .....	143
5.5.1	Förutsättningar enligt 33 kap. miljöbalken .....	143
5.5.2	Försäkringsvillkor .....	145
5.5.3	Tillämpning .....	146
5.6	Närmare om saneringsförsäkringen .....	149
5.6.1	Syfte .....	149
5.6.2	Vad omfattas av saneringsförsäkringen? .....	149
5.6.3	Tillämpning .....	155
5.7	Frågornas tidigare behandling .....	156
5.7.1	Miljöskadeutredningen .....	157
5.7.2	Miljöskyddsutredningen.....	157
5.7.3	Miljöskadefondutredningen .....	158
5.7.4	Prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990- talet .....	162
5.7.5	Miljöskadeförsäkringsutredningen .....	163
5.7.6	Miljöbalksutredningen.....	168
5.7.7	Prop. 1997/98:45, Miljöbalk.....	170
5.8	Synpunkter på det rådande systemet .....	171
5.8.1	Sammanställning av in- och utbetalade medel.....	171
5.8.2	Försäkringssystemet .....	171
5.8.3	Miljöskadeförsäkringen .....	174
5.8.4	Saneringsförsäkringen.....	184
5.9	Vilka alternativ finns? .....	197



5.9.1	Komplement/alternativ till ansvarsförsäkringar vid insolvenssituationer.....	197
5.9.2	Kompensation även i avsaknad av skadeståndsansvar .....	202
5.9.3	Sammanfattande synpunkter på redovisade alternativ.....	205
5.10	Effekter till följd av miljöansvarsdirektivet.....	206
<b>6</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>207</b>
6.1	Utredningsuppdraget.....	207
6.2	Inledning.....	207
6.3	Miljöskadeförsäkringens ersättningsregler.....	208
6.3.1	Ersättning till näringsidkare.....	209
6.3.2	Avdrag på ersättning.....	211
6.3.3	Preskriptionsregeln.....	211
6.3.4	Regressfrågan.....	212
6.4	Saneringsförsäkringens ersättningsregler .....	213
6.4.1	Tidsgränsen den 1 juli 1989.....	214
6.4.2	Handräckningskostnader i konkurssituationer .....	215
6.4.3	Begränsningen av ersättningsbara saneringsåtgärder .....	219
6.5	Administrationen av ersättningsregleringarna .....	222
6.5.1	Försäkringsalternativ.....	223
6.5.2	Fondalternativ.....	224
6.5.3	Myndighetsalternativ.....	226
6.6	Förbättringar inom det nuvarande försäkringssystemet .....	227
6.7	Myndighetslösningen .....	229
6.7.1	Förordning om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken. ....	233
6.8	Sammanfattning .....	235

## Del C

<b>7</b>	<b>Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>239</b>
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>245</b>
	Miljöbalken .....	245
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>253</b>
	<b>Bilagor</b>	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	263
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv .....	277
	<i>Bilaga 3</i> Tilläggsdirektiv .....	285
	<i>Bilaga 4</i> Försäkringsvillkor för miljöskadeförsäkrng.....	287
	<i>Bilaga 5</i> Försäkringsvillkor för saneringsförsäkring .....	297
	<i>Bilaga 6</i> Arbetsordning för miljöskadeförsäkringens skadenämnd .....	303
	<i>Bilaga 7</i> Enkät rörande ansvarsutredningar enligt 10 kap. miljöbalken .....	305

# Förkortningar

AIDA	Association Internationale du Droit des Assurances
AIG	AIG Europe S.A.
Bet.	Betänkande
Betalarföreningen	Föreningen för miljöskadeförsäkring
Cartagenaprotokollet	Cartagenaprotokoll om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77) om biologisk mångfald (SÖ 2002:57)
CERCLA	The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act
CLC	International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage
Dir.	Direktiv
DNA	deoxyribo nucleic acid (deoxiribonukleinsyra)
EG	Europeiska gemenskapen
EPA	Environmental Protection Agency
EU	Europeiska unionen
FMH-bilaga	bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
GMM	genetiskt modifierade mikroorganismer

GMO	genetiskt modifierade organismer
HD	Högsta domstolen
IOPC	International Oil Pollution Compensation
Jo	Jordbruksdepartementet
Konventionen om biologisk mångfald	Konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77)
MB	Miljöbalken
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OPA	Oil Pollution Act
OPA-fonden	Oil Spill Liability Trust Fund
P & I-klubb	Protection & Indemnity Clubs
Prop.	Proposition
REMEDE	Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU
SGU	Sveriges geologiska undersökning
Skadenämnden	Miljöskadeförsäkringens skadenämnd
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SPI	Svenska Petroleum Institutet
SPIMFAB	SPI Miljösaneringsfond AB
Superfonden	Hazardous Substances Superfund
SvJT	Svensk Juristtidning
Sveriges Industriförbund	Organisation som bildades 1910 och som år 2001 gick samman med SAF och bildade Svenskt Näringsliv

SÖ	Svenska internationella överenskommelser
TILLING	Targeting Induced Local Lesions IN Genomes
Transgen organism	En organism med en främmande, på konstgjord väg införd, gen i alla sina celler (GMO)
Zurich	Försäkringsbolaget Zurich Insurance Limited, Filial Sverige
Årskonventionen	FN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor
<b>Offentligt tryck</b>	
SOU 1983:7	Miljöskadeutredningens betänkande Ersättning för miljöskador (SOU 1983:7)
SOU 1983:20	Miljöskyddsutredningens slutbetänkande Bättre miljöskydd II (SOU 1983:20)
SOU 1987:15	Miljöskadefondutredningens betänkande Miljöskadefond (SOU 1987:15)
SOU 1992:135	Miljöskadeförsäkringsutredningens rapport Miljöskadeförsäkring och handräkningskostnader (SOU 1992:135)
SOU 1993:27	Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27)
SOU 1993:78	Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78)

SOU 1996:103	Miljöbalksutredningens huvudbetänkande Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103)
SOU 2003:124	Miljöbalkskommitténs delbetänkande En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)
SOU 2006:39	Miljöansvarsutredningens delbetänkande Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39)
<b>EG-direktiv och EG-förordningar</b>	
Direktiv 90/219/EEG	Rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer
Direktiv 2001/18/EG	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 – kommissionens uttalande
Fågeldirektivet	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
Förordning (EG) nr 1829/2003	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder

Förordning (EG) nr 1830/2003	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
Förordning (EG) nr 1946/2003	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer
Förordning (EG) nr 1949/2003	Kommissionens förordning (EG) nr 1949/2003 av den 3 november 2003 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter





# Sammanfattning

## Uppdraget

Genom utredningsdirektivet den 18 november 2004 (Dir. 2004:159) och tilläggsdirektivet den 6 april 2006 (Dir. 2006:41) har Miljöansvarsutredningen fått flera uppgifter. I delbetänkandet Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39) lämnade vi förslag till de författningsändringar som vi bedömde vara nödvändiga för genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, härafter benämnt miljöansvarsdirektivet. Förutom regeländringar i miljöbalken gällde detta vissa ändringar i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och en helt ny förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Vi föreslog vidare en delvis ändrad reglering i fråga om säkerheterna i miljöbalken och utvinningsavfallsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG). Och vi presenterade slutligen en möjlig bestämmelse om ansvarsgenombrott på miljörettens område.

Nu återstår uppgiften enligt utredningsdirektivet att göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken.

Och dessutom uppgiften enligt tilläggsdirektivet att undersöka vilka krav på avhjälpandeåtgärder och skadestånd som kan ställas vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer (GMO) och att lämna förslag till de ändringar av dessa krav som kan behövas för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön.

## Betänkandet

I det här slutbetänkandet redogör vi för arbetet med de återstående utredningsuppgifterna. Först tar vi upp frågorna i tilläggsdirektivet om avhjälpande åtgärder och skadestånd vid framför allt GMO-skador på den biologiska mångfalden. Den rättsliga analysen och utredningen av dessa frågor har nämligen en viss betydelse för hur man skall se på ersättningsreglerna i försäkringarna. Vi föreslår i denna del ett förtydligande av den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken och en skyldighet för verksamhetsutövare att i vissa fall betala miljövärdesersättning till det allmänna för allvarliga skador på den biologiska mångfalden.

Därefter redovisar vi översynen av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen. Här föreslår vi en del ändringar i ersättningsreglerna men framför allt att dessa inte längre skall administreras i ett försäkringssystem utan av en statlig myndighet.

## Skyldigheten att avhjälpa GMO-skador på den biologiska mångfalden

Skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer lär inte kunna hänföras till sådana förorenings-skador för vilka ett avhjälpandeansvar kan göras gällande enligt reglerna i 10 kap. miljöbalken. Det ligger närmare till hands att utkräva ansvaret för denna typ av skador enligt den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken. Men det verkar tveksamt om det på enbart denna allmänt hållna rättsliga grund finns tillräckliga möjligheter att ingripa mot en ansvarig verksamhetsutövare med anledning av skador på den biologiska mångfalden. Ett offentligrättsligt avhjälpandeansvar av det här slaget kräver ett tydligt lagstöd. Ansvaret enligt 2 kap. 8 § miljöbalken är strikt och gäller uppkommen skada eller olägenhet för miljön. Närmare om vad som skall anses vara en sådan miljöskada anges emellertid inte. En skada på den biologiska mångfalden orsakad av genetiskt modifierade organismer borde i och för sig kunna räknas dit. Men lagen innehåller ingen bestämmelse över huvud taget av vad som skall betraktas som en skada på den biologiska mångfalden eller när en sådan skada skall anses orsakad av genetiskt modifierade organismer.

Rättsläget kommer att bli klarare genom införandet av miljöansvarsdirektivets avhjälpanderegler i svensk rätt enligt vårt förslag i delbetänkandet. Då får vi en uttrycklig ansvarsbestämmelse om avhjälpande av allvarliga skador – även sådana orsakade av genetiskt modifierade organismer – på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som skyddas i miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Och denna ansvarsbestämmelse kompletteras med en legal bestämning av det tillämpliga skadebegreppet som helt ansluter till direktivets miljöskadedefinition. En skada på den biologiska mångfalden består enligt denna definition av de negativa effekterna på möjligheterna att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för berörda arter och livsmiljöer. Av direktivets definition framgår hur dessa negativa effekter närmare skall bedömas.

Nu föreslår vi att det allmänna avhjälpandeansvaret i 2 kap. 8 § förtydligas att uttryckligen gälla skador av nämnda slag på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som orsakats av genetiskt modifierade organismer eller på något annat sätt, även om skadorna inte omfattas av det avhjälpandeansvar för allvarliga miljöskador som införs med anledning av miljöansvarsdirektivet. Genom detta förtydligande och det införda miljöskadebegreppet enligt miljöansvarsdirektivet skall det inte längre behöva råda någon osäkerhet om att tillsynsmyndigheten med stöd av den här bestämmelsen kan utfärda de åtgärdsförelägganden som i det enskilda fallet behövs för ett skäligt avhjälpande av en uppkommen skada på den biologiska mångfalden. Detta avhjälpandeansvar, som inte är begränsat till skador på särskilt skyddade arter och livsmiljöer, kommer alltså att gälla även skador av detta slag som inte har så ”betydande effekter” på bevarandestatusen att de skall betraktas som allvarliga miljöskador. För de senare kommer i första hand miljöansvarsdirektivets avhjälpandeansvar att gälla.

## Miljövärdesersättning

Avhjälpandeansvaret innebär att den ansvarige i fråga om skador på den biologiska mångfalden skall utreda och därefter utföra eller bekosta alla åtgärder som behövs för att miljön skall återställas till sitt ursprungliga tillstånd, dvs. det tillstånd naturresursen eller funktionerna skulle ha befunnit sig i vid skadetillfället om miljöskadan inte hade uppkommit. Sådana skador orsakade av

exempelvis genetiskt modifierade organismer eller liknande kan vara svåra att upptäcka och ännu svårare att avhjälpa, särskilt när de upptäcks för sent. Man måste därför räkna med att ekologiska skador av detta slag i praktiken inte kan avhjälpas eller annars åtgärdas på något meningsfullt sätt med sådana åtgärder som rimligen kan begäras.

Eftersom avhjälpandeansvaret inte kan utkrävas i sådana fall har vi förslagit att den ansvarige i stället för det avhjälpande som inte kan ske skall vara skyldig att betala ett slags ideellt miljöskadestånd till det allmänna – en miljövärdesersättning – som skäligen ersättning för de miljövärden som gått förlorade. En förutsättning för denna ersättningsskyldighet skall vara att det rör sig om en allvarlig skada på den biologiska mångfalden och att den orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet. Det skall ankomma på länsstyrelsen som tillsynsmyndighet att som första instans utkräva miljövärdesersättningen. De medel som kan komma in som miljövärdesersättningar föreslås förbehållna en användning för naturvårdsåtgärder i det allmännas regi.

### **Skadeståndsansvaret för skador på den biologiska mångfalden**

Den här gjorda rättsliga analysen av möjligheterna att kräva skadestånd har utgått från ett skadebegrepp som utöver den egentliga skadan på den biologiska mångfalden även omfattar skador som samtidigt drabbar andra intressen än sådana som gäller mångfaldens bevarandestatus. Av analysen framgår att det redan i dag finns förutsättningar att tillämpa 32 kap. miljöbalken och även skadeståndslagen på dessa skador. Men för att skadestånd skall utgå i dessa fall för sakskada och ren förmögenhetsskada krävs att någon form av ekonomisk skada kunnat konstateras. Vi har funnit att frågan om skadestånd för ideella skador av detta slag har för stor räckvidd för att kunna lösas i detta sammanhang. Dessutom torde ett sådant skadeståndsansvar inte heller ha större praktisk betydelse för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön. Från denna utgångspunkt finns därför inte anledning att föreslå någon ändring av gällande regler om skadestånd.

## Miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen

Enligt regleringen i 33 kap. miljöbalken skall det finnas miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring med villkor som har godkänts av regeringen för att ersätta vissa skador och kostnader hänförliga till miljöfarlig verksamhet. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringarna med belopp som regeringen fastställt i förordning. Ur miljöskadeförsäkringen kan en skadelidande få ersättning för miljöskador (sak- eller personskador) som avses i 32 kap. miljöbalken, om ersättningen inte kan utfås av någon som är ansvarig för skadan. Genom saneringsförsäkringen skall tillsynsmyndigheterna kunna få ersättning för vissa uppkomna saneringskostnader när den ansvarige inte kan betala.

En del förändringar föreslås i detta betänkande av ersättningsreglerna för dessa försäkringar eller det ersättningssystem som försäkringarna föreslås ersätta av. I fråga om ersättningsregleringen för den nuvarande miljöskadeförsäkringen höjs avdraget för självrisk vid skador på lös egendom till att vara detsamma som vid skador på fast egendom, nämligen 5 000 kronor, och preskriptionsbestämmelsen ges samma utformning som motsvarande bestämmelse i försäkringsavtalslagen (2005:104). Vidare skall bara enskilda personer kunna vara berättigade till miljöskadeersättning. Men också sakskador som drabbar en sådan person i hans näringsverksamhet skall vara ersättningsgilla, även om verksamheten inte drivs under enskild firma utan av en juridisk person av något slag. En förutsättning är då att det rör sig om ett mindre företag för vilket skadan får svåra ekonomiska följder.

Utvärderingen av miljöskadeförsäkringen visar att den har tillämpats i mycket liten utsträckning. Om anledningen har utredningen bara kunnat spekulera. Men hittills, år 2006, har ersättning bara utgått i tre fall med sammanlagt drygt 363 000 kronor. För att finansiera miljöskadeförsäkringen uttogs under de första tio åren 250 miljoner kronor i avgifter. Under samma tid lämnade försäkringen en enda utbetalning om 6 025 kronor i ett skadefall om en förorenad brunn.

Den här bakgrunden ger självklart anledning att fundera över om denna försäkring verkligen svarar mot något behov som skall tillgodoses med allmänna avgiftsmedel. Det är i alla händelser uppenbart att detta ersättningssystem behöver ordnas i mer kostnadseffektiva former.

Inte heller saneringsförsäkringen har levt upp till den breda tillämpning som det förefaller ha funnits välgrundade förväntningar om. Under de åtta år den funnits till har det betalats ut sammanlagt drygt 6 109 000 kronor ur saneringsförsäkringen. Den avgiftsfinansierade kostnaden för denna försäkring och miljöskadeförsäkringen har under samma tid uppgått till närmare 120 miljoner kronor. Det verkar dock inte ha varit någon brist på saneringsfall som gjort att försäkringsersättningar inte betalats ut i större utsträckning. Från tillsynshåll har i stället framhållits att snäva begränsningar av vissa försäkringsvillkor och en alltför sträng tillämpning av villkoren gjort det svårt att få medel från försäkringen och att detta ibland lett till att tillsynsmyndigheter inte ens ansett det mödan värt att ansöka om ersättning. Kritiken synes framför allt ha gällt försäkringens begränsning av ersättningsbara saneringsåtgärder.

Vi föreslår nu en väsentlig utvidgning av saneringsförsäkringens ersättningsreglering i sistnämnda hänseende till att i fortsättningen gälla ersättning för verkställighetskostnader avseende utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken och åtgärder till förebyggande av överhängande hot om miljöskada. Hänvisningen till 10 kap. innefattar också det av oss tidigare i delbetänkandet föreslagna avhjälpandeansvaret enligt miljöansvarsdirektivet för allvarliga miljöskador på vatten och på den biologiska mångfalden av särskilt skyddade arter och naturliga livsmiljöer.

Även organiseringen av försäkringssystemet som sådant har ifrågasatts på flera punkter under utredningen. Det har främst gällt upphandlingsförfarandet, hur försäkringsvillkoren förhandlats fram, brister i möjligheterna till överprövning och bristen på insyn i de privata rättssubjekt (Betalarföreningen, försäkringsmäklaren och försäkringsgivaren) som – tydligen med regeringens goda minne – förefaller ha i praktiken skött hela verksamheten på egen hand. Det är svårt att se om förhållandena har medgett det eller inte, men faktiskt synes det inte ha förekommit den kontroll och redovisning av verksamheten som en med allmänna avgiftsmedel finansierad verksamhet borde kräva.

Miljöskadeförsäkringens fortsatta existens kan nog diskuteras men att ersättningsregleringen för tillsynsmyndigheternas verkställighetskostnader bör finnas kvar och även utvecklas har utredningen visat ett stort behov av.

Om dessa ersättningsregleringar skall finnas kvar i sin nuvarande försäkringsform, vilket inte förordas, föreslår vi flera förbättringar av denna som går ut på att staten skall ta ett fastare grepp om

försäkringarna, framför allt genom att själv handla upp dem och själv förhandla fram försäkringsvillkoren och därigenom skapa en ordning som medger den nödvändiga offentliga insynen, kontrollen och redovisningen av denna verksamhet. Staten skall själv ombesörja uppbörden av avgiftsmedel och föra registren över de avgiftsskyldiga. Miljöskadeförsäkringens skadenämnd bör göras om till en statlig nämnd som är helt fristående från försäkringsgivaren. Behörigheten för nämnden bör utvidgas till att också omfatta prövningen av principiella och tvistiga ersättningsfall enligt saneringsförsäkringen.

I första hand förordar vi emellertid att de ersättningsregleringar som bör vara kvar, och det gäller som sagt utan tvekan möjligheterna till ersättning för tillsynsmyndigheternas verkställighetskostnader, i stället skulle med stor fördel i flera avseenden kunna administreras av en statlig myndighet som har den erforderliga kompetensen för detta. Skaderegleringen skulle då – under offentlig insyn och med möjlighet till överprövning – kunna skötas med högt ställda krav på rättssäkerhet, fackkunskap, snabbhet och kostnadseffektivitet. Avgiftsmedlen skulle uteslutande komma till användning för det ändamål för vilket de tas ut. Till detta kommer att en myndighetslösning av det här slaget har utvecklingsmöjligheter och lätt kan anpassas till ändrade förutsättningar.

Vi föreslår sålunda att rätten till försäkringsersättning enligt reglerna i 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. Dessa ersättningar föreslås utgå enligt regeringens närmare föreskrifter. Och vi lämnar ett förslag till en förordning med sådana föreskrifter.

Två förslag lämnas också på myndigheter som bedöms redan ha den kompetens som behövs för att kunna fullgöra uppdraget som beslutsmyndighet för prövningen av ärenden enligt de nya ersättningsregleringarna, nämligen Naturvårdverket och en avdelning inom SGU.

Att en myndighet tar över uppgiften att pröva om ersättning skall utgå enligt dessa ersättningsregleringar innebär inte att staten på något sätt ger sig in i en form av försäkringsverksamhet. Det är här i stället uteslutande fråga om en återgång till precis samma slags myndighetshantering av dessa saneringsuppgifter och andra ärenden som Naturvårdsverket tidigare skötte enligt sitt B 13-anslag. Enda skillnaden är att denna hantering nu är tänkt att avgifts-

finansieras, helt enligt vad som nu gäller för de försäkringar som den ersätter, i stället för den tidigare anslagsfinansieringen. Det är alltså inte fråga om att myndigheten skall administrera ett försäkringsskydd av något slag och göra några riskbedömningar av försäkringsmässig karaktär. De skador som uppkommer, och som naturligtvis inte blir fler bara för att ersättningssystemet ordnas på ett annat sätt, skall betalas med avgiftsmedel och räcker inte de redan uttagna avgifterna till för detta får skadekostnaden regleras genom avgiftsuttag i efterhand. Avgiftsbetalarna skall inte behöva betala för något annat eller mer än för en reglering av de skador som faktiskt uppkommer, ingen riskpremie för skador som inte uppkommer. Staten bör enligt vår mening inte bedriva någon försäkringsverksamhet på det här området.



# Summary

## The remit

The terms of reference of 18 November 2004 (Dir. 2004:159) and the supplementary terms of reference of 6 April 2006 (Dir. 2006:41) assigned a number of tasks to the government Inquiry on Environmental Liability. In the interim report *Extended Environmental Liability* (SOU 2006:39), we submitted proposals for legislative changes that we deemed necessary for the implementation, in Swedish legislation, of European Parliament and Council Directive no. 2004/35/EC, subsequently referred to here as the Environmental Liability Directive. Besides amendments to the Environmental Code, this also involved some amendments to the Ordinance on Supervision under the Environmental Code (1998:900) and a completely new ordinance on determining remedial action in the event of serious environmental damage. We further proposed partially amended regulations in the issue of guarantees in the Environmental Code and the Mining Waste Directive (European Parliament and Council Directive 2006/21/EC). Finally, we presented a possible regulation on “piercing the corporate veil” in the field of environmental law.

The remaining task, according to the terms of reference, is to make a review of the regulations governing environmental damage insurance and environmental clean-up insurance in Chapter 33 of the Environmental Code.

The supplementary terms of reference also tasked us with examining what remedial action and damages can be required in the event of damage to biological diversity caused by genetically modified organisms (GMOs), and to propose the amendments to such requirements as may be needed to provide satisfactory protection for the environment.

## The report

In this final report, we report our work on the remaining tasks of the Inquiry. We begin by discussing the issues in the supplementary terms of reference concerning remedial measures and damages, primarily with respect to damage to biological diversity caused by GMOs. The legal analysis and investigation of these issues is namely of some importance in framing a view of the regulations for compensatory payments in the two types of insurance. In this respect, we propose clarification of the general rule of remedial action in Chapter 2 Section 8 of the Environmental Code, and an obligation for the operator in some cases to pay environmental value compensation to the state in the event of serious damage to biological diversity.

After this, we report our review of environmental damage insurance and clean-up insurance. In this area, we propose some amendments to the compensation rules, the foremost of which is that they are no longer to be administered in an insurance system but rather by a government agency.

### **Obligation to remedy GMO-caused damage to biological diversity**

Damage to biological diversity caused by GMOs can most likely not be grouped under pollution damage for which liability to carry out after-treatment can be asserted under Chapter 10 of the Environmental Code. It is more appropriate to assert liability for this type of damage under the general remedial rule in Chapter 2 Section 8 of the Environmental Code. However, it is doubtful whether this generally expressed legal basis provides sufficient scope for application against a liable operator for damage to biological diversity. A remedial liability of this type in public law requires a clear basis in legislation. Liability under Chapter 2 Section 8 of the Environmental Code is strict, and applies to damage or detriment to the environment. There is however no detailed description of what constitutes such environmental damage. It should really be possible to count damage to biological diversity caused by GMOs here, but the law does not contain any definition whatsoever of what is to be regarded as damage to

biological diversity, or when such damage is to be deemed as caused by genetically modified organisms.

The legal situation will be clarified by the introduction of the Environmental Liability Directive's remedial regulations into Swedish law, as proposed by us in our interim report. This will provide us with an expressed regulation on the liability to remedy serious damage – including damage caused by GMOs – to the biological diversity of species and natural habitats protected in the Environmental Code or in regulations issued on the basis of the Code. This liability regulation is also supplemented by a legal determination of the applicable definition of “damage” that directly echoes the Directive's definition of environmental damage. In this definition, damage to biological diversity consists of the negative impact on the possibility of achieving, or maintaining, favourable preservation status for the species and natural habitats involved. The definitions of the Directive show how these negative effects are to be assessed in more detail.

We now propose that the general remedial liability in Chapter 2 Section 8 be clarified to expressly apply to named types of damage to the biological diversity of species and natural habitats caused by GMOs or in other ways, even if the damage is not covered by remedial liability for serious environmental damage introduced in the wake of the Environmental Liability Directive. Thanks to this clarification and the introduction of the term environmental damage in compliance with the Directive, there need no longer be any doubt that the supervisory authority, with the support of this regulation, can issue legal directives for the steps required in the individual case for reasonable remedy of damage that has occurred to biological diversity. This remedial liability, which is not limited to damage to specially protected species and natural habitats, will thus also apply to damage of this type that does not have such “significant effects” on preservation status that they are to be regarded as serious environmental damage. The Environmental Liability Directive's remedial liability will apply in the first hand to the latter.

## **Environmental Value Compensation**

What remedial liability means is that the party liable for damage to biological diversity is to investigate and thereafter carry out, or defray the cost of, all measures necessary to restore the environment to its original condition, i.e. the condition that the natural resource or function would have been in if the environmental damage had not occurred. Such damage caused by e.g. GMOs or similar can be hard to discover and even harder to remedy, particularly when discovered too late. We therefore must expect that ecological damage of this type cannot in practice be remedied or meaningfully dealt with using measures that can feasibly be demanded.

Since remedial liability cannot be demanded in such cases, we have proposed that in lieu of unfeasible remedial action, the liable party be obliged to pay a type of damages to the public purse – environmental value compensation – as reasonable compensation for environmental value that has been lost. A prerequisite for this liability must be that the case is one of serious damage to biological diversity and that it has been caused deliberately or through negligence. The County Administrative Board, as supervisory authority, is to have discretion as a first instance to demand environmental value compensation. It is proposed that any funds received as environmental value compensation are to be reserved for use for public environmental management measures.

## **Damages liability for damage to biological diversity**

The present legal analysis of the wherewithal to demand damages has had its starting point in a definition of damages which includes not only actual damage to biological diversity, but also damage that simultaneously impacts on other interests than those involving the preservation of biological diversity. The analysis shows that it is already possible to apply Chapter 32 of the Environmental Code as well as the Swedish Tort Liability Act to this type of damage. However, for damages to be payable for material and financial injury in such cases, it must be possible to point to some type of pecuniary loss. We have found that the issue of damages for indirect injury of this type is too broad in scope to be able to be resolved in this context. Nor will such damages liability have any

practical importance in creating satisfactory protection for the environment. On this basis, then, there is no reason to propose any change in current regulations on damages.

### **Environmental damage insurance and clean-up insurance**

Chapter 33 of the Environmental Code provides for environmental damage insurance and clean-up insurance with terms approved by the Government to compensate certain types of damage and costs related to environmentally hazardous activities. Those pursuing environmentally hazardous activities that require a permit or notification are to pay contributions to the insurance at sums specified by the Government in an ordinance. Environmental insurance can be used to compensate an injured party for environmental damage (material damage or bodily injury) referred to in Chapter 32 of the Environmental Code if the compensation cannot be obtained from the party that was liable for the damage. The supervisory authorities are to be able to receive compensation for some clean-up costs through the clean-up insurance when the liable party cannot pay.

This report proposes some changes to the compensation regulations for these types of insurance, or the compensation system that we propose the insurance be replaced by. In the matter of regulation of compensation for current environmental damage insurance, the deduction for excess for damage to moveable property is raised to the same as that for damage to fixed property, namely SEK 5,000, and the statute of limitations regulation is given the same wording as the current regulation in the Swedish Insurance Contracts Act (2005:104). Furthermore, only individual physical persons are to be eligible for environmental damage compensation. Material damage suffered by such a person in his business is however to be eligible for compensation, even if the activity is not run as a sole trading entity but by a legal person of some sort. One prerequisite is that it is a small company for which the damage could have severe financial consequences.

Evaluation of the environmental damage insurance shows that its application has been very limited. The Inquiry has only been able to speculate on the reasons. So far in 2006, there have only been three cases of compensation paid, amounting to just over SEK 363,000. Over the first ten years, fees amounting to

SEK 250 million were levied to fund the environmental damage insurance; in the same period, the insurance made one payment of SEK 6,025 in a claim involving a polluted well.

This background of course begs the question of whether this insurance meets any actual need that must be met by public fees. It is, in any event, clear that this compensation system needs to be arranged in a more cost-effective form.

The clean-up insurance has not had the broad application that seems to have been expected, either. In the eight years it has existed, a total of just over SEK 6,109,000 has been paid out from the clean-up insurance. The fee-funded cost of this insurance and environmental damage insurance has in the same period amounted to almost SEK 120 million. The fact that compensation has not been paid from the insurance does not, however, seem to be due to any lack of clean-up cases; supervisory authorities have instead said that the narrow framing of some insurance terms and over-strict application of these terms has made it difficult to obtain funds from the insurance, and that this has sometimes led to supervisory authorities thinking that applying for compensation is not even worth the trouble. This criticism seems primarily to have applied to the insurance's limits on what are compensable clean-up measures.

We now propose a significant broadening of the compensation regulations for clean-up insurance in the latter respect with the aim of allowing the insurance in future to apply to compensation for execution costs regarding investigations and after-treatment under Chapter 10 of the Environmental Code, and measures designed to prevent the imminent environmental damage. The reference to Chapter 10 also includes remedial liability under the Environmental Liability Directive, as proposed by us in earlier in the interim report, for serious environmental damage to water and to biological diversity of protected species and natural habitats.

The organisation of the insurance system as such has been called into question on several points during the inquiry. This has primarily concerned the procurement procedure, how the terms of the insurance have been negotiated, shortcomings in the possibility of appeal and the lack of insight into the private legal entities (the payment association, the insurance broker and the insurer) which – apparently with the sanction of the Government – seem to have in practice managed the entire operation by themselves. It is difficult to see whether or not circumstances have permitted it, but there

does not in fact seem to have been any of the control and reporting of the activity that a publicly fee-funded activity should require.

It is possible to debate the continued existence of the environmental damage insurance, but in any event, the Inquiry has shown that there is a great need for the regulations on compensation for the execution costs of the supervisory authorities to remain in place and be improved upon.

If these regulations are to be retained in their present insurance form – which we do not recommend – we propose a number of improvements that aim to lead to a firmer government grip on the insurances, above all by procuring them and negotiating the terms of the insurance, thereby creating an arrangement which allows the necessary public access, control and reporting of this activity. The collection of charges and maintenance of a register over those obliged to pay them is to be the responsibility of central government. The Environmental Damage Insurance Claims Board should be converted into a government body that is completely independent of the insurance provider. The Board's authority should be extended to also include the consideration of compensatory cases under clean-up insurance that are important matters of principle and/or under dispute.

In the first hand, however, our recommendation is that the compensation regulations that should remain – and this applies, as already described, without a doubt to the supervisory authority's possibility of obtaining compensation for its execution expenses – would benefit greatly in a number of respects from being able to be administered by a government agency with the requisite skills. Claims could then be settled using high standards of legal consistency, specialist knowledge, rapidity and cost-effectiveness, all in the public view and with the possibility of appeal. The charges would solely be used for the purposes for which they are levied. Additionally, an agency solution of this type has development potential and can be easily adapted to changed conditions.

We therefore propose that the right to obtain insurance compensation under Chapter 33 of the Environmental Code be altered, to instead refer to corresponding rights in some cases to receive environmental damages compensation, or compensation for execution costs, after decision by an agency. It is proposed that this compensation be paid according to detailed regulations decided by the Government. We submit a proposal for an ordinance containing such regulations.

We also submit two proposals for public agencies that we think already possess the necessary know-how for performing the assignment of decision-making authority in the consideration of cases under the new compensation regulations: these are the Swedish Environmental Protection Agency and a section within the Geological Survey of Sweden.

The fact that a public agency takes over the task of considering whether compensation is to be paid under these compensation regulations does not mean that central government in any way is entering into any type of insurance activity. It is instead solely an issue of a return to exactly the same type of agency-led management of these clean-up tasks and other cases that the Environmental Protection Agency previously handled under the B13 section of its budget. The only difference is that this management is now envisaged as being fee-funded, wholly in accordance with what currently applies to the insurance it replaces, instead of as before being financed via a budget allocation. It is, then, not a case of the agency administering insurance protection of some sort and making insurance risk assessments. Occurrences of damage that do take place – and there will of course not be more of these just because the compensation system is otherwise arranged – will be paid using the fee funds, and if the fees already levied are insufficient to cover this, the cost of the damage can be met by levying fees after the event. Fee-payers will not need to pay for anything else, or more than to settle damage that in fact occurs; there will be no risk premium for damage that does not occur. Central government should not, in our view, be conducting insurance activity in this field.



# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) dels att 33 kap. 4 § skall upphöra att gälla, dels att 2 kap. 8 §, 10 kap. 1 §, 16 kap. 12 §, 33 kap. 1–3 §§ samt rubrikerna till 10 och 33 kap. skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 10 kap. 2 a §, 26 kap. 8 a § och 26 kap. 22 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

#### 8 §

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 denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.* I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som *skadat den biologiska mångfalden av arter eller naturliga livsmiljöer eller som medfört annan skada eller olägenhet för miljön, ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i skälig omfattning.* I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

*Om ansvar för att avhjälpa vissa miljöskador finns särskilda regler i 10 kap.*

## 10 kap.

*Förorenade områden**Föreningar och vissa andra miljöskador**Ansvaret för utredning och efterbehandling**Ansvaret för utredning och avhjälpan åtgärder*

Detta kapitel skall tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

## 1 §

Detta kapitel skall tillämpas på

1 sådana föreningar i mark- eller vattenområden, grundvatten, byggnader eller anläggningar som utgör allvarliga miljöskador eller som annars kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, och

2. allvarliga skador av annat slag på ytvatten eller grundvatten eller på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som skyddas i denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Med allvarlig miljöskada avses i detta kapitel varje markförening som utgör en betydande risk för skada på människors hälsa, skador på ytvatten eller grundvatten som ekologiskt, kemiskt eller kvantitativt har en betydande påverkan på vattnet samt alla skador på biologisk mångfald som i betydande omfattning hindrar eller motverkar att en gynnsam bevarandestatus kan uppnås eller bibehållas för sådana arter och livsmiljöer som avses i första stycket.

*2 a §*

*I den mån en allvarlig miljöskada på den biologiska mångfalden som avses i 1 § inte kan avhjälpas med sådana åtgärder som rimligen kan krävas enligt denna balk är den som orsakat skadan med uppsåt eller genom vårdslöshet skyldig att betala skälig miljövärdesersättning till det allmänna för de miljövärden som gått förlorade.*

**16 kap.****12 §**

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av

1. den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot,

2. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet, såvitt avser domar och beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet,

3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall, och

3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall,

*3 a. en branschorganisation eller annan liknande sammanslutning av företagare som är skyldiga att betala avgifter enligt 33 kap. 3 §, såvitt avser beslut om ersättning enligt 33 kap. 1 eller*

*2 § som Beslutsmyndigheten har meddelat enligt förordningen (0000:000) om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken, och*

4. den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av rätten att överklaga enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

## 26 kap. Tillsyn

### *8 a §*

*Uppkommer sådan allvarlig miljöskada som avses i 10 kap. 1 § skall tillsynsmyndigheten fastställa vilka åtgärder som behövs för att avhjälpa skadan. Därvid skall i första hand väljas åtgärder som undanröjer alla betydande risker för människors hälsa och som vid skada på vatten eller biologisk mångfald medför att miljön återställs till tillståndet vid tiden för skadetillfället.*

*Om det i samband med avhjälpandet av den allvarliga miljöskadan också finns behov av åtgärder för att avhjälpa föroreningsskador enligt 10 kap. 2 § tredje stycket skall tillsynsmyndigheten även besluta om ett sådant avhjälpande.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter till ledning för tillsynsmyndighetens bedömning enligt första stycket.*

*Om en allvarlig skada på den*

*biologiska mångfalden, helt eller delvis, inte rimligen kan avhjälpas enligt första stycket och skyldighet enligt 10 kap. 2 a § därför föreligger att betala miljövärdesersättning, skall tillsynsmyndigheten ålägga den ansvarige att utge sådan ersättning.*

*Miljövärdesersättning som tas ut enligt fjärde stycket skall användas för naturvårdsåtgärder enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.*

#### 22 a §

*Kostnader som uppkommit för åtgärder enligt 18 eller 22 § skall den eller de ansvariga ersätta med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Beslut om sådan kostnadstäckning får verkställas enligt utsökningsbalken.*

### 33 kap.

#### *Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring*

*Om rätt i vissa fall till ersättning för skada och verkställighetskostnader*

#### 1 §

*För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada som avses i 32 kap. och för betalning av kostnader som har uppkommit vid tillämpning av 26 kap. 17 eller 18 § skall om kostnaden är hänförlig till miljöfarlig verksamhet, det finnas miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring med*

*Miljöskadeersättning skall, enligt regeringens närmare föreskrifter, utgå för sådan person- eller sakskada som medför skadeståndsskyldighet enligt 32 kap. om*

*1. den skadelidande inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva skadeståndet är preskribe-*

villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har 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. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- och sakskada som avses i 32 kap. om

1. 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. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

rad, eller

2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

## 2 §

Enligt regeringens närmare föreskrifter skall ersättning vidare betalas för verkställighetskostnader avseende utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. och åtgärder till förebyggande av överhängande hot om miljöskada, om

1. kostnaderna är hänförliga till miljöfarlig eller genteknisk verksamhet,

2. de har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 § och

3. den som är ansvarig enligt denna balk inte kan betala.

Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anled-

ning av räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

### 3 §<sup>1</sup>

Från saneringsförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 §, om den som är ansvarig enligt denna balk inte kan betala. Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Den som utövar sådan miljöfarlig eller genteknisk verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall genom årliga avgifter bidra till ersättning som anges i 1 och 2 §§.

Avgifterna skall framgå av taxa som har fastställts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

### 4 §

Om bidrag till miljöskadeförsäkringen eller saneringsförsäkringen inte har betalats inom trettio dagar efter anmaning, skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:781.

## **2 Förslag till förordning (0000:000) om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken**

Härigenom föreskrivs följande

### **Inledande bestämmelser**

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om sådan ersättning för skada och verkställighetskostnader som avses i 33 kap. miljöbalken och om prövningen av ansökningar om sådan ersättning.

### **Prövningen av ersättning**

2 § Ansökningar om ersättning enligt denna förordning prövas av Beslutsmyndigheten.

En ansökan skall vara skriftlig och innehålla uppgift om sökandens namn, personnummer eller organisationsnummer och postadress samt ett bestämt yrkande och en utförlig redogörelse för de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet.

### **Överklagande**

3 § Beslutsmyndighetens beslut får överklagas hos miljödomstol.

### **Avgifter**

4 § Avgifter som anges i 33 kap. 3 § miljöbalken skall årligen betalas till tillsynsmyndigheten enligt taxa som har fastställts av Beslutsmyndigheten.

Om avgift inte har betalats inom 30 dagar efter anmaning, får tillsynsmyndigheten förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får inte överklagas.



## Miljöskadeersättning

5 § Ersättning enligt 33 kap. 1 § miljöbalken betalas i den omfattning som anges i det följande för sådan i Sverige inträffad personskada och sakskada som medför skadeståndsskyldighet enligt 32 kap. miljöbalken, om den skadelidande kan göra sannolikt att han inte kan få skadeståndet eller del av skadeståndet betalt av någon skadeståndsansvarig och denna betalningsoförmåga inte är endast tillfällig. Detsamma gäller när rätten till ersättning är preskriberad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Ersättning för sakskada som drabbat någon i hans näringsverksamhet utgår bara om det är fråga om ett mindre företag för vilket skadan får svåra ekonomiska följder.

Om den skadelidande har befogat intresse av att få sin sak behandlad, omfattar rätten till ersättning enligt första stycket även skäligen kostnader för rättegång och annan utredning rörande skadeståndsfrågan. Avdrag skall göras för vad den skadelidande har erhållit på grund av honom beviljad allmän rättshjälp eller vad han skulle ha erhållit om han sökt sådan rättshjälp samt för vad som täcks av rättsskydds försäkring.

6 § Om någon annan än en sådan ansvarig som avses i 5 § första stycket på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan, åligger det den skadelidande att utkräva ersättning av denne innan ersättning begärs enligt 5 §.

## Ersättningens omfattning

7 § Person- och saksador ersätts inte om de orsakats av motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart.

Personskada ersätts inte om den orsakats i samband med den skadades förvärvsarbete.

Sakskada ersätts inte om den orsakats genom ändring av grundvattennivån, som drabbat annan än ägare av en- eller tvåfamiljshus.

Inlösen som avses i 32 kap. 11 § miljöbalken ersätts inte.

### Ersättningens bestämmande

8 § Ersättning för skada bestäms enligt 5 kap. skadeståndslagen (1972:207).

Ersättning beräknad som livränta värdesäkras enligt lagen (1973:213) om ändring av skadeståndslivräntor.

### Avdrag på ersättning

9 § Ersättning för sakskada betalas med avdrag för ett belopp om 5 000 kr och för personskada med avdrag av 2 000 kr.

### Återkrav

10 § I den mån ersättning betalas av Beslutsmyndigheten är mottagaren skyldig att till staten överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt 32 kap. miljöbalken eller på annan grund är ansvarig för skadan.

### Preskription

11 § Ansökan om miljöskadeersättning enligt 33 kap. 1 § miljöbalken skall inges till Beslutsmyndigheten inom tre år från det att den som led skadan fick kännedom om att sådant anspråk kunde göras gällande.

### Ersättning för verkställighetskostnader

12 § Ersättning betalas för skäliga verkställighetskostnader enligt 33 kap. 2 § miljöbalken om och i den utsträckning den eller de som är ansvariga enligt miljöbalken inte kan betala och betalningsoförmågan inte är endast tillfällig.

En ansvarig skall anses inte kunna betala om

1. han är försatt i konkurs,
2. han vid utmättningsförfarande har befunnits sakna tillgångar till full täckning av fordran på kostnaderna, eller
3. det annars är uppenbart att han inte kan betala.

### Anmälan

13 § Tillsynsmyndigheten skall utan dröjsmål anmäla till Beslutsmyndigheten om ersättning för verkställighetskostnader kan förväntas uppstå.

### Ansökan

14 § När det finns förutsättningar för rätt till ersättning för verkställighetskostnader, skall ansökan om sådan ersättning göras utan oskäligt dröjsmål.

### Ersättningsbelopp

15 § Ersättning för verkställighetskostnader betalas med avdrag för 1,5 prisbasbelopp.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den
  2. Miljöskadeersättning betalas inte för skada som orsakats av miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tiden före den 1 juli 1986.
  3. Ersättning för verkställighetskostnader betalas inte för sanering vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tid före den 1 juli 1989.



# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 18 november 2004 att uppdra åt en särskild utredare att bl.a. lämna förslag till hur miljöansvarsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt och att göra en översyn av reglerna om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Enligt tilläggsdirektiv, som regeringen beslutade den 6 april 2006, fick utredaren sedan också uppdraget att göra en analys av vilka krav på avhjälpandeåtgärder och skadestånd som kan ställas vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredningsdirektiven återfinns som bilagor till detta betänkande.

## 1.2 Delbetänkandet

Utredningen lämnade i delbetänkandet Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39) förslag till hur miljöansvarsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt. Därutöver innehöll betänkandet en analys av frågan om en bestämmelse om ansvarsgenombrott borde införas på miljörättens område. Slutligen lämnades förslag till hur artikel 14 om ekonomisk säkerhet i utvinningsavfallsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt samt undersöktes vilka krav som lämpligen skulle ställas och vilka former som borde accepteras när det gällde sådana säkerheter som kan krävas enligt miljöbalken.

## 1.3 Utredningsarbetet med slutbetänkandet

De utredningsuppgifter som nu återstår enligt utredningsdirektiven och som inte redovisats i delbetänkandet gäller först en översyn av reglerna om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring i 33 kap.

miljöbalken. Dessutom analyseras i det här betänkandet i vilken utsträckning gällande regelverk och bestämmelserna i miljöansvarsdirektivet ger möjlighet att ställa krav på avhjälpande åtgärder vid skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer och vilka möjligheter det finns att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer, och om ytterligare möjligheter att ställa sådana krav kan behövas för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön.

Parallellt med denna utredning pågår en utredning under Jordbruksdepartementet rörande ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor (Jo 2006:01). Enligt direktiven (Dir. 2006:38) skall den utredningen analysera om det finns behov av särskilda skadestandsregler 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. Vidare skall utredningen analysera om ytterligare bestämmelser är nödvändiga för att hålla tredje part skadeslös. Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2007.

Frågorna i Jordbruksdepartementets utredning berör i vissa avseenden de frågor som behandlas i detta betänkande. Som exempel på en sådan beröringspunkt kan nämnas frågan om huruvida skador som orsakas av genetiskt modifierade organismer omfattas av skadestandsbestämmelserna i 32 kap. miljöbalken. Samråd har i relevanta delar ägt rum med Jordbruksdepartementets utredning.

Utredningen har genom andra länders regeringsrepresentanter försökt utröna hur frågor om ansvar för skador på den biologiska mångfalden hanteras i deras länder. I de fåtal fall utredningens förfrågan alls har besvarats, har landet i fråga hänvisat till miljöansvarsdirektivets bestämmelser som senast den 30 april i år skall vara genomförda i EU:s medlemsländer.

Utredningen har även, genom kontakter med Miljödepartementet, följt det arbete som pågår inom ramen för Cartagena-protokollet.

Genom en tidigare genomförd enkät, som återfinns som bilaga till detta betänkande, har utredningen sökt svar på frågor om saneringsförsäkringen.

I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen samrått med Näringslivets Regelnämnd och Gentekniknämnden. Ur andra

berörda myndigheters perspektiv har experter i utredningen lämnat synpunkter. Samråd har även skett med näringsidkare, Svalöf Weibull AB och Monsanto Crop Sciences Sweden AB, som hanterar genetiskt modifierade organismer i sin verksamhet.

## 1.4 Betänkandets innehåll

Betänkandet består av 8 avsnitt jämte förkortningsregister, sammanfattning, författningsförslag och bilagor.

Författningsförslagen är skrivna med utgångspunkt från de författningsförslag som utredningen lämnade i delbetänkandet.

Utredningen har valt att redovisa utredningsarbetet enligt en disposition som – med hänsyn till de uppgifter som återstår av utredningsuppdraget – framstått som mest ändamålsenlig. I avsnitt 1 redovisas uppdraget enligt utredningsdirektiven och hur utredningens arbete har bedrivits. Översynen med miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen berör till viss del frågor om vilka typer av skador som skall omfattas av dessa ersättningsystem. Det gör att analysen av såväl avhjälpandeansvaret som skadeståndsansvaret kan få effekter på försäkringsskyddets omfattning och det har därför framstått som lämpligt att först behandla dessa frågor innan en allomfattande översyn av försäkringarna kan ske.

Frågorna om avhjälpandeansvar och skadeståndsansvar består av flera gemensamma frågeställningar, särskilt beträffande olika begrepp. Utredningen har därför valt att samla gemensamma definitioner och regler i ett inledande avsnitt, avsnitt 2, och först därefter – var för sig – behandla frågor om avhjälpande, avsnitt 3, och skadestånd, avsnitt 4. En översyn av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen görs sedan i avsnitt 5 varefter överväganden och förslag i fråga om dessa ersättningsregleringar följer i avsnitt 6. I avsnitt 7 görs en konsekvensanalys av förslagen och i avsnitt 8 återfinns författningskommentaren.

Utredningsdirektiven återges i bilagorna 1–3 och i bilagorna 4–6 återges försäkringsvillkoren för miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring samt arbetsordningen för miljöskadeförsäkringens skadenämnd. I bilaga 7 redovisas en enkät och en sammanställning av enkätsvaren.





## Del A

GMO-skador i naturen



## 2 Allmänt om biologisk mångfald och genetiskt modifierade organismer

### 2.1 Bevarande av biologisk mångfald

#### 2.1.1 Inledning

Utredningsuppdraget omfattar bl.a. frågor om avhjälpandeansvar och skadeståndsansvar i anledning av skador på den biologiska mångfalden. I utredningsdirektiven används även termen *naturlig* biologisk mångfald.

Vad som närmare avses med naturlig biologisk mångfald framgår inte av utredningsuppdraget, men termen "naturlig" skulle kunna tolkas som att det är fråga om biologisk mångfald som är orörd och som inte har påverkats av människan. Det är emellertid knappast troligt att syftet varit att begränsa den skyddsvärda biologiska mångfalden till enbart detta, eftersom den biologiska mångfalden i Sverige, i form av naturtyper, arter och variation mellan arterna, många gånger växt fram under århundradena som en följd av människors inverkan på naturen, exempelvis genom jord- och skogsbruk. Även sådan biologisk mångfald, t.ex. ängar och arter vars utbredningsområde har ökat genom århundraden av odlar- möda, bedöms som skyddsvärd.<sup>1</sup> Avsikten med utredningsuppdraget i denna del lär därför snarare vara att skydda all biologisk mångfald från negativ påverkan av genetiskt modifierade organismer. Eftersom det mot den här bakgrunden kan vara missvisande att tala om "naturlig" biologisk mångfald, kommer i fortsättningen endast termen biologisk mångfald att användas. I den mån det behövs klargöranden av olika slag, t.ex. när den biologiska mångfalden är påverkad av genetiskt modifierade organismer, kommer detta att framgå på annat sätt.

Den biologiska mångfalden inom och mellan arter fyller en viktig funktion för väl fungerande ekosystem. Ett ekosystem är enligt definitionen i 1992 års konvention om biologisk mångfald,

---

<sup>1</sup> Se skr. 2001/02:173.

som Sverige ratificerade 1993, ett dynamiskt komplex av växt-, djur och mikroorganismssamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet<sup>2</sup>. De olika mikroorganism-, djur- och växtarterna har olika funktioner i ekosystemet som kvävefixerare, pollinatörer etc. Skilda arter inom en funktionell grupp kan svara på olika sätt på t.ex. miljöförändringar. Flera arter kan ha liknande funktioner medan vissa arter har nyckelfunktioner och är därmed viktigare för ekosystemet. Det saknas i dag ofta kunskap om arternas funktioner i ekosystemet för att det skall vara möjligt att veta vilka arter som har en nyckelroll. Till det skall läggas att det i framtiden kan vara andra arter som kommer att få en sådan roll, t.ex. vid klimatförändringar.<sup>3</sup>

Människans välfärd är beroende av ekosystemens kapacitet att producera livsnödvändiga resurser (varor) och s.k. ekosystemtjänster. Ekosystem förser oss bl.a. med biologiska resurser (t.ex. fisk och virke), reglerar flöden och processer (såsom klimat- och vattenreglering) och stöder direkt eller indirekt biologisk produktion (mulljordsbildning, pollinering, syreproduktion). En bred variation av vilda och odlade växter ger en större möjlighet för framtida anpassningar efter stora naturhändelser och klimatförändringar och det är viktigt för säkerställande av livsmedelsförsörjningen. Ekosystem som har god förmåga att klara förändring och kunna vidareutvecklas minskar samhällets sårbarhet och ökar vår långsiktiga valfrihet.<sup>4</sup> Genetisk variation är en viktig förutsättning för att bevara livskraftiga bestånd av arter och är på lång sikt även avgörande för evolution och artbildning.

### 2.1.2 Definitionen av biologisk mångfald

Termen biologisk mångfald är etablerad och förekommer i flera politiska och juridiska dokument.

I miljöbalkens portalbestämmelse anges bevarandet av den biologiska mångfalden som ett av balkens mål. Av förarbetena framgår att man med biologisk mångfald har samma ansats som i konventionen om biologisk mångfald.<sup>5</sup> Enligt konventionens första artikel är målet att bevara biologisk mångfald, hållbart utnyttja dess

---

<sup>2</sup> Konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77).

<sup>3</sup> Prop. 2004/05:150 s. 213 f.

<sup>4</sup> A.a., s. 16 ff.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 9.

beståndsdelar och rättvist fördela nyttan som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser.

I konventionens andra artikel definieras biologisk mångfald som variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom och mellan arter och av ekosystem. Detta innebär bl.a. att den genetiska variationen inom arter omfattas av konventionens målsättning.

### 2.1.3 De svenska miljö kvalitetsmålen

Inom EU antog Europeiska rådet i juni 2001 i Göteborg gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. Syftet med programmet var bl.a. att senast år 2010 hejda förlusten av biologisk mångfald både i EU och globalt.

Ett liknande mål antogs vid världstoppmötet om hållbar utveckling (World Summit on Sustainable Development, WSSD) i Johannesburg, Sydafrika, 2002.

Riksdagen har genom två propositioner antagit 16 miljö kvalitetsmål i syfte att göra den miljömässiga dimensionen i begreppet hållbar utveckling tydlig.<sup>6</sup> Flera av dessa mål berör på något sätt skyddet av den biologiska mångfalden. Genom antagandet av det senaste miljö kvalitetsmålet, Ett rikt växt- och djurliv, återspeglas Sveriges åtagande vid världstoppmötet i Johannesburg 2002 och den biologiska mångfalden pekas ut som särskilt skyddsvärd. Målet lyder:

Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Ett delmål under miljö kvalitetsmålet om Ett rikt växt- och djurliv är att till år 2010 hejda förlusten av biologisk mångfald inom Sverige.<sup>7</sup> Delmålet omfattar ett bevarandeperspektiv där biologisk mångfald på alla nivåer från gen och art till ekosystem skall bevaras.

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:130 och prop. 2004/05:150.

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:150 s. 213 f.

Avsikten med delmålet är dock inte att frysa den biologiska mångfalden som ständigt är i utveckling och förändring.

Den tidigare socialdemokratiska regeringen gjorde bedömningen att miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv, sett tillsammans med biologiska mångfaldsaspekter i övriga miljö kvalitetsmål, bl.a. innebar att främmande arter eller genetiskt modifierade organismer som kan hota människors hälsa eller hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige inte får introduceras.<sup>8</sup> Den nuvarande borgerliga regeringen har inte uttryckt någon annan uppfattning.

## 2.2 Vad är en genetiskt modifierad organism?

### 2.2.1 Allmän bakgrund

Arvsmassan är uppbyggd på liknande sätt hos alla levande organismer. Det är möjligt att flytta hela eller delar av arvsanlag, gener, från en organism till en annan och få den flyttade genen att fungera i den nya organismen. Det finns flera metoder för att föra över gener. En metod använder en bakterie som naturligt har förmågan att föra över gener från sin egen arvsmassa till en växt. På detta sätt är det möjligt att ge en organism ett nytt anlag som kan ge en ny egenskap, antingen genom att lägga till en gen – en likadan gen från en annan art eller en helt ny gen – eller att ta bort en egenskap genom att lägga in en gen som tystar effekten av en befintlig gen.

I alla dessa fall, dvs. när en främmande, på konstgjord väg införd, gen (egentligen gen eller DNA-fragment) finns i organismens alla celler, får man vad som brukar kallas en genetiskt modifierad organism (GMO), även kallad transgen organism.

Redan det förhållandet att man blandar genetiskt material från olika arter uppfattas ofta som hotfullt. Det finns föreställningar om att man på detta sätt skulle framställa helt nya, främmande arter, vilket dock knappast är sannolikt. Genteknik rör sig endast om överföring av enstaka gener; tarmbakterien som med sådan teknik förmått att producera insulin är således fortfarande en tarmbakterie och den insektsresistenta majsplantan är fortfarande en majsplanta. Överföring av stora mängder av gener görs knappast med genteknik utan i första hand genom cellhybridisering och traditionell växtförädling. Vid sådan överföring kan man inte – om det

---

<sup>8</sup> Prop. 2004/05:150 s. 204.

inte rör sig om mycket närstående arter – få några överlevnadsdugliga organismer.

Inom växtförädling används genteknik för att tillföra en gröda nya egenskaper som inte hade kunnat åstadkommas, eller som skulle ha tagit mycket lång tid att åstadkomma, med traditionella metoder.

Det talas ibland om att växtförädlingen använder genteknik som instrument. Detta innebär att gentekniska metoder som analysinstrument används för att planera och utvärdera resultatet av traditionell växtförädling. De växter som resulterar från denna teknik betraktas inte som genetiskt modifierade organismer eftersom de inte tillförs nytt genetiskt material genom gentekniken. Det finns också metoder – såsom mutagenes eller cellfusion – som i och för sig innebär att det är fråga om en genetiskt modifierad organism men som är undantagna från lagstiftningen om genetiskt modifierade organismer (se avsnitt 2.2.3).

Den praktiska odlingen av genetiskt modifierade sorter i världen har ökat kraftigt, från under 2 miljoner hektar 1996 till nästan 90 miljoner hektar 2005. Genetiskt modifierade växter odlas i stor skala i bl.a. USA, Canada, Argentina, Brasilien och Kina för produktion av livsmedel, foder och fibrer.

Den globala produktionen av sojabönor bedrivs i dag huvudsakligen med genetiskt modifierade sorter. De genetiskt modifierade grödor som odlas mest i världen är sojaböna som är motståndskraftig mot ogräsbekämpningsmedel och majs som är resistent mot skadeinsekter. Även bomull, som är skadeinsektsresistent, och raps, som är motståndskraftig mot ogräsbekämpningsmedel, odlas i stor skala. Odlaren kan, när grödan är resistent mot skadeinsekter, minska den kemiska bekämpningen av skadeinsekter. Även tolerans mot ogräsbekämpningsmedel kan – på grund av en effektivare ogräsbekämpning – leda till att mindre mängder bekämpningsmedel används. Dessutom kan behovet av plöjning minska, vilket förhindrar jorderosion och sparar drivmedel.

I fältförsök odlas genetiskt modifierade sorter där kvaliteten på den skördade produkten förändrats, t.ex. oljeväxter med ändrad oljekvalitet och potatis med ändrad stärkelsekvalitet för industriellt bruk. Genetiskt modifierade mikroorganismer används för produktion av t.ex. livsmedelsingredienser, läkemedel, vitaminer och tvättmedelsenzymmer.

### 2.2.2 Legala definitioner

I detta betänkande diskuteras genetiskt modifierade organismer utifrån definitionen i 13 kap. 4 § miljöbalken:

...en organism där det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt genom parning eller naturlig rekombination.

För förståelsen av vad en genetiskt modifierad organism är, är det nödvändigt att förstå innebörden av organism. En organism är enligt 13 kap. 3 § miljöbalken:

...en biologisk enhet som kan föröka sig eller föra över genetiskt material.

Med genetiskt modifierad organism avses alltså en organism som har en eller flera främmande gener eller genssekvenser tillförda med hjälp av genteknik. Det innebär att det är tekniken bakom förändringen av organismen som avgör om det blir en genetiskt modifierad organism eller inte. Organismen har den främmande genen införlivad med arvsmassan i alla celler, och den nedärvs på ett normalt sätt från förälder till avkomma.

Rekombination innebär att en genetisk modifiering inträffar vid användningen av bl.a. hybrid-DNA-tekniker och cellfusion. Cellfusion innebär att levande celler med nya kombinationer av ärftligt genetiskt material bildas genom en fusion av två eller fler celler på ett sätt som inte förekommer naturligt.

En organism i balkens mening är alltid levande och inkluderar bl.a. djur, plantor, befruktade ägg, frön, frukter, pollen och virus. Genetiskt modifierat material som inte kan föröka sig eller saknar förmåga att föra över sitt genetiska material, betraktas alltså inte som en genetiskt modifierad organism och hamnar därför utanför det område som skall diskuteras i denna utredning.

Definitionen av genetiskt modifierad organism har sin grund i EG:s utsättningsdirektiv 2001/18/EG. Inom ramen för direktivets definition anses vissa uppräknade metoder, t.ex. befruktning in vitro (assisterad befruktning) och induktion av polyploidi (kromosomtalsfördubbling), inte leda till genetisk modifiering om metoderna inte omfattar användning av hybrid-DNA-molekyler eller genetiskt modifierade organismer. Även om en sådan begränsning inte anges uttryckligen i miljöbalkens definition i 13 kap. 4 §, så torde samma begränsning gälla där.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del I*, s. 13:10 f.



I den svenska gentekniklagstiftningen i övrigt, förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön eller förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, anges att termer och uttryck har samma betydelse som i 13 kap. miljöbalken.

Från respektive förordnings tillämpningsområde undantas dock vissa metoder för genetisk modifiering (se avsnitt 2.3.3). Dessa metoder undantas även från utsättningsdirektivets tillämpningsområde.

I internationella sammanhang, närmare bestämt i Cartagena-protokollet<sup>10</sup>, används en term, levande modifierade organismer (LMO), som torde motsvara det som inom EU och i Sverige benämns genetiskt modifierade organismer.

### 2.2.3 Genteknik i förhållande till andra tekniker

#### Traditionell växtförädling

Så länge människan haft husdjur och odlat kulturväxter har hon påverkat dessa på olika sätt. Genom ett, till en början omedvetet, urval blev de för människan nyttiga egenskaperna allt fler. Så småningom fjärmade sig kulturväxterna så långt från ursprunget att många av dem knappt liknar den vilda arten.

Kulturväxterna skiljer sig från sina vilda förfäder och släktingar i många avseenden. Ofta är vissa för människan intressanta delar av växten kraftigt förstorade; sockerbetans eller rättikans rot, fröna hos vetet eller bondebönan och äpplets eller pumpans frukt är några exempel. Kemiska ämnen med giftverkan eller dålig smak kan ha försvunnit; så smakar exempelvis äpplen i dag mycket bättre än sitt ursprung, vildapeln. Nivån hos kemiska ämnen med giftverkan har i vissa fall – t.ex. i rabarber och senap – bibehållits eller höjts för att ge en viss smak.

Kulturväxter har också ofta förlorat sina vilda förfäders sätt att sprida sig eftersom de egenskaperna för det mesta är negativa ur skördesynpunkt. Majsen och vissa typer av säd, med sina väl förpackade kolvar respektive ax, kan t.ex. ha mycket svårt att sprida sig utan människohjälp och fröbaljan hos odlade ärtor öppnar sig

---

<sup>10</sup> Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77) om biologisk mångfald (SÖ 2002:57).

inte på samma sätt som hos vilda ärtväxter, vars ärtbaljor spricker upp med frön som sprätter iväg.

Kulturväxterna har ofta anpassats för att kunna dra nytta av de särskilda förutsättningar som ges i jordbruket – såsom gödsling, ogräsbekämpning och bevattning – på ett sätt som de vilda släktingarna inte kan.

Under de senaste hundra åren har ökad kunskap gjort det möjligt att förädla husdjur och kulturväxter mer medvetet. Olika förädlingsmetoder utvecklades som grundades på de olika grödornas genetik och reproduktionssätt (korsbefruktning, självbefruktning etc.). Man började korsa växter med önskade egenskaper och valde ut de avkommor som var bärare av dem. Ett exempel är de högvakastande vetesorter som odlas över hela världen i dag och som framställts genom korsning mellan olika lokalt odlade varianter av vete.

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 som inte kan mogna naturligt). I praktiken fungerar det oftast bara att genom cellhybridisering eller korsning med efterföljande embryo rescue blanda genetiskt material från relativt närbesläktade arter – exempelvis tomater 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 för resistens mot sjukdomar och insektsangrepp.

En annan teknik är induktion av polyploidi som innebär att antalet kromosomer i en cell fördubblas en eller flera gånger.

En tredje metod inom traditionell växtförädling går ut på mutagenes, en teknik där man med hjälp av kemikalier eller strålning framkallar mutationer (förändringar i arvsmassan) med avsikt att skapa nya och utsläcka oönskade egenskaper. De individer som har en önskad muterad egenskap, t.ex. en ny blomfärg eller sjukdomsresistens, väljs ut för vidare förädlingsarbete. Mutationer sker dock oftast 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 växtförädlingstekniker där man använt sig av mutagenes.

Under senare år har man fått ökad kunskap om hur vissa organismers genuppsättningar ser ut. Det har medfört att mutagenes kan användas mer medvetet. Man kan i vissa fall räkna ut vilka

mutationer som ger önskad egenskap. Genom s.k. TILLING (Targeting Induced Local Lesions IN Genomes) kan man leta upp de individer i en muterad population 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 följer med i förädlingen till kommande generationer.

Organismer som framställs genom mutagenes omfattas i och för sig av miljöbalkens definition av genetiskt modifierad organism, men faller trots det inte under de regler om utsättning eller innesluten användning som gäller för genetiskt modifierade organismer. Mutagenes, även i kombination med TILLING, är i likhet med annan konventionell växtförädlingsverksamhet, till skillnad från gentekniken, oreglerad. Mutationer behöver alltså inte prövas ur miljö- eller hälsosynpunkt.

## Genteknik

Genom gentekniken kan man på ett helt nytt sätt överföra gener mellan organismer. Man kan isolera en gen från vilken organism som helst och överföra genen till arvmassan hos en annan organism. Gentekniken har vidgat möjligheterna att överskrida artgränserna dithän att vi i princip kan flytta gener mellan alla levande organismer. Gentekniken har dock inte ersatt tidigare förädlingsmetoder, utan är snarast att uppfatta som ett komplement till dessa.

Med genteknik är det möjligt att bara göra en enda förändring i kromosomernas gener. På detta sätt är det möjligt att – till skillnad från traditionell växtförädling – välja vilka genförändringar som faktiskt uppstår.

Förutom att utbudet av egenskaper som man kan föra in ökar när man använder genteknik finns andra fördelar jämfört med traditionell växtförädling. Vid traditionella korsningar eller cellfusioner följer hela genuppsättningen med från den inkorsade arten, även om man bara är intresserad av en enskild egenskap. Det krävs omfattande återkorsningsarbete för att minska antalet oönskade egenskaper.

Gentekniken har emellertid sina speciella begränsningar. Gener och deras genprodukter fungerar alltid i samspel med andra gener och genprodukter i cellen och låter sig därför inte utan vidare flyttas till ett helt annat gensammanhang med bibehållen funktion. Det är mindre sannolikt att en gen från en mycket avlägset besläktad organism fungerar på avsett sätt i en växt, än en gen från en annan växt. Övontade och oönskade effekter kan uppstå p.g.a. samverkan mellan den införda egenskapen och organismens ursprungliga egenskaper. Många viktiga egenskaper, som avkastning och klimatanpassning, bestäms dessutom av ett stort antal gener. Sådana egenskaper kan därför inte bearbetas med genteknik utan hanteras bäst med hjälp av traditionell korsning.

Att identifiera en gen, sätta in den i bakterier, framställa ett tillräckligt stort antal genetiskt modifierade plantor för att någon skall fungera som tänkt samt att föröka och pröva dem i egna och officiella försök för att välja ut lämpliga linjer, upptäcka oönskade egenskaper och få en genetiskt modifierad sort godkänd tar tid, ofta minst lika lång tid som att framställa en konventionell sort, dvs. 10–15 år.

## **2.3 Vilka bestämmelser gäller för hanteringen av genetiskt modifierade organismer?**

### **2.3.1 Allmän bakgrund**

I Sverige och inom EU har man valt att reglera med utgångspunkt från vilken teknik som används. Detta har lett till stränga krav på de flesta verksamheter – med undantag för t.ex. mutagenes trots att sådan verksamhet i vissa avseenden framstår som väl så riskfylld – som bedrivs med genetiskt modifierade organismer. För odling i växthus och fältförsök krävs särskilt godkännande i varje enskilt fall av behörig myndighet (i Sverige av Statens jordbruksverk). För kommersiell odling (s.k. marknadsintroduktion av genetiskt modifierade organismer) krävs tillstånd på EU-nivå. Inom EU har inställningen till genetiskt modifierade grödor varit mer försiktig och avvaktande än på andra håll och den kommersiella odlingen är av mycket liten omfattning. I Sverige finns ännu ingen kommersiell odling av genetiskt modifierade grödor. Utsättningen av genetiskt modifierade organismer i miljön, t.ex. kommersiell odling och fältförsök med växter eller djur, omges av ett EU-gemensamt,

omfattande säkerhetsbedömningsystem. Innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer omfattas också av EU-gemensamma regler. Sverige har dessutom nationella regler om innesluten användning av övriga genetiskt modifierade organismer (se avsnitt 2.3.3).

Som jämförelse till det europeiska perspektivet kan nämnas att man i Kanada valt en lagstiftning som är utformad utifrån vilka effekter en viss teknik leder till och inte utifrån tekniken som sådan. Detta innebär att vissa verksamheter med genetiskt modifierade organismer inte är underkastade några särskilda krav alls vad gäller provtagningar och dylikt medan stränga krav kan gälla t.ex. för en konventionell växtförädlingsprocess.

### 2.3.2 Bestämmelser inom EU

Svensk lagstiftning om genteknik bygger på två EG-direktiv: direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och direktiv 90/219/EEG om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer (GMM). Innesluten användning av andra genetiskt modifierade organismer än GMM regleras endast i nationell lagstiftning.

På EU-nivå finns i övrigt EG-förordningar om genteknik, bl.a. förordning (EG) nr 1829/2003 som reglerar godkännandet av livsmedel och foder som innehåller eller är framställt av genetiskt modifierade organismer, och förordning (EG) nr 1830/2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer. Genom förordning (EG) nr 1946/2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer genomförs vissa delar av Cartagena-protokollet i EU-lagstiftningen, bl.a. när det gäller export av genetiskt modifierade organismer från EU.

#### Direktiv 2001/18/EG

I direktiv 2001/18/EG finns bl.a. bestämmelser om godkännande av utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer för odling och import. Sådana marknadsgodkännanden är tidsbegränsade och kan medges under maximal tio år. En ansökan skall bl.a. innehålla omfattande uppgifter om den genetiska modifieringen, en bedömning av risker för människors hälsa och miljön

samt förslag till övervakning efter det att produkten har släppts ut på marknaden. I direktivet regleras även avsiktlig utsättning i andra syften än utsläppande på marknaden, t.ex. fältförsök. Direktivet reglerar endast levande genetiskt modifierade organismer och inte produkter som är framställda av genetiskt modifierade organismer. Inte heller omfattas användning av genetiskt modifierade organismer, såsom foder eller livsmedel.

Övervakningen syftar till att bekräfta antaganden om eventuella negativa effekter som har gjorts i miljöriskbedömningen och till att upptäcka negativa effekter på människors hälsa eller miljön som inte förutsågs i miljöriskbedömningen. Resultaten av övervakningen skall rapporteras till EG-kommissionen och till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

Hittills har fem produkter godkänts enligt direktiv 2001/18/EG. Inget av dessa godkännanden omfattar odling. För närvarande behandlas emellertid tre ansökningar om odling av majs respektive svensk stärkelsepotatis inom ramen för EU:s tillståndsförfarande.

