



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2009-01-30

M2007/1735/R

Miljödepartementet

Rattsenheten

Karin Sparrman

Telefon 08-405 38 11

E-post [karin.sparrman@environment.ministry.se](mailto:karin.sparrman@environment.ministry.se)

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS kansli	
Ink.	2009 -02- U 6
Dnr.	001 - 263 / 2009
Fäll:	RII

### Promemoria om miljöbalkens försäkringar

#### Remissinstanserna:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Regelrådet
3. Riksrevisionen
4. Kommerskollegium
5. Kronofogdemyndigheten
6. Generalläkaren
7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
8. Finansinspektionen
9. Ekonomistyrningsverket
10. Kammarkollegiet
11. Statskontoret
12. Länsstyrelsen i Östergötlands län
13. Länsstyrelsen i Kronobergs län
14. Länsstyrelsen i Skåne län
15. Länsstyrelsen i Värmlands län
16. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
17. Länsstyrelsen i Stockholms län
18. Länsstyrelsen i Kalmar län
19. Länsstyrelsen i Jonköpings län
20. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
21. Länsstyrelsen i Norrbottens län
22. Länsstyrelsen i Gotlands län
23. Uppsala universitet
24. Lunds universitet
25. Naturvårdsverket
26. Kemikalieinspektionen
27. Sveriges geologiska undersökning
28. Statens geotekniska institut
29. Verket för näringslivsutveckling
30. Institutet för tillväxtpolitiska studier
31. Vattenfall AB

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08 405 10 00

E post  
[registrator@environment.ministry.se](mailto:registrator@environment.ministry.se)

Besöksadress  
Tegelbacken 2

Telefax  
08 24 16 29

Telex  
154 90 MINEN S

32. Botkyrka kommun
33. Järfälla kommun
34. Stockholms kommun
35. Uppsala kommun
36. Nyköpings kommun
37. Habo kommun
38. Mullsjö kommun
39. Kalmar kommun
40. Båstads kommun
41. Helsingborgs kommun
42. Avesta kommun
43. Hörby kommun
44. Kristianstads kommun
45. Lunds kommun
46. Linköpings kommun
47. Norrköpings kommun
48. Kiruna kommun
49. Malmö kommun
50. Varbergs kommun
51. Borås kommun
52. Gällivare kommun
53. Göteborgs kommun
54. Tanums kommun
55. Trollhättans kommun
56. Falu kommun
57. Örnsköldsviks kommun
58. Östersunds kommun
59. Luleå kommun
60. Lycksele kommun
61. Norsjö kommun
62. Skellefteå kommun
63. Sveriges Kommuner och Landsting
64. Svenska Naturskyddsföreningen
65. Sveriges advokatsamfund
66. Svenskt Näringsliv
67. Företagarna
68. Lantbrukarnas Riksförbund
69. LRF skogsägarna
70. Svenskt Vatten
71. Svensk Energi
72. Sveriges Försäkringsförbund
73. Näringslivets regelnämnd
74. AIG Europe S.A.
75. Svemin
76. Jernkontoret
77. Sveriges byggindustrier
78. Betalarföreningen för miljöskadeförsäkringen
79. Företagarförbundet

80. Försäkringsjuridiska föreningen
81. Greenpeace
82. IT- och telekomföretagen inom Almega
83. Marsh AB
84. Plast- och kemiföretagen
85. Skogsindustrierna
86. Sveriges jordägareförbund
87. Teknikföretagen
88. Willis AB
89. Världsnaturfonden WWF
90. Zurich Insurance plc. (Ireland), Filial Sverige

Remissvaren skall vara inkomna till Miljödepartementet senast den **31 mars 2009**. Vi ser helst att vi får remissvaren i elektronisk form (inte pdf-format) via e-post [registrator@environment.ministry.se](mailto:registrator@environment.ministry.se), och gärna en kopia till [karin.sparrman@environment.ministry.se](mailto:karin.sparrman@environment.ministry.se).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

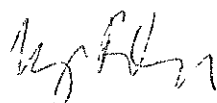
För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissvarens disposition bör ansluta sig till dispositionen av promemorian.

