



Anna Koffman  
Ekolog  
Telefon 08-508 28 815, 076-122 88 15  
anna.koffman@miljo.stockholm.se

Till  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

## REMISS AV BETÄNKANDET GMO-SKADOR I NATUREN OCH MILJÖBALKENS FÖRSÄKRINGAR SOU 2007:21

Remiss från Kommunstyrelsen, rotel III (dnr 303-2122/2007)

### Förslag till beslut

1. Tillstyrka förslagen till reglering av GMO-skador i huvudsak under förutsättning att utredarna får ett tilläggsuppdrag att utreda möjligheten att lägga större ansvar på tillverkaren i förhållande till användaren
2. Tillstyrka förslaget att nuvarande försäkringslösningen för miljöskador och sanering ersätts av den s.k. myndighetslösningen där ersättningsreglerna administreras av en statlig myndighet
3. Kategoriskt avstyrka förslaget i den s.k. myndighetslösningen, att kommunerna ska ha ansvaret för uppbörden i den nya ersättningsförordningen
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

### Sammanfattning

Miljöansvarsutredningen har utrett två områden: 1) avhjälpandeansvar vid GMO-skador på den biologiska mångfalden och 2) behov av förändringar i miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen i 33 kap. miljöbalken.

Utredningen föreslår 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 vid skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Förvaltningen tillstyrker i huvudsak förslagen i delbetänkandet. Grundläggande kritik är dock att tonvikten borde flyttas från användarnas ansvar vid

utsläpp av GMO, till tillverkarnas ansvar. Sverige bör driva en mycket restriktiv hållning till GMO inom EU.

Slutbetänkandet redovisar också en översyn av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen i 33 kap. miljöbalken. Ändringar i ersättningsreglerna föreslås men framförallt föreslås att dessa inte längre administreras i ett försäkringssystem utan av en statlig myndighet. Utredningen vill dock att kommunerna ska fungera som uppbörsorgan åt denna statliga myndighet. Förvaltningen anser liksom utredarna att försäkringssystemet i dess nuvarande form bör avvecklas och ersättas av den s.k. myndighetslösningen där ersättningsreglerna administreras av en statlig myndighet. Förvaltningen avstyrker dock kategoriskt 4 § i förslaget till ersättningsförordning vilket skulle lägga ett uppbörsansvaret på kommunerna. Den försäkringslösning som idag gäller har medfört att tillsynsmyndigheterna – kostnadsfritt för försäkringsföretaget – ska fungera som indrivningsorgan för försumliga premiebetalare. Förvaltningen reagerar därför starkt på att en liknande ordning föreslås gälla även i det förslag som förespråkas av utredarna.

## Bakgrund

### ÄRENDET

Stockholms stad har fått rubricerat delbetänkande på remiss till den 1 oktober 2007. Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd har till den 21 augusti 2007 fått tid för yttrande. På begäran har remisstiden förlängts till 29 augusti. Hela delbetänkandet finns att läsa på [www.regeringen.se/publikationer](http://www.regeringen.se/publikationer) sök på SOU 2007:21.

Regeringen har 18 november 2004 gett Miljöansvarsutredningen, i uppdrag att utreda hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/34/EG, miljöansvarsdirektivet, kan genomföras i svensk rätt och göra en översyn av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen. Delbetänkandet "Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39)" har tidigare redovisats. I föreliggande slutbetänkande redovisas de återstående delarna av utredningsuppdraget som handlar om avhjälpande åtgärder och skadestånd vid GMO-skador på den biologiska mångfalden samt en översyn av miljöskade- och saneringsförsäkringen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden hade förra året det första delbetänkandet på remiss. (Remissen togs som en förvaltningsremiss. Ärende 2006-006372-217 ) Förvaltningen avstyrkte då förslaget att implementera EG:s miljöansvarsdirektiv 2004/35/EG i miljöbalken på det sätt som föreslagits. Förvaltningen ansåg att direktivet istället borde implementeras 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 eftersom miljöbalken inte är en lagstiftning avsedd för katastrofsituationer. Förvaltningen anser fortfarande att implementeringen av

direktivet borde lösas på ett annat sätt men fokuserar inte på aspekterna kring svensk rättssystematik i detta yttrande.