### **Förordning (EG) nr 1829/2003**

I förordning (EG) nr 1829/2003 finns regler för godkännande för utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer för import och hantering, odling samt användning av genetiskt modifierade organismer och produkter framställda av genetiskt modifierade organismer som livsmedel och foder.

Många av kraven vad gäller ansökan, miljöriskbedömning och miljöövervakningsplan överensstämmer med vad som gäller enligt direktiv 2001/18/EG. Därutöver ställs krav på dokumentation av undersökningar av produkternas egenskaper.

Hittills har endast en produkt godkänts enligt förordningen. Godkännandet omfattar inte import eller annan hantering av genetiskt modifierade organismer eller odling. För närvarande har åtta ansökningar om odling av genetiskt modifierade organismer lämnats in i enlighet med förordningen, men det är oklart när beslut kommer att fattas om dessa.

### 2.3.3 Svensk lagstiftning

Användningen av genetiskt modifierade organismer i Sverige regleras framför allt i miljöbalkens kapitel 13. Andra bestämmelser i miljöbalken som har betydelse för användningen av genetiskt modifierade organismer är t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i kapitel 2. Syftet med reglerna är att skydda människors hälsa och miljön samt att säkerställa att särskild etisk hänsyn tas vid gen-teknisk verksamhet.

#### Försiktighetsprincipen

Ofta finns det möjligheter att på vetenskaplig grund bedöma de ekologiska risker som är förknippade med att introducera olika genetiskt modifierade organismer. I de fall då det inte finns underlag för en någorlunda tillförlitlig riskbedömning tillkommer emellertid den etiska frågan om vilken osäkerhet man är beredd att tolerera. En utgångspunkt i dessa fall är den så kallade försiktighetsprincipen, som kommit till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken. Principen gäller även inom EU. Syftet med försiktighetsprincipen är att förebygga inte bara sådana skador och olägenheter som kan säkert förutses utan också vissa möjliga risker. Bestämmelsen slår fast att försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en hälso- eller miljörisk föreligger. Det behöver alltså inte vara utrett att den aktuella verksamheten eller åtgärden orsakar skada eller olägenhet.

I fråga om verksamhet med genetiskt modifierade organismer torde försiktighetsprincipen innebära att man bör ta det säkra före det osäkra och avstå från att introducera genetiskt modifierade organismer när man inte kan överblicka konsekvenserna av denna introduktion. Men denna grundhållning utesluter inte introduktion av alla genetiskt modifierade växter, djur eller mikroorganismer. I många fall finns goda skäl att anta att de ekologiska riskerna med att exempelvis odla en viss transgen gröda inte skiljer sig från dem vid odling av konventionella grödor.

## Miljöbalken

Det krävs tillstånd för att genomföra en avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer eller för att släppa ut en produkt som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden. Tillstånd får lämnas endast om verksamheten är etiskt försvarbar. Tillsynsmyndigheten får föreskriva om särskilda villkor för tillståndet. Regeringen eller tillståndsmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet.

En särskild nämnd, Gentekniknämnden, skall följa utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och ge råd om användningen av gentekniken.

Syftet med de särskilda bestämmelserna om genteknik är enligt 13 kap. 1 § miljöbalken – utöver vad som följer av 1 kap. 1 § första stycket – att säkerställa att särskilda etiska hänsyn tas vid sådan verksamhet. Att etiska hänsyn skall tas betyder bl.a. att människan har ett ansvar för 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. Den etiska värderingen handlar om att göra en avvägning mellan olika intressen och avgöra vilket intresse som skall sättas främst. Utgångspunkten är att syftet med förändringen kan försvaras etiskt och inte uppfattas som stötande av allmänheten. I kraven på särskilda etiska hänsyn ligger att genteknisk verksamhet bör tillåtas bara om den medför en samhällsnytta, dvs. en nytta som inte begränsar sig till verksamhetsutövaren, utan som också har ett allmännyttigt värde.

## Förordningar

Miljöbalken kompletteras av ett antal svenska förordningar och föreskrifter. Förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer innehåller bl.a. regler om krav på tillstånd eller anmälan för att bedriva genteknisk verksamhet. Förordningarna bygger på direktiv 2001/18/EG. Från respektive förordnings tillämpningsområde undantas vissa metoder för genetisk modifiering, såsom genetiskt modifierade organismer som framställts genom mutagenes eller



organismer som framställts genom cellfusion av växtceller i fall då växten även kan framställas med traditionella växtmetoder.

När ett läkemedel innehåller genetiskt modifierade organismer gäller bl.a. den svenska läkemedelslagen (1992:859) och förordning (EG) nr 726/2004 om human- och veterinärmedicinska läkemedel. Prövning av sådana läkemedel före godkännande kan också innebära innesluten användning eller avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer.

Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken är tillsynsansvaret uppdelat mellan olika myndigheter beroende på vilken organism och vilket användningsområde det är fråga om.

Innesluten användning innebär en verksamhet där någon "modifierar organismer genetiskt eller odlar, förvarar, transporterar, destruerar, gör sig kvitt eller på annat sätt hanterar sådana genetiskt modifierade organismer och använder specifika inneslutningsåtgärder för att begränsa dessa organismers kontakt med allmänheten och miljön och åstadkomma en hög grad av säkerhet för allmänheten och miljön". De specifika inneslutningsåtgärderna kan vara fysiska hinder eller en kombination av fysiska hinder och andra hinder.

Avsiktlig utsättning kan avse både försöksutsättning och produktion och utförs av enskilda odlare eller företag. I utsättningsförordningen finns en egen definition av avsiktlig utsättning som skiljer sig något från miljöbalkens definition genom att uttryckligen göra undantag för utsättning som innebär utsläppande på marknaden. Vad denna skillnad i praktiken innebär är svårt att säga, men det förefaller som om man önskat begränsa det till s.k. fältförsök. Förordningens krav i fråga om utredning för riskbedömning riktar sig mot den som bedriver eller avser att bedriva verksamheten.

Att släppa ut på marknaden innebär enligt miljöbalken att tillhandahålla eller göra en produkt tillgänglig för någon annan, t.ex. genom försäljning. Kraven i denna del riktar sig således i första hand mot tillverkaren.

Innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer skall föregås av en utredning för bedömningen av skaderisker. En sådan utredning skall också göras innan en produkt som innehåller genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden.

Vid ändrade förhållanden eller om det kommer fram nya uppgifter som kan påverka riskbedömningen skall den som

bedriver verksamheten underrätta eller anmäla till tillsynsmyndigheten om de ändrade förhållandena. Om de nya uppgifterna föranleder det får tillsynsmyndigheten besluta att verksamheten skall upphöra. Om det vid avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden framkommer ändrade förutsättningar som kan innebära risker för människors hälsa eller miljön skall tillståndshavaren omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön.

Av 29 kap. miljöbalken framgår att den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot kraven på att inhämta tillstånd eller göra anmälan eller mot de uppställda kraven i övrigt döms till böter eller fängelse.

### **Riksrevisionens granskning av myndigheternas arbete med genetiskt modifierade organismer**

I en rapport från Riksrevisionen påtalas vissa brister i det statliga arbetet med genetiskt modifierade organismer som innebär att risker inte hanteras på ett tillfredsställande sätt.<sup>11</sup> Bland annat anser Riksrevisionen att myndigheternas riskbedömningar och avvägningar vid utveckling och användning av genetiskt modifierade organismer inte är så bred och ingående som miljöbalken kräver, bl.a. enligt hänsynsreglerna i 2 kap. Vidare anses att bristen på regler, såsom regler om samexistens, miljöansvar och skadestånd, riskerar att få allvarliga effekter framöver. Regeringen rekommenderas därför att utarbeta sådana regler. Riksrevisionen menar vidare att det råder stor oklarhet om vad som gäller för dessa frågor i samband med användning av genetiskt modifierade organismer och att miljöansvarsdirektivet är inriktat på föreningar av mer omfattande och diffus karaktär, där det är svårt eller omöjligt att hänföra negativa miljöeffekter till vissa enskilda aktörers handlingar. Vidare sägs att detta direktiv har ett mycket begränsat tillämpningsområde då det inte omfattar rätt till skadestånd för den ekologiska brukare som inte vill få in genetiskt modifierade organismer på sina åkrar.<sup>12</sup>

Miljöansvarsutredningen delar inte Riksrevisionens tolkning av miljöansvarsdirektivets regler för avhjälpan. Vi har redovisat vår närmare analys av direktivets innehåll i delbetänkandet Ett utvidgat

---

<sup>11</sup> Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga (RIR 2006:31 s. 8 f.).

<sup>12</sup> A.a., s. 27.

miljöansvar.<sup>13</sup> I vissa delar återkommer denna analys även i detta betänkande.

De oklarheter som gäller i fråga om miljöansvar, skadestånd och återställande ses för närvarande över i denna utredning. Frågor som rör samexistens utreds separat i en utredning under Jordbruksdepartementet, Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor.<sup>14</sup>

I fråga om riskbedömningar och avvägningar vid tillståndsgivningen är det viktigt, som Riksrevisionen påpekar, att miljöbalkens allmänna hänsynsregler – t.ex. försiktighetsprincipen, bästa möjliga teknik och alternativa metoder samt särskilda etiska hänsyn inbegripet bedömning av samhällsnytta – tillämpas.

## Sammanfattning

Enligt gentekniklagstiftningen gäller i dag ett strängt ansvar vid innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer. Bestämmelserna, som vänder sig till tillverkare och andra som sysslar med dessa verksamheter, ger möjlighet att ställa krav ifall nya omständigheter eller ny kunskap ger anledning till misstanke om att genetiskt modifierade organismer kan innebära risker för människors hälsa eller miljön. Reglerna syftar till att förhindra att skador uppkommer. När en genetiskt modifierad art en gång släppts ut på marknaden gäller inga särskilda försiktighetsregler (förutom bestämmelser om samexistens<sup>15</sup>) för den enskilde brukaren. Det är dock denne som får bära avhjälpandeansvaret enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken om en sådan skada uppkommer.

---

<sup>13</sup> SOU 2006:39.

<sup>14</sup> Jo 2006:01 (Dir. 2006:38).

<sup>15</sup> Jordbruksdepartementet notifierade nyligen ett förordningsförslag om samexistens till kommissionen. Förordningen bemyndigar Jordbruksverket att utfärda föreskrifter om försiktighetsåtgärder för att undvika att genetiskt modifierade organismer sprids till någon annans jordbruksmark eller blandas med någon annans produkter och därmed orsakar ekonomisk skada till följd av att produkterna måste märkas som genetiskt modifierade.

### 2.3.4 Cartagena-protokollet om biosäkerhet till 1992 års konvention om biologisk mångfald

Regeringen beslutade den 27 juni 2000 att ratificera Cartagena-protokollet. Protokollet, som trädde i kraft den 11 september 2003, reglerar internationell handel med genetiskt modifierade organismer. Exempelvis regleras ett internationellt informationsutbyte avseende beslut om export/import av genetiskt modifierade organismer, men även rörande information om nationella regelverk, användande av genetiskt modifierade organismer i livsmedel, foder och för bearbetning m.m. Protokollet ger indirekt förutsättningar för att upprätta system för spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och genetiskt modifierade produkter genom möjligheten att ställa krav på information och på segregation mellan genetiskt modifierade organismer och icke genetiskt modifierade organismer från de exporterande länderna.

Ett viktigt motiv för protokollets tillkomst var att omkring 85 procent av världens länder saknade nationella regler för genetiskt modifierade organismer (siffran är från år 2000). Bristen på nationella regelverk gäller i första hand u-länder. Även inom EU och övriga i-världen, som visserligen hade nationell lagstiftning avseende genetiskt modifierade organismer, saknades ännu regler för gränsöverskridande transporter/internationell handel med genetiskt modifierade organismer. En av utgångspunkterna för arbetet med protokollet var därför att det skulle stödja länder utan egen lagstiftning om genetiskt modifierade organismer. Reglerna för hantering av genetiskt modifierade organismer harmoniseras på global nivå vilket underlättar för både forskning och industri.

Protokollet anger en miniminivå för vad som krävs av nationella regler. Sedan hösten 2003 är protokollet helt genomfört i EG:s lagstiftning, främst genom direktiv 2001/18/EG samt förordning (EG) nr 1949/2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer och förordning (EG) nr 1830/2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer. EU:s lagstiftning går på vissa områden längre än de krav som protokollet ställer.

### **Biosafety Clearing House, BCH**

För att stödja det informationsutbyte som följer av protokollet har ett förmedlingscentrum för biosäkerhet (Biosafety Clearing House, BCH) inrättats vid protokollets sekretariat. Information publiceras på BCH:s hemsida och görs därigenom även tillgänglig för allmänheten. Motsvarande nationella BCH har inrättats i många länder (i Sverige finns information om biosäkerhet på webbplatsen [www.biosakerhet.se](http://www.biosakerhet.se)).

### **Ansvarsordning**

Protokollet innehåller även bestämmelser om utvecklande av en ansvarsordning för skador som kan uppstå genom gränsöverskridande förflyttningar av genetiskt modifierade organismer. En arbetsgrupp har tillsatts för att utarbeta förslag på hur en sådan ansvarsordning skall kunna se ut.



### 3 Avhjälpandeansvar vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer

I detta avsnitt analyseras i vilken utsträckning reglerna i miljöbalken och bestämmelserna i miljöansvarsdirektivet ger möjlighet att ställa krav på avhjälpandeåtgärder vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer. I enlighet med utredningsuppdraget diskuteras även behovet av att förändra det svenska regelverket i syfte att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön.

#### 3.1 Hur kan genetiskt modifierade organismer orsaka en skada på den biologiska mångfalden?

Det som avgör om en genetiskt modifierad organism kan orsaka skada på den biologiska mångfalden är vilken egenskap som är modifierad och vilken art organismen tillhör. Arttillhörigheten avgör till stor del vilka organismer den genetiskt modifierade organismen samspelar med. Den modifierade egenskapen påverkar vilken effekt den genetiskt modifierade organismen kan ha på andra organismer. Egenskapen kan i vissa fall även påverka hur organismen sprids och hur konkurrenskraftig den är (fitness).

Om man ändrar generna i en organism kan organismens nya egenskaper påverka samspelet med andra organismer och miljön. Det är därför viktigt att man bevakar att genförändringarna vid alla typer av växtförädling, även traditionell, inte åstadkommer oönskade effekter på samspelet med andra organismer eller på miljön i sin helhet.

### 3.1.1 Genspridning<sup>1</sup>

Spridning av genetiskt modifierade organismer är inte en effekt i sig men däremot ofta en förutsättning för att en effekt på den biologiska mångfalden skall uppkomma. Det finns därför skäl att särskilt redogöra något för förutsättningarna för genspridning.

Med begreppet genspridning avses vanligen allt ifrån fysisk spridning av individer, frön och pollen till att introducerade gener, genom hybridisering och efterföljande återkorsning, införlivas i en mottagande populations genförråd (s.k. genetisk introgression). En sådan bred innebörd av begreppet tillämpas även i denna utredning.

Ett antal omständigheter gör riskdiskussionen om genspridning speciell. Gener – transgena eller inte – har till skillnad från exempelvis miljögifter en inneboende potentiell förmåga till förökning. Om hybrider etableras finns också en uppenbar risk att genspridningen är irreversibel; det går ofta inte att ”sanera” vilda växt- och djurarters genförråd då dessa väl mottagit nya gener. Dessutom är de flesta enskilda gener i praktiken osynliga. Med detta menas att man utifrån utseende eller andra egenskaper oftast inte kan avgöra om en individ bär på en främmande gen. Istället krävs laborativa analyser av DNA.

Spridning av främmande arter kan resultera i förlust av genetisk variation, sänkt fitness (överlevnads- och reproduktionsförmåga) samt, i vissa fall, utdöenden.

Ett antal faktorer spelar in för att en gen skall kunna spridas och orsaka introgression (att genen införlivas i den mottagande populationen). Inte minst måste de givande och mottagande arterna/populationerna förekomma tillsammans och ha möjlighet till befruktning, vilket hos växter bland annat kräver överlappande blomningstid. En annan central faktor är hur ”fitness” påverkas, dels av hybridiseringen, dels av den modifierade genen. Att gener sprids, exempelvis i form av pollen, leder inte nödvändigtvis till befruktning. Inte heller är det givet att hybridisering leder till en livskraftig individ eller introgression, eller att introgression leder till en konkurrenskraftig individ.

Det bör påpekas att genspridning från genetiskt modifierade organismer inte endast omfattar den eller de nya gener som tillförts en organism med hjälp av genteknik. Även övriga gener i genomet – de som fanns i den ursprungliga organismen/populationen –

---

<sup>1</sup> För en utförlig redovisning av genspridningsproblematiken, se Naturvårdsverkets rapport 5597 – *Ekologiska effekter av GMO* (2006).



”följer med” när exempelvis pollen från en transgen växt sprids i naturen. Beroende på den genetiska sammansättningen hos den givande (transgena) och mottagande (vilda) populationen kan detta påverka såväl själva genspridningsförloppet som dess effekter. Om de inblandade populationerna är genetiskt lika är ett stort fokus på den enskilda transgenens egenskaper befogat. I andra situationer kan genetiska skillnader i genomet som helhet vara av minst lika stor betydelse för om/hur främmande gener sprids och vilka konsekvenserna blir. Det senare gäller exempelvis när transgenen tillförts en organism som redan tidigare varit utsatt för konventionell förädling eller domesticering vilket i sig kan påverka överlevnads- och reproduktionsförmågan i det vilda.

Hastigheten med vilken nya genvarianter sprider sig i en population är till stor del beroende av hur dessa påverkar fitness, vilket förenklat kan beskrivas som den sammantagna förmågan hos en organism/genotyp till överlevnad och reproduktion. Hög fitness för en växt innebär att den har en konkurrensfördel vilket kan ge möjlighet till snabb förökningstakt i populationen, medan låg fitness innebär att växten missgynnas av det naturliga urvalet och på sikt riskerar att försvinna. Gener och genvarianter som inte påverkar fitness benämns selektivt neutrala.

Att studera fitness är i praktiken ofta svårt. Ett flertal faktorer som verkar under olika skeden av livet – så kallade fitnesskomponenter – påverkar total fitness. Av praktiska skäl är studier av fitness i princip alltid inriktade på endast någon eller några sådana faktorer. Hos växter påverkas fitness bland annat av förmågan till befruktning och frösättning, mängden frö som produceras, andelen frö som överlever och klarar att gro. Hos organismer med mer ”komplicerade” livshistorier, som fiskar, kan antalet fitnesskomponenter bli omfattande eftersom totala fitness i regel bestäms av ett stort antal beteenden och fysiologiska processer, vilka ofta påverkar varandra i ett komplext samspel under olika livsstadier. Studier av fitness kompliceras ytterligare av att fitness normalt varierar i såväl tid som rum.

### 3.1.2 Vilken kunskap finns om de ekologiska effekterna vid spridning av genetiskt modifierade organismer?

Vilka skador som kan uppstå, och om skador alls kan uppstå, till följd av användning av genetiskt modifierade organismer är också svårt att säga. Forskningen om ekologiska effekter av genetiskt modifierade organismer befinner sig ännu i en initial fas där man i hög utsträckning diskuterar/spekulerar över möjliga risker och scenarier, men där "riktiga data" angående genspridning och dess långsiktiga effekter till stor del saknas.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning behövs kunskap framför allt när det gäller effekter av genetiskt modifierade organismer på gennivå. Kunskaperna är, trots en 20-årig praxis med genetiskt modifierade organismer fortfarande mycket begränsade. I USA, där genetiskt modifierade grödor har odlats i stor skala har man inte genomfört uppföljningar av effekter av genspridning.

Bland de empiriska resultat som finns är det endast ett fåtal som har relevans för Sverige och svenska förhållanden. En stor del av de resultat som redovisats för exempelvis raps är av begränsat värde för kommande riskbedömningar. Många rapporter behandlar huvudsakligen frågan om med vilka arter raps kan hybridisera. Sådan kunskap är givetvis viktig, men samtidigt helt otillräcklig för att belysa basala frågor som hur snabbt gener sprids från genmodifierad raps och om sådan spridning har någon ekologisk betydelse. Rent allmänt är undersökningar av genspridning från genetiskt modifierade organismer i tid och rum fåtaliga, och sådana saknas till exempel ännu helt från Sverige. Med tanke på de skilda förutsättningar som gäller för olika arter och för olika miljöer är det vanskligt att dra några långtgående slutsatser av dessa fall för Sveriges del.

Vidare är mycket av den internationella forskningen inriktad på globalt viktiga jordbruksgrödor vilka antingen inte är aktuella för odling i Sverige eller som saknar vilda släktingar i den svenska floran (t.ex. ris, bomull, soja, majs och solros). Raps utgör ett undantag genom att vara jämförelsevis väl studerad och samtidigt vara både odlad och ha vilda släktingar i Sverige. Det är möjligt att det i Sverige förekommit genspridning via pollen till konventionell raps och andra arter i närområdet vid fältförsök. Det saknas emellertid kunskap om vilka de långsiktiga effekterna kan bli av storskalig användning. Bristen på kunskap om långsiktiga ekologiska effekter gäller inte enbart raps, utan återspeglar kunskapsläget

för genetiskt modifierade organismer i stort. Rent generellt vet vi inte tillräckligt om vad som händer när ej modifierade organismer hybridiserar med vilda artfränder, och kunskaperna är ännu sämre då det gäller genetiskt modifierade organismer.

För att möjliggöra analys av framtida effekter av genspridning över större geografiska områden och längre tidsrymder är det ofta nödvändigt att komplettera empiriska resultat från experiment och fältförsök med teoretisk modellering.

### **3.1.3 Faktorer som kan leda till skada på biologisk mångfald**

I det följande beskrivs händelseförelöpp och effekter på den biologiska mångfalden som skulle kunna uppkomma vid användning av genetiskt modifierade organismer. Vissa effekter skulle kunna uppkomma i flera av de beskrivna situationerna, men för överskådliggighets skull redovisas varje effekt endast en gång. Samma faktorer kan leda till skada på såväl gennivå som art- respektive landskaps- och ekosystemnivå.

Med den modifierade egenskapen avses både den avsedda förändringen och sådana förändringar som uppkommit i den genetiskt modifierade organismen som en konsekvens av den avsedda förändringen.

De effekter som beskrivs för genetiskt modifierade organismer kan även uppkomma med hybrider mellan genetiskt modifierade organismer och andra organismer. Detta förutsätter förstås att det finns organismer som kan korsa sig med den genetiskt modifierade organismen och att hybriderna är konkurrenskraftiga.

#### **Den genetiskt modifierade organismen blir oönskad och svår att bekämpa i fältet**

En genetiskt modifierad organism kan ges egenskaper som gör att den är svår att bekämpa i fältet. Den skulle alltså uppträda som ett ogräs. Exempel på sådana egenskaper är herbicidtolerans (tolerans mot ogräsbekämpningsmedel), ändrad köldhärdighet och torktolerans.

Detta kan leda till ökad användning av herbicider (andra än dem som den genetiskt modifierade organismen är tolerant mot), vilket – bl.a. beroende på hur herbiciderna används – skulle kunna leda till

att mer herbicider läcker ut i miljön. Det kan om vissa organismer skadas av herbiciden, leda till effekter på artnivå och på ekosystemnivå, t.ex. om ekosystemet i en bäck skadas.

### **Den genetiskt modifierade organismen är invasiv i miljön**

En genetiskt modifierad organism kan ges egenskaper som gör att den blir mer konkurrenskraftig i naturmiljön. Detta förutsätter att den genetiskt modifierade organismen har egenskaper – såsom sjukdomsresistens eller köldhärdighet – som gör att den bättre klarar de faktorer som begränsar förekomsten av den icke modifierade organismen. Dessutom krävs att den genetiskt modifierade organismen kan konkurrera med andra organismer i ekosystemet.

Detta kan leda till negativa effekter genom att populationen av någon eller några andra arter minskar eller trängs undan. Det kan i sin tur påverka populationer av andra arter som är beroende av de utträngda arterna och leda till effekter på ekosystemnivå.

Även egenskaper som ger sänkt fitness kan dock utgöra 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. De långsiktiga effekterna av sådana förluster är ofta svåra att överblicka. Motsvarande fenomen har uppmärksammas som ett allvarligt hot i andra naturvårdssammanhang, där individer från genetiskt främmande (icke transgena) populationer rymmer eller planteras ut i stor skala och kommer i kontakt med lokalt anpassade vilda artfränder. Tidigare erfarenheter av sådan genspridning är viktiga att ta med i resonemanget när det gäller riskbedömningar för genetiskt modifierade organismer. Spridning och hybridisering med främmande arter, individer och gener som inte är genetiskt modifierade utgör ett problemområde som uppmärksammas allt mer (se nedan om introduktion av främmande arter och genotyper).

## **Den genetiskt modifierade organismen har en effekt på andra organismer**

I vissa fall har den genetiskt modifierade organismen en direkt effekt på andra organismer. Sådana egenskaper kan t.ex. vara insektsresistens där den genetiskt modifierade organismen producerar ett protein som dödar vissa insekter, eller svampresistens, som leder till förändrade reaktioner i förhållande till vissa svampar.

Detta kan leda till indirekta effekter på organismer som är beroende av de insekter eller svampar eller liknande som den genetiskt modifierade organismen påverkar och skulle därmed kunna leda till effekter på art- eller ekosystemnivå.

Direkta effekter kan uppkomma på andra organismer – som insekter, svampar eller jordlevande organismer – än de avsedda och på så sätt påverka biologisk mångfald på artnivå. Detta kan exempelvis ske genom att en Bt-gröda – en gröda som tillförts genetiskt material från jordbakterien *Bacillus thuringiensis*, som producerar ett protein som fungerar som gift mot vissa insekter – drabbar ”fel” organismer, såsom gynnsamma arter som är predatorer på ogräs och skadeinsekter.

## **Användning av den genetiskt modifierade organismen leder till ändrade brukningsmetoder som kan påverka den biologiska mångfalden**

Bruk av herbicidtoleranta grödor kan leda till effektivare ogräsbekämpning och ensidigare användning av vissa bekämpningsmedel. Detta kan leda till negativa effekter för organismer som är beroende av ogräset, t.ex. insekter som lever på ogräs och kanske i förlängningen även på fåglar som lever på sådana insekter.

Andra följder av ensidig användning av vissa bekämpningsmedel kan vara förhöjda selektionstryck som gynnar spontant uppkomna resistent genotyper, vilket kan ge problem med resistent ogräs. Om ogräs blir resistent leder detta till att de bekämpningsmedel som är anpassade för användning vid odling av genetiskt modifierade herbicidtoleranta grödor inte längre är effektiva. I stället måste man återgå till andra ogräsbekämpningsmetoder som används inom konventionell och ekologisk odling. Grödor som har gjorts resistent mot insekter, svamp, virus etc. kan leda till resistensutveckling hos den aktuella skadegöraren genom att

grödan i sig medför ett högt selektionstryck för resistensutveckling. Resistensutveckling hos skadegöraren innebär att skadegöraren måste bekämpas i den genetiskt modifierade grödan med samma metoder som används inom konventionell och ekologisk odling. Det kan inte uteslutas att en sådan resistent organism även får en konkurrensfördel i ekosystemet.

### **Den genetiskt modifierade organismen påverkar biogeokemiska processer**

Genetiskt modifierade organismer befaras även kunna påverka biogeokemiska processer, särskilt kretsloppet av kol och kväve genom nedbrytning av organiskt material i marken. Detta kan ske om den genetiskt modifierade organismen påverkar jordlevande organismer.

#### **3.1.4 Introduktion av främmande arter och genotyper – verksamhet med liknande risker som genetiskt modifierade organismer**

Det kan vara fruktbart att knyta samman diskussionen om risker med genetiskt modifierade organismer med diskussionen och forskningen som bedrivs inom problemområdet introduktion av främmande arter och genotyper, eftersom det – beroende på organism och tillförd egenskap – kan finnas paralleller. Dessutom är de basala processerna många gånger desamma oavsett om de individer och gener som sprids är transgena eller inte. Det finns en ökande medvetenhet, särskilt inom fiskevården, om att spridning av främmande arter och genotyper kan utgöra ett hot mot den biologiska mångfalden.

Varje art har sin unika genuppsättning, men inom alla arter förekommer genetiska skillnader både mellan olika populationer och mellan olika individer inom en population. Exempelvis är inom arten lax olika populationer sinsemellan genetiskt unika, dvs. varje bestånd har sin specifika genetiska uppsättning.

Introduktion av främmande arter eller genotyper, dvs. exemplar av en art med en distinkt genetisk uppsättning som inte naturligt hör till platsen utan är anpassad till en annan miljö, riskerar att

påverka det ekosystem, med dess olika arter med respektive genetiska uppsättningar, som den förflyttas till.

Det är väl känt att introduktion av främmande arter eller genotyper kan få allvarliga ekologiska konsekvenser. Exempel på detta är den okontrollerade spridningen av inplanterade kaniner i Australien och den utarmning av mängden fiskarter – främst så kallade ciklider – som blivit resultatet av introduktionen av nilabborre i Victoriasjön.

Även i Sverige finns exempel på växter och djur, som avsiktligt eller oavsiktligt, har förts in i landet och sedan spridit sig på ett oönskat och okontrollerbart sätt. Ett exempel är jättebjörnlokan som – efter att ha introducerats som dekorativ trädgårdsväxt – spridit sig utanför trädgårdarna och invaderat naturliga biotoper och trängt undan inhemska växtarter. Naturvårdsverket har rekommenderat att arten skall utrotas i Sverige. Ett annat exempel är den spanska skogssnigeln som oavsiktligt förts till Sverige, sannolikt i samband med fartygstransporter av grönsaker och trädgårdsväxter. Snigeln är numera känd som den s.k. mördarsnigeln, vilket kan ha att göra med att den orsakar förhållandevis stor skada på växtlighet och har, på de platser där den förekommer, lett till minskade populationer av inhemska snigelarter. I Östersjön har man konstaterat ett relativt stort antal främmande arter, varav de flesta med stor säkerhet har kommit via ballastvatten från fartyg.

I Norge fick inplanteringen av svensk lax katastrofala följder sedan det visat sig att den svenska laxen bar på en parasit som den norska laxen, till skillnad från den svenska, inte var resistent mot.

Introduktionen av en främmande art eller genotyp leder emellertid inte alltid till några effekter, bl.a. eftersom den främmande arten/genotypen i den nya miljön kan sakna förmåga att föröka sig. Det är svårt att förutse vilka effekter introduktionen av främmande arter och genotyper kan ha för den befintliga biologiska mångfalden. Det finns många exempel där främmande arter spridit sig först lång tid efter att de introducerats. Dessutom måste hänsyn tas till förändringar, t.ex. klimatförändringar, som kan påverka spridningen. För att kunna bedöma effekterna krävs vidare kunskap om hur beståndet såg ut innan introduktionen ägde rum och hur det främmande genetiska materialet ser ut.

Det är oklart hur många djur och växter som tillhör främmande arter eller genotyper som etableras i Sverige till följd av utsättningar, men det handlar om miljontals skogsträd och fiskar samt

hundratusentals fåglar.<sup>2</sup> De uppföljningar som gjorts vad gäller effekterna av utsättningarna på den befintliga biologiska mångfalden har endast avsett det första ledet i spridningen, nämligen hybriderna. Uppföljningarna har emellertid inte avsett introgression, dvs. där generna etableras i den vilda populationen och konsekvenserna av detta.

Problematiken kring främmande populationer är egentligen densamma oavsett om det är fråga om att förflytta en art eller genotyp till en för arten eller genotypen ny, främmande plats, eller om det är fråga om att introducera en genetiskt modifierad art. I båda fallen är genuppsättningen främmande i den miljö där utsättning sker.

### **3.2 Vilka risker finns för att det uppkommer skador på den biologiska mångfalden vid användning av genetiskt modifierade organismer?**

Vid en utredning om behovet av lagstiftning i fråga om skador på biologisk mångfald orsakade av genetiskt modifierade organismer måste naturligtvis riskerna för att sådana skador inträffar diskuteras och vägas in i bedömningen.

Avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer föregås av en godkännandeprocédur som bland annat innebär krav på att en miljöriskbedömning görs, inklusive en bedömning av möjliga effekter på biologisk mångfald. Om negativa effekter på miljön kan förutses kan detta leda till att verksamheten inte godkänns. Sådana negativa effekter kan även föranleda att förebyggande åtgärder vidtas. Efter utsläppande på marknaden skall effekterna på miljön övervakas. Godkännandeprocéduren och övervakningen syftar bl.a. till att minska risken för negativa effekter på miljön, inklusive biologisk mångfald.

Enbart spridningen av en genmodifierad art lär knappast i sig vara att betrakta som en skada på den biologiska mångfalden enligt miljöbalken. Några andra effekter måste rimligen till för att en sådan skada skall kunna anses vara för handen.

När det gäller skador på biologisk mångfald orsakade av genetiskt modifierade organismer så kan, enligt en rapport från Naturvårdsverket, skadeförloppet vid genspridning beskrivas som

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverkets rapport 5475 – *Spridning av främmande populationer i Sverige* (2005), s. 66.



en trestegsprocess där (1) avsiktlig spridning eller rymning följs av (2) spridning/förökning vilket i sin tur kan resultera i (3) skada.<sup>3</sup>

Ytterligare aspekter som måste beaktas vid riskbedömningar är vilka geografiska och tidsmässiga avgränsningar som erfordras. Räcker det att analysera sannolikheten för skada inom några års sikt, eller bör man anta ett mer långsiktigt perspektiv? Vidare kan man fråga sig om riskbedömningarna skall ske på nationell eller regional nivå eller om även större geografiska områden kan vara relevanta. Svaren på dessa frågor är bl.a. beroende av vilken organism och tillförd egenskap det handlar om. Det råder stor enighet om att risker med genetiskt modifierade organismer måste avgöras från fall till fall.

### 3.2.1 Spridningsrisken

Enligt den trestegsprocess som beskriver skadeförloppet vid genspridning måste man för det första bedöma sannolikheten för att gener från genetiskt modifierade organismer initialt "kommer ut" i naturen. Om det är uteslutet kommer spridning inte att ske och effekter som är beroende av spridning kommer att utebli.

För det andra handlar det om att avgöra sannolikheten för att de förrymda individerna/generna förmår överleva och reproducera sig. Om de inte kan överleva och inte kan korsa sig med någon annan art kommer spridning inte att ske och effekter som är beroende av spridning kommer att utebli. Eftersom många faktorer tillsammans avgör sannolikheten för genspridning behövs vanligen, utöver empiriska data, tillgång till teoretiska modeller.

Det tredje steget går ut på att bedöma sannolikheten för att skada uppstår när gener väl spridits.

En sockerbeta som kräver extra gödning för att producera betor, som innehåller något ämne som är intressant för den kemisk-tekniska industrin – men inte fyller någon funktion för växten i fråga – sprider sig knappast spontant i naturen. Ett vallgräs som fått möjlighet att binda och tillgodogöra sig luftens kväve kan däremot lätt utvecklas till ett svårt ogräs. Båda exemplen är hypotetiska, men kan illustrera hur risken för spridning varierar från fall till fall. I djurvärlden finns realistiska exempel på möss med ökad genetisk benägenhet för cancer. Om en sådan egenskap har

<sup>3</sup> Se Naturvårdsverkets rapport 5597 – *Ekologiska effekter av GMO* (2006), s. 44 med hänvisning till Muir (2004).

lätt för att spridas till vilda möss kan den vara negativ för arten om den innebär sämre fitness. Har egenskapen däremot svårt för att spridas i populationen försvinner egenskapen sannolikt efter hand. Laxfiskar med anlag för ökad tillväxt kan däremot tänkas sprida denna egenskap till vilt levande släktingar i våra vattendrag. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att spridningsrisken och vilken effekt den kan få bedöms från fall till fall allt efter omständigheterna i det enskilda fallet.

I dag är det endast genetiskt modifierad majs som odlas inom EU.<sup>4</sup> Flera faktorer hindrar majs från att sprida sina egenskaper vidare. Bland annat saknas vilda släktingar till majs i Europa. Majs kan inte reproducera sig i naturen i Sverige. Det är troligt att odling av en genetiskt modifierad potatis snart kommer att godkännas. Potatis saknar också vilda släktingar som den kan korsas med i Europa. I Sverige begränsas potatisens spridningsförmåga dessutom av klimatet. För dessa grödor är alltså risken för spridning av de modifierade organismerna eller generna liten i Sverige.

På sikt kan naturligtvis andra genetiskt modifierade organismer godkännas som har möjlighet att överleva i Sveriges natur. Vilka tidsperspektiv det handlar om är svårt att säga, men Naturvårdsverket har i redovisningen av ett regeringsuppdrag konstaterat att det i ett 25-årsperspektiv finns föga anledning anta att användningen av genetiskt modifierade organismer kommer att påverka uppfyllelsen av miljömålet för biologisk mångfald.<sup>5</sup> Naturvårdsverket har därvid hänvisat till att användningen i Sverige är mycket blygsam och att de organismer, potatis och majs, som är aktuella i Sverige, inte har någon spridningspotential, varken som art eller med sina gener. I ett längre perspektiv råder dock osäkerhet om vad främmande gener med spridningspotential kan få för effekter. För arter som raps, skogsträd och fisk anses t.ex. allmänt att spridning i praktiken är oundviklig. Vilka effekterna blir på den biologiska mångfalden är som tidigare nämnts dock en annan fråga.

---

<sup>4</sup> Genetiskt modifierad sojaböna, som ännu inte godkänts inom EU, odlas dock i Rumänien. Särskilda kontrollprogram har införts i syfte att få bort produktionen som blev olaglig i och med Rumäniens inträde i EU den 1 januari 2007.

<sup>5</sup> M 2006/4253/Kk, Miljökvalitetsmålen och GMO.

### 3.2.2 Vilka genetiskt modifierade organismer är aktuella i ett 25-årsperspektiv

Enligt nämnda regeringsuppdrag har Naturvårdsverket redovisat hur introduktionen av genetiskt modifierade organismer kan påverka vissa miljömål. Redovisningen begränsas till sådana genetiskt modifierade organismer som kan komma att introduceras i Sverige inom en nära framtid. Mot bakgrund av att miljömålen överlag är satta till att vara uppfyllda år 2025 måste användningen av genetiskt modifierade organismer – för att kunna påverka miljömålen – vara påbörjad och ha en viss omfattning innan dess. Miljömålen utvecklas närmare i avsnitt 3.1.3.

Naturvårdsverket har inte beaktat rent hypotetiska användningar av genetiskt modifierade organismer. Redovisningen omfattar inte heller innesluten användning eller medicinsk tillämpning av sådana organismer, eftersom introduktion i miljön i sådana fall inte sker direkt. En sådan avgränsning är relevant även i denna utredning.

Enligt Naturvårdsverket ligger majs med herbicidtolerans och insektstolerans samt potatis med ändrad stärkelsesammansättning närmast godkännande i EU. Dessa grödor kan bli aktuella för större introduktioner i Sverige de närmaste åren.

#### Genetiskt modifierade organismer i andra länder vilkas introduktion kan påverka Sverige

Bland länder i Sveriges närhet är det framför allt situationen i Ryssland som är svår att förutspå. Det finns risk för att genetiskt modifierade organismer eller deras gener sprider sig över stora områden och hamnar i Sverige. Det rör sig då främst om fisk och träd. Informationen från Ryssland är sporadisk. Ryssland är inte part till Cartagena-protokollet och är därför inte förpliktad att förmedla information om sina beslut rörande genetiskt modifierade organismer till förmedlingscentret för biosäkerhet (Biosafety Clearing House). Övriga grannländer är parter till protokollet och/eller medlemsstater i EU. De är därför omfattade av krav om informationsförmedling dels om sina beslut i fråga om genetiskt modifierade organismer och dels om utsättningar av sådana organismer kan leda till gränsöverskridande förflyttningar som *troligen kommer att få betydande skadliga effekter på bevarandet och det hållbara nyttjandet av den biologiska mångfalden, även med hänsyn*

*till riskerna för människors hälsa (art. 14.2 förordning (EG) nr 1946/2003). Det är introduktion av genmodifierad fisk och genmodifierade träd som ger störst anledning till aktsamhet då spridningspotentialen hos dessa är stor.*

### **3.3 När föreligger en skada på den biologiska mångfalden**

#### **3.3.1 Allmänt**

Den biologiska mångfalden utvecklas ständigt i en naturlig process. Förändringar i den biologiska mångfalden sker emellertid också till följd av mänsklig påverkan. Ofta rör det sig om diffusa orsakssamband där det kan vara svårt att identifiera vad som orsakat förändringen. Man kan t.ex. förvänta sig att klimatförändringarna medför att nya arter etableras medan andra försvinner på vissa platser. Långt ifrån alla förändringar innebär dock en skada på den biologiska mångfalden. I den mån det rör sig om negativa förändringar som påkallar ett ingripande av något slag är det självfallet önskvärt att man kan identifiera någon ansvarig. Det ligger i sakens natur att detta är svårt i de fall det rör sig om diffusa orsakssamband, såsom t.ex. skador till följd av trafik eller övergödning i lantbruket. När ansvaret för skada diskuteras i detta betänkande är utgångspunkten att ansvar endast kan utkrävas när det finns ett med erforderlig grad av säkerhet konstaterat orsakssamband mellan en identifierad mänsklig verksamhet och en skada på den biologiska mångfalden.

Förlust av biologisk mångfald bedöms ofta på tre nivåer: gennivå, artnivå och ekosystemnivå.

Skada på gennivå innebär förlust av genetisk variation inom en population eller mellan populationer. Minskad genetisk variation leder ofta till minskade möjligheter för populationen eller arten att anpassa sig till förändringar. Om den genetiska variationen är mycket liten kan det leda till inavelsdepression.

Skada på artnivå innebär minskning eller förlust av populationer eller hela arter.

Skada på ekosystemnivå innebär skada på och förstörelse av ekosystem inklusive förmågan att tillhandahålla varor och tjänster.

Det finns starka kopplingar mellan de tre nivåerna. Den genetiska variationen påverkar populationers överlevnadschans och

potential att utvecklas på kort och lång sikt. Minskad genetisk variation kan leda till en försämrad anpassningsförmåga, t.ex. vid klimatförändringar. Nedgången i populationen kan i sin tur påverka andra arter inom ekosystemet och även hela systemets funktion. Samtidigt kan en minskning av antalet individer av en art eller population leda till förlust av genetisk variation. Inom ramen för miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv (se avsnitt 3.1.3) riktas bevarandet på den biologiska mångfalden som helhet och inkluderar därför i princip ekosystem och alla arter (utom främmande), och inte enbart hotade arter.

### 3.3.2 Skada på biologisk mångfald enligt miljöansvarsdirektivet

Enligt miljöansvarsdirektivet begränsas skadebegreppet avseende biologisk mångfald till de arter och livsmiljöer som är särskilt skyddade enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet.

Skadebegreppet – som utvecklas närmare i direktivets bilaga I – omfattar skador på arter och livsmiljöer. Även en lokal påverkan på individer kan i vissa fall betraktas som en skada om det medför negativa konsekvenser i förhållande till arten eller livsmiljön. Detta talar för att man även i direktivet velat slå vakt om de genetiska variationer som kan finnas inom en art och att förändringar på gennivå kan utgöra en skada i direktivets bemärkelse, under förutsättning förstås att även övriga förutsättningar för miljöskada är uppfyllda.

I denna utrednings delbetänkande föreslogs att direktivets skadebegrepp och bedömningskriterier skulle införas i 10 kap. miljöbalken, med de preciseringar som följer av motivtexten.<sup>6</sup>

För att skada på den biologiska mångfalden skall föreligga krävs enligt miljöansvarsdirektivet att det skall vara fråga om ”betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter” och att ”dessa effekter skall bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet, med beaktande av kriterierna i bilaga I”. Termen bevarandestatus har definierats särskilt och i miljöansvarsdirektivets bilaga I listas ett antal mätbara uppgifter – såsom antal individer, utbredningsområde, de enskilda individernas roll i förhållande till respektive art, arternas sällsynthet, förmåga till förökning och förmåga till

<sup>6</sup> SOU 2006:39.

återhämtning – som hjälp för bedömningen av om en skada skall anses ha en betydande negativ effekt och därmed utgöra en miljöskada i direktivets mening. I bilagan anges också att negativa variationer som är mindre än de naturliga och normala variationerna för en art inte behöver klassificeras som en miljöskada.

Tröskeln för vad som kan anses ha betydande effekt lär variera från fall till fall, bl.a. mot bakgrund av att förekomsten av vissa arter kan vara viktigare än andra när det gäller arternas respektive funktion i det ekologiska samspelet. Många arter är särskilt skyddade till följd av att de är hotade och riskerar att försvinna inom landets gränser eller t.o.m. inom EU:s territorium. Redan förlusten av enstaka exemplar eller individer kan därför i värsta fall utgöra en relevant skada på den biologiska mångfalden. Men även förlusten av individer av mindre hotade arter kan utgöra en beaktansvärd skada på den biologiska mångfalden, trots att förlusten av enstaka sådana exemplar generellt sett inte är tillräckligt för att skada av detta slag skall anses föreligga. Det skall framhållas att det – för att en skada på den biologiska mångfalden skall vara för handen – inte nödvändigtvis måste vara fråga om en förlust av arter, utan lika väl kan bestå i negativa effekter när det gäller t.ex. möjligheterna att uppnå eller bibehålla en livsmiljö (se ovan). Eftersom skadebedömningen delvis utgår från arternas och livsmiljöernas förmåga i olika avseenden kan en skada i och för sig bedömas som allvarlig även om effekten förväntas först längre fram.

Mer exakt var tröskeln går för ”betydande effekt” får utvisas i takt med att direktivet tillämpas i medlemsstaterna och i EG-domstolens praxisskapande avgöranden. Detta är inte unikt för miljöansvarsdirektivet utan gäller även för t.ex. bedömningen av habitatdirektivets och fågeldirektivets nyckelbegrepp som ”gynnsam bevarandestatus” respektive ”påverka området på ett betydande sätt”.

### 3.3.3 Skada på biologisk mångfald enligt miljöbalken

Avhjälpandeansvaret enligt 2 kap. 8 § miljöbalken omfattar redan i dag skador på den biologiska mångfalden oavsett skadeorsak. Det saknas närmare beskrivning av hur en skada på den biologiska mångfalden kan manifestera sig. Redan i miljöbalkens portal-

paragraf anges att ett av balkens syften är att bevara den biologiska mångfalden. I förarbetena till miljöbalken uttalas att såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter avses.<sup>7</sup> I konsekvens med detta skulle en skada på den biologiska mångfalden därför kunna bestå i störningar som på ett negativt sätt påverkar mångfalden i angivna avseenden. t.ex. i form av minskning av bestånd av arter eller t.o.m. förlust av arter, förlust av genetisk variation, förlust av naturtyper/arters livsmiljöer eller försämrad förmåga hos ett ekosystem att tillhandahålla varor och/eller ekosystemtjänster. Att samtliga blommor i ett vägdike försvinner kan knappast utgöra en skada på den biologiska mångfalden, såvida det inte varit fråga om ett unikt och mycket skyddsvärt bestånd av en mycket sällsynt art.

De bedömningskriterier som skall användas enligt miljöansvarsdirektivet tycks stämma väl överens med de kvaliteter som ansetts värdefulla i de rättsliga dokument som finns i fråga om bevarandet av den biologiska mångfalden. Det kunde därför vara lämpligt att tillämpa direktivets kriterier inte bara på direktivskador, utan också på de övriga skador på den biologiska mångfalden som omfattas av 2 kap. 8 § och i vissa fall av 10 kap. Även om skadan inte fullt ut behöver kvalificera sig som en allvarlig direktivskada är det rimligt att kräva någon form av kvalifikation för att den över huvud taget skall kunna klassas som en relevant miljöskada, eftersom det skulle få orimliga konsekvenser om varje negativ förändring i naturen skulle aktualisera ett ansvar. Det anförda innebär att skadebedömningen vid en skada på den biologiska mångfalden i väsentliga hänseenden bör vara densamma oavsett om det är en direktivskada eller enbart en skada enligt 2 kap. 8 § miljöbalken.

Det kan dröja avsevärd tid innan en genetisk förändring har fått någon negativ effekt på en art eller en livsmiljö. I likhet med vad som gäller enligt miljöansvarsdirektivet skall skadebedömningen delvis utgå från arternas och livsmiljöernas *förmåga* i olika avseenden. Det innebär att varje påverkan på miljön som kan leda till negativa effekter för en art eller en livsmiljö i och för sig kan bedömas som en skada. Huruvida den sedan uppfyller väsentlighetskravet för en relevant miljöskada får avgöras från fall till fall.

Det är dock ofta svårt att bedöma de långsiktiga effekterna av spridning av genetiskt modifierade organismer. Det är därför viktigt att understryka den skyldighet som följer av 2 kap. 3 § att

---

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 9.

vidta förebyggande åtgärder innan skadan är ett faktum (se även avsnitt 3.6).

### 3.4 Allmänt om avhjälpandeansvaret

#### 3.4.1 Avhjälpandeansvar enligt miljöbalken

Miljöbalken har regler om ansvar för avhjälpande åtgärder i 10 kap. Den grundläggande regeln finns dock i 2 kap. 8 §. Där fastslås principen att det är förorenaren som skall betala, dvs. att den som har orsakat en skada eller olägenhet för miljön skall avhjälpa denna.

Bestämmelserna i 10 kap. omfattar enbart sådana skador som orsakas genom föroreningar. Vad som menas med föroreningar framgår inte av lagtexten, men i förarbetena till miljöbalken anges tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensin och förorenade fibersediment som exempel på föroreningar.<sup>8</sup> Ofrivilliga och skadliga ”utsläpp” av genetiskt modifierade organismer i miljön lär knappast utgöra en sådan förorening som avses i 10 kap.

I 2 kap. 8 § miljöbalken 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 denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. Till skillnad från bestämmelserna i 10 kap. täcker 2 kap. 8 § enligt ordalagen även andra skador än förorenings-skador, såsom t.ex. skador orsakade av genetiskt modifierade organismer.

Avhjälpandebestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken är relevant genom att tillsynsmyndigheten kan lägga den bestämmelsen till grund för beslut och förelägganden. En verksamhetsutövare kan således med stöd av bestämmelsen föreläggas att vid vite återställa en skada orsakad av genetiskt modifierade organismer.

I vad mån 2 kap. 8 § verkligen täcker skador på den biologiska mångfalden har diskuterats i litteraturen.<sup>9</sup> Utvecklingen på senare år, särskilt införandet av nya bestämmelser om Natura 2000-områden i 7 kap. miljöbalken med syftet att bevara den biologiska mångfalden, förstärker möjligen intrycket av att 2 kap. 8 § kan tillämpas på skador på den biologiska mångfalden.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 118.

<sup>9</sup> Se bl.a. Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar* (2001), s. 159 ff.

<sup>10</sup> Jfr SOU 2006:39 s. 81.



I praxis saknas dock exempel på fall av detta slag där tillsynsmyndigheten grundat sitt beslut på 2 kap. 8 §. Bestämmelsens allmänna formulering inger också visst tvivel om den i praktiken kan tillämpas effektivt på detta sätt.

### 3.4.2 Avhjälpandeansvar enligt EU:s miljöansvarsdirektiv

#### Direktivet

I miljöansvarsdirektivet ställs krav som i vissa avseenden går längre än vad som gäller i dag enligt miljöbalken. I direktivet anges uttryckligen skada på biologisk mångfald som en av de skadetyper som skall omfattas av ett avhjälpandeansvar. Direktivet gäller dock bara vissa särskilt skyddade arter och livsmiljöer.

En skada föreligger enligt direktivet när det uppkommit betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana arter och livsmiljöer som avses i miljöansvarsdirektivet. När en sådan skada föreligger gäller enligt huvudregeln i direktivet en ovillkorlig skyldighet, utan skälighetshänsyn, mot det allmänna att såväl utreda som därefter utföra eller bekosta alla hjälpåtgärder som behövs för att avhjälpa de miljöskador som ansvaret omfattar. Verksamhetsutövaren är dock, i vissa undantagssituationer, befriad från ansvar. Därutöver kan verksamhetsutövaren befrias från ansvar om skadan orsakades av en händelse som var uttryckligen tillåten eller av en verksamhet som enligt den vetenskapliga och tekniska kunskapen som fanns tillgänglig när verksamheten ägde rum inte ansågs kunna orsaka miljöskador. För att underlätta bedömningen av vilka åtgärder som skall vidtas anges i en bilaga till direktivet vad åtgärderna skall syfta till och hur olika typer av åtgärder skall prioriteras.

Direktivets ansvarsregler är, till skillnad från miljöbalkens generellt gällande regler, begränsade till att endast gälla för vissa särskilt angivna verksamheter. Användning av genetiskt modifierade organismer är exempel på sådan verksamhet som omfattas av direktivet. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 30 april 2007.

## Genomförande av direktivet i svensk rätt

Regeringen tillsatte Miljöansvarsutredningen i november 2004 för att bl.a. reda ut förutsättningarna för miljöansvarsdirektivets genomförande i svensk rätt. Utredningen lämnade i april 2006 delbetänkandet Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39), som för närvarande bereds i Miljödepartementet.

Utredningens utgångspunkter var att miljöansvaret helst inte skulle skärpas eller göras mer omfattande än vad direktivet krävde, om det inte kom fram andra skäl för detta än behovet av att genomföra direktivet. Å andra sidan skulle inte heller direktivets genomförande i sig vara anledning till någon inskränkning av det miljöansvar som redan gällde i svensk rätt.<sup>11</sup>

I enlighet med dessa utgångspunkter föreslog utredningen att direktivets regler skulle tillämpas på alla verksamheter, eftersom en begränsning till enbart sådana verksamheter som direktivet angav ansågs rimma illa med den nuvarande andan och ordningen i miljöbalken.<sup>12</sup> Vidare ansåg utredningen att direktivets strängare ansvarsregler enbart skulle tillämpas på sådana skador som omfattas av direktivet, dvs. allvarliga miljöskador, och inte på exempelvis föroreningsskador som inte är allvarliga eller på skador på biologisk mångfald som inte är särskilt skyddad.

## Sammanfattning

Det är tveksamt om miljöbalkens regel i 2 kap. 8 § ger tillräckliga möjligheter för det allmänna att begära att en ansvarig verksamhetsutövare vidtar avhjälpanse åtgärder i skäligen omfattning i anledning av en skada på den biologiska mångfalden. Det saknar i sammanhanget betydelse om skadan orsakats vid användning av genetiskt modifierade organismer eller någon annan typ av verksamhet.

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken omfattar enbart föroreningsskador. Trots denna begränsning torde en föroreningsskada ibland även kunna utgöra en skada på den biologiska mångfalden. Kravet på att det skall röra sig om en förorening för att alls rymmas i 10 kap. utesluter alla andra skadeorsaker, däribland användning av genetiskt modifierade organismer.

---

<sup>11</sup> SOU 2006:39 s. 194.

<sup>12</sup> A.a., s. 210.

De skärpta regler i fråga om avhjälpandeansvaret som är att vänta i samband med att miljöansvarsdirektivet genomförs i svensk rätt kommer emellertid att gälla också för skador orsakade vid användning av genetiskt modifierade organismer. Under förutsättning att utredningens förslag genomförs kommer de nya reglerna enbart att tillämpas på sådana allvarliga skador som direktivet avser och avhjälpandeansvaret kommer – i fråga om skador på den biologiska mångfalden – att begränsas till vissa särskilt utpekade arter och livsmiljöer.

### **3.5 Hur avhjälpas en skada på den biologiska mångfalden?**

En central fråga är hur en skada på den biologiska mångfalden skall avhjälpas när den orsakats av en genetiskt modifierad organism. Enligt avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken skall avhjälpandet ske i skäligen omfattning. Också enligt dagens reglering i 10 kap. skall åtgärder vidtas i skäligen omfattning. Vad som kan anses skäligen i dessa sammanhang är givetvis omöjligt att besvara generellt. Det är över huvud taget mycket svårt att ange hur man kan gå till väga för att återställa en skada som kanske innebär att en genetiskt modifierad art trängt ut en vild art. Svaret lär dessutom bli beroende av vilken art och vilken egenskap det är fråga om.

Hur avhjälpandet skall gå till och om det alls är möjligt att avhjälpas en skada beror till stor del på när skadan upptäcks. Om en organism hunnit sprida sig i stor omfattning är det betydligt svårare, om ens möjligt, att avhjälpas skadan. En tidig upptäckt lär därför ofta vara en förutsättning för att skadan skall kunna avhjälpas eller åtgärdas på något annat meningsfullt sätt. Behovet av en god övervakning är därför särskilt relevant utifrån ett avhjälpandeperspektiv. Om de skadade naturresurserna inte kan återställas finns möjlighet att i stället, genom s.k. kompletterande åtgärder, uppnå en liknande nivå, eventuellt också på en annan plats (se nedan).

I fråga om genetiskt modifierade organismer saknas ännu mycket av den kunskap som behövs för att bedöma risken för skada. Även om en miljöskada inte kan bekräftas enligt miljöansvarsdirektivet eller enligt miljöbalken finns dock enligt försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken alltid en skyldighet att

vidta åtgärder redan vid förhållanden som uppfattas som en risk för sådan skada.

Man kan förvänta sig att avhjälpande av skador på den biologiska mångfalden kan bli svårt att genomföra och medföra oproportionerligt höga kostnader. Det är därför särskilt angeläget i fråga om dessa skador att understryka att kraven från det allmännas sida på avhjälpande i det enskilda fallet måste vara realistiska och praktiskt möjliga att genomföra. Enligt miljöansvarsdirektivet ankommer det på den behöriga myndigheten att detaljerat i en åtgärdsplan bestämma vad som skall göras. En liknande ordning bör gälla för avhjälpande av sådana här skador enligt miljöbalkens regler. Men det kan finnas hinder för den bästa åtgärdsplanen. Ett önskvärt avhjälpande kan exempelvis förutsätta att den ansvarige eller tillsynsmyndigheten förfogar över möjligheten att vidta åtgärder också på annans mark. I 28 kap. miljöbalken finns den rättsliga grunden för tillsynsmyndigheten att bereda sig tillträde till annans fastighet för att vidta förebyggande och avhjälpande åtgärder.

I miljöansvarsdirektivet anges tydligt att syftet med avhjälpandeåtgärderna är att miljön återställs till sitt ursprungliga tillstånd, dvs. det tillstånd naturresursen och funktionerna skulle ha befunnit sig i vid skadetillfället om miljöskadan inte hade uppkommit. Hur avhjälpandet skall gå till i det enskilda fallet är emellertid inget som direktivet ger svar på, utan är något som måste avgöras allt efter omständigheterna från fall till fall. Verksamhetsutövarens skyldighet att vidta åtgärder eller bekosta dessa gäller gentemot det allmänna.

I direktivets bilaga II anges de närmare förutsättningarna för de olika hjälpåtgärderna som skall vidtas i anledning av en skada på vatten eller biologiska mångfald. I första hand skall *primära hjälpåtgärder* vidtas, dvs. sådana åtgärder som innebär att skadade naturresurser och/eller funktioner återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd. Denna möjlighet skall övervägas när det är möjligt att inom ett kortare tidsperspektiv eller genom naturlig återhämtning direkt återställa naturresurserna och funktionerna till det ursprungliga tillståndet. Myndigheten har rätt att besluta att inga ytterligare åtgärder skall vidtas om det, genom de åtgärder som redan vidtagits, har säkerställts att det inte längre föreligger någon betydande risk för människors hälsa, för vatten eller biologisk mångfald och kostnaderna för de åtgärder som återstår för att nå det ursprungliga tillståndet inte står i proportion till de miljöfördelar som skulle uppnås. Primära åtgärder får vidtas utan

krav på att de omedelbart helt återställer platsen till det ursprungliga tillståndet. Detta gäller dock endast om de naturresurser som gått förlorade kompenseras genom kompletterande och/eller kompenserande åtgärder så att en liknande nivå uppnås för naturresurserna. Detta kan exempelvis vara fallet om likvärdiga naturresurser kan uppnås till en lägre kostnad på en annan plats.

Först om primära hjälpåtgärder inte leder till att de skadade naturresurserna och/eller funktionerna återställs till sitt ursprungliga tillstånd skall *kompletterande hjälpåtgärder* vidtas. Sådana åtgärder syftar till att uppnå en liknande nivå, eventuellt också på en annan plats, som skulle ha uppnåtts om den skadade naturresursen/funktionen hade återställts till sitt ursprungliga tillstånd. Den alternativa platsen bör, om möjligt, ha geografisk anknytning till den skadade platsen, med beaktande av den berörda befolkningens intressen.

Utöver primära och kompletterande åtgärder skall *kompenserande hjälpåtgärder* vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster av naturresurser i avvaktan på återhämtning. Detta innebär att det inte är tillräckligt att skadan kompenseras genom att den skadade miljön återställs, utan kompensation skall även ske för förlorad nytta till följd av att resurserna under restaureringsperioden kommer att finnas i lägre kvantiteter än före skadetillfället. Därför kan det vara så att de ekologiska resursernas kvantitet ibland måste öka i jämförelse med ursprungssituationen för att full kompensation skall ske. De kompenserande åtgärderna består av ytterligare förbättringar av skyddade livsmiljöer och arter antingen på den skadade platsen eller någon annanstans. Den består däremot inte i ekonomisk ersättning till allmänheten.

Myndigheten skall, när den fattar beslut om hjälpåtgärder, beakta möjligheten till *naturlig återhämtning*. Naturlig återhämtning innebär att miljöns "naturliga" kapacitet helt eller delvis används för att avhjälpa en miljöskada. Ibland är naturlig återhämtning den bästa lösningen ur ett miljöperspektiv. Eftersom naturlig återhämtning inte kan ske med omedelbart resultat, kommer en sådan metod alltid att medföra tillfälliga förluster av naturresurser, som måste kompenseras för. Det innebär alltså att verksamhetsutövaren visserligen inte får betala något för den naturliga återhämtningen men väl för kompenserande åtgärder.

För ett utförligare resonemang om bl.a. metoder för att fastställa kompletterande och kompenserande åtgärder hänvisas till denna utrednings delbetänkande Ett utvidgat miljöansvar.<sup>13</sup>

I fråga om skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer och liknande svårupptäckta skador orsakade på annat sätt, kan man förvänta sig att svårigheterna vid avhjälpandet kan vara större än vid andra typer av skador. Det är inte lätt att föreställa sig hur naturresurser och naturresursfunktioner som skadats på gennivå skall kunna återställas till det ursprungliga tillståndet eller ens något liknande. Man får antagligen räkna med att detta många gånger inte låter sig göras. Vad gäller möjligheten att i stället, eller som komplement, vidta kompletterande åtgärder så torde även det någon gång kunna vålla särskilda problem eftersom den unika art eller genotyp som är skadad helt enkelt kan vara oersättlig. Exempelvis kan en viss populations genupsättning ha ett sådant unikt värde på en viss plats, såsom en laxpopulation i en särskild del av en älv, att det inte medför någon miljönytta alls att ersätta förlusten av denna population med en helt annan population med en annan genupsättning.

### 3.6 Sammanfattande överväganden och förslag

**Förslag:** När miljöansvarsdirektivets avhjälpanderegler införs i svensk rätt enligt vårt förslag i delbetänkandet får vi en uttrycklig ansvarsbestämmelse om avhjälpande av allvarliga skador på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som skyddas i miljöbalken eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det ansvaret gäller även allvarliga skador av detta slag som orsakats av genetiskt modifierade organismer.

Nu föreslås också den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken förtydligad att uttryckligen gälla skador på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer, utan begränsning till särskilt skyddade arter eller livsmiljöer eller till allvarliga sådana skador.

Enligt genomgången ovan torde alla skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer i och för

---

<sup>13</sup> SOU 2006:39 s. 143 ff.

sig omfattas av miljöbalkens generella avhjälpanderegler i 2 kap. 8 §. Det förefaller emellertid vara tveksamt i vilken utsträckning en tillsynsmyndighet på enbart denna rättsliga grund kan utfärda de åtgärdsförelägganden som behövs.

De regler för avhjälpande som i dag finns i 10 kap. miljöbalken avser endast föroreningsskador, vilket knappast kan anses omfatta skador genom spridning av genetiskt modifierade organismer.

I samband med att miljöansvarsdirektivet genomförs 2007 kommer – om utredningens förslag går igenom – nya regler att gälla i 10 kap. miljöbalken för vissa allvarliga miljöskador. Reglerna kommer, utöver föroreningsskador, också att omfatta skador på vatten och skador på den biologiska mångfalden, även sådana som orsakas av användning av genetiskt modifierade organismer.

Den fråga som utredningen enligt uppdraget nu har att besvara är om skador på den biologiska mångfalden som orsakas av genetiskt modifierade organismer behöver någon ytterligare reglering i fråga om avhjälpandeansvaret för att miljön skall få ett tillfredsställande skydd. Även efter den skärpning av detta avhjälpandeansvar som genomförandet av miljöansvarsdirektivet kommer att innebära, finns det givetvis möjlighet att gå längre.

En ytterligare utvidgning av ansvaret skulle exempelvis kunna bestå i att de nya reglerna om avhjälpande av direktivskador blir tillämpliga på alla sådana skador och eventuellt också olägenheter som orsakats av genetiskt modifierade organismer, utan krav på att miljöskador av detta slag måste vara allvarliga. Det är dock tveksamt om miljöansvarsdirektivets stränga och något omständliga krav på avhjälpandeåtgärder verkligen är lämpligt avpassade för att fullt ut tillämpas också på sådana skador som inte är allvarliga. Dessutom skulle en sådan regel inte beröra andra arter och livsmiljöer än dem som särskilt skyddas av direktivet eller miljöbalken. Det skulle bli en betydande lucka i skyddet.

En annan tänkbar lösning är att vidga miljöansvarsdirektivets tillämpning i fråga om skador på biologisk mångfald orsakade av genetiskt modifierade organismer till att omfatta alla arter och livsmiljöer i Sverige och inte enbart dem som är särskilt skyddade med stöd av direktivet eller miljöbalken.

Som tidigare har konstaterats kan dock behovet av att på något av dessa sätt särreglera skador som orsakas av användning av genetiskt modifierade organismer diskuteras, detta inte minst med tanke på den stora osäkerhet som råder om vilka risker som egentligen kan förknippas med sådan verksamhet. Att bygga

lagförslag på enbart sådana hypotetiska resonemang och teoretiska riskbedömningar som förut har beskrivits, förefaller vanskligt. Det är därför inte givet att det på nuvarande kunskapsnivå verkligen är lämpligt att föreslå en särreglering i fråga om avhjälpande åtgärder för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Men behovet av en sådan reglering kan naturligtvis komma i ett annat läge framdeles, allt eftersom forskningen byggs upp och nya erfarenheter kommer till.

Det är vidare tveksamt varför just viss verksamhet med genetiskt modifierade organismer – och inte exempelvis mutagenes eller introduktion av främmande arter som tydligen kan orsaka skador av samma slag – skall regleras hårdare än annan jämförbar verksamhet. En särreglering skulle även strida mot en av grundtankarna bakom miljöbalkens regler för avhjälpande, nämligen att det är skadan och avhjälpandet av denna som är det centrala och inte vem eller vilken verksamhet som orsakat skadan eller olägenheten.

Behovet av en särreglering i fråga om avhjälpande åtgärder är också i hög grad beroende av vilka andra möjligheter som står till buds för att freda den biologiska mångfalden från oönskade effekter av genetiskt modifierade organismer. Här finns det anledning att först erinra om den vittgående skyldigheten att vidta försiktighetsmått och avvärja skaderisker som gäller enligt den allmänna försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. Dessutom är verksamhet med genetiskt modifierade organismer särskilt reglerad i miljöbalken, och i förordningar utfärdade med stöd av balken, med bl.a. krav på tillstånd och övervakning. Kraven är dessutom straffsanktionerade. Dessa regleringar syftar, liksom försiktighetsprincipens tillämpning i dessa fall, till att skador till följd av användning av genetiskt modifierade organismer skall undvikas genom förebyggande åtgärder. Med hänsyn till förut berörda svårigheter att bedöma riskerna för den här typen av skador och framför allt till de begränsade möjligheterna att avhjälpa skadorna när de har uppkommit, kan det – för att bereda miljön ett tillfredsställande skydd – kanske vara mer ändamålsenligt med sådana förebyggande regleringar om tillsyn och övervakning av verksamheten med genetiskt modifierade organismer än en särreglering av avhjälpandeansvaret för skador som denna verksamhet orsakar.

Specialregleringen för avhjälpande i 10 kap. gäller bara föroreningskadorna. Även med de ändringar som vi föreslagit för miljöansvarsdirektivets genomförande, kommer enligt denna reglering ansvaret för miljöskador som inte är allvarliga att också i



fortsättningen vara begränsat till föroreningskador. En sådan ordning kan tyckas inkonsekvent, eftersom andra slag av miljöskador kan vara väl så beaktansvärda i detta sammanhang. Men tanken har varit att det för alla andra miljöskador liksom hittills skulle gälla ett ansvar för ett avhjälpande i skälig omfattning enligt den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 §. Om detta kunde genomföras så att det verkligen också blir tillämpligt i praktiken skulle det heller inte behövas någon sådan särreglering för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer som nyss nämnts. Alla skador på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer, inte bara de särskilt skyddade, skulle då omfattas av det allmänna avhjälpansansvaret, oavsett om skadorna orsakats genom användning av genetiskt modifierade organismer eller på något annat sätt. Någon ytterligare reglering av ansvaret för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer för att miljön skall ha ett tillfredsställande skydd skulle i så fall inte behövas.

Problemet är bara, som tagits upp i avsnitt 3.4, att det är tveksamt om miljöbalkens regel i 2 kap. 8 § verkligen ger det allmänna tillräckliga möjligheter att ingripa mot en ansvarig verksamhetsutövare med anledning av skador på den biologiska mångfalden. Men med ett förtydligande av lagtexten i detta avseende, förstärkt med ett uttalande av lagstiftaren i motiven om att detta verkligen är meningen, borde det här problemet kunna undanröjas så att tillsynsmyndigheten får det rättsliga stöd som behövs för ingripandet i dessa fall.

Förtydligandet i 2 kap. 8 § – i denna paragrafs tidigare för miljöansvarsdirektivets genomförande föreslagna lydelse – skulle kunna uttryckas enligt följande:

*Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som skadat den biologiska mångfalden av arter eller naturliga livsmiljöer eller som medfört annan skada eller olägenhet för miljön, ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i skälig omfattning. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.*

*Om ansvar för att avhjälpa vissa miljöskador finns särskilda regler i 10 kap.*

Vad som för denna regels tillämpning skall anses vara en relevant skada på den biologiska mångfalden har vi berört i avsnitt 3.3. Där anges vilka kriterier som är tillämpliga för bedömningen av en sådan skada.