Promemorian finns tillgängligt på regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Eventuella frågor under remisstiden kan ställas till Karin Sparrman tfn 08-405 38 11.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?". Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



Magnus Blücher  
Kansliråd

Kopia till

Riksdagens utredningstjänst  
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm



# Promemoria

## Miljöbalkens försäkringar

---

### Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås de lagändringar som behövs för att avskaffa miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen. Därutöver föreslås att förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring upphävs.

Lag- och förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

## Innehållsförteckning

1	Författningsförslag .....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	3
1.2	Förordning om upphävande av förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring .....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Bakgrund och gällande rätt.....	6
3.1	Försäkringarnas införande .....	6
3.2	Utformningen av miljöskadeförsäkringen.....	7
3.3	Utformningen av saneringsförsäkringen .....	8
3.4	Utnyttjandet av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen .....	9
3.5	Kostnaden för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen .....	10
4	Avskaffande av miljöskadeförsäkringen och sanerings- försäkringen.....	10
5	Förordningsändringar med anledning av att saneringsförsäkringen och miljöskadeförsäkringen avskaffas.....	14
6	Ikraftträdande .....	15
7	Konsekvenser .....	15

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Regeringen föreskriver att 33 kap. miljöbalken ska upphöra att gälla den 1 januari 2010.

1.2 Förordning om upphävande av förordningen  
(1998:1473) om miljöskadeförsäkring

Regeringen föreskriver att förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring ska upphöra att gälla den 1 januari 2010.



## 2 Ärendet och dess beredning

Med stöd av den dåvarande regeringens bemyndigande den 18 november 2004 tillkallade chefen för Miljödepartementet en särskild utredare (dir. 2004:159) med uppdrag att bl.a. göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring. I april 2007 överlämnade Miljöansvarsutredningen slutbetänkandet GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar (SOU 2007:21). I denna promemoria behandlas frågan om miljöskadeförsäkringen eller saneringsförsäkringen bör avskaffas, vilket var något Miljöansvarsutredningen inte tog ställning till.

## 3 Bakgrund och gällande rätt

### 3.1 Försäkringarnas införande

Flera statliga utredningar har sedan 1980-talet behandlat frågan om ersättning och återställning vid miljöskador. Frågan om inrättande av en fond utreddes närmare av Miljöskadefondutredningen som i sitt betänkande föreslog att en sådan fond inrättades (Miljöskadefond, SOU 1987:15). 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. När Miljöskadefondutredningens betänkande departementsbehandlades inkom Sveriges industriförbund med ett förslag på försäkringslösning. 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 (prop. 1987/88:85 s. 201). Till skillnad mot utredningens förslag omfattade inte den miljöskadeförsäkring som föreslogs kostnader för återställnings- och saneringsåtgärder.

Nästa gång frågan om finansiering av saneringsåtgärder och andra skador aktualiserades var i Miljöskadeförsäkringsutredningens två betänkanden Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader (SOU 1992:135) och Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78). 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 ökad miljömedvetenhet. I regleringsbrevet för budgetåret 1991/1992 angav regeringen att anslaget för förorenade områden även skulle räcka till handräckningskostnader. Naturvårdsverket menade dock att anslaget inte var tillräckligt för att täcka dessa kostnader och att anslaget urholkades av handräckningskostnaderna. Naturvårdsverket poängterade att ansökningar om kostnadstäckning vid företagsnedläggelser hade växt från cirka 2 miljoner kronor för 1989 till 14 miljoner kronor för 1991.

I Miljöskadeförsäkringsutredningens betänkande konstaterades att det fanns ett behov av regler om finansiering på annat sätt än över statsbudgeten för handräckningskostnader (Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader SOU 1992:135). Miljöskadeförsäkringsutredningen förordade en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet genom en särskild saneringsförsäkring. Enligt utredningen borde man räkna med ett

årligt behov av utbetalningar om cirka 10 miljoner kronor (SOU 1993:78 s. 154). Regeringen gick inte vidare med förslaget.

Frågan om en saneringsförsäkring togs på nytt upp av Miljöbalksutredningen. Utredningen förordade den av Miljöskadeförsäkringsutredningen föreslagna saneringsförsäkringen med vissa modifikationer. I den efterföljande propositionen (prop. 1997/98:45, del I, s. 572) anförde regeringen visserligen att de förhållandevis ringa medelsutbetalningarna från staten för saneringsåtgärder utgjorde ett argument som talade mot att ändra gällande system, som innebar att staten betalade. Regeringen kom dock 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 som 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.

