

Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39)

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 1 september 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen "Ett utvidgat miljöansvar" översänds och åberopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 18 november 2004 att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, det s.k. miljöansvarsdirektivet, ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget omfattar även en översyn av miljöbalkens regler om skyldighet för verksamhetsutövare att ställa säkerhet för kostnaderna för att återställa miljön efter en avslutad miljöfarlig verksamhet.

Genom miljöansvarsdirektivet har det skapats ett regelverk på gemenskapsnivå för avhjälpande av miljöskador som ska införlivas i svensk rätt. I föreliggande delbetänkande lämnas förslag till hur så kan ske. Sammanfattning i *bilaga*. Förslag lämnas om de regeländringar som behövs i miljöbalken för genomförande av miljöansvarsdirektivet, vissa ändringar i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och en helt ny förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Vidare föreslås en delvis ändrad reglering i fråga om att ställa säkerhet i miljöbalken och utvinningsavfallsdirektivet samt en möjlig regel om ansvarsgenombrott.

Direktivets genomförande i svensk rätt innebär, enligt utredningen, främst ett utvidgat miljöansvar mot det allmänna för att förebygga och avhjälpa allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådan skada. Ansvaret föreslås skärpas och förtydligas, särskilt i fråga om allvarliga skador på vatten och på den biologiska mångfalden, skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Kretsen av ansvariga i miljöbalken utvidgas enligt direktivet till att, förutom den som driver en verksamhet som bidragit till en miljöskada, också omfatta den som kontrollerar verksamheten.

Beträffande ansvarsgenombrott (att aktieägare åläggs en form av personligt ansvar för bolagets förpliktelser när ett verksamhetsutövande företag inte förmår att fullgöra sitt efterbehandlingsansvar enligt miljöbalken) förordas inte någon sådan. Ett förslag till en sådan regel lämnas dock om det av rättspolitiska eller andra skäl skulle vara önskvärt att den införs.

Vad gäller skyldigheten att ställa säkerhet föreslås ett undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund. I fråga om säkerheterna som sådana föreslås en reglering som bygger på att säkerheterna ska kunna värderas fritt utan några formella begränsningar och att säkerhetens storlek ska kunna anpassas till det aktuella behovet.

Genomförandet av miljöansvarsdirektivet föreslås träda i kraft den 30 april 2007.

De frågor som avser miljöskade- och saneringsförsäkringen samt frågorna om gen-modifierade organismer har utredningen hänskjutit till ett kommande slutbetänkande.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, som har inhämtat synpunkter från markkontoret, miljöförvaltningen och Stockholm Vatten AB. Markkontoret har inte inkommit med synpunkter. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen som också inhämtat juridiska avdelningens synpunkter.

Stadsledningskontoret anser att ytterligare klarlägganden och analyser bör göras innan ställning tas till hur det aktuella direktivet på bästa sätt införlivas i svensk lagstiftning. Kontoret konstaterar att utredningen redovisar ett mycket komplext och samtidigt svåröverskådligt material som delvis kan förklaras av frågornas komplexitet. Samtidigt saknas, enligt kontorets mening, tillräcklig tydlighet kring utgångspunkter, problembilder och analyser vilket gör att det blir svårt att ta ställning till förslaget. Vidare finner kontoret att utredningen hade tjänat på att med större tydlighet lyfta fram vad gällande regelverk, bl.a. miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor, kan och bör reglera i förhållande vad som nu föreslås.

Miljöförvaltningen anser att det valda sättet för införande av direktivet i miljöbalken måste ifrågasättas då direktivet egentligen inte handlar om miljö- och hälsoskydd som är tema i balken. Istället handlar direktivet om stora katastrofala engångsutsläpp av Seveso-karaktär och därför bör direktivet istället införlivas i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller i den s.k. Sevesolagstiftningen, lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Stockholm Vatten anser att de ändringar som föreslås i 10 kap. miljöbalken är bra eftersom de tydliggör ansvaret för skador på vatten. Här omfattas såväl yt- som grundvatten och direktivet utgår från principen om att förorenaren skall betala d.v.s. att den som har orsakat en skada eller en olägenhet för miljön skall avhjälpa denna.