En central fråga är förstas också vilka krav som kan ställas på själva avhjälpandet. Av redogörelsen i avsnitt 3.5 framgår vilka åtgärder för avhjälpande som krävs vid allvarliga miljöskador enligt direktivet. För miljöskador som inte är allvarliga ställs inte samma krav, utan där kan bedömningen ske mera fritt efter vad som kan anses skäligt. Men med tanke på hur bristfälliga kunskaperna är om hur avhjälpandet i praktiken skall gå till när det gäller skador på den biologiska mångfalden, kan det vara naturligt att tillsynsmyndigheten söker ledning i den ordning som direktivet anvisar för de allvarliga miljöskadorna och att direktivets åtgärdsarsenal tillämpas i de delar som bedöms som relevanta och rimliga. När det handlar om skador på den biologiska mångfalden som orsakas av genetiskt modifierade organismer så kan man dock som förut framhållits förvänta sig att det inte alltid kommer att vara praktiskt möjligt att avhjälpa en sådan skada. Tillsynsmyndigheten måste i sina krav på avhjälpandeåtgärder noggsamt beakta detta så att åtgärdsföreläggandena också för den ansvarige framstår som realistiska och rimliga. Det blir för dessa fall av särskild vikt att komma ihåg att ansvaret enligt 2 kap. 8 § miljöbalken är begränsat till ett avhjälpande i skälig omfattning.

Vi återkommer till frågan om skadebedömningen och till vad som bör gälla i fråga om former och andra krav på själva avhjälpandet av en sådan skada i Författningskommentaren (avsnitt 8).

En särskild fråga gäller ansvarskretsen. En reglering bör rimligen rikta sig mot den som har störst möjlighet att påverka riskerna för att en skada skall uppkomma. Det kan för en brukare av t.ex. genetiskt modifierade organismer eller bekämpningsmedel upplevas som orättvist att han och inte tillverkaren skall ansvara för de skador som uppstår till följd av användningen av dessa produkter, trots att brukaren följt instruktionerna till fullo. Visserligen skall en skälighetsbedömning av ansvaret ske enligt såväl 2 kap. 8 § som 10 kap., där hänsyn bl.a. lär kunna tas till om verksamheten bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt med iakttagande av de villkor som gällde för verksamheten.<sup>14</sup> Även enligt miljöansvarsdirektivet, som inom kort kommer att genomföras i svensk rätt, finns visst utrymme för att beakta omständigheter av detta slag. Att det är brukaren och inte tillverkaren som skall svara för avhjälpandet följer av principen om att det är förorenaren som skall betala och gäller även enligt miljöansvarsdirektivet. Det kan dock

---

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 121.

för dessa fall framstå som särskilt angeläget att lagen kompletteras med regler som ger möjlighet att föra någon form av regresstalan eller motsvarande ansvarstalan mot tillverkaren. Det ligger dock inte i Miljöansvarsutredningens uppdrag att föreslå en sådan reglering.



## 4 Möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden

### 4.1 Inledning

Utredningen skall, enligt utredningsuppdraget, analysera rättsläget avseende möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Om analysen ger vid handen att regelverket behöver förändras för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön skall utredningen lämna förslag till sådana författningsändringar.

Särskilt två problem får betydelse: dels i vad mån skadestånd över huvud taget kan utgå för skador på den biologiska mångfalden enligt skadeståndslagen eller eventuellt enligt strängare regler om strikt ansvar, dels hur skada på den biologiska mångfalden skall uppfattas – i vad mån kan den ses som en sakskada eller annars som en ersättningsgill ekonomisk skada (ren förmögenhetsskada). Frågorna hänger nära ihop såtillvida som att förutsättningarna för att skadestånd alls skall utgå delvis beror på arten av den uppkomna skadan.

Till en början skall diskuteras hur skada på biologisk mångfald närmare skall bedömas från skadeståndsrättslig synpunkt. Sedan behandlas förutsättningarna för skadestånd för den händelse ersättningsgill skada av något slag föreligger.

### 4.2 Möjligheten att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden

Vad som i miljöbalkens och miljöansvarsdirektivets mening utgör en skada på den biologiska mångfalden och hur en sådan skada kan manifesteras sig har vi beskrivit i avsnitt 3.3. Den där gjorda bestämningen av skadebegreppet tar sikte på dess relevans för avhjälpandeansvaret. I det här avsnittet om skadeståndsansvaret blir ett vidare

skadebegrepp av intresse. Utöver den egentliga skadan på den biologiska mångfalden omfattar detta begrepp här även skador som samtidigt drabbar andra intressen än sådana som gäller mångfaldens bevarandestatus.

Bedömningen av förutsättningarna för skadestånd i denna vidare bemärkelse beror delvis på vilken typ av skada som kan anses föreliggande. Här uppkommer problemet hur skada på den biologiska mångfalden skall bedömas. Föreligger alls en ersättningsgill skada i detta fall? Normalt föreligger skadeståndsansvar bara när en skada kan uppskattas ekonomiskt; ideell skada ersätts bara i speciella situationer, och för detta krävs i regel uttryckligt lagstöd.

Man kan tveka om skada på den biologiska mångfalden utgör en sakskada och följaktligen faller under skadeståndslagens allmänna regel om skadestånd på grund av vållande. Förutsättningen är alltså uppsåt eller oaktsamhet på den ansvariges sida (culpa). Kan t.ex. spridning av genetiskt modifierade växter till ett område anses som en skada på området eller som en ren förmögenhetsskada? Frågan synes inte diskuterad i svensk rätt. Det verkar inte omöjligt att en sådan skada skulle bedömas som en sakskada. Ett ledande rättsfall är här NJA 1996 s. 68, där skada på egendom ansågs ha uppkommit när en kapsel sammanfogades med en defekt produkt och på det viset fick en sämre funktion. En försämring av den biologiska mångfalden eller liknande miljöskada utgör en fysisk förändring av området som kan sägas innebära just en skada på dess funktion som naturmiljö, inte bara när ägaren använder området ekonomiskt utan kanske också annars. Resonemanget kan dock knappast gälla bagatellartad påverkan på miljön (jfr NJA 2004 s. 566, som tyder på att vissa lätt avhjälpna småskador inte kan betraktas som sakskada i skadeståndsrättsliga sammanhang), och det kan också annars framstå som något äventyrligt. Även på denna punkt får rättsläget anses oklart.

Enligt miljöbalken gäller ett skadeståndsansvar som är strängare än vad som följer av skadeståndslagen. I 32 kap. 1 § miljöbalken föreskrivs som huvudregel ett strikt ansvar för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet orsakar i sin omgivning. Enligt 32 kap. 3 § 1 st. gäller ett sådant ansvar för föreningar (bl.a. markföreningar, p. 5) och vissa andra uppräknade typer av miljöstörningar och för "annan liknande störning" (p. 8). Som exempel på markföreningar nämns läckage av olja och gift som skadar intilliggande åkermark. En rad exempel på annan liknande störning anges i motiven till miljöskadelagen och

ännu fler i kommentarer till regeln, bl.a. spridning av bakterier, virus och olika smittämnen samt obehag av insekter, fåglar och råttor. Störningar som inte anses falla under bestämmelsen är brand som sprider sig från en fastighet till en annan, översvämnings-skador på grund av nederbörd som tränger in på en annan fastighet, skador genom bristande dammanläggningar och vissa rasskador.<sup>1</sup> I samband med att förslaget till miljöbalk behandlades i riksdagen uttalade Lagutskottet, i anledning av en motion i frågan, att skador orsakade av biotekniska organismer i betydande utsträckning torde komma att täckas av den föreslagna bestämmelsen om ”annan liknande störning” (alltså punkt 8). I andra fall skulle skadeståndslagen gälla.<sup>2</sup>

Skulle skada av detta slag i stället uppfattas som en ren förmögenhetsskada, kan den ändå ersättas enligt 32 kap. miljöbalken, om den är av någon betydelse (se 32 kap. 1 § 2 st.). Var gränsen skall dras för skador av någon betydelse är oklart redan när det gäller ordinära skador,<sup>3</sup> och det gäller ännu mer vid skada på biologisk mångfald. Här uppkommer vidare frågan om en sådan skada skall betraktas som ekonomisk eller ideell; i det senare fallet lär det inte utgå något skadestånd heller enligt miljöbalken. Medför händelsen olägenheter för jordbruk eller skogsbruk på fastigheten, står det klart att ägaren gjort en ekonomisk förlust. En allmän försämring av miljön utan direkt inverkan på bruket av fastigheten är mera svårbedömd. Om innehavaren lagt ned kostnader på den skadade miljön lär skadestånd kunna utgå (jfr NJA 1995 s. 249, ”järvmålet”), och detsamma kan gälla om han är skyldig att kosta på sig återställningsåtgärder.<sup>4</sup> I de flesta fall torde emellertid återställning vara en naturlig men inte nödvändig åtgärd, och då kan det verka tvivelaktigt om skadevällaren skall behöva betala den. I litteraturen har ifrågasatts om inte ersättning borde kunna utgå åtminstone för återställande av vissa skyddade naturområden – nationalpark, naturreservat, kulturresevat och naturminne, där

---

<sup>1</sup> Se om det sagda prop. 1985/86:83 s. 44 f, Eriksson, *Rätten till skadestånd för miljöskador* (1986) s. 41 ff, Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 32:39 f. Se vidare Hellner-Johansson, *Skadeståndsrätt* (2000) s. 345. – Charlotta Zetterberg, a.a. s. 115 synes vilja dra paralleller med spridning av bakterier och virus, med hänvisning till Staffan Westerlund, *Miljöskyddslagen – en analytisk lagkommentar* (1990) s. 54.

<sup>2</sup> Se 1997/98:JoU20 s.355; jordbruksutskottet delade denna mening (s. 141).

<sup>3</sup> Jfr Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 32:23.

<sup>4</sup> Jfr 10 kap. 5 § MB enligt lagförslaget i SOU 2006:39. Man kan också tänka sig en skyldighet att återställa miljön på grund av naturvårdsavtal eller liknande åtagande.

innehavaren har en särskild vårdnadsplikt;<sup>5</sup> rättspraxis saknas dock också om denna fråga.

Av intresse är däremot två skadeståndsdomar rörande en helt annan situation, NJA 2001 s. 65 I och II; i båda fallen ersattes veterinärkostnader för ett skadat husdjur – hund respektive katt – fast djurets ekonomiska värde var betydligt lägre. Bedömningen har naturligtvis påverkats av ägarens speciella förhållande till det skadade djuret, men ett liknande resonemang borde vara möjligt i varje fall när miljön har så speciella värden från vetenskaplig eller estetisk synpunkt att ett återställande objektivt sett ter sig som en rimlig åtgärd. Man skulle alltså för rätt till skadestånd inte kräva någon skyldighet att reparera miljön – här den biologiska mångfalden – bara att detta faktiskt skett.

Om skada på biologisk mångfald avhjälpas av fastighetens innehavare, är det vidare tänkbart att han i skälig omfattning skulle kunna kräva tillbaka kostnaderna av den verksamhetsutövare som orsakat skadan, med stöd av 2 kap. 8 § miljöbalken.<sup>6</sup> I litteraturen har diskuterats möjligheten att åberopa denna paragraf till stöd för en skyldighet att ersätta kostnader som den skadelidande haft för avhjälpandet.<sup>7</sup> Något stöd för detta finns dock inte i rättspraxis.

I den mån skada på biologisk mångfald avhjälpas enligt reglerna i 10 kap. miljöbalken, utgår naturligtvis inte skadestånd för den förlust som kompenseras på detta vis – däremot för andra förluster som skadan kan anses ha medfört.<sup>8</sup>

### **4.3 Möjligheten enligt gällande rätt att kräva skadestånd för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer**

#### **4.3.1 Bakgrund**

Det är till stor del oklart vad som i dag gäller i allmänhet om ansvar för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer, även fränsett att det kan avse en så speciell skadetyp som skada på

---

<sup>5</sup> Se Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar* (2001) s. 164 f, 170 f.

<sup>6</sup> Jfr Bengtsson, a.a. s. 159 ff och Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del I*, s. 2:40 f. Uttalandena har inte kommenterats någonstans, och det är ovisst om en domstol vågar ta fasta på dem.

<sup>7</sup> Se Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar* (2001) s. 163 ff.

<sup>8</sup> Jfr SOU 2006:39 s. 203 f.



biologisk mångfald. Frågan har i ringa utsträckning diskuterats i litteraturen.<sup>9</sup>

Det kan nämnas att miljöskyddskommittén i sitt förslag till miljöbalk (SOU 1993:27) föreslog att skador genom biotekniska produkter skulle likställas med föroreningsskador m.fl. när det gällde skadestånd enligt den föreslagna miljöbalken. Skälet för bestämmelsen var de delvis okända skaderisker som ansågs vara förenade med genteknik.<sup>10</sup>

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

Jordbruksverket anförde i sitt yttrande att man inte fann de skäl kommittén anfört för att hantering av biotekniska produkter skulle vara förenat med strikt skadeståndsansvar tillräckligt övertygande. Hantering av kemiska produkter medförde i många fall enligt verket mångdubbelt större skaderisker än hantering av biotekniska produkter. Att de biotekniska produkterna utgjorde en förhållandevis snäv grupp utgjorde enligt verkets mening inte skäl för införande av strikt skadeståndsansvar. Verket angav vidare att det i vissa fall kunde vara svårt att avgöra om en produkt var att anse som genteknisk eller ej. Mot att införa strikt skadeståndsskyldighet talade också enligt verket att det i många fall skulle komma att krävas särskilt tillstånd till användning av biotekniska produkter och att regeringen skulle komma 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 var att införa strikt skadeståndsansvar för hantering av genetiskt modifierade organismer. Förslaget om detta krävde dock enligt universitetet en mer ingående analys än den som hade gjorts i kommitténs allmänna motivering. Universitetet nämnde särskilt att problem skulle kunna uppkomma om samtliga hanterare av genetiskt modifierade organismer 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 genetiskt modifierad organism. Universitetet tog också upp frågan om identiteten

---

<sup>9</sup> Charlotta Zetterberg, *Miljörättslig kontroll av genteknik* (1997) berör frågan ganska kort (s. 114 ff); hon nämner skadeståndslagen, miljöskadelagen (numera 32 kap. MB) och produktansvarslagen som aktuell lagstiftning utan att närmare diskutera deras tillämpning.

<sup>10</sup> Se 29 kap. 1 § i förslaget till miljöbalk och SOU 1993:27 s. 529, 700.

hos en genetiskt modifierad organism samt frågan om preskriptionstid för skador med anledning av genetiskt modifierade organismer 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. Det valda tillvägagångssättet kunde enligt universitetet förutsägas ge upphov till ett antal gränsdragningsproblem och egenartade effekter. Ansvaret för defekta produkter aktualiserade enligt universitetets mening ett flertal svårlösta frågor som borde behandlas enhetligt och i ett sammanhang.

Några regler om gentekniska skador kom inte att tas upp i 1994 års proposition med förslag till miljöbalken; avvikelserna från kommittéförslaget motiverades inte.<sup>11</sup> Propositionen resulterade inte i någon lagstiftning över huvud taget. I stället fick miljöbalksutredningen i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk.

Miljöbalksutredningen anförde i sitt huvudbetänkande att miljöskadelagens bestämmelse om ”annan liknande störning” ibland kunde tillämpas för skador som orsakats av biotekniska produkter, samt att skadeståndslagen i vilket fall som helst är tillämplig.<sup>12</sup> Detta bedömdes tillräckligt. Miljöbalken kom att innehålla ett kapitel om genteknik (13 kap.), men inte heller här ansågs skadeståndsfrågan behöva regleras; skadeståndsreglerna kom att helt motsvara vad som tidigare föreskrivits i miljöskadelagen (1986:225). I propositionen hänvisades till skadeståndslagen och produktansvarslagen.<sup>13</sup>

#### 4.3.2 ”Biotekniska organismer”

I olika lagstiftningsärenden har termen biotekniska organismer använts. I samband med miljöbalkens genomförande infördes särskilda bestämmelser om biotekniska organismer i 14 kap. Med en bioteknisk organism avses enligt 14 kap. 3 § en sådan produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller

---

<sup>11</sup> Se prop. 1994/95:10 s. 257 ff. I flera remissyttranden hade förslaget i denna del kritiserats, bl.a. på den grund att ytterligare analyser behövdes och att biotekniska produkter många gånger inte var farligare än kemiska produkter, vilka inte omfattades av förslaget (se a. prop. bil. 4 s. 437).

<sup>12</sup> SOU 1996:103 Del 1, s. 629.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45 Del 1, s.396.

levande mikroorganismer, däribland virus, eller nematoder, insekter eller spindeldjur. Definitionen innebär att vissa, men inte alla, genetiskt modifierade organismer är biotekniska organismer. Inte heller är alla biotekniska organismer på samma gång genetiskt modifierade organismer.

Detta gör det något missvisande att tala om biotekniska organismer när det är genetiskt modifierade organismer som avses. Med tanke på att flera uttalanden i fråga om biotekniska organismer skett innan de olika teknikerna reglerades i miljöbalken, samtidigt som det av uttalandenas sammanhang framstår som uppenbart att det varit genetiskt modifierade organismer som avsetts, bör uttalandena tolkas mot den bakgrunden.

### 4.3.3 Skadestånd enligt miljöbalken

Det kan ligga nära till hands att tillämpa 32 kap. miljöbalken på vissa skador till följd av genetiskt modifierade organismer som en verksamhet på en fastighet orsakar i sin omgivning, t.ex. när genmodifierade organismer som utsatts på ett område sprider sig till en närliggande fastighet.

I enlighet med de uttalanden som Lagutskottet gjort i anledning av 32 kap. 3 § punkten 8 (se ovan) får man möjligen räkna med att vissa skador orsakade av genetiskt modifierade organismer faller under paragrafen, fast det är oklart i vad mån detta kan gälla skador på biologisk mångfald. De modifierade organismerna kan eventuellt anses "förorena" den naturliga miljö som förekommer på grannfastigheten.<sup>14</sup> Som framgått ovan uppkommer emellertid vissa andra komplikationer i fråga om ansvaret enligt 32 kap. miljöbalken (se Allmänt om förutsättningarna för skadestånd).

I den mån ett sådant ansvar förekommer, drabbar detta ägaren till den fastighet där verksamheten bedrivs eller den som nyttjar fastigheten kommersiellt eller i offentlig verksamhet samt den som utför eller låter utföra arbete på den (32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken). Däremot föreskriver miljöbalken inget ansvar för den som den genetiskt modifierade organismen ytterst härrör ifrån –

---

<sup>14</sup>I den mån 32 kap. MB är tillämpligt, bör observeras de begränsningar som föreskrivs i 1 §. Är det fråga om ren förmögenhetsskada (något som strax skall diskuteras) ersätts den bara om den är av "någon betydelse" (32 kap. 1 § 2 st.); se härom 5 nedan. Vidare ersätts inte skada som skäligen bör tålas med hänsyn till störningens orts- och allmänvanlighet (se närmare 3 st.); detta torde dock sällan bli fallet när det rör sig om genteknisk verksamhet, som kan väntas länge förbli tämligen ovanlig i Sverige.

tillverkare, importör, försäljare av materialet. Denne kan tänkas ha ett strikt ansvar enligt *produktansvarslagen* (1992:18) för personskada eller skada på egendom använd för enskilt ändamål som orsakas av en säkerhetsbrist hos produkten. Ren förmögensskada omfattas inte av denna lag. Frågan torde vara mindre praktisk i vart fall såvitt angår skada på biologisk mångfald; bara undantagsvis lär man kunna tala om skada på biologisk mångfald, som samtidigt innefattar någon form av ersättningsgill skada, på fastigheter som inte används förvärvsmässigt.

Här kan också erinras om den möjlighet som eventuellt kan stå till buds enligt 2 kap. 8 § miljöbalken (se ovan).

#### 4.3.4 Allmänna, icke lagfästa principer

Ännu en möjlighet kan vara att tillämpa allmänna, icke lagfästa principer om *strikt ansvar för farlig verksamhet* på skador som orsakats av genetiskt modifierade organismer. Som nämnts åberopade miljöskyddskommittén de okända skaderisker som var förenade med genteknik; just att en verksamhet är förenad med okända och svårbedömda faror är ett vanligt skäl att anse den farlig. Det är här fråga om en ny skadetyper där riskerna är svåra att klarlägga. Det är svårt att säga i vad mån de farhågor som emellanåt kommer fram i den allmänna debatten har någon verklighetsgrund. Det bör framhållas att farlighetsresonemangen framför allt brukar ta sikte på personskador; i den mån gentekniken inte hotar personer (eller ordinär egendom) utan den biologiska mångfalden är sådana resonemang inte så närliggande.

Det har förekommit att HD slagit fast ett strikt ansvar för verksamheter som inte ansetts farliga i vanlig mening, nämligen när det gäller utströmmande vatten till följd av rörbrott (se bl.a. NJA 1991 s. 720, NJA 2001 s. 368). Men detta har gällt en speciell situation, med vissa likheter med skador som faller under miljöbalken, och det är ovisst om HD på liknande sätt skulle utvidga det strikta ansvaret till genetiska skador av det diskuterade slaget.<sup>15</sup>

I den mån man kan konstatera allvarliga risker för människors hälsa till följd av verksamhet med genetiskt modifierade organismer, ändras läget, och då är det inte otänkbart att domstolen skulle

<sup>15</sup> I utredningsdirektiven framhålls som ett utmärkande drag för dessa skador att det är svårt att identifiera ursprunget till det genetiska material som orsakar skadan. I och för sig utgör detta inte något argument för att tillämpa principer om strikt ansvar utan lagstöd (däremot eventuellt att införa en särskild ersättningsordning).

anse ett strikt ansvar gälla också för skador på biologisk mångfald (i den mån ett sådant ansvar inte föreligger enligt 32 kap. miljöbalken). Det kan i så fall lika väl omfatta tillverkare och importörer av genetiskt modifierade produkter som den som använder dem i lantbruket.<sup>16</sup>

#### 4.3.5 Skadestånd på grund av vållande

Om inte skärpt ansvar kan åläggas på någon grund, återstår möjlighet till *skadestånd på grund av vållande*, framför allt då enligt skadeståndslagen. Förutsättningen är alltså uppsåt eller oaktsamhet (culpa) på den ansvariges sida. Vållandebedömningen kan väntas vara sträng när det gäller hantering av genetiskt modifierade organismer.<sup>17</sup> Att märka är emellertid att denna regel bara omfattar person- och sakskada (2 kap. 1 §, 3 kap. 1 §). I den utsträckning skada på den biologiska mångfalden kan ses som en ren förmögenhetsskada, utan samband med fysisk skada (se ovan), krävs enligt 2 kap. 2 § att skadan vållats genom brott. När ett förfarande med genetiskt modifierade organismer är kriminaliserat kan regeln bli aktuell, men annars kan man vänta att skadeståndsskyldigheten enligt skadeståndslagen är inskränkt till person- och sakskada. I 3 kap. 2 och 3 §§ finns visserligen bestämmelser om ett utvidgat skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada, men förutsättningen är att skadan vållats vid myndighetsutövning respektive genom vårdslös myndighetsinformation, och något sådant torde bara förekomma i vissa speciella fall. Ett exempel på skada vid myndighetsutövning kan vara när en skadlig verksamhet med genetiskt modifierade organismer har fått bedrivas på grund av bristande myndighetskontroll.

En särskild typ av skärpt ansvar på grund av culpa är när någon svarar för vållande hos anlitad *självständig* företagare – alltså inte hos någon som är anställd i verksamheten. Det är tänkbart att sådan oaktsamhet förekommit på en verksamhetsutövers sida: han har anlitat en medhjälpare i sin verksamhet, och denne har slarvat med det genetiska materialet. Utanför kontraktsförhållanden är huvudregeln att man inte svarar för sådana uppdragstagares vållande, men undantag förekommer när denne anlitats för att fullgöra

<sup>16</sup> Också andra typer av skärpt ansvar förekommer enligt speciell lagstiftning, såsom s.k. presumtionsansvar (ansvar med omkastad bevisbörda för culpa). Denna ansvarstyp är emellertid sällsynt utom kontraktsförhållanden och brukar här inte tillämpas utan lagstöd.

<sup>17</sup> Jfr 1997/98:JoU20 s. 355.

författningsförpliktelser som vilar på uppdragsgivaren eller annars anförtrotts en från risksynpunkt väsentlig uppgift (jfr NJA 1986 s. 712).<sup>18</sup> Det är tänkbart att brister i hantering av genetiskt modifierat material på detta vis kan grunda ansvar för verksamhetsutövaren, särskilt vid brott mot säkerhetsföreskrifter som meddelats med tanke på uppkommande risker.

#### 4.3.6 Ansvarets fördelning mellan tillverkare och skadeståndsansvariga enligt 32 kap. miljöbalken

Ansvarig att betala skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken är den som driver den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträtthavare. Samma skyldighet har andra som driver verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar, oberoende av vållande. Andra brukare av fastigheten är skadeståndsskyldiga endast om skadan orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet. Också den som, utan att vara fastighetsägare eller brukare av fastigheten, i egen näringsverksamhet utför arbete på fastigheten är ansvarig enligt 32 kap.

En tillverkare har inte – till skillnad från verksamhetsutövaren, såväl nuvarande som tidigare, och vissa fastighetsägare – något ansvar för vare sig skadestånd enligt 32 kap. eller efterbehandling. Det saknas därför också möjligheter för brukaren att föra regress-talan mot tillverkaren.

En tillverkare har visserligen ett skadeståndsansvar enligt produktansvarslagen (1992:18). Detta ansvar begränsas dock enligt 1 § till person- och sakskador som en produkt orsakat på grund av en säkerhetsbrist. Ersättning för sakskada är begränsat till egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt ändamål och som också används för sådant ändamål. Det betyder att egendom i exempelvis en lantbrukares verksamhet knappast omfattas av produktansvaret. Enligt 3 § har en produkt en säkerhetsbrist om produkten inte är så säker som skäligen kan förväntas. Säkerheten skall bedömas med hänsyn till hur produkten kunnat förutses bli använd och hur den har marknadsförts samt med hänsyn till bruksanvisningar, tidpunkt då produkten sattes i omlopp och övriga omständigheter. Från skadeståndsskyldigheten gäller enligt

---

<sup>18</sup> Se härom Bengtsson-Strömbäck, *Skadeståndslagen. En kommentar* (2 uppl. 2006) s. 78 ff. med hänvisningar.

8 § vissa undantag, bl.a. när tillverkaren kan visa att det, på grundval av det vetenskapliga och tekniska vetandet vid tidpunkten då produkten sattes i omlopp, inte var möjligt att upptäcka säkerhetsbristen. Sammantaget innebär skadeståndsskyldigheten enligt produktansvarsreglerna en betydande begränsning jämfört med såväl det strikta efterbehandlingsansvaret som det strikta skadeståndsansvaret som gäller för en verksamhetsutövare enligt 10 kap. respektive 32 kap. miljöbalken.

I den mån det rör sig om ett kontraktsförhållande finns – om varan kan anses felaktig – förutsättningar för skadestånd i köplagen (1990:931). Men eftersom varan oftast inte köps direkt från tillverkaren måste denne stämmas med stöd av skadeståndslagens regler, som förutsätter vållande, dvs. uppsåt eller vårdslöshet, för att skadeståndsansvar skall föreligga. Även enligt dessa regler är ansvaret betydligt mer begränsat jämfört med miljöbalkens skadeståndsregler.

I den mån fel eller försummelse begåtts av den myndighet som godkänt den skadegörande produkten finns enligt 3 kap. 2 § möjlighet att få skadestånd från det allmänna. Så länge myndigheten vidtagit de försiktighetsmått som kunde krävas mot bakgrund av den kunskap som fanns torde det dock vara svårt att nå framgång med en skadeståndstalan mot staten.

Sammanfattningsvis innebär reglerna alltså att t.ex. en lantbrukare kan bli skadeståndsskyldig trots att denne använt godkända kemikalier eller genetiskt modifierade grödor i enlighet med anvisningarna. Det kan te sig otillfredsställande att tillverkaren kommer förhållandevis lindrigt undan jämfört med brukaren som drabbas av ett strikt skadeståndsansvar enligt 32 kap., eller för den delen ett strikt efterbehandlingsansvar enligt 10 kap., trots att gällande regelverk och rekommendationer följts till punkt och pricka. En brukare saknar helt möjlighet att påverka den genetiska organismens egenskaper och kan knappast förväntas göra någon självständig bedömning av risken för skador i omgivningen av enskilda genetiskt modifierade grödor.

En verksamhetsutövare, som blivit skadeståndsskyldig enligt 32 kap. miljöbalken eller ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap., har mycket begränsade möjligheter att få ersättning av tillverkaren av det preparat som orsakat skadan. Rättsviseskäl talar för att en sådan möjlighet bör övervägas. Tillverkaren skulle exempelvis kunna jämföras med en verksamhetsutövare enligt 10 kap. och 32 kap. På så sätt skulle också respektive kapitelns regler om

solidariskt ansvar bli tillämpliga. Ett alternativ kunde vara att införa särskilda ansvarsregler i de regler som i dag gäller för tillverkaren. Det ligger emellertid utanför detta utredningsuppdrag att föreslå ändringar av det här slaget. Utredningen vill därför bara peka på denna möjlighet som ett sätt att komma åt en ordning som i vissa fall ter sig otillfredsställande.

#### **4.4 Bevisregler vid miljöskada**

##### **4.4.1 Bevisbörda**

Bland hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ger 1 § uttryck för principen att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall visa att hänsynsreglerna enligt kapitlet iakttas. Det är oftast naturligt att en företagare som utövar en verksamhet bäst kan klargöra hur denna bedrivits eller skall bedrivas och därför får komma med utredning i frågan. I bestämmelsen föreskrivs en sådan bevisbörda generellt, både när det gäller verksamhetens tillåtlighet och vid tillsyn. Däremot skall vanliga bevisregler gälla då frågan uppkommer om skadeståndsskyldighet. Detta hindrar naturligtvis inte att andra regler om omkastad bevisbörda – t.ex. ett s.k. presumtionsansvar, som innebär att en svarande får visa frihet från vållande – kan tänkas gälla i fråga om skadeståndsansvar för verksamheten.<sup>19</sup>

##### **4.4.2 Beviskrav avseende orsakssambandet**

###### **Enligt skadeståndslagen**

Rätt till ersättning förutsätter i allmänhet att en 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.<sup>20</sup> I dessa rättsfall konstaterade HD att det för att den skadelidandes påstående om orsakssambandet skulle läggas till grund för avgörandet borde vara tillräckligt att dels den skadelidandes påstående var i sig sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet, dels det framstod som klart mera sannolikt att orsaksförloppet hade varit det som den skadelidande påstått än att

<sup>19</sup> Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del I*, s. 2:7.

<sup>20</sup> Se NJA 1981 s. 622 och NJA 1982 s. 421.



något av de sakförhållanden som svaranden hade åberopat utgjort skadeorsaken. Enligt HD skulle denna typ av bevislindring vara särskilt motiverad vid svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp, såsom vid föroreningar genom miljögifter och liknande, där full bevisning inte kunnat förebringas eller ens varit faktiskt möjligt att framlägga. Också senare har HD tillämpat samma princip vid händelseförlopp av liknande typ.<sup>21</sup>

Den skadelidande måste dock på vanligt sätt bevisa skadans omfattning och samtidigt fullt ut styrka att skadevållaren handlat i vart fall vårdslöst eller att förutsättningar finns för strikt ansvar.

### Enligt 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. Bestämmelsen motsvarar vad som tidigare gällde enligt 3 § miljöskadelagen.

I propositionen till miljöskadelagen uttalade föredragande departementschefen bl.a. följande.

Vid komplicerade orsakssamband 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 skadelidande 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 en skadelidande då inte haft anledning att säkra bevisning om det inträffade. Å andra sidan krävs ett konkret stöd i utredningen för att skadeorsaken har

---

<sup>21</sup> Se bl.a. NJA 1993 s. 764 och NJA 2001 s. 368.

varit den påstådda. Bestämmelsen innebär att det fordras en sannolikhetsövertikt för den orsak som den skadelidande gör gällande.<sup>22</sup>

I propositionen diskuterades 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. I detta sammanhang uttalades 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.

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, t.ex. enligt principerna om adekvans. 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.

---

<sup>22</sup> Prop. 1985/86:83 s. 29 f. och 45 ff.

### 4.4.3 Slutsats

De bevissvårigheter som kan finnas att påvisa ett orsakssamband mellan en skada på den biologiska mångfalden och hantering av genetiskt modifierade organismer torde likna de bevissvårigheter som kan finnas vid andra skadetyper. Bevislätnadsregeln i 32 kap. 3 § tredje stycket gäller för alla de störningar som anges i bestämmelsens första stycke, dvs. även skador genom t.ex. introduktion av främmande arter och genotyper. HD har visat en klar tendens att lätta på beviskravet om orsakssamband är oklara. Det har i utredningen inte framkommit några omständigheter som talar för att ytterligare lättnader i beviskravet skulle behövas när det gäller skador som orsakas av genteknisk verksamhet. Utredningen föreslår därför ingen ändring i denna del.

## 4.5 Skador i samband med transport

För att skadestånd skall utgå enligt 32 kap. måste det vara fråga om en skada som en verksamhet på en fastighet orsakat i sin omgivning. Detta innebär 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. Om störningen har en sådan anknytning till en verksamhet på en fastighet att den kan ses som en naturlig del av denna, t.ex. flygverksamhet vid en flygplats, omfattas även detta av 32 kap. Också situationen 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, omfattas av bestämmelserna i 32 kap.

Vid transport kan i stället skadeståndslagens allmänna principer om ansvar vid vållande bli tillämpliga. Rätt till ersättning för vissa sådana typer av skador kan även föreligga enligt trafikskadelagen (1975:1410), järnvägstrafiklagen (1985:192) eller sjölagen (1994:1009).

### Trafikskadelagen

Enligt trafikskadelagen utgår trafikskadersättning för bl.a. sakskada som uppkommer till följd av trafik med motordrivet fordon. Ersättningen betalas från trafikförsäkringen för fordonet. Fråga är om ett slags strikt ansvar. 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.<sup>23</sup> 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.

Om det i samband med en trafikolycka sker ett utsläpp av genetiskt modifierade organismer, som orsakar skada på den biologiska mångfalden med följd att någon lider ekonomiska förluster, skulle detta i och för sig kunna omfattas av trafikskadelagens ersättningsregler. Möjligen kan det vara svårt att hävda att skadan har ett sådant samband med fordonets normala brukande för att ersättning skall kunna utgå.

Om utsläppet av genetiskt modifierade organismer i stället sker i samband med lastning eller lossning kan skadan dock knappast anses ha uppkommit i följd av trafik med transportfordonet. Trafikskadeersättning kan därför knappast komma i fråga i ett sådant fall.

### Järnvägstrafiklagen

Enligt 5 kap. 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192) har järnvägen strikt ansvar för person- och saksador i annat fall än vid befordran. Järnvägen är dock fri från ansvarighet 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 hade kunnat krävas av den. Enligt den föredragande departementschefen skulle det – i fråga om omfattningen av ansvarsfrihetsgrunden – göras en bedömning av vad som rimligen kunde krävas av järnvägen med hänsyn till godsets farlighet och övriga förhållanden i det enskilda fallet.<sup>24</sup> Av förarbetena framgick vidare att kraven som borde ställas

---

<sup>23</sup> Se NJA 1988 s. 221.

<sup>24</sup> Prop. 1983/84:117 s. 318 f.

på järnvägen skulle ses i belysning av de uppgifter rörande godset som avsändaren hade lämnat och vad järnvägen annars borde ha insett i fråga om godsets farlighet. När spridning av genetiskt modifierade organismer skett vid en vanligt tågtransport, kanske från en öppen vagn, måste man givetvis fråga sig om avsändaren gjort vad som ankommit på honom i fråga om t.ex. förpackning och information. Det framstår inte som troligt att järnvägen i allmänhet kan hållas ansvarig för skador av detta slag.

## Sjölagen

Sjölagen (1994:1009) innehåller bestämmelser om bl.a. ersättning för person- och sakskada vid sjöfart. Ansvar för sakskada är begränsat till skador på fartyget eller på godset. För oljeskador och atomskador gäller särskilda regler (se bl.a. 10 kap. 1 § och 11 kap. 1 § sjölagen).

För sådana skador på miljön som nu är av intresse är man vid sjötransport hänvisad till de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen.

## 4.6 Miljöskadeförsäkring

Enligt 33 kap. 1 § miljöbalken kan ersättning från den s.k. miljöskadeförsäkringen i vissa fall betalas till den som lidit skada enligt 32 kap. miljöbalken om den skadelidande inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Enligt villkoren gäller vidare att endast person- och sakskador ersätts ur försäkringen. Därutöver gäller ett antal ytterligare begränsande regler (se avsnitt 5 och 6 för en utförligare redogörelse av miljöskadeförsäkringen).

Detta innebär att de skadetyper som diskuteras i detta avsnitt – inklusive skador genom introduktion av främmande arter och genotyper – omfattas av miljöskadeförsäkringen under förutsättning att de kan klassificeras som person- eller sakskador enligt 32 kap.

En konsekvens av detta är att miljöskadeförsäkringen kan träda in och täcka bl.a. de skador som verksamhet med genetiskt modifierade organismer orsakar på den biologiska mångfalden,

under förutsättning förstås att det samtidigt utgör en sak- eller personskada.

## 4.7 Sammanfattande synpunkter

### 4.7.1 Omfattas skada på den biologiska mångfalden av reglerna i 32 kap.?

För att 32 kap. över huvud taget skall bli tillämpligt fordras, som tidigare nämnts, att det är fråga om person- sak- eller ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet orsakar i sin omgivning. Begreppet skada på biologisk mångfald är alltså inte någon självständig skadetyper enligt 32 kap. En förutsättning för att erhålla skadestånd avseende en skada på den biologiska mångfalden är alltså att den kan sorteras in under någon av dessa skadetyper, dvs. person- sak- eller ren förmögenhetsskada. Det ligger nog närmast till hands att en skada på den biologiska mångfalden – under förutsättning att den samtidigt drabbar en enskilds ekonomiska intressen – är att bedöma som en sakskada. Förutsättningar för att tillämpa 32 kap. miljöbalken, och även skadeståndslagen, på sådana skador finns således redan i dag.

### Är även kostnader för avhjälpande av skador på den biologiska mångfalden enligt 10 kap. och 2 kap. 8 § miljöbalken ersättningsgilla med stöd av 32 kap.?

I samband med att en verksamhet på en fastighet orsakar föroreningskador i sin omgivning är verksamhetsutövare eller fastighetsägare ansvariga för efterbehandling av det förorenade området enligt 10 kap. miljöbalken. I den mån flera är ansvariga för efterbehandlingen gäller enligt 10 kap. 6 § ett solidariskt ansvar. Den som har vidtagit eller bekostat åtgärder kan därför föra regresstalan mot övriga ansvariga.

Ibland kan t.ex. en exploatör själv välja att frivilligt vidta efterbehandlingsåtgärder trots att denne inte har någon sådan skyldighet. Det är osäkert om exploatören, eller den som annars frivilligt vidtar sådana åtgärder, kan hävda någon rätt till skadestånd enligt 32 kap. för nedlagda kostnader avseende efterbehandlingsåtgärder gentemot den som varit ansvarig enligt 10 kap. Här kan frågeställningar om tjänster utan uppdrag (*negotiorum gestio*)

aktualiseras.<sup>25</sup> Som redovisats i avsnitt 5.2 torde i vart fall den som kan betraktas som skadelidande, oftast en fastighetsägare, åtminstone under vissa förutsättningar, ibland kunna rikta sina anspråk mot den ansvarige verksamhetsutövaren. Möjligheten att begära ersättning av verksamhetsutövaren för efterbehandlingskostnaderna med stöd av 2 kap. 8 § har diskuterats i litteraturen<sup>26</sup> men har inte prövats i praxis.

Vilka möjligheter som finns för en skadelidande att utkräva ersättning av den som orsakat skadan, även om något ansvar enligt 10 kap. inte kan utkrävas, förefaller också oklart. Under alla förhållanden krävs förstås att förutsättningarna för skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken, eller för den delen de allmänna skadeståndsreglerna, är uppfyllda.

#### 4.7.2 Omfattas verksamhet med genetiskt modifierade organismer av 32 kap. miljöbalken?

I vad mån genetiskt modifierade organismer kan orsaka skada på den biologiska mångfalden har diskuterats i avsnitt 3.1. Som framgått ovan kan det – trots den strikta reglering som gäller i fråga om de flesta verksamheter med genetiskt modifierade organismer genom t.ex. krav på tillstånd – inte uteslutas att skador ändå uppkommer i anledning av sådan verksamhet.

Frågan är dock vad ett oönskat ”utsläpp” av genetiskt modifierade organismer som orsakar skada på den biologiska mångfalden sorterar in under för störningstyp, om alls någon, i 32 kap. 3 § första stycket.

Uppräkningen i 32 kap. 3 § omfattar väsentligen de klassiska störningstyperna, som utgjorde miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen.<sup>27</sup> Tillämpningsområdet för 32 kap. kan numera knappast – bl.a. med hänvisning till praxis – anses begränsat till miljöfarliga verksamheter.<sup>28</sup>

Vad som är syftet med det strikta ansvaret i 32 kap. har inte diskuterats närmare i förarbetena till miljöbalken eller i tidigare lagstiftning. Enligt miljöbalkskommentaren vilar det strikta ansvaret i 32 kap. 3 § närmast på traditionella principer om ansvar för s.k.

<sup>25</sup> Se bl.a. RH 1991:52, Hästad, *Tjänster utan uppdrag* (1973) samt SvJT 1975 s. 263 (Ulf Holmbäck).

<sup>26</sup> Se Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar* (2001), s. 163 ff..

<sup>27</sup> Se Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 32:36.

<sup>28</sup> NJA 1996 s. 634.

rättsenligt handlande; skadorna har orsakats av i och för sig tillåtna verksamheter, ofta med uttryckligt tillstånd av miljömyndigheter – alltså en typ av ansvar nära besläktat med ersättningskyldigheten vid expropriation.<sup>29</sup> En stor del av verksamheterna med genetiskt modifierade organismer är i dag reglerade genom bl.a. krav på tillstånd. Det förefaller som om dessa verksamheter väl överensstämmer med det uttalade syftet med skadestandsreglerna och därför väl ryms inom tillämpningsområdet för 32 kap. 3 §. Frågan om vilken punkt, om någon, som är tillämplig kvarstår dock.

Kan spridning av genetiskt modifierade organismer t.ex. betraktas som en markförorening och därmed omfattas av punkten 5? Utöver vad som redovisas i avsnitt 5.2<sup>30</sup> anges i motiven till 10 kap. miljöbalken, såsom exempel på föroreningar, tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensin och förorenade fibersediment.<sup>31</sup> Det tycks som om man med förorening främst avsett utsläpp av kemikalier av olika slag, ofta från större punktkällor. Även rent språkligt är det tveksamt om ett ofrivilligt ”utsläpp” av genetiskt modifierade organismer ryms inom föroreningsbegreppet.

Det ligger i så fall närmare till hands att betrakta verksamhet med genetiskt modifierade organismer som ”annan liknande störning” enligt 32 kap. 3 § punkten 8. Det har emellertid framkommit skiftande synpunkter om tolkningen av denna punkt. Det finns i och för sig skäl att anta att en domstol skulle fästa betydande vikt vid Lagutskottets uttalande om att punkten 8 borde täcka in s.k. gentekniska skador.<sup>32</sup> Mot en sådan tolkning kan dock invändas att Lagutskottets uttalande inte skett i samband med att lagbestämelsen infördes i miljöskadelagen, utan långt senare, vilket kan betyda att uttalandet ur rättskällesynpunkt inte väger lika tungt som det annars skulle ha gjort. Det finns emellertid stöd också i andra rättskällor för att tolka in verksamhet med genetiskt modifierade organismer i punkten 8.

De uttalanden som redovisas i avsnitt 4.2<sup>33</sup> ger sammantagna ett brett stöd för en generös tillämpning av punkten 8. I praxis finns ytterligare stöd för en sådan tolkning.<sup>34</sup> I det aktuella rättsfallet bedömdes att avspärrningar i samband med gatuarbeten kunde

<sup>29</sup> Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 32:4.

<sup>30</sup> Se även not 1.

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 118.

<sup>32</sup> Se avsnitt 5.2 och not 2.

<sup>33</sup> Se not 1.

<sup>34</sup> NJA 1996 s. 634.



utgöra ”annan liknande störning”. HD uttalade, med hänvisning till miljöskadelagens förarbeten, att det allmänna uttrycket ”annan liknande störning” rymde ett brett spektrum av störningar, och att den uppräkningslista av sådana störningar som gjordes i propositionen endast var en exemplifiering och inte en fullständig redovisning av vad som kunde utgöra en ”liknande störning”. Vidare uttalades att ett syfte med miljöskadelagen var att förbättra de skadelidandes möjlighet att få ersättning.

Att verksamhet med genetiskt modifierade organismer skall omfattas av punkten 8 ligger väl i linje med den utveckling som varit på senare år, såväl när det gäller utvecklingen av växtförädlingsmekanikerna som den utveckling som skett i praxis i fråga om tillämpningsområdet för punkten 8.

Ett alternativ kunde annars vara att komplettera uppräkningslistan i 32 kap. 3 § med ytterligare en punkt. Om lagstiftaren skulle föredra en sådan lösning bör denna punkt placeras före den punkt som i dag är nr. 8 i denna uppräkningslista. Den skulle i så fall kunna formuleras på följande sätt:

*7 a. införande av främmande arter eller genotyper, eller*

Sammantaget ger utredningens tolkning av punkten 8 stöd för en vid tillämpning och något behov av lagändring i syfte att omfatta verksamhet med genetiskt modifierade organismer har inte kunnat konstateras. En lagändring skulle, tvärtom, riskera att bidra till ytterligare oklarheter i fråga om tillämpningsområdet för såväl en ny punkt som den allmänna bestämmelse som i dag finns i punkten 8; man kan fråga vad för störningar som ”liknar” införande av främmande arter och genotyper.

#### **4.7.3 Tillämpligheten av 32 kap. 3 § p. 8 på annan verksamhet som kan orsaka störningar genom införande av främmande arter och genotyper**

En fråga med nära anknytning till diskussionen om skadestånd för skador genom reglerad verksamhet med genetiskt modifierade organismer gäller vilka förutsättningar för skadestånd som finns när skador orsakas av andra verksamheter – t.ex. utsättning av främmande arter eller traditionella växtförädlingsmekaniker, såsom mutagenes. Frågan är av intresse eftersom även dessa verksamheter kan leda till oönskade genetiska förändringar och andra negativa

effekter i miljön som i många delar påminner om de effekter som kan befaras med den reglerade verksamheten med genetiskt modifierade organismer.

För verksamheter som inte omfattas av den reglerade verksamheten med genetiskt modifierade organismer med bl.a. krav på tillstånd – t.ex. traditionell växtförädling genom mutagenes eller utsättning av främmande arter – kan det kanske vara svårt att motivera en princip om strikt ansvar enligt 32 kap. 3 §, åtminstone i den mån verksamheterna är oreglerade även i övrigt.<sup>35</sup>

Mot bakgrund av det breda stöd som finns för en generös tillämpning av punkten 8 är det emellertid naturligt att betrakta också dessa verksamheter som skadestandsgrundande i sig. Dessutom rör det sig ju faktiskt om en och samma störningstyp oavsett om skadan härrör från reglerad verksamhet med genetiskt modifierade organismer eller mutagenes eller varje annan typ av verksamhet som orsakar en skada genom introduktion av främmande arter och genotyper.

## 4.8 Behövs ytterligare möjligheter till skadestånd för skador på den biologiska mångfalden

### 4.8.1 Skador enligt det vidare skadebegreppet

**Förslag:** För skador på den biologiska mångfalden som också drabbar andra intressen än mångfaldens bevarandestatus och som har samband med någon ekonomisk skada, finns det redan i dag förutsättningar att tillämpa 32 kap. miljöbalken och även skadeståndslagen.

Det föreslås ingen utvidgning av skadeståndsskyldigheten att också gälla ideella skador av detta slag.

Det är genom sina negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för berörda arter och livsmiljöer som en skada på den biologiska mångfalden kan utgöra en miljöskada enligt miljöansvarsdirektivet. Bevarandestatusen skall bedömas utifrån sådana geografiska utgångspunkter som en medlemsstats territorium eller utbredningsområdet för den ifrågasatta arten eller livsmiljön. Det torde innebära att miljöskador av detta slag inte kan förväntas uppkomma särskilt ofta på enstaka

<sup>35</sup> Jfr Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 32:4.

fastigheter eller inom andra mer begränsade områden. Men när och var de än uppkommer skall de enligt våra tidigare förslag föranleda ett avhjälpandeansvar mot det allmänna, enligt de föreslagna reglerna i 10 kap. när det gäller allvarliga sådana skador och annars enligt den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 §.

Frågan är nu om sådana miljöskador, förutom avhjälpandeansvaret mot det allmänna, också kan grunda ett skadeståndsansvar, mot det allmänna eller mot enskilda. Utrymmet för detta synes i dag vara mycket begränsat när det gäller denna skadetyper som sådan. Miljöskador i form av negativa effekter på bevarandestatusen för biologisk mångfald av arter eller livsmiljöer låter sig knappast i behövlig utsträckning värderas i vanliga ekonomiska termer. Skador av detta slag lär därför sällan kunna utgöra någon sådan form av ekonomisk skada som normalt förutsätts för skadeståndersättning.<sup>36</sup> Och skulle en ersättningsgill sådan skada någon gång ändå anses föreligga, måste rätten till ersättning rimligen tillkomma staten. Ingen enskild lär med fog kunna hävda någon ersättningsbar rätt till sådana miljövärden som det här är fråga om. En annan sak är att det med förlusten av sådana värden också kan följa skador av annat slag som kan vara ersättningsgilla även för enskilda.

Av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser följer emellertid att ersättning för kompensation av en skada inte kan utgå mer än en gång. Staten kan därför inte vara berättigad till kompensation för en och samma miljöskada såväl enligt miljöbalkens regler om skadans avhjälpande som enligt skadeståndsbestämmelserna i 32 kap. eller andra skadeståndsregler. Och skulle skadan på den biologiska mångfalden anses utgöra en sådan allvarlig miljöskada som miljöansvarsdirektivet avser att reglera, så kommer staten vid en tillämpning av direktivets regler inte heller att få välja i vilken form kompensationen skall utgå utan skadan skall i sådant fall avhjälpas i den ordning som direktivet anvisar.

Oavsett om förlorade miljövärden vid skador på den biologiska mångfalden skall återställas eller kompenseras enligt reglerna om avhjälpande eller om sådant avhjälpande anses obehövt, emedan sambandet kanske är för svagt eller den negativa effekten på bevarandestatusen för liten, kan dock sådana miljöskador också, som nyss nämnts, innebära skador och värdeförluster av annat slag som kan grunda rätt till en egen ersättning. En skyddad växtlighet, som genom en skadehändelse har utplånats på en fastighet och som

---

<sup>36</sup> Jfr NJA 1995 s. 249.

kanske skall kompenseras på en helt annan plats, kan exempelvis ha betraktats som en värdefull tillgång för själva fastigheten. Förlusten av denna tillgång kan utgöra en ersättningsgill skada enligt 32 kap. miljöbalken eller på annan skadeståndsrättslig grund.

Det är främst om sådana möjligheter att kräva ersättning för skador på den biologiska mångfalden, särskilt när dessa orsakats av genetiskt modifierade organismer, som analysen av rättsläget i det här avsnittet har handlat, alltså när skadan på den biologiska mångfalden samtidigt drabbar andra intressen än sådana som gäller mångfaldens bevarandestatus. I utredningsdirektiven ställs frågan om detta utrymme för skadestånd behöver utvidgas för att miljön skall få ett tillfredsställande skydd.

Som framgår av den gjorda analysen finns det redan i dag förutsättningar att tillämpa 32 kap. miljöbalken och även skadeståndslagen på sådana skador som nu är i fråga. Men för att skadestånd skall utgå i dessa fall för sakskada och ren förmögenhetsskada förutsätts att någon form av ekonomisk skada kunnat konstateras. Frågan är alltså om rätten till skadestånd skall gälla därutöver, t.ex. för olägenheter av närmast ideell natur såsom förfulning av miljön utan att någon ekonomisk skada kunnat påvisas. Utvecklingen för miljöskadornas del synes i och för sig ha inneburit att man värderat de ekonomiska nackdelarna tämligen generöst.<sup>37</sup> Dessutom har HD i ett par avgöranden<sup>38</sup>, som visserligen gällt helt andra typer av sakskada, ansett att även närmast ideella värden varit ersättningsgilla i samband med sakskada. Gemensamt för samtliga fall är dock att man kunnat påvisa en ekonomisk skada. Att helt bortse från detta krav förefaller främmande när det handlar om skadestånd.

Att införa en rätt till ideellt skadestånd för förlorade miljövärden i den här använda vidare betydelsen, utan krav på samband med någon ekonomisk skada, skulle innebära flera problem, exempelvis i fråga om vem som skall betraktas som skadelidande. Vem kan ha rätt till ersättning för att vilda djur- och växtarter, även sällsynta sådana, skadas eller rent av försvinner i omgivningen? Förlorade miljövärden av detta slag berör alla och envar och det kan vara svårt att betrakta någon enskild, även någon som av olika skäl anser sig särskilt drabbad, som ersättningsberättigad. Det skulle dessutom vara svårt att motivera hur en enskilds rätt till ideell ersättning för förlorade miljövärden skulle kunna främja skyddet av den biologiska mångfalden, eftersom rätt till ersättning på civilrättslig grund

<sup>37</sup> Se NJA 1999 s. 385 jämte NJA 2001 s. 737.

<sup>38</sup> NJA 2001 s. 65 I och II.

knappast kan förenas med krav på att ersättningen skall användas till miljövårdande åtgärder. Risken finns också att uppmärksamheten främst riktas mot skador på sådan miljö som är tilltalande för allmänheten på bekostnad av miljövärden som anses mindre intressanta men från allmänna synpunkter är mera skyddsvärd. Det kan inte uteslutas att enskilda till och med skulle uppskatta förlusten av en viss djurart som de ogillar, exempelvis ett rovdjur, trots att arten har ett stort miljövärde. Att i stället betrakta det allmänna, dvs. staten, som skadelidande i fråga om dessa ideella miljövärden verkar mer tilltalande. Här gäller det ju att öka skyddet för den biologiska mångfalden. Detta är ett självklart allmänintresse. Och vem utom det allmänna kan med någon trovärdighet företräda, om inte envars, så dock i alla fall allmänhetens intresse av en god miljö? En möjlighet skulle kanske vara att låta miljöorganisationer, som Naturskyddsföreningen, företräda dessa intressen också i det här sammanhanget. En sådan lösning kan emellertid inte anses lämplig eftersom den så markant avviker från traditionella skadeståndsprinciper. Frågan om rätt till skadestånd även för ideella skador av här ifrågavarande slag, som inte har det för en sådan rätt i dag erforderliga sambandet med ekonomisk skada, synes mot bl.a. den här bakgrunden vara av alltför stor räckvidd för att böra ges en särskild lösning i förevarande sammanhang. Den torde heller inte ha någon större praktisk betydelse för det eftersträvade skyddet av den biologiska mångfalden.

Det kan visserligen inte bortses ifrån att skadeståndsbestämmelser ofta har en preventiv funktion, vilket naturligtvis är betydelsefullt i miljösammanhang. Men det från miljösynpunkt mest centrala vid en miljöskada torde ändå vara att skadan avhjälpas så snart som möjligt. Reglerna om sådant avhjälpande kommer, som förut redogjorts för, att skärpas när miljöansvarsdirektivet genomförs i svensk rätt och i viss mån även genom vårt förslag i avsnitt 3.6 om förtydligande av den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken. Att införa ytterligare regler om skadestånd för den typ av skador som nu diskuteras skulle däremot knappast ha någon särskild betydelse för avhjälpandet. Även med beaktande av en förväntad preventiv effekt av sådana regler, synes därför behovet av dem i syfte att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön kunna ifrågasättas.

Beträffande dessa skador ger analysen av rättsläget sammanfattningsvis enligt vår mening inte anledning till slutsatsen att

det från miljöskyddssynpunkt finns skäl att föreslå någon ändring av gällande regelverk.

#### 4.8.2 Miljövärdesersättning

**Förslag:** Om en allvarlig skada på den biologiska mångfalden inte kan avhjälpas med sådana åtgärder som rimligen kan krävas, skall den som orsakat skadan med uppsåt eller genom vårdslöshet vara skyldig att betala skälig miljövärdesersättning till det allmänna för de miljövärden som gått förlorade.

Miljövärdesersättningen skall användas för naturvårdsåtgärder.

När det däremot gäller det som vi inledningsvis har kallat den egentliga skadan på den biologiska mångfalden, alltså den miljöskada som konstitueras av de negativa effekterna på möjligheterna att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för berörda arter och livsmiljöer, finns det skäl att se annorlunda på skadestandsfrågan. Vi har redan konstaterat att skadestånd i vanlig mening sällan, om någonsin, kan komma i fråga för förlusten av sådana miljövärden som det här handlar om och att ingen annan än staten lär kunna vara berättigad till skadeersättning om ett sådant fall ändå skulle aktualiseras. Denna typ av miljöskada skall i stället enligt såväl miljöbalkens som miljöansvarsdirektivets regler föranleda ett avhjälpandeansvar. Vi har utvecklat detta i avsnitt 3.4. Och som ovan påpekats är det ju också från miljöskyddssynpunkt utan tvekan viktigast att skador på den biologiska mångfalden och andra miljöskador i första hand avhjälpas så gott det går. Våra förslag i det tidigare delbetänkandet om genomförande av miljöansvarsdirektivet i svensk rätt och i avsnitt 3.6 om förtydligande av den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken bygger på att avhjälpandeansvaret skall ha en sådan utformning och att detta ansvar i fråga om nu aktuella miljövärden inte skall kunna ersättas av något skadeståndsansvar.

Den goda funktionen hos ett sanktionssystem med enbart avhjälpandeansvar förutsätter emellertid att det behövliga avhjälpandet, som ansvaret i det enskilda fallet omfattar, verkligen kan komma till stånd. Som framgår av den tidigare redogörelsen (se avsnitt 3.5) lär detta inte alltid vara fallet när det gäller skador på den biologiska mångfalden, särskilt inte när dessa orsakats genom

användning av genetiskt modifierade organismer eller liknande. Då måste man räkna med att skadan ibland inte kan avhjälpas eller kompenseras på något meningsfullt sätt. Och i så fall kan något avhjälpandeansvar inte utkrävas.

Detta är naturligtvis ingen tillfredsställande ordning, att den som har att svara för skador som inte kan avhjälpas slipper sitt ansvar medan andra med avhjälpbara skador fullt ut får ta sitt. Här behövs en ersättning för den sanktion som inte kan slå till.

En form av miljöskadestånd kan vara en sådan ersättning. I den mån en skada på den biologiska mångfalden i praktiken inte kan avhjälpas, skulle den ansvarige kunna vara skyldig att i stället betala ett ideellt sådant skadestånd till det allmänna som skälig ersättning för de miljövärden som gått förlorade. En skadeståndsskyldighet av detta slag är motiverad av rättviseskäl och den kan också tänkas ha en viss preventiv effekt. Skadeståndsbeloppen skulle kunna komma till användning för andra miljöförbättrande åtgärder i det allmännas regi. Allt skulle vara ägnat att verka i miljöskyddets intresse.

Vi föreslår att en sådan skyldighet att betala ideellt skadestånd införs. Den bör dock inte gälla varje skada på den biologiska mångfalden som enligt våra förslag skall föranleda ett avhjälpandeansvar, utan bara de allvarliga miljöskadorna av detta slag. Vidare bör detta avhjälpandeansvar för skadorna i den del dessa inte kan avhjälpas vara grundat på ett vållande från den ansvariges sida för att skadeståndsskyldigheten skall inträda.

En bestämmelse om en sådan här skadeståndsskyldighet mot det allmänna hör i våra förslag om miljöbalkens utformning för miljöansvarsdirektivets genomförande närmast hemma i balkens 10 kap. Där skulle bestämmelsen kunna tas in efter 2 § som en ny 2 a § med förslagsvis följande lydelse:

*I den mån en allvarlig skada på den biologiska mångfalden som avses i 1 § inte kan avhjälpas med sådana åtgärder som rimligen kan krävas enligt denna balk är den som orsakat skadan med uppsåt eller genom vårdslöshet skyldig att betala skälig miljövärdesersättning till det allmänna för de miljövärden som gått förlorade.*

För att inte denna offentlighetsrättsligt grundade skadeståndsskyldighet mot det allmänna skall blandas ihop med den civilrättsliga skyldigheten att betala skadestånd enligt reglerna i 32 kap. har vi i den föreslagna bestämmelsen valt termen miljövärdesersättning i stället för miljöskadestånd.

Det bör ankomma på länsstyrelsen, som enligt vårt förslag skall vara tillsynsmyndighet i fråga om allvarliga miljöskador, att som första instans utkräva sådan miljövärdesersättning. Detta bör framgå av en föreskrift i 26 kap. som skulle kunna tas in som ett nytt fjärde stycke i den av oss föreslagna 8 a § enligt följande:

*Om en allvarlig skada på den biologiska mångfalden, helt eller delvis, inte rimligen kan avhjälpas enligt första stycket och skyldighet enligt 10 kap. 2 a § därför föreligger att betala miljövärdesersättning, skall tillsynsmyndigheten ålägga den ansvarige att utge sådan ersättning.*

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos miljödomstolen.

Frågor om bl.a. skadebedömningen och bedömningen av skäligheten av miljövärdesersättningen avhandlar vi i Författningskommentaren (se avsnitt 8).

De medel som betalas till statskassan i form av miljövärdesersättning kan lämpligen föras vidare till det bidragssystem som i dag administreras av Naturvårdsverket för genomförandet av vissa saneringsuppgifter avseende bl.a. gamla miljöskulder av olika slag.<sup>39</sup> På det viset kan pengarna till slut, som ersättning för det avhjälpande som inte kunnat ske, i alla fall komma till användning för angelägna ändamål i det allmänna naturvårdsarbetet. Det bör uttryckligen föreskrivas att miljövärdesersättningarna skall komma till sådan användning. Det kan ske i ett nytt femte stycke i nyssnämnda 8 a § med följande bestämmelse:

*Miljövärdesersättning som tas ut enligt fjärde stycket skall användas för naturvårdsåtgärder enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.*

---

<sup>39</sup> Jfr även det norska förslaget om miljöersättning i betänkandet Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven) (NOU 2004:28).



Ett beslut om miljövärdesersättning fattas av tillsynsmyndigheten och är en form av tillsynsbeslut. I enlighet med utredningens tidigare förslag i delbetänkandet<sup>40</sup> om utvidgad talerätt för miljöorganisationer med stöd av 16 kap. 13 § till att också omfatta tillsynsbeslut enligt miljöbalken kommer beslut om miljövärdesersättning därför att omfattas av denna klagorätt. Skälen för att införa en sådan klagorätt i fråga om miljövärdesersättning är kanske dessutom än starkare än vid många andra typer av tillsynsbeslut, eftersom det uteslutande är fråga om miljövärden som tillkommer alla och envar och det annars inte finns någon som kan företräda dessa intressen vid en överprövning.

---

<sup>40</sup> SOU 2006:39 s. 177 ff. och s. 222 f.



## Del B

Miljöbalkens försäkringar



## 5 Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring

I detta avsnitt görs en översyn och utvärdering av reglerna om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring som bl.a. återfinns i 33 kap. miljöbalken. I avsnittet diskuteras även alternativa system och lösningar. Utvärderingen omfattar även systemet för prövning av tvistiga och principiella skadeersättningsfall.

### 5.1 Utredningsbehovet

Kritik mot de nuvarande systemen med miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring har framförts från olika håll, bl.a. av Naturvårdsverket.<sup>1</sup> Kritiken har i allmänhet gått ut på att försäkringarna inte fått den tillämpning som man menar varit avsikten. Även det förhållandet att systemen inte tillåter att tillförda medel fonderas har kritiserats, eftersom det innebär att en stor del av försäkringspremierna varje år tillfaller försäkringsgivaren som ersättning för en orealiserad försäkringsrisk i stället för att komma till användning för miljöförbättrande åtgärder. Det är mot denna bakgrund regeringen har beslutat om en översyn av gällande system.

### 5.2 Bakgrund

I 33 kap. 1 § miljöbalken stadgas att det skall finnas en miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Syftet med miljöskadeförsäkringen är att den som drabbas av en sådan miljöskada som avses i 32 kap. miljöbalken bör ha möjlighet att få ersättning för skadan även i sådana fall då ersättningen inte

---

<sup>1</sup> Rapport 5242 – Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten; Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden (2003), s. 74 ff.

kan erhållas av någon som är ansvarig för skadan.<sup>2</sup> Inför genomförandet av saneringsförsäkringen uttalades i Miljöbalksutredningens huvudbetänkande att man bl.a. önskade minska statens kostnader för efterbehandling i de fall någon ansvarig inte kunde betala.<sup>3</sup>

## 5.3 Gemensamma bestämmelser

### 5.3.1 Betalningsskyldighet

Av 33 kap. 1 § miljöbalken framgår att den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringarna.

Av 2 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) jämte bilaga framgår vilka verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. För anmälningspliktiga verksamheter är dock bidragsskyldigheten begränsad till verksamheter med prövningsnivå C enligt FMH. Detta följer av förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Antalet verksamheter med prövningsnivå C uppskattades år 2003 till cirka 17 500.<sup>4</sup>

Bidragsskyldigheten för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter knyts till bilagan, avdelning 1 avsnitt 1.1–1.3, till förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Uppräkningen motsvarar de miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt FMH. Enligt Naturvårdsverkets uppskattningar uppgår dessa till omkring 6 000 stycken.<sup>5</sup>

På detta sätt är bidragsskyldigheten begränsad och omfattar alltså inte alla miljöfarliga verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Exempelvis föreligger inte bidragsskyldighet för miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § eller 13 kap. miljöbalken.

Om bidrag till försäkringarna inte betalats inom 30 dagar efter anmaning skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får då

---

<sup>2</sup> Prop. 1987/88:85 s. 201.

<sup>3</sup> SOU 1996:103 Del 1, s. 642.

<sup>4</sup> Naturvårdsverkets rapport 5353 – *Pröva eller inte pröva?* (2004), s. 75.

<sup>5</sup> A.a., s. 74.

som ett led i tillsynen förelägga den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet.

Med anledning av förslaget i Miljöbalkskommitténs slutbetänkande<sup>6</sup> pågår för närvarande en översyn av bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och antalet tillståndspliktiga verksamheter förväntas sjunka med drygt 1 000 verksamheter. Ändringen planeras att genomföras någon gång under andra halvåret 2007.

Avgiften för de båda försäkringarna uppgick under åren 1999–2002 för tillståndspliktiga verksamheter till tio procent årligen av den avgift verksamhetsutövare är skyldiga att betala för länsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken, dock minst 500 kr. År 2003 sänktes avgiften till till sju procent av tillsynsavgiften, eller till lägst 400 kr.

Stat och kommun, som inte kan försättas i konkurs, betalar som verksamhetsutövare avgift endast för miljöskadeförsäkringen, och då endast 3,5 procent av länsstyrelsens tillsynsavgift. Detsamma gäller verksamhetsutövare som ställt säkerhet för efterbehandling och andra återställningsåtgärder. Under åren 1999–2002 uppgick avgiften till fem procent årligen av tillsynsavgiften.

Någon officiell redovisning av det samlade avgiftsuttaget och kostnaderna för försäkringarna finns inte. Enligt för Miljöansvarsutredningen tillgängliga uppgifter, som alltså saknar officiell bekräftelse, har under åren 1989–1998 de sammanlagda kostnaderna för miljöskadeförsäkringen som skall täckas med avgifter uppgått till cirka 25 miljoner kronor per år eller totalt cirka 250 miljoner. Under 1999–2002 – då avgiften omfattade såväl saneringsförsäkringen som miljöskadeförsäkringen – uppgick kostnaderna till cirka 20 miljoner kronor per år, eller sammanlagt 80 miljoner kronor. År 2003 sjönk de till cirka tio miljoner kronor per år. I samband med den senaste upphandlingen minskade dessa kostnader ytterligare till drygt sju miljoner kronor per år.

### 5.3.2 Försäkringsgivare

Av förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring framgår vem som skall vara försäkringsgivare för de båda försäkringarna.

När miljöskadeförsäkringen infördes 1989 svarade ett konsortium (försäkringskonsortiet) av försäkringsbolag för försäkringen.

---

<sup>6</sup> SOU 2003:124.

I samband med att saneringsförsäkringen infördes 1999 presenterade Sveriges Industriförbund ett färdigt förslag med en ny försäkringsgivare. Detta kom sedan att bli den lösning som lagstiftaren valde.

Under åren 1999–2005 meddelades försäkringarna sålunda av det amerikanska försäkringsbolaget AIG Europe S.A. Sedan den 1 januari 2006 meddelas försäkringarna av Zurich Insurance Ireland Limited, Filial Sverige (Zurich). Försäkringarna administreras av försäkringsmäklaren Marsh, som bl.a. sköter information och fakturering.

Föreningen för miljöskadeförsäkring (Betalarföreningen) bildades 1989 som en organisation för dem som betalar bidrag till försäkringarna. I enlighet med Betalarföreningens önskemål har föreningen själv svarat för upphandlingen av försäkringarna. Ny upphandling har skett i anslutning till att varje försäkringsperiod, som varar i tre år, har löpt ut. Betalarföreningen har vid varje tillfälle ansvarat för upphandlingen och förhandlat fram villkor med försäkringsgivaren, varefter regeringen godkänt villkoren och i förekommande fall ändrat namn på försäkringsgivaren i förordningen om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Försäkringsvillkoren ändrades senast i samband upphandlingen i december 2002. Vid upphandlingen hösten 2005 blev Zurich ny försäkringsgivare. De år 2002 godkända försäkringsvillkoren och den år 2004 godkända arbetsordningen gäller dock fortfarande.<sup>7</sup> Reglerna om offentlig upphandling har inte ansetts tillämpliga vid upphandlingen.

Vid upphandlingen skickar Betalarföreningen offertunderlag till ett antal intressenter. Detta antal har varierat från tid till annan och det har, enligt uppgift från Betalarföreningen, ibland varit svårt att hitta intresserade försäkringsgivare. Vid den senaste upphandlingen skickades offertunderlaget till fem presumtiva försäkringsgivare, vilket var fler än vid upphandlingen dessförinnan.

Svenskt Näringsliv sköter Betalarföreningens administration. Föreningen har uppdragit åt försäkringsmäklaren Marsh att bl.a. ombesörja den praktiska upphandlingen av försäkringarna. Marsh har alltjämt detta uppdrag.

---

<sup>7</sup> Se regeringsbeslut nr 32, 2005-12-08 (M 2005/6338/R).



## 5.4 Försäkringarnas nuvarande administration enligt Betalarföreningen

Till undersökning av hur de båda försäkringssystemen har fungerat i praktiken har Miljöansvarsutredningen hållit en hearing med företrädare för Betalarföreningen som därvid lämnat nedan antecknade uppgifter om denna förening och dess roll i detta sammanhang och om administrationen av miljöskade- och saneringsförsäkringarna.

Uppgifterna om överenskommelser och andra kontakter med Miljödepartementet och om lämnad information och redovisning till detta departement förefaller uteslutande gälla underhandskontakter av olika slag. I departementet har Miljöansvarsutredningen inte funnit någon dokumentation av dessa. Utredningen har heller inte beretts möjlighet att ta del av de olika avtal som Betalarföreningen träffat med försäkringsmäklaren Marsh och med försäkringsgivarna.

### Historik

I anslutning till miljöskadefondutredningen på 1980-talet bildades på initiativ av Sveriges Industriförbund en referensgrupp bland dem som skulle betala den diskuterade försäkringen. Referensgruppen utvecklades och formaliserades sedermera till Betalarföreningen.