Den nya miljöbalken kom således att innehålla ett särskilt kapitel för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen, kap. 33. I förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring infördes bestämmelser om bl.a. försäkringsgivare och nivån på bidragskyldigheten. Villkoren för försäkringen godkändes av regeringen.

### 3.2 Utformningen av miljöskadeförsäkringen

En detaljerad redogörelse för saneringsförsäkringens utformning lämnas i betänkandet GMO-skador i naturen och miljöbalkens försäkringar (SOU 2007:21) s. 143 ff.

Enligt 33 kap. 2 § betalas från miljöskadeförsäkringen, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i 32 kap. miljöbalken. Omfattningen av försäkringen är således begränsad till sådana person- och sakskador som berättigar till skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken. Som förutsättning gäller bl.a. att den skadegörande verksamheten ska härröra från en fastighet som orsakat skadan 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. Som en allmän förutsättning gäller även att endast kostnader som är hänförliga till miljöfarlig verksamhet omfattas av miljöskadeförsäkringen.

I 32 kap. 3 § uppräknas en rad störningar som regleras i kapitlet. Det rör sig om föroreningar av olika slag, ändringar av grundvattennivån, buller, skakningar eller annan liknande störning. Också andra miljöskador, skador genom 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.

Ett annat krav enligt 33 kap. 2 § miljöbalken för att miljöskadeförsäkringen ska bli tillämplig är att den skadelidande har rätt till skadestånd men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva skadestånd är förlorad eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Det är

alltså fråga om ett andrahandsansvar 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.

Försäkringsvillkoren ska godkännas av regeringen. Enligt villkoren har näringsidkare 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 skadestandsfrågan, dock under förutsättning att skadeståndsanspråket har anmälts till försäkringsgivaren och denne hänvisat den skadelidande till att föra skadeståndstalan mot den skadeståndsansvarige. Ersättningsbeloppen är begränsade såväl för person- som sakskador. Ersättning för personsador 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 försäkringsbolaget under ett och samma försäkringsår är ersättningen begränsad till 200 miljoner kronor sammanlagt för person- och sakskador. 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.

Enligt försäkringsvillkoren ska en särskild nämnd, Miljöskadeförsäkringens skadenämnd – på begäran av den skadelidande, försäkringsbolaget eller dem som betalar bidrag till försäkringen – pröva principiella och tvistiga skadeersättningsfall.

### 3.3 Utformningen av saneringsförsäkringen

En detaljerad redogörelse för saneringsförsäkringens utformning lämnas i betänkandet GMO-skador i naturen och miljöbalkens försäkringar (SOU 2007:21) s. 149 ff.

I förarbetena till miljöbalken betonades vikten av att saneringsförsäkringen skulle vara subsidiär och således träda in först när den ansvarige inte kunde betala (prop. 1997/98:45, del I, s. 570 ff.) På detta sätt skulle principen om att det i första hand är förorenaren som ska betala tillgodoses. Till skillnad från miljöskadeförsäkringen betalar saneringsförsäkringen inte någon ersättning i fall där den ansvarige är okänd.

Som en allmän förutsättning gäller att endast kostnader som är hänförliga till miljöfarlig verksamhet omfattas av saneringsförsäkringen. De ärenden som kan komma i fråga för saneringsförsäkringen är normalt sådana där det ansvariga bolaget försatts i konkurs och där tillgångarna i konkursboet inte har räckt till att bekosta efterbehandling. Detta kommer till uttryck i 33 kap. 3 § enligt vilken saneringsförsäkringen är begränsad till att täcka sådana saneringskostnader 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 som uppkommit i samband med att tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 18 § beslutat om rättelse på den ansvariges bekostnad omfattas av saneringsförsäkringen. Ersättning från saneringsförsäkringen betalas inte för kostnader som uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Med handräckningskostnader avses i denna promemoria sådana kostnader vilka kan utgöra grund för ersättning från saneringsförsäkringen.

Försäkringsvillkoren ska godkännas av regeringen. I villkoren till saneringsförsäkringen definieras sanering som 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.