Förvaltningen har i sitt svar fokuserat på avsnitten om avhjälpande av skador på den biologiska mångfalden, miljövärdesersättning samt ändring i miljöskade- och saneringsförsäkringen. Avsnitten om skadestånd i 32 kap. miljöbalken har inte närmare behandlats.

Förvaltningens jurist, Martin E:son Lindman, har deltagit i beredningen av ärendet.

## **UTREDNINGENS GENOMGÅNG AV LAGSTIFTNINGEN**

Enligt gentekniklagstiftningen gäller i dag ett strängt ansvar i Sverige och EU vid innesluten användning, avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer. 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. (Mutagenes är en teknik där man med hjälp av kemikalier eller strålning framkallar mutationer med avsikt att skapa nya och utsläcka oönskade egenskaper.) Bestämmelserna vänder sig till tillverkare och andra som sysslar med dessa verksamheter. En ansökan om marknadsgodkännande ska bl.a. innehålla omfattande uppgifter om den genetiskt modifierade organismen, en bedömning av risker för människors hälsa och miljön samt förslag till övervakning efter det att produkten släppts ut på marknaden. Reglerna syftar till att förhindra att skador uppkommer. När en genetiskt modifierad art en gång släppts ut på marknaden gäller inga särskilda försiktighetsregler för den enskilde användaren. Det är dock användaren som får bära avhjälpandeansvaret enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken om en sådan skada uppkommer. Användningen av genetiskt modifierade organismer i Sverige regleras framförallt i miljöbalkens 13 kap. Andra bestämmelser i miljöbalken som har betydelse för användningen av genetiskt modifierade organismer är t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

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. 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.

På sidan 111 understryker utredarna att en användare som blivit skadeståndskyldig eller ansvarig för efterbehandling har mycket små möjligheter att få ersättning av tillverkaren av det preparat som orsakat skadan. Utredarna säger att tillverkaren skulle kunna jämföras med en verksamhetsutövare enligt 10 kap. och 32 kap. miljöbalken. Ett alternativ kunde vara att införa särskilda ansvarsregler i de regler som idag gäller för tillverkaren. Utredarna konstaterar dock att det ligger utanför utredningsuppdraget att föreslå ändringar av det slaget.

## SKYLDIGHET ATT AVHJÄLPA SKADOR PÅ DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN

Miljöansvarsutredningen konstaterar att lagen hittills över huvud taget inte innehåller en bestämning av vad som skall betraktas som en skada på den biologiska mångfalden eller när en sådan skada anses orsakad av genetiskt modifierade organismer. Därför är det svårt att tillämpa den allmänna avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken.

Utredarna skriver att rättsläget kommer att bli klarare genom införandet av miljöansvarsdirektivet avhjälpanderegler i svensk rätt enligt utredarnas förslag. Avhjälpandeansvaret ska då gälla om *miljöskadan anses allvarlig* och definitioner anges i lagstiftningen. I föreliggande betänkande där särskilt GMO-skador analyserats föreslås att det allmänna avhjälpandeansvaret 2 kap. 8 § förtydligas att uttryckligen gälla skador 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. Utredarna menar att tillsynsmyndigheten därmed med stöd av denna bestämmelse kan utfärda åtgärdsförelägganden som i det enskilda fallet behövs för ett skäligt avhjälpande av en uppkommen skada på den biologiska mångfalden. Avhjälpandeansvaret är då inte begränsat till skador som enligt lagstiftningens definition betraktas som *allvarliga miljöskador*.

## MILJÖVÄRDESERSÄTTNING

Ekologiska skador orsakade av genetiskt modifierade organismer är i praktiken svåra att upptäcka och avhjälpa, särskilt när de upptäcks för sent. Avhjälpandeansvaret enligt 2 kap. 8 § kan därför ofta inte utkrävas enligt utredarna. Man måste därför räkna med att de ekologiska skadorna inte kan avhjälpas eller annars åtgärdas på något meningsfullt sätt. Istället har miljöansvarsutredningen föreslagit att den ansvarige skall vara skyldig att betala ett slags ideellt miljöskadestånd till det allmänna – en miljövärdesersättning – som skälig ersättning för de miljövärden som gått förlorade. Tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, ska som första instans utkräva ersättningen. Skadan ska vara allvarlig och ha orsakats av uppsåt eller genom vårdslöshet. Inkomna medel föreslås förbehållas för naturvårdsåtgärder i det allmännas regi.