Vid arbetet inför sjösättandet av miljöskadeförsäkringen fanns från början två konkurrerande försäkringskonsortier. Sedan det från Miljödepartementets sida kommit signaler om att man inte önskade någon sådan konkurrens, slogs de båda konsortierna ihop till ett. Det blev en dyr lösning på grund av den monopolställning som uppkom. Efter initiativ från Betalarföreningen öppnades dock systemet för konkurrens i samband med att saneringsförsäkringen infördes 1999.

### Medlemmar

Medlemmar i Betalarföreningen är Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Vatten, Vattenfall AB, Svensk Energi, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Petroleuminstitutet, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenskt Näringsliv, Svenska Fjärrvärmeföreningen och Svensk Bensinhandel.

Samtliga medlemmar är branschorganisationer utom Vattenfall AB. Anledningen till att Vattenfall AB är medlem är att detta bolag vid tiden för föreningens bildande inte var medlem i Svensk Energi men hade sådana betydande anläggningar som motiverade dess medverkan i arbetet med försäkringen. Att Vattenfall AB därefter blivit medlem i Svensk Energi har inte inneburit någon förändring.

Varje medlem är företräd i Betalarföreningens styrelse.

### Ändamål

Betalarföreningen är en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att, i fråga om miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen, företräda dem som betalar bidrag till försäkringarna och som är representerade i föreningen. Föreningens styrelse sammanträder vid 3–6 tillfällen/år.

### Mandat

Enligt Betalarföreningen företräder föreningen indirekt dem som betalar bidrag till miljöskade- och saneringsförsäkringarna. De flesta som betalar bidrag till försäkringarna är nämligen medlemmar i Betalarföreningens medlemsorganisationer, även om det finns de som inte är det.

Av Betalarföreningens uppgifter framgår vidare att föreningen inte har något externt formellt uppdrag, men att det finns en informell överenskommelse med Miljödepartementet om att föreningen genomför upphandlingar av de aktuella försäkringarna och lämnar en rekommendation till Miljödepartementet om vem som skall utses till försäkringsgivare.

### Upphandling

Fram till 1999 skötte Miljöskadekonsortiet (Skandia, Trygg-Hansa, Wasa, Folksam och Länsförsäkringsbolaget) såväl all administration för försäkringarna som skaderegleringen. I samband med att saneringsförsäkringen infördes och systemet öppnades för konkurrens 1999 handlade Betalarföreningen upp den del av försäkringarnas administration som gällde registerföringen och faktureringen för sig och själva försäkringsåtagandet med skaderegleringen

för sig. Det gjordes alltså två separata upphandlingar om än stor del av arbetet samordnades. Dessa resulterade i att den anlitade försäkringsmäklaren Marsh också åtog sig att sköta administrationen och att det amerikanska försäkringsbolaget AIG Europe S.A. skulle svara för försäkringsverksamheten i övrigt (inklusive skaderegleringen).

Enligt Betalarföreningen genomför föreningen upphandlingarna för betalarkollektivets räkning. Marknaden är i och för sig begränsad men fullt tillräcklig för att nå en fungerande konkurrens. Vid den senaste upphandlingen riktades en förfrågan till fem bolag, av vilka fyra lämnade offert. I slutomgången fördes diskussionerna med två kvarvarande bolag.

I slutet av den förra avtalsperioden hösten 2005 inhämtade Betalarföreningen anbud från Marsh avseende mäklartjänst och fortsatt administration och förlängde – eftersom anbudet inte motiverade att någon ny bred upphandling gjordes i denna del – avtalet med Marsh rörande administrationen av försäkringarna. Marsh fick även i uppdrag att ombesörja det praktiska arbetet med upphandlingen av själva försäkringstäckningen.

Vid försäkringsupphandlingen 2005 ersattes försäkringsbolaget AIG av försäkringsbolaget Zurich. Förutom att Zurich lämnade ett bättre bud fanns det hos Betalarföreningen ett intresse att hålla upp ett konkurrenstryck genom att tillse att det finns flera försäkringsgivare med kunskap om och erfarenhet av försäkringarna.

Betalarföreningen har bedömt att lagen om offentlig upphandling inte är tillämplig. Miljödepartementet har inte gett uttryck för någon annan uppfattning.

Vid upphandlingen – som genomförs med hjälp av Marsh – vidtas allt vad som behövs för en normal försäkringsupphandling.

## Register

Betalarföreningen har uppgett att Miljöskadekonsortiet vägrade att släppa ifrån sig registret över betalningsskyldiga när konsortiet förlorade upphandlingen år 1999. Vid upphandlingen med Marsh kom man därför överens om att Betalarföreningen skulle ha rätt att få ut det nya register som Marsh måste bygga upp om det skulle bli aktuellt att flytta administrationen av försäkringarna.

Marsh har sedan med uppgifter från landets tillsynsmyndigheter – främst kommuner – byggt upp ett register över bidragsskyldiga verksamheter.

### Inbetalade medel

Marsh sköter faktureringen på försäkringsbolaget Zurich's vägnar och för inbetalade medel vidare – efter avdrag för administrativa kostnader – till Zurich.

Betalarföreningen har förklarat att det aldrig i förväg går att veta exakt hur många och vilka företag som skall betala till försäkringarna, eftersom antalet företag ständigt skiftar. Av Betalarföreningens uppgifter framgår vidare att den sammanlagda debiteringen av medel från betalarna därför tillfälligt kan överstiga eller underskrida vad som betalas till försäkringsgivaren. Tillfälliga överskott sätts in på ett klientmedelskonto hos Marsh. Dessa medel är således fredade vid Marsh eventuella konkurs och kan inte heller användas av Betalarföreningen. Medlen på klientmedelskontot används för att balansera avgiftsuttaget när antalet bidragspliktiga verksamheter minskar. Pengarna kommer inte till någon annan användning. Avgiftsuttaget från betalarna går ingen annanstans än till risktäckningen och administrationen av försäkringarna. Vid tidpunkten för hearingen uppgick klientmedlen på kontot till cirka tre miljoner kronor.

Före 1999 uppgick premien enbart för miljöskadeförsäkring till cirka 24 miljoner kronor/år. Inbetalningarna till de båda försäkringarna uppgick efter 1999 till cirka 20 miljoner kronor/år och hade år 2003 sjunkit till cirka 10 miljoner kronor/år. Vid den senaste upphandlingen sjönk summan ytterligare till drygt 7 miljoner kronor/år. Beloppen avser inbetalade medel för såväl risktäckning som administration för miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Avgiftsbeloppen till försäkringarna sänktes med cirka 30 procent 2003 men har inte sänkts för premieperioden 2006–2008 eftersom antalet större miljöfarliga verksamheter väntas sjunka avsevärt under premieperioden (genom aviserade förändringar i FMH-bilagan), vilket innebär att betalningsunderlaget därmed minskar. Preliminära beräkningar baserade på förslagen till ny förordning har visat på ett avgiftsbortfall motsvarande cirka 30–40 procent av premien.

Enligt Betalarföreningen betalar företag som erlägger avgift baserat på tillsynsavgiften mest till försäkringspremierna. Ju högre procentsats desto större är skillnaden i förhållande till dem som erlägger ett fast belopp. De företag som betalar mest har erlagt 25 000 kr per år. Ett problem var tidigt att en stor andel företag med små anläggningar aldrig – inte ens efter vitesföreläggande – betalade erforderlig avgift. Samtidigt som premien började sjunka blev bidraget från dessa företag för litet i förhållande till kostnaderna att få in pengarna. Av administrativa och kostnadsmässiga skäl beslutades därför 2001 om avgiftsbefrielse för de små verksamheterna så länge avgifterna från dessa inte behövdes för att upprätthålla försäkringsskyddet. Miljödepartementet hölls informerat och brev skickades till berörda företag. Befrielsen har bestått i avvaktan på ett beslut om vilka anläggningar som skall klassificeras som miljöfarliga och vilken prövningsnivå – A, B eller C, beroende på farlighet – som skall gälla för dem enligt FMH-bilagan.

Hur mycket avgifter som faktiskt betalas in är alltså beroende av hur många betalande företag det finns i varje prövningsnivå enligt förordningen, vilket varierar över tid, men också av hur stor andel deras avgift utgör. Med andra ord kan en procentuell sänkning av premien inte direkt översättas till en lika stor procentuell sänkning av avgiftsbeloppen. Detta har Betalarföreningen illustrerat med följande förenklade exempel. Antag att det finns tre nivåer där företagen i nivå 1 betalar 1.000 kr i tillsynsavgift, företagen i nivå 2 betalar 500 kr och företagen i nivå 3 betalar 100 kr. Om de skall betala en avgift motsvarande 10 procent av tillsynsavgiften och det finns två företag i nivå 1, fyra företag i nivå 2 och fem företag i nivå 3 kommer de sammantaget att betala 450 kr i bidrag. Antag vidare att premien sjunker från 450 kr till 400 kr (dvs. 11 procent) samtidigt som det sker en förändring mellan prövningsnivåerna. Det försvinner två företag från nivå 2 och samtidigt tillkommer två företag i nivå 3. Det sammanlagda bidragsbeloppet kommer då endast upp i 370 kr. För att kunna erlägga premien på 400 kr behövs det då en höjning av det individuella bidragsbeloppet med 10 procent (från 10 procent till 11 procent) trots premiesänkningen på 11 procent.

Mot bakgrund av det faktiska utfall som var förväntat för perioden 2003–2005 kunde alltså avgiften endast sänkas med cirka 30 procent även om premien sjunkit med nära 50 procent.

För perioden 2006–2008 har avgiften inte förändrats eftersom klarhet inte nåtts om hur stort underlag som kommer att finnas

efter en genomförd förändring av FMH-bilagan som aviserats inträffa under perioden. Som redovisats har preliminära beräkningar visat på ett bortfall motsvarande cirka 30–40 procent av premien.

Den andel av den totala försäkringspremien som belöper på *miljöskadeförsäkringen* är liten. Under Miljöskadekonsortiets tid uppgick premien som då enbart avsåg miljöskadeförsäkringen till 24 miljoner kronor per år. Av den aktuella premien om drygt 7 miljoner kronor per år för båda försäkringarna avser knappt 30 procent miljöskadeförsäkringen. Kostnaden för miljöskadeförsäkringen är alltså idag cirka en tiondel av vad den var när försäkringen inrättades.

För *saneringsförsäkringen* är utvecklingen likartad men inte lika dramatisk. När saneringsförsäkringen inrättades 1999 var den sammanlagda premien för båda försäkringarna cirka 20 miljoner kronor per år. Även då var premien väsentligen hänförlig till saneringsförsäkringen, uppskattningsvis cirka 60 procent. Detta innebär att kostnaden för saneringsförsäkringen idag utgör drygt 40 procent jämfört med när den inrättades.

Sammanfattningsvis har alltså kostnaden sjunkit med cirka 90 procent för miljöskadeförsäkringen och med knappt 60 procent för saneringsförsäkringen.

## Redovisning

Marsh informerar kontinuerligt Betalarföreningen om bl.a. uppdateringar av register, betalningsnivå och betalningsfrekvens.

Försäkringsbolaget redovisar några gånger per år statistik över anmälda skador, skadeorsak osv. Betalarföreningen tar aldrig aktiv del i något specifikt ärende. De uppgifter som tidigare redovisats i en promemoria av Richard Almgren den 2 februari 2002 bygger helt på Betalarföreningens uppgifter.

Betalarföreningens företrädare uppger att föreningen i sin tur redovisar till Miljödepartementet uppgifter om in- och utbetalade medel.

De inbetalade medlen redovisas i Marsh interna redovisning.

## Försäkringsavtal

Slutligen har Betalarföreningen angett att något formellt försäkringsbrev inte har utfärdats.

### 5.5 Närmare om Miljöskadeförsäkringen

Miljöskadeförsäkringen infördes 1989 i syfte att ge dem som drabbats av miljöskada enligt 32 kap. miljöbalken ersättning även då inget skadestånd kunde erhållas av någon som var ansvarig för skadan. I miljöbalkskommentaren sägs bl.a. följande om syftet.

Det är alltså fråga om ett ansvar i sista hand för skadorna; finns det en känd skadeståndsskyldig får man vända sig mot honom, och finns det en försäkring som täcker skadan, får man försöka få ut pengar därifrån. Försäkringen svarar med andra ord *subsidiärt*.<sup>8</sup>

#### 5.5.1 Förutsättningar enligt 33 kap. miljöbalken

I dåvarande miljöskyddslagen (1969:387) utgick man från vissa grundläggande förutsättningar för ersättning från miljöskadeförsäkringen, väsentligen motsvarande vad som i dag gäller enligt 33 kap. 2 § miljöbalken:

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 32 kap. om

1. den skadelidande har rätt till skadestånd enligt 32 kap., men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva skadeståndet är förlorad, eller
2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Bestämmelsen är utformad som ett minimikrav på miljöskadeförsäkringen. Detta innebär bl.a. att försäkringen kan göras generösare mot de skadelidande.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 33:3.

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 345.

### Skada enligt 32 kap. miljöbalken

Miljöskadeförsäkringen omfattar sådana person- och sakskador som berättigar till skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken. Som förutsättning gäller bl.a. att den skadegörande verksamhetens skall härröra från en *fastighet* som orsakat skada i sin *omgivning*. Skada som inte har orsakats med 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 till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

I 32 kap. 3 § uppräknas en rad störningar som regleras i kapitlet. De svarar i stort sett mot de klassiska störningstyperna, som utgjorde miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Det rör sig om föroreningar av olika slag, ändring av grundvattennivån, buller, skakning eller annan liknande störning. Också andra miljöskador, skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, som orsakats av sprängningsarbete eller av annan verksamhet som medför särskild fara för explosion omfattas, liksom skador som orsakas av grävning eller liknande arbete, om den som utfört eller låtit utföra arbetet har försummat att vidta tillräckliga skyddsåtgärder.

På vilket sätt och i vilken omfattning sådana störningar i praktiken orsakar person- och sakskador är inte alldeles lätt att få grepp om, särskilt som det inte finns nämnvärd erfarenhet av sådana ärenden från vare sig domstol eller miljöskadeförsäkringen. Att föroreningar kan orsaka personskador är tämligen givet. Ett förorenat vattendrag kan sprida smitta av olika slag. Även sakskada kan bli en följd av en förorening, vilket bl.a. var fallet i BT Kemi-affären, där en handelsträdgård fick vissa växter förstörda till följd av det förorenade vattnet. En skada till följd av skakning lär kunna innebära såväl sak- som personskada genom t.ex. sprickor i byggnader och ras. Ofta lär skadorna i dessa fall uppkomma under pågående verksamhet, vilket innebär att den ansvarige skadevållaren normalt är känd och kan betala. Miljöskadeförsäkringen lär därför sällan bli aktuell vid den typen av störningar. Exempel på annan liknande störning är spridning av bakterier, virus och olika smittämnen, obehag av insekter, gnistor, hetta, köld, starkt ljussken, översvämningsskador till följd av utsläpp av avloppsvatten i ett vattendrag, estetiska störningar och psykiska immissioner (berättigad oro). Flera av dessa störningar lär knappast orsaka person-



eller sakskador, utan normalt bara förmögenhetsskador, som ju inte omfattas av miljöskadeförsäkringen.

### 5.5.2 Försäkringsvillkor

I samband med att miljöskadeförsäkringen infördes framhölls i förarbetena att de villkor som föreslogs från försäkringsgivaren tills vidare kunde godtas, fränsett vissa bestämmelser om begränsning av ersättningsbeloppen.<sup>10</sup> Förutom dessa bestämmelser kom alltså villkoren att utarbetas av de berörda försäkringsbolagen efter visst samråd bl.a. med Sveriges Industriförbund. I sina huvuddrag gäller dessa villkor fortfarande.

Enligt villkoren betalas ersättning om den skadelidande kan göra sannolikt att han inte kan få skadeståndet eller del av skadeståndet betalt av den ansvarige. Försäkringen omfattar inte ren förmögenhetsskada. Vidare gäller att näringsidkare har en begränsad rätt till ersättning för sakskada, då ersättning endast utgår om det är fråga om en mindre, enskild företagare för vilken skadan får särskilt svåra ekonomiska följder.

Rätten till ersättning omfattar även nödvändiga och skäliga kostnader för rättegång och annan utredning rörande skadeståndsfrågan, dock under förutsättning att ersättningsanspråket har anmälts till försäkringsgivaren och denne hänvisat den skadelidande till att föra skadeståndstalan mot den skadeståndsansvarige. Ersättningsbeloppen är begränsade för såväl person- som sakskador. Ersättning för personskador betalas med högst fem miljoner kronor för varje skadad person, eller högst 100 miljoner kronor för skador som beror av samma skadliga inverkan. Takbeloppet för en sakskada är 50 miljoner kronor. För skador som anmäls till försäkringsgivaren under ett och samma försäkringsår är ersättningen begränsad till 200 miljoner kronor sammanlagt för person- och sakskada. Vidare gäller tre års preskriptionsfrist från det att skadan inträffade, vilket anses vara när den skadelidande blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg. Sakskada som orsakas av miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tiden före den 1 juli 1986 ersätts inte.

---

<sup>10</sup> Prop. 1987/88:85 s. 207.

### Om det blir tvist

Enligt försäkringsvillkoren skall en särskild nämnd, Miljöskadeförsäkringens skadenämnd – på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen – pröva principiella och tvistiga skadeersättningsfall. Ledamöterna utses av regeringen, som även fastställer arbetsordningen. Trots detta anses skadenämnden inte vara någon statlig nämnd, vilket bl.a. innebär att ersättning till ledamöterna inte betalas av allmänna medel, utan av försäkringsgivaren.

Enligt arbetsordningen är försäkringsgivarens skadechef föredragande och sekreterare i nämnden. Försäkringsgivaren skall svara för att erforderlig utredning föreligger och skall upprätta en promemoria med beskrivning av omständigheterna i ärendet och parternas ståndpunkter. Skadenämnden avger utlåtande efter föredragning. Försäkringsgivaren svarar för skadenämndens arkiv.

Om en tvist föreligger även efter det att skadenämnden lämnat utlåtande, skall den avgöras enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Skiljenämndens ordförande skall utses av regeringen. Om den skadelidande haft skäligen anledning att få tvisten prövad skall skiljemännen förplikta försäkringsgivaren att svara för ersättningen till skiljemännen.

### 5.5.3 Tillämpning

Det är nu drygt 17 år sedan miljöskadeförsäkringen infördes. De uppgifter som utredningen tagit del av (avgöranden jämte uppgifter från försäkringsbolaget AIG Europe S.A., Svenskt Näringsliv (PM 2 februari 2002) och försäkringsmäklaren Marsh (offertunderlag med statistik t.o.m. augusti 2005)) ger i vissa delar motstridiga uppgifter, bl.a. vad gäller det exakta antalet anmälda skadefall. Detta kan bl.a. bero på att vissa skadefall enbart redovisats som saneringsfall, trots att ansökan och/eller delar av avslagsbeslutet hänför sig till miljöskadeförsäkringens bestämmelser.

## Åren 1989–1998

Under åren 1989–1998 framställdes omkring 50 anspråk. Av de anmälda skadefallen har skadeersättning betalats ut i ett fåtal fall. Fram t.o.m. år 1998 har ersättning endast betalats ut i ett fall och då med drygt 6 000 kr. I ett annat fall väntades ytterligare en utbetalning komma att ske. Det tillgängliga underlaget för utredningen lämnar dock inget besked om huruvida denna utbetalning kom till stånd.

Anledningen till att ersättning inte kunnat betalas ut i övriga ärenden var följande.

- Det var inte en ersättningsgill miljöskada (*19 fall*),
- skadorna hade uppkommit före försäkringens ikraftträdande (*13 fall*),
- skadevållaren kunde identifieras (*12 fall*) och
- skadevållaren kunde betala (*6 fall*).

I ett antal av dessa fall fanns flera anledningar till att utbetalning inte kunnat ske. Vad som närmare avsetts med att skadan inte är ersättningsgill, framgår inte av föreliggande utredningsunderlag.

## Statistik för tiden 1999 – oktober 2006

Enligt det offertunderlag som sammanställts av försäkringsmäklaren Marsh framställdes under tiden januari 1999–2005 tio anspråk på miljöskadeförsäkringen. De avgöranden som utredningen haft tillgång till ger en något annorlunda bild. Att tidsintervallet är något längre, januari 1999–oktober 2006, tycks inte vara förklaringen. Av ansökningar och av försäkringsbolagets resonemang framkommer sammanlagt 20 anspråk som – enligt utredningens sätt att se det – skulle kunna räknas, åtminstone delvis, som miljöskadeförsäkringsanspråk. Även om det råder viss osäkerhet om antalet anspråk är tio eller tjugo eller någonting däremellan, så ger uppgifterna en entydig bild av att försäkringen tillämpats i obetydlig omfattning såväl före som efter 1999.

Klart är också att ersättning ur försäkringen under denna tid har utbetalats i endast två – eller, med den nyss nämnda väntade men obekräftade utbetalningen, möjligen tre – fall med drygt 357 000 kr sammanlagt.

Utredningen har granskat samtliga ärenden som avgjorts under tiden 1999–oktober 2006. Av de 20 anspråken som, enligt utredningens mening, avser miljöskadeförsäkringen, har ett återkallats. I tre fall har något avslagsbeslut inte meddelats, bl.a. sedan en förfrågan inte fullföljts och när ersättningsfrågan lösts på annat sätt. I övriga 16 fall har grunden för avslag motiverats enligt följande.

- Skadan hade orsakats av miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen var att hänföra till tiden före den 1 juli 1986 och därför inte omfattades av försäkringen (4 fall),
- skadan var inte en omgivningsskada (5 fall),
- orsaken till skadan kunde inte härröras från en fastighet (2 fall),
- skadelidande var inte en mindre, enskild företagare (2 fall),
- sökande var skadeståndsansvarig och inte skadelidande (1 fall) och
- avslagsgrunderna var flera (skadan hänförlig till verksamhet före den 1 juli 1986, ej omgivningsskada, ansvarskedja ej uttömd) (2 fall).

I två fall har ersättning betalats till aktiebolag. Sedan försäkringsbolaget i det ena fallet begärt in utredning som visade att skadan skulle medföra särskilt svåra ekonomiska följder, intygade bolagets revisor att skadan skulle leda till att kontrollbalansräkning måste upprättas. Försäkringsbolaget beslutade då att försäkringsersättning skulle betalas ut.

Av de hittills avgjorda ärendena har sex-sju stycken prövats av Miljöskadeförsäkringens skadenämnd. Skadenämnden har inte i något av dessa fall gjort någon annan bedömning än försäkringsgivaren. Såvitt bekant har inget ärende prövats i skiljenämnd.

Skadenämnden har gjort vissa uttalanden, bl.a. med avseende på hur 12 § i villkoren för sakskada i miljöskadeförsäkringen skall tolkas. Enligt villkoren täcker försäkringen inte skada som orsakats av miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tiden före den 1 juli 1986. Enligt skadenämnden framstår det ”som naturligt att uppfatta denna villkorsbestämmelse så att försäkringen inte omfattar skador genom sådana störningar som har uppkommit före den 1 juli 1986, i vart fall inte om störningskällorna har upphört före detta datum”.

Skadenämnden har också berört frågan om försäkringsbolags möjligheter att regressvis kräva ersättning från miljöskadeförsäkringen. Nämnden har då skrivit att ”det kan ifrågasättas om ett försäkringsbolag som har lämnat ersättning till den skadelidande kan göra anspråk på motsvarande ersättning ur miljöskadeförsäkringen”. Nämnden har dock inte tagit ställning i frågan.

## **5.6 Närmare om saneringsförsäkringen**

### **5.6.1 Syfte**

År 1999 kompletterades miljöskadeförsäkringen med en saneringsförsäkring, vars syfte var att i vissa fall betala efterbehandling av förorenade områden när den enskilde förorenaren inte kunde betala. De ärenden som kan komma i fråga för saneringsförsäkringen torde normalt vara sådana där det ansvariga bolaget försatts i konkurs och där tillgångarna i konkursboet inte har räckt till att bekosta efterbehandlingen.

I förarbetena till miljöbalken betonades vikten av att saneringsförsäkringen skulle vara subsidiär och således träda in först när den ansvarige inte kunde betala.<sup>11</sup> På detta sätt skulle principen om att det i första hand är förorenaren som skall betala tillgodoses. Till skillnad från miljöskadeförsäkringen betalar saneringsförsäkringen inte någon ersättning i fall där den ansvarige är okänd.

### **5.6.2 Vad omfattas av saneringsförsäkringen?**

#### **Vilka åtgärder omfattas av saneringsförsäkringen?**

Som en allmän förutsättning gäller att endast kostnader som är hänförliga till miljöfarlig verksamhet omfattas av saneringsförsäkringen.

Enligt 33 kap. 3 § miljöbalken är saneringsförsäkringen begränsad till att täcka sådana kostnader som uppkommit i samband med att tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 17 § begärt verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg av ett föreläggande eller ett förbud enligt 26 kap. 9–13 §§, eller efter att kronofogdemyndigheten – efter ansökan av tillsynsmyndigheten – meddelat särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. Även kostnader

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 Del 1, s. 570 ff.

som uppkommit i samband med att tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 18 § beslutat om rättelse på den ansvariges bekostnad omfattas av saneringsförsäkringen. Kostnader som uppkommit med stöd av 26 kap. 17 och 18 §§ benämns i vissa sammanhang som handräckningskostnader. Ersättning från saneringsförsäkringen betalas inte för kostnader som uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Som framgår ovan är verkställighetsåtgärder och rättelseåtgärder enligt 26 kap. 17 eller 18 § miljöbalken möjliga endast i fall då ett föreläggande enligt 26 kap. 9–13 §§ inte blivit åttlytt. Rättelse med stöd av 26 kap. 18 § andra stycket kan dock, om det finns särskilda skäl, vidtas utan ett föregående föreläggande.

De förelägganden som kan vara av intresse när det gäller saneringsförsäkringen torde främst vara sådana som rör efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. Även förelägganden om undersökningar som är nödvändiga för att utreda redan konstaterade föroreningars art och omfattning kan omfattas.<sup>12</sup> Om föroreningar inte har konstaterats är tillsynsmyndigheten hänvisad till att tillämpa de allmänna reglerna i 26 kap. om utredningsansvar. Så kan myndigheten med stöd av tillsynsreglerna i 26 kap. 21 och 22 §§ förelägga verksamhetsutövaren att lämna ut upplysningar och handlingar, eller att utföra undersökningar i området. Dessa åtgärder faller emellertid inte under 26 kap. 17 eller 18 § och omfattas därför inte av saneringsförsäkringen.

Enligt 33 kap. 3 § skall ersättning betalas för saneringskostnader. Begreppet sanering definieras emellertid inte någonstans i balken. Frågan är om de saneringsåtgärder som omfattas av saneringsförsäkringen helt motsvarar sådana efterbehandlingsåtgärder som skall vidtas enligt 10 kap. och om förebyggande åtgärder enligt 2 kap. 3 § omfattas eller om det använda saneringsbegreppet står för något annat.

I författningskommentaren till 33 kap. 3 § utvecklas närmare vilka åtgärder som omfattas av saneringsförsäkringen:

Med saneringsåtgärder avses endast sådana åtgärder som är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen. Om ett ”avfall” inte utgör eller kan komma att utgöra någon fara för omgivningen där det ligger, bör försäkringsmedel således inte tas i anspråk. Inte heller bör försäkringen tas i anspråk om exempelvis mark är förorenad men det inte föreligger någon risk för att föroreningen sprider sig. Däremot skall naturligtvis kostnader för

---

<sup>12</sup> Se bl.a. MÖD 2003:127.

omhändertagande av t.ex. tunnor innehållande farligt avfall omfattas. Tunnorna kan ju av olika skäl komma att läcka, även om det ibland kan ta tid innan så sker.

Räddningstjänstinsatser är undantagna från saneringsförsäkringen eftersom sådana insatser i huvudsak omfattar annat än kostnader för sanering.<sup>13</sup>

Lagstiftaren hänvisade visserligen inte uttryckligen till efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. även om ordvalen påminde betydligt om det ansvar för efterbehandling som föreslogs gälla enligt 10 kap. 4 §. Men lagstiftarens avsikt kan knappast förstås på annat sätt än att efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. skulle omfattas av saneringsförsäkringen. Lagstiftarens avsikt var uppenbarligen – enligt uttalandet om omhändertagandet av tunnor med farligt avfall – att också förebyggande åtgärder enligt 2 kap. 3 § skulle omfattas av saneringsförsäkringen. Samma synsätt hade tidigare Miljöskadeförsäkringsutredningen gett uttryck för i sin rapport och slutbetänkande:

Genom att i försäkringsvillkoren ta in en definition av vad som avses med saneringsåtgärder skulle man tydligare kunna avgränsa de ersättningsbara fallen från de icke ersättningsbara. Enligt min mening bör definitionen vara den som framgår av Miljöskadekonsortiets principåtagande, nämligen att såsom ersättningsbara fall betraktas endast sådana där åtgärder är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen. Om ett ”avfall” inte utgör eller kan komma att utgöra någon fara för omgivningen där det ligger, bör försäkringsmedel således inte tas i anspråk. Inte heller bör försäkringen tas i anspråk om exempelvis mark är förorenad men det inte föreligger någon risk för att föroreningen sprider sig. /.../ Däremot skall naturligtvis kostnader för omhändertagande av t.ex. tunnor innehållande miljöfarligt avfall omfattas. Tunnorna kan ju av olika skäl komma att läcka, även om det ibland kan ta tid innan så sker.<sup>14</sup>

I försäkringsvillkoren till saneringsförsäkringen, genom den definition av sanering som ges i 3 § i villkoren, tycks emellertid omhändertagande av tunnor enligt 2 kap. 3 § inte omfattas av villkoren. Inte heller omfattas samtliga efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. Med sanering avses i villkoren sålunda *”efterbehandlingsåtgärder av brådskande art som måste genomföras för att förebygga, hindra eller motverka skador på människor, egendom eller miljö”*. Någon sådan definition finns alltså inte i miljöbalken.

<sup>13</sup>Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 346.

<sup>14</sup>SOU 1993:78 s. 156 f.

Till sanering räknas enligt villkoren också undersökning som är nödvändig för att bedöma saneringens omfattning. Försäkringen begränsas ytterligare eftersom det i 3 § också anges att endast kostnad för skäliga saneringsåtgärder omfattas. Vilka kriterier som skall styra en sådan skälighetsbedömning nämns inte.

De nuvarande villkoren kan jämföras med vad som gällde enligt de ursprungliga villkoren från 1999. Med sanering avsågs då såväl *återställningsåtgärder av brådskande art som måste genomföras för att undanröja risk för skador på människor, egendom eller miljö (och som inte var räddningsinsatser), som förebyggande åtgärder som är nödvändiga för att motverka eller hindra att skador på sikt uppkommer på människor, egendom eller miljö*. Uppenbarligen omfattades till en början även de s.k. förvaringsfallen av försäkringen. Däremot var saneringsåtgärderna begränsade också här till åtgärder av *brådskande art*, vilket knappast omfattar samtliga efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap.

I miljöbalkskommentaren<sup>15</sup> har man – till skillnad från lagförarbetena – pekat på det nödvändiga sambandet mellan saneringsförsäkringen och 10 kap. samt därvid uttalat bl.a. att saneringsförsäkringen måste ses i sitt sammanhang med reglerna om efterbehandlingsansvar i 10 kap., vilket bl.a. framgår av 2 och 3 §§ i försäkringsvillkoren, samt att detta innebär att kostnadsansvaret för vissa efterbehandlingsåtgärder, som normalt åvilar verksamhetsutövare eller fastighetsägare, övertas av försäkringsgivaren. Förutsättningen för ett sådant efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. är bl.a. att en förorening redan skall ha inträffat. Att det enbart förekommer förvaring av avfall utgör inte någon grund för att utkräva avhjälpande- eller efterbehandlingsansvar så länge området inte är förorenat och detta även om en föroreningsrisk föreligger för framtiden. Däremot kan krav på skyddsåtgärder m.m. i fråga om den pågående förvaringsverksamheten ställas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken, men då är det inte fråga om efterbehandling. Utgångspunkten är alltså enligt miljöbalkskommentaren att tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen inte går utöver miljöbalkens regler om avhjälpande- och efterbehandlingsansvar.

Genomgången visar att tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen i fråga om förebyggande åtgärder – genom villkorsändringen år 2000 – snävats in jämfört med de ursprungliga villkoren. Genom villkorsändringen uteslöts tydligen förebyggande åtgärder

---

<sup>15</sup> Se Strömbergs uttalande i Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 33:11.



enligt 2 kap. 3 §, inklusive de s.k. förvaringsfallen, från saneringsdefinitionen och därmed också från saneringsförsäkringens tillämpningsområde. Lagen kom alltså, genom denna villkorsändring, att få en avvikande innebörd jämfört med vad som enligt förarbetena synes ha varit lagstiftarens avsikt i dessa frågor. Såvitt gäller återställningsåtgärderna, eller efterbehandlingsåtgärderna som de efter villkorsändringen kom att benämnas, har dessa allt sedan saneringsförsäkringen infördes, omfattat endast *brådskande åtgärder*. Även här tycks alltså lagen, genom hänvisningen till försäkringsvillkoren, ha fått en avvikande innebörd jämfört med vad som enligt förarbetena förefaller ha varit lagstiftarens avsikt.

### Uppkomna kostnader

Kravet på att kostnader skall ha uppkommit enligt 26 kap. 17 eller 18 § innebär att saneringsåtgärderna måste ha vidtagits och tillsynsmyndigheten redan betalat för dessa innan saneringsförsäkringen kan tas i anspråk. Enligt uppgift från den förre försäkringsgivaren AIG har tillämpningen i praktiken dock inneburit att det, för utbetalning av försäkringsersättning, varit tillräckligt att det funnits ett föreläggande mot ansvarig verksamhetsutövare jämte en begäran om verkställighet till kronofogdemyndigheten. Verkställigheten har därefter stoppats på begäran av försäkringsgivaren, bl.a. på grund av att kronofogdemyndigheten ansetts sakna den särskilda kompetens som krävs vid sanering och då mervärdesskatten för kronofogdemyndighetens sanering inte varit avdragsgill. Saneringen har därefter i stället skett i samråd mellan försäkringsgivaren och tillsynsmyndigheten.

De kostnader för förfarandet hos kronofogdemyndigheten (förrättningskostnader) som uppkommer i samband med att kronofogdemyndigheten verkställer tillsynsmyndighetens beslut enligt 26 kap. 17 § får utsökas hos den ansvarige (17 kap. 8 § utsökningsbalken) och skall normalt förskottas av sökanden (17 kap. 5 § utsökningsbalken). När stat eller kommun är sökande finns dock ingen skyldighet att lämna sådant förskott.

Annorlunda förhåller det sig när tillsynsmyndigheten i stället beslutar om rättelse enligt 26 kap. 18 §, då det saknas möjlighet att samtidigt utsöka kostnaderna hos den ansvarige. I dessa fall får kostnaderna för åtgärderna förskottas av allmänna medel (30 § FMH). Innan förordnande om rättelse meddelas skall samråd ske

med Naturvårdsverket (29 § FMH). Samråd skall även ske innan handräckning enligt 26 kap. 17 § begärs i fråga om miljöfarlig verksamhet, om det kan befaras att kostnaderna inte kan tas ut av den som åtgärden riktas mot.

### Försäkringsvillkor i övrigt

Villkoren för saneringsförsäkringen skiljer sig från miljöskadeförsäkringens villkor, bl.a. genom att det, för att saneringsförsäkringens skall få tas i anspråk krävs att det är *uppenbart* att den ansvarige inte kan betala.

Enligt villkoren gäller vidare att ersättning endast utgår för skäligen efterbehandlingsåtgärder och enbart om kostnaderna överstiger 1,5 prisbasbelopp då saneringsfallet anmäldes. Tillsynsmyndigheten skall utan dröjsmål anmäla till försäkringsgivaren om ersättning för saneringskostnader kan förväntas uppstå. I fall då saneringsåtgärder påbörjas på initiativ av tillsynsmyndigheten innan vetskap om att någon som är ansvarig enligt miljöbalken inte kan betala eller om detta blir känt under saneringsförloppet, skall krav på ersättning framställas utan oskäligt dröjsmål, dock senast inom sex månader från det att beslut om kostnadens belopp vunnit laga kraft. Vidare gäller att ersättning helt eller delvis kan sättas ned om en tillsynsmyndighet vetat om eller bort veta att en verksamhetsutövare inte fullgör sina plikter enligt miljöbalken. Försäkringen omfattar inte kostnad för sådan sanering, vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tid före den 1 juli 1989. Ersättning för varje saneringsfall betalas med högst 50 miljoner kronor. Kostnaden för samtliga saneringsfall som är hänförliga till ett och samma försäkringsår ersätts med högst 100 miljoner kronor. Vid skada som omfattas av såväl miljöskade- som saneringsförsäkringen betalas sammanlagt högst 100 miljoner kronor per skadetillfälle och högst 200 miljoner kronor per år.

### Prövning av tvistiga ärenden

Tvist mellan staten eller tillsynsmyndigheten och försäkringsgivaren avgörs av skiljemän enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

### 5.6.3 Tillämpning

Saneringsförsäkringen infördes för åtta år sedan. Liksom i fråga om miljöskadeförsäkringen finns skäl att hantera vissa uppgifter rörande saneringsförsäkringen, bl.a. om antal anmälda skadefall, med viss försiktighet, eftersom de uppgifter utredningen fått tillgång till inte är helt överensstämmande. Exempelvis anges i en PM som bygger på Betalarföreningens uppgifter att det framställdes 33 anspråk under åren 1999–2001.<sup>16</sup> Motsvarande siffra uppgår enligt försäkringsmäklaren Marshs sammanställning till 45 och enligt utredningens egen genomgång till 36.

Under tiden 1999–oktober 2006 har, enligt utredningens egen genomgång, sammanlagt 79 anspråk framställts rörande saneringsförsäkringen. Av dessa har 13 ärenden ännu inte avgjorts. Försäkringsersättning har betalats ut i 12 fall med sammanlagt drygt 6 miljoner kronor. I fem fall har ansökan om ersättning återkallats, bl.a. sedan den ansvarige tagit sitt ansvar. I resterande 49 ärenden har ersättning nekats på följande grunder.

- Skadan avsåg lagring och inte förorening enligt 10 kap. miljöbalken (*1 fall*),
- en brottslig handling, och inte någon miljöfarlig verksamhet, hade orsakat förorenings-skadan (*1 fall*),
- det fanns en ansvarig som kunde betala (*7 fall*),
- saneringen var huvudsakligen orsakad tiden före den 1 juli 1989 (*4 fall*),
- förelägandet var meddelat före den 1 januari 1999 (*1 fall*),
- det allmänna hade inte haft några kostnader (ingen verkställighetsansökan enligt 26 kap. 17 eller 18 § hade gjorts) (*4 fall*),
- fel sökande (ej tillsynsmyndighet) (*6 fall*),
- saneringskostnaden understeg 1,5 basbelopp (*4 fall*),
- avslagsgrunderna var två av följande: (*6 fall*)
  - tillsynsmyndighet hade inte begärt verkställighet,
  - verksamhetsutövaren hade tillgångar,
  - skadan var hänförlig till tiden före den 1 juli 1989,
  - krav hade ej framställts inom sex månader och

---

<sup>16</sup> Almgren, *Tillämpningen av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen* (Promemoria 2002-02-02).

- skadeanmälan hade gjorts efter avslutad konkurs,
- sökanden hade inte kompletterat ansökan med begärd information som varit nödvändig för bedömningen av om försäkringsvillkoren varit uppfyllda eller inte (*15 fall*). Den information som försäkringsgivaren önskade ta del av gällde:
  - vem som orsakat skadan,
  - om tillsynsmyndigheten begärt verkställighet,
  - när skadan inträffat,
  - om åtgärderna varit av brådskande art,
  - om kostnader uppstått för tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 17 eller 18 §,
  - om kostnaderna uppkommit med stöd av 26 kap. 9–13 §§, eller om det var kostnader enligt 26 kap. 22 § och
  - om någon ansvarig fanns som kunde betala.

### Tillämpning i konkursfall

Med tanke på att förutsättningarna i konkursfall ofta kan vara speciella, bl.a. när det gäller möjligheterna att rikta ett föreläggande mot en konkursgäldenär, kan det vara av intresse att se hur försäkringsgivaren tillämpat villkoren i konkurssituationer. Av de genomgångna ärendena, som alltså helt hänför sig till den tid då AIG var försäkringsgivare, framgår att konkursbolag, i ett fall även efter avslutad konkurs, har förelagts att vidta åtgärder. Försäkringsgivaren har ansett en begäran om verkställighet vara möjlig efter en avslutad personlig konkurs, när den fysiska personen funnits kvar. Eftersom en sådan verkställighetsbegäran i det aktuella fallet ändå inte skulle ge något, ansåg emellertid försäkringsgivaren att en begäran om verkställighet inte var erforderlig. Försäkringsgivaren har hävdats att en anmälan till försäkringsgivaren måste göras innan en konkurs avslutas. I ett fall har ersättning från saneringsförsäkringen utbetalats till ett konkursbo.

## 5.7 Frågornas tidigare behandling

Bakgrunden till att miljöskadeförsäkringen skapades var bl.a. BT Kemi-affären i Teckomatorp i Skåne på 1970-talet. Ett antal tunnor med miljöfarligt avfall hade grävts ner på företaget BT Kemi KVK

AB:s (som tillverkade ogräsbekämpningsmedel av s.k. fenoxisyratyp) anläggningar, vilket bl.a. fick till följd att Braån blev förorenad och att växter på ett trädgårdsmästeri nedströms drabbades av skador. Ersättningsfrågorna visade sig då inte vara tillfredsställande lösta. Sedan dess har lagstiftningen om miljöskador och efterbehandling av miljöfarliga kvarlämningar stärkts avsevärt. Miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen har tillkommit och kunskaperna om avfallshantering och efterbehandling har stärkts.

### 5.7.1 Miljöskadeutredningen

Flera statliga utredningar har sedan 1980-talet behandlat frågan om ersättning och återställning. I Miljöskadeutredningens betänkande föreslogs en revision av dåvarande miljöskyddslagens (1969:387) bestämmelser om skadestånd vid miljöskador.<sup>17</sup> Det framhölls bl.a. att skadeståndsrättens ersättningsregler inte var tillräckliga för att tillgodose de skadelidandes ersättningsbehov vid miljöskador. Vidare anfördes att ett system borde tillförsäkra skadelidande kompensation samtidigt som riskerna fördelades mellan de verksamheter som ger upphov till miljöskador. Utredaren tog inte definitivt ställning till frågan om det var tillräckligt motiverat att genomföra någon av de i utredningen diskuterade försäkrings- och fondlösningarna, även om ett system med subsidiära fonder – dvs. där ersättning betalas ut först om den som är ansvarig inte kan betala – bedömdes som ett något mera tillfredsställande system.

### 5.7.2 Miljöskyddsutredningen

Miljöskyddsutredningen behandlade i sitt slutbetänkande bl.a. frågor rörande återställning och sanering.<sup>18</sup> Utredningen föreslog lagändringar i syfte att undanröja oklarheter i fråga om möjligheten att ålägga den som är ansvarig för förorening att vidta återställningsåtgärder beträffande redan inträffade miljöskador. Utredningen övervägde också möjligheterna, utan att framlägga något konkret förslag, att finansiera åtgärder för återställning av skadade mark- och vattenområden i fall då den som har förorenat miljön av olika orsaker inte kan åläggas att vidta erforderliga åtgärder eller

---

<sup>17</sup> SOU 1983:7.

<sup>18</sup> SOU 1983:20.

saknar medel att utföra dem. Enligt utredningen talade starka skäl för att man för sådana fall borde överväga att inrätta en återställningsfond, uppbyggd på avgifter som tas ut av dem som bedriver miljöfarlig verksamhet.

### 5.7.3 Miljöskadefondutredningen

Frågan om inrättande av en fond på miljörettens område utreddes närmare av Miljöskadefondutredningen som i sitt betänkande föreslog att en sådan fond inrättades.<sup>19</sup>

Från fonden skulle ersättning kunna lämnas för miljöskador när skadestånd enligt miljöskadelagen (1985:225) inte kunde betalas till den skadelidande. Fondens medel skulle också bekosta sådana återställnings- eller saneringsåtgärder som var angelägna från miljöskyddssynpunkt. Fondens ansvar skulle vara subsidiärt, dvs. ersättning skulle betalas ut bara om ersättning inte kunde erhållas i annan ordning.

I den allmänna motiveringen uttalades, beträffande det subsidiära ansvaret, att varje annan form av ersättning som den skadelidande hade rätt till på grund av skadan skulle avräknas. Till dessa poster räknades skadestånd som har betalats på grund av skadan, liksom skadestånd som borde kunna bli betalt. Några krav på att den skadelidande skulle vidta rättsliga eller andra åtgärder kunde dock inte ställas, om det framstod som klart att skadevållaren inte kunde betala. Förutom skadestånd skulle varje annat slag av ersättning som den skadelidande hade rätt till på grund av skadan avräknas. Som exempel på ersättning som "naturligtvis" skulle avräknas angavs försäkringsersättning.<sup>20</sup>

### Ersättning till näringsidkare

För ersättning till skadelidande var tanken att fonden i princip skulle tillgodose enskilda personers behov av ersättning och att skador som drabbade en näringsidkare i dennes näringsverksamhet skulle ersättas bara om det förelåg särskilt uttalade sociala skäl. Delvis efter mönster från rättshjälpslagen föreslog utredningen följande bestämmelse.

---

<sup>19</sup> SOU 1987:15.

<sup>20</sup> SOU 1987:15 s. 77.

4 § Ersättning utgår inte till den som bedriver offentlig verksamhet. Ersättning utgår inte heller till näringsidkare för skada som har drabbat hans näringsverksamhet, såvida ej särskilda skäl föreligger med hänsyn till verksamhetens och skadans omfattning och omständligheterna i övrigt.

Utredaren uttalade bl.a.:

...att de sociala och humanitära hänsyn som omnämns i utredningsdirektiven gör sig gällande i väl så hög grad beträffande saksador som beträffande personskador, åtminstone när det gäller privatpersoner och mindre näringsidkare. Ekonomisk ersättning – och det är vad det här gäller – utgår nämligen vid personskada regelmässigt på grund av lagstiftningen om allmän försäkring, medan ersättning för exempelvis förstört grundvatten kan vara betydligt svårare att få, samtidigt som en sådan skada kan ha stor betydelse för t.ex. en lantbrukares möjligheter att driva sin verksamhet vidare. Åtminstone när privatpersoner och mindre näringsidkare drabbas av saksador är enligt utredningens uppfattning någon inskränkning i rätten till ersättning från fonden inte motiverat. Däremot ter det sig från de utgångspunkter som omnämns i direktiven knappast befogat att ersätta saksador som drabbar staten, kommuner och andra näringsidkare än sådana, för vilka sociala och humanitära hänsyn gör sig särskilt gällande.<sup>21</sup>

I specialmotiveringen utvecklades resonemanget ytterligare i fråga om vilka näringsidkare som skulle vara ersättningsberättigade.

De skäl som brukar anges för regeln att näringsidkare som regel inte bör beviljas rättshjälp är bl.a., att rättshjälpen är en social förmån som bör ge skydd vid oförutsedda händelser som berör den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden samt att kostnader i rättsliga angelägenheter är en normal företeelse i näringslivet, jämförd med andra driftskostnader.

Dessa argument är inte i samma utsträckning giltiga beträffande rätten till ersättning för miljöskador. Sådana skador kan aldrig för den skadelidande framstå som ett normalt inslag i något slag av verksamhet. Syftet med bestämmelserna om ersättning är tvärtom att kompensation regelmässigt skall utgå när skadestånd – ibland av rent slumpmässiga orsaker – uteblir trots att sådant i princip borde ha betalats. Reglerna har alltså ett utpräglat socialt syfte. Anledningen till att ett undantag i fråga om rätten till ersättning trots allt funnits befogat för vissa näringsidkare är naturligtvis, att dessa sociala skäl försvagas och bortfaller när det gäller företag som driver förhållandevis omfattande verksamhet.

/.../

---

<sup>21</sup> A. utredning, s. 54 ff.

Även en näringsidkare med förhållandevis stor årsomsättning eller ett flertal anställda, t.ex. en fiskodlare eller en lantbrukare, kan drabbas hårt av en miljöskada som han inte får ersatt. 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 ur ersättning även om verksamheten är av en viss omfattning.

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

Huvudregeln att näringsidkare inte får ersättning från fonden gäller givetvis inte skador som drabbat honom personligen, t.ex. personskador eller skador som åsamkats hans personliga egendom. Detta följer av att denna paragraf gäller endast skada i näringsverksamhet.<sup>22</sup>

## Prövning

För prövningen av ersättningsanspråken till skadelidande föreslogs att en nämnd inrättades. Utredningen bedömde att behovet av ersättning för miljöskador i de aktuella fallen låg i storleksordningen tio miljoner kronor om året.

Beslut att använda medel från miljöskadefonden till återställningsåtgärder borde enligt utredningen meddelas av regeringen efter framställning från Naturvårdsverket. Naturvårdsverket skulle dock besluta om att medel från miljöskadefonden fick bekosta åtgärder av brådskande art samt saneringsåtgärder, som kunde behöva vidtas för att undanröja skador eller risk för skador på människor, egendom eller miljön. Den fastighetsägare som i sådant sammanhang drabbades av skada eller intrång föreslogs få ersättning från fonden.

Beträffande miljöskadefondens uppbyggnad beräknade utredningen att fonden i ett inledande skede behövde tillföras runt

---

<sup>22</sup> A. utredning, s. 165 ff.



50 miljoner kronor per år. Storleken på fondens medel skulle därefter avgöras av utvecklingen av ersättningarna till skadelidande och miljöambitionerna beträffande återställningsverksamheten.

Fonden föreslogs bli finansierad av avgifter som skulle läggas på miljöfarliga verksamheter med utgångspunkt i större utsläpp av vissa miljöfarliga ämnen. Naturvårdsverket föreslogs bli avgiftsmyndighet. Förvaltningen av miljöskadefonden borde enligt utredningen anförtros Kammarkollegiet, som också borde handlägga ärenden om återbetalning till fonden.

## Fond eller försäkring

Inom ramen för utredningens arbete utarbetades, genom Sveriges Industriförbunds försorg, ett förslag till kollektivt försäkringssystem som ett alternativ till den fondlösning som utredningen förordade i fråga om ersättning till skadelidande. Utredningen ansåg dock att det inte var möjligt att ta slutlig ställning till detta alternativ så länge det inte fanns något bindande åtagande från försäkringsgivarna. Utredningen uttalade emellertid följande i fråga om för- och nackdelarna med en fond- respektive försäkringslösning.

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 (miljöskadenämnden) för att granska ansökningar om ersättning. Handläggning och skadereglering kan förmodas bli snabbare och enklare än inom ramen för ett lagreglerat ersättningssystem. Försäkringslösningen har dessutom den fördelen att den skadelidande inte på samma sätt som enligt det lagreglerade systemet behöver uttömma de möjligheter som finns att få ersättning i annan ordning innan han kan få ut sin skadeersättning. Det räcker att han kan "göra sannolikt" att han inte kan erhålla ersättning från den ansvarige. Betydelsen av den skillnad som här kan föreligga mellan ersättningsystemen skall emellertid inte överdrivas.

Å andra sidan finns vissa nackdelar förknippade med en försäkringslösning. Om inte försäkringen görs obligatorisk finns det inte någon garanti för att försäkringssystemet vidmakthålles om det skulle visa sig ekonomiskt ofördelaktigt från försäkringsgivarens synpunkt. Skulle försäkringsåtagandet upphöra, bortfaller också inom viss tid rätten till ersättning för skada som inträffat under försäkringstiden. Vidare är rätten till ersättning begränsad på ett sätt som, särskilt när det gäller

s.k. serieskador, kan vara ganska otillfredsställande. Miljöskadefondens ansvar är inte begränsat i detta avseende.<sup>23</sup>

### Fondförvaltning

Utredningen bedömde att förvaltningen av den föreslagna fonden borde vara enkel och att den lämpligen kunde överlåtas till kammarkollegiet, som sysslade med förvaltning av ett flertal statliga fonder. En enkel form för förvaltning ansågs vara att sätta in fondmedlen på statsverkets checkräkning i riksbanken eller att placera medlen på räntebärande konto hos riksgäldskontoret. Kammarkollegiets sätt att förvalta fonden ansågs inte behöva regleras i lag.<sup>24</sup>

#### 5.7.4 Prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet

När Miljöskadefondutredningens betänkande departementsbehandlades inkom Sveriges Industriförbund med ännu ett förslag på en försäkringslösning. Försäkringsbolagen Trygg-Hansa och Skandia hade gjort ett åtagande att fullgöra försäkringsgivarens förpliktelser enligt det förslaget. Mot bakgrund av att det då förelåg ett färdigt förslag till försäkringslösning som gav skadelidande i princip samma skydd som den av utredningen föreslagna miljöskadefonden och då försäkringslösningen gav fördelar framför fondlösningen främst när det gällde finansiering, skadereglering och administration, ansåg departementschefen att försäkringslösningen borde väljas.<sup>25</sup> Sålunda föreslogs att en miljöskadeförsäkring skulle skapas. Reglerna om en obligatorisk miljöskadeförsäkring infördes den 1 juli 1989 i lagen (1989:387) om miljöskadeförsäkring samt i förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring.

Departementschefen uttalade att det i fråga om återställnings- och saneringsåtgärder för vissa gamla skador där ett personligt ansvar inte kunde krävas ut och där behovet av skyndsamma insatser var stort för att förhindra svåra miljökonsekvenser, borde finnas möjlighet till finansiering över statsbudgeten. Kostnader för återställnings- och saneringsåtgärder kom således inte att omfattas

---

<sup>23</sup> SOU 1987:15. s. 158f.

<sup>24</sup> A. utredning s. 157 f.

<sup>25</sup> Prop. 1987/88:85 s. 201.

av miljöskadeförsäkringen. Riksdagsbehandlingen föranledde inga ändringar i dessa hänseenden.<sup>26</sup>

### 5.7.5 Miljöskadeförsäkringsutredningen

I Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande utvärderades miljöskadeförsäkringen med överväganden och förslag i fråga om de framtida formerna och villkoren för försäkringen.<sup>27</sup> Även frågan om miljöskadeförsäkringen borde utvidgas till att omfatta även saneringskostnader vid företagsnedläggelser, de s.k. handräckningsfallen, behandlades.

I betänkandet konstaterades bl.a. att väldigt få anspråk hade framställts under försäkringens första tre år, och att inget av anspråken föranlett att någon ersättning utbetalats, vilket förklarades av den relativt begränsade omfattningen som ersättningsrätten hade enligt miljöskadeförsäkringen och dess villkor. Redan försäkringens subsidiära natur ansågs utgöra en begränsning. Man menade dock att den grundläggande principen om att förorenaren skall betala innebar att ingrepp i försäkringens subsidiära natur knappast kunde göras. I fråga om förutsättningarna för preskription fanns – bl.a. till följd av att försäkringen varit i kraft så kort tid och att villkoren för preskription inte tillämpats i någon nämnvärd utsträckning – inga synbara brister. Utredaren menade vidare att man borde beakta att mer eller mindre katastrofbetonade händelser kunde inträffa och att det vid en sådan skada kunde bli fråga om utbetalningar ur försäkringen med mycket betydande belopp. I utredningen diskuterades även om den enskildes rätt till ersättning skulle stärkas och i anledning av detta gjordes en översyn av försäkringsvillkoren.

### Försäkringsvillkoren

De ändringar i försäkringsvillkoren som diskuterades var bl.a. att låta dessa bli mera heltäckande på skadelidandesidan, så att rätten till ersättning även skulle avse juridiska personer och alla slags näringsidkare. Villkoren för näringsidkare såg ut på samma sätt som de gör i dag. Utredaren stannade för – bl.a. med hänvisning till

---

<sup>26</sup> Bet. 1987/88:JoU23.

<sup>27</sup> SOU 1993:78.

planerna att införa en försäkring för saneringskostnader som i så fall skulle innebära ett mer omfattande skydd där den skadelidande är en juridisk person – att inte föreslå någon ändring av villkoren.

Även tanken att låta försäkringen omfatta ren förmögensskada avfärdades mot bakgrund av försäkringens sociala natur samt svårigheten att uppskatta omfattningen av sådan skada och därmed uppnå täckning genom försäkring.

Vad gällde kravet på att den skadelidande, innan ersättning kunde utgå ur försäkringen, måste göra sannolikt att ersättning inte kunde utfås av den ansvarige, framfördes tanken att ge skadelidande möjlighet att framställa sina ersättningsanspråk direkt till försäkringskonsortiet, som sedan i sin tur fick vända sig mot den ersättningsansvarige. Också en sådan lösning avstod man ifrån, bl.a. med hänvisning till den principiellt viktiga subsidiära konstruktionen. Däremot menade utredaren att skadelidande skulle ges möjlighet att få ersättning för nödvändiga kostnader för att driva process för att därmed kunna konstatera att försäkringsvillkoren uppfyllts under förutsättning att den skadelidande anmält skadan hos försäkringskonsortiet innan utredning vidtogs eller process inleddes. Dessutom föreslogs vissa detaljändringar och klargöranden.

Försäkringskonsortiet godtog de föreslagna ändringarna.

Såvitt gällde undantagen i försäkringsvillkoren sänkades enligt utredaren skäl att föreslå några ändringar. I fråga om preskription föreslogs samma gräns för sakskada som för personskada, dvs. att ersättning inte skulle utgå för skada som huvudsakligen var att hänföra till tiden före den 1 juli 1986.

Villkoren ändrades i enlighet med utredningens förslag.

### Försäkringsbolagens samverkansformer

I Miljöskadeförsäkringsutredningen diskuterades försäkringskonsortiets förenlighet med svenska och europeiska konkurrensregler, bl.a. regeln om dominerande ställning, som förbjuder företag att missbruka en dominerande ställning på marknaden.<sup>28</sup> Med hänvisning till att miljöskadeförsäkringen var unik och att någon motsvarande produkt inte fanns på marknaden, samtidigt som det inte ansågs möjligt att skapa en sådan produkt på annat sätt än

---

<sup>28</sup> Se 19 § konkurrenslagen (1993:20).

genom en liknande konstruktion, ansågs försäkringen inte stå i strid med Romfördragets konkurrensregler.

Såvitt gällde frågan om upphandling av miljöskadeförsäkringen anförde utredningen att statens intressen var av sådan styrka, särskilt om försäkringen skulle utvidgas till att också omfatta de s.k. handräckningsfallen som tidigare belastat statskassan, att det knappast kunde vara rimligt att överlåta åt föreningen för miljöskadeförsäkringen att ombesörja eventuella upphandlingar. Om upphandling skulle ske, borde staten sköta den menade utredaren.

Sammanfattningsvis förordade utredaren att det gällande försäkringssystemet skulle bibehållas eftersom det inte framkommit något som skulle kunna föranleda bedömningen att dagens ordning inte skulle kunna användas även i framtiden eller att det fanns någon bättre lösning.

### Saneringskostnader

Vid tiden för miljöskadeförsäkringsutredningen omfattade miljöskadeförsäkringen inte återställnings- eller saneringsåtgärder. Sådana åtgärder fick i stället finansieras över statsbudgeten i de fall den ansvarige inte kunde betala. I enlighet med utredningsuppdraget redovisades de särskilda problem som kunde vara förenade med de s.k. handräckningsfallen. En tänkbar lösning, som innebar ett ökat ansvar för förorenaren, presenterades också.

Handräckningsärenden gäller normalt företag som gått i konkurs. Eftersom tillgångarna i konkursboet sällan räcker till saneringsåtgärderna, bekostas sanering många gånger med statliga medel. I början av 1990-talet ökade statens utgifter för sådana åtgärder. Den bakomliggande orsaken till detta förklarades med ökningen av antalet konkurser under lågkonjunkturen i början av 1990-talet i kombination med en ökad miljömedvetenhet. I miljöskadeförsäkringsutredningens rapport konstaterades att det fanns ett behov av regler om finansiering på annat sätt än över statsbudgeten.<sup>29</sup> Handräckningskostnaderna hade för det allmänna dittills uppgått till cirka två miljoner kronor per år.

I rapporten diskuterades olika alternativa lösningar, bl.a. att *låta det vara som tidigare*, dvs. låta staten svara för kostnaderna. Som skäl för en sådan lösning anfördes att det kunde te sig omotiverat att tillskapa ett särskilt regelsystem för de hittills förhållandevis

<sup>29</sup> SOU 1992:135.

ringa medel, cirka två miljoner kronor per år, som utbetalats för handräckningskostnader. Emellertid pekade man på risken för katastrofskador – liknande den som inträffade i BT Kemi i Teckomatorp på 1970-talet – och de betydligt dyrare saneringsprojekt sådana skador kunde leda till. Sett över en längre tidsperiod menade man att kostnadsbilden sannolikt skulle vara en annan än den var 1992. Utredaren ansåg att det var principiellt viktigt att den som förorenar också betalar för uppkomna skador. Mot denna bakgrund ansåg utredaren att det fanns skäl att gå vidare med diskussionen om en utvidgad miljöskadeförsäkring.

En annan lösning som diskuterades var att införa *förmånsrätt i konkurs* för saneringskostnader. Det konstaterades emellertid att konkursboet i regel fortsätter att bedriva den miljöfarliga verksamheten, antingen genom att fortsätta den faktiska driften eller genom att boet förvarar avfall eller dylikt. Statens fordran blir i sådana fall att bedöma som en fordran riktad mot konkursboet, eller med andra ord en massafordran, som skall betalas före konkursfordringarna. Skulle det i något fall vara så att boet inte blir ansvarigt kan det från allmänna konkursrättsliga synpunkter starkt ifrågasättas om staten på detta sätt skall gynnas framför konkursborgenärerna. Förslaget om förmånsrätt i konkurs avfärdades bl.a. mot denna bakgrund.

I rapporten diskuterades även en lösning där den ansvarige åläggs att *ställa säkerhet för framtida återställningskostnader*. Inte heller detta ansågs som en godtagbar lösning, bl.a. därför att kostnaden för att hålla säkerheten inte skulle stå i proportion till den låga risken att behöva ta säkerheten i anspråk. Dessutom innebar det stora praktiska svårigheter att kontrollera alla företag. Utredaren menade dock att krav på ställande av säkerhet var en lämplig lösning för verksamheter med förutsebara återställningsbehov.

Utredaren förde även en diskussion rörande för- och nackdelarna med en fond respektive en försäkring. I detta hänseende delade utredningen den uppfattning som departementschefen gett uttryck för i prop. 1987/88:85 och förordade – för det fall valet stod mellan en fond- eller försäkringslösning – en försäkringslösning, förutsatt att det skulle gå att åstadkomma ett försäkringsåtagande med rimliga villkor.

Med detta som utgångspunkt diskuterades hur en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet skulle kunna genomföras trots de problem som fanns, bl.a. i konkurssituationer. Ett sådant problem kunde vara mot vem ett saneringsföreläggande skulle riktas. Under

förutsättning att konkursboet inte fortsatte verksamheten ansågs ett sådant föreläggande inte kunna riktas mot boet. Konkursboet ansågs däremot vara rätt adressat för ett föreläggande om boet bedrivit en miljöfarlig verksamhet. En fordran på boet skulle då bli en massafordran som betalas före konkursfordringarna. Det var bl.a. mot denna bakgrund som utredaren avstod från att lägga fram förslag om förmånsrätt i konkurs. En komplikation som redovisades gällde svårigheterna för borgenärerna att förutse att staten kunde, genom att upprepa ett tidigare mot konkursgäldenären riktat saneringsföreläggande mot konkursboet, omvandla en ordinär fordran till en massafordran.

En annan fråga gällde vilka som skulle betala till försäkringen. Utredaren var öppen för olika lösningar; antingen enbart större företag, som sannolikt skulle orsaka större kostnader per försäkringsfall, eller alla som bedriver tillståndspliktiga och anmälningskyldiga verksamheter. Att blanda in icke anmälningspliktiga verksamheter ansågs praktiskt omöjligt.

För att fördelarna med en försäkringslösning inte skulle gå förlorad ansåg utredaren att det borde vara samma försäkringsgivare för miljöskador som för saneringskostnader. Såvitt gällde försäkringsbelopp, premiesättning och försäkringsvillkor krävdes grannlaga överväganden menade utredaren, även om det ansågs vara klart att saneringsbehov uppkomna före miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969 inte skulle omfattas. Detsamma gällde fall där handräckningsförfarandet påbörjats före ikraftträdandet av de nödvändiga lagändringarna. Som en tänkbar avgränsning föreslogs att ersättningsrätten gjordes beroende av att verksamhetsutövaren brutit mot miljöskyddslagens bestämmelser, eller mot villkor i ett eventuellt tillstånd. Ersättningsgilla saneringsåtgärder föreslogs begränsade till att enbart avse nödvändiga åtgärder för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen.

I slutbetänkandet tog utredaren slutlig ställning i frågan genom att förorda en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet genom en särskild saneringsförsäkring och hänvisade bl.a. till att försäkringskonsortiet preliminärt angivit hur försäkringsvillkoren skulle kunna se ut.<sup>30</sup> Utredaren medgav visserligen att en försäkringslösning innebar en del komplikationer. Dessa ansågs dock inte värre än att de gick att lösa.

---

<sup>30</sup> SOU 1993:78.

I fråga om förutsättningarna för ersättning ansåg utredaren att ersättningsrätten borde göras beroende av att en begäran om rättelse eller handräckning enligt 41 a § eller 47 § miljöskyddslagen (motsvarande 26 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken) är för handen. Härigenom skulle rätten till ersättning begränsas till fall då verksamhetsutövaren inte uppfyllt sina skyldigheter enligt miljöskyddslagen. Utredaren motiverade denna avgränsning med att skador i första hand skulle förebyggas. Dessutom ansågs det inte tilltalande att en försäkring föll ut även om den ansvarige hade gjort allt som enligt lagen ankom på honom. Detta skulle bl.a. strida mot försäkringens subsidiära natur. Eftersom ett förordnande om rättelse eller en handräkningsbegäran inte kunde riktas mot någon okänd, skulle saneringsförsäkringen inte omfatta fall där det inte kunde utredas vem som var ansvarig för skadan.

För att undvika framtida tvister föreslogs att en definition av vad som avses med saneringsåtgärder borde införas.<sup>31</sup>

### 5.7.6 Miljöbalksutredningen

#### Saneringsförsäkring

I Miljöbalksutredningens betänkande föreslogs att miljöskadeförsäkringssystemet skulle utvidgas till att även omfatta en saneringsförsäkring i syfte att bl.a. minska statens kostnader för efterbehandling.<sup>32</sup> Utredningens resonemang innebar i stora delar en upprepning av vad Miljöskadeförsäkringsutredningen redan kommit fram till, även om man nu också konstaterade att försäkringslösningen i förhållande till en fondlösning innebar en nackdel, eftersom den inte kunde användas för att finansiera saneringen av "gamla" skador. Emellertid ansåg man sig inte ha tid att utreda en fondlösning. Slutligen menade man att valet stod mellan att behålla det rådande systemet med en viss finansiering över statsbudgeten eller att utforma en saneringsersättning genom att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet.

Eftersom det är svårt, för att inte säga omöjligt, att komma åt den enskilde förorenaren, ansågs den bästa lösningen vara en kollektiv försäkring som träder in först i andra hand. Övervägande skäl talade därför för att införa den av Miljöskadeförsäkrings-

---

<sup>31</sup> Se avsnitt 5.6.2 not 13.

<sup>32</sup> SOU 1996:103.



utredningen föreslagna saneringsförsäkringen. Till skillnad från den utredningen ansåg dock Miljöbalksutredningen att även fall, då det inte kunde utredas vem som var ansvarig för föroreningen, skulle betalas ur försäkringen, eftersom man därigenom skulle uppnå bättre överensstämmelse med miljöskadeförsäkringen. För att inte vinsten med en försäkringslösning framför en fondlösning skulle gå förlorad förordades att det borde vara samma försäkringsgivare för såväl miljöskadeförsäkringen som saneringsförsäkringen.

### Försäkringsbolagens samverkansformer

Såvitt gällde försäkringsbolagens samverkansformer föreslogs i Miljöbalksutredningens betänkande att de i försäkringskonsortiet ingående försäkringsbolagen borde kunna samverka för att tillhandahålla miljöskadeförsäkringen och den föreslagna saneringsförsäkringen på samma sätt som tidigare. I motsats till Miljöskadeförsäkringsutredningen ansågs dock inget hinder föreligga mot att upphandla försäkringen. Vid denna bedömning tog man hänsyn till bl.a. de konkurrensfrågor som skulle kunna aktualiseras. Även frågan om en eller flera försäkringsgivare skulle anlitas berördes och en konstruktion liknande vad som gällde för ersättning från trafikskadelagen framfördes. Sammanfattningsvis menade man att ett system med flera försäkringsgivare skulle innebära en mycket omfattande förändring av miljöskadeförsäkringens konstruktion som inte var önskvärd och inte ens möjlig.

För att försäkringen skulle leva upp till de konkurrensrättsliga kraven ansåg man det nödvändigt att utsätta försäkringen för upphandling med anbuds konkurrens eller eventuellt överlåta upphandlingen till Betalarföreningen. Som skäl för att upphandla angavs möjligheten till en korrekt prissättning. Om det var meningsfullt med upphandling berodde dock på om det fanns något intresse på marknaden för att lämna anbud på försäkringen. Den svaga marknaden för vanliga ansvarsförsäkringar och avsaknaden av en återförsäkringsmarknad talade mot upphandling som ett medel att främja korrekt prissättning. Det framfördes att inget svenskt bolag ensamt hade kapacitet att göra det ifrågavarande åtagandet. Det konstaterades vidare att samverkan i viss omfattning under alla förhållanden skulle bli nödvändigt, även om utländska försäkringsbolag med ensam kapacitet visat intresse för försäk-

ringen. Med hänvisning till ett beslut av Konkurrensverket, i vilket det fastslagits att det inte fanns förutsättningar för någon konkurrens, kunde samarbetet om att i konsortium teckna miljöskadeförsäkring inte anses strida mot några konkurrensregler. Miljöbalksutredningen menade därför att det inte fanns något som talade för att staten av konkurrensskäl skulle vara tvungen att upphandla försäkringen.

### 5.7.7 Prop. 1997/98:45, Miljöbalk

#### Saneringsförsäkring

Regeringen konstaterade i likhet med Miljöskadeförsäkringsutredningen att krav på ställande av säkerhet inte var en lämplig generell lösning och menade därför att, under förutsättning att det gällande systemet skulle ändras, valet stod mellan att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet eller att bilda en fond. I denna del hänvisades till departementschefens uttalande i förarbetena till ändringen i miljöskyddslagen som regeringen ansåg alltjämt äga giltighet.<sup>33</sup> De förhållandevis ringa medelsutbetalningarna från staten för saneringsåtgärder utgjorde ett argument som talade emot att ändra gällande system, som innebar att staten betalade. Regeringen kom emellertid fram till att en kollektiv försäkringslösning som träder in först i andra hand ändå skulle vara bättre därför att enstaka, mycket kostsamma saneringsfall kunde tillkomma och att den som förorenar så långt möjligt borde betala, samtidigt som det var svårt att komma åt den enskilde förorenaren. Övervägande skäl ansågs således tala för att införa den föreslagna försäkringen.