Enligt villkoren utgår ersättning endast för skäliga saneringsåtgärder och enbart om kostnaderna överstiger 1,5 prisbasbelopp då saneringsfallet anmäldes. Tillsynsmyndigheten ska utan dröjsmål anmäla till försäkringsgivaren om ersättning för saneringskostnader kan förväntas uppstå. Ersättningen kan helt eller delvis sättas ned om tillsynsmyndigheten vetat om eller bort veta att en verksamhetsutövare inte fullgör sina plikter enligt miljöbalken. Försäkringen omfattar inte kostnader för sanering, vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tiden 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.

#### 3.4 Utnyttjandet av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen

Den utvärdering av miljöskadeförsäkringen som Miljöansvarsutredningen gjort visar att den har tillämpats i mycket liten utsträckning. Mellan åren 1989 och 2006 har endast ersättning utgått i tre fall med sammanlagt 363 000 kronor. Fler anspråk om ersättning har dock riktats mot försäkringen, cirka 70 stycken fram till 2006, men ersättning har i dessa fall nekats.

Inte heller saneringsförsäkringen har fått någon bred tillämpning. Mellan åren 1999 och 2006 har försäkringsersättning betalats ut i 12 fall med sammanlagt drygt 6 miljoner kronor. Fler anspråk om ersättning har dock riktats mot försäkringen, cirka 60 stycken. Av dessa ärenden hade när betänkandet lades 13 fall inte avgjorts och i resterande ärenden hade ersättning nekats.

### 3.5 Kostnaden för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen

Enligt 33 kap. 1 § miljöbalken är den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken kräver tillstånd eller anmälan bidragsskyldig till försäkringarna. Storleken på bidragsskyldigheten är knuten till avgiften för tillsyn enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det är cirka 5 000 verksamhetsutövare som bidrar till försäkringarna.

De bidragspliktiga har bildat en förening, Föreningen för miljöskadeförsäkring (Betalarföreningen). I enlighet med Betalarföreningens önskemål har föreningen själv svarat för upphandlingen av försäkringarna. Regeringen godkänner villkoren. Reglerna om offentlig upphandling har inte ansetts tillämpliga vid upphandlingen. Svenskt Näringsliv sköter betalarföreningens administration.

Någon officiell redovisning av avgiftsuttaget och kostnaderna för försäkringarna finns inte. Enligt de uppgifter Miljöansvarsutredningen fått uppgick den avgiftsfinansierade kostnaden för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen för åren 1999–2002 till 20 miljoner kronor per år. År 2003 sjönk kostnaden till cirka 10 miljoner kronor per år. I samband med den senaste upphandlingen minskade avgiftsuttaget till drygt 7 miljoner kronor per år (miljöskadeförsäkringen svarar för drygt 30 procent). Det kan nämnas att kostnaden dessförinnan var högre för miljöskadeförsäkringen. För att finansiera miljöskadeförsäkringen de första tio åren uttogs sammanlagt 250 miljoner kronor i avgifter. Under samma tid lämnade försäkringen en enda utbetalning om 6 025 kronor.

## 4 Avskaffande av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen

**Förslag:** Bestämmelserna i 33 kap. miljöbalken om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring upphävs.

### *Miljöansvarsutredningens förslag*

Förutom det låga utnyttjandet av försäkringarna har Miljöansvarsutredning i sitt betänkande även ifrågasatt organisationen av försäkringarna. Utredningens ifrågasättanden avser främst upphandlingsförfarandet, hur försäkringsvillkoren förhandlas fram, brister i möjligheterna till överprövning och bristen på insyn i de privata rättssubjekt (Betalarföreningen, försäkringsmäklaren och försäkringsgivaren) som i praktiken skött hela verksamheten på egen hand. Enligt Miljöansvarsutredningen synes det inte ha förekommit den kontroll och redovisning av verksamheten som en med allmänna avgiftsmedel finansierad verksamhet borde kräva.