Mina synpunkter

Eftersom det fortfarande är oklart hur implementeringen av direktivet kommer att påverka olika delar av svensk lagstiftning, är det viktigt att ytterligare klarlägganden görs i frågan. Det är t.ex. önskvärt att man i det kommande slutbetänkandet tydliggör kopplingen mellan direktivet och den svenska lagen om skydd mot olyckor (2003:778) samt Sevesolagstiftningen (1999:381) och på så sätt klarlägger vilka regler som ska gälla i olika fall. Även ansvarsfördelningen mellan kommunernas miljöförvaltning, räddningstjänst respektive länsstyrelse bör preciseras.

Det s.k. ansvarsgenombrottet (att aktieägare åläggs en form av personligt ansvar för bolagets förpliktelser när ett verksamhetsutövande företag inte förmår att fullgöra sitt efterbehandlingsansvar enligt miljöbalken) är intressant och bör undersökas ytterligare. En sådan lagstiftning skulle öka incitamenten för aktieägare att ta ett större ansvar i miljöfrågor.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen ”Ett utvidgat miljöansvar” översänds och återopas denna promemoria.

Stockholm den 11 augusti 2006

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Sten Nordin* (m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis bifalla borgarrådets förslag till beslut, samt
2. därutöver anföras.

Vi delar uppfattningen att konsekvensanalysen av ett införlivande av direktivet är illa genomförd. Större tydlighet och utökad genomlysning samt ett övervägande av var i svensk lagstiftning direktivet bör passas in är önskvärt innan beslut fattas.

Det är emellertid ett märkligt förfarande att utredningen ägnar kraft åt att diskutera åtgärder som är främmande för svenska rättsprinciper utan att de ens anser att de i detta fall bör implementeras. Möjligheten till aktieäggande utan risk för ansvarsombrott är en av de grundläggande principerna bakom aktiebolagsinstitutet, varför ansvarsombrott endast i mycket speciella fall bör aktualiseras. Frågan om ansvarsombrott i detta fall är därför inte intressant och bör därför avföras från utredningens vidare arbete.

ÄRENDET

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 18 november 2004 att tillkalla en särskild utredare, f.d. generaldirektören Jörgen Qviström, med uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, det s.k. miljöansvarsdirektivet, ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget omfattar även en översyn av miljöbalkens regler om skyldighet för verksamhetsutövare att ställa säkerhet för kostnaderna för att återställa miljön efter en avslutad miljöfarlig verksamhet.

Genom miljöansvarsdirektivet har det skapats ett regelverk på gemenskapsnivå för avhjälpande av miljöskador som ska införlivas i svensk rätt. I föreliggande delbetänkande lämnas förslag till hur så kan ske. Förslag lämnas om de regeländringar som behövs i miljöbalken för genomförande av miljöansvarsdirektivet, vissa ändringar i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och en helt ny förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Vidare föreslås en delvis ändrad reglering i fråga om att ställa säkerhet i miljöbalken och utvinningsavfallsdirektivet samt en möjlig regel om ansvarsgenombrott.

Direktivets genomförande i svensk rätt innebär, enligt utredningen, främst ett utvidgat miljöansvar mot det allmänna för att förebygga och avhjälpa allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådan skada. Ansvaret föreslås skärpas och förtydligas, särskilt i fråga om allvarliga skador på vatten och på den biologiska mångfalden, skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Kretsen av ansvariga i miljöbalken utvidgas enligt direktivet till att, förutom den som driver en verksamhet som bidragit till en miljöskada, också omfatta den som kontrollerar verksamheten.

Beträffande ansvarsgenombrott (att aktieägare åläggs en form av personligt ansvar för bolagets förpliktelser när ett verksamhetsutövande företag inte förmår att fullgöra sitt efterbehandlingsansvar enligt miljöbalken) förordas inte någon sådan. Ett förslag till en sådan regel lämnas dock om det av rättspolitiska eller andra skäl skulle vara önskvärt att den införs.

Vad gäller skyldigheten att ställa säkerhet föreslås ett undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund. I fråga om säkerheterna som sådana föreslås en reglering som bygger på att säkerheterna ska kunna värderas fritt utan några formella begränsningar och att säkerhetens storlek ska kunna anpassas till det aktuella behovet.