Till skillnad från Miljöbalksutredningen ansåg regeringen emellertid att ersättning inte skulle betalas ur försäkringen i fall då det inte kunde utredas vem som var ansvarig för föroreningen. Som anförts i remisskritiken skulle de ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av en motsatt lösning vara svårbedömbara. Regeringen menade att det annars skulle vara svårt att avgränsa de fall som skulle vara ersättningsgilla från dem som inte skulle vara det.

Såvitt gällde själva systemet för försäkringen anförde regeringen att en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även efterbehandlingskostnader hade ett sådant samband med den

---

<sup>33</sup> Prop. 1987/88:85.

nuvarande försäkringen att, om de ekonomiska eller administrativa fördelarna med en försäkringslösning framför en fondlösning inte skulle minska, det vore önskvärt med samma försäkringsgivare för såväl miljöskadeförsäkringen som saneringsförsäkringen. Ersättningsgilla kostnader borde enligt regeringen begränsas till följder av miljöfarlig verksamhet. Vidare menade regeringen att de som drev sådan miljöfarlig verksamhet, som krävde tillstånd eller anmälan, borde bidra till försäkringen med belopp som bestämdes av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Regeringen föreslog att stat och kommun skulle undantas från skyldigheten att betala till saneringsförsäkringen med hänvisning till att de inte kunde försättas i konkurs. Bolag som ägdes eller drevs av staten eller en kommun skulle dock omfattas av bidragsskyldigheten.

En obligatorisk miljöskade- och saneringsförsäkring infördes i enlighet med förslaget i propositionen. I förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring infördes bestämmelser om bl.a. försäkringsgivare och nivån på bidragsskyldigheten. Villkoren i övrigt godkändes och beslutades av regeringen.

## 5.8 Synpunkter på det rådande systemet

### 5.8.1 Sammanställning av in- och utbetalade medel

1989–1998*		1999–2002		2003–2005		2006–	
Avgifter	Utbetalningar	Avgifter	Utbetalningar	Avgifter	Utbetalningar	Avgifter	Utbetaln.
25 mnkr/år	>6 000 kr	20 mnkr/år	MF:>357 000 kr	10 mnkr/år	ME: 0 kr	>7 mnkr	
Totalt:		Totalt:	SF:>6 mnkr	Totalt:	SF: 109 000 kr		
250 mnkr		80 mnkr		30 mnkr			

\*Åren 1989–1998 omfattade försäkringsskyldigheten endast miljöskadeförsäkringen.  
MF: Miljöskadeförsäkring, SF: Saneringsförsäkring

### 5.8.2 Försäkringssystemet

#### Upphandling

En del av översynen av försäkringarna rör själva systemet för upphandlingen, som i dag sker av Betalarföreningen utan att lagen om offentlig upphandling tillämpas. Med tanke på att staten formellt beslutar villkoren och vem som skall vara försäkringsgivare och således torde vara närmast att betrakta som försäkringstagare,

uppkommer fråga om staten inte också borde ses som upphandlande enhet enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, som i så fall skall tillämpas.

Man kan vidare fråga sig om inte redan den omständigheten att Betalarföreningen – som ombesörjer upphandlingen – täcker ett behov i det allmännas intresse samtidigt som majoriteten av medlemmarna i föreningen faller in under lagen om offentlig upphandling, innebär att Betalarföreningen skall betraktas som en upphandlande enhet enligt 1 kap. 6 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, som i så fall blir tillämplig.

Nämnden för offentlig upphandling har i yttrande till Miljöansvarsutredningen bedömt – framför allt med hänsyn till att försäkringarna synes finansieras med allmänna medel – att regeringen är den upphandlande enheten vid upphandlingen av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen och att lagen om offentlig upphandling (1992:1528) därför skall tillämpas vid upphandlingen.

I Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande bedömdes statens intressen vad avser miljöskadeförsäkringen vara av sådan styrka att det knappast kunde vara rimligt att överlåta åt Betalarföreningen att ombesörja eventuella upphandlingar.<sup>34</sup> Sedan försäkringen utvidgats med en saneringsförsäkring torde detta gälla i än högre grad i dag.

Att upphandlingen sker utan tillämpning av lagen om offentlig upphandling och utan delaktighet från sådana intressen som försäkringarna har till uppgift att ta tillvara framstår som otillfredsställande. Med en sådan ordning är dessutom möjligheterna till insyn mycket begränsade, vilket bl.a. kan ifrågasättas utifrån Århuskonventionens – som Sverige ratificerade i maj 2005 – bestämmelser om allmänhetens rätt till miljöinformation.

### Förhandlingarna om försäkringsvillkoren

Att villkoren i praktiken förhandlas fram mellan Betalarföreningen och försäkringsgivaren är inte det från alla synpunkter lämpligaste. Om så sker kan de förhandlande parterna förväntas ha ett gemensamt intresse, som nog inte alltid är förenligt med de skadelidandes intresse av ett bra försäkringsskydd, av att hålla nere premier och administrativa kostnader och att begränsa villkoren för utbetalning.

---

<sup>34</sup> SOU 1993:78 s. 137 f.

Visserligen skall villkoren godkännas av regeringen, men detta blir mer av en formsak, eftersom det i praktiken sker efter avslutad upphandling. Om villkoren ändras i väsentliga hänseenden finns ju risk för att försäkringsgivaren drar sig ur, eller höjer premien till en oacceptabel nivå.

### Konkurrens

Enligt Betalarföreningen har det ibland varit svårt att hitta intresserade försäkringsgivare. Detta är givetvis rent allmänt till nackdel ur ett konkurrensperspektiv. Vid den senaste upphandlingen lämnades dock fyra anbud, vilket får anses vara godtagbart. En bristande konkurrens kan innebära risker för en snävare tillämpning av villkoren än vad som annars skulle ha varit fallet. I en rapport från Naturvårdsverket framförs själva grundkonstruktionen i försäkringen som ett huvudskäl till att förhoppningarna med saneringsförsäkringen inte infriats, eftersom försäkringsgivaren har ett givet intresse av att ge reglerna om utbetalning av saneringsmedel en snäv tolkning.<sup>35</sup> Eftersom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte har tillämpats, finns heller inte den insyn i upphandlingsprocessen, som är önskvärd när det handlar om en lagstadgad betalningsskyldighet.

Sedan saneringsförsäkringen infördes har det årliga bidragsbeloppet sjunkit, från tio till sju procent av tillsynsavgiften, eller från minst 500 kr till minst 400 kr per år. Detta innebär att summan av de avgifter som betalas som bidrag till försäkringarna har sjunkit. Uppgift om vilka belopp det rör sig om under de senaste åren har utredningen inte tillgång till eftersom uppgifterna hos Marsh, som sköter faktureringen, inte är offentliga och Betalarföreningen, som också torde känna till de exakta siffrorna, inte har redovisat dessa. Summan av inbetalade avgifter förväntas dock sjunka ytterligare till följd av planerade lättnader i fråga om tillstånds- och anmälningsskyldighet.

---

<sup>35</sup> Naturvårdsverket, Rapport 5242 – *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten; Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden* (2003), s. 74 f.

### 5.8.3 Miljöskadeförsäkringen

#### Varför så få anmälda skadefall?

Ett problem i samband med analysen av miljöskadeförsäkringen är att det varit så få anmälda skador att underlaget för en bedömning av den praktiska tillämpningen därför är väldigt litet. Det är svårt att finna orsaken till detta. En tänkbar förklaring är försäkringens begränsning till sak- och personskada. Personskadorna är få – i varje fall sådana som kan konstateras bero på miljöstörningar – och de skador som träffar miljön är, även om de skulle kunna kallas sakskador, svåra att värdera ekonomiskt och därför sällan värda besväret att försöka få ersättning för. Dessutom kan begränsningen till småföretagare ha betydelse för de få anmälningar som görs.

En annan förklaring kan vara att den ansvarige, i flertalet fall där skada uppkommit, har kunnat identifieras och tagit sitt ansvar vilket gjort miljöskadeförsäkringen, som är en subsidiär lösning, obehövlig i dessa fall.

Ytterligare en förklaring skulle kunna vara att ersättning för skadan betalats ur andra försäkringar och att det därför inte uppstått något behov av att ta miljöskadeförsäkringen i anspråk. Om miljöskadeförsäkringen inte varit tillräckligt känd bland allmänheten, kan skadeanmälningar av den anledningen ha uteblivit. Företrädare för försäkringsbranschen har dock hävdat att det finns kunskap om miljöskadeförsäkringen hos försäkringsbolagen och att dessa i förekommande fall hänvisar skadelidande till denna.

En annan aspekt är i vad mån försäkringsvillkoren kan ha betydelse för antalet anmälda skadefall. Om förutsättningarna för att få ersättning är begränsade skulle det kunna medföra att skadelidande inte ens bryr sig om att försöka att få ersättning ur försäkringen. Det har emellertid inte kommit fram något belägg för att så skulle vara fallet.

Tänkbart är också att utredningssvårigheter i kombination med att bevisbördan ligger på den skadelidande, bl.a. beträffande tidpunkten för skadan och skadans händelseförlopp, kan vara anledning till att skadelidande avstår från att göra skadeanmälan. Det finns dock inget känt exempel på detta. Det är kanske troligare att en skadelidande under sådana förhållanden i stället tar chansen och anmäler en skada i hopp om en välvillig bevisprövning från försäkringsbolagets sida.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det saknas kunskap om varför så få skadeanmälningar görs. Enligt genomgången ovan skulle dock en möjlig förklaring kunna vara att det faktiskt inte inträffar fler skador av den typ som miljöskadeförsäkringen är avsedd för och att den primärt ansvarige i förekommande fall tar sitt ansvar.

### Vilka slutsatser kan dras från avgjorda fall?

Av det 70-tal fall som anmälts under tiden 1989–oktober 2006 har ersättning betalats ut i tre fall. Under samma tid har ansökan avslagits i omkring 66 fall.

Med tanke på de förhållandevis få fall som avgjorts är det naturligtvis svårt att dra några långtgående slutsatser. Dessutom är informationen från åren 1989–1999 om bl.a. avslagsgrunder bristfällig.

#### *Skadan hänförligt till tiden före den 1 juli 1986 (1 juli 1989)*

Av den statistik som finns tillgänglig framgår dock att grunden för avslag i 17 fall varit att skadan varit hänförligt till tiden före den 1 juli 1986 (eller 1 juli 1989 enligt äldre villkor). Det är svårt att invända mot denna tidsbegränsning som är en del av villkoren och som numera motsvarar den tidpunkt då lagstiftningen om ersättning för miljöskador infördes.

Enligt villkoren gäller dock att skador inte omfattas av försäkringen om orsaken till skadan *huvudsakligen* är hänförligt till tiden före den 1 juli 1986. Ett sådant villkor kan skapa bevisproblem eftersom det ofta kan vara mycket svårt att visa när en miljöpåverkan eller annan störning ägt rum och särskilt att visa hur stor del som orsakats före respektive efter en viss tidsgräns. I vad mån det rört sig om sådana bevissvårigheter i de avgjorda fallen är dock omöjligt att säga utifrån de ärenden som utredningen har tagit del av.<sup>36</sup> Å andra sidan kan formuleringen i villkoren också ses som en lättnad för den skadelidande, som bara behöver visa att skadan huvudsakligen – och inte helt – orsakats efter en viss tidsgräns.

Det skulle ha varit betydligt svårare för denne om det stått i villkoren att bara skador uppkomna efter 1986 ersätts.

---

<sup>36</sup> För en redogörelse av avslagsgrunder m.m., se avsnitt 5.5.3.

*Ej omgivningsskada*

En av de vanligare avslagsgrunderna, åtminstone efter 1999, är att skadan inte är en omgivningsskada och därför inte omfattas av ersättningsreglerna. Kravet på att skadan skall drabba omgivningen är en förutsättning för att det över huvud taget skall vara fråga om en miljöskada enligt 32 kap. Det innebär exempelvis att bestämmelserna om miljöskada inte blir tillämpliga vid skadefall inom verksamhetens arbetsområde. Det har inte uppdragats något avgörande där omgivningsbegreppet har tolkats i strid med 32 kap. miljöbalken. Under sådana förhållanden verkar det inte finnas skäl att rikta någon kritik mot vare sig villkoret eller dess tillämpning.

*Mindre, enskild företagare*

Ett av villkoren gäller möjligheten för näringsidkare att få ersättning för sakskada. Ersättning för sakskada som drabbat hans näringsverksamhet utgår bara ”om det är fråga om mindre, enskilda företagare för vilken skadan får särskilt svåra ekonomiska följder”. Det kan diskuteras hur detta skall tolkas.

Av de ärenden som utredningen gått igenom har ersättning i två fall betalats ut till näringsidkare som drev rörelse i aktiebolagsform. I ett av fallen intygades att en miljöskada på drygt 300 000 kr skulle få särskilt svåra ekonomiska följder. I det andra fallet saknades någon närmare utredning om bolagets storlek. Av de genomgångna ärendena har också framkommit att ersättning nekats ett kommunalt aktiebolag.

Frågan är om inte näringsidkare mer generellt bör omfattas av miljöskadeförsäkringen. Principen om att förorenaren skall betala talar för en sådan ändring. I Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande ansågs, med hänvisning till ett socialt betraktelsesätt, att ersättning endast skulle utgå i mer ömmande fall, nämligen när de skadelidande är privatpersoner.<sup>37</sup> Men många gånger kan nog här aktuella saksador drabba näringsidkare, i varje fall småföretagare, väl så hårt som privatpersoner. Allvarliga skador i en bostad utgör ju mera sällan miljöskador.

Även om 33 kap. 1 § anger att ersättning till skadelidande skall utgå bara ”i vissa fall” är det otillfredsställande att en så väsentlig

---

<sup>37</sup> SOU 1993:78 s. 117 f.



begränsning av försäkringsskyddet inte framgår av lagtexten som att detta skydd bara skall gälla näringsidkare som är privatpersoner.

Under alla omständigheter ger den allmänna formuleringen i villkoren utrymme för olika tolkningar av begrepp som "mindre" företagare, liksom "särskilt svåra ekonomiska följder". Vilka näringsidkare som skall omfattas av försäkringen blir beroende av försäkringsbolagets bedömning. Utan insyn i försäkringsbolagets och skadenämndens praxis och utan reella möjligheter att överklaga deras beslut saknas förutsättningar för att en klagande praxis växer fram. Kriterierna bör därför vara tydligare.

#### *Övriga avslagsgrunder*

Övriga avslagsgrunder, såsom att en ansvarig kunde betala, förefaller väl överensstämma med de principer som bör gälla för försäkringen.

#### **Prövningssystemet**

En del bestämmelser om själva prövningssystemet kan diskuteras.

Vad först gäller den prövning som vid tvist skall göras av Miljöskadeförsäkringens skadenämnd, kan noteras att varken förfarandet eller prövningsorganet regleras i lag. Även om regeringen fastställer arbetsordningen och utser ledamöterna i nämnden är denna ingen statlig nämnd och det saknas därför möjligheter till insyn. Detta skapar givetvis svårigheter när det gäller möjligheten att utveckla en klar och tydlig praxis.

Av arbetsordningen för nämnden följer att försäkringsgivarens skadechef skall vara föredragande i nämnden. Det kan finnas skäl att fundera över lämpligheten i denna speciella ordning, som inte lär ha någon motsvarighet i andra liknande nämnder inom den privata försäkringens område. Av arbetsordningen följer visserligen att föredragningen skall vara opartisk, liksom att nämnden skall verka för en objektiv, enhetlig och rättvis tillämpning av försäkringsvillkoren. För att det skall bli verklighet måste förutsättningar ges som kan garantera detta. Med tanke på de möjligheter en föredragande normalt har att påverka ett ärendes handläggning kan objektiviteten ifrågasättas, i vart fall från den skadelidandes sida. Det kan även framstå som orättvist att försäkringsgivaren på detta

sätt får tillfälle att, åtminstone indirekt, muntligen redovisa sin syn på ärendet i en handläggning som är skriftlig och således inte ger den skadelidande någon möjlighet att lägga fram sin sak på samma sätt.

Det har också påpekats under utredningen att det kan ta lång tid från det att den skadelidande anmält fallet för prövning av skadenämnden till dess att ärendet faktiskt överlämnas dit av försäkringsgivaren.

Andra synpunkter på prövningssystemet gäller kravet på skiljemannaförfarande i de fall tvist föreligger även efter det att skadenämnden lämnat sitt utlåtande.

Eftersom miljöskadeförsäkringen främst tillkommit för att garantera enskilda personers rätt till ersättning kan förhållandet till försäkringsgivaren liknas vid ett konsumentförhållande. Även om detta inte är sådant att lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är tillämplig, finns det – särskilt genom det normalt ojämna styrkeförhållandet mellan parterna – sådana likheter att flera principer som gäller vid konsumentförhållanden bör vara tillämpliga också mellan en skadelidande och försäkringsgivaren i det här miljöskadesammanhanget.

Vad som avses med oskäliga avtalsvillkor i 3 § nämnda lag utvecklas närmare i förarbetena.<sup>38</sup> Lagen kom till för att genomföra ett EG-direktiv om oskäliga avtalsvillkor i konsumentförhållanden. I direktivet finns en vägledande lista på sådana oskäliga avtalsvillkor, där bl.a. villkor som innebär att en konsument enbart är hänvisad till skiljeförfarande, utan att det regleras i lag, anges som exempel. I svensk rättspraxis har sådana villkor i flera fall lämnats utan avseende, trots att skiljeförfarande varit reglerat i lag.<sup>39</sup>

Enligt 6 § lagen (1999:116) om skiljeförfarande får tvist mellan en näringsidkare och en konsument om en nyttighet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk ett skiljeavtal inte göras gällande, om det träffats innan tvisten uppstod. Även om denna bestämmelse inte kan anses direkt tillämplig på situationen när en privatperson kräver ersättning av miljöskadeförsäkringen, stämmer det illa med tanken bakom den nämnda bestämmelsen att sådana tvister skulle avgöras av en skiljenämnd. Vad angår krav av näringsidkare, kan i varje fall många småföretagare dra sig för att begära en kostsam prövning av detta slag. Enligt villkoren för miljöskadeförsäkringen kan visserligen skiljemännen – om den

<sup>38</sup> Prop. 1994/95:17 s. 89 f.

<sup>39</sup> Se bl.a. NJA 1981 s. 711, NJA 1982 s. 800 och NJA 1983 s. 510.

skadelidande haft skälig anledning att få tvisten prövad – förplikta försäkringsgivaren att svara för ersättningen till dem. Denna skrivning bör i och för sig innebära att risken för att den skadelidande får bära kostnaderna för skiljeförfarandet minskar högst väsentligt. Men eftersom frågan görs beroende av en bedömning kvarstår ändå ett osäkerhetsmoment. Även osäkerhet av detta slag kan vara en hämmande faktor på viljan att få ett ärende prövat. Andra problem med skiljeförfaranden är att handläggningen är hemlig. Allt detta hindrar en skadelidande från att i förväg kunna bedöma sina möjligheter till ersättning.

## Övriga synpunkter

Också andra villkor för miljöskadeförsäkringen behöver granskas. I centrala delar bygger analysen nedan på en rapporten till Miljödepartementet där villkoren studerats närmare.<sup>40</sup>

### *Ren förmögenhetsskada*

Frågan om även ren förmögenhetsskada – dvs. ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada – skall omfattas av miljöskadeförsäkringen diskuterades bl.a. i Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande och i den ovan nämnda rapporten till Miljödepartementet.<sup>41</sup>

I samband med att möjligheten till skadestånd för miljöskador infördes i miljöskadelagen 1986 diskuterades om ren förmögenhetsskada alls skulle omfattas av det tillämpliga skadebegreppet. Departementschefen uttalade då bl.a. följande.

Enligt min mening bör den nya miljöskadelagen ge möjlighet till ersättning även för ren förmögenhetsskada. Vid sådana varaktiga förhållanden som föreligger mellan grannar ligger närmare till hands än vid mera tillfälliga kontakter att man tillfogar andra personer i omgivningen ekonomiska förluster. Just vid miljöskador torde det f.ö. vara vanligt förekommande att skadan utgörs av ren förmögenhetsskada. Stora grupper av skadelidande skulle därför komma att falla utanför ersättningssystemet enligt den nya lagen, om inte ren förmögenhetsskada omfattades. Det är inte heller befogat att, som f.n.

<sup>40</sup> Bengtssons och Larssons rapport till Miljödepartementet ang. uppdrag att bl.a. granska och vid behov föreslå ändrade villkor i de försäkringar som följer av 33 kap. miljöbalken (EUM2002/925/R s. 17 ff.).

<sup>41</sup> Se SOU 1993:78 s. 118 samt not 40.

behandla skilda skadetyper på olika sätt. Möjligheten att få ersättning för ren förmögenhetsskada bör därför stå öppen vid alla slags miljöskador som regleras i den nya lagen.<sup>42</sup>

Samma argument som då anfördes för den införda rätten till skadestånd för miljöskador skulle i och för sig kunna göras gällande också i fråga om miljöskadeförsäkringens omfattning.

Frågan om miljöskadeförsäkringen även skall omfatta ren förmögenhetsskada är – med tanke på att sådan skada inte sällan drabbar just näringsidkare – intimt sammankopplad med frågan om näringsidkare skall omfattas eller inte. Vissa förmögenhetsskador kan drabba mindre företagare lika hårt som sakskador eller till och med värre, eftersom skadetyper kan vara svår att försäkra sig mot. En företagare kan t.ex. utsättas för bullerstörningar eller liknande med minskning av kundkretsen som följd, eller av gatuarbeten som avspärrar tillträdet till företagarens lokaler. Vid sådana störningar som ofta är pågående är emellertid skadevällaren normalt känd och även solvent. Behovet av en försäkring skulle därför troligen inte vara särskilt stort. Dessutom anses skador av detta slag, ur försäkringsteknisk synpunkt, vara särskilt svåra att kalkylera och kanske även att reglera.

Sammantaget förefaller det inte finnas något större behov av att inkludera även rena förmögenhetsskador. I varje fall framstår inte behovet som så stort att det är påkallat att införa en sådan villkorsändring.

#### *Begränsningen till person- och sakskador enligt 32 kap. miljöbalken*

Miljöskadeförsäkringen täcker sådana person- och sakskador som omfattas av skadeståndsansvaret i 32 kap. miljöbalken, däribland skador orsakade av genetiskt modifierade organismer (se avsnitt 4.6). Det är väl i och för sig möjligt att försäkringen också skulle kunna täcka skador utanför detta tillämpningsområde men mer talar för lämpligheten av att låta anknytningen till 32 kap. vara kvar. Det finns inte heller något som tyder på att denna begränsning haft någon betydelse för utnyttjandet av miljöskadeförsäkringen.

---

<sup>42</sup> Prop. 1985/86:83 s. 18 f.

### *Beloppsbegränsningar*

Enligt försäkringsvillkoren för sakskada utbetalas ersättning vid skada på lös och fast egendom. Avdrag görs med en självrisk om respektive 1 000 kr och 5 000 kr. Självriskbeloppen måste numera anses som låga.

Av 1 kap. 1 § jordabalken (1971:1209) framgår att fast egendom är jord, som indelas i fastigheter. I 2 kap. 1 § finns bestämmelser om att bl.a. byggnader utgör tillbehör till fastighet. Begreppet fast egendom vidgas sedan ytterligare i 2 kap. 2 § genom att byggnaderna i sin tur kan ha tillbehör, s.k. byggnadstillbehör, såsom kylskåp och tvättmaskin.

Man kan fråga sig varför självrisken i miljöskadeförsäkringen skiljer sig åt för skador på lös respektive fast egendom. Bördan för den skadelidande är ju densamma, oavsett om skadan sker på den lösa heminredningen eller på en, till fastigheten hörande, tvättmaskin. Det talar för att självrisken kanske bör vara densamma oavsett vilken typ av sakskada det är fråga om.

Det förefaller vidare rimligt att självrisken höjs till en för dagens förhållanden mer normal nivå. Försäkringens sociala syfte gör att försäkringsersättningen i mycket har karaktär av ersättning som betalas ex gratia. Även detta talar för att ersättning bör reserveras för skador som är av någon betydelse.

I 6 § försäkringsvillkoren finns vissa begränsningar i fråga om vilka belopp som kan betalas ut. För att ingen ersättningsberättigad skall bli utan ersättning kan enligt 7 § ersättningsbeloppen ned sättas proportionellt mellan de skadelidande. Det framgår dock inte hur detta praktiskt skall gå till när full ersättning redan har betalats ut. Återkrav av redan utbetalade medel riskerar att bli en komplicerad fråga.

### *Preskription*

Enligt villkoren måste skadeanmälan och ersättningskrav framställas inom tre år från det att skadan inträffade, vilket anses ha skett när den skadelidande blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg. Enligt ordalagen innebär detta, såvitt angår kända skadevällare, att den skadelidande inom denna tid skall hinna att dels få fastslaget att skadeståndsskyldighet föreligger – eventuellt i rättegång – dels skaffa fram utredning om

att den ansvarige inte kan betala, vilket bl.a. beror på hur stor skada som kan visas föreligga. Ett annat tänkbart scenario är att skadeståndstalan ogillas p.g.a. att det inte kan utredas att svaranden är ansvarig för skadan. I detta sammanhang är det nödvändigt att ha i åtanke att det kan dra ut på tiden innan en lagakraftvärdande dom i ett miljöskademål föreligger. I praktiken lär det i försäkringar i allmänhet inte krävas fullt så preciserade krav; det väsentliga är att skadan anmäls med ett ungefärligt belopp så att försäkringsgivaren inom fristen i sin redovisning kan uppskatta vilket belopp som skall reserveras.

Preskriptionsfristen tycks dock kunna innebära att en skadelidande kan vara tvungen att redan under pågående process anmäla skadan och åberopa att försäkringen eventuellt måste tas i anspråk, eftersom talan kan komma att ogillas eller den ansvarige bli insolvent. Det måste givetvis ifrågasättas om en vanlig skadelidande tänker på att trygga sitt ersättningskrav på detta vis. Till detta kommer att svaranden, genom att överklaga fällande dom, kan få preskriptionstiden att löpa ut.

Ett sätt att minska risken för dessa komplikationer vore att förlänga preskriptionstiden för ersättningskrav mot försäkringen.

Valet av tidpunkt när preskriptionsfristen skall börja löpa är också viktigt. Enligt försäkringsvillkoren börjar fristen löpa när den skadelidande först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg. Detta betyder att preskriptionsfristen kan börja löpa, eller till och med att rätten att få ersättning kan preskriberas, även om den skadelidande inte förstår att inträffad skada också utgör en miljöskada. Detta framstår som oskäligt eftersom det riskerar att beröva en skadelidande en stor del av det skydd som denne annars kunnat räkna med på grund av försäkringen.

Man kan därutöver ifrågasätta om utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning skall vara när "omedelbar risk för skada förelåg", oavsett när skadan egentligen kom att inträffa och oavsett om den skadelidande kunde uppfatta risken. Det lär inte heller vara enkelt att uttolka vad som avses med en "omedelbar" risk för skada.

En annan problematik som rör preskriptionsfrågan gäller den möjlighet till ersättning som finns enligt 1 § i villkoren när rätten till ersättning är preskriberad. Rätten att få ersättning ur försäkringen även i dessa fall följer redan av 33 kap. 2 § miljöbalken.

Enligt allmänna preskriptionsregler gäller att mer än tio år måste förflyta från den skadegörande handlingen innan rätten till skadestånd gått förlorad. Denna tid måste alltså passera innan det är möjligt att erhålla medel ur försäkringen på grund av preskription. Problemet är dock att försäkringsanspråket preskriberas tre år efter det att den skadelidande blivit medveten om att skada uppkommit. Detta betyder att försäkringen, i fall där rätten att föra skadeståndstalan gått förlorad, får en mycket begränsad betydelse. Närmare bestämt kan försäkringen i dessa fall endast träda in när tio år passerat sedan den skadegörande handlingen ägde rum, samtidigt som tre år ännu inte passerat sedan skadan visade sig. Det torde vara mycket ovanligt att båda dessa kriterier samtidigt är uppfyllda.

Det anförda innebär att det finns goda skäl att i vart fall göra vissa förändringar när det gäller utgångspunkten för när försäkringen preskriptionsfrist skall börja löpa.

### *Regress*

Fråga har uppkommit om den skadelidandes försäkringsbolag har regressrätt gentemot miljöskadeförsäkringen. I villkoren sägs inget om förhållandet mellan olika försäkringar. Principen om att förorenaren betalar kan anses ge visst stöd för att det är betalarkollektivet som skall betala och inte den skadelidandes försäkringsbolag. Å andra sidan innebär en subsidiär lösning som miljöskadeförsäkringen är att ersättning betalas först om kompensation inte kan erhållas från annat håll.

Skadenämnden har i ett yttrande ifrågasatt – dock utan att ta ställning till frågan – om ett försäkringsbolag som har lämnat ersättning till den skadelidande kan göra anspråk på motsvarande ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Skadenämndens yttrande vinner stöd av de uttalanden som gjorts i såväl miljöbalkskommentaren som i Miljöskadefondutredningens betänkande, dvs. att varje slag av ersättning – t.ex. försäkringsersättning – som den skadelidande har rätt till på grund av skadan skall avräknas.<sup>43</sup>

Under alla förhållanden bör det klargöras om försäkringsbolag skall ha någon regressrätt gentemot försäkringsgivaren för miljöskadeförsäkring.

---

<sup>43</sup> Bengtsson m.fl., *Miljöbalken. En kommentar. Del II*, s. 33:3 och SOU 1987:15, s. 77.

### Sammanfattande synpunkter på miljöskadeförsäkringen

I genomgången ovan av miljöskadeförsäkringen har framkommit vissa problem som borde rättas till. Bland annat saknas närmare vägledning om vad som skall förstås med mindre, enskild företagare. För att främja förutsebarheten kunde det vara rimligt att precisera detta krav ytterligare. Vidare finns problem i fråga om prövningssystemet. Den nämnd som skall pröva principiella och tvistiga miljöskadeförsäkringsfall är inte statlig och det saknas därför möjligheter till insyn. Detta är givetvis ett problem i sig, men hindrar också att en förutsebar praxis växer fram. Att tvistiga fall skall avgöras av skiljenämnd innebär nackdelar av likartat slag. Ett skiljeförfarande framstår dessutom som olämpligt med hänsyn till de ojämna styrkeförhållanden som råder mellan en enskild skadelidande å ena sidan och ett försäkringsbolag å den andra. I fråga om beloppsbegränsningarna framstår det som rimligt att höja självriskerna i syfte att reservera försäkringen för skador som är av någon betydelse. Slutligen bör preskriptionsbestämmelsen – till undvikande av onödiga rättsförluster – förändras när det gäller utgångspunkten för preskriptionsfristen. För att tilltron till försäkringen och för att villkoren skall upplevas som skäliga och rättvisa syns det lämpligt att villkoren ändras och klargörs i enlighet med det ovan anförda.

#### 5.8.4 Saneringsförsäkringen

##### Enkät

Inom ramen för utredningsuppdraget har en enkät skickats till landets samtliga kommuner och länsstyrelser (se bilaga 7). I enkäten har myndigheterna beretts tillfälle att besvara frågor om huruvida saneringsförsäkringen har tagits i anspråk vid något tillfälle och, om så inte varit fallet, vad skälet varit till det. Av 314 tillfrågade har 242 besvarat enkäten.

Vissa tillsynsmyndigheter har svarat att kravet att först begära verkställighet eller rättelse på den felandes bekostnad enligt 26 kap. miljöbalken innan ersättning söks från saneringsförsäkringen har hindrat många från att initiera försäkringsärenden. Förutom att den ansvarige saknar tillgångar är risken stor att det brister i uppfyllandet av något av de övriga försäkringsvillkoren, vilket innebär att



det är tillsynsmyndigheten som slutligen kan komma att få stå kostnaderna för saneringen.

Tillsynsmyndigheter har även rapporterat att villkoret om att det måste vara brådskande åtgärder har getts en enligt deras mening alltför snäv innebörd, vilket lett till att de i flera fall inte ens brytt sig om att söka medel ur saneringsförsäkringen.

Även enligt svaren på en enkät i en studentuppsats har försäkringsgivarens tolkning av vad som utgör ersättningsbara saneringsåtgärder ansetts ha varit snäv och sålunda inte omfattat slutliga åtgärder med syfte att för en lång framtid tillse att platsen kan användas utan ytterligare åtgärder.<sup>44</sup>

### Vilka slutsatser kan dras från avgjorda fall?

Försäkringsbolaget har – av de 79 anspråk som anmälts under tiden 1999–oktober 2006 – betalat ersättning i 12 fall och nekat ersättning i 49 fall. Vid utredningens genomgång hade 13 ärenden ännu inte avgjorts och i fem fall hade ansökan återkallats.

#### *Det fanns en ansvarig som kunde betala*

Enligt utredningens genomgång har den vanligaste grunden (7 fall) för avslag varit att det funnits en ansvarig som kunde betala. Eftersom hela tanken med saneringsförsäkringen, vilket också följer av 33 kap. 1 § miljöbalken, är att den skall träda in först när den som är ansvarig inte kan betala har utredningen inget att invända mot vare sig grunden eller tillämpningen av denna avslagsgrund.

#### *Fel sökande*

En annan vanlig avslagsgrund är att sökanden ofta varit skadevällaren själv eller skadelidande som varit annan än en tillsynsmyndighet.

Av 33 kap. 3 § miljöbalken framgår att ersättning från saneringsförsäkringen kan betalas för verkställighetskostnader enligt 26 kap. 17 eller 18 §. Eftersom sådana kostnader i regel drabbar en

<sup>44</sup> Bergström, *Behjälplig eller beklaglig? En utvärdering av saneringsförsäkringen*, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet, stencil ht 2005, s. 30 ff.

tillsynsmyndighet är det också tillsynsmyndigheten som betraktas som skadelidande i detta sammanhang och därför också är den som är berättigad till ersättning från saneringsförsäkringen.

Att ersättning vägrats till följd av att sökanden varit någon annan än en tillsynsmyndighet framstår mot denna bakgrund som väl överensstämmande med förutsättningarna. Däremot ter sig försäkringsgivarens beslut att betala ersättning till ett konkursbo som anmärkningsvärt. Försäkringsgivarens bedömning behöver dock inte med nödvändighet ha varit felaktig om konkursboet haft utlägg för verkställighetskostnaderna.

#### *Saneringen huvudsakligen orsakad före den 1 juli 1989*

Villkoret om att saneringsförsäkringen är begränsad till sanering hänförlig till tiden efter den 1 juli 1989 bygger på det dåvarande försäkringskonsortiets uppfattning att en rimlig gräns bakåt i tiden var miljöskadeförsäkringens tillkomst, den 1 juli 1989. Att täcka saneringsbehov vars uppkomst var hänförlig till tiden då efterbehandlingsansvar infördes i miljöskyddslagen, den 1 juli 1969, diskuterades men avfärdades av försäkringskonsortiet som orimlig, särskilt med tanke på att det stora flertalet verksamheter fått sina formella tillstånd med tillhörande miljövillkor långt senare.<sup>45</sup>

Det har visat sig ofta vara mycket svårt att visa när en förorening ägt rum. Bevisbördan innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten skall visa att föroreningen orsakats efter den 1 juli 1989, vilket kan vara särskilt svårt när en förorening skett såväl före som efter denna tidpunkt. Bevissvårigheterna skulle kunna vara en förklaring till varför tillsynsmyndigheterna inte sällan får avslag på sina ansökningar på grund av tidsaspekten.

Enligt en undersökning i den ovan nämnda studentuppsatsen skulle försäkringsgivaren i ett par fall med en snäv tolkning av tidsgränsens betydelse ha hävdats att endast den del som orsakats efter nämnda datum skulle ersättas. En riktigare tolkning vore att hela skadan skall ersättas så snart huvuddelen av skadan orsakats efter den 1 juli 1989.

Av det material som utredningen tagit del av har det inte varit möjligt att bekräfta att försäkringsgivaren tillämpat villkoret på det sätt som påstås.

---

<sup>45</sup> SOU 1993:78 s. 154 f.

Med tanke på bevisvärigheterna kunde ett klargörande i denna del vara till hjälp för att undvika tvivelaktiga tolkningar. Tidsgränsen som sådan framstår dock som rimlig.

*Villkoret att ansöka om verkställighet enligt 26 kap. 17 eller 18 § miljöbalken var ej uppfyllt / det allmänna hade inte haft några kostnader*

I fyra fall har detta varit enda grund för avslag och försäkringsgivaren har därutöver i ett par ytterligare avslagsbeslut hänvisat till denna grund som en av flera avslagsgrunder.

Av en rapport från Naturvårdsverket samt utifrån undersökningen i ovan nämnda studentuppsats framgår att kravet på att tillsynsmyndigheten måste ha begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller förordnat om rättelse enligt 26 kap. 18 § innan saneringsförsäkringen kan tas i anspråk ansetts utgöra ett centralt problem vid tillämpningen.<sup>46</sup>

Med anledning av de synpunkter som framförts rörande tillämpningen av nämnda bestämmelser, särskilt i konkurssituationer, har utredningen tittat närmare på de försäkringsärenden som avgjorts under den tid AIG varit försäkringsgivare.

Vid genomgången av dessa försäkringsärenden har det kommit fram att AIG tillämpat 26 kap. 17 respektive 18 § lite olika vid avslutade konkurser. Försäkringsgivaren har t.ex. i ett sådant fall nekat ersättning sedan det konstaterats att det inte funnits någon att rikta föreläggandet mot och kravet i 26 kap. 17 eller 18 § därför inte var uppfyllt. För rätt till ersättning ur försäkringen har emellertid i andra fall godtagits att förelägganden riktats mot konkursgäldenären och det även efter avslutad konkurs. Försäkringsgivaren har i ett ärende uttryckligen framhållit att det, trots att konkursen var avslutad, var möjligt att begära verkställighet enligt 26 kap. 17 § eftersom den fysiska person som varit konkursgäldenär fanns kvar. Försäkringsgivaren konstaterade dock i det fallet att krav på en sådan verkställighet inte skulle ge något och därför inte behövdes för att försäkringsersättning skulle betalas ut. När konkursboet fortsatt driften av verksamheten har det godtagits att föreläggandet riktats mot konkursboet.

---

<sup>46</sup> Naturvårdsverket Rapport 5242 – Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten; Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden (2003), s. 75. Se även not 44.

Med hänsyn till den osäkerhet som förefaller råda om rättsläget finns det anledning att närmare undersöka vilka möjligheterna är att utfärda förelägganden och begära verkställighet respektive besluta om rättelse enligt 26 kap. 17 och 18 §§ i konkursituationer. I sådana situationer kan det vara svårt att finna en adressat för föreläggandet, även om förorenaren i och för sig är känd. Tre frågor söker här sina svar. Kan en konkursgäldenär föreläggas att vidta åtgärder? Och vem, om någon, kan föreläggas att vidta åtgärder sedan en konkurs avslutats? Under vilka förhållanden kan föreläggandet riktas mot konkursboet?

För att saneringsförsäkringen skall kunna tas i anspråk när den ansvarige inte kan betala gäller enligt 33 kap. 3 § miljöbalken att kostnaderna skall ha uppkommit i samband med att tillsynsmyndigheten begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller beslutat om rättelse enligt 26 kap. 18 §. Verkställighet enligt 26 kap. 17 § får ske enligt utsökningsbalken. Av 16 kap. 12 § utsökningsbalken följer att verkställigheten sker genom att kronofogdemyndigheten förelägger svaranden att fullgöra vad som åligger honom eller iakttä förbud eller annan föreskrift eller genom att myndigheten själv vidtar behövlig åtgärd. Genom 26 kap. 18 § har tillsynsmyndigheten fått tillgång till ett snabbare och enklare förfarande som ger myndigheten möjlighet att själv kunna föranstalta om rättelse, utan att behöva gå omvägen via kronofogdemyndigheten.

En begäran om verkställighet och ett beslut om rättelse förutsätter i sin tur att ett tidigare föreläggande enligt 26 kap. 9–13 §§ inte har blivit åtlytt. Om det finns särskilda skäl – t.ex. att rättelse med hänsyn till risk för allvarliga skador bör göras genast – får dock ett beslut om rättelse meddelas utan föregående föreläggande (26 kap. 18 § andra stycket).

Samtliga här aktuella förelägganden, liksom en begäran om verkställighet och ett beslut om rättelse, torde förutsätta att de kan riktas mot någon fysisk eller juridisk person som har den erforderliga rättshandlingsförmågan för att som adressat kunna med rättslig verkan föreläggas att vidta ifrågavarande åtgärder eller underrättas om att åtgärderna skall vidtas på dennes bekostnad.

Verkställigheten syftar i normalfallet till att åtgärderna skall utföras på den ansvariges bekostnad. Bestämmelsernas tillämpning kräver därför i praktiken att det finns någon att skicka räkningen till och i förlängningen att få fordran utmätt i dennes egendom. Annars får tillsynsmyndigheten stå risken att själv behöva betala verkställigheten.

När skadevållaren är okänd eller inte kan betala finns vissa möjligheter att finansiera saneringen med statliga medel enligt förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden. I den mån det går att få ersättning ur saneringsförsäkringen saknas dock förutsättningar att finansiera saneringen med stöd av denna förordning.

Den första av de tre frågorna gäller alltså om en konkursgäldenär kan föreläggas att vidta efterbehandlingsåtgärder. Svaret är ingalunda givet. Visserligen har det vid genomgången av de avgjorda försäkringsärendena kommit fram att tillsynsmyndigheter de facto utfärdat förelägganden mot konkursgäldenärer och att försäkringsgivaren inte haft något att invända mot detta. Men därmed inte sagt att detta överensstämmer med gällande rätts ståndpunkt i frågan.

Efter ett konkursbeslut hör all gäldenärens utmätningsbara egendom till konkursboet och gäldenären får enligt 3 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) inte längre råda över denna egendom. Konkursbeslutet innebär dock inte att gäldenären förlorar sin parthabilitet, dvs. möjlighet att uppträda som part i rättegång. Emellertid följer av allmänt erkända grundsatser att rättegång angående egendom som hör till konkursboet inte kan väckas mot gäldenären under pågående konkurs.<sup>47</sup> Inget hindrar dock att en redan inledd rättegång mellan gäldenären och någon annan, om egendom som hör till konkursboet, fortsätter efter konkursbeslutet. Konkursboet skall dock ha rätt att överta gäldenärens talan (3 kap. 9 § konkurslagen).

Bestämmelserna om rättegång kan jämföras med vad som gäller vid utmätning, som i vissa avseenden påminner mer om här aktuella förelägganden. Enligt 3 kap. 7 § konkurslagen får egendom som hör till konkursboet inte utmätas för fordran hos gäldenären sedan beslut om konkurs meddelats, om inte något annat följer av 7 kap. 19 § första stycket utskökningsbalken, vilket inte är av intresse i detta sammanhang. En utmätning som sker i strid med detta är utan verkan. Har utmätning hos gäldenären skett innan beslut om konkurs meddelades, skall verkställigheten dock fortgå enligt 3 kap. 8 § konkurslagen.

I vad mån denna reglering i konkurslagen har någon tillämpning också i fråga om förelägganden att vidta efterbehandlingsåtgärder är osäkert. Eftersom en konkursgäldenär knappast har möjlighet att efterkomma ett föreläggande om att vidta efterbehandlingsåtgärder

---

<sup>47</sup> Palmér, Savin, *Konkurslagen. En kommentar på Internet till 3 kap. 9 § konkurslagen.*

på en fastighet som han i samband med konkursbeslutet förlorat rådigheten över, lär dock bestämmelsen i 3 kap. 1 § konkurslagen, liksom det ovan nämnda principiella förbudet att starta process under pågående konkurs, vara tillämplig också i fråga om förelägganden att vidta åtgärder enligt miljöbalken. Förmodligen kan konkursgäldenären därför inte föreläggas att vidta efterbehandlingsåtgärder på egendom som hör till konkursboet.

En sådan tolkning har stöd av ett avgörande från Miljööverdomstolen, i vilket domstolen – med hänvisning till bl.a. 3 kap. 1 § konkurslagen – undanröjt ett föreläggande vid vite om borttagande av skrot och däck från en fastighet på grund av att verksamhetsutövaren, efter att ha försatts i konkurs, saknat möjlighet att efterkomma föreläggandet och därför, enligt Miljööverdomstolens uppfattning, inte längre kunde vara adressat för beslutet.<sup>48</sup> Detta avgörande tycks utgå från att vitesföreläggandet i det här hänseendet varken kan jämföras med ett utmättningsbeslut eller ett sätt att inleda rättegång. Verkställigheten skulle således inte som en utmätning kunna fortgå enligt 3 kap. 8 § konkurslagen utan hinder av konkursbeslutet eller få såsom en inledd rättegång fortsätta enligt 3 kap. 9 § konkurslagen under förutsättning att konkursboet ges möjlighet att överta gäldenärens talan. Riktigheten i Miljööverdomstolens avgörande har dock ifrågasatts, fastän delvis på annan grund.<sup>49</sup>

Annorlunda blir det om föreläggandet att vidta efterbehandlingsåtgärder fullföljts före konkursutbrottet med en ansökan om verkställighet eller beslut om rättelse enligt 26 kap. 17 respektive 18 § miljöbalken. I så fall borde verkställigheten analogt med vad som gäller enligt 3 kap. 8 och 9 §§ konkurslagen rimligen kunna fortgå under konkursen. I den mån kostnaderna för verkställigheten alls kan göras gällande i konkursen blir det dock som en oprioriterad fordran. Det innebär att den åtgärdande myndigheten normalt inte kan räkna med någon utdelning för åtgärderna, utan den värdestegring som åtgärderna kan leda till, exempelvis för en fastighet i konkursboet, kommer i stället i regel att tillfalla dem som har panträtt i fastigheten.

Görs ansökan om verkställighet enligt 26 kap. 17 § först efter konkursutbrottet, blir det däremot svårare att förena den med

---

<sup>48</sup> MÖD 2004:24.

<sup>49</sup> Se bl.a. Naturvårdsverkets handbok, remissversion 2006-03-31, *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, s. 83 not 358.

nyssnämnda förbud mot att starta process och utmäta egendom i konkursboet under pågående konkurs.

Men ett beslut om rättelse på den felandes bekostnad enligt 26 kap. 18 § borde inte möta samma hinder. Verkställigheten enligt denna bestämmelse är inte lika beroende av att den mot vilken beslutet riktas har rådighet över fastigheten. Beslutet bör därför också kunna fattas efter konkursutbrottet, om ett tidigare föreläggande inte har efterkommit. Och detta bör även kunna ske utan sådant föregående föreläggande, om tillsynsmyndigheten – enligt bestämmelsens andra stycke – med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl. Något som talar för att ett sådant rättelseförfarande borde kunna genomföras även under pågående konkurs är att det ju inte belastar konkursboet eller konkursborgenärerna på något sätt. Eftersom kostnaderna för rättelsen inte lär kunna göras gällande i konkursen, kommer tvärtom den möjliga värdestegringen genom rättelseåtgärderna närmast konkursborgenärerna till godo. Förmodligen utgör risken för att tillsynsmyndigheten i slutändan själv får betala för åtgärderna därför det i praktiken största hindret. Annorlunda skulle det förstås vara om tillsynsmyndigheten i dessa fall kunde räkna med att få ut ersättning från saneringsförsäkringen.

Den andra frågan handlar om möjligheterna att utfärda förelägganden sedan en konkurs avslutats och konkursgäldenären, en juridisk person, avregistrerats. Då är förorenaren alltså känd men i praktiken inte tillgänglig för ett ansvarsutkrävande. Av de genomgångna försäkringsärendena framgår att sådana förelägganden likväl har utfärdats av tillsynsmyndigheter och även godtagits av försäkringsgivaren. Men det kan ifrågasättas om dessa förelägganden verkligen haft den avsedda rättsliga verkan. De upplösta juridiska personerna mot vilka föreläggandena riktats lär nämligen i brist på rättshandlingsförmåga inte ha kunnat ta emot föreläggandena.

En upplöst juridisk person saknar visserligen inte all rättskapacitet. Den anses således fortfarande kunna vara ägare av exempelvis en fastighet. Men den har i allmänhet ingen rättshandlingsförmåga, alltså möjlighet att vidta rättsliga åtgärder. En juridisk person som äger en fastighet men saknar rättshandlingsförmåga kan inte sälja fastigheten eller uppträda som part i en rättegång eller något annat myndighetsförfarande om denna. Det lär därför saknas möjlighet att med rättslig verkan för en tillämpning av 26 kap.

17 eller 18 § miljöbalken förelägga den upplösta juridiska personen att vidta åtgärder eller underrätta denna om åtgärder som skall vidtas (se prop. 2004/05:35 s. 15). Undantagsvis kan det i och för sig finnas en möjlighet för den upplösta juridiska personen att återfå rättshandlingsförmågan genom att gå i likvidation. Efter ett beslut om likvidation kan den, företrädd av likvidatorn, företa de åtgärder som behövs och vara part i rättegång. Men denna möjlighet att återuppväcka rättshandlingsförmågan förefaller inte kunna komma till användning bara för att skapa förutsättningar för en tillämpning av nämnda bestämmelser i miljöbalken.

Sammanfattningsvis tycks möjligheten att ta saneringsförsäkringen i anspråk förutsätta att såväl det ursprungliga föreläggandet som begäran om verkställighet enligt 26 kap. 17 § har gjorts före konkursutbrottet men att ett beslut om rättelse enligt 26 kap. 18 § borde kunna godtas även om beslutet fattats efter konkursutbrottet och, i undantagsfallen, även om det inte föregåtts av något föreläggande.

Det nu anförda kan jämföras med vad som framkommit om det bakomliggande syftet med denna försäkring.

Den diskussion som föregick införandet av saneringsförsäkringen rörde främst problemen vid konkurser och Naturvårdsverkets kostnader för att omhänderta kvarblivet avfall och liknande enligt verkets anslag B13. Syftet med saneringsförsäkringen angavs vara att den skulle omfatta s.k. handräckningskostnader. Med handräckningsfall avsågs de fall då en sådan åtgärd skulle bekostas med medel som disponerades av Naturvårdsverket till bestridande av kostnad för åtgärd som måste vidtas när den som var ansvarig enligt 5 § första stycket sista meningen miljöskyddslagen inte hade fullgjort sin skyldighet.<sup>50</sup>

Anslaget (B13) som Naturvårdsverket använde för att finansiera handräckningskostnader avsåg även sådana kostnader i konkursfall.

Även försäkringsvillkoren tycks utgå från att konkursfall kan omfattas av saneringsförsäkringen, eftersom konkurstillstånd i 2 § första punkten anges som ett skäl till att den ansvarige inte skall anses kunna betala, och därmed vara en förutsättning för att kunna ta saneringsförsäkringen i anspråk.

Det verkar mot den här bakgrunden vara uppenbart att det har varit lagstiftarens avsikt att saneringsförsäkringen också skulle omfatta fall där den ansvarige gått i konkurs. Med tanke på detta

---

<sup>50</sup> SOU 1993:78 s. 10.



syfte och den osäkerhet som tycks råda om vilka eventuella begränsningar bestämmelserna i 26 kap. 17 och 18 §§ innebär, finns det anledning att se över dessa bestämmelser.

Den tredje frågan gäller möjligheten att rikta föreläggande om efterbehandlingsåtgärder mot ett konkursbo. Denna frågeställning har klargjorts i praxis och det får anses fastslaget att ett föreläggande kan riktas mot ett konkursbo om boet fortsatt driften av verksamheten och/eller haft rådigheten över de förhållanden som orsakat föroreningen.<sup>51</sup> Ett typiskt fall är när det på en fastighet som konkursboet har rådighet över förvaras tunnor med farliga kemikalier som läckt ut i marken. Konkursboet kan alltså i ett sådant fall vara adressat för ett föreläggande om avhjälpande åtgärder enligt miljöbalken.

I de s.k. förvaringsfallen kan ett konkursbo också göras ansvarigt enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och föreläggas att frakta bort tunnor som ännu inte har börjat läcka, eftersom konkursboet enbart genom förvaringen i dessa fall anses bedriva miljöfarlig verksamhet.

### *Beloppsgränsen*

Den gällande beloppsgränsen på 1,5 basbelopp är enligt utredningens uppfattning en lämplig tröskel för vilka fall som skall omfattas av saneringsförsäkringen. Utredningen har vid genomgången av avgjorda ärenden inte heller funnit anledning att ifrågasätta tillämpningen av detta villkor.

### *Åtgärder som inte omfattas av sanering*

Övriga avslagsgrunder har förekommit vid enstaka tillfällen. Så har t.ex. ersättning nekats i ett fall när skadan avsåg lagring och inte förorening enligt 10 kap. miljöbalken. För att komma till rätta med lagring av farliga ämnen och liknande fall där någon förorening ännu inte skett är i stället försiktighetsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken tillämplig. Den bedömning försäkringsgivaren gjort verkar vara korrekt utifrån den definition av sanering som ges i försäkringsvillkoren. Bedömningen kan – även om de inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner<sup>52</sup> – inte heller anses strida mot

---

<sup>51</sup> Se bl.a. MÖD 2002:16 och HD:s beslut 2006-12-20 i mål Ö 999-04.

<sup>52</sup> Se avsnitt 5.6.2.

lagtexten i 33 kap. 3 § miljöbalken, som för övrigt inte ger några närmare besked om vilka åtgärder som omfattas av saneringsförsäkringen annat än genom en hänvisning till försäkringsvillkoren. Ett klagörande i lagtexten av vilka åtgärder som skall omfattas av saneringsförsäkringen vore därför lämpligt för att undvika oklarheter av detta slag. Med tanke på att förutsättningarna för efterbehandling enligt 10 kap. skiljer sig från sådana förebyggande åtgärder som avses i 2 kap. 3 § kan man fråga sig om det finns något behov av att saneringsförsäkringen skall omfatta också de förebyggande åtgärderna. Enbart den omständigheten att någon förvarar t.ex. tunnor med miljöfarligt avfall är ju i sig en miljöfarlig verksamhet och utlöser ansvar för fastighetsägaren eller den som annars kan anses bedriva verksamheten. Så har t.ex. konkursbon, genom blotta förvaringen, ansetts driva verksamhet och på så sätt blivit ansvariga enligt 2 kap. 3 §. I fråga om förebyggande åtgärder finns därför ofta – utan hinder av t.ex. en konkurs – en verksamhetsutövare som kan ta sitt ansvar. Inte sällan saknar dock konkursboet medel för att kunna vidta nödvändiga förebyggande åtgärder. Man bör därför diskutera möjligheten att utnyttja ett subsidiärt ersättningssystem även i sådana fall.

Försäkringsgivaren har även nekat ersättning när det inte klagjorts att åtgärderna varit av *brådskande art*, vilket är en förutsättning enligt försäkringsvillkoren. Eftersom lagtexten i 33 kap. 3 § endast hänvisar till närmare preciseringar i villkoren, kan inte heller detta villkor anses strida mot lagens krav. Så som författningskommentaren har formulerats får emellertid lagstiftarens intentioner anses ha varit att samtliga efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. skulle omfattas av saneringsförsäkringen, vilket också tycks ha gällt enligt de tidigare villkoren.

En närmare precisering i lagtexten av vilka åtgärder som omfattas av saneringsförsäkringen skulle uppenbarligen ha en klagörande verkan.

### Prövning av tvistiga skadeärenden

Liksom vid miljöskadeförsäkringen kan det ifrågasättas om det är lämpligt att tvistiga fall skall prövas enligt lagen om skiljeförfarande. Tillsynsmyndigheterna utnyttjar veterligen inte denna möjlighet, vilket bl.a. kan tänkas bero på de höga kostnaderna som är förknippade med ett skiljeförfarande. Till skillnad från miljö-

skadeförsäkringen finns här emellertid inte något konsumentliknande förhållande.

Syftet med en skiljeklausul är att ett skiljemannaförfarande, till skillnad från en ordinär domstolsprövning, skall kunna ske snabbt och utan möjligheter till insyn. I efterbehandlingsfall gör sig dock dessa argument inte gällande på samma sätt som i vanliga processer. Exempelvis är möjligheterna till och framför allt behovet av ett snabbt skiljemannaförfarande begränsat, eftersom efterbehandlingsförfarandet som sådant ofta innebär en utdragen process. Dessutom begränsas inte insynen i ärendet med automatik, eftersom motparten är en myndighet, vars samtliga in- och utgående handlingar enligt huvudregeln är allmänna handlingar och därmed i regel offentliga. Det är vidare av intresse att det utvecklas en klargörande praxis och en diskussion kring denna. Det skulle bl.a. öka förutsebarheten.

### Handläggningen

I den tidigare nämnda studentuppsatsen framförde kommuner kritik gällande försäkringsbolagets handläggning av saneringsförsäkringsärenden. Kritiken har varit entydig på så sätt att en överväldigande majoritet av de tillfrågade ansåg att saneringsförsäkringen inte uppfyllde sitt syfte. Flera uppgav att den tungrodda hanteringen – bl.a. med krav på begäran om verkställighet jämte komplicerade ansvarsfrågor och lång handläggningstid – av försäkringsärendena var ett särskilt problem. Den stora arbetsinsatsen har av många tillsynsmyndigheter ansetts oproportionerlig i förhållande till den eventuella nyttan och det framkom att myndigheter ibland undviker att söka medel ur saneringsförsäkringen av det skälet. Även bristande kompetens hos tillsynsmyndigheterna har ansetts vara ett problem. Detta har även gällt tillsynsmyndigheternas börda att utreda och bevisa att försäkringsvillkoren varit uppfyllda vilket framgick i både uppsatsen och enkäten (se bilaga 7).

### Sammanfattande synpunkter på saneringsförsäkringen

I den kritik som framförts mot försäkringarna har bl.a. anförts att försäkringarna, särskilt saneringsförsäkringen, inte levt upp till förhoppningarna om en bred tillämpning.

Huruvida en bred tillämpning verkligen varit avsikten med försäkringarna är dock inte lätt att läsa ut av förarbetena. Det faktum att väldigt lite pengar, i förhållande till vad som betalats in, har utbetalats från försäkringarna, torde inte redan i sig vara tillräcklig anledning att betrakta försäkringarna som ett misslyckande. I varje fall under den introduktionstid som behövts för att få tillräckliga erfarenheter av de nya försäkringskonstruktionerna kan den höga premiekostnaden mycket väl tänkas svara mot vad som kan anses ligga inom ramen för en korrekt eller åtminstone godtagbar värdering av försäkringsrisken. Men så här i efterhand ter det sig onekligen märkligt att premierna under så lång tid kunnat hållas på en så hög nivå med det ringa skadutfallet.

Genomgången av villkoren för och tillämpningen av saneringsförsäkringen visar emellertid på begränsningar i villkoren där man, mot bakgrund av vad som anges i lagtext och förarbeten, kunnat förvänta sig att försäkringen borde ha kunnat tas i anspråk. Detta gäller särskilt begränsningen till nödvändiga, brådskande åtgärder och att man i villkoren strök förebyggande åtgärder från saneringsdefinitionen. Det gäller också för sådana fall där man inte lyckats leva upp till kravet på att det skall vara fråga om handräckningsfall enligt 26 kap. 17 eller 18 §, eftersom det i en del konkurser inte funnits någon adressat att rikta föreläggande mot. Den omständligheten att saneringsförsäkringen skall vara subsidiär förutsätter visserligen att krav i första hand riktas mot den ansvarige innan försäkringen kan tas i anspråk. Men det kan ifrågasättas om inte även fall där ett föreläggande varken kan riktas mot konkursgäldenären eller konkursboet bör kunna omfattas av saneringsförsäkringen.

När frågan om ersättning för saneringskostnader tidigare diskuterats i lagförarbeten har alternativen varit om ersättning skulle utbetalas från ett försäkrings- eller ett fondsystem. Ett försäkringsystem har i flera fall förordats med hänvisning till att det ansetts ge fördelar främst i fråga om finansiering, skadereglering och administration. Efter några års erfarenhet av försäkringslösningen kan konstateras att såväl finansiering som administration för själva försäkringen tycks ha fungerat utan några större komplikationer.

Man bör emellertid ha i åtanke att det hittills rört sig om förhållandevis få fall och att belastningen på administrationen därför inte varit särskilt omfattande. Den bristande insynen är ett problem i sig. Till skillnad från finansieringen och administrationen tycks själva skaderegleringen ha varit en bidragande orsak till att försäkringen inte upplevts fungera så som många hoppats. Även om skadereglering normalt sker med stor sakkunskap och smidighet inom ett försäkringsbolag har från tillsynsmyndigheters sida getts uttryck för uppfattningen att detta inte alltid varit fallet med saneringsförsäkringen. Det förefaller dock som om denna kritik framför allt har gällt vissa försäkringsvillkor som haft en begränsande effekt på hur försäkringen tillämpats.

## 5.9 Vilka alternativ finns?

Nedan ges översiktligt en beskrivning av olika alternativa finansiella kompensationsmekanismer som finns när det gäller att täcka ansvaret för miljöskador.<sup>53</sup>

### 5.9.1 Komplement/alternativ till ansvarsförsäkringar vid insolvenssituationer

#### Miljögarantifonder

I anledning av de begränsningar som gäller för privata försäkringar har statliga miljöfonder diskuterats i syfte att garantera enskilda skadelidande ersättning och möjliggöra att miljöskador kan avhjälpas. Allmänna garantifonder kan träda in när den som är ansvarig för miljöskadan är insolvent. Medlen byggs upp genom avgifter på verksamheter som typiskt sett orsakar sådana skador som fonden täcker. Exempel på en sådan fond är gruvgarantifonden i Nederländerna. Fonden finansieras genom avgifter på mineralproduktion och träder in om den ansvarige verksamhetsutövaren är insolvent och inte kan betala för uppkomna skador.

---

<sup>53</sup> Sammanställningen bygger i huvudsak på professor Hubert Bockens rapport *Alternative compensation systems for environmental liabilities*, inför AIDA:s kongress i New York den 21–25 oktober 2002. Se även Larsson, *On the Law of Environmental damage, Liability and Reparation* (1997), s. 561 ff.

*Sverige*

I Sverige finns viss erfarenhet av fonder, bl.a. genom lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (den s.k. finansieringslagen) där ett externt fonderingssystem skapats. De medel som sätts av för framtida behov enligt finansieringslagen skall föras över till den särskilda Kärnavfallsfonden. Varje reaktorinnehavares avgifter ackumuleras i en för denne separat fond. Medlen i en fond är på detta sätt tillgängliga för en viss reaktorinnehavares kostnader. Kärnavfallsfondens styrelse, som är en statlig myndighet, sköter förvaltningen av fonden. Enligt finansieringslagen är varje reaktorhavare skyldig att betala en årlig avgift och ställa säkerheter till staten för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle samt avveckling och rivning av kärnkraftsreaktorerna. Avgifterna beräknas i förhållande till den energi som levereras och bestäms årligen av regeringen efter förslag från Statens kärnkraftsinspektion.

*Norge*

I den norska statliga utredningens betänkande (N 2004:28) Naturmangfoldloven finns ett förslag till fondlösning, Naturfond, som byggs upp med miljöavgifter, som är en slags straffavgift för den som överträder vissa miljörättsliga bestämmelser. Eftersom miljön inte alltid kan värderas ekonomiskt är miljöavgiften inte knuten till någon visad ekonomisk förlust. Fondens medel får användas i syfte att bevara och hållbart utnyttja naturen när det inte finns någon ansvarig att rikta kraven mot eller för att ersätta en enskild som lidit skada till följd av att bestämmelser överträtts. Enligt förslaget skall ersättning utgå även om miljöskadan är obetydlig. Naturfonden kan betraktas som statens eller allmänhetens representant för de naturvärden som kränks genom överträdelser av naturmangfoldloven. Fonden bör enligt utredaren administreras av en egen myndighet. Utredningens betänkande har varit ute på remiss och Miljöverndepartementet planerar att lägga fram en proposition till stortinget under 2007.

*Fonder i Europa*

I Belgien finns Minafonden som finansieras genom avgifter på avfall och som kan finansiera statliga avhjälpandeåtgärder. Även i Frankrike finns en fond, Fond de modernisation de la gestion des dechets, som bl.a. finansierar efterbehandling på övergivna industrimarker. Fonden finansieras genom skatt på avfallsproduktion. En liknande fond finns i tyska delstaten Hessen. I Bayern samfinansieras efterbehandlingen av övergivna platser av delstatsregeringen och industrin.

*Superfonden och OPA-fonden i USA*

I USA finns ett flertal olika fonder som har byggts upp i syfte att finansiera avhjälpande åtgärder när den ansvarige inte kan betala. I USA finns t.ex. den s.k. superfonden (Hazardous Substances Superfund) som etablerades i anledning av miljöansvarsregleringen, CERCLA. Enligt CERCLA gäller ett strikt, solidariskt ansvar för vissa miljöfarliga verksamheter avseende kostnaden för avhjälpande åtgärder och för skador på den biologiska mångfalden. I enlighet med CERCLA har myndigheten EPA ansvaret att tillse att en förorenad plats avhjälpas. Detta kan ske antingen genom att myndigheten själv vidtar åtgärderna och sedan avkräver kostnaderna av den ansvarige, eller genom förelägganden om att den ansvarige själv skall vidta åtgärderna. För att kunna finansiera åtgärder även i fall där den ansvarige inte kan identifieras eller av annan anledning inte kan betala har superfonden etablerats. Från fonden betalas huvudsakligen efterbehandlingsåtgärder som utförts av det allmänna. Under vissa förutsättningar kan medel även utbetalas för skador på den biologiska mångfalden liksom för kostnader som enskilda ådragit sig i anledning av en skada. Innan ersättning kan betalas från fonden måste krav framställas mot den ansvarige, om denne är identifierad. Fonden finansieras dels genom en skatt på petrokemisk verksamhet och dels av en generell miljöskatt på flera olika typer av verksamheter. Fonden har regressrätt gentemot den ansvarige. Krav på ersättning från fonden måste framställas inom sex år från det att samtliga avhjälpande åtgärder slutfördes.

Ett annat exempel är den s.k. OPA-fonden, som i huvudsak finansieras genom särskilda avgifter från oljebolagen. Fonden täcker kostnader för bl.a. avhjälpande åtgärder. En verksamhets-

utövare kan själv kräva ersättning för sina utgifter för avhjälpande åtgärder om dennes ansvar begränsas av undantag. Krav på ersättning från fonden måste framställas inom sex år efter det att de avhjälpande åtgärderna avslutats, och för andra skador inom tre år från det att sambandet mellan skadan och utsläppet upptäcktes.

#### *Sammanfattning av miljögarantifonder*

Flertalet av dessa fondsystem rör speciella skadeorsaker eller skadetyper och erfarenheten ger därför begränsad ledning när det gäller det system som utredningen diskuterar för Sveriges del. Det är bara de amerikanska fonderna, särskilt superfonden, som kan verka jämförliga, men å andra sidan kan man inte alltför mycket bygga på erfarenheterna från USA, där problemen ju har andra dimensioner.

Många finansiella mekanismer inom miljöområdet har komplexa funktioner. De utgör ofta en säkerhet vid insolvens samtidigt som de fyller den lucka som finns i en ansvarsförsäkring genom att erbjuda kompensation även där källan till föroreningen är oidentifierad eller när ansvar inte kan utkrävas till följd av att den som orsakat skadan kan åberopa vissa undantag, eller när skadan överstiger det tak som gäller enligt ansvarsförsäkringen.

Garantifonder skiljer sig från ansvarsförsäkringar, bl.a. genom att man vid fonder inte behöver ta hänsyn till sedvanliga försäkringsrättsliga principer som att skyddet bara gäller vid oväntade händelser och att försäkringsbolaget normalt inte har någon regressrätt mot den ansvarige. Vidare är avgiften till en fond typiskt sett inte knuten till någon individuell riskbedömning. En fond är öppen för alla verksamhetsutövare och vägrar inte inträde på grund av brister i hur verksamheten sköts. Garantifonder skyddar kreditgivare vid kredittagarens insolvens, men ger inga rättigheter gentemot den ansvarige verksamhetsutövaren.

Införandet på olika håll av garantifonder innebär inte att frågan om ansvar därmed är utan intresse. Även i en sådan fond beror möjligheten till kompensation på om förutsättningarna i skadeståndslagstiftningen är uppfyllda.

I garantifonder bärs kostnaderna slutligen av den grupp som betalar till fonden, i stället för den enskilde ansvarige eller dennes ansvarsförsäkring. Kostnaderna i en garantifond kan finansieras på olika sätt. Om kostnaderna för efterbehandling internaliseras i produktionskostnaderna eller inte, beror på om fonden har



regressrätt gentemot den ansvarige verksamhetsutövaren. I fall där den ansvarige är insolvent är eventuella regressmöjligheter dock snarare en teoretisk fråga.

### Obligatorisk försäkring

I Sverige har man – genom de obligatoriska miljöskade- och saneringsförsäkringarna – valt en subsidiär lösning som ger möjlighet till kompensation om den ansvarige inte kan betala eller om rätten att föra talan om ersättning gått förlorad. Även i Finland finns en obligatorisk miljöskadeförsäkring och där gäller dessutom en skyldighet för försäkringsgivare att erbjuda en sådan försäkring.

Den svenska lösningen påminner i stora delar om en fond, bl.a. därigenom att avgifterna till täckningen av premierna inte är beräknade enligt individuella riskbedömningar, utan har bestämts schablonmässigt på grundval av uppfattningen om skaderisken i stort.

### Överenskommelser om riskfördelning

Organisationer inom näringslivet vill ibland skapa egna lösningar, utanför försäkringsmarknaden, för att leva upp till de krav som kan finnas enligt lag att t.ex. erbjuda tredjeman skydd om den ansvarige verksamhetsutövaren blir insolvent. I Nederländerna finns t.ex. en lösning avseende framtida kostnader för efterbehandling vid bensinstationer. Enligt nederländsk lag skall den som driver en bensinstation ställa säkerhet avseende ansvaret för föroreningar med drygt 200 000 Euro/tank. För en bensinstation är dock kravet begränsat till ett maxbelopp. Nederländska försäkringsgivare erbjuder en underjordisk lagringspolicy (underground storage tank policy), som täcker efterbehandlingskostnader och skador på tredjeman. I anledning av de höga kostnaderna och för att leva upp till kravet på att ställa en finansiell säkerhet etablerades i branschen en privat garantifond, CoFiZe (Stochting Collectief Financieel Zekerheidsfonds). Fonden övertar ansvaret upp till de belopp som angetts ovan avseende anspråk mot en medlem och när ansvaret för föroreningen inte kan tas till följd av dennes insolvens. Fonden träder dock inte in om verksamhetsutövaren orsakat skadan uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet. För medlemskap fordras att

verksamhetsutövaren driver verksamheten i enlighet med gällande miljökrav och att marken inte är förorenad. Medlemskap i fonden kostar 1 000 Euro och därefter 12 Euro årligen. Ungefär 95 procent av alla bensinstationer är medlemmar i fonden. Anspråk kan framställas från tillsynsmyndigheter eller av tredjemän, bl.a. ägaren till den fastighet där bensinstationen ligger, under förutsättning att denne inte har någon annan anknytning till verksamheten än hyreskontraktet. En klagande måste visa att han vidtagit erforderliga åtgärder för att få betalt. Verksamhetsutövaren kan själv inte rikta några krav mot fonden.