## MILJÖSKADEFÖRSÄKRING OCH SANERINGSFÖRSÄKRING

Utöver betänkandet om GMO-skador i naturen har utredarna sett över bestämmelserna om miljöskade- och saneringsförsäkringen.

Enligt reglerna i 33 kap. miljöbalken ska det finnas miljöskade- 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. Genom miljöskade- och

saneringsförsäkringen ska skadelidande och tillsynsmyndigheten kunna få ersättning för saneringskostnader när ansvarig inte kunnat betala.

Utredarna har analyserat hur försäkringarna fungerat och funnit att de tillämpas i mycket liten utsträckning. De har också funnit brister i upphandlingen. Stora summor har krävts in av verksamhetsutövare men mycket små summor har betalats ut. Tillsynsmyndigheter har framhållit att det inte varit mödan värt att söka ersättning då försäkringsvillkoren varit sådana att ersättning mycket sällan kunnat betalas ut. Utredarna föreslår utvidgning av sanerings- och miljöskadeförsäkringens ersättningsregler för tillsynsmyndighetens verkställighetskostnader. Olika alternativ vid förändring av nuvarande system diskuteras, antingen att förändra inom nuvarande system eller en s.k. myndighetslösning. Utredarna förordar det senare. Ersättningsreglerna föreslås administreras av en statlig myndighet som har erforderlig kompetens istället för av ett försäkringssystem. SGU och Naturvårdsverket föreslås. Skaderegleringen skulle då – under offentlig insyn och med möjlighet till överprövning – kunna skötas med högt ställda krav på rättssäkerhet, fackkunskap, snabbhet och kostnadseffektivitet. Utredarna föreslår 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. Detta ersättningssystem skall finansieras med avgifter på precis samma sätt som dagens försäkringar. 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. Utredningen vill dock att kommunerna ska fungera som uppbörsorgan åt denna statliga myndighet. Avgiftsmedlen ska uteslutande komma till användning för de ändamål för vilket de tagits ut. Utredningen vill att kommunerna ska fungera som uppbörsorgan åt denna statliga myndighet.

## Förvaltningens synpunkter

Utredarna har på ett mycket belysande sätt beskrivit svårigheten att avhjälpa, ersätta och kompensera skador på den biologiska mångfalden. Vad gäller GMO-skador kan de också vara svåra att upptäcka. Miljöansvarsdirektivet handlar om att med hjälp av olika juridiska instrument utkräva ansvar och straffavgifter när skadan på den biologiska mångfalden har uppkommit. Fokus ligger på användare och tillsynsmyndigheter i utredningen. Förvaltningens reflektion är att tonvikten borde flyttas från användarnas ansvar vid utsläpp av GMO, miljöfarliga ämnen m.m. till tillverkarnas ansvar.

Förvaltningen uppmärksammar att utredarna konstaterar att det ligger utanför utredningsuppdraget att föreslå ändringar som skulle lägga ett större ansvar på tillverkarna, (se sidan 111). Förvaltningen föreslår att utredarna får ett tilläggsuppdrag att utreda detta.

Förvaltningen menar att det hade varit värdefullt om det intrikata samband som finns mellan GMO-tillverkarnas skyddsanvisningar och produktansvar samt användarnas

skyddsansvar hade gått att reglera i skadeståndsmässigt. Erfarenheterna av kemikaliehanteringen vid Hallandsåsen, från tiden före miljöbalkens införande, är ett exempel som inte bör få upprepas på området GMO. I det fallet föll ansvaret inte främst på tillverkarna av Rhoca Gil utan användaren (Skanska). Förvaltningen menar att Sverige med det traditionella synsättet kan komma att stå ”instrumentellt naket” om/när en multinationell tillverkare intensivt marknadsför GMO och kemiska produkter i en situation där en stor del av ansvaret vid skada faller på användarna och tillsynsmyndighet.

Förvaltningen anser även att Sverige bör driva en mycket restriktiv hållning till GMO inom EU.