Genomförandet av miljöansvarsdirektivet föreslås träda i kraft den 30 april 2007.

De frågor som avser miljöskade- och saneringsförsäkringen samt frågorna om genmodifierade organismer har utredningen hänskjutit till ett kommande slutbetänkande.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, markkontoret, miljöförvaltningen och Stockholm Vatten AB.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 juli 2006 har i huvudsak av följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att ytterligare klarlägganden och analyser bör göras innan ställning tas till hur det aktuella direktivet på bästa sätt införlivas i svensk lagstiftning.

Inledningsvis konstaterar kontoret att utredningen redovisar ett mycket komplext och samtidigt svåröverskådligt material som delvis kan förklaras av frågornas komplexitet. Samtidigt sak-

nas, enligt kontorets mening, tillräcklig tydlighet kring utgångspunkter, problembilder och analyser vilket gör att det blir svårt att ta ställning till förslaget.

Ett exempel härpå utgörs av att den problembild som de föreslagna förändringarna syftar till att rättsligt hantera, inte beskrivs på ett sätt som gör att kopplingarna till reglerna blir tydliga.

Vidare finner kontoret att utredningen hade tjänat på att med större tydlighet lyfta fram vad gällande regelverk, bl.a. miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor, kan och bör reglera i förhållande vad som nu föreslås. Stadsledningskontoret delar därmed vad som anförs av Sveriges Kommuner och Landsting, nämligen att utredningen inte på ett tillräckligt sätt klarlägger vilka regler som ska gälla i olika fall.

Mot ovanstående bakgrund anser stadsledningskontoret att det finns anledning till ytterligare klarlägganden och överväganden. Förslaget i sin nuvarande form bör därför inte läggas till grund för förändringar i miljöbalken.

Miljöförvaltningen har i ett kontorsyttrande från den 17 juni 2006 anfört i huvudsak följande.

Förvaltningen anser att det valda sättet för införande av direktivet i miljöbalken måste ifrågasättas då direktivet egentligen inte handlar om miljö- och hälsoskydd som är tema i balken. Istället handlar direktivet om stora katastrofala engångsutsläpp av Sevesokaraktär. I svensk rättssystematik innebär miljö- och hälsoskydd en reglering och avvägning av återkommande mindre utsläpp eller störningar i reguljär drift, inte som i direktivet om risk för, eller med, totalhaverier med katastrofala konsekvenser. Placeringen av direktivets bestämmelser i miljöbalken blir därmed rättssystematiskt fel. Direktivet bör istället införlivas i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller i den s.k. Sevesolagstiftningen, lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Organisatoriskt bör frågorna läggas på länsstyrelserna. Självfallet kan följdändringar då behövas i 10 kap. balken och särskilda samarbetsfunktioner behöva skapas mellan den ansvariga statliga länsstyrelsen och de lokala funktionerna.

Stockholm Vatten AB har i ett kontorsyttrande från den 27 juni 2006 anfört i huvudsak följande.

Stockholm Vatten anser att de ändringar som föreslås i 10 kap. miljöbalken är bra eftersom de tydliggör ansvaret för skador på vatten. Här omfattas såväl yt- som grundvatten och direktivet utgår från principen om att förorenaren skall betala d.v.s. att den som har orsakat en skada eller en olägenhet för miljön skall avhjälpa denna.

En fråga som väcker särskilt intresse för Stockholm Vattens verksamhet är följande.

Ansvarig för miljöskada är den som driver en verksamhet som orsakat skadan, vilket även innefattar den som kontrollerar verksamheten. Denne verksamhetsutövare kan vara Stockholm Vatten och miljöskador kan orsakas vid utsläpp av avloppsvatten. En för va-verksamheten viktig princip är det undantag som anges i direktivets artikel 8.4. Här föreskrivs att medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövaren befrias från att bära kostnaden för hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med direktivet "...om han kan visa att han inte begått något fel eller någon försummelse och att miljöskadan orsakades av ett utsläpp eller en händelse som uttryckligen är tillåten och fullt överensstämmer med villkoren i ett godkännande som givits i eller enligt tillämpliga nationella lagar och andra författningar..."