Fonden erbjuder endast en lösning för att förhindra att förorenade platser överges utan åtgärd. Det är dock upp till verksamhetsutövaren att bestämma om han genom försäkringar eller på annat sätt vill skydda sina egna tillgångar från det eventuella ansvar han kan åläggas vid en miljöskada.

I detta sammanhang kan även den svenska miljösaneringsfonden, SPIMFAB<sup>54</sup>, nämnas. SPIMFAB har bildats på frivillig väg av oljebolagen i syfte att finansiera sanering av nedlagda bensinstationer. Oljebolagen i Sverige, Naturvårdsverket samt Sveriges kommuner och landsting har träffat en överenskommelse om ett åtgärdsprogram, som omfattar identifiering, inventering, riskklassning, markundersökning och, vid behov, sanering oavsett vem som ägt fastigheten eller bedrivit verksamhet vid bensinstationen.

## 5.9.2 Kompensation även i avsaknad av skadeståndsansvar

### Ersättningsfonder

Det finns många olika typer av fonder på miljöområdet som kan erbjuda finansiering i fall där ansvarssystemet inte leder till någon ersättning. Vissa fonder täcker skador även när källan till skadan inte är identifierad, liksom när något ansvar inte kan utkrävas, eller när den ansvarige är insolvent. En fond av detta slag är autonom i den bemärkelsen att den inte är beroende av vad som gäller enligt skadeståndsrättsliga bestämmelser. Därigenom krävs inte heller att en skadelidande först visar att en skadeståndstalan misslyckats innan ersättning kan betalas ur fonden. Från den skadelidandes utgångspunkt är en sådan fond väldigt effektiv med tanke på det breda tillämpningsområdet. Andra fonder har ett mer begränsat

---

<sup>54</sup> SPI Miljösaneringsfond AB.

tillämpningsområde. De kan t.ex. erbjuda kompensation i insolvenssituationer eller där något ansvar inte kan utkrävas. Dessa är då ofta subsidiära i förhållande till en ansvarsreglering. Nedan följer en kortfattad beskrivning av olika fonder på miljöområdet vilka erbjuder ersättning för skador till följd av oljeförorening och avfalls- och markförorening.

### *Oljeförorening*

Enligt den s.k. CLC-konventionen är fartygsägare strikt ansvariga för skador orsakade av oljeutsläpp från fartyg. Fartygsägarens ansvar skall täckas av ansvarsförsäkring eller annan finansiell säkerhet, från vilken den skadelidande kan få ersättning direkt. Fartygsägarens ansvar är begränsat till ett visst belopp, cirka sex miljoner US dollar för ett fartyg med en maximal vikt om 5 000 ton.

CLC-konventionen har kompletterats med 1992 års konvention om den internationella oljeskadefonden<sup>55</sup>, som är en mellanstatlig organisation. Från fonden betalas ersättning för oljeförorenings-skador när ersättning inte kan betalas med stöd av CLC-konventionen, t.ex. till följd av att taket för ansvaret har överskridits eller att svaranden kunnat göra vissa undantag gällande eller att ägaren inte har tillräckliga medel för att ta sitt ansvar och hans försäkring är otillräcklig.

I vissa undantagssituationer behöver fonden inte betala ut ersättning. Det gäller t.ex. när skadan är en följd av en krigshandling eller om källan till utsläppet inte kunnat identifieras.

Fonden finansieras genom avgifter på oljeimport. Fonden administreras av ett sekretariat under ledning av en "director" och har sitt säte i London. Fonden utger bara ersättning som utgår enligt 1992 års ansvars- och fondkonventioner. Med "oljeskada" avses skada vid oljeutsläpp, men såvitt avser "impairment of the environment" kan ersättning utgå bara för åtgärder som faktiskt vidtagits för avhjälpande såvida det inte är fråga om förmögenhetsförlust på grund av sådan skada. Med skada avses också kostnader för rimliga förebyggande åtgärder under förutsättning att det förelåg en överhängande fara för skada.

---

<sup>55</sup> Internationell konvention av den 27 november 1992 om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (SÖ 1995:19).

I IOPC:s Claims Manual (november 2002), en manual som reglerar hur anspråk mot fonden skall göras, anges särskilt att fonden inte betalar ersättning för sådana skador på miljön som kan fastställas bara genom en abstrakt beräkning enligt teoretiska modeller. Fonden betalar heller inte skadestånd av vites- eller straffkaraktär. Inte heller undersökningar som vidtas för att läggas till grund för sådana beräkningar bekostas av fondmedel.

### Direktförsäkringsformer

Försäkringar som i stället tecknas av den som riskerar att drabbas av skadan fungerar naturligtvis oberoende av skadestandsreglerna. Någon sådan försäkring har dock inte utvecklats för miljöskador. En sådan försäkring kan också innebära vissa försäkringstekniska problem, särskilt om den skall omfatta rena förmögenhetsskador. Dessutom innebär en sådan lösning att de skadelidande, och inte de som förorenar, betalar försäkringen, vilket strider mot principen om att det är förorenaren som skall betala. Detta skulle förstås kunna lösas genom att försäkringsbolagen får regressrätt mot verksamhetsutövarna eller genom att dessa betalar försäkringen i stället för de presumtiva skadelidande.

De svenska och finska systemen med miljöskadeförsäkringar är exempel på direkt försäkring mot föroreningskador till förmån för tredjeman.

### Obligatoriskt krav på säkerhet

Ett av problemen med frivilliga individuella försäkringar är kravet på samband mellan skadan och en identifierad förorenare. Ett sådant krav är inte nödvändigt med en tvingande försäkring eller ett poolsystem. Med tvingande krav på finansiell garanti blir det vid skada ofta möjligt att söka ersättning direkt från försäkringsgivaren. Samma möjlighet finns ofta även i poolsystem.

Det blir allt vanligare på miljöområdet att det ställs krav på producenter och andra ansvariga att ställa någon form av finansiell säkerhet eller garanti för att täcka ansvaret för efterbehandling eller återvinning vid en eventuell konkurs (se exempelvis förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter). En sådan säkerhet/garanti måste då godkännas av en

ansvarig myndighet. Ofta finns en möjlighet att välja mellan olika alternativ såsom försäkring, pant, borgen, moderbolagsgaranti och bankgaranti för att nämna några.

Enligt miljöbalken gäller för vissa verksamhetsutövare som förutsättning för tillstånd en skyldighet att ställa säkerhet för det framtida efterbehandlingsansvaret. För att öka flexibiliteten vid valet och värderingen av säkerhet har i denna utrednings delbetänkande föreslagits vissa lagändringar.<sup>56</sup>

### Frivilliga kollektiva lösningar

Andra typer av lösningar är frivilliga kollektiva försäkringar, ofta i form av försäkringspooler, t.ex. flygpoolen och kärnsäkerhetspoolen, som regleras i internationella konventioner. Dessa lösningar är privatfinansierade med en oberoende administration. Inom EU anses ofta poollösningar vara ett hinder mot tillämpningen av principen om fri och rättvis konkurrens, även om Kommissionens granskning av det svenska försäkringskonsortiet inte gav anledning till någon kritik.

En väsentlig nackdel är att dessa lösningar ofta innebär en stor begränsning av försäkringsansvaret. I försäkringsbranschen är det nödvändigt att beräkna premier utifrån risken för en miljöskada enligt ett ”värsta tänkbara scenario”. Om återförsäkring inte kan erhållas, är försäkringsgivaren ofta tvingad att minska sitt risktagande, vilket kan ske på olika sätt, t.ex. genom reglering av det maximibelopp som kan betalas ut eller genom att införa ytterligare undantag. Ju mindre en försäkring täcker, desto mindre intressant blir den naturligtvis.

### 5.9.3 Sammanfattande synpunkter på redovisade alternativ

Med tanke på att de svenska problemen, som Miljöansvarsutredningen har att söka lösningar på i fråga om administrationen av de nu aktuella ersättningsregleringarna, ändå är jämförelsevis begränsade, är det inte motiverat med några helt genomgripande förändringar i det svenska systemet. Genomgången ovan av de olika alternativen är mer exempel på speciella lösningar för specifika behov som inte i någon större utsträckning synes svara mot de

---

<sup>56</sup> SOU 2006:39.

svenska. Utredningen har inte funnit att något av alternativen skulle passa för svenska förhållanden. Det saknas därför anledning att gå vidare med något av dem.

### 5.10 Effekter till följd av miljöansvarsdirektivet

Det finns ytterligare en aspekt att beakta när en reformering av försäkringarna diskuteras, och det gäller vilka effekter miljöansvarsdirektivet kan få på utformningen av försäkringarna.

Direktivet ger, i artikel 14, uttryck för en strävan att medlemsstaterna stödjer utvecklingen av instrument och marknader för ekonomisk säkerhet, inklusive finansiella mekanismer vid insolvens. Försäkring kan vara ett exempel på en sådan säkerhet. Utgångspunkten bör vara att en sådan försäkring skall omfatta alla dem som kan drabbas av ansvaret enligt direktivet. Flertalet verksamheter som räknas upp i direktivet torde redan i dag vara skyldiga att bidra till den svenska saneringsförsäkringen. Saneringsförsäkringen täcker i och för sig inte alla de åtgärder som skall vidtas enligt direktivet. Det svenska systemet skulle behöva reformeras i syfte att omfatta också direktivskadorna.

Att utvidga försäkringen till verksamheter utanför direktivet, är en stort steg och innebär flera komplikationer, bl.a. när det gäller tillsyn. Det saknas för närvarande skäl att utvidga försäkringen också till sådana verksamheter.

## 6 Överväganden och förslag

### 6.1 Utredningsuppdraget

Genom miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen skall ersättning i vissa fall kunna utgå för miljöskador och saneringskostnader när det inte går att få ut ersättningen av den ansvarige.

Miljöansvarsutredningens uppdrag går i den här delen ut på att se över reglerna om dessa försäkringar. Förslag skall lämnas till lämpliga ändringar enligt vad en utvärdering av den nuvarande regleringen ger vid handen.

Utgångspunkter är att den rätt till ersättning som finns i dag inte bör minska, att ersättningsystemen bör vara kostnadseffektiva och att kostnaderna inte skall hamna hos det allmänna utan kunna i görligaste mån tas ut enligt principen om att det är förorenaren som skall betala.

### 6.2 Inledning

Vår utvärdering av dagens miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring framgår av avsnitt 5 ovan. Vilka överväganden och slutsatser i form av förslag till ändringar som denna utvärdering ger anledning till redovisas i det följande. Det görs på två plan.

Först tar vi upp ersättningsreglerna som sådana och behovet av ändringar i dessa. Om inte annat sägs diskuteras dessa regler utifrån förutsättningarna inom nuvarande försäkringsform. Den särskilda ordningen för prövning av tvister i ersättningsfall behandlar vi tillsammans med tillämpligt administrativt system.

Därefter diskuterar vi hur dessa ersättningsregleringar lämpligast bör administreras. Skall det ske inom försäkringssystem som i dag eller är det bättre med en fondlösning? Finns det andra alternativ och kan administrationen av ersättningsregleringen ske på olika sätt

i fråga om miljöskador å ena sidan och saneringskostnader å den andra?

### 6.3 Miljöskadeförsäkringens ersättningsregler

**Förslag:** Bara enskilda personer skall kunna vara ersättningsberättigade till miljöskadeersättning men också sakskador som drabbar en sådan person i hans näringsverksamhet omfattas, om företaget – som också kan drivas av en juridisk person – är ett mindre företag för vilket skadan får svåra ekonomiska följder.

Avdraget för självrisk vid skador på lös egendom höjs till att vara detsamma som vid skador på fast egendom, 5 000 kronor.

Enligt en ny preskriptionsbestämmelse skall krav på miljöskadeersättning framställas inom tre år från erhållen kännedom om att anspråket kunde göras gällande.

Från annan försäkring utgående ersättning skall inte regressvis kunna återkrävas ur miljöskadeförsäkringen.

Som vi förut har konstaterat är antalet anmälda skadefall mycket få. Vid införandet av miljöskadeförsäkringen bedömde man att personskador till följd av miljöstörningar skulle bli ett växande problem. Sedan försäkringen införts har utvecklingen emellertid blivit en helt annan. Hur prognosen ser ut för framtiden är givetvis svårt att ha någon välgrundad uppfattning om, men möjligen innebär den striktare regleringen av miljöfarlig verksamhet på senare år att skadefallen inte kommer att bli fler. Man kan mot den bakgrunden ifrågasätta om det över huvud taget behövs en försäkring av detta slag. Med tanke bl.a. på att försäkringen också tar sikte på preskriberade skador som ännu inte gett sig tillkänna, skulle det dock kunna framstå som kortsynt att anse den vara obehövlig. Det är möjligt att behovet av en försäkring av det här slaget kommer att visa sig vara större i framtiden och det kan därför finnas risker med att föreslå att den tas bort. Dessutom har vi förstått det som en utgångspunkt enligt utredningsdirektiven att åtminstone den redan etablerade rätten till ersättning i miljöskadefall bör finnas kvar.

Analysen av miljöskadeförsäkringens ersättningsregler i avsnitt 5.8.3 pekar dock på behov av ändrade eller åtminstone tydligare villkor för rätt till ersättning när det gäller



- ersättning till näringsidkare för skada som drabbat hans näringsverksamhet,
- avdragen på ersättning för sakskada,
- utgångspunkten för när preskriptionsfristen skall börja löpa och
- försäkringsbolags möjligheter till regress.

### 6.3.1 Ersättning till näringsidkare

Tanken med den av Miljöskadefondutredningen föreslagna fonden var att den i princip skulle tillgodose enskilda personers behov av ersättning och att skador som drabbade en näringsidkare i dennes näringsverksamhet bara skulle ersättas om det förelåg särskilt uttalade sociala skäl. Den försäkringslösning som sedermera infördes avsågs i princip ge skadelidande samma skydd som den föreslagna miljöskadefonden. Senare övervägde dock Miljöskadeförsäkringsutredningen att låta försäkringsvillkoren bli mer heltäckande på skadelidandesidan så att rätten till ersättning också skulle gälla för juridiska personer och alla slags näringsidkare. Utredaren stannade emellertid för att inte föreslå någon sådan ändring av villkoren. I slutbetänkandet förordade utredaren i stället, med hänvisning till ett socialt betraktelsesätt, att ersättning endast skulle utgå i mer ömmande fall, nämligen när de skadelidande är privatpersoner.<sup>1</sup>

Varken lagtexten i 33 kap. miljöbalken eller villkoren för miljöskadeförsäkringen begränsar emellertid, i varje fall inte uttryckligen, rätten till ersättning för sakskada till att bara gälla för privatpersoner, varmed utredaren inte gärna kan ha avsett andra än fysiska personer. Det är bara i 1 § andra stycket i villkoren för sakskada som en sådan begränsning skulle kunna läsas in. Där står att ersättning till näringsidkare för skada som drabbat hans näringsverksamhet bara skall utgå om det är fråga om ”mindre, enskild företagare för vilken skadan får särskilt svåra ekonomiska följder”. Med tanke på de bakomliggande sociala skälen är det väl ett enskilt rättssubjekt i form av en fysisk person som avses med denna skrivning, något som nog i så fall borde uttryckas klarare. I andra fall skall inte näringsidkare – fysiska eller juridiska personer, stora som små – kunna få ersättning för skador i näringsverksamheten. Detta må väl i och för sig vara följdriktigt, åtminstone i

<sup>1</sup> SOU 1993:78 s. 117 f.

fråga om större företag, om nu sociala hänsyn skall vara avgörande. Samtidigt kan man naturligtvis fundera över varför just skador som drabbar en näringsidkares näringsverksamhet skall vara i mindre utsträckning ersättningsgilla i detta sammanhang än skador som drabbar hans övriga tillgångar. De sociala skälen har ju inte i övrigt getts genomslag på det viset att förmögna personer behandlas annorlunda än mindre bemedlade.

I den hittillsvarande tillämpningen förefaller försäkringsgivaren inte ha sett det som ett hinder i sig att den skadelidande varit en juridisk person, om det inte rört sig om en kommun eller ett kommunalt bolag. Av de tre utbetalningar som har skett ur miljöskadeförsäkringen gick den första år 1993 till en fastighetsägare, såvitt kunnat utredas en fysisk person, med 6 025 kr för en förorenad brunn, den andra år 2000 till ett aktie- eller kommanditbolag som drev verksamhet för visst senior- och gruppboende med 20 607 kr för undersökning och åtgärdande av vissa luktproblem i ett gruppboende samt den tredje utbetalningen år 2001 till ett aktiebolag som drev en handelsträdgård med 337 000 kr för skador på tomatodlingar.

Vi har förut konstaterat att sådana formuleringar i villkoren som ”mindre” företagare och ”särskilt svåra ekonomiska följder” kräver förtydliganden, i varje fall som försäkringsvillkor.

En lösning kunde vara att ta fasta på de tydliga intentionerna i förarbetena och samtidigt beakta den tillämpning som varit genom att i villkoren uttryckligen föreskriva att bara enskilda personer skall komma i fråga som ersättningsberättigade enligt miljöskadeförsäkringen men att sakskada som drabbar en sådan persons näringsverksamhet skall omfattas, även om verksamheten inte bedrivs under enskild firma utan av en juridisk person av något slag. I det senare fallet behövs dock begränsningar som utesluter rätt till ersättning för skador som drabbar större företag där sociala hänsyn knappast gör sig gällande. Om rätten till ersättning även i fortsättningen skall avgöras av en försäkringsgivare med nuvarande begränsade möjligheter till överprövning, skulle en precisering av tillämpningsområdet i det här avseendet kunna göras genom att detta exempelvis knyts till prisbasbeloppet för allmän försäkring. Ersättning skulle sålunda kunna utgå till företag med högsta årliga omsättning av visst antal basbelopp (eller eventuellt högst visst antal anställda) om förlusten kunde antas uppgå till viss procent av omsättningen. Om å andra sidan rätten till ersättning prövas av en myndighet med möjlighet till överprövning i vanlig ordning, borde

man kunna ha vagare kriterier som sedan kan ges ett mer preciserat innehåll i rättstillämpningen. Då skulle man till och med kunna behålla någonting i stil med de nuvarande skrivningarna med såväl "mindre företagare" som "särskilt svåra ekonomiska följder". Det skulle ge behövt utrymme för ett hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet. De begränsade erfarenheterna hittills av den här aktuella skadeprövningen räcker inte som underlag för en strikt avgränsning av de fall i vilka ersättning bör utgå.

En skrivning av regeln för det senare fallet skulle kunna vara följande:

*Ersättning för sakskada som drabbat någon i hans näringsverksamhet utgår bara om det är fråga om ett mindre företag för vilket skadan får svåra ekonomiska följder.*

### 6.3.2 Avdrag på ersättning

Även för ett socialt motiverat ersättningssystem av det här slaget finns det av effektivitetsskäl anledning att inte belasta skaderegleringen med de mindre skadorna. Dessa bör därför, så som också görs i försäkringsvillkoren, tas undan genom avdrag för självrisk. Men som tidigare framhållits i avsnitt 5.8.2 förefaller det inte finnas skäl att även i fortsättningen låta avdragens storlek vara beroende av om det är fast eller lös egendom som skadats. Självrisk för saksador bör kunna vara densamma och enligt vår mening uppgå till 5 000 kr såväl vid skador på lös egendom som på fast egendom.

### 6.3.3 Preskriptionsregeln

Skadeanmälan och ersättningskrav måste enligt gällande villkor framställas inom tre år från det att skadan inträffade. Det lär vara en normal frist i sådana här sammanhang som nog får godtas.

Däremot finns det anledning att överväga förändringar när det gäller utgångspunkten för när denna preskriptionsfrist skall börja löpa. Enligt villkoren skall nämligen skadan anses ha inträffat "då den som led skada först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg". I avsnitt 5.8.2 har vi pekat på en del problem som denna skrivning innebär för en skadelidandes möjligheter att göra sin rätt till ersättning ur försäkringen gällande.

En förebild till en lösning av dessa problem kan – även om förutsättningarna är annorlunda för den subsidiära miljöskadeförsäkringen – hämtas från försäkringsavtalslagen (2005:104), där utgångspunkten för beräkning av preskriptionsfristen är tidpunkten då försäkringstagaren fick kännedom om att anspråket enligt försäkringen kunde göras gällande. En motsvarande utgångspunkt skulle för miljöskadeförsäkringens del vara tidpunkten då den skadelidande fått kännedom om att han kan göra ett ersättningsanspråk gällande enligt denna försäkring. Försäkringsavtalslagens krav på kännedom innebär att den ersättningsberättigade skall ha fått ett objektivt sett någorlunda säkert underlag i fråga om alla de faktiska förhållanden som grundar rätten till försäkringsersättning.<sup>2</sup> För den subsidiära miljöskadeförsäkringen skulle preskriptionsfristen, på motsvarande sätt, räknas från tidpunkten när den skadelidande fått kännedom såväl om att han drabbats av en sådan person- eller sakskada som avses i 32 kap. miljöbalken som att han inte kan få skadeståndet betalt av någon ansvarig eller att det inte kan redas ut vem som är ansvarig. Kännedom om sådana förhållanden kan förutsätta exempelvis att domstol i laga kraft ägande dom ogillat ett yrkande om ersättning eller att ett utmättningsförsök inte gett någon utdelning.

Preskriptionsregeln skulle kunna ha följande lydelse:

*Krav på ersättning för skada skall framställas inom tre år från det att den som led skadan fick kännedom om att anspråket enligt försäkringen kunde göras gällande.*

Det nuvarande villkoret om preskription innehåller också ett krav på att anmälan skall ske. Sådan anmälan är knappast nödvändig vid en sådan myndighetslösning som vi i det följande kommer att förorda, men lär fylla en funktion vid en fortsatt försäkringslösning.

#### 6.3.4 Regressfrågan

Skadeståndsansättning skall i görligaste mån utgå enligt principen om att det är förorenaren som skall betala. Det borde innebära att när miljöskadeförsäkringen är tillämplig så är denna närmare till att svara för skadekostnaden än den skadelidandes egen försäkring. I

---

<sup>2</sup> Jfr prop. 2003/04:150 s. 573.

fall där den skadelidandes försäkringsbolag har gått in och ersatt skadan har det emellertid ifrågasatts om detta bolag har rätt att regressvis få ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Den senare försäkringens subsidiära konstruktion har setts som ett hinder mot detta.

För den som lidit skadan är det naturligtvis en fördel att kunna vända sig till sitt eget försäkringsbolag, när den möjligheten finns, för en förmodligen snabbare skadereglering. Är det klart att den egna försäkringen täcker skadan är det inget problem för den skadelidande. Men möjligen skulle en sådan ordning kunna underlättas också i mer tveksamma fall, om det egna försäkringsbolaget hade regressrätt. Men frågan är om detta bolag verkligen bör ha det. Visserligen skulle det i någon mån kunna anses tillgodose principen om att förorenaren skall betala. Men det är ju inte motiverat av de sociala hänsyn som bär upp miljöskadeförsäkringen. Dessa är fullt ut tillgodosedda genom att den skadelidande får sin ersättning, oavsett varifrån. Och dessutom utgör det onekligen ett avsteg från den princip som under förarbetena tillmätts så stor vikt i detta sammanhang, nämligen att miljöskadeförsäkringen skall vara subsidiär i förhållande till andra möjligheter för den skadelidande att få ersättning.

Vid en samlad bedömning finner vi inte tillräckliga skäl att förorda en sådan regressrätt, vare sig vi väljer en försäkringslösning eller någon annan subsidiär lösning.

#### 6.4 Saneringsförsäkringens ersättningsregler

**Förslag:** Ersättning för verkställighetskostnader skall inte heller i fortsättningen kunna utgå för sanering vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tid före den 1 juli 1989.

Det skall också i fortsättningen krävas att verkställighetskostnaderna har uppkommit vid en tillämpning av 26 kap. 17 eller 18 § miljöbalken.

Särskilda kostnadstäckningsbeslut enligt 26 kap. 18 eller 22 § skall vara omedelbart exigibla.

Tillämpningsområdet vidgas. Ersättning skall kunna utgå för verkställighetskostnader avseende utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken och åtgärder till förebyggande av överhängande hot om miljöskada. Detta innefattar avhjälpandeansvaret enligt miljöansvarsdirektivet för allvarliga

miljöskador på vatten och på den biologiska mångfalden av särskilt skyddade arter och naturliga livsmiljöer.

I fråga om saneringsförsäkringen har en viss frustration kunnat förmärkas bland landets tillsynsmyndigheter. De har pekat på snäva begränsningar i vissa villkor och att tillämpningen av villkoren varit alltför sträng med följderna att det varit mycket svårt att få medel från försäkringen, vilket i sin tur medfört att tillsynsmyndigheter ibland inte ens ansett det vara värt besväret att ansöka om ersättning.

I vår granskning av försäkringsärendena har visserligen inte bekräftats att tillämpningen varit så sträng. Men för att undvika tillämpningsproblem skulle en del villkor ändå kunna förtydligas. Andra behöver kanske ändras, exempelvis definitionen av sanering. Den borde vidgas. En annan fråga som kan vara värd att diskutera gäller försäkringens begränsning till enbart identifierade skadevällare. Att införa generösare villkor är dock inte problemfritt. En risk med en utvidgning är att premien höjs eller att taket för ersättningsbeloppen sänks. Ju mindre försäkringen täcker, desto mindre betydelse kommer den att ha. Det finns givetvis en risk också för att försäkringsgivarnas intresse av att teckna försäkringen minskar om villkoren ändras. Det har redan med det nu gällande systemet påpekats att det ibland varit svårt att få försäkringsgivare intresserade av att erbjuda försäkringarna.

Enligt analysen i avsnitt 5.8.3 bör ändringar eller förtydliganden av saneringsförsäkringens ersättningsregler övervägas åtminstone när det gäller

- villkoret att skadan huvudsakligen skall ha orsakats efter den 1 juli 1989,
- möjligheten att ta saneringsförsäkringen i anspråk i konkursituaioner där 26 kap. 17 eller 18 § inte kan tillämpas och
- begränsningen i villkoren av ersättningsbara saneringsåtgärder.

#### 6.4.1 Tidsgränsen den 1 juli 1989

Tidsgränsen som sådan har inte ifrågasatts i det föregående, den har tvärt om bedömts vara rimlig. Det behov av förtydliganden som framförts gäller skrivningen i villkoren att försäkringen inte omfattar ”kostnad för sådan sanering, vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tid före den 1 juli 1989”. Frågan är om detta skall

förstås så att bara den del av skadan som orsakats efter detta datum skall ersättas eller om hela skadan skall ersättas så snart huvuddelen av den orsakats därefter.

Det är enligt vår mening den senare tolkningen som bör gälla och det behövs nog ingen ändrad skrivning av villkoret för att detta skall vara klart. Det borde räcka att lagstiftaren uttryckligen anger det i motiven.

Ett större praktiskt problem torde vara att i det enskilda fallet reda ut huruvida skadan huvudsakligen orsakats före eller efter nämnda datum. Men i denna bevisfråga är det inte lätt att ge någon generell ledning i villkorsskrivningen. Den får överlämnas till rättstillämpningen.

En viss ledning kan kanske sökas i det förut återgivna uttalandet av Miljöskadeförsäkringens skadenämnd beträffande motsvarande villkor i miljöskadeförsäkringen, nämligen att det framstår ”som naturligt att uppfatta denna villkorsbestämmelse så att försäkringen inte omfattar skador genom sådana störningar som har uppkommit före den 1 juli 1986, i vart fall inte om störningskällorna har upphört före detta datum”.

#### 6.4.2 Handräckningskostnader i konkursituationer

Saneringsförsäkringen skall enligt 33 kap. 3 § miljöbalken kunna tas i anspråk för att täcka kostnader som uppkommit i samband med att tillsynsmyndigheten begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller beslutat om rättelse enligt 26 kap. 18 § miljöbalken. Av den tidigare analysen framgår att sådant ianspråktagande i konkursituationer synes förutsätta att tillsynsmyndighetens föreläggande enligt 26 kap. 9–13 §§ miljöbalken har meddelats före konkursutbrottet och att ansökan om verkställighet enligt 26 kap. 17 § också har skett innan dess. Däremot bör enligt vår mening ett beslut om rättelse enligt 26 kap. 18 § kunna meddelas under pågående konkurs och detta även när det enligt denna bestämmelses andra stycke inte krävs något föregående föreläggande. Kostnader uppkomna vid en sådan tillämpning av bestämmelserna lär inte kunna göras gällande i konkursen – annat än som en oprioriterad fordran om de uppkommit före konkursutbrottet – men skall alltså kunna ersättas ur saneringsförsäkringen. Detta synes inte kräva något särskilt förtydligande av den nuvarande regleringen.

Tillämpningen av bestämmelserna i 26 kap. 17 och 18 §§ torde förutsätta att den ansvarige är känd och att han med rättslig verkan kan ta emot ett föreläggande om att vidta åtgärder eller en underrättelse om att åtgärderna skall vidtas på hans bekostnad. I avsnitt 5.8.3 har konstaterats att en upplöst juridisk person i allmänhet inte har en sådan rättshandlingsförmåga. Det innebär i fråga om juridiska personer som har upplösts efter en konkurs eller ett likvidationsförfarande att en saneringskostnad, för att kunna ersättas ur saneringsförsäkringen, måste ha uppkommit i samband med verkställighet som beslutats enligt nämnda bestämmelser när den juridiska personen hade den erforderliga rättshandlingsförmågan.

Inom Miljöansvarsutredningen har mot den här bakgrunden diskuterats om inte tillämpningsområdet för 18 § borde vidgas så att tillsynsmyndigheten också kunde besluta om rättelse på en sådan okänd eller annan ansvarigs bekostnad som inte är tillgänglig för den partskommunikation som detta myndighetsförfarande kräver. Det finns utländska förebilder på en reglerad rätt till administrativ självhjälp av detta slag. Så ger exempelvis den norska forurensningsloven från 1981 i 74 § tillsynsmyndigheten rätt att utan föregående föreläggande själv vidta rättelseåtgärder om det brådskar eller det är okänt vem som är ansvarig. I Environmental Protection Act 1990 (England och Wales) finns en motsvarande regel i Section 78N. Enligt denna kan tillsynsmyndigheten själv utföra åtgärderna – bl.a. vid allvarlig miljöskada som kräver brådskande motåtgärder – när det finns ett avtal med den ansvarige, när hon eller han tredsas, när något ansvar inte kan eller bör utkrävas och när den ansvarige är okänd. Även miljöansvarsdirektivet, som i slutversionen inte ålägger medlemsstaterna någon skyldighet att själva avhjälpa miljöskador, synes i art. 5 och 6 förutsätta att den behöriga myndigheten har vissa möjligheter till administrativ självhjälp när den ansvarige verksamhetsutövaren inte kan identifieras. Skrivningarna om detta kvarstår från tidigare versioner som innehöll bestämmelser om skyldighet för staten att avhjälpa miljöskador i sådana fall.

Miljöbalken har ingen bestämmelse om administrativ självhjälp när den ansvarige inte finns tillgänglig för rättelseförfarandet i 26 kap. 18 §. En utvidgning av utrymmet för sådan självhjälp skulle enligt ett inom utredningen diskuterat förslag kunna göras i denna paragraf i ett nytt tredje stycke med följande lydelse:



*Tillsynsmyndigheten får även utföra sådana åtgärder som kan krävas med stöd av 9–13 §§ om den ansvarige är okänd eller annars inte går att nå med ett föreläggande eller förbud.*

Ur saneringsförsäkringen skulle ersättning för rättelsekostnaden vid en verkställighet med stöd av en sådan bestämmelse dock inte kunna utgå med nuvarande försäkringsvillkor, i varje fall inte förrän förutsättningar härför visats föreligga – vilket kanske skulle kunna vara möjligt i nära anslutning till verkställigheten – om och när den ansvarige sedermera blir känd och möjlig att kommunicera med. Gällande villkor för saneringsförsäkringen kräver i 8 § att tillsynsmyndigheten utan dröjsmål skall ha anmält till försäkringsgivaren att det kan förväntas uppstå ersättning för saneringskostnader och i 9 § att krav på sådan ersättning skall framställas senast inom sex månader från det beslut om kostnadens belopp har vunnit laga kraft.

Enligt vår mening bör heller inte ersättning för verkställighetskostnader betalas ur saneringsförsäkringen eller det ersättningssystem som kan komma att ersätta denna försäkring, med mindre verkställigheten gällt en känd verksamhetsutövers ansvar för ifrågavarande saneringsbehov – som skall vara hänförligt till miljöfarlig verksamhet – och detta ansvar i åtminstone den utsträckning som nu krävs har prövats i en rättslig dialog med den ansvarige och med möjlighet till överprövning. Vad gäller möjligheterna att få ersättning från detta ersättningssystem finns därför inte anledning för Miljöansvarsutredningen att lägga fram nyssnämnda förslag till bestämmelse om en utvidgad administrativ självhjälp.

Men det kan naturligtvis från andra utgångspunkter, som dock kräver överväganden av ett slag som inte ryms inom föreliggande utredningsuppgift, finnas goda skäl för att införa en sådan reglering. Det är anledningen till att vi här i alla fall uppmärksammar frågan om behovet av en allmän bestämmelse om administrativ självhjälp för den diskussion det kan föranleda i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Tillsynsmyndigheten skall samråda med Naturvårdsverket innan förordnande om rättelse meddelas enligt 26 kap. 18 §. Och kostnaderna för åtgärderna skall i dessa fall förskötteras av allmänna medel, normalt av tillsynsmyndigheten. Det ankommer sedan på tillsynsmyndigheten att avkräva den ansvarige ersättning för dessa kostnader. Vid utebliven betalning lär en exekutionstitel inte kunna

utverkas med mindre kravet anhängiggörs vid domstol. Ordalagen i 20 kap. 2 § punkten 5 miljöbalken kan tyckas medge att en sådan talan väcks vid miljödomstol. Men enligt förarbetena till denna bestämmelse verkar den inte vara avsedd för dessa fall.

Inom Miljöansvarsutredningen har ifrågasatts om inte detta kravförfarande – och dess motsvarighet enligt 26 kap. 22 § andra stycket miljöbalken – borde effektiviseras genom en särskild föreskrift om att tillsynsmyndighetens beslut om uttag av kostnadstäckning från den ansvarige skulle få verkställas enligt utsökningsbalken. Det skulle ge beslutet status som exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § punkten 6 utsökningsbalken. I lagrådsremissen till miljöbalken föreslogs att 26 kap. 18 § skulle innehålla ett tredje stycke enligt vilket beslut om rättelse på den felandes bekostnad skulle få verkställas enligt utsökningsbalken. Lagrådet anförde emellertid att bestämmelsens första och andra stycke, som syftar till att tillsynsmyndigheten själv skall kunna få föranstalta om rättelse utan att behöva gå omvägen via kronofogdemyndigheten och därigenom få tillgång till ett snabbare och enklare förfarande, inte var förenliga med en regel om att verkställighet av ett sådant beslut skulle kunna ske enligt utsökningsbalken. Det föreslagna stycket ströks med anledning av Lagrådets påpekanden.<sup>3</sup>

Det är lämpligt att tillsynsmyndigheten inte bara fakturerar alla uppkomna kostnader direkt vidare på den ansvarige vid en rättelse enligt 26 kap. 18 § utan i stället tar ett särskilt beslut om vilka kostnader denne skall betala. Det ger myndigheten bättre möjlighet att exempelvis beakta de skälighetshänsyn som skall tas enligt reglerna i 10 kap. Med den kommunikation som krävs med den ansvarige i samband med såväl rättelsebeslutet som det här kostnadsbeslutet har denne åtminstone två tillfällen att gå vidare i instansordningen om han inte är nöjd med besluten. Har han tidigare fått förelägganden enligt 9–13 §§, har han också kunnat klaga på dessa. Med – till beaktande av Lagrådets nyssnämnda påpekanden – rättssäkerheten tillgodosedd på detta sätt, bör kostnadsbeslutet kunna vara direkt verkställbart enligt utsökningsbalken. Av samma skäl bör även ett kostnadsbeslut enligt 26 kap. 22 § andra stycket vara omedelbart exigibelt. Vi föreslår en bestämmelse om detta i en ny 22 a § enligt följande:

---

<sup>3</sup> Se prop. 1997/98:45 Del 2, s. 507 och 278 f.

*Kostnader som uppkommit för åtgärder enligt 18 eller 22 § skall den eller de ansvariga ersätta med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Beslut om sådan kostnadstäckning får verkställas enligt utsökningsbalken.*

Ifall den ansvarige konstaterats inte kunna betala och kostnaderna därför ersatts ur saneringsförsäkringen är staten eller tillsynsmyndigheten enligt försäkringsvillkoren skyldig att överlåta sin rätt till ersättning av den ansvarige till försäkringsgivaren.

Att kostnaderna finansierats med medel enligt förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden eller med andra allmänna medel, torde inte påverka den ansvariges skyldigheter att stå för dessa kostnader ifall han senare kan identifieras eller får möjlighet att göra rätt för sig.

Det förefaller således redan i dag finnas tillräckliga möjligheter att återkräva av det allmänna på olika sätt förskjutna medel i detta sammanhang för att de krav som i detta hänseende kan utläsas av miljöansvarsdirektivets bestämmelser skall kunna anses vara tillgodosedda.

#### **6.4.3 Begränsningen av ersättningsbara saneringsåtgärder**

Enligt 33 kap. 3 § miljöbalken skall ersättning ur saneringsförsäkringen kunna utgå för att täcka saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 §. Vilka saneringskostnader detta närmare gäller har dock inte alltid stått klart.

Som redogjorts för i avsnitt 5.6.2 hade lagstiftaren från början uppenbarligen tänkt sig att även förebyggande åtgärder enligt 2 kap. 3 § skulle omfattas av saneringsförsäkringen. Men fastän intentionerna i förarbetena var klara på den punkten kom de inte till tydligt uttryck i lagtexten, som i det här avseendet i stället kom att relatera till försäkringsvillkoren. Med de försäkringsvillkor som senare accepterades fick lagen en motsatt innebörd som sedan har befasts i tillämpningen. Lagen har sålunda kommit att uteslutande gälla saneringskostnader avseende efterbehandlingsåtgärder.

Något behov av att återgå till de ursprungliga intentionerna och nu också generellt inkludera förebyggande åtgärder enligt 2 kap. 3 § har inte framkommit i utredningen (se avsnitt 5.8.4). Men det är

inte tillfredsställande att försäkringen inte täcker brådskande sådana åtgärder som är nödvändiga för att möta överhängande hot om miljöskador av någon betydelse. Den omständigheten att tunnorna i tidigare anförda exempel ännu inte har börjat läcka, bör inte hindra att ersättningssystemet slår till ifall risken för att de skall börja läcka utgör ett överhängande hot om miljöskada. Enligt vår mening bör försäkringen täcka kostnaderna för de förebyggande åtgärder som en sådan situation kräver. Det bör emellertid observeras att möjligheten att ta saneringsmedlen i anspråk i denna situation förutsätter att det inte finns någon ansvarig att rikta bortskaffningskraven mot. Försäkringen måste även i detta avseende vara subsidiär för att inte minska fastighetsägarnas, företagens och kreditgivarnas incitament att se om sina hus.

I fråga om efterbehandlingsåtgärder ger såväl förarbetena som senare miljöbalkskommentaren uttryck för uppfattningen att försäkringen i varje fall bör täcka alla åtgärder av detta slag som skall vidtas enligt balkens tionde kapitel. Men detta tillämpningsområde har i 3 § försäkringsvillkoren begränsats genom en definition av det tillämpliga saneringsbegreppet som är snävare än balkens efterbehandlingsansvar.

Villkoret lyder: ”Med sanering avses efterbehandlingsåtgärder av brådskande art som måste genomföras för att förebygga, hindra eller motverka skador på människor, egendom eller miljö. Till sanering räknas också undersökning som är nödvändig för att bedöma saneringens omfattning.

Kostnad för skäligen saneringsåtgärder omfattas av försäkringen.”

Som förut utvecklats har denna begränsning av tillämpningsområdet inneburit problem i tillämpningen som bör undanröjas.

I sin nuvarande form bör rätten till ersättning enligt vår mening täcka alla sådana kostnader och åtgärder som omfattas av efterbehandlingsansvaret i 10 kap. miljöbalken. Det är lämpligt att detta uttryckligen anges i balkens nuvarande 33 kap. 3 §, om ersättning även i fortsättningen skall utgå ur en försäkring eller någon motsvarande reglering. Därefter kan bestämmelserna i 3 § försäkringsvillkoren helt undvaras. Också efterbehandlingsansvaret enligt 10 kap. miljöbalken begränsas nämligen av en skälighetsprövning och det omfattar även sådana undersökningsåtgärder som behövs för saneringen. Ändringen stannar därför väsentligen vid att även andra än brådskande efterbehandlingsåtgärder blir ersättningsbara. Den främsta spärren mot att efterbehandlingen blir mer omfattande än nödvändigt kommer liksom hittills att ligga i kravet

att ersättning bara utgår för ”saneringskostnader som har uppkommit” vid verkställighet eller rättelse enligt 26 kap. 17 eller 18 §.

Fråga om en betydligt större utvidgning av tillämpningsområdet aktualiseras av miljöansvarsdirektivets genomförande i svensk rätt. Vi har förut i delbetänkandet föreslagit hur detta genomförande skall gå till.<sup>4</sup> Enligt det förslaget utvidgas det offentlighetsrättsliga avhjälpandeansvaret i 10 kap. miljöbalken till att förutom dagens föroreningsskador också gälla allvarliga miljöskador av annat slag på vatten eller på den biologiska mångfalden av särskilt skyddade arter och naturliga livsmiljöer. Förslaget innebär vidare att ett i flera avseenden strängare avhjälpandeansvar än det nu gällande efterbehandlingsansvaret införs för alla sådana allvarliga miljöskador som miljöansvarsdirektivet avser att reglera.

Enligt vår mening bör även dessa nya direktivskador på vatten och biologisk mångfald vara ersättningsbara i förevarande sammanhang. Det kräver en del ändringar. Det är t.ex. lämpligt att de verksamheter som anges i direktivets bilaga III och som uppenbarligen betraktats som riskfyllda betalar avgift till ersättningssystemet. De flesta sådana verksamheter betraktas som miljöfarliga enligt miljöbalken och är därför avgiftsskyldiga redan i dag. Det finns dock vissa verksamheter – såsom vissa verksamheter med genetiskt modifierade organismer – som inte omfattas av avgiftsskyldigheten, men som bör göra det om ersättningssystemet utvidgas till att också omfatta direktivskador. De gentekniska verksamheter som det här är fråga om torde naturligtvis i och för sig vara att betrakta som sådana miljöfarliga verksamheter som avses i miljöbalken men de har formellt inte betecknats på detta sätt genom att de reglerats för sig i 13 kap. och därför inte förts in under de miljöfarliga verksamheterna i 9 kap. I den nya ersättningsreglering som vi föreslår bör genteknisk verksamhet uttryckligen likställas med miljöfarlig verksamhet.

Om även direktivskador skall omfattas av ersättningssystemet måste den ovan föreslagna hänvisningen i nuvarande 33 kap. 3 § miljöbalken till efterbehandlingsansvaret i 10 kap. vidgas till att också gälla alla sådana kostnader och åtgärder som miljöansvarsdirektivets avhjälpandeansvar omfattar. Det innebär att alla primära, kompletterande och kompenserande åtgärder som behövs för ett avhjälpande av direktivets vattensskador och ekologiska

---

<sup>4</sup> SOU 2006:39.

skador blir ersättningsbara. Detta förefaller åtminstone teoretiskt kunna leda rätt långt, kanske för långt. Konsekvenserna är över huvud taget svåra att överblicka. Men praktiskt sett kommer här som i andra fall en väsentlig begränsning av rätten till ersättning att vara att bara kostnader som faktiskt har uppkommit i verkställighetsärendet är ersättningsgilla. Det finns inte stor anledning att räkna med att tillsynsmyndigheten genomdrivar en sådan verkställighet beträffande andra åtgärder än sådana som bedöms vara absolut nödvändiga för det avhjälpande som måste ske i det enskilda fallet.

Men även med beaktande av denna begränsning kan utvidgningen av tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen till att också omfatta direktivskadorna bli svårsmält för en försäkringsgivare vid hans bedömning av vilken försäkringsrisk detta kommer att innebära. Riskerna är att man inför den nya osäkerheten återigen hamnar på mycket höga premienivåer eller tvingas parera osäkerheten med en motsvarande sänkning av taket för ersättningsbeloppen, om nu försäkringsgivaren i detta läge alls har kvar något intresse av att teckna denna försäkring.

Detta talar för att ersättningssystemet vid en sådan utvidgning med direktivskadorna som vi föreslår bör administreras i någon annan form än inom en försäkringslösning.

## 6.5 Administrationen av ersättningsregleringarna

**Förslag:** I första hand föreslås att det nuvarande försäkringssystemet ersätts med en myndighetslösning som innebär att en statlig myndighet efter prövning enligt de båda ersättningsregleringarna skall besluta om utbetalningar av miljöskadeersättning och ersättning för verkställighetskostnader.

Den tidigare genomgången i avsnitt 5.9 visar några av de olika lösningar som används för att fördela kostnaderna mellan det privata och det allmänna när den ansvarige inte kan göra rätt för sitt miljöansvar. Valet enligt den hittills under förarbetena och här förda diskussionen synes i första hand stå mellan två huvudalternativ, nämligen olika slag av försäkringslösningar och liknande på den ena sidan och av fondlösningar på den andra. Anförda synpunkter har dock främst gällt sådana lösningar i allmänhet och inte särskilt de nu aktuella ersättningsregleringarna.

I fråga om dessa gör sig också ett tredje alternativ starkt gällande, nämligen vad som skulle kunna kallas myndighetsalternativet, alltså att en myndighet – liksom förut Naturvårdsverket med sitt B 13-anslag för saneringskostnaderna – skulle ha hand om skaderegleringen enligt de båda ersättningsystemen, på anslagsbasis eller som en avgiftsfinansierad verksamhet.

### 6.5.1 Försäkringsalternativ

För en försäkringslösning förutsätts att det finns en försäkring som är tillgänglig och att risken är försäkringsbar. Skador som sker genom olyckor kan försäkras genom frivilliga försäkringar. Där emot är skador som uppkommer gradvis sällan försäkringsbara eftersom de ofta är förutsedda och naturliga följder av en tillåten verksamhet. Inte heller är skador som sker avsiktligt försäkringsbara. En förutsättning för en frivillig försäkringslösning är att en verksamhetsutövare normalt måste identifieras för att försäkringen skall kunna tas i anspråk. Detta gäller dock inte om försäkringen utgår från själva skadetyper och inte från förhållandena på verksamhetsutövarens sida. Som exempel på en sådan försäkring kan nämnas trafikskadeförsäkringen som reglerar ersättning vid trafikskador. Försäkringar som den skadelidande tecknar till sitt eget skydd kräver naturligtvis inte identifiering av någon verksamhetsutövare.

I Sverige har marknaden för frivilliga miljöansvarsförsäkringar utvecklats på senare år. Intresset att teckna sådana försäkringar har dock varit förhållandevis ljust till följd av de höga premierna, som till stor del beror på den stora osäkerhet som råder beträffande riskbedömningen samtidigt som det sällan är möjligt att återförsäkra risker för miljöskador.

En försäkring ger inte – även om den måste reservera ett visst belopp för framtida skadehändelser – samma möjlighet som en fond att använda alla medel för miljömässiga ändamål. Ett överskott i en försäkring tillfaller normalt försäkringsbolaget, medan ett överskott i en fond under vissa förutsättningar, beroende bl.a. på hur fonden finansieras, skulle kunna avsättas för att senare användas till miljöfrämjande ändamål.

När det gäller den utveckling som varit på senare år att enbart för vissa avgränsade branscher reglera om skyldighet att ställa säkerheter av olika slag – såsom försäkring, pant, borgen, moder-

bolagsgaranti, bankgaranti etc. – kan det ibland vara tveksamt om underlaget räcker till för att också säkerställa ett fullgörande av efterbehandlingsansvaret, som kan uppgå till betydande belopp. För att åstadkomma erforderlig riskutjämning är det nämligen centralt att många är med och bidrar till försäkringen. Med flera parallella system är risken stor att kostnaderna inte kan internaliseras bland tillräckligt många, vilket då leder till höga premier/avgifter.

De nuvarande obligatoriska och subsidiärt gällande lösningarna med miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen, för vilka en närmare redogörelse och analys återfinns i avsnitt 5.5, 5.6 och 5.8, har framför allt utmärkt sig genom att de i förhållande till skadefallet framstått som dyra lösningar. På grund av den blygsamma tillämpningen har de inte utsatts för några större prov i praktiken som skulle ha kunnat ge underlag för en mer ingående utvärdering. Finansieringen har fungerat genom det föreskrivna avgiftssystemet men utan sådan insyn och kontroll som normalt torde vara en förutsättning för användningen av allmänna avgiftsmedel. Administrationen tycks åtminstone inte internt ha vållat några problem. Externt har skaderegleringen, trots den tämligen ringa omfattningen, inte förlöpt lika friktionsfritt, särskilt inte i fråga om saneringsförsäkringen. Men de problem som har förekommit i denna del tycks inte i någon stor utsträckning ha hänfört sig till försäkringssystemet som sådant utan snarare till själva ersättningsregleringen och dess tillämpning. Denna behandlar vi här för sig.

### 6.5.2 Fondalternativ

En fondlösning bygger bl.a. på att betalningsansvaret för en skada i första hand skall delas mellan flera i stället för att en enskild står kostnaden. Genom en sådan lösning finns en garanti för att den skadelidande eller miljön inte blir utan ersättning i de fall då den ansvarige verksamhetsutövaren inte kan identifieras eller inte kan betala. En fond kan finansieras på olika sätt, t.ex. genom avgifter eller bidrag.

De största fördelarna med en fondlösning av detta slag är att förfarandet kan gå snabbare så att den skadelidande inte som i många andra skadeståndsfall behöver föra långa och utdragna processer för att få ut ersättning. Dessutom kan avgiften till en



fond förmodligen hållas förhållandevis låg med tanke på det stora antal som skulle betala till fonden. Från en skadelidandes perspektiv är det naturligtvis angeläget att få skador ersatta. Från samhällets perspektiv innebär en fond att principen om att förorenaren betalar kan upprätthållas genom att endast de miljöfarliga verksamheterna är avgiftspliktiga samtidigt som fonden får regressrätt gentemot den ansvarige, i varje fall vid ett mera allvarligt vållande. I fall där en skada inträffar genom en olyckshändelse eller där den ansvarige inte kan identifieras kan en fond utgöra en billig lösning och erbjuda kompensation. En fördel med en del fondlösningar är också att redan existerande problem skulle kunna åtgärdas med medel som byggts upp i fonden.

I samband med att saneringsförsäkringen infördes diskuterades även en fondlösning. Departementschefen framhöll då emellertid att det framför allt i fråga om finansiering, skadereglering och administration fanns fördelar med en försäkringslösning som gjorde att en sådan borde väljas. Senare utredningar har lämnat frågan med en hänvisning till detta uttalande.

Det är klart att en fondlösning på det här området innebär en nybildning som kan medföra problem, särskilt i ett inledningsstadium. Å andra sidan har vi numera ganska långvariga erfarenheter av de tillämpade försäkringslösningarna som visar på en del klara brister i dessa, vilka delvis hänger samman med sådana försäkrings tekniska principer och överväganden som man inte gärna kan begära att försäkringsbolagen skall gå ifrån. Det kan därför finnas skäl att ompröva den ståndpunkt som statsmakterna intagit senast vid miljöbalkens ikraftträdande.

Nackdelarna med en fondlösning anges ibland vara att en fond inte ger verksamhetsutövare incitament för att upphöra med ett miljöovänligt beteende eftersom det är kollektivet som betalar för skadorna. Mot detta kan invändas att det finns betydligt fler incitament – såsom goodwill och det värde det skapar – för verksamhetsutövaren att agera ansvarsfullt och ta sitt ansvar. Dessutom saknar den påstådda nackdelen all bärighet när fonden har regressrätt mot verksamhetsutövaren eller om fonderna ansvarar subsidiärt och sålunda träder in först när den ansvarige inte kan betala. Andra nackdelar som framförts är att en fond skulle medföra en tung administration med höga kostnader och att det saknas erfarenhet från skadereglering, något som i och för sig torde vara av övergående natur. Det har emellanåt också framförts kritiska meningar mot att statens ekonomiska makt förstärks

genom en fondlösning där medel anhopas hos en offentlig myndighet. Om medlen bara får användas till miljöförbättrande åtgärder torde dock sådana invändningar sakna tyngd.

Möjligheterna att på detta sätt samla medel i en fond för framtida miljöförbättrande åtgärder lär emellertid vara begränsade om fonden är avgiftsfinansierad. Avgiftsmedel av det slag som här kommer i fråga kan knappast användas för några andra ändamål än sådana för vilka de uttagits. Om således offentligt rättsliga avgifter i vårt fall tas ut för att finansiera de aktuella ersättningsystemen för miljöskador och saneringskostnader, lär inte överskottsmedel därav som ansamlas i en fond senare kunna utan vidare användas för något annat ändamål eller till miljöförbättrande åtgärder i allmänhet.

Som framgått tidigare kan en fondlösning organiseras på olika sätt. Fonden kan exempelvis som den amerikanska Superfonden eller OPA-fonden själv stå för hela verksamheten. Eller så kan den förvaltas av ett rättssubjekt och skaderegleringen skötas av ett annat. Här kan både privata rättssubjekt och myndigheter komma i fråga, att arbeta var för sig eller tillsammans.

Hur organisationen än ser ut måste fonden dock inrättas uteslutande för det ändamål den skall tillgodose, dvs. i det här fallet för att hantera de ersättningskrav som de båda ersättningsystemen kan ge upphov till. Annan fonduppbyggnad än för att klara denna uppgift kan som sagt inte finansieras med allmänna avgiftsmedel. Även om de nyss angivna förmenta nackdelarna med en fondlösning inte förefaller ha något avgörande fog för sig, kan detta förhållande dock förta en stor del av värdet med en fondkonstruktion i vårt fall. Till detta kommer att det nog inte är nödvändigt att bygga upp ett fondkapital bara för att det som en buffert skall täcka motsvarande risk som vid en försäkringslösning. De utbetalningar som skall ske bör kunna säkerställas på annat sätt.

### 6.5.3 Myndighetsalternativ

Jämfört med en försäkringslösning synes det likväl kvarstå övervägande fördelar med ett fondalternativ som administreras av en statlig myndighet. Dessa fördelar bör emellertid kunna tas till vara också med en renodlad myndighetslösning. Detta särskilt som vi redan har konstaterat att det inte verkar vara nödvändigt att ha en

traditionell risktäckning med ett fondkapital. Det innebär att kostnaderna för fondförvaltningen skulle kunna sparas in.

En myndighetslösning borde kunna erbjuda en förhållandevis snabb, rättssäker och kostnadseffektiv skadereglering och den förmodligen enklaste formen av administration av båda ersättningsystemen. För att göra minsta möjliga ingrepp i den nuvarande ordningen skulle verksamheten hos myndigheten kunna vara avgiftsfinansierad genom precis samma avgiftssystem som i dag används för att täcka kostnaderna för miljöskade- och saneringsförsäkringarna.

En sådan myndighetslösning verkar vid en samlad bedömning vara att föredra framför berörda försäkrings- och fondlösningar. Vi förordar i första hand att en sådan lösning väljs som administrationsform. Hur myndighetslösningen lämpligen skulle kunna se ut i praktiken, beskrivs närmare i det följande.

Men först några ytterligare reflektioner beträffande det nuvarande försäkringssystemet. Det är naturligt att många kan känna tveksamhet inför en radikal förändring av detta system. Det motiverar att vi också överväger en mindre långtgående reform som begränsar sig till förändringar av detta system.

## 6.6 Förbättringar inom det nuvarande försäkringssystemet

**Förslag:** Om ersättningsregleringarna skall finnas kvar i försäkringsformen, vilket inte förordas, föreslås att staten skall handla upp försäkringarna, förhandla fram försäkringsvillkoren, sköta uppbörderna av avgifterna och föra registren över de avgiftsskyldiga samt att Miljöskadeförsäkringens skadenämnd skall göras om till en statlig nämnd med behörighet att också pröva ersättningsfall enligt saneringsförsäkringen.

Om det nuvarande försäkringssystemet skall vara kvar behövs förtydliganden och förändringar enligt vad som framgår av den tidigare genomgången i avsnitt 5. Den rådande osäkerheten om vem som egentligen är försäkringstagare bör undanröjas. Upphandlingen av försäkringarna och förhandlingarna om försäkringsvillkoren, registerföringen över de avgiftsskyldiga och uppbörderna av avgifterna bör kopplas bort från ordningen med de privata rättssubjekt som nu ombesörjer dessa uppgifter och som inte med-

ger den för staten och allmänheten nödvändiga insynen, kontrollen och redovisningen av denna verksamhet. Vidare bör en del ändringar göras i prövningssystemet för tvistiga ersättningsfall.

Det bör således till en början göras helt klart att det är staten och ingen annan som skall stå som försäkringstagare. Staten skall sluta avtal med försäkringsgivaren om en miljöskadeförsäkring till förmån för alla dem som drabbas av sådan skada som omfattas av försäkringsvillkoren samt avtal om en saneringsförsäkring till förmån för det allmänna genom tillsynsmyndigheterna avseende ersättning för sådana saneringskostnader och kostnader för avhjälpande åtgärder som denna försäkring enligt sina villkor skall täcka. Avtalen bör liksom i dag kunna manifesteras genom regeringens formella beslut om godkännande av villkoren för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen. Men dessa villkor skall inte bara godkännas av regeringen i efterhand utan också faktiskt förhandlas fram av regeringen eller av den myndighet, förslagsvis Naturvårdsverket, som regeringen bestämmer.

Upphandlingen av försäkringarna bör skötas av staten på samma sätt, dvs. genom regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det torde bl.a. innebära att upphandlingen skall följa bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Genom att staten på det här viset själv handlar upp försäkringarna och förhandlar fram villkoren för dessa minskar utrymmet för oönskad påverkan av ovidkommande intressen. Men naturligtvis bör Betalarföreningen och andra som har berättigade intressen att få komma till tals i detta sammanhang också beredas tillfälle till det.

Även uppbörden av avgiftsmedlen bör på sätt nu sker via tillsynsmyndigheterna samordnas hos den myndighet som regeringen bestämmer, där också registren lämpligen bör föras över alla dem som skall betala avgift till försäkringarna. Premierna till försäkringsgivaren betalas sedan av denna myndighet.

Avgifterna skall utgå enligt den av regeringen i förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring bestämda taxan och betalningsskyldigheten skall naturligtvis inte, som lär ha skett, kunna ändras under hand utan att beslut härom fattats i föreskriven ordning av behörig instans.

I fråga om principiella och tvistiga ersättningsfall bör behörigheten för Miljöskadeförsäkringens skadenämnd utvidgas till att också omfatta prövningen av sådana ärenden enligt saneringsförsäkringen.

Skadenämnden bör dock göras om till en statlig nämnd som är helt fristående från försäkringsgivaren. Det kommer att öppna prövningssystemet för insyn, stärka nämndens opartiska ställning och skapa bättre förutsättningar för att en klagande praxis skall kunna växa fram som kan bidra till att öka förutsebarheten av bedömningarna. Nämndledamöterna kommer då inte längre att arvoderas av försäkringsgivaren utan ersättningen till dem får i stället utgå av allmänna medel. Försäkringsgivaren, som inte kan ha kvar sin skadeförklarare som föredragande i nämnden, får liksom motparten i ärendet föra sin talan skriftligt, om inte nämnden, vilket bör vara möjligt, kallar parterna till en muntlig förhandling.

Om tvist föreligger även efter det att Skadenämnden har lämnat sitt utlåtande är parterna i dag hänvisade till att få tvisten avgjord av skiljemän enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Som förut konstaterats är detta inte någon bra ordning, särskilt inte i fråga om tvister som rör miljöskadeförsäkringen. Det enda praktiska alternativet synes dock vara att parterna i stället hänvisas att väcka talan vid domstol. Man lär knappast kunna göra försäkringsgivarens slutliga beslut i försäkringsärendena överklagbara inom den befintliga domstols- eller myndighetsorganisationen.

De här föreslagna förbättringarna i det nuvarande försäkringssystemet kan genomföras utan stora ändringar i den formella regleringen av detta system. Och till skillnad från vissa ändringar i ersättningsregleringarna borde de inte ha någon betydelse för premiesättningen.

## 6.7 Myndighetslösningen

**Förslag:** Rätten till försäkringsersättning enligt 33 kap. miljöbalken ersätts av en motsvarande rätt att i vissa fall få en av myndighet beslutad miljöskadeersättning och ersättning för verkställighetskostnader. Ersättningarna föreslås utgå enligt regeringens närmare föreskrifter i förordning. Detta ersättningssystem skall finansieras med avgifter på precis samma sätt som dagens försäkringar.

Branschorganisationer för avgiftsbetalare får rätt att klaga på myndighetens beslut om ersättningar.

Vi föreslår alltså i första hand en myndighetslösning. Denna lösning förutsätter till en början att de nuvarande försäkringarna

görs om till särskilda regleringar om en lagstadgad rätt eller möjlighet för skadelidande att få ersättning av allmänna medel för skador i de fall som nu omfattas av miljöskadeförsäkringen och om rätt för tillsynsmyndigheterna till sådan ersättning för uppkomna kostnader i de fall som saneringsförsäkringen omfattar. Ersättningsrätten kan beskrivas i 33 kap. miljöbalken på ungefär samma sätt som dagens rätt till försäkringsersättning. De närmare villkoren bör kunna tas in i en förordning med föreskrifter motsvarande dem i de nuvarande försäkringsvillkoren rensade från de enbart försäkringstekniskt motiverade inslagen. Skyldigheten för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet att genom avgifter bidra till finansieringen av detta ersättningssystem bör liksom i dag regleras i balken i samma kapitel. Denna skyldighet kommer – till följd av genomförandet av miljöansvarsdirektivet i 10 kap. – även att omfatta verksamheter med genetiskt modifierade organismer. Taxan för avgifterna bör bestämmas av den myndighet, Beslutsmyndigheten, som skall ha hand om verksamheten. Uppbörderna av avgifterna får ankomma på tillsynsmyndigheterna för vidarebefordran till den av regeringen utsedda Beslutsmyndigheten där ett centralt register över betalarna bör föras.

Regleringen i miljöbalken skulle kunna ske enligt följande:

*33 kap. Om rätt i vissa fall till ersättning för skada och verkställighetskostnader*

*1 § Miljöskadeersättning skall, enligt regeringens närmare föreskrifter, utgå för sådan person- eller sakskada som medför skadeståndsskyldighet enligt 32 kap. om*

*1. den skadelidande inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är preskriberad, eller*

*2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.*

*2 § Enligt regeringens närmare föreskrifter skall ersättning vidare betalas för verkställighetskostnader avseende utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. och åtgärder till förebyggande av överhängande hot om miljöskada, om*

*1. kostnaderna är hänförliga till miljöfarlig eller genteknisk verksamhet,*

*2. de har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 § och*

*3. den som är ansvarig enligt denna balk inte kan betala.*

*Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.*

*3 § Den som utövar sådan miljöfarlig eller genteknisk verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall genom årliga avgifter bidra till ersättning som anges i 1 och 2 §§.*

*Avgifterna skall framgå av taxa som har fastställts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.*

Den för hela landet centrala Beslutsmyndigheten skall med exklusiv behörighet pröva alla ansökningar från såväl enskilda personer om miljöskadeersättning som från tillsynsmyndigheter om kostnadsersättning för verkställda avhjälpanden. Prövningen skall ske enligt bestämmelserna i 33 kap. och de närmare föreskrifterna i en förordning om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken. Förfarandet och handläggningen skall följa reglerna i förvaltningslagen. Myndighetens slutliga avgöranden bör kunna överklagas hos miljödomstolen. Branschorganisationer och liknande sammanslutningar av företagare som är skyldiga att genom avgifter bidra till ersättningarna bör ha klagorätt. En föreskrift om detta kan föras in som en ny punkt 3 a. i 16 kap. 12 § enligt följande:

*3 a. en branschorganisation eller annan liknande sammanslutning av företagare som är skyldiga att betala avgifter enligt 33 kap. 3 §, såvitt avser beslut om ersättning enligt 33 kap. 1 eller 2 § som Beslutsmyndigheten har meddelat enligt förordningen (0000:000) om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken, och*

Hela verksamheten bör vara avgiftsfinansierad. Det får överlämnas till Beslutsmyndigheten att årligen enligt bemyndigande i nyssnämnda förordning bestämma de avgiftstaxor som behövs för att klara den samlade skaderegleringen på lång sikt. Detta förutsätter att myndigheten i sitt myndighetsanslag eller på annat sätt får disponera ett kreditiv i förhållande till statsbudgeten som gör det möjligt för myndigheten att klara tillfälliga underskott på kontot för skadereglering och avgiftsmedel. Med denna ordning behövs inte de nuvarande "taken" i ersättningssystemen. Även stora skadehändelser och kostnader får, om de inte täcks av redan reserverade avgiftsmedel, regleras genom avgiftsuttag i efterhand. Med tanke på erfarenheterna hittills av skadeutvecklingen under

arton år med miljöskadeförsäkringen och åtta år med saneringsförsäkringen finns det inte stor anledning att räkna med att detta kommer att innebära några problem. Genom den här ordningen kommer avgiftsbetalarna att besparas kostnaden för att täcka försäkringsrisken, som har varit den helt dominerande kostnaden i det nuvarande försäkringssystemet, och alla avgiftsmedel kommer att kunna användas för de miljövårdande ändamål för vilka de uttagits.

Vilken myndighet som skall anförtros uppdraget att vara Beslutsmyndighet är inte givet. Naturvårdsverket har redan nämnts i detta sammanhang. Men också andra alternativ kan tänkas. Uppgiften bör dock helst föras dit där den behövliga kompetensen redan finns. Även om de två ersättningssystemen egentligen är av helt olika slag skulle det framför allt från kostnadssynpunkt vara bra om båda kunde hanteras på samma ställe. Det är den tyngsta delen med den nuvarande saneringsförsäkringen som i första hand måste finna sin specifika handläggnings- och beslutsmässiga kompetens. Skaderegleringen av det som nu täcks av miljöskadeförsäkringen borde inte vara lika resurskrävande. Den tjänsten kan också köpas utifrån, om Beslutsmyndigheten inte lämpligen kan fylla den internt. Däremot förefaller det nödvändigt att Beslutsmyndigheten har hela den kompetens som behövs för att klara frågorna om ersättning till tillsynsmyndigheterna för uppkomna avhjälpandekostnader.

Det skulle i denna del dessutom vara en fördel om det hos Beslutsmyndigheten kunde ske en viss samordning i fråga om tillsynsmyndigheternas möjligheter att få ersättning enligt det nu aktuella ersättningssystemet och det övriga bidragssystem för delvis samma ändamål som i dag administreras av Naturvårdsverket. Eftersom tillsynsmyndigheten är skyldig att samråda med Naturvårdsverket innan handräckning enligt 26 kap. 17 § begärs i fråga om miljöfarlig verksamhet, om det kan befaras att kostnaderna inte kan tas ut av den som åtgärden riktas mot, och dessutom alltid innan förordnande meddelas om rättelse enligt 26 kap. 18 §, vore det bra om tillsynsmyndigheten redan i detta skede kunde få ett åtminstone preliminärt förhandsbesked om möjligheterna att få ersättning för ifrågavarande kostnader genom det nu aktuella ersättningssystemet eller, om det inte går, genom det bidragssystem som i övrigt kan vara tillämpligt.

Möjligheterna till samordning med bidragssystemet är dock bara en del av utvecklingspotentialen hos myndighetsalternativet. Detta



alternativ kommer framför allt att underlätta en fortsatt utbyggnad av de ersättningsystem som framgent kan komma att visa sig vara behövliga.

En sådan samordning som här avses är med dagens förhållanden förmodligen lättast att genomföra hos Naturvårdsverket som Beslutsmyndighet. Men den borde också kunna genomföras på annat håll där den behövliga kompetensen finns. Vi har tidigare i detta sammanhang, i delbetänkandet, pekat på att en stor del av, kanske hela, den särskilda kompetens som här är av intresse också finns inom den tidigare organisationen Statens Oljelager, som numera inordnats i Sveriges Geologiska Undersökning (SGU).<sup>5</sup> Beslutsmyndigheten skulle därför kunna rymmas inom SGU och den skulle också kunna brytas ut därifrån till ett fristående organ för sådana uppgifter som vi berört i delbetänkandet. Enbart handläggningen av de nu aktuella ersättningsärendena motiverar dock inte att det bildas en fristående myndighetsorganisation för detta. Ett mellanliggande alternativ är att en myndighet under SGU ges samma fristående ställning som redan Bergstaten har hos SGU. Det innebär att SGU skulle kvarstå som administrativ huvudman för den i övrigt fristående Beslutsmyndigheten.

#### **6.7.1 Förordning om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken.**

I denna förordning bör först anges vilken myndighet som skall vara Beslutsmyndighet och som alltså med denna behörighet skall pröva alla ansökningar om ersättning som avses i 33 kap. miljöbalken. Denna myndighet bör däri också bemyndigas att fastställa taxan för den avgiftsskyldighet som föreskrivs i samma kapitel. Närmare anvisningar om hur myndigheten skall utforma taxan torde inte behövas. Men det förefaller lämpligt att myndigheten åtminstone till en början använder samma taxekonstruktion och fördelning av avgiftsskyldigheten som nu gäller enligt förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring.

Det bör också föreskrivas att tillsynsmyndigheterna skall sköta uppbörden av avgifterna.

Därutöver kan det i förhållande till förvaltningslagens bestämmelser finnas behov av specifika förfaranderegler för de här aktuella

---

<sup>5</sup> SOU 2006:39 s. 220 f.

ärendena, som exempelvis att ansökan om ersättning skall göras skriftligen och vad den skall innehålla.

Sedan kommer föreskrifterna om de närmare villkoren för rätt till ersättning. Dessa kan lämpligen utformas i nära anslutning till gällande försäkringsvillkor av sådant slag som bör vara kvar och fördelas på ett avsnitt om miljöskadeersättning enligt 33 kap. 1 § och ett om ersättning för verkställighetskostnader enligt 33 kap. 2 §.

Med tanke på miljöskadeersättningens speciella karaktär är det i grunden snarare fråga om en möjlighet än en rätt för den skadelidande att få sådan ersättning. Det borde med hänsyn härtill inte vara nödvändigt med en sådan detaljreglering av villkoren för ersättningens bestämmande och omfattning som enligt de nuvarande försäkringsvillkoren. Och med den skälighetsbedömning som skall göras för rätt till ersättning för verkställighetskostnader behövs nog inte heller försäkringsvillkorens undantag för krig och liknande händelser. I skälighetsbedömningen beträffande dessa verkställighetskostnader skall också vägas in om en myndighet, så som sägs i 16 § försäkringsvillkoren för saneringsförsäkringen, har underlåtit att agera mot en ansvarig trots att myndigheten vetat om eller bort veta om att denne inte fullgjort sina skyldigheter. De olika undantag från ansvaret för avhjälpandeåtgärder som gäller enligt miljöbalken kommer naturligtvis också att gälla vid tillämpningen av om ersättning för verkställighetskostnader skall betalas ut eller inte. Några andra undantag är inte motiverade.