### **SKYLDIGHET ATT AVHJÄLPA SKADOR PÅ DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN**

Förvaltningen anser att miljöansvarsutredningens förslag att avhjälpandeansvaret vid GMO-skador i naturen inte bör begränsas till fall där bedömningen är *allvarlig miljöskada*. Förvaltningen anser att miljöansvarsutredningens förslag att förtydliga det allmänna avhjälpandeansvaret (2 kap. 8§ miljöbalken) i grunden är bra. Syftet är att tillsynsmyndigheten ska kunna utfärda åtgärdsförelägganden när skador uppstått på den biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer och att avhjälpandeansvar utkrävs även om skadan inte bedöms vara *allvarlig miljöskada*.

Förvaltningen har tagit del av dels lagförslag i Miljöansvarsutredningens betänkande – Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39) och dels de lagändringar som träder i kraft 1 augusti 2007. Lagändringarna innebär bl.a. att *allvarlig miljöskada* är skada på den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som skyddas enligt Natura 2000 (7. kap. 27§ första stycket 1 eller 2 i miljöbalken) samt arter, viloplats och fortplantningsområden som skyddas enligt av 8 kap. 1§ eller 2§ miljöbalken. Man kan notera att Miljöansvarsutredningens förslag hade en bredare definition, nämligen ”den biologiska mångfalden av arter och naturliga livsmiljöer som skyddas enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken”.

Skador på arter (även rödlistade arter) och naturmiljöer i ett naturreservat skyddat enligt 7 kap. miljöbalken men som inte är Natura 2000-område, eller har arter som omfattas enligt 8 kap. 1§ eller 2 § miljöbalken skulle till exempel ej omfattas av avhjälpandeansvar om ansvaret begränsades till att gälla vid *allvarlig miljöskada*. Förvaltningen anser att det ska gå att utkräva avhjälpandeansvar när genetiskt modifierade organismer orsakat skada även på arter och livsmiljöer som ej omfattas av Natura 2000 eller områden och arter skyddade enligt 8 kap. 1§ eller 2§ miljöbalken.

Dessutom kan skada på ”vanlig natur” orsakad av genetiskt modifierade organismer givetvis på sikt skada biologisk mångfald i Natura 2000 områden eller de andra särskilt skyddade arterna och livsmiljöerna.

## **MILJÖVÄRDESERSÄTTNING**

Förvaltningen anser liksom utredarna att det är svårt att upptäcka GMO-skador i naturen och att man kan tänka sig att sådan skada är svår att avhjälpa eller kompensera. Av den anledningen föreslås en form av miljöskadestånd, kallad miljövärdesersättning. Förvaltningen tillstyrker förslaget. Det är vid sidan om miljövärdesersättning viktigt att också ytterligare skärpa kraven vid utveckling av genetiskt modifierade produkter, tillståndsgivning då produkter släpps ut på marknaden (inklusive sådana som idag inte omfattas av lagstiftningen), samt användning av dessa produkter. Riksrevisionen har som nämns i utredningen, funnit 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.

## **MILJÖSKADEFÖRSÄKRING OCH SANERINGSFÖRSÄKRING**

Förvaltningen delar utredningens analys att miljöskade- och saneringsförsäkringen fungerat dåligt. Försäkringssystemet i dess nuvarande form bör avvecklas. Inte minst ogillar förvaltningen det nuvarande systemet att tillsynsmyndigheterna – kostnadsfritt för försäkringsföretaget – ska fungera som indrivningsorgan för försumliga premiebetalare. Förvaltningen reagerar därför starkt på att denna ordning föreslås gälla även i den föreslagna s.k. myndighetslösningen. Förvaltningen avstyrker därför också kategoriskt 4 § förslaget till ersättningsförordning (sidan 39 i utredningen). Beslutsmyndigheten – med egna befogenheter – är självfallet den naturliga uppördsmyndigheten. Det finns ingen anledning till att nästan 300 små tillsynsavgiftsfinansierade kommunala organ ska finansiera ett sådant typiskt statligt intresse. Förvaltningen stödjer i övrigt den s.k. myndighetslösningen där ersättningsreglerna föreslås administreras av en statlig myndighet förslagsvis SGU och Naturvårdsverket.

Det har varit svårt att utifrån utredningen bedöma om förslaget löser problemet med att medel mycket sällan utbetalats. Det är av stor vikt att det nya systemet byggs upp så att utbetalningar verkligen kommer till stånd när skada skett eller förebyggande åtgärder utförs för att avvärja hot om miljöskada.

Slut

## **BILAGOR**

Sammanfattning – Betänkandet GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar (SOU 2007:21)