Det måste anses rimligt att en va-huvudman som följer de begränsningsvärden eller andra villkor som finns i ett myndighetstillstånd för avloppsutsläpp i en recipient inte ska drabbas av miljöansvar. Motsvarande principer bör också uttryckas tydligare i 10 kap. miljöbalken.

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har genom utredningsdirektivet den 18 november 2004 (Dir. 2004:159) och tilläggsdirektiv den 6 april 2006 fått flera uppgifter. Den första är att föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, härafter benämnt miljöansvarsdirektivet.

Den andra uppgiften är att undersöka om en bestämmelse om ansvarsgenombrott bör införas på miljörettens område.

Den tredje är att ge förslag till hur artikel 14 om ekonomisk säkerhet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG, härafter benämnt utvinningsavfallsdirektivet, skall kunna genomföras i svensk rätt. I det sammanhanget skall också undersökas vilka krav som lämpligen skall ställas och vilka former som bör kunna accepteras när det gäller sådana säkerheter som kan krävas enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § miljöbalken. Dessutom skall en översyn göras av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken.

Slutligen har utredningen genom tilläggsdirektivet fått uppdraget att undersöka vilka krav på avhjälpandeåtgärder och skadestånd som kan ställas vid skador på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.

Betänkandet

I det här delbetänkandet tar vi upp alla nu uppräknade frågor utom de som avser miljöskade- och saneringsförsäkringen och frågorna om genmodifierade organismer. Dessa återkommer vi till i slutbetänkandet i november.

Nu lämnar vi förslag om de regeländringar som behövs i miljöbalken för att bereda plats för genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Vi föreslår i denna del också vissa ändringar i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och en helt ny förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Vidare föreslår vi en delvis ändrad reglering i fråga om säkerheterna i miljöbalken och utvinningsavfallsdirektivet. Och vi presenterar en möjlig regel om ansvarsgenombrott.

Miljöansvarsdirektivet

Europaparlamentet och rådet antog miljöansvarsdirektivet den 21 april 2004. Det skedde med en uttaland vilja att förbättra tillämpningen av miljöprinciperna i EG-fördraget, framför allt den att det är förorenaren som skall betala, och att skapa gemenskapsrättsliga garantier för att skadad miljö verkligen återställs. Direktivet beslutades med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Det innebär att det är ett s.k. minimidirektiv som tillåter medlemsstaterna att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador. Direktivet skall vara införlivat i nationell rätt senast den 30 april 2007. Sex år senare skall medlemsstaterna rapportera till kommissionen om de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av direktivet. På grundval av detta skall kommissionen senast den 30 april 2014 lägga fram en rapport för Europaparlamentet med lämpliga förslag till ändringar. Bland annat skall frågor om undantag från direktivansvaret, om genetiskt modifierade organismer och om omfattningen av skyddet för den biologiska mångfalden ses över.

Direktivets genomförande i svensk rätt innebär främst ett utvidgat miljöansvar mot det allmänna för att förebygga och avhjälpa allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådan skada. I och för sig torde nästan alla sådana skador och skaderisker redan i dag utlösa ett visst ansvar för dem som orsakat dessa enligt miljöbalkens bestämmelser. Men det ansvaret skärps nu och, vilket inte är det minst viktiga, förtydligas genom direktivets reglering. Detta gäller särskilt i fråga om allvarliga skador på vatten och på den biologiska mångfalden av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Det är framför allt i det senare avseendet som miljöintressena

flyttar fram sina positioner. Skyddet av den biologiska mångfalden innebär att naturen som sådan får ett eget självständigt skyddsvärde.

Det här miljöansvaret är uteslutande ett ansvar mot det allmänna. Det omfattar inte någon skyldighet att betala skadestånd på privaträttslig grund.