Miljöansvarsutredningen har föreslagit att ett ersättningssystem ska finnas kvar men att organisationen ska förändras. I första hand har utred-

ningen föreslagit att försäkringslösningen ersätts med en ersättningsordning hanterad av Naturvårdsverket eller Sveriges geologiska undersökningar (SGU). Fördelarna med en sådan ordning är enligt utredningen att skaderegleringen då skulle – under offentlig insyn och med möjlighet till överprövning – kunna skötas med högt ställda krav på rättsäkerhet, fackkunskap, snabbhet och kostnadseffektivitet. Avgiftsmedlen skulle dessutom uteslutande komma till användning för det ändamål för vilket de tas ut. Enligt utredningen kan en sådan myndighetslösning lätt anpassas till ändrade förutsättningar. Det är inte fråga om att staten ska åta sig någon form av försäkringsverksamhet. De skador som uppkommer ska enligt utredningens förslag betalas med avgiftsmedel och räcker inte de redan uttagna medlen ska enligt förslaget skadekostnaden regleras genom avgiftsuttag i efterhand. Utgångspunkten enligt förslaget är att avgiftsbetalarna inte ska behöva betala för något annat eller mer än för en reglering av de skador som faktiskt uppkommer, ingen riskpremie för skador som inte uppkommer. I andra hand har utredningen föreslagit att försäkringslösningen behålls men att vissa ändringar görs för att förbättra systemet och bredda tillämpningen.

Utredningens förslag har remitterats. Remissutslaget är blandat. Överlag så anser näringslivets branschorganisationer att en försäkringslösning är att föredra framför den av utredningen förordade myndighetslösningen. Flera, bl.a. Svenskt Näringsliv och Företagarna, föreslår att ersättningssystemen ska avskaffas. Flertalet av de myndigheter som yttrat sig har huvudsakligen tillstyrkt att försäkringen omvandlas till ett ersättningssystem hanterat av en myndighet.

Miljöansvarsutredningen har inte utrett frågan om saneringsförsäkringen och miljöskadeförsäkringen bör avskaffas. Med tanke på den låga användningen av försäkringarna finns det dock anledning att överväga om försäkringarna verkligen svarar mot något behov som ska tillgodoses med allmänna avgiftsmedel. Försäkringarna har olika karaktär och bör bedömas var och en för sig.

#### *Miljöskadeförsäkringen*

När det gäller miljöskadeförsäkringen är utnyttjandet av försäkringen påfallande lågt. Enligt Miljöansvarsutredningen är det svårt att finna orsaken till detta men utredningen anger att försäkringens begränsning till sak- och personskada kan vara en tänkbar förklaring. Personskador som kan konstateras bero på miljöskador är få och de skador som träffar miljön är, även om de skulle kunna kallas sakskador, svåra att värdera ekonomiskt och därför sällan bedöms vara värda besväret att försöka få ersättning för. Begränsningen till småföretagare kan också enligt utredningen ha betydelse för att så få anmälningar görs. Ytterligare en förklaring skulle enligt utredningen kunna vara att ersättning för skadan betalats ut av andra försäkringar och att det därför inte uppstått något behov av att ta miljöskadeförsäkringen i anspråk. I många fall täcker hemförsäkringen sådana skador som kan aktualiseras under 32 kap. miljöbalken. Enligt uppgifter från Försäkringsförbundet täcker dock hemförsäkringen exempelvis normalt inte skada på tomtmark eller byggnad orsakad av sprängnings-, schaktnings-, pålnings- eller

spontningsarbete och förorening av grundvatten med påföljande skada på brunn.

Avsaknaden av anmälda skadefall verkar heller inte bero på att försäkringen inte är känd för allmänheten. Enligt uppgifter till utredningen finns kunskap om försäkringen hos försäkringsbolagen och dessa hänvisar i förekommande fall skadelidande till miljöskadeförsäkringen. Tänkbart är 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 en skadeanmälan. Det finns dock enligt utredningen inget känt exempel på detta. Den kanske troligaste förklaringen till att försäkringen inte utnyttjas är 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.

Miljöskadeförsäkringen synes ha införts av sociala och humanitära hänsyn. Av förarbetena framgår att det bedömdes att skadeståndsregler på miljöområdet kan vara otillräckligt som medel att tillhandahålla ersättning åt den som drabbas av en person- eller sakskada exempelvis därför att det inte kan klargöras varifrån en skadlig förorening härrör (prop. 1987/88:85 s. 198). När en skada uppkommer först så småningom och visar sig sent finns det vidare risk för att skadeståndsanspråket är preskriberat. Enligt propositionen får man också räkna med att en enskild skadeståndsskyldig i många fall varken har medel att betala skadorna eller något försäkringsskydd mot dessa. Genom miljöskadeförsäkringen skapades därför ett system där den skadelidande som inte kan få ersättning av någon som är ansvarig för skadan ändå kan få ersättning för person- och sakskador.