Utredningens förslag om en myndighetslösning kan bli aktuellt att genomföra först sedan försäkringsperioden för den nu gällande miljöskadeförsäkringen har löpt ut. Denna försäkring kommer i så fall, i enlighet med sina försäkringsvillkor, att omfatta skador som inträffar före den tidpunkt då försäkringsperioden upphör även om skadorna inte anmäls innan dess. Skador får dock inte anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från det att försäkringsavtalet upphör. Skada som inte anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista året.

På motsvarande sätt kommer den nu gällande saneringsförsäkringen, i enlighet med de gällande försäkringsvillkoren, att omfatta saneringsfall som inträffat under försäkringstiden och som anmäls inom sex månader från den tidpunkt då försäkringsavtalet upphörde att gälla.

## 6.8 Sammanfattning

I fråga om ersättningsreglerna för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen föreslås alltså en del ändringar i det föregående. Det gäller för miljöskadeförsäkringens del ersättningen till näringsidkare för skador i hans näringsverksamhet, avdragen för självrisk på ersättningsbeloppen och preskriptionsbestämmelsens utformning. Beträffande saneringsförsäkringen föreslås en väsentlig utvidgning av tillämpningsområdet i fråga om åtgärder som kan grunda ersättningsbara verkställighetskostnader. I samband med övervägandena om handräckningskostnader i konkurssituationer ifrågasätts om inte miljöbalken behöver kompletteras med en allmän regel om administrativ självhjälp och det föreslås att vissa kostnadstäckningsbeslut skall kunna verkställas enligt utsökningsbalken.

Den förda diskussionen om ändringar och förtydliganden i ersättningsreglerna har närmast gällt dessa regler som villkor i den nuvarande försäkringsformen. Men den gäller i tillämpliga delar för dessa ersättningssystem även om de administreras i någon annan form. För vårt förstahandsalternativ med en myndighetslösning föreslås hur ersättningsvillkoren skall kunna se ut i en särskild förordning om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken.

Att ersättningsregleringen för tillsynsmyndigheternas verkställighetskostnader skall finnas kvar och även utvecklas har utredningen visat ett stort behov av. Vad däremot gäller försäkringen för miljöskadeersättning har vi med hänsyn till dess blygsamma tillämpning hittills under arton års tid och den stora kostnaden för denna försäkring flaggat för att det finns anledning att fundera över om denna försäkring verkligen svarar mot något behov som skall tillgodoses med allmänna avgiftsmedel. Det är uppenbart att detta ersättningssystem i varje fall behöver ordnas i mer kostnadseffektiva former. Det är inte försvarbart att miljöskadeförsäkringen kostat 250 miljoner kr under de första tio åren och under samma tid lämnat en enda utbetalning om 6 025 kr i ett skadefall om en förorenad brunn.

Om lagstiftaren föredrar att dessa ersättningsregleringar ändå skall finnas kvar i nuvarande försäkringsform, vilket inte förordas, föreslår vi flera förbättringar av denna som går ut på att staten skall ta ett fastare grepp om försäkringarna, framför allt genom att själv handla upp dem och själv förhandla fram försäkringsvillkoren och

därigenom skapa en ordning som medger den nödvändiga offentliga insynen, kontrollen och redovisningen av denna verksamhet.

Här förordas emellertid i första hand att de ersättningsregleringar som bör vara kvar, och det gäller utan tvekan möjligheterna till ersättning för tillsynsmyndigheternas verkställighetskostnader, med stor fördel i flera avseenden bör kunna administreras av en statlig myndighet som har den erforderliga kompetensen för uppgiften. Skaderegleringen skulle då – under offentlig insyn och med möjlighet till överprövning – kunna skötas med högt ställda krav på rättssäkerhet, fackkunskap, snabbhet och kostnadseffektivitet. Avgiftsmedlen skulle uteslutande komma till användning för det ändamål för vilket de tas ut. Till detta kommer att en myndighetslösning av det här slaget har utvecklingsmöjligheter och lätt kan anpassas till ändrade förutsättningar.

Två förslag lämnas på myndigheter som bedöms redan ha den kompetens som behövs för att kunna fullgöra uppdraget som Beslutsmyndighet, nämligen Naturvårdverket och en avdelning inom SGU.

Del C



## 7 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

Enligt 14 § kommittéförordningen skall utredningen redovisa om förslagen i betänkandet påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting eller för företag eller andra enskilda samt en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall detta redovisas. För kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna skall utredningen föreslå finansiering.

Enligt 15 § samma förordning skall bl.a. konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, samt förslagens betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, redovisas.

Vidare skall utredningen, enligt utredningsdirektiven, bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön samt särskilt uppmärksamma de konsekvenser som förslagen kan få för odlare och andra näringsidkare som hanterar eller på annat sätt använder genetiskt modifierade organismer i sin verksamhet.

Vid samråd med Näringslivets Regelnämnd har därifrån anförts att tiden varit alltför kort för att kunna lämna erforderliga synpunkter.

Gentekniknämnden har fått tillfälle att yttra sig över förslaget, men har valt att invänta remissomgången. Vidare har två i Sverige verksamma utsädesproducenter av GMO, Svalöf Weibull AB och Monsanto Crop Sciences Sweden AB, fått tillfälle att yttra sig över utredningens förslag. Svalöf Weibull AB har anförts att det inom växtförädlingen finns stor erfarenhet – av t.ex. metoder som innefattar ständig nytillförsel av gener och genotyper samt nyskapande av arthybrider som inte haft något avgörande inflytande på biologisk mångfald – som inte belysts eller beaktats i utredningen.

Vårt förslag innehåller ett förtydligande av avhjälpandeansvaret i 2 kap. 8 § miljöbalken och en ny bestämmelse i 10 kap. 2 a § om

miljövärdesersättning. En tillsynsbestämmelse i 26 kap. 8 a § föreslås för att säkerställa att miljövärdesersättningen används för naturvårdsåtgärder. Därutöver föreslås att den nuvarande miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen ersätts av ett motsvarande ersättningssystem administrerat av en statlig myndighet som beslutar om rätt till ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken. Ersättningsrätten kommer, liksom tidigare, att framgå av 33 kap. medan de närmare villkoren för ersättning och prövning kommer att framgå av en ny förordning. I en ny bestämmelse i 26 kap. 22 a § föreslås att tillsynsmyndigheten, när rättelse sker enligt 26 kap. 18 §, kan fatta särskilt kostnadsbeslut som skall vara omedelbart exigibelt. På samma sätt föreslås att kostnadsbeslut enligt 26 kap. 22 § andra stycket blir omedelbart exigibla. Slutligen föreslås att det i 16 kap. 12 § införs en ny punkt med rätt för branschorganisationer och liknande sammanslutningar av företag som är skyldiga att betala avgift till den föreslagna myndighetslösningen att överklaga beslut om ersättning för skador och verkställighetskostnader enligt 33 kap.

Ändringen i 2 kap. 8 § avser att klargöra det som redan i dag får anses följa av bestämmelsen, nämligen en skyldighet för den ansvarige verksamhetsutövaren att avhjälpa skador på den biologiska mångfalden. Den rättssäkerhet som detta avser att skapa kan möjligen medföra att fler tillsynsmyndigheter ”vågar” grunda krav på avhjälpande med stöd av 2 kap. 8 §. På så sätt kan avhjälpande åtgärder komma att vidtas i större utsträckning vilket skulle gagna miljön, samtidigt som fler verksamhetsutövare kan åläggas detta ansvar. En sådan eventuell ökning lär dock bli mycket måttlig, bl.a. med tanke på att tillsynsmyndigheterna prioriterar de allvarigaste skadorna som efter genomförandet av miljöansvarsdirektivet kommer att täckas av 10 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen om miljövärdesersättning i 10 kap. 2 a § avser att innebära en viss preventiv effekt och samtidigt komma till rätta med vissa rättvisaspekter. Det avhjälpandeansvar som följer av miljöansvarsdirektivet och som inom kort kommer att genomföras i svensk rätt innebär nämligen en skyldighet att vidta avhjälpande åtgärder vid en allvarlig miljöskada endast när detta är möjligt. Det kan dock ibland – särskilt vid skador på den biologiska mångfalden – vara omöjligt att avhjälpa en skada. Detta innebär att en ansvarig kan åläggas att vidta kostsamma avhjälpandeåtgärder samtidigt som någon annan, som också orsakat en allvarlig miljöskada, inte behöver vidta några åtgärder om ett avhjälpande konstaterats vara



omöjligt. Genom en skyldighet att – i de fall avhjälpande inte är praktiskt möjligt – i stället betala miljövärdesersättning till det allmänna kan man alltså förhindra att bestämmelserna om avhjälpande slår olika beroende på om avhjälpande är möjligt eller inte. En annan konsekvens med miljövärdesersättning är att miljöns intressen gagnas, eftersom ersättningen skall användas till naturvårdande åtgärder. Eftersom avhjälpande i första hand skall krävas och detta i de flesta fall också torde vara möjligt kan man vänta sig att bestämmelsen om miljövärdesersättning blir tillämplig endast i undantagsfall. Konsekvenserna för företag lär därför knappast blir märkbara. Den dag bestämmelsen skall tillämpas och ersättning bestämmas erfordras att skadan värderas. I Sverige finns tämligen liten erfarenhet av värdering av skador på den biologiska mångfalden. Inom EU pågår i anledning av miljöansvarsdirektivet ett forskningsprojekt (REMEDE) rörande just värdering av olika typer av miljöskador. Även Konjunkturinstitutet utreder, på uppdrag av regeringen, frågor om hur biologisk mångfald skall värderas monetärt. De svårigheter som kan tänkas uppkomma vid bestämmande av miljövärdesersättningen lär knappast orsaka mer bekymmer för tillsynsmyndigheterna än den värdering av miljöskador av olika slag – däribland skador på den biologiska mångfalden – som de efter genomförandet av miljöansvarsdirektivet ändå måste ha kompetens för. Det finns inte några skäl att anta att förslaget om miljövärdesersättning kommer att innebära någon märkbar ökning av arbetsbelastningen för landets tillsynsmyndigheter.

Förslaget om en myndighetslösning som ersättning för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen öppnar möjligheter för insyn i systemet och granskning av inbetalade allmänna medel. Förslaget ändrar inte den skyldighet som redan i dag gäller för tillståndspliktiga och vissa anmälningspliktiga verksamheter att betala avgift. Med tanke på att det redan i dag finns myndigheter, Naturvårdsverket och en avdelning inom SGU, som bedöms ha kompetens att hantera dessa uppgifter behöver någon ny myndighetsstruktur inte byggas upp. Organisationsförändringen innebär dock utvidgade uppgifter för den myndighet, Beslutsmyndigheten, som föreslås handha dessa uppgifter. De extra resurser som detta kan behöva ta i anspråk kommer att kunna finansieras genom avgifterna för ersättningssystemet.

Tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen föreslås utvidgas – i enlighet med vad som får anses ha varit syftet från början med

försäkringen – till att omfatta alla utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. samt åtgärder enligt 2 kap. 3 § till förebyggande av överhängande hot om miljöskada. För att undvika oklarheter och tillförsäkra att ersättningsrättens omfattning överensstämmer med lagstiftarens vilja föreslår utredningen att den framgår av lag. De åtgärder som avses med hänvisningen till 10 kap. är dels åtgärder till följd av föroreningssskador som redan i dag omfattas av 10 kap. och dels sådana åtgärder som enligt utredningens förslag i delbetänkandet kan krävas efter genomförandet av miljöansvarsdirektivet, nämligen avhjälpande åtgärder i anledning av allvarliga miljöskador på mark, vatten eller biologisk mångfald. En utvidgning till dessa direktivskador överensstämmer med intentionerna i art. 14 i miljöansvarsdirektivet om att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att främja utvecklingen av instrument och marknader för ekonomisk säkerhet. Utredningen bedömer att den föreslagna utvidgningen av vilka åtgärder som skall omfattas av ersättningssystemet riskerar att öka utbetalningarna. Nu, liksom tidigare i delbetänkandet (SOU 2006:39 s. 317), bedömer dock utredningen att de allvarliga miljöskadorna sannolikt kommer att bli sällsynta. Vidare innebär den föreslagna myndighetslösningen att samtliga avgifter som tas ut också kan användas för det ändamål för vilket de tas ut. Några kostnader för återförsäkring eller annan form av risksäkring är alltså inte nödvändig med en myndighetslösning. Dessutom finns med förslaget möjligheter till insyn och överprövning, vilket bl.a. bör verka för en ökad rättssäkerhet och kostnadseffektivitet. De företag som är skyldiga att betala avgift för försäkringarna är dels de tillståndspliktiga verksamheterna, som beräknas uppgå till ca 6 000 stycken, dels de anmälningspliktiga C-verksamheterna om ca 17 500. För dessa bedömer utredningen alltså att någon förändring inte är att vänta. Sammantaget bedömer utredningen att den föreslagna utvidgningen med hänsyn främst till den hittillsvarande skadeutvecklingen inte kommer att motivera någon höjning av avgiftsbeloppen, i varje fall inte under de närmaste åren. För miljöns del är den föreslagna utvidgningen enbart till nytta, eftersom skador på miljön, som i dag inte kan åtgärdas, kommer att bli möjliga att avhjälpas framöver.

För beslut om ersättning införs en rätt att överklaga till domstol. Denna klagorätt skall även omfatta betalarintressena. På detta sätt tillförsäkras att de inblandade intressena tas till vara och att systemet blir öppet för insyn och kritik. Det skapas på så sätt goda förutsättningar för att ett balanserat ersättningssystem kan växa

fram. Klagorätten kan medföra en viss ökning av måltillströmningen – åtminstone vad gäller ersättning för verkställighetskostnader – vid miljödomstolen i Stockholm. Beslut om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. lär knappast föranleda någon ökning alls, eftersom antalet ärenden hittills varit förbluffande få och inget talar för att någon ökning kommer att ske. Men inte heller i fråga om verkställighetskostnader innebär de införda klagobestämmelserna per automatik att domstolen därmed kommer att få någon stor ökning av antalet mål. Med en myndighetslösning kommer det att finnas möjlighet till en öppen dialog mellan sökanden och Beslutsmyndigheten. På så sätt kan man förvänta sig att många missförstånd kan klaras ut och därmed också att många onödiga processer sannolikt kan undvikas. Utredningen ser i dag inget behov av resursförstärkning till domstolväsendet, men frågan måste givetvis följas upp.

Utredningens förslag i 2 och 10 kap. miljöbalken innebär inga särskilda konsekvenser för verksamheter som använder genetiskt modifierade organismer. Förslaget om att ersättningssystemet skall omfatta också det som täcks av miljöansvarsdirektivet innebär dock att – utöver alla de tillståndspliktiga och vissa anmälningspliktiga verksamheter som redan i dag är skyldiga att betala avgift – även GMO-verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan kommer att bli skyldiga att betala avgift till ersättningssystemet. Antalet verksamhetsutövare som har tillstånd eller som gjort erforderlig anmälan för GMO-verksamhet uppgår i dag till cirka 180 stycken, varav cirka 70 utövar verksamhet med innesluten användning av GMM.

Utredningens förslag innebär sammantaget inte någon påverkan på företagens konkurrenskraft.



## 8 Författningskommentar

### Miljöbalken

#### 2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

8 § *Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som skadat den biologiska mångfalden av arter eller naturliga livsmiljöer eller som medfört annan skada eller olägenhet för miljön, ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i skälig omfattning. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.*

*Om ansvar för att avhjälpa vissa miljöskador finns särskilda regler i 10 kap.*

I det tidigare betänkandet har föreslagits att gällande hänvisning till 10 kap. tas bort utan någon åsyftad ändring i sak. Nu kompletteras bestämmelsen med en uttrycklig föreskrift om att även skada på den biologiska mångfalden av arter eller naturliga livsmiljöer utgör sådan miljöskada som avses i bestämmelsen och för vilken ett strikt avhjälpandeansvar följaktligen skall gälla för den som orsakat skadan. Genom detta förtydligande skall det inte längre behöva råda någon osäkerhet om att tillsynsmyndigheten med stöd av den här bestämmelsen kan utfärda de åtgärdsförelägganden som i det enskilda fallet behövs för ett skäligt avhjälpande av en uppkommen skada på den biologiska mångfalden. Om skadan är att anse som en sådan allvarlig miljöskada som avses i 10 kap. skall avhjälpandet enligt hänvisningen i andra stycket dock ske enligt reglerna i 10 kap.

En skada på den biologiska mångfalden, som skall avhjälpas enligt den här bestämmelsen, bör i princip bestämmas på samma sätt som en allvarlig sådan miljöskada enligt 10 kap. 2 §, men utan någon begränsning till särskilt skyddade arter eller livsmiljöer. Med

naturlig livsmiljö avses inte enbart orörda platser som inte har påverkats av människan (jfr resonemanget i avsnitt 2.1.1). Begreppet naturlig livsmiljö är hämtat från miljöansvarsdirektivet och skall förstås mot den bakgrunden, med den begränsningen att platserna eller arterna inte måste vara särskilt skyddade för att omfattas av ansvaret. Skadan konstitueras således av de negativa effekterna på möjligheterna att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för berörda arter eller livsmiljöer, och de negativa effekterna skall i sin tur bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet vid skadetillfället och med beaktande av kriterierna i miljöansvarsdirektivets Bilaga I. Detta skadebegrepp utvecklas närmare i delbetänkandet (SOU 2006:39 s. 80 ff.) och berörs också i det här slutbetänkandet i avsnitt 3.3. Det är alltså fråga om samma slags skada på den biologiska mångfalden som i 10 kap. 2 § men här rör det sig bara om ekologiska skador som inte uppfyller väsentlighetsrekvisitet för att betraktas som allvarliga. Varje negativ förändring av bevarandestatusen för en art eller en livsmiljö skall dock inte aktualisera ett avhjälpandeansvar. Även om de negativa effekterna inte är så "betydande" som krävs för en allvarlig miljöskada måste de ändå vara av en sådan beskaffenhet eller ha en sådan omfattning att de tydligt framstår som beaktansvärda; mer obetydliga skador skall inte föranleda ansvar.

Avhjälpandeansvaret gäller ett avhjälpande i skälig omfattning. Redan häri ligger att ansvaret inte gäller för mer obetydliga skador. Ledning för skälighetsbedömningen kan sökas i 2 kap. 7 § och reglerna i 10 kap. för avhjälpande av förorenings-skador som inte utgör allvarliga miljöskador.

Tillsynsmyndigheten har inte samma skyldighet som vid allvarliga miljöskador att upprätta en åtgärdsplan för skadans avhjälpande. Men i den mån ett nödvändigt avhjälpande inte kommer till stånd utan tillsynsmyndighetens ingripande, får myndigheten på vanligt sätt förelägga den ansvarige, eventuellt vid vite, att vidta åtgärderna.

Hur avhjälpandet av en skada på den biologiska mångfalden närmare skall gå till i praktiken finns det inte stor erfarenhet av, särskilt inte när skadorna orsakats av genetiskt modifierade organismer eller liknande. Detta måste avgöras allt efter omständigheterna från fall till fall. Om inte något annat framstår som bättre i det enskilda fallet bör tillsynsmyndigheten söka ledning i de anvisningar för avhjälpandet som miljöansvarsdirektivet ger för de allvarliga miljöskadornas del (se om detta i avsnitt 3.5). Ingenting

hindrar att tillsynsmyndigheten också vid tillämpning av 2 kap. 8 § utfärdar förelägganden om sådana primära, kompletterande och kompenserande åtgärder som skall komma i fråga enligt miljöansvarsdirektivet. En viktig skillnad är dock att den här bestämmelsen inte ger stöd för längre gående krav på åtgärder än som kan anses svara mot ett avhjälpande i skälig omfattning.

Med hänsyn till nu ifrågavarande skadors art och svårigheterna att avhjälpa dem är det nödvändigt att tillsynsmyndighetens åtgärdsförelägganden har en hög grad av konkretion så att det klart framgår vilka åtgärder som krävs och hur dessa också skall kunna genomföras i praktiken.

Bortsett från utvidgningen beträffande skador på den biologiska mångfalden avses inte någon ändring i paragrafens tillämpning.

## 10 kap. Föroreningar och vissa andra miljöskador

*2 a § I den mån en allvarlig skada på den biologiska mångfalden som avses i 1 § inte kan avhjälpas med sådana åtgärder som rimligen kan krävas enligt denna balk är den som orsakat skadan med uppsåt eller genom vårdslöshet skyldig att betala skälig miljövärdesersättning till det allmänna för de miljövärden som gått förlorade.*

Paragrafen är ny. Här införs en skyldighet att till det allmänna betala ett slags miljöskadestånd, kallat miljövärdesersättning, som skälig ersättning för miljövärden som gått förlorade genom en sådan allvarlig skada på den biologiska mångfalden som sägs i 10 kap. 1 §. En förutsättning är att skadan har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet. Det relevanta skadebegreppet – allvarlig skada på den biologiska mångfalden – kommenteras i avsnitt 3.3 och analyseras utförligt i delbetänkandet (SOU 2006:39 s. 80 ff.). Med miljövärden avses naturresurser och naturresursfunktioner i miljöansvarsdirektivets mening, dvs. skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, vatten och mark respektive de funktioner en naturresurs har till förmån för en annan naturresurs och/eller allmänheten (jfr 2 § i den föreslagna förordningen om fastställelseprövning enligt 26 kap. 8 a § miljöbalken, SOU 2006:39 s. 53). Dessa värden skall anses ha gått förlorade i den mån de faktiskt inte återställs eller kompenseras på ett godtagbart sätt och heller inte kan återställas eller kompenseras med sådana åtgärder som det kan anses vara rimligt att utfärda förelägganden om.

Skyldighet att betala miljövärdesersättning beslutas enligt 26 kap. 8 a § fjärde stycket av länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Det blir därvid länsstyrelsens sak att bestämma vilka miljövärden som gått förlorade och hur förlusten skäligen skall ersättas med miljövärdesersättning. Skattningen av ersättningsbeloppen får utgå från någon form av ekonomisk värdering av de förlorade naturresurserna och naturresursfunktionerna. En sådan värdering lär dock sällan kunna ske i vanliga ekonomiska termer. Men det har numera utvecklats olika typer av ekonomiska värderingsmetoder som gör det möjligt för miljöekonomer att i stor utsträckning, också i brist på marknadsvärden, kunna värdera miljöns mångskiftande slag av nyttigheter (se SOU 2006:39 s. 150 ff.). Konjunkturinstitutet fick nyligen ett regeringsuppdrag<sup>1</sup> att sammanställa och analysera olika ekonomiska metoder för monetär värdering av biologisk mångfald. Resultatet av detta uppdrag borde bli av intresse för värderingen av de miljövärden som här diskuteras. När ersättningen skall bedömas bör hänsyn också tas till vilka alternativa kostnader som, åtminstone vid en successivt uppkommande skada, kan beräknas för det återställande eller den kompensation som kunde ha skett innan skadan blev alltför svår för att kunna avhjälpas med åtgärder som rimligen kan krävas.

Att miljövärdesersättningarna skall förbehållas en användning för naturvårdsåtgärder framgår av 26 kap. 8 a § femte stycket.

## 16 kap. Allmänt om prövningen

### Rätt att överklaga

#### 12 §

*3 a. en branschorganisation eller annan liknande sammanslutning av företagare som är skyldiga att betala avgifter enligt 33 kap. 3 §, såvitt avser beslut om ersättning enligt 33 kap. 1 eller 2 § som Beslutsmyndigheten har meddelat enligt förordningen (0000:000) om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken, och*

I första stycket har införts en ny punkt 3 a. med en föreskrift om klagorätt för branschorganisationer och andra liknande samman-

---

<sup>1</sup> Diariernr. Fi2006/7384 (delvis), reg.beslut 2006-12-21 nr. 39. Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2007.



slutningar av företagare som enligt 33 kap. 3 § är skyldiga att genom avgifter bidra till sådana ersättningar som kan utgå enligt 1 och 2 §§ i samma kapitel. För att kunna ta tillvara avgiftsbetalarnas intressen skall sådana sammanslutningar kunna överklaga Beslutsmyndighetens beslut om utbetalning av miljöskadeersättning och ersättning för verkställighetskostnader. Det är viktigt, framför allt i avsaknad av någon annan självklar kontrollinstans, att avgiftsbetalarna kan angripa utbetalningsbesluten. Bedömningen av vilka sammanslutningar av betalare som kan anses ha klagorätt bör därför vara generös. Men naturligtvis kan inte en sådan sammanslutning godtas som bara kommit till för att klaga på dessa beslut.

## 26 kap. Tillsyn

### *8 a § fjärde och femte stycket*

*Om en allvarlig skada på den biologiska mångfalden, helt eller delvis, inte rimligen kan avhjälpas enligt första stycket och skyldighet enligt 10 kap. 2 a § därför föreligger att betala miljövärdesersättning, skall tillsynsmyndigheten ålägga den skyldige att utge sådan ersättning.*

*Miljövärdesersättning som tas ut enligt fjärde stycket skall användas för naturvårdsåtgärder enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.*

I ett nytt fjärde stycke föreskrivs att tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, skall pröva skyldighet att betala miljövärdesersättning enligt 10 kap. 2 a § och i förekommande fall utkräva ersättningen. En förutsättning för sådan ersättningsskyldighet är att tillsynsmyndigheten vid bedömningen enligt första stycket kommit fram till att den allvarliga skadan på den biologiska mångfalden inte i huvudsaklig del kan avhjälpas med de åtgärder som det kan vara rimligt att kräva.

Enligt femte stycket är det meningen att miljövärdesersättningarna skall komma till användning för naturvårdsåtgärder i det allmännas regi.

*22 a § Kostnader som uppkommit för åtgärder enligt 18 eller 22 § skall den eller de ansvariga ersätta med belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Beslut om sådan kostnadstäckning får verkställas enligt utsökningsbalken.*

Om tillsynsmyndigheten fattar ett särskilt kostnadstäckningsbeslut enligt 18 eller 22 § skall detta vara omedelbart exigibelt. Beslutet skall kommuniceras med den berörde som kan klaga på det i vanlig ordning och därvid begära inhibition av verkställigheten. Adressaten har tidigare också haft möjlighet att överklaga själva beslutet om att åtgärderna skall vidtas på hans bekostnad (se MÖD 2005:32).

### **33 kap. Om rätt i vissa fall till ersättning för skada och verkställighetskostnader**

*1 § Miljöskadeersättning skall, enligt regeringens närmare föreskrifter, utgå för sådan person- eller sakskada som medför skadeståndsskyldighet enligt 32 kap. om*

- 1. den skadelidande inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är preskriberad, eller*
- 2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.*

Möjligheten till ersättning enligt denna bestämmelse ersätter den tidigare rätten till ersättning från miljöskadeförsäkringen. Ersättningen skall inte längre utgå enligt de tidigare försäkringsvillkoren utan i stället enligt regeringens närmare föreskrifter i förordningen (0000:000) om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken. Vilka ändringar det innebär i förhållande till gällande rätt framgår av redogörelsen under avsnitt 6.3 och utredningens analys i avsnitt 5. Den myndighetslösning som ersätter försäkringssystemet beskrivs i avsnitt 6.7. De grundläggande förutsättningarna för ersättning som anges i lagen är desamma som de nu gällande kraven för ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Men enligt nämnda förordning blir det en del ändringar. Bara enskilda personer skall således kunna få miljöskadeersättning. Dock skall även sakskador som drabbar en sådan person i hans näringsverksamhet vara ersättningsgilla, om företaget är ett mindre företag för vilket skadan får svåra ekonomiska följder. Det är däremot inget hinder att företaget drivs av en juridisk person. Ersättningen skall i sådant fall betalas till den juridiska personen. Enligt preskriptionsbestämmelsen i förordningen skall krav på miljöskadeersättning framställas inom tre år från det att den skadelidande fick kännedom om att anspråket kunde göras gällande. Ersättningsrätten är subsidiär i förhållande till andra

möjligheter för den skadelidande att få ersättning. Det innebär att om det exempelvis har utgått försäkringsersättning för skadan så kan denna inte regressvis återkrävas som miljöskadeersättning. I stället minskar en eventuell försäkringsersättning det belopp som utgår som miljöskadeersättning. Liksom förut skall ersättning inte utgå för skada som orsakats av miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tiden före den 1 juli 1989.

*2 § Enligt regeringens närmare föreskrifter skall ersättning vidare betalas för verkställighetskostnader avseende utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. och åtgärder till förebyggande av överhängande hot om miljöskada, om*

*1. kostnaderna är hänförliga till miljöfarlig eller genteknisk verksamhet,*

*2. de har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 § och*

*3. den som är ansvarig enligt denna balk inte kan betala.*

*Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.*

Även i fråga om ersättning för verkställighetskostnader gäller samma grundläggande förutsättningar i lagen som tidigare för ersättning ur saneringsförsäkringen, men rätten till ersättning prövas nu av Beslutsmyndigheten enligt vad som sägs i avsnitt 6.7. Det skall alltså vara fråga om kostnader som har uppkommit vid en tillämpning av 26 kap. 17 eller 18 § och som den ansvarige inte kan betala. Tillämpningsområdet har dock breddats. Nu täcker ersättningsmöjligheten alla utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. och dessutom åtgärder enligt 2 kap. 3 § till förebyggande av överhängande hot om miljöskada. De mångomtalade tunnorna behöver alltså inte ha börjat läcka, det är tillräckligt att det föreligger ett överhängande hot om att de skall göra detta med risk för en beaktansvärd miljöskada som följd.

Hänvisningen till 10 kap. innefattar också avhjälpandeansvaret enligt miljöansvarsdirektivet för allvarliga skador på vatten och på den biologiska mångfalden av särskilt skyddade arter och naturliga livsmiljöer. Som en följd av detta skall även verkställighetskostnader som är hänförliga till genteknisk verksamhet vara ersättningsbara.

Se vidare den allmänna motiveringen i avsnitt 6.4.

*3 § Den som utövar sådan miljöfarlig eller genteknisk verksamhet som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan skall genom årliga avgifter bidra till ersättning som anges i 1 och 2 §§.*

*Avgifterna skall framgå av taxa som har fastställts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.*

I första stycket bestäms vilka som skall vara skyldiga att genom årliga avgifter bidra till att finansiera kostnaden för utbetalade miljöskadeersättningar och ersättningar för verkställighetskostnader enligt 1 och 2 §§. Det är samma avgiftskollektiv som betalade kostnaden för miljöskade- och saneringsförsäkringarna. Till detta kollektiv förs nu också – efter införandet av avhjälpandeansvaret enligt miljöansvarsdirektivet – sådana verksamheter med genetiskt modifierade organismer som kräver tillstånd eller anmälan.

Avgifterna skall framgå av en taxa som fastställs av Beslutsmyndigheten enligt vad som sägs i förordningen (0000:000) om ersättning i vissa fall för skador och verkställighetskostnader enligt miljöbalken. Uppbörderna av avgifterna skall enligt förordningen ankomma på tillsynsmyndigheterna.

Bestämmelserna i förordningen kommenteras i avsnitt 6.7.1.

# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av experten Jan Darpö

Med detta yttrande vill jag understryka behovet av en myndighetslösning för saneringsmedlen.

### Bakgrunden

Systemet med en försäkringslösning för att kompensera enskilda för överblivna miljöskador infördes 1989. Den utredning som föregick lagstiftningsärendet (SOU 1987:15) hade förespråkat en fond, men på Industriförbundets förslag valde regeringen istället en försäkringslösning. De främsta skälen för detta val angavs vara mindre byråkrati, snabbare och enklare handläggning samt att ingen ny myndighet behövde tillskapas. Den utvärdering som gjordes efter några år (SOU 1993:78) visade emellertid att det var något grundläggande fel i konstruktionen; samtliga 27 ansökningar hade avslagits, 120 Mkr hade gått in i försäkringen och 0 kr ut. Trots detta ansågs det för tidigt att avfärda försäkringslösningen. Istället föreslogs att den skulle byggas ut med en saneringsdel som skulle användas för att ersätta tillsynsmyndigheter för kostnader för att frakta bort överblivet avfall eller vidta saneringsåtgärder.

Saneringsförsäkringen har sedan systemet trädde i kraft 1999 varit föremål för flera utvärderingar. Ingen av dessa har emellertid varit så ingående som den som Miljöansvarsutredningen nu har gjort. Bland annat har en enkät genomförts för att ta reda på tillsynsmyndigheternas inställning. Den bild som dessa ger är entydigt negativ; systemet upplevs som tungrott och villkoren så snäva att man ofta väljer att inte försöka få ersättning av saneringsmedel. Utredningens genomgång i övrigt har bekräftat denna bild och slutsatsen blir – diplomatiskt uttryckt – att inget av de argument som angavs för försäkringslösningen har hållit. Mera rakt på sak kan man påstå att utredningen har stött på en rad missförhållanden som måste betecknas som uppseendeväckande.

Även om utbetalningarna i saneringsdelen varit högre än i miljöskadedelen (6 Mkr mot 360.000 kr), kan vi konstatera att mellan åren 1999 och 2006 har 113 Mkr av de medel som inbetalats till de båda försäkringarna försvunnit till försäkringsbolagen. Försäkringsvillkoren har i praktiken fastställts genom ett samarbete mellan Betalarföreningen – en organisation med oklart mandat – och försäkringsgivaren. Insynen i systemet har varit obefintlig och t.o.m. utredningen har haft problem med att få fram information och en klar bild av förhållandena. Kontrollen och redovisningen har varit obefintlig. Styrkeförhållandena vid ”skadereglering” har varit ytterst ojämn och ordningen har saknat självklara rättsskyddsmekanismer. Det juridiska ombudet för försäkringsgivaren har lagt en omfattande utredningsbörda på tillsynsmyndigheterna och använt sig av alla möjliga argument inom anständighetens ramar – och ibland utanför<sup>1</sup> – för att försvara sin huvudmans intressen. Eftersom det inte funnits någon praktisk möjlighet att överpröva försäkringsgivarens uppfattning har denna ”praxis” blivit gällande rätt. Sammanfattningsvis kan sägas att den konstruktion som kokades ihop 1989 och 1999 har medfört ett omfattande samhällsekonomiskt slöseri och att systemet numera saknar legitimitet hos de inblandade.

### Saneringslösningen

Vissa av bristerna i det nuvarande systemet är sådana att de kan reformeras bort. De grundläggande problemen ligger emellertid i att en privaträttslig lösning i detta sammanhang inte fungerar systematiskt som en metod för att reglera myndigheters kostnader för överbliven sanering. Skälen till detta har att göra med en rad faktorer som ekonomi, effektivitet i beslutsfattandet, transparens och rättslig prövning.

Utredningen är överens om att villkoren för utbetalningen av saneringsmedel måste förändras och utökas för att systemet ska ha ett fortsatt berättigande. Om dessa ändringar görs inom ramen för en försäkringslösning, måste försäkringsgivarna göra en omvärdering av riskerna för sitt åtagande. Om nu det faktum att hundra-

---

<sup>1</sup> Ett uppmärksammat fall gällde en lastbil som läckte diesel på en parkeringsplats i Gällivare. Enligt tillsynsmyndighetens tjänsteanteckningar hävdade ombudet att saneringsförsäkringen inte kunde tas i anspråk eftersom skadan var orsakad av en ”mobil verksamhet”. Detta var fel redan från början, men att påstå detta sju månader efter att Miljööverdomstolen hade sagt det motsatta när man avgjorde ärendet (MÖD 2002:16) var direkt vilseledande

tals miljoner försvann i miljöskadeförsäkringens början ursäktas med att försäkringsgivarna inte kände till riskerna, hur många miljoners överdebitering blir det denna gång? En myndighetslösning kan istället bygga på en långsiktighet och en fondering som kommer miljövärden till godo.

Myndighetslösningen gör att vi samordnar de två systemen för myndighetsinitierad sanering. Det bedrivs idag ett omfattande efterbehandlingsarbete som är finansierat av bidrag från Naturvårdsverket. Utbetalningen av dessa medel sker efter en bedömning av tekniker och jurister på verket med lång erfarenhet på området. Att utnyttja denna kompetens – oavsett vilken myndighet som blir huvudman för arbetet – till bedömningarna kring saneringsmedlen medför en självklar samordningsvinst. En klar vinst ligger också på det organisatoriska planet. När de lokala tillsynsmyndigheterna ställs inför frågan om hur en tilltänkt sanering ska bekostas, kan man kommunicera problemen med handläggare som håller i båda systemen. På så vis minskar risken för att ärenden ramlar mellan stolarna och frågorna kan lösas på ett praktiskt och enkelt sätt. Detta leder i sin tur till minskade administrativa kostnader. Hur stor denna besparing kan bli är dock svårt att uttala sig om, eftersom uppgifter om dessa kostnader inte är offentliga i dagens system. Man kan dock utgå från att det inte har varit särskilt billigt med en advokat som skadereglerare i varje enskilt ärende. Samordningen med det övriga efterbehandlingsarbetet hos Naturvårdsverket underlättar också paradoxalt nog en framtida avknoppning av denna funktion till ett särskilt organ för saneringsarbetet. En sådan utveckling ser vi i flera länder med ett ambitiöst arbete på detta område.

Vidare innebär en myndighetslösning att beslutsfattandet sker med de garantier för rättsenlighet som gäller för all förvaltning. Här kan man eventuellt överväga att förstärka betalarnas position i systemet genom att besluten tas av ett organ inom Naturvårdsverket där dessa är representerade. Förutom att beslutsfattandet sker inom förvaltningslagens ramar, garanterar en myndighetslösning insyn i alla led. Dessutom innebär en myndighetslösning att en överprövning av besluten kan ske inom det vanliga miljödomstolssystemet och inom ramen för vanlig förvaltningsprocess. Betalarkollektivets intressen kan här upprätthållas genom den möjlighet till överklaganderätt som utredningen föreslagit. Förvaltningsprocessen är också betydligt mera lämplig än civilprocessen för hanteringen av ärenden av detta slag. Genom att

överprövning sker i miljödomstol/Miljööverdomstolen kommer även rättspraxis att utvecklas på området, vilket givetvis ökar enhetligheten i rättstillämpningen och därmed systemets förutsebarhet.

### Genomförandet

Jag ansluter mig alltså till utredningens slutsats att en myndighetslösning är att föredra. Valet av en myndighetslösning gör det också möjligt att välja en betydligt enklare lagteknisk konstruktion för att ange förutsättningarna för att utbetala saneringsmedel.

Saneringsförsäkringen är idag reserverade för kostnader ”som uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 §”. Man kan säga att en ytterligare förutsättning för utbetalning – vid sidan av att skadan uppkommit efter 1989 och att den ansvariga inte kan betala – är att kostnaden uppkommit i en viss situation. Bestämmelsen har tolkats av försäkringsgivaren så att den ansvariga måste vara tillgänglig för att medel ska kunna betalas ut. Med denna förståelse av reglerna kan saneringsmedlen inte tas i anspråk om den ansvariga är okänd när myndigheten beslutar att genomföra saneringsåtgärderna, men sedermera dyker upp och det då blir klart att han eller hon kan betala. Denna situation är inte alldeles ovanlig eftersom de rätta ansvarsförhållandena ofta klargörs först under ärendets gång. Inte heller kan saneringsmedlen användas då den ansvariga är känd men inte längre ”finns”. En inte ovanlig sådan situation är att den ansvariga är en juridisk person som blivit avregistrerad efter likvidation eller konkurs. Man kan säga att dagens lösning bygger på att den ansvariga inte kan betala eller inte är tillgänglig för kraven, men ändå går att kommunicera i ärendet.

Denna begränsning är omotiverad och var heller inte avsedd när försäkringslösningen valdes.<sup>2</sup> En enkel lösning på detta vore att överge kopplingen till 26 kap. 17 och 18 §§ och istället direkt i lagtexten ange de förutsättningar som ska gälla för att tillsynsmyndigheterna ska kunna få ersättning ur saneringsmedlen. Förutom villkoren om att skadan inträffat efter 1989, att den ansvariga inte kan betala och vad slags åtgärder som täcks, kan här anges att

---

<sup>2</sup> Lagstiftningen kom ju till som en reaktion på BT Kemi-skandalen, där det ansvariga bolaget likviderades så fort som miljöproblemen blev kända.



utredningen ska ha en viss kvalitet. Omständigheterna kring föroreningarna bör vara klarlagda och den ansvariga kommuniceras i ärendet. Om denne inte finns tillgänglig ska utredningen ändå vara klagörande när det gäller orsaken till föroreningarna och den ansvarigas betalningsoförmåga. Den närmare avgränsningen av tillsynsmyndighetens utredningsbörda bör kunna fastställas genom rättspraxis på området.

## Särskilt yttrande av experten Staffan Moberg

Miljöskade- och saneringsförsäkringen har enligt min mening givit det försäkringsskydd som regeringen har beslutat under den tid dessa lösningar funnits på marknaden. Det var aldrig statens syfte att dessa försäkringar skulle bära ett primärt ansvar för orsakade miljöskador.

Det finns tillräckligt utrymme att genomföra förändringar av det slag som förs fram i betänkandet inom dagens miljöskade- och saneringsförsäkring. Genom närmare diskussioner med försäkringsbranschen kan regeringen utifrån den erfarenhet som erhållits av dagens konkurrensutsatta system skapa förutsättningar för effektiva konkurrensutsatta lösningar även i framtiden.

### Premienivån

Miljöskade- och saneringsförsäkringen har inte kommit att tas i anspråk i den utsträckning som förväntats vid deras tillkomst. Vi bör dock beakta i vilken situation dessa försäkringar tillkom. Miljöskadeförsäkringen tillkom för att möta upp ett förväntat stort dolt behov av att komma tillrätta med miljöskador där den som åsamkat skadan inte kunde krävas på ersättning. Miljöskador liknande den hos BT Kemi i Teckomatorp förutsågs bli mer frekventa. Det allmänna ansågs inte kunna bära dessa kostnader, utan en särskild försäkringslösning skulle få ersätta dessa skador.

Även försäkringsbranschen, som inte hade någon erfarenhet av dessa skador, förutsåg omfattande och dyrbara skador. Någon erfarenhet från försäkring av sådana miljöskador fanns varken i Sverige eller utomlands. Inget försäkringsbolag vågade ensamt gå in och erbjuda en försäkringslösning på grund av förväntade stora skadekostnader och osäker frekvens av skadorna. Mot denna bakgrund bildades ett konsortium med flera stora försäkringsbolag. Premien sattes i relation till de risker man såg framför sig.

Försäkringens subsidiära karaktär medför att bl a skador som blivit preskriberade efter tio år kan komma att belasta försäkringen. Det var således först efter dryga tio år som man kunde dra några mer säkra slutsatser angående antalet skador som kan komma ifråga under miljöskadeförsäkringen. Till följd av en mer säker skadestatistik har premien för försäkringen sjunkit till en avsevärt lägre nivå än den ursprungliga.

Försäkringsbolagen har således stått ersättningsansvariga för en risk som både staten och bolagen initialt bedömt vara mycket större än den sedan visat sig vara. Det bör dock beaktas att alltjämt kan större skador drabba försäkringen, något även en framtida lösning måste ta höjd för.

### Skadereglering

Det kan konstateras att de flesta ersättningsanspråk har avvisats avseende både miljöskade- och saneringsförsäkringen. Av utredningen framgår enligt min mening tydligt att när det gäller saneringsförsäkringen beror detta i största grad på kommunernas okunskap om försäkringens grundläggande karaktär av att vara subsidiär i förhållande till skadevållaren. Skador anmäls av kommuner trots att villkoren på långt när inte är uppfyllda, dvs att skadevållaren inte kan betala, att det rör sig om skador som inträffat efter 1989 eller att det rör sig om skador i omgivningsskador m m. När skadan avvisas av försäkringsbolaget på dessa grunder anses det av kommunen som krångligt och ogint.

Några brister i försäkringsbolagens handhavande av dessa försäkringar har inte påvisats.

### Villkoren

En stor del av betänkandet behandlar regelverket kring försäkringslösningarna och villkoren för försäkring. Ansvar för eventuella brister i detta avseende ligger hos regeringen. Regeringen har haft möjlighet att föreslå förändringar såväl i administrationen av försäkringarna som i villkoren. Detta har dock inte skett. Några särskilda krav synes ej heller ha ställts i samband med upphandling av försäkringarna.

Försäkringsbolagen ställer sig inte avvisande till förändringar avseende upphandlings- eller skaderegleringsrutiner och inte heller till justeringar i försäkringsvillkoren. Rutiner och villkor kan säkerligen förenklas och förbättras, inte minst mot bakgrund av den erfarenhet man nu har av tillämpning av villkoren. Men självklart kan vissa utvidgningar komma att innebära en högre risk och därmed en högre premie. Andra ändringar kommer inte påverka

premienivån, t.ex. offentlig upphandling, slopande av skiljeklausul och utformning av skadenämnden.

### **Internationell utveckling**

Den genom åren successivt skärpta lagstiftningen inom EU på miljöområdet leder till ökad efterfrågan av försäkringslösningar inom Europa. Sannolikt kommer det underlätta för svenska försäkringsgivare att erbjuda försäkringslösningar på miljösidan när de internationella återförsäkringsbolagen i större grad har förståelse för dessa försäkringar. Alldeles nyligen har ett försäkringsbolag börjat erbjuda miljöansvarförsäkring som inkluderar skador på den biologiska mångfalden. Marknaden för miljöförsäkring kan förväntas utvecklas starkt under de närmaste åren.

Det är enligt min mening olämpligt att nu föreslå en annan ordning än den gällande med privata försäkringslösningar.

Förslaget rimmar illa med tankegångar i många olika EG-direktiv från senare tid i vilka man på olika sätt uppmuntrar privata försäkringslösningar.

Försäkringsbolagen kan på många sätt bidra till att miljöskador av olika slag undviks och att de skador som inträffar avhjälpas och ersätts. Försäkringsbolagens riskbedömningar och deras premiesättning skapar incitament hos dem som ansvarar för verksamhet som kan vålla miljöskador.

### **Konkurrens**

Vid den senaste upphandlingen av miljöskade- och saneringsförsäkringen år 2005 erbjöds fem försäkringsbolag att offerera på försäkringarna. Fyra av dessa bolag lämnade in offerter. Mot bakgrund av den begränsade försäkringsmarknad vi har i Sverige får detta utfall anses vara gott och visar på att det föreligger ett stort intresse att erbjuda försäkring.

Brist på konkurrens inom den privata försäkringsmarknaden kan således inte ligga till grund för förstatligande av en konkurrensutsatt produkt. Detta torde även strida mot de uttalanden som gjorts av regeringen om att offentlig verksamhet – som är finansierad av skattemedel och som inte arbetar på lika villkor som privat verksamhet – inte ska konkurrera med privata lösningar.

Försäkringsbolagen har som redan framgått en kompetens att värdera risker, administrera försäkringar, förvalta kapital (en god kapitalförvaltning medför att lägre premie kan sättas) och reglera skador. Ur detta perspektiv anser jag att en myndighetslösning inte bli effektivare.

Är ändamålet framdeles att se försäkringslösningarna som en finansiering av alla möjliga uppkomna miljöskador utan några större krav på villkor för när försäkringen kan tas i anspråk så är försäkringsbranschen inte intresserad. Men då rör det sig snarare om en skatt och en ny finansieringsform av miljöskador.



# Kommittédirektiv



**Miljöskadeansvar m.m.**

**Dir.  
2004:159**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 november 2004

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EGT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035) skall genomföras i svensk rätt. Utredaren skall lägga fram förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Därutöver skall utredaren analysera om en bestämmelse om ansvarsgenombrott bör införas på miljörettens område.

Utredaren skall ge förslag till hur artikel 14 om ekonomisk säkerhet i kommissionens förslag till direktiv om hantering av avfall från utvinningsindustrin (KOM (2003) 319 slutlig) skall kunna genomföras i svensk rätt.

Utredaren skall även undersöka vilka krav som lämpligen skall ställas och vilka former som bör kunna accepteras när det gäller sådana säkerheter som kan krävas enligt 12 kap. 3 §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § miljöbalken och enligt förslaget till utvinningsdirektiv. I detta ligger att utredaren skall lämna förslag till system där säkerheten byggs upp successivt.

Slutligen skall utredaren göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken.

## Bakgrund

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöskadedirektivet) har det skapats ett regelverk på

gemenskapsnivå för avhjälpan av miljöskador. Direktivet föranleder bland annat ändringar i de svenska reglerna om förorenade områden i 10 kap. miljöbalken. Det är lämpligt att samtidigt behandla frågan om ansvarsgenombrott när det gäller ansvar för sådana miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken. Även systemen för ekonomisk säkerhet för återställande- och efterbehandlingsåtgärder och miljöskade- och saneringsförsäkring behöver bli föremål för översyn.

#### *Bestämmelser om efterbehandling av förorenade områden*

De offentlighetsrättsliga svenska reglerna om ansvaret för förorenade områden finns i 10 kap. miljöbalken. Den grundläggande regeln finns dock i 2 kap. 8 §. Här fastslås principen om att förorenaren skall betala, dvs. att den som har orsakat en skada eller olägenhet för miljön skall avhjälpa denna.

Reglerna i 10 kap. kan tillämpas på mark- och vattenområden, byggnader och anläggningar som är förorenade och där dessa förhållanden innebär en risk för skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

I första hand är det verksamhetsutövaren som skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs. Ansvaret är strikt, dvs. oberoende av vållande. Om inte någon verksamhetsutövare kan hållas ansvarig, övergår ansvaret på den fastighetsägare som vid förvärvet av fastigheten känt till eller bort upptäcka att den var förorenad.

Omfattningen av ansvaret skall avgöras efter en särskild skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han eller hon bidragit till skadan endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Efterbehandlingsansvaret kan inte preskriberas. Finns det flera ansvariga verksamhetsutövare, svarar de solidariskt för den efterbehandling som anses skälig.



*Miljöskadedirektivet*

Miljöskadedirektivet är ett minimidirektiv, vilket gör det möjligt för medlemsstaterna att behålla eller införa strängare regler till förmån för miljön. Direktivet skall vara genomfört i svensk lagstiftning senast den 30 april 2007 (artikel 19).

Direktivet omfattar tre olika typer av miljöskador: skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, skador på vatten samt markskador (artiklarna 2 och 3).

I bilaga II till direktivet finns bestämmelser om vilka åtgärder som skall vidtas och vad som skall uppnås i händelse av en miljöskada. När det gäller skador på vatten samt skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer är regelverket relativt detaljerat. För det fall sådana naturresurser inte kan återställas till sitt ursprungliga tillstånd skall kompletterande åtgärder vidtas. Dessa åtgärder syftar till att uppnå en kvalitetsnivå för vattnet eller de skyddade arterna och skyddade naturliga livsmiljöerna, eventuellt också på en annan plats, som liknar det som skulle uppnåtts om den skadade platsen eller arten hade återställts till sitt ursprungliga tillstånd. Kompenserande åtgärder skall vidtas för att ersätta tillfälliga förluster på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer eller vatten i avvaktan på återhämtning. Denna kompensation består av ytterligare förbättringar utöver de kompletterande åtgärderna vad avser skyddade arter, naturliga livsmiljöer eller vatten antingen på den skadade platsen eller på annan plats.

Strikt ansvar skall gälla för skador som orsakats av vissa miljöfarliga verksamheter angivna i bilaga III till direktivet. Skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som orsakats av andra verksamheter än de i bilaga III omfattas av direktivet i den mån verksamhetsutövaren har begått ett fel eller varit försumlig (artikel 3).

Miljöskadedirektivet medger undantag för vissa uppräknade situationer. Detta gäller exempelvis krig och krigsliknande situationer samt oundvikliga naturkatastrofer. Utanför direktivets tillämpningsområde faller också verksamheter som regleras i ett tiotal internationella konventioner och överenskommelser (artikel 4).

Förslaget förpliktigar i första hand verksamhetsutövaren att själv förebygga och avhjälpa miljöskador och överhängande hot om sådana skador. En myndighet avgör dock vilka åtgärder som skall vidtas och har alltid en möjlighet att själv vidta åtgärderna (artikel 6 och 7).

En verksamhetsutövare skall inte vara skyldig att bära kostnaderna för åtgärder som vidtas enligt direktivet om verksamhetsutövaren kan visa att skadan orsakats av tredje part. Detta förutsätter dock att skadan uppstod trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits. En verksamhetsutövare skall heller inte vara skyldig att bära kostnaderna om han eller hon kan visa att skadan är ett resultat av att tvingande myndighetsbeslut eller anvisningar har efterlevts. Därutöver har en medlemsstat möjlighet att sätta ned kostnadsansvaret för verksamhetsutövare till noll i de fall där utsläpp skett i enlighet med tillstånd eller där det när den skadegörande handlingen vidtogs inte var känt, enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns tillgänglig, att skada kunde uppkomma (artikel 8).

Genom miljöskadedirektivet ges berörda personer och miljöorganisationer möjlighet till dels en s.k. anmälningsrätt, dels en rätt att begära prövning av ett oberoende organ, exempelvis domstol, av ansvarig myndighets beslut, handlingar eller underlåtelse att handla enligt direktivet. Anmälningsrätten går ut på att rapportera iakttagelser om miljöskador eller hot om miljöskador och begära att ansvarig myndighet vidtar åtgärder (artikel 12 och 13).

Miljöskadedirektivet skall inte tillämpas retroaktivt (artikel 17). Direktivet innehåller en regel om absolut preskription efter 30 år räknat från dagen för den skadegörande händelsen (artikel 17). En relativ preskriptionstid om fem år räknat från det att efterbehandlingsåtgärder slutförts eller verksamhetsutövaren identifierats gäller för myndighetens möjlighet att ställa kostnadsanspråk (artikel 10).

#### *Ansvarsgenombrott*

Aktiebolagsformens främsta kännetecken är att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets skulder. Frågan om att på miljörettens område göra avsteg från den aktiebolagsrättsliga grundprincipen att en aktieägare endast svarar med vad han tillskjutit bolaget, dvs. ansvarsgenombrott, har behandlats vid flera tillfällen. När ansvarsgenombrott har diskuterats på miljörettens område har det gällt ansvar för sådana miljöskador som regleras i 10 kap. miljöbalken.

Regeringens lagrådsremiss med förslag till ny miljöbalk innehöll ett förslag om att den som utövar eller har utövat ett bestämmande inflytande över en verksamhetsutövare och som därvid i avsevärd

grad har medverket till att föroreningen har uppkommit skall ansvara såsom verksamhetsutövare. Lagrådet hänvisade till att man i sitt yttrande över det 1991 framlagda allmänna förslaget om ansvarsgenombrott avstyrkt en lagreglering av ansvarsgenombrott i aktiebolag och påminde om att frågan om en lagreglering av ansvarsgenombrott därefter anförtrotts Aktiebolagskommittén. Enligt Lagrådet borde man inte införa ansvarsgenombrott inom ett specialområde som miljöretten utan att först avvakta resultatet av den pågående utredningen. Beträffande den föreslagna bestämmelsen förordade Lagrådet en alternativ utformning.

I förarbetena till miljöbalken uppgav regeringen att det visserligen finns starka skäl att genomföra den i lagrådsremissen föreslagna regleringen men att regeringen godtog Lagrådets invändning. Regeringen uppgav att den hade för avsikt att återkomma i frågan när Aktiebolagskommitténs arbete slutförts (se prop. 1997/1998:45, del 1, s. 359 f).

Aktiebolagskommittén lade i januari 2001 fram sitt slutbetänkande Ny aktiebolagslag (SOU 2001:1). Betänkandet innehöll ett förslag till reglering av ansvarsgenombrott på miljörettens område. Aktiebolagskommitténs förslag avvek från det tidigare förslaget i lagrådsremissen till miljöbalken bland annat på så sätt att det för ansvar inte skulle krävas att aktieägaren medverkat till de beslut som lett till föroreningen eller ens haft någon möjlighet att påverka dessa. Två ledamöter reserverade sig mot förslaget eftersom de ansåg att förslaget inte uppfyllde grundläggande krav på rättssäkerhet. Flertalet remissinstanser avstyrkte förslaget och menade att det behövdes mer utredning för att bryta en så grundläggande aktiebolagsrättslig princip. Framförallt behövdes enligt remissinstanserna mer utredning om behovet och konsekvenserna av ett införande av regler om ansvarsgenombrott.

I lagrådsremissen med förslag till ny aktiebolagslag föreslogs ingen regel om ansvarsgenombrott på miljörettens område. Istället uppgav regeringen att Aktiebolagskommitténs förslag till en sådan regel skulle komma att behandlas i samband med genomförandet av miljöskadedirektivet.

*Ekonomiska säkerheter*

När bestämmelser om ansvar för återställande av miljöskador diskuteras aktualiseras även frågan om olika system för ekonomisk säkerhet för att tillse att efterbehandling sker eller återställningsåtgärder vidtas om verksamhetsutövaren är i konkurs eller inte kan betala.

I 16 kap. 3 § miljöbalken finns en bestämmelse om att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, för sin giltighet får göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling eller andra återställningsåtgärder. Säkerheten skall bestå av pant eller borgen inklusive bankgaranti. Borgen skall ingås såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skall ansvaret vara solidariskt. För täkter finns en specialreglering i 12 kap. 3 § miljöbalken. Tillstånd till täkt får endast lämnas om det ställs säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. Enligt prop. 1997/98:45 s. 148 kan säkerheten bestå i att medel sätts in på ett spärrat bankkonto eller att bankgaranti ställs. Säkerhetens storlek skall motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste genomföras genom det allmännas försorg. Även för deponering av avfall finns en specialbestämmelse. Enligt 15 kap. 34 § miljöbalken får tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall lämnas endast om verksamhetsutövaren ställer en ekonomisk säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.

För närvarande pågår arbetet med ett nytt direktiv, kommissionens förslag till direktiv om hantering av avfall från utvinningsindustrin (utvinningsdirektivet), som även detta uppställer krav på att verksamhetsutövarna skall ställa ekonomisk säkerhet för efterbehandlings- och återställningsåtgärder. Utvinningsdirektivet syftar till att förbättra hanteringen av avfall från utvinningsindustrin genom att föreskriva bl.a. minimikrav för tillstånd och avfallsplaner. Enligt direktivförslaget skall verksamhetsutövarna innan ett bortskaffande av avfall inleds ställa en ekonomisk säkerhet för att de skyldigheter som gäller för verksamheten fullgörs, inklusive efterbehandlingsåtgärder. Kravet föreslås gälla både nya verksamheter och verksamheter som redan är i drift (artikel 14).

Europaparlamentet röstade om utvinningsdirektivet i mars 2003. Rådet träffade den 14 oktober en politisk överenskommelse om

gemensam ståndpunkt. Europaparlamentet skall även behandla frågan i en andra läsning.

### *Miljöskade- och saneringsförsäkring*

Miljöskadeförsäkringen tillkom efter riksdagens beslut (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU:23, rskr. 1987/88:373) genom ett tillägg till miljöskyddslagen (1969:387). Syftet var att den som drabbats av miljöskada, som var ersättningsgill enligt miljöskadelagen (1986:225), skulle få möjlighet att få ersättning för skadan även i sådana fall då ersättning inte kunde fås av någon som var ansvarig för skadan. Fråga om en sådan försäkring som ett alternativ till fondlösning hade behandlats av Miljöskadefondutredningen (SOU 1987:1). Utredningen förordade visserligen en fond men i en bilaga till utredningens betänkande redovisades ett alternativt förslag med en försäkringslösning. Ett avgörande skäl för att inte föreslå en sådan försäkringslösning var att den närmare utformningen av försäkringen inte var färdig när utredningen avslutades. I ett senare skede inkom dock Industriförbundet med ett förslag till försäkringslösning och bland annat mot bakgrund av de fördelar som försäkringen ansågs ge när det gäller finansiering, skadereglering och administration, beslutade riksdagen att välja försäkringslösningen.

I dag regleras miljöskadeförsäkringen i 33 kap. miljöbalken. Från försäkringen kan ersättning lämnas till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i skadeståndsreglerna i 32 kap. miljöbalken, om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt balken men den som är ansvarig för skadan inte kan betala skadeståndet eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan eller rätten att kräva ut skadeståndet är preskriberad.

När miljöbalken trädde i kraft kompletterades miljöskadeförsäkringen med en saneringsförsäkring. Även saneringsförsäkringen regleras i 33 kap. miljöbalken. Bakgrunden till införandet av saneringsförsäkringen var ett förslag från Miljöskadeförsäkringsutredningen i rapporten Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader (SOU 1992:135) och betänkandet Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78). Syftet var främst att minska statens kostnader för efterbehandling (prop. 1997/98:45 s. 568). Medel ur saneringsförsäkringen kan under vissa förutsättningar bekosta nödvändiga åtgärder för att undanröja risk för skador på omgiv-

ningen i situationer när den ansvarige inte kan betala. Försäkringen täcker sådana kostnader som uppkommit på grund av att tillsynsmyndigheten begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 § miljöbalken.

Genom beslut den 12 december 2002 godkände regeringen med stöd av 33 kap. 1 § miljöbalken en uppdatering av villkoren för miljöskadeförsäkringen respektive saneringsförsäkringen. Av villkoren framgår att för skador som skall hänföras till ett och samma försäkringsår är ansvaret begränsat till 200 miljoner kronor vad gäller miljöskadeförsäkringen och till 100 miljoner kronor vad gäller saneringsförsäkringen. För närvarande tillhandahåller AIG Europe S.A. försäkringen.

En särskild nämnd finns för prövning av principiella och tvistiga skadeersättningsfall. Ledamöterna utses av regeringen. Regeringen fastställer även arbetsordningen.

Försäkringen finansieras genom en skyldighet för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet att betala en avgift som godkänts av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Närmare bestämmelser om uttagande av avgift finns i förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Beloppen är av försäkringsgivaren beräknande på försäkringsmässiga grunder och utgör riskpremier i försäkringsgivarens ansvarsförsäkringsverksamhet och fonderas inte särskilt (se prop. 1997/98:45 s. 569). De bidragspliktiga har bildat en förening för dem som skall betala bidrag till miljöskadeförsäkringen, Föreningen för miljöskadeförsäkring.

### **Behovet av en utredning**

Miljöskadedirektivet bygger på samma princip som det svenska regelverket för avhjälpande av miljöskador, dvs. principen om att förorenaren skall betala. Miljöskadedirektivets systematik skiljer sig dock i vissa hänseenden från det svenska regelverket och det innehåller även avvikande bestämmelser. Det finns bl.a. mot denna bakgrund behov av att göra en utförlig analys av hur direktivet skall genomföras i svensk rätt. I det följande ges exempel på frågor som behöver belysas närmare.

Miljöskadedirektivet bygger likt den svenska lagstiftningen huvudsakligen på ett strikt ansvar för verksamhetsutövarna. Miljö-

skadedirektivets tillämpningsområde är dock begränsat och gäller inte alla verksamhetsutövare. Dessutom är tröskeln för om en miljöskada skall anses föreligga högre i miljöskadedirektivet än i svensk rätt. Fråga uppkommer om den svenska lagstiftningen bör anpassas till direktivets systematik.

I 10 kap. miljöbalken görs inga undantag från det strikta ansvaret. Istället kan ansvaret jämkas i enlighet med 10 kap. 4 § miljöbalken. Miljöskadedirektivet medger inte en sådan allmän jämningsregel. Å andra sidan medger miljöskadedirektivet dels vissa undantag från direktivets tillämpningsområde, dels att verksamhetsutövarens kostnadsansvar jämkas eller sätts ned till noll i de fall där utsläpp skett i enlighet med tillstånd eller där det när den skadegörande handlingen vidtogs inte var känt, enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns tillgänglig, att skada kunde uppkomma.

Miljöskadedirektivet introducerar en ny skadetyper, skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Det måste övervägas hur denna skadetyper skall regleras i den svenska lagstiftningen.

Den nya skadetyper skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer väcker även frågor om utformningen av bestämmelserna om skador på vatten som i dagsläget regleras på samma sätt som markskador i 10 kap. miljöbalken. Till skillnad från svensk rätt innehåller direktivet olika regler för avhjälpande av skador på vatten och avhjälpande av skador på mark.

I bilaga II till miljöskadedirektivet finns bestämmelser om avhjälpande av miljöskador. Särskilt bestämmelserna om avhjälpande av skador på vatten och skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer avviker från nuvarande svenska regelverk. Frågor uppkommer här bl.a. om hur jämförelser mellan olika skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer och funktioner skall göras, hur olika skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer och funktioner skall värderas, inklusive monetär värdering, och hur det i praktiken skall gå till om en verksamhetsutövare skall vidta kompletterande eller kompensande åtgärder på samma eller på en annan plats än där den skadade skyddade arten och skyddade naturliga livsmiljön och funktionen finns. Till det sistnämnda hör även frågan om compensation kan ske genom annan livsmiljö eller art än den som skadats.

Frågor uppkommer även kring hur en skada på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer skall kunna fastställas. Utgångs-

punkten enligt bilaga 1 är bland annat arters utbredning innan skadan inträffade. Frågan är om sådan kunskap som krävs för en bedömning enligt bilaga 1 finns tillgänglig i dagsläget.

Enligt miljöskadedirektivet skall miljöorganisationer ha rätt att få den behöriga myndighetens beslut i frågor som rör direktivet prövade i domstol eller av något annat oberoende opartiskt offentligt organ. Miljöbalkens besvärregler överensstämmer inte med direktivet i detta hänseende.

Då miljöskadedirektivet föranleder en översyn av 10 kap. miljöbalken faller det sig naturligt att samtidigt ytterligare överväga frågan om en bestämmelse om ansvarsgenombrott bör införas i 10 kap. miljöbalken. Aktiebolagskommitténs förslag till ansvarsgenombrott blev kritiserat och enligt remissinstanserna behövdes mer utredning om behovet och konsekvenserna av ett införande av regler om ansvarsgenombrott. Därutöver har tidigare förslag om ansvarsgenombrott endast avsett skador på mark och vattenområden samt byggnader och anläggningar. Mot bakgrund av de förändringar i regelverket som föranleds av miljöskadedirektivet uppkommer frågan om en eventuell bestämmelse om ansvarsgenombrott även bör omfatta skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer.

Gruvindustrin har sedan en tid diskuterat hur miljöbalkens regler om ekonomisk säkerhet har tillämpats i praktiken och vilka företagsekonomiska effekter som olika former av säkerheter kan innebära. I det sammanhanget har det identifierats ett behov av att göra en tydlig analys av de principer som bör ligga till grund för att en säkerhet skall anses vara tillräcklig för sitt syfte. Även andra frågeställningar kring ställande av ekonomisk säkerhet har varit föremål för diskussion, exempelvis vilka säkerheter som skall avkrävas kommuner. I och med att utvinningsdirektivet med dess krav på ekonomisk säkerhet kommer att behöva genomföras i svensk lagstiftning finns det anledning att se över lagstiftningen på detta område.

Systemen med miljöskade- och saneringsförsäkringen har blivit kritiserade, främst för att försäkringarna inte fått den breda tillämpning som avsetts och för att system med försäkring inte tillåter att medel som tillförs fonderas. I Naturvårdsverkets rapport 5242 "Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten. Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden" s. 74 f. nämns som problem med saneringsförsäkringen exempelvis att försäkringen endast täcker sanering i en mycket snäv bemärkelse då



sanering enligt försäkringsvillkoren endast avser efterbehandlingsåtgärder av brådskadande art som måste genomföras för att förebygga, hindra eller motverka skador på människor, egendom eller miljö.

## Uppdraget

### *Hur ska miljöskadedirektivet genomföras?*

En särskild utredare får i uppdrag att lämna förslag till hur miljöskadedirektivet skall genomföras i svensk rätt. Utredaren skall föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga eller som annars bedöms lämpliga i samband med ett genomförande. Utredaren kan lämna antingen förslag som specifikt motsvarar direktivets bestämmelser eller förslag till mer generella bestämmelser genom vilka miljöskadedirektivet kan anses genomfört. Utredaren skall även undersöka möjligheter eller metoder för att fastställa att en miljöskada föreligger. Därutöver skall utredaren belysa och vid behov lämna förslag vad avser den värdering som föreskrivs i bilaga II till direktivet av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, vatten och funktioner. Utredaren bör i övrigt lämna de förslag som utredningsarbetet kan föranleda när det gäller miljöskador.

### *Behövs en bestämmelse om ansvarsgenombrott?*

Därutöver skall utredaren undersöka behovet och analysera konsekvenserna av en bestämmelse om ansvarsgenombrott på miljörettens område. Om ett behov finns skall utredaren även lämna förslag på hur en bestämmelse om ansvarsgenombrott lämpligen bör utformas och då beakta de nya bestämmelser om skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som kommer att behöva införas med anledning av miljöskadedirektivet. Utredaren skall beakta Aktiebolagskommitténs förslag till bestämmelse om ansvarsgenombrott och det förslag till utformning av ansvarsgenombrottsbestämmelse som redovisats av regeringen i lagrådsremissen till miljöbalken inklusive Lagrådets ändringsförslag.

*Bestämmelser om ekonomisk säkerhet*

Utredaren skall även lämna förslag till hur bestämmelsen i artikel 14 om ekonomisk säkerhet i kommissionens förslag till utvinningsdirektiv skall kunna genomföras i svensk rätt.

Därutöver skall utredaren undersöka vilka krav som lämpligen skall ställas i fråga om sådana säkerheter som kan krävas enligt 12 kap. 3 §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § miljöbalken och enligt förslaget till utvinningsdirektiv. Utredaren skall analysera samt lämna förslag till hur myndigheter och domstolar lämpligen bör avgöra om en ekonomisk säkerhet som avkrävs en verksamhetsutövare är tillräcklig. Utredaren skall analysera för- och nackdelar med olika former av ekonomiska säkerheter och om lagstiftningen borde medge att fler former av ekonomiska säkerheter godtas, exempelvis branschgemensamma fonder eller andra kollektiva åtaganden. Utredaren skall även analysera och lämna förslag till system där den ekonomiska säkerheten byggs upp successivt och kan justeras för att motsvara faktiskt efterbehandlingsbehov. Utredaren får även i övrigt lämna de förslag när det gäller säkerheter som utredaren bedömer lämpliga. Utredaren bör i sin analys beakta hur eventuella förslag på ändringar av regelverket påverkar redan meddelade tillstånd enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken med villkor om säkerhet.

Utgångspunkten för utredarens analys av säkerheter bör vara att kostnader för efterbehandlings- och återställningsåtgärder inte faller på staten i händelse av exempelvis konkurs, att den ekonomiska säkerheten skall vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten samt att konkurrensneutralitet skall råda mellan stora och små företag. Hänsyn bör även tas till företagets konkurrenskraft i ett globalt perspektiv och andra företagsekonomiska konsekvenser för berörda företag.

*En översyn av miljöskade- och saneringsförsäkringen*

Utredaren skall även göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken. Utredaren skall utvärdera miljöskade- och saneringsförsäkringen i dess nuvarande form och lämna förslag till de ändringar som utredaren mot bakgrund av sin utvärdering finner lämpliga. Utredaren skall beakta alternativa system och lösningar som kan användas för att uppnå de

syften som ligger bakom miljöskade- och saneringsförsäkringen. Utvärderingen skall även omfatta systemet för prövning av tvistiga och principiella skadeersättningsfall.

### **Konsekvenser och arbetets genomförande**

Enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt de samhällsekonomiska konsekvenserna. Utredaren skall därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön.