Kretsen av ansvariga i miljöbalken utvidgas enligt direktivet till att förutom den som driver en verksamhet som bidragit till en miljöskada också omfatta den som kontrollerar verksamheten. Den ansvarige definieras som verksamhetsutövare. Miljöansvaret innebär att var och en som direktivet pekar ut som verksamhetsutövare skall vara skyldig mot det allmänna att på eget initiativ, i den ordning direktivet föreskriver och utan jämkning av hänsyn till skälighet men med vissa undantag, vidta och bekosta de förebyggande och avhjälpande åtgärder som direktivet kräver vid allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådana skador. I detta miljöansvar, som i likhet med miljöbalkens nuvarande ansvar föreslås vara strikt, ligger en utökad informationsskyldighet för verksamhetsutövaren och större krav på mer preciserade hjälpåtgärder och på den ordning i vilken sådana skall beslutas och vidtas. Det föreslås ankomma på länsstyrelsen, som omedelbart skall underrättas om en allvarlig miljöskada, att bestämma hur skadan skall avhjälpas och fastställa en åtgärdsplan för detta. Prövningen skall ske enligt detaljerade anvisningar i en bilaga till direktivet. Dessa anvisningar och andra riktlinjer för prövningen föreslås införda i en särskild förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Förordningen utgår från att Naturvårdsverket bemyndigas att utfärda de närmare anvisningar som behövs för tillämpningen.

De av länsstyrelsen beslutade åtgärderna skall i första hand inriktas på ett avhjälpande av den allvarliga miljöskadan, vilket i princip förutsätter att alla betydande risker för människors hälsa undanröjs och att miljön, vid en skada på vatten eller den biologiska mångfalden, återställs till det ursprungliga tillståndet vid tiden för skadetillfället. Om miljön inte kan återställas på den skadade platsen, kan detta aktualisera krav på kompensation för förlorade eller skadade miljövärden någon annanstans.

Reglerna om det nya ansvaret för miljöskador, som inte preskriberas, föreslås bara gälla för miljöskador som ägt rum efter den 30 april 2007.

Ansvarsgenombrott

En regel om ansvarsgenombrott innebär att aktieägare åläggs en form av personligt ansvar för bolagets förpliktelser. Frågan har i utredningen varit om det behövs en sådan regel för att komma åt bakomliggande intressenter när ett verksamhetsutövande företag inte förmår att fullgöra sitt efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. miljöbalken.

Det har dock inte i vår analys av förhållandena kunnat konstateras något påtagligt praktiskt behov av en sådan reglering. Vi förordar därför inte någon genombrottsregel. Men vi lämnar ändå ett förslag till hur en sådan regel lämpligen kan se ut, om det av rättspolitiska eller andra skäl skulle vara önskvärt att den införs. Det behov som kan finnas av en genombrottsregel minskas genom den föreslagna utvidgningen av verksamhetsutövarbegreppet som behövs för genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Vi pekar också på den möjlighet som redan finns att få till stånd ett slags ansvarsgenombrott i de praktiskt sett viktigaste fallen. Efterbehandlingsansvarets fullgörande kan säkerställas med tillämpning av 16 kap. 3 § miljöbalken genom att tillståndet för verksamheten villkoras av att moderbolaget garanterar detta.

Ekonomiska säkerheter

Den i utvinningsavfallsdirektivets artikel 14 föreskrivna skyldigheten att ställa säkerhet bedömer vi kunna rymmas inom den nuvarande skrivningen av bestämmelsen om deponering av avfall i 15 kap. 34 § miljöbalken. Vad gäller skyldigheten att ställa säkerhet enligt denna bestämmelse föreslår vi ingen annan ändring än att det i likhet med miljöbalkens övriga bestämmelser om ställande av säkerhet i 9 kap. 6 a § och 16 kap. 3 § skall gälla ett undantag för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund.

I fråga om säkerheterna som sådana föreslår vi en för alla tre bestämmelserna gemensam reglering som bygger på att säkerheterna skall kunna värderas fritt utan några formella begränsningar och att säkerhetens storlek skall kunna anpassas till det aktuella behovet av den.

Vi föreslår sålunda att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden skall kunna godtas som säkerhet till det värde de provas ha i det enskilda fallet, att sökanden skall visa att erbjuden säkerhet är betryggande, dvs. att den är tillräcklig och även i övrigt godtagbar för sitt ändamål, och att en säkerhet skall, när förhållandena medger det, kunna ställas efter hand och med flera olika slag av säkerheter och kunna justeras upp och ner för att anpassas till det aktuella behovet.