

# 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 avhjälpna 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 offentlighetsrättsligt 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 skäligen 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 ersättningskyldighet 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 saksador 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 myndighetshandling av dessa saneringsuppgifter och andra ärenden som Naturvårdverket tidigare skötte enligt sitt B 13-anslag. Enda skillnaden är att denna handtering 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.