När det gäller ändrade besvärsregler för miljöorganisationer bör utredaren samråda med miljöbalkskommittén (M 1999/5241/R). Därutöver skall utredaren samråda med berörda myndigheter och organisationer. När det gäller konsekvenser för företag skall utredaren även samråda med Näringslivets regelnämnd. Vid eventuella statsfinansiella effekter skall utredaren föreslå finansiering.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2006.

(Miljödepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till  
Miljöansvarsutredningen (M 2004:03)**

**Dir.  
2006:41**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 2006

## Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredaren får i uppdrag att analysera i vilken utsträckning gällande regelverk och bestämmelser i miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, EGT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035) ger möjlighet att ställa krav på avhjälpandeåtgärder vid skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall även analysera rättsläget vad avser möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall dessutom utreda frågan om ekonomisk säkerhet för det skadeansvar som avses i detta tilläggsuppdrag.

## Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 2004 har chefen för Miljödepartementet tillkallat en särskild utredare (dir. 2004:159) med uppdrag att lämna förslag till hur miljöansvarsdirektivet skall genomföras i svensk rätt. Därutöver skall utredaren analysera om en bestämmelse om ansvarsgenombrott bör införas på miljörettens område. Utredaren skall även undersöka vilka krav som lämpligen skall ställas och vilka former som bör kunna accepteras när det gäller sådana säkerheter som kan krävas enligt bl.a. 12 kap. 3 §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § miljöbalken. Slutligen skall utredaren göra en översyn av reglerna om miljöskade- och

saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken. Utredaren har valt namnet Miljöansvarsutredningen.

#### *Risker med hantering av genetiskt modifierade organismer*

Vid odling av genetiskt modifierade organismer är det tänkbart att genetiskt material från kommersiellt odlade genetiskt modifierade organismer, vid otillräckliga eller försummade försiktighetsåtgärder, kan sprida sig till motsvarande vilda arter i omgivningen. Genetiskt material kan föras över från en genetiskt modifierad organism till en naturligt förekommande icke-modifierad släkting. Framför allt är det tänkbart att gener överförs via pollenspridning då det gäller odling av raps. Pollen från raps kan sprida sig över jämförelsevis långa avstånd och raps kan korsbefrukta sig med vilda släktingar, t.ex. åkersenap.

Genetiskt modifierade organismer kan även hamna i naturmiljön i samband med hantering eller transporter av genetiskt modifierade organismer, om organismerna inte hanteras på ett korrekt sätt eller om det sker en olycka.

I dag odlas inte genetiskt modifierade grödor kommersiellt i Sverige. Dock pågår vissa fältförsök. Eftersom kommersiell odling av genetiskt modifierade grödor ökar alltmer i vår omvärld är det troligt att sådan kommersiell odling i framtiden även kan komma att ske i Sverige.

Det är även möjligt att genetiskt modifierade mikroorganismer och genetiskt modifierade djur kan komma att användas i livsmedelsproduktion, t.ex. genetiskt modifierade fiskar. Vissa fältförsök pågår i dag med genetiskt modifierade mikroorganismer.

#### *Bestämmelser om hantering av genetiskt modifierade organismer*

Det finns regelverk på internationell, europeisk och nationell nivå för hantering av genetiskt modifierade organismer. Det internationella regelverket består av Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77) om biologisk mångfald (SÖ 2002:57). Inom EU finns ett gemenskapsrättsligt regelverk om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade

organismer i miljön och om spårbarhet och märkning<sup>1</sup>. De svenska reglerna finns i 13 kap. miljöbalken och i förordningar och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken<sup>2</sup>.

Sammanfattningsvis innebär lagstiftningen att det krävs att en genetiskt modifierad organism är godkänd enligt EG:s regelverk innan den får släppas ut på marknaden eller i miljön inom EU. 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. En godkänd genetiskt modifierad organism anses inte innebära någon känd risk för miljön eller människors och djurs hälsa.

I dag saknas bestämmelser, utöver försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken, om att den som använder genetiskt modifierade organismer måste vidta särskilda försiktighetsåtgärder vid odling för att undvika skador. Statens jordbruksverk, som på regeringens uppdrag har utrett frågan om s.k. samexistens mellan odling av genetiskt och icke-genetiskt modifierade grödor, har lämnat förslag på en reglering av vilka försiktighetsåtgärder som skall vidtas. Regleringen innebär bland annat krav på säkerhetsavstånd till andra odlingar, krav på anmälningsplikt till Jordbruksverket om var genetiskt modifierade organismer odlas samt ett krav på att ägare till närliggande fastigheter skall informeras.

---

<sup>1</sup>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 90/20/EEG (EGT L 106, 17.4.2001, s. 1, Celex 32001L0018), 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 (EGT L 268, 18.10.2003, s. 24, Celex 32003R1830), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003, s. 1, Celex 32003R1829), samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer (EGT L 287, 5.11.2003, s. 1, Celex 32003R1946).

<sup>2</sup>Förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer och förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

*Bestämmelser om ansvar för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer*

Bristfällig hantering och odling av genetiskt modifierade organismer och olyckor i samband med hanteringen kan tänkas leda till både ekonomiska skador hos odlare av icke genetiskt modifierade grödor och skador på den naturliga biologiska mångfalden.

Det finns ingen uttrycklig reglering av ansvaret för skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer i svensk rätt. Rättsläget kommer att förändras när miljöansvarsdirektivet genomförs. Genom direktivet skapas en offentligrättslig reglering av miljöskador, däribland skador på viss biologisk mångfald, enligt principen om att detta i första hand är förorenarens ansvar och att det följaktligen är förorenaren som skall betala. Enligt miljöansvarsdirektivet är hantering av genetiskt modifierade organismer en sådan verksamhet som kan avkrävas ansvar för uppkomna skador. All biologisk mångfald omfattas dock inte av miljöansvarsdirektivet. Direktivet är begränsat till att avse gemenskapsrättsligt skyddade arter och livsmiljöer. För att en skada skall anses föreligga krävs även att skadan har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana arter och livsmiljöer som avses i miljöansvarsdirektivet. Miljöansvarsdirektivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 30 april 2007.

För skador på naturmiljöer och arter utanför miljöansvarsdirektivets räckvidd finns även en annan bestämmelse av intresse, nämligen avhjälpandebestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen gäller ett generellt ansvar för alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön att avhjälpa skadan eller olägenheten. Motiven till bestämmelsen synes ta sikte på skador och olägenheter genom föroreningar, vilket även indikeras genom att det i paragrafen hänvisas till skälighetsbedömningen i 10 kap. som reglerar just föroreningsskador. Bestämmelsen är dock till ordalydelsen inte begränsad till någon särskild skadetyper utan omfattar alla skador på miljön, således även skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.

I det här sammanhanget är avhjälpandebestämmelsen i 2 kap. 8 § relevant på så sätt att tillsynsmyndigheten kan lägga den bestämmelsen till grund för beslut och förelägganden. En verksamhetsutövare kan således med stöd av bestämmelsen föreläggas att



vid vite återställa en skada orsakad av genetiskt modifierade organismer. Det är dock även tänkbart att en enskild med stöd av 2 kap. 8 § kan föra talan i domstol om avhjälpande av en skada på den biologiska mångfalden orsakad av genetiskt modifierade organismer. Talan om avhjälpande nämns dock inte bland de mål som en miljödomstol enligt 20 kap. 2 § skall pröva som första instans.

Påverkan av genetiskt modifierade organismer kan vara en sådan störning som kan grunda ersättning enligt 32 kap. miljöbalken, men det är tveksamt om ekologiska skador generellt kan anses ersättningsgilla. Eventuellt kan skadeståndslagens regler bli tillämpliga.

Ekonomiska skador kan även uppkomma genom att genetiskt modifierade växter, pollen, frön och jämförbara växtdelar oavsiktligt sprids till fält med andra grödor. Om skörden innehåller genetiskt modifierade organismer inträder under vissa omständigheter ett märkningskrav. För det fall konsumenter tvekar att köpa produkter som innehåller genetiskt modifierade organismer kan detta leda till ett försämrat marknadsvärde på skörden. Dessutom kan även själva märkningen i sig innebära kostnader.

### Utredningsbehovet

För att få en heltäckande bild av konsekvenserna av användning av genetiskt modifierade organismer behöver utredas hur man bäst hanterar skador som kan uppstå på den biologiska mångfalden och som inte omfattas av miljöansvarsdirektivet.

Skador på den biologiska mångfalden är till sin karaktär sådana att de oftast snarare drabbar det allmänna än någon enskild. Dessutom är de svåra att värdera eftersom de främst påverkar nästan ideella intressen. I förarbetena till miljöbalken konstaterade regeringen att innan lagstiftning sker om ersättning för skador på biologisk mångfald bör ytterligare analyser ske av rättsläget och annat material tas fram. Genom antagandet av miljöansvarsdirektivet har vissa skador på biologisk mångfald reglerats men frågan är om direktivet, jämte nuvarande regler i miljöbalken och skadeståndslagen ger ett tillräckligt skydd mot skador på den biologiska mångfalden.

Skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer är en ny skadetyper. Naturvårdsverket skall enligt regleringsbrevet för budgetåret 2006 redovisa

hur positiv respektive negativ påverkan av genetiskt modifierade organismer skall kunna mätas och särskilt hur man kan mäta hur introduktionen av genetiskt modifierade organismer kan påverka det av regeringen föreslagna miljökvalitetsmålet för biologisk mångfald.

Skadorna utmärker sig på så sätt att det kan vara svårt att identifiera ursprunget till det genetiska material som har orsakat skadan på den naturliga biologiska mångfalden. Det kan således vara svårt att visa vem som är ansvarig för den uppkomna skadan.

När verksamhetsutövaren inte kan identifieras uppkommer frågan om hur återställandeåtgärder skall bekostas. Svårigheter att fastställa vem som orsakat skadan är inte bara problematiska när man offentlighetsrättsligt skall avkräva en verksamhetsutövare ansvar utan är naturligtvis också ett problem på så sätt att det minskar möjligheterna att kräva skadestånd.

I miljöansvarsdirektivet finns bestämmelser om krav på åtgärder även när det inte går att återställa den skadade miljön till ursprungligt skick, t.ex. kan återställandeåtgärder vidtas på ett annat område. En fråga är om liknande bestämmelser med ett vidare tillämpningsområde behövs för skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.

För det fall nya regler behövs för att hantera skador på den naturliga biologiska mångfalden uppkommer frågor om ansvaret skall vara strikt, som för annan miljöfarlig verksamhet, eller om det i någon del räcker med ett vårdslöshetsansvar. Om ett strikt ansvar är att föredra, uppstår även frågan till vem eller vilka ansvaret skall kanaliseras och om det skall finnas möjligheter till undantag.

## Uppdraget

Utredaren får i tilläggsuppdrag att analysera i vilken utsträckning gällande regelverk och miljöansvarsdirektivets bestämmelser ger möjlighet att ställa krav på avhjälpandeåtgärder vid skador på naturmiljön orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall även analysera rättsläget vad avser möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Om analysen ger vid handen att regelverket behöver förändras för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön skall utredaren lämna förslag till sådana författningsändringar.

Det kan vara svårt att påvisa ett orsakssamband mellan skadan på den naturliga biologiska mångfalden och en hantering av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall analysera möjligheterna att nyttja miljöskadeförsäkringen för sådana skador. Utredaren bör även överväga om det finns behov av att skapa eller ställa krav på andra former av säkerheter. Utredaren skall i denna del lämna de förslag som behövs.

Utredaren skall uppmärksamma hur frågor om ansvar för skador på den biologiska mångfalden hanterats i andra länder.

### **Konsekvenser, tidsplan och arbetets genomförande**

Vad som sägs om konsekvensanalyser i kommittédirektiv 2004:59 gäller även fortsättningsvis. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de konsekvenser som förslagen kan få för odlare och andra näringsidkare som hanterar eller på annat sätt använder genetiskt modifierade organismer i sin verksamhet.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och företag.

Utredaren skall beakta det arbete som pågår inom ramen för Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 om biologisk mångfald med att ta fram en ordning för ansvar för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer.

De slutsatser som utredaren kommer fram till i frågan om genetiskt modifierade organismer och skador på biologisk mångfald kan få betydelse för utredarens slutsatser i de mer generella frågor som redan omfattas av utredarens uppdrag.

Frågan om genetiskt modifierade organismer och skador på biologisk mångfald innebär att utredningstiden behöver förlängas. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag i ett slutbetänkande den 30 november 2006. Med anledning av att miljöansvarsdirektivet skall vara genomfört senast den 30 april 2007, skall dock utredaren i ett delbetänkande senast den 30 april 2006 redovisa de förslag till åtgärder som behövs för genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Delbetänkandet skall även innehålla den analys och eventuella förslag som rör ansvarsgenombrott på miljörättens område.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till  
Miljöansvarsutredningen (M 2004:03)**

**Dir.  
2006:107**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2006

## Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 2004 har chefen för Miljödepartementet tillkallat en särskild utredare (dir. 2004:159). Tilläggsdirektiv beslutades den 6 april 2006. Utredningens uppdrag är bl.a. att göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken och utreda ersättningsmöjligheterna vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredningen skall enligt tilläggsdirektiven redovisa sitt uppdrag senast den 30 november 2006.

Utredningstiden förlängs. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnads  
departementet)



# Försäkringsvillkor för miljöskade- försäkring

*Motsvarar Bilaga A till Regeringsbeslut nr 13 2002-12-12 och  
Bilaga A till Regeringsbeslut nr 32 2005-12-08*

## Villkor för personskada

### Ersättningsrättens omfattning

#### 1 §

Ersättning betalas för sådan i Sverige inträffad personskada som avses i 32 kap. miljöbalken. Ersättning betalas i enlighet med 33 kap. 2 § miljöbalken när den skadelidande kan göra sannolikt att han inte kan få skadeståndet eller del av skadeståndet betalt av någon skadeståndsansvarig och den ansvariges eller de ansvarigas betalningsoförmåga inte är endast tillfällig. Detsamma gäller när rätten till ersättning är preskriberad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Den skadelidandes rätt till ersättning enligt första stycket omfattar även nödvändiga och skäligen kostnader för rättegång och annan utredning rörande skadeståndsfrågan. Avdrag skall göras för vad den skadelidande har erhållit på grund av honom beviljad allmän rättshjälp eller vad han skulle ha erhållit om han sökt sådan rättshjälp samt för vad som täcks av rättsskyddsförsäkring.

Skadelidandes rätt att erhålla sådan kostnadsersättning som anges i andra stycket förutsätter, om inte särskilda skäl föreligger, att skadan först har anmälts till försäkringsgivaren och att denne då har hänvisat den skadelidande till att föra skadeståndstalan mot den eller de skadeståndsansvariga.

Ersättning enligt andra stycket betalas endast om den skadelidande har befogat intresse av att få sin sak behandlad.

## 2 §

Om någon annan än en sådan ansvarig som avses i 1 § på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan åligger det den skadelidande att utkräva ersättningen av denne. Om den skadelidande inte kan få ersättning av denne gäller vad som sägs i 1 § första stycket andra och tredje meningen.

## 3 §

Skadan ersätts ej i den utsträckning den orsakats

- av motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart, eller
- i samband med den skadades förvärvsarbete, eller
- genom luft- eller vattenförorening som är allmänt förekommande och som ej har sin orsak i en lokal miljöpåverkan, eller
- genom vattenutströmning från vattenregleringsmagasin.

Skada ersätts endast om den skadade till följd av skadan har

- sjukskrivits med minst halv arbetsförmåga under längre tid än 14 dagar, eller
- tillfogats stadigvarande men som ej är utan betydelse, eller
- avlidit.

Utan hinder av andra stycket betalas skälig ersättning för kostnader och inkomstförluster i samband med behandling av skada om kostnaderna och inkomstförlusterna sammanlagt överstiger 500 kronor efter avräkning av förmåner enligt 5 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207).

## Ersättningens bestämmande

### 4 §

Ersättning för skada bestäms enligt 5 kap. skadeståndslagen (1972:207) i den mån ej annat föreskrivs i det följande.

Ersättning för framtida inkomstförlust fastställs i form av

- engångsbelopp, om den årliga inkomstförlusten kan antas komma att understiga 10 procent,
- livränta, om ersättningen är av väsentlig betydelse för den skadades försörjning och särskilda skäl inte talar mot livränta,



- livränta eller engångsbelopp i övriga fall enligt den skadades egen begäran.

Livränta värdesäkras enligt lagen (1973:213) om ändring av skadeståndslivräntor.

Ersättning betalas inte för förlust som kan uppstå om skadeutredning eller utbetalning av ersättning fördröjs på grund av krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution eller uppror eller på grund av myndighets åtgärd, strejk, lockout, blockad eller annan liknande händelse.

## Återkrav

### 5 §

I den mån ersättning har betalats ut av försäkringsgivaren är den ersättningsberättigade skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt 32 kap. miljöbalken eller på annan grund är ansvarig för skadan.

## Ersättningsbelopp

### 6 §

Ersättning för skador betalas med högst 5 miljoner kronor för varje skadad person, inräknat värdet för livränta kapitaliserad enligt försäkringsmässiga grunder.

För skador som beror av samma skadliga inverkan eller störning (serieskada) är ersättningen begränsad till 100 miljoner kronor oavsett under vilket försäkringsår skadorna anmäls. Sådana skador skall hänföras till det försäkringsår då den första skadan anmäldes.

För skador som anmäls till försäkringsgivaren under ett och samma försäkringsår är ersättningen begränsad till 200 miljoner kronor vare sig skadan eller skadorna utgör person- eller sakskada.

## 7 §

Förslår belopp som anges i 6 § inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, nedsätts deras ersättning med samma kvotdel för var och en. Kan det befaras att sådan nedsättning blir nödvändig, kan den nämnd som avses i 10 § bestämma att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.

## Preskription

## 8 §

Den som vill kräva ersättning för skada får ej 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.

## Om det blir tvist

## 9 §

Principiella eller tvistiga skadeersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller dem som betalar bidrag underställas en särskilt tillsatt nämnd för utlåtande.

Nämnden består av sju ledamöter som utses av regeringen. En ledamot skall företräda försäkringsgivaren och två ledamöter skall företräda dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen.

Arbetsordningen för skadenämnden fastställs av regeringen efter förslag av försäkringsgivaren i samråd med dem som betalar bidrag.

## 10 §

Tvist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän, dock att ordföranden utses av regeringen.

Om en skiljeman så begär skall skiljemännen till sig kalla en i medicinska frågor sakkunnig och bereda denne tillfälle att yttra sig.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

Om den skadelidande haft skälig anledning att få tvisten prövad skall skiljemännen förplikta försäkringsgivaren att svara för ersättningen till skiljemännen.

## 11 §

Avgörande av skiljemän enligt 10 § får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan har avgett utlåtande i ersättningsärendet enligt 9 §. Önskar någondera parten åberopa nya omständigheter eller ny utredning som inte prövats av försäkringsgivaren eller skadenämnden skall ärendet remitteras till skadenämnden för förnyat yttrande.

Den skadelidande får inte begära utlåtande av skadenämnden senare än ett år från det att han fick del av försäkringsgivarens besked med anledning av hans ersättningskrav och uppgift om vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

Den skadelidande får inte påkalla avgörande av skiljemän senare än sex månader från det att han fick del av försäkringsgivarens slutliga besked i ersättningsärendet med anledning av skadenämndens utlåtande och uppgift om vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

## Ikraftträdande

## 12 §

Denna försäkring träder i kraft den 1 januari 2003 och ersätter den tidigare miljöskadeförsäkringen från den 1 januari 1999.

Försäkringsgivare ersätter skada som anmäls under försäkringstiden, oavsett om skadan inträffat under tidigare försäkringsgivares försäkringstid.

Om miljöskadeförsäkringen upphör att gälla och inte ersätts av annan motsvarande försäkringsform omfattar det sist gällande försäkringsavtalet även skador som inträffat före den tidpunkt då avtalet upphört att gälla men som ännu inte anmälts. Skador får inte anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från den tidpunkt då det sist gällande avtalet upphörde. Sådan skada som ej skall anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista försäkringsåret.

## Villkor för sakskada

### Ersättningsrättens omfattning

#### 1 §

Ersättning betalas för sådan i Sverige inträffad sakskada som avses i 32 kap. miljöbalken. Ersättning betalas i enlighet med 33 kap. 2 § miljöbalken när den skadelidande kan göra sannolikt att han inte kan få skadeståndet eller del av skadeståndet betalt av någon skadeståndsansvarig och den ansvariges eller de ansvarigas betalningsoförmåga inte är endast tillfällig. Detsamma gäller när rätten till ersättning är preskriberad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

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

Den skadelidandes rätt till ersättning enligt första stycket omfattar även nödvändiga och skäliga kostnader för rättegång och annan utredning rörande skadeståndsfrågan. Avdrag skall göras för vad den skadelidande har erhållit på grund av honom beviljad allmän rättshjälp eller vad han skulle ha erhållit om han sökt sådan rättshjälp samt för vad som täcks av rättskyddsförsäkring.

Skadelidandes rätt att erhålla sådan kostnadsersättning som anges i tredje stycket förutsätter, om inte särskilda skäl föreligger, att skadan först har anmälts till försäkringsgivaren och att denne då har hänvisat den skadelidande till att föra skadeståndstalan mot den eller de skadeståndsansvariga.

Ersättning enligt tredje stycket betalas endast om den skadelidande har befogat intresse av att få sin sak behandlad.

#### 2 §

Om någon annan än en sådan ansvarig som avses i 1 § på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan åligger det den skadelidande att utkräva ersättningen av denne. Om den skadelidande inte kan få ersättning av denne gäller vad som sägs i 1 § första stycket andra och tredje meningen.

### 3 §

Skadan ersätts ej i den utsträckning den orsakats

- genom ändring av grundvattennivån, som drabbat annan än ägare av en- eller tvåfamiljshus, eller
- av motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart, eller
- genom vattenförorening orsakad av jordbruksverksamhet såvida den inte är orsakad av tillfällig och lokal miljöstörning, eller
- genom luft- eller vattenförorening som är allmänt förekommande och som ej har sin orsak i en lokal miljöpåverkan, eller
- genom vattenutströmning från vattenregleringsmagasin.

Försäkringen omfattar ej sådan inlösen som avses i 32 kap. 11 § miljöbalken.

### Avdrag på ersättning

#### 4 §

Ersättning för skada lämnas med avdrag för ett belopp om 1 000 kronor vid skada på lös egendom och 5 000 kronor på fast egendom.

### Återkrav

#### 5 §

I den mån ersättning har betalats ut av försäkringsgivaren är den ersättningsberättigade skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt 32 kap. miljöbalken eller på annan grund är ansvarig för skadan.

## Ersättningsbelopp

### 6 §

Ersättning för varje skada betalas med högst 50 miljoner kronor. För skador som anmäls till försäkringsgivaren under ett och samma försäkringsår är ersättningen begränsad till 200 miljoner kronor vare sig skadan eller skadorna utgör person- eller sakskada.

För skador som beror av samma skadliga inverkan eller störning (serieskada) är ersättningen dessutom begränsad till 50 miljoner kronor oavsett under vilket försäkringsår skadorna anmäls. Sådana skador skall hänföras till det försäkringsår då den första skadan anmäldes.

### 7 §

Förslår belopp som anges i 6 § inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, nedsätts deras ersättningar med samma kvotdel för var och en. Kan det befaras att sådan nedsättning blir nödvändig, kan den nämnd som avses i 10 § bestämma att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.

## Preskription

### 8 §

Den som vill kräva ersättning för skada får ej 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.

## Om det blir tvist

### 9 §

Principiella eller tvistiga skadeersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller dem som betalar bidrag underställas en särskilt tillsatt nämnd för utlåtande.

Nämnden består av sju ledamöter som utses av regeringen. En ledamot skall företräda försäkringsgivaren och tre ledamöter skall företräda dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen.

Arbetsordningen för skadenämnden fastställs av regeringen efter förslag av försäkringsgivaren i samråd med dem som betalar bidrag.

#### 10 §

Tvist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän, dock att ordföranden utses av regeringen.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

Om den skadelidande haft skäligen anledning att få tvisten prövad skall skiljemännen förplikta försäkringsgivaren att svara för ersättningen till skiljemännen.

#### 11 §

Avgörande av skiljemän enligt 10 § får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan har avgett utlåtande i ersättningsärendet enligt 9 §. Önskar någondera parten åberopa nya omständigheter eller ny utredning som inte prövats av försäkringsgivaren eller skadenämnden skall ärendet remitteras till skadenämnden för förnyat yttrande.

Den skadelidande får inte begära utlåtande av skadenämnden senare än ett år från det att han fick del av försäkringsgivarens besked med anledning av hans ersättningskrav och uppgift om vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

Den skadelidande får inte påkalla avgörande av skiljemän senare än sex månader från det att han fick del av försäkringsgivarens slutliga besked i ersättningsärendet med anledning av skadenämndens utlåtande och uppgift om vad han ska iaktta om han inte godtar detta besked.

## **Ikraftträdande**

### **12 §**

Denna försäkring träder i kraft den 1 januari 2003 och ersätter den tidigare miljöskadeförsäkringen från den 1 januari 1999. Skada som orsakats av miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tiden före den 1 juli 1986 ersätts ej.

Försäkringsgivare ersätter skada som anmäls under försäkrings-tiden, oavsett om skadan inträffat under tidigare försäkringsgivares försäkringstid.

Om miljöskadeförsäkringen upphör att gälla och inte ersätts av annan motsvarande försäkringsform omfattar det sist gällande försäkringsavtalet även skador som inträffat före den tidpunkt då avtalet upphört att gälla men som ännu inte anmälts. Skador får inte anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från den tidpunkt då det sist gällande avtalet upphörde. Sådan skada som ej skall anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista försäkringsåret.



# Försäkringsvillkor för saneringsförsäkring

*Motsvarar Bilaga B till Regeringsbeslut nr 13 2002-12-12 och Bilaga B Regeringsbeslut nr 32 2005-12-08*

## Omfattning

### 1 §

Försäkringen omfattar kostnader för saneringsåtgärder som avses i 33 kap. 3 § miljöbalken om den eller de som är ansvariga enligt miljöbalken inte kan betala och betalningsoförmågan inte är endast tillfällig. Försäkringsgivaren skall ersätta kostnad för sådana åtgärder i enlighet med 11–16 §§ i dessa villkor. Kostnader som uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen omfattas inte av försäkringen.

### 2 §

Den som är ansvarig enligt miljöbalken för att sanering (efterbehandling) sker skall anses inte kunna betala om

1. han är försatt i konkurs
2. han vid utmätningförfarande har befunnits sakna tillgångar till full täckning av fordran på saneringskostnader, eller
3. det är uppenbart att han inte kan betala.

Ersättning från försäkringen betalas endast till den del täckning saknas.

### 3 §

Med sanering avses efterbehandlingsåtgärder av brådskande art som måste genomföras för att förebygga, hindra eller motverka skador på människor, egendom eller miljö. Till sanering räknas också undersökning som är nödvändig för att bedöma saneringens omfattning.

Kostnad för skäligen saneringsåtgärder omfattas av försäkringen.

**4 §**

Försäkringen omfattar inte förlust som kan uppstå om utbetalning av ersättning fördröjs på grund av krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution eller uppror eller på grund av myndighetsåtgärd, strejk, lockout, blockad eller annan liknande händelse.

**5 §**

Försäkringen omfattar inte saneringsåtgärder i den utsträckning de orsakats av eller omfattningen direkt eller indirekt beror av eller står i samband med krig, krigsliknande händelse, inbördeskrig, revolution, uppror eller upplöpp.

**6 §**

Försäkringen omfattar inte saneringsåtgärder vars orsak eller omfattning har samband med atomkärnprocess, t.ex. kärnklyvning, kärnsammansmältning eller radioaktivt sönderfall.

**7 §**

Försäkringen omfattar inte saneringsåtgärder i den utsträckning de orsakats av eller omfattningen har direkt eller indirekt samband med eller står i förbindelse med jordbävning, jordskred, ras eller översvämning.

**Anmälan****8 §**

Tillsynsmyndigheten skall utan dröjsmål anmäla till försäkringsgivaren om ersättning för saneringskostnader kan förväntas uppstå.

## Framställan av ersättningskrav

### 9 §

I det fall då saneringsåtgärder påbörjats på initiativ av tillsynsmyndigheten innan vetskap om att någon som är ansvarig enligt miljöbalken inte kan betala eller blir detta känt under saneringsförloppet skall krav på ersättning framställas utan oskäligt dröjsmål, dock senast inom sex månader från det beslut om kostnadens belopp har vunnit laga kraft. Har utmätning skett räknas dock fristen från dagen för utmätningen.

## Återkrav

### 10 §

I den mån ersättning har betalats ut av försäkringsgivaren är staten eller tillsynsmyndighet skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt miljöbalken eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av balken har ansvar för att sanering (efterbehandling) sker.

## Ersättningsbelopp

### 11 §

Med saneringsfall avses sanering till följd av ett och samma beslut enligt 33 kap. 3 § miljöbalken. Om flera beslut omfattar saneringsfall med gemensamt ursprung räknas detta som ett och samma saneringsfall.

### 12 §

Ersättning för saneringskostnader lämnas om kostnaderna överstiger 1,5 prisbasbelopp då saneringsfallet anmäls.

### 13 §

Ersättning för varje saneringsfall betalas med högst 50 miljoner kronor. Kostnaden för en och samma sanering skall hänföras till det försäkringsår då anmälan om ersättning först gjordes.

Ersättningen för samtliga saneringsfall som skall hänföras till ett och samma försäkringsår är högst 100 miljoner kronor.

#### 14 §

Vid skada som omfattar såväl Miljöskadeförsäkringen som denna försäkring betalar försäkringsgivaren sammanlagt högst 100 miljoner kronor per skadetillfälle och högst 200 miljoner kronor per år.

#### 15 §

Förslår belopp som anges i 13 eller 14 § inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, går ersättningen för person- och sakskador enligt Miljöskadeförsäkringen före denna försäkring.

#### 16 §

Om en tillsynsmyndighet underlåtit att ingripa mot en verksamhetsutövare eller annan efterbehandlingsansvarig trots att myndigheten vetat om eller bort veta om att denne inte fullgör sina skyldigheter enligt miljöbalken eller givna tillståndsvillkor och detta medverkar till att större saneringsbehov uppkommer än vad det annars skulle ha gjort kan ersättningen enligt detta åtagande jämkas eller inte alls utgå.

### Om det blir tvist

#### 17 §

Tvist mellan staten eller tillsynsmyndigheten och försäkringsgivaren avgörs av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

#### 18 §

Påkallande av skiljemannaavgörande får inte ske senare än sex månader från det att staten har framställt krav på ersättning.

## Ikraftträdande

### 19 §

Denna saneringsförsäkring träder i kraft den 1 januari 2003 och ersätter den tidigare saneringsförsäkringen från den 1 januari 1999. Försäkringen omfattar inte kostnad för sådan sanering, vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tid före den 1 juli 1989. Försäkringen omfattar inte kostnader för sanering som en tillsynsmyndighet meddelat föreläggande om före ikraftträdandet. Ej heller omfattar den kostnader för sanering för vilken en tillsynsmyndighet beslutat om rättelse på den felandes bekostnad före ikraftträdandet.

Försäkringsgivaren ersätter kostnader för saneringsfall som anmäls under försäkringstiden, oavsett om beslut som avses i 33 kap. 3 § miljöbalken fattas under tidigare försäkringsgivares försäkringstid.

Om saneringsförsäkringen upphör att gälla och inte ersätts av annan motsvarande försäkringsform omfattar det sist gällande försäkringsavtalet saneringsfall som inträffat under försäkringstiden och som anmäls inom sex månader från den tidpunkt då avtalet upphört att gälla.



# Arbetsordning för miljöskadeförsäkringens skadenämnd

*Motsvarar Bilaga till Regeringsbeslut nr 16 2004-11-11 och Bilaga C till Regeringsbeslut nr 32 2005-12-08*

- 1 § Skadenämnden har till uppgift att avge utlåtande över tolkningen och tillämpningen av de av regeringen godkända villkoren för miljöskadeförsäkringen i sådana principiella eller tvistiga ärenden som har hänskjutits till nämnden av skadelidande, försäkringsgivaren eller den som har betalat bidrag.
- 2 § Skadenämnden skall verka för en objektiv, enhetlig och rättvis tillämpning av försäkringsvillkoren för miljöskadeförsäkringen.
- 3 § Skadenämndens ledamöter utses för en tid av tre år. Avgår ledamot under löpande period utses ny ledamot för återstående delen av mandatperioden.  
För ordföranden skall finnas en ersättare. Ersättaren tjänstgör när ordföranden är förhindrad att delta.
- 4 § Föredragande och tillika sekreterare är försäkringsgivarens skadecchef eller, vid förfall för denne, vice skadecchef. Föredragningen skall vara opartisk. Föredraganden har rätt att närvara vid nämndens överläggningar, men får inte delta i dess beslut.
- 5 § Försäkringsgivaren skall svara för att all erforderlig utredning föreligger i ärenden som underställs skadenämnden. Försäkringsgivaren upprättar en promemoria som innehåller erforderlig beskrivning av omständigheterna i ärendet och parternas ståndpunkter. Skadenämnden har rätt att begära komplettering av försäkringsgivaren.
- 6 § Skadenämnden kan vid behov besluta att försäkringsgivaren inhämtar juridisk, medicinsk eller annan sakkunskap inom rimliga kostnadsramar.

- 7 § Utlåtande avges efter föredragning, vid vilken de som deltar i beslutet skall vara närvarande.
- 8 § Skadenämnden är beslutför om ordförande eller hans ersättare samt minst fyra övriga ledamöter är närvarande. Vid lika röstetal har ordförande respektive dennes ersättare utslagsröst.
- 9 § Skadenämndens ledamöter och andra närvarande får inte för annan röja vad som avhandlas i nämnden vad gäller enskilda sjukdom, affärs- och driftsverksamhet eller andra förhållanden vars yppande kan medföra skada eller men för part eller annan som eljest berörs.
- 10 § Skadenämndens utlåtande skall vara skriftligt. Utlåtande avges utan kostnad för skadelidande eller part i skiljemannaförfarande.
- 11 § Skadenämnden skall ta upp ärende till behandling senast inom tre månader från den dag då ärendet anmäldes till nämnden. Föreligger särskilda skäl får nämnden utsträcka tiden.
- 12 § Skadenämndens beslut skall översändas till parterna sedan nämndens protokoll justerats.
- 13 § Försäkringsgivarens skadeförvaltningschef ansvarar för skadenämndens arkiv.
- 14 § Försäkringsgivaren skall utge ersättning till ordföranden i nämnden med 13 000 kr per kalenderår och till ordförandens ersättare med 2 000 kr per sammanträdesdag. Därutöver skall försäkringsgivaren utge ersättning till övriga ledamöter med 1 450 kr per sammanträdesdag. Då ordförandens ersättare närvarar vid sammanträde utan att ersätta ordföranden skall ersättning utgå med samma belopp som för övriga ledamöter. För ledamöterna i nämnden skall reglerna om reseförmåner enligt förordningen (1981:1265) om reseförmåner i statliga uppdrag m.m. tillämpas.



# Enkät rörande ansvarsutredningar enligt 10 kap. miljöbalken

## Miljöskadeutredningen

I anledning av en pågående statlig utredning om miljöskadeansvar (M 2004:03) har utredaren bl.a. fått i uppdrag att undersöka behovet och analysera konsekvenserna av en bestämmelse om ansvars-genombrott på miljörettens område samt göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken. Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 30 april 2006.

För att bättre kunna bedöma behovet av en bestämmelse om ansvars-genombrott i miljöbalken har vi ansett det nödvändigt att inhämta den kunskap som finns hos dem som på nära håll kommer i kontakt med dessa frågor, särskilt de problem som uppkommer i samband med ansvarsutredningar vid efterbehandlingsärenden enligt 10 kap. miljöbalken. I samband med detta aktualiseras ofta frågor om saneringsförsäkringen. Eftersom vårt utredningsuppdrag omfattar också en översyn av saneringsförsäkringen vill vi ta tillfället i akt och inhämta några av de erfarenheter ni har även på detta område.

## Ansvars-genombrott

Aktiebolagsformens främsta kännetecken är att aktieägarna inte är personligen ansvariga för bolagets skulder. Frågan om man på miljörettens område skall göra avsteg från denna princip, att en aktieägare endast svarar med vad han tillskjutit bolaget, dvs. ansvars-genombrott, har behandlats tidigare vid flera tillfällen. När ansvars-genombrott har diskuterats på miljörettens område har det gällt ansvar för sådana miljöskador som regleras i 10 kap. miljöbalken.

Frågan om ansvars-genombrott behandlades senast i Aktiebolagskommitténs betänkande Ny aktiebolagslag (SOU 2001:1), men någon generell regel om ansvars-genombrott föreslogs inte.

Däremot föreslog Aktiebolagskommittén en särreglering om ansvarsgenombrott i 10 kap. 2 § miljöbalken. En majoritet av remissinstanserna avvisade förslaget och regeringen valde att inte lägga fram något sådant förslag. I stället valde regeringen att låta Aktiebolagskommitténs förslag behandlas vidare i samband med genomförandet av miljöansvarsdirektivet.

I korthet skulle en bestämmelse om ansvarsgenombrott i 10 kap. miljöbalken innebära att i de fall verksamhetsutövaren inte kan uppfylla sina förpliktelser enligt 10 kap. kan i stället en bakomliggande intressent göras ansvarig. Det rör sig alltså om ett andrahandsansvar för att motverka att rättsliga eller ekonomiska dispositioner vidtas för att undvika efterbehandlingsansvar.

I vilka fall denne bakomliggande intressent skall kunna göras ansvarig beror på hur lagstiftningen formuleras. De olika förslag som lagts fram tidigare illustrerar att villkoren för när ansvarsgenombrott skall anses föreligga kan variera. Exempelvis skulle, enligt lagrådsremissen till miljöbalken, den som utövat ett bestämmande inflytande över verksamhetsutövaren och därvid i avsevärd grad *medverkat till att föreningen* uppkommit ansvara såsom verksamhetsutövare. Till skillnad från detta förslag var Aktiebolagskommitténs förslag i stället inriktat på att det bestämmande inflytandet skulle ha påverkat bolagets förmåga att ta det *ekonomiska ansvaret* i anledning av en miljöskada.

Miljöansvarsutredningen har i nuläget inte något förslag på hur en regel om ansvarsgenombrott bör se ut. Innan något sådant förslag kan utarbetas måste först undersökas om det finns något behov över huvud taget av en bestämmelse om ansvar för bakomliggande intressenter. Eftersom detta måste betraktas som en principiell fråga har det inte ansetts nödvändigt att utgå från ett formulerat förslag om ansvarsgenombrott. Det vore inte heller önskvärt att redan nu utgå från en given formulering, eftersom detta kan begränsa förutsättningarna för den principdiskussion som är nödvändig i ett första skede.

### Saneringsförsäkring

I samband med att miljöbalken infördes trädde även den s.k. saneringsförsäkringen i kraft. Syftet var främst att minska statens kostnader för efterbehandling. Medel ur saneringsförsäkringen kan under vissa förutsättningar bekosta nödvändiga åtgärder för att

undanröja risk för skador på omgivningen i situationer när den ansvarige inte kan betala. Försäkringen täcker sådana kostnader som uppkommit på grund av att tillsynsmyndigheten begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 § miljöbalken. Systemet har blivit kritiserat, främst för att försäkringarna inte fått den breda tillämpning som avsetts och för att medel inte fonderas för framtida ändamål.

## Enkät

I syfte att undersöka behovet av regler för att undvika ansvarsflykt på miljörättens område, vänder sig nu utredningen till Er med följande frågor.

1. Hur många ansvarsutredningar enligt 10 kap. miljöbalken har Ni gjort sedan den 1 januari 1999?

2. Har i något av dessa ärenden förekommit att en identifierad verksamhetsutövare inte har kunnat svara för sina förpliktelser enligt 10 kap. eller att det annars har skett rättsliga eller ekonomiska transaktioner för att undvika ansvar?

3. *Om svaret under 2 är JA:*

a. Hur många gånger?

b. I hur många av dessa fall har verksamhetsutövaren varit ett aktiebolag eller annan juridisk person?

c. Har det i dessa fall funnits något moderbolag eller annan juridisk person eller fysisk person med bestämmande inflytande över verksamhetsutövaren som medverkat till föreningen eller verksamhetsutövarens betalningsoförmåga?

Har det i något av fallen uppfattats som att åtgärder vidtagits i bolagsmässiga, rättsliga, ekonomiska eller andra avseenden, för att undgå ansvar?

Hur har denna medverkan eller dessa åtgärder i så fall gått till? Bifoga eller hänvisa till vilka ärenden det rör sig om och ange gärna omständigheterna för dessa.

d. Har betalning för efterbehandlingen kunnat finansieras genom medel ur saneringsförsäkringen?

e. Om betalning inte erhållits från saneringsförsäkringen, vad är skälet till detta?

Ni ombeds att inkomma med svar per senast den 9 september 2005. Svaret bör, om möjligt, sändas elektroniskt. Om ni har frågor kan ni vända er till Susanne Allgårdh Calderón, tel. 08-405 10 86  
e-post: susanne.allgardh-calderon@sustainable.ministry.se

Med vänlig hälsning

Susanne Allgårdh Calderón  
Sekreterare i utredningen om miljöskadeansvar (M 2004:03)  
Regeringskansliets utredningsavdelning, 103 33 STOCKHOLM

Enkätsvar tabellredovisning							
Kommun	1.	2.	3 a.	3 b.	3 c.	3 d.	3 e. och generella synp.
Alingsås	5	Ja	1	-	exploatören betalade		
Alvesta	1	Nej	-	-	-	-	-
Aneby	0	-	-	-	-	-	-
Arboga	1	Ännu ej avslutat	-	-	-	-	-
Arjeplog	0	Nej	-	-	-	-	-
Arvidsjaur	2	Ja	2	2	Nej	Nej	Ej sökt
Askersund	0	-	-	-	-	-	-
Avesta	1	Ja	1	1	Nej	Nej	Statliga medel har erhållits för undersökningar
Berg	1	Ännu ej avslutat	-	-	-	-	-
Borås Stad	ca 71	Ja	2		Se tabell 2.	1 fall pågår	Utredning pågår
Bengtstors	3	Nej	-	-	-	-	-
Bollnäs	0	-	-	-	-	-	-
Borgholm	1	Nej	-	-	-	-	-
Borlänge	0	-	-	-	-	-	-
Boxholm	0	-	-	-	-	-	-
Burlöv	0	Nej	-	-	-	-	-
Bästad	1	Ja	1	1	Ja	Nej	Föreningen ansågs ha skett för lång tid tbka för att omfattas av försäkringen
Dals-Ed	1	Nej	-	-	-	-	-
Danderyd	0	-	-	-	-	-	-
Degerfors	0	-	-	-	-	-	-
Eda	0	-	-	-	-	-	-
Ekerö	0	-	-	-	-	-	-
Eksjö	0	-	-	-	-	-	-
Emmaboda	1	Nej	-	-	-	-	-
Eskilstuna	4	Ja	?	?	?	Nej	Fanns ingen ansvarig.
Eslöv	1	Ja	1	1	Nej	Ja	-
Essunga	0	-	-	-	-	-	-
Fagersta	0	-	-	-	-	-	-
Falkenberg	0	-	-	-	-	-	-
Falköping	1	Nej	-	-	-	-	-
Falun	0	-	-	-	-	-	-
Finspång	0	-	-	-	-	-	-
Flen	1	Ja	1	1, stiftelse	Nej	Nej	Verksamheten upphört. Bidrag från NV.
Forshaga	0	-	-	-	-	-	-
Färgelanda	2	?					
Gagnef	14	Nej	-	-	-	-	-
Gislaved	0	?					
Gnosjö	4	Nej	-	-	-	-	-
Gotland	7	Nej	-	-	-	-	Omständligt och tidkrävande procedur. Ingen ersättning utgår för TSM:s nedlagda tid. Minimigräns på 1,5 basbelopp. Vem ska då bekosta mindre, men likvärdiga viktiga saneringar? Kommunerna får till sist ta kostnaden.
Grums	minst 2	Nej	-	-	-	-	-
Grästorp	0	-	-	-	-	-	-
Gällivare	3	Ja	3	3	Se tabell 2	Ja, 1 gång	Omöjligt uppfylla villkoren. 2 § kan tolkas på olika sätt, är kraven i p. 1-3 alternativa el. kumulativa.

							Vad är "brädslande" i 3 §? Ej lätt att anmäla "utan dröjsmål" enl. 8 § pga nämndförfarande tar tid. Begäran om verkställighet kräver att TSM lägger ut. Kostanden för självrisk belastar TSM. Kommuner saknar budget för dessa utgifter och därför görs ej tillsyn. Kommuner bör slippa uppgiften att göra ansvarsutredningar pga kräver kompetens m.m. som saknas.
Gävle	6	Nej	-	-	-	-	-
Göteborg	drygt 30	Ja	Enstaka fall	0	-	Nej	Föreningen till största delen uppkommit före 1989. Allmänna synp: för snäva villkor, tidsgränsen bör flyttas bakåt, den ansvarige bör själv kunna ansöka hos förs.bolaget.
Götene	3	Nej	-	-	-	-	-
Habo	0	-	-	-	-	-	-
Hagfors	0	-	-	-	-	-	-
Hallsberg	0	-	-	-	-	-	-
Hallstahammar	0	-	-	-	-	-	-
Halmstad	2	Ja	1	0	-	Nej	Verkställighet enl. 26:17. Kommunen fick betala pga ej fanns pengar att mäta ut.
Hedemora	?	Nej	-	-	-	-	-
Helsingborgs Stad	0	Nej	-	-	-	-	-
Herrljunga	1	Nej	-	-	-	-	-
Hjo	0	-	-	-	-	-	-
Huddinge	11	Nej	-	-	-	-	-
Hudiksvall	0	-	-	-	-	-	-
Hultsfred	0	-	-	-	-	-	-
Hylte	0	Nej	-	-	-	-	-
Håbo	3	1 ärende överklagat					
Hällefors	0	-	-	-	-	-	-
Härryda	0	Nej	-	-	-	-	-
Hässleholm	0	-	-	-	-	-	-
Höganäs	"Ett antal"	Nej	-	-	-	-	En förenkling behövs och bättre info om vem som ska söka (TSM, komun el. föreningen)
Hörby	2	Nej	-	-	-	-	-
Höör	0	-	-	-	-	-	-
Järfälla	0	-	-	-	-	-	-
Jönköping	0	Nej	-	-	-	-	-
Kalix	0	-	-	-	-	-	-
Kalmar	0	Nej	-	-	-	-	-
Karlsborg	0	-	-	-	-	-	-
Karlskrona	4	Ja	1	1	Nej	1 gång	-
Karlstad	0	-	-	-	-	-	-
Katrineholm	2	Nej	-	-	-	-	-
Kinda	0	-	-	-	-	-	-
Kiruna	0	-	-	-	-	-	-
Knivsta	3	Ja	1, övriga ej avslutade	2	Ja, dock ej uppsåtliga	Nej	Ej sökt, Exploatör el. KK-bon tagit kostnaden för att undvika tidsspill

Kramfors	1	Ja	1	1	-	Vet ej ännu	
Kristianstad	15	Ja	5	2	Nej	Nej	Pengar har ej sökts
Kristinehamn	0	-	-	-	-	-	Det verkar svårt att få pengar från försäkringen
Krokom	0	Nej	-	-	-	-	-
Kumla	0	-	-	-	-	-	-
Kungsbacka	0	-	-	-	-	-	-
Kungälv	0	-	-	-	-	-	-
Köping	0	-	-	-	-	-	-
Laholm	ca 10	Ja	1	1	Ja, gnm KK	Nej	Ny ägare ansvarig
Landskrona	10	Ja	1	1	Nej	Nej	Ej gjort ansökan
Leksand	1	Ja	1	1	Vet ej ännu	Vet ej ännu	Vet ej ännu
Lerum	1	Ja	1	1	Nej	-	-
Lidingö Stad	1	Ingen kunde ställas till svars	-	-	-	-	-
Lidköping	0	-	-	-	-	-	-
Lilla Edet	0	Nej	-	-	-	-	-
Lindesberg	1	Nej	-	-	-	-	-
Linköping	1	Nej	-	-	-	-	-
Ljusdal	1	Nej	-	-	-	-	-
Ljusnarsberg	0	-	-	-	-	-	-
Lomma	0	-	-	-	-	-	-
Ludvika	ca 10	Ja	1	1	Nej	-	-
Luleå	1	Ja	1	-	-	-	San.förs. alldeles för omöjlig att använda sig av. Vem ska betala när ej finns ansvarig?
Lund	1	Nej	-	-	-	-	-
Lycksele	0	-	-	-	-	-	-
Lysekil	0	-	-	-	-	-	-
Malmö Stad	10-20	Ja	3		Se tabell 2.	Nej	Inte kunnat bevisas att föreningarna ägt rum efter 1989
Malung	2	1	1	-	-	-	-
Mariestad	3	Nej	-	-	-	-	-
Markaryd	1	Nej	-	-	-	-	-
Mark	5	Nej	-	-	-	-	Osäkerhet, bl.a. om ersättning fr. förs. betalas ut, medför att riskobjekt inte blir åtgärdade. Processen, som kräver 2 beslut, tar ett antal månader. Samtidigt ska en anmälan om misstanke om san.behov göras innan kk avslutad och inom 6 månader från TSM uppmärksammas. Vad är vitsen med dessa krav vid denna tidpunkt. San. förs. måste göras om för att underlätta ers.anspråk. Frågan är om ett vinstdrivande förs.bolag ö h t ska vara huvudman. Förändringar i san.förs.villkor samt bakomliggande org. viktigare än frågan om ansv.gnmbrott.
Mellerud	9	Nej	-	-	-	-	-
Mjölby	0	-	-	-	-	-	-
Mora	0	-	-	-	-	-	-
Motala	1	Ja	1	1	Se tabell 2	Ja?j	Ej visat att "brådskande"

							motsv. skyddsklass 1. Hela ansv.kedjan ej uttömd då ej förelagt nuvarande fgh-ägare.
Mullsjö	0	-	-	-	-	-	-
Munkedal	0	-	-	-	-	-	-
Munkfors	0	-	-	-	-	-	-
Mölnadal	enstaka	Nej	-	-	-	-	-
Mönsterås	0	-	-	-	-	-	-
Mörbylånga	2	Nej	-	-	-	-	-
Nacka	ca 5	Ja	3	AB	Se tabell 2.	vet ej	Försäkringen känd för att vara omöjlig få pengar från. Kommuner ej tid jobba med ärenden som inte leder ngn vart. Detta också skäl till att ansvarsutredningar inte gjorts. Ärenden som finansieras gnm tillsynstaxan prioriteras därför.
Nora	1	Nej	-	-	-	-	-
Norberg	1	Ja	1	1	Se tabell 2	Nej	Ej lätt få pengar från san.förs. Snårig juridik som liten kommun ej klarar driva mot förs.bolagets adv. Lst bedömt området som klass 2 el. 3 och adv. ansett förs. i hvd sak endast omfattar omr. kl. 1.
Nordanstig	0	-	-	-	-	-	-
Norrköping	1	Nej	-	-	-	-	-
Norrtälje	0	Nej	-	-	-	-	-
Norsjö	0	-	-	-	-	-	-
Nybro	5	Nej	-	-	-	-	-
Nykvarn	0	-	-	-	-	-	-
Nyköping	0	Nej	-	-	-	-	-
Nynäshamn	0	-	-	-	-	-	-
Nässjö	2	Nej	-	-	-	-	-
Ockelbo	1	utredn. ej klar	-	-	-	-	-
Orsa	0	-	-	-	-	-	-
Orust	0	-	-	-	-	-	-
Osby	1	Nej	-	-	-	-	-
Oskarshamn	3	Ja	1	1	Nej	Nej	Verksamhet före 1969 ?
Ovanåker	2	Ja	2	2	Se tabell 2	Nej	Ej tillräckligt akuta
Oxelösund	0	-	-	-	-	-	-
Pajala	0	-	-	-	-	-	-
Partille	3	Nej	-	-	-	-	-
Perstorp	2	Ja	1	1	utredn. pågår Se tabell 2	Ärende pågår	juridiska krångligheter
Piteå	ca 6	Nej	-	-	-	Nej	-
Ragunda	1	utredn. ej klar	-	-	-	-	-
Robertsfors	1	Ja	1	1	Nej	Ja	-
Ronneby	0	-	-	-	-	-	-
Rättvik	0	-	-	-	-	-	-
Sala	Lst i Västmanland utfört 3 i Sala						
Salem	0	-	-	-	-	-	-
Sigtuna	0	-	-	-	-	-	-
Skara	0	-	-	-	-	-	-
Skellefteå	3	Ja	?	3	Se tabell 2	Ja, delvis	Övriga fall har förening



							skett före 1989
Skinnskatteberg	0	-	-	-	-	-	-
Skurup	0	-	-	-	-	-	-
Skövde	ca 500	Ja	1	0	-	ej klart	-
Smedjebacken	2	Ja	1-2	2	Se tabell 2	-	-
Sollentuna	0	-	-	-	-	-	-
Solna	0	Nej	-	-	-	-	-
Sotenäs	0	Nej	-	-	-	-	-
Stockholm	Ingen kvalificerad	-	-	-	-	-	Eftersom förs.bolag inte före ett ingripande från TSM ger besked om förs.fall el. inte och då myndigh:n ofta saknar medel att garantera och bekosta sanering av Krf, vågar sällan myndigh:n göra ansökan hos Krf. Förs. har villkor, särskilt tidsvillkoren, som är svåra att uppfylla.
Strängnäs	2	Ja	1	1	Se tabell 2	Förs.ers. utbet. direkt t. KK-förv. utan TSM:s vetskap. Oklart vart pengarna gick – ingen sanering genomförd.	-
Sundbyberg	0	-	-	-	-	-	-
Sundsvall	2-3	2	2	1	Se tabell 2	Nej	-
Surahammar	0	-	-	-	-	-	-
Svalöv	0	-	-	-	-	-	-
Svenljunga	1	Nej	-	-	-	-	-
Säffle	?	-	1	1	Nej	Ja	-
Säter	0	-	-	-	-	-	-
Sävsjö	1	Ja	1	0	Nej	Nej	Verksamhet både före och efter MB:s ikraftträdande och ej möjligt bevisa när föroreningarna uppkom
Söderköping	1	Nej	-	-	-	-	-
Södertälje	1	Ja	1	1	Nej	-	-
Sölvesborg	ca 10	Nej	-	-	-	-	-
Tanum	0	-	-	-	-	-	-
Tibro	0	-	-	-	-	-	-
Tierp	0	-	-	-	-	-	-
Timrå	0	-	-	-	-	-	-
Tjörn	1	Ja	1	0	Nej	Nej	P.g.a. försäkringsbolagets beslut att först kräva verksamhetsutövare eller fastighetsägare. Verksamhetsutövaren förelades att betala TSM:s omkostnader, men Krf avskrev ärendet pga att verksamhetsutövaren sakande tillgångar och inkomst. Fastighetsägaren förelades att betala TSM:s kostnader. Lst upphävde detta beslut. Beslutet nu överklagat till MD.
Torsby	1	Nej	-	-	-	-	-
Torsås	0	-	-	-	-	-	-

Tranemo	0	-	-	-	-	-	-
Tranås	1	Ja	1	1	Nej	Nej	-
Trelleborg	1	utredn. ej klar	-	-	-	-	-
Tyresö	0	Nej	-	-	-	-	-
Töreboda	0	-	-	-	-	-	-
Uddevalla	0	-	-	-	-	-	-
Ulricehamn	0	-	-	-	-	-	-
Umeå	ca 10	Nej	-	-	-	-	-
Upplands Bro	0	-	-	-	-	-	-
Upplands Väsby	1	Ja	1	1	Se tabell 2.	-	-
Uppsala	15-30	Ja	3-5	samtliga	Bestämmande inflytande Ja	Nej	Exploatör el. KK-bon tagit kostnaden för att undvika tidsspill
Uppvidinge	0	-	-	-	-	-	-
Vadstena	0	-	-	-	-	-	-
Vaggeryd	1 skall påbörjas	Nej	-	-	-	-	-
Valdemarsvik	0	-	-	-	-	-	-
Vansbro	0	-	-	-	-	-	-
Vara	1	utredn. ej klar	-	-	-	-	-
Varberg	3	Ja	1	1	Nej	Nej	-
Vaxholm	0	-	-	-	-	-	-
Vellinge	0	-	-	-	-	-	-
Vetlanda	4	Nej	-	-	-	-	-
Vilhelmina	1	utredn. ej klar	-	-	-	-	-
Vimmerby	0	Nej	-	-	-	-	-
Värgårda	2	Ja	1	0	Nej	Nej	Något kriterium var ej uppfyllt
Vänersborg	0	-	-	-	-	-	-
Värmdö	0	-	-	-	-	-	-
Värnamo	1	Ja	1	1	Nej	-	-
Västerås	2-3	Misstanke	1	1	Misstanke	-	-
Växjö	5/100	Ja	3	2	Nej	Ja, delvis i 2 ärenden	P.g.a. förs. villkorens begränsningar: "skadan inträffat efter -89" och "åtgärd brådskanie".
Ydre	1	Ja	1	1	Se bilaga 2	Nej	-
Ystad	0	-	-	-	-	-	-
Ånge	1	Ja	1	Nej	-	Nej	Ärendet ej avgjort men förs.giv. kräver det omöjliga.
Årjäng	0	Nej	-	-	-	-	-
Åsele	0	-	-	-	-	-	-
Åstorp	0	Nej	-	-	-	-	-
Åtvidaberg	1	Nej	-	-	-	-	-
Älmhult	0	-	-	-	-	-	-
Älvkarleby	3	Ja	2-3	2-3	Nej	Nej	Ej ansökt då ej ansetts brådskanie
Älvsbyn	1	utredn. ej klar	-	-	-	-	-
Ängelholm	0	-	-	-	-	-	-
Öckerö	0	-	-	-	-	-	-
Ödeshög	0	-	-	-	-	-	-
Örebro	0	-	-	-	-	-	-
Örkelljunga	1	Nej	-	-	-	-	-
Örnsköldsvik	0	-	-	-	-	-	-
Östersund	0	-	-	-	-	-	-
Österåker	0	-	-	-	-	-	-
Överkalix	0	-	-	-	-	-	-
<b>Länsstyrelse</b>							
Blekinge län	11	Nej	-	-	-	-	-
Dalarnas län	6	Nej	-	-	-	-	-

Gotlands län	7	Nej	-	-	-	-	-
Gävleborgs län	ca 10	Ja	1	1	Se tabell 2	Nej	Hårda villkor gör det i princip omöjligt att få ut pengar
Hallands län	6	Ja	4	2	Nej	Nej	-
Jämtlands län	24	Nej	-	-	-	-	-
Jönköpings län	14	Nej	-	-	-	-	-
Kalmar län	18	Ärendena ej klara	-	-	-	-	-
Kronobergs län	3	Nej	-	-	-	-	-
Norrbottnens län	9	Ärendena ej klara	-	-	-	-	-
Skåne län	5	Ja	1	1	Nej	Nej	Skada inträffat före 1989
Stockholms län	2	Nej	-	-	-	-	-
Uppsala län	7	Nej	-	-	-	-	-
Värmlands län	ca 10	Nej	-	-	-	-	-
Västerbottens län	6-11	Ja	1 + misstanke i 2 ännu ej avgjorda fall	samtliga	Ja	Nej	P.g.a. ändrade villkor i 3 § till att endast omfatta "brådskanke" åtgärder. Dessutom fråga om freoner som skadar atmosfären och därför inte ansågs omfattas av 10 kap. Att driva ärenden mot förs.bolaget kräver stora resurser, som kommuner m.fl. ofta inte har.
Västernorrlands län	6	Nej	-	-	-	-	-
Västmanlands län	32	Utredn. pågår	?	?	?	Nej	Föreningar uppstått innan förs. börjat gälla
Västra Götalands län	ca 50	Ja	Några ggr	samtliga	Misstanke i 1 fall	Nej	P.g.a. att utsläpp skett för länge sedan.
Örebro län	ca 20	Ja	1	1	Nej	Nej	Föreningarna härrör från verksamhet före 1989
<b>Övriga</b>							
Golder Associates AB, Gbg	60-tal	Ja	3-4	2	Ja, se tabell 2	Nej	Rekvisiten i förs. ej uppfyllda

Enkätsvar i tabell

TABELL 2

Kommun	Fråga 3 c.
Borås	<p>1. Utredning pågår om ek. brottslighet med koppling till frågan. AB flyttade fr. den förorenade fgh:n och nytt AB bildades som köpte inkråmet i det gamla bolaget. Det gamla AB:s styrelse påbörjade därefter likvidation som övergick till en konkurs. Ärendet är omfattande.</p> <p>2. Kommanditbolag (KB) bedrev uthyrningsverksamhet med solarier, försäljning av bilar m.m. KB lämnade flera tusen uttjänta lysrör i en hyrd lokal. Fgh-ägaren kontaktade TSM efter att – utan framgång – försökt få bolaget att städa upp efter sig. Vi riktat vitesföreläggande mot KB. En vecka efter delgivning begärdes KB i KK. Ärendet pågår fortfarande.</p>
Gällivare	<p>1. Det s.k. Tiensuu-ärendet där lastbilsägare i KK. Lastbilen stod uppställd på annans mark och läckte olja. KK-boet saknar medel. San.försäkringen kräver att TSM begärt verkställighet el. rättelse. Om kostnaderna inte kan tas ur KK-boet måste kommunen svara för kostnaderna i egenskap av sökande. I båda fallen förutsätts att KK inte har hunnit avslutas. Om så skett saknas ju en part att rikta föreläggandet mot. Risk att försäkringen inte täcker om åtgärden inte anses vara av "brådskande art". Risken finns alltså att kommunen får stå för kostnaderna om inte försäkringen kan tas i anspråk.</p> <p>2. En verkstad behövde inte ta ansvar för föreningen på fgh:n eftersom annan part sanerade åt verksamhetsutövaren.</p> <p>3. F.d. Cisternförvaringen, Svenska BP Oljeaktiebolag mellan åren 1960-1979 finns under org.nr 556026-3831, Statoil Petroleum AB och är inaktivt. Har försökt nå flera av firmatecknarna med kommunicering inför förelägganden men inte lyckats. Tomträthen har upphört år 1981 och Gällivare Kommun är nu ägare av fgh:n. Miljökontoret har tillsammans med Lst försökt reda ut ansvaret för den föreningen som finns och att få en utökad markundersökning utförd på fgh:n. Vi har fastnat i detta läge.</p>
Malmö	<p>En markundersökning hade utförts på fgh:n Graniten 3 vilken visade på mkt höga halter av perkloretylen, toluen, alifatiska och aromatiska kolväten samt PAH. Ansvarig för dessa föroreningar var Mataki Kemi AB. Företaget köptes 1996 upp av det tyska bolaget Brenntag Nordic AB. Mataki kvarstod emellertid som ett dotterbolag till Brenntag. Miljöförvaltningen var på tillsynsbesök på platsen den 15 januari 2002 och informerade bolagets VD och miljöchef om att vi skulle komma att ställa krav på kompletterande markundersökningar på fgh:n för att avgränsa föroreningarna och för att kunna göra en riskbedömning. Två månader senare hade bolaget likviderats av Brenntag, detta trots att man visste att krav skulle komma att ställas på dotterbolaget Mataki. Miljönämnden förelade den 24 feb.-03 Mataki att genomföra kompletterande miljötekniska markundersökningar på fgh:n. Beslutet överklagades d. 16 april – 03 av Mataki. Den 7 mars –05 upphävde Lst Miljönämndens beslut med hänvisning till att Mtaki den 12 juni –03 hade försatts i KK. Då pengar fanns kvar i KK-boet har KK-förvaltaren drivit en utredning gentemot Brenntag för att få moderbolaget att bekosta ovan nämnda markundersökningar. Brenntag genomförde denna utredning i nära samarbete med Miljöförvaltningen. Kontentan av det hela är att likvidatorn Ulrik Brännberg (Brenntags VD) antingen skulle ha avvaktat med likvidationen el. reserverat medel efter uppskattning av ev. kostnader för markundersökning och efterföljande sanering. Då det fanns 19 Mkr i Mataki innan likvidationen skulle pengar ha avsatts inte endast för markundersökningar (200 000 kr) utan även sanering (1-5 Mkr).</p>
Motala	<p>Bolag och fysisk person var desamma. I första hand gnm att inte uppfylla gjorda ö-kommelser. En tid därefter försattes bolaget i tvångslikvidation. Nämnden riktade ett föreläggande mot bolaget i likv. Bolaget hade medel till del av åtgärderna, inga åtgärder utfördes utan bolaget försattes i KK. Nämnden förelade bolaget i KK och begärde därefter verkställighet hos Krf, samtidigt som saken anmäldes till san.försäkringen. Nämnden blev till slut tvungen att dra tbka sin ansökan om verkställighet eftersom nämnden annars hade axlat den ek. risken för åtgärderna.</p>
Nacka	<p>1. Verksamhetsutövare hänvisat till att man inte använt hela anläggningen och att andra bidragit till föreningen.</p> <p>2. I ett äldre ärende har verksamheten överlåtits och den som tagit över bolaget har inte velat kännas vid markföreningen.</p> <p>3. När Södra länken byggdes på gammal industrimark och verksamhet skulle flyttas förhalades vissa ärenden med krav på åtgärder. Exploatören fick därmed stå för kostnaderna.</p>
Norberg	<p>Ett KK-bo saknade medel till bortforsling av farligt avfall och till undersökning och sanering av marken. En fysisk person hade bestämmande inflytande.</p>

Ovanåker	<p>1. Produktionsbolag 1 (P 1) i KK. KK-bo fortsätter driva viss verksamhet. Avfallshantering finns exv. på samma plats. Produktinsbolag 2 (P 2) startas på samma plats. Enl. reg.bevis verkar det vara liknande verksamhet. Men P 2 hävdar att det enbart är montering inomhus nu, vilket också konstateras vid inspektion. Bolaget flyttar efter ngra månader till grannkommunen. Ytterligare ett fgh-bolag finns kvar på platsen. Det har bara försäljning nu, men har varit reg. på skötsel av maskiner, men en annan typ än P 1. De är konkursmässiga. Vi ställer undersökningskrav och saneringskrav på P 1. Medel finns inte. Det är samma VD i samtliga tre bolagen. Nu kanske det blir sanering ändå med fastighetsbolagets medel (eg. bankens pengar) för att fastigheten inte går att sälja.</p> <p>2. Vet ej. Ett rörligt ärende. F.d. bensinstationen ESSO. Även andra bolag har haft verksamhet. Delat ansvar. Kommunen äger också cisternerna som finns kvar nedgrävda på kommunens mark.</p>
Perstorp	Utredning pågår ang. ngn med bestämmande inflytande. Försök undgå ansvar gnm att överklagat nämndens beslut som återförvisats för att beslutet var otydligt.
Skellefteå	En hälftenägare till AB haft inflytande över föreningssituationen då han även agerat som VD. Föreningssituationen har påverkats genom dålig egenkontroll och minimala investeringar i underhåll och ny utrustning.
Smedjebacken	Diskussioner om ansvarsfrågor pågår. I utredning framkommer bl.a. att verksamhetsutövaren el. dess ägaren inte kan utkrävas ansvar eftersom bolaget har trätt i likvidation och aktieägaren inte kan förpliktas återbetala likvidationslikvid. I stället överförs ansvaret till markägare efter en skälighetsbedömning. Förhandlingar med markägaren skall påbörjas. Det har inte kunnat utredas att det skulle ha förekommit några rättsliga el. ekonomiska transaktioner i syfte att undvika ansvar.
Strängnäs	KK-förv. har gjort allt för att avsluta KK, trots föreläggande om saneringsåtgärder. KK:n har avslutats.
Sundsvall	<p>I företaget Nordtank hade följande personer inverkan på betalningsförmågan:  <u>ägare</u> drev verksamhet vidare och samlade farligt avfall utan att skicka iväg det, för att sedan begära företaget i KK. Undermålig förvaring och kontroll.  <u>KK-förvaltaren</u> genom att överklaga till högsta instans, bidrog till att KK-boets resurser dränerades? Undermålig förvaring och kontroll  <u>Fgh-ägaren</u>: Inte vidtagit tillräckliga skyddsåtgärder, genomfört markundersökningar eller saneringar. Förelägganden är överklagade.  Se ytterligare material</p>
Upplands Väsby	Flera verksamheter har bedrivits på fgh:n med en komplex och brokig historia med bolagsförvärv, fusioner och förändringar i bolagsnamn. I ansvarsutredningen utpekats förutom nuvarande fgh-ägare, två AB som ansvariga. Dessa AB har nyligen tagit del av den slutliga rapporten för synpunkter. Det ena företaget har meddelat att de inte anser sig ansvariga då man genom avtal med annat AB delade upp ansvaret för respektive verksamhet. Den typ av verksamhet som har bedrivits på aktuell fgh uppges det andra bolaget ansvara för och rapporten uppges ha tillskickats detta AB. Det andra AB anför att kopplingen till tidigare verksamhetsutövare inte föranleder att ifrågasättas, däremot finns det inget i ansvarsutredningen som visar att de föreningar som påträffats inom fgh:n härrör från dessa verksamheter. Vidare anför bolaget att föreningssituationen inom fgh:n inte ger upphov till behov av efterbehandling vid nuvarande markanvändning. Även om de aktuella föreningarna skulle härröra från tidigare verksamhet, vilket inte är utrett, saknas det därför rättsligt stöd för att ålägga bolaget att utföra utredningar eller vidta åtgärder. Bolaget uppger att de inte har för avsikt att bidra till finansieringen av den sanering som måste föregå beslutet att ändra markanvändningen inom fgh:n.
Ydre	AB i KK, men VD kvar i kommunen
Lst Gävleborg	STAB-Suecias säljer Stugusundsomr, där impregneringsverksamhet förekommit, till privatperson och något senare registreras nytt mindre företag på samma org.nr. Detta företag går sedan i kk. Samtidigt startar STAB-Suecias tidigare ägare upp en liknande verksamhet i Kälarne, Jämtland. I ärendet ingick en rad besvärande omst. Exempelvis såldes ett aktiebolag för en krona. En stiftelse var bakomliggande aktör. Flera namnändringar och förändringar i bolagsbildningar skedde, vilket försvårade ansvarsutredningen. Samma snäva krets av personer förekom i det överlåtande och köpande bolaget.
Lst Västerbotten	Moderbolag hade bestämmande inflytande under senaste tiden samt under avvecklingsfasen. Mer osäkert om detta inflytande medverkat till föreningen el. bristande bet.förmåga, även om det senare sannolikt. Troligen inte avsikt att undkomma ansvar. Förändrat bolagets verksamhet och sedan bedrivit affärer med moderbolaget till synes utan vinstintresse för dotterbolaget. "Man kan själv välja var man placerar vinsten i en koncern".
Golder Associates AB	Bolagiserat bort ansvaret gnm försäljning av "inkrämet" och en successiv minskning av eget kapital i det ansvariga restbolaget



# Statens offentliga utredningar 2007

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lätläst. 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.

# 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]

## **Utrikesdepartementet**

---

Svenskan i världen. [9]

## **Socialdepartementet**

---

Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]  
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]  
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

## **Finansdepartementet**

---

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]  
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]  
Hälsa- och sjukvården. [12]  
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

## **Jordbruksdepartementet**

---

Telefonförsäljning. [1]  
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

## **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]

## **Näringsdepartementet**

---

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

## **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]