Miljöansvarsutredningen har föreslagit ett antal ändringar som är tänkta att bredda tillämpningen och förbättra systemet med miljöskadeförsäkring. Utredningen har föreslagit att sakskador som drabbar enskild i hans eller hennes näringsverksamhet ska inkluderas om företaget är ett mindre företag för vilket skadan får svåra ekonomiska följder. Därutöver har utredningen föreslagit att avdraget för självrisk höjs och att en ny preskriptionsbestämmelse införs som innebär att krav på miljöskadeersättning ska framställas inom tre år från att den skadelidande fått veta att anspråket kan göras gällande. De är tveksamt om de förändringar av miljöskadeförsäkringen som föreslagits av utredningen kommer att öka utnyttjandet av försäkringen.

Miljöansvarsutredningen har framfört det bör övervägas om miljöskadeförsäkringen verkligen svarar mot något behov som ska tillgodoses med allmänna medel (SOU 2007:21 s. 208). Det som främst talar för att försäkringen bör avskaffas är den blygsamma användningen. Risker för sådana skador som miljöskadeförsäkringen var tänkt att hantera finns visserligen kvar, dvs. det är tänkbart att någon lider t.ex. en sakskada på grund av ett schaktningsarbete på en intilliggande fastighet och att han eller hon inte kan få ersättning från hemförsäkringen, skadevållarens ansvarsförsäkring eller från skadevållaren. Det är dock nu 20 år sedan miljöskadeförsäkringen infördes. Sedan dess har endast ett mycket begränsat antal liknande fall aktualiserats. Erfarenheten säger således att sådana här situationer, tvärt om vad man tycks ha förutsett när försäkringen infördes, inträffar mycket sällan. Det finns heller inget som



talar för att den aktuella skadetypen kommer att öka – snarare tvärtom. Medvetenheten om säkerhetsfrågor och miljörisker har ökat sedan 1980-talet då miljöskadeförsäkringen arbetades fram.

Det som möjligtvis talar mot att avskaffa miljöskadeförsäkringen är att försäkringen också tar sikte på preskriberade skador som ännu inte gett sig till känna. Det kan naturligtvis vara så 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. Sammantaget är det dock inte rimligt att de verksamhetsutövare som bedriver miljöfarlig verksamhet ska betala och staten organisera en ersättningsordning som används i så liten utsträckning. Det föreslås därför att miljöskadeförsäkringen avskaffas. Om det i ett senare skede visar sig att utvecklingen blir en annan än den som nu förutses, dvs. om person- och saksador som faller under 32 kap. miljöbalken ökar och de skadelidande inte kan få ersättning, kan någon form av ersättningsystem övervägas på nytt. På samma sätt får i det enskilda fallet övervägas att utge ersättning av allmänna medel om en katastrofliknande miljöskada inträffar med många skadelidande som inte kan få ersättning för sina person- och saksador.

### *Saneringsförsäkringen*

När det gäller saneringsförsäkringen verkar det enligt miljöansvarsutredningen inte varit brist på saneringsfall som gjort att försäkringsersättningar inte betalats ut i någon större utsträckning. Från utövare av tillsyn enligt miljöbalken 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 tillsynsmyndigheterna inte ens ansett det mödan värt att ansöka om ersättning. Enligt miljöansvarsutredningen synes kritiken framförallt ha gällt försäkringens begränsning av ersättningsbara saneringsåtgärder (SOU 2007:21, s. 22).

Miljöansvarsutredningen har föreslagit ändringar även när det gäller saneringsförsäkringens ersättningsregler, främst att tillämpningsområdet vidgas till att omfatta utredningar och avhjälpande åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken och åtgärder till förebyggande av överhängande hot om miljöskada. Detta innefattar avhjälpandeansvaret enligt det s.k. miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, EUT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG, EUT L 102, 11.4.2006, s. 15, Celex 32006L0021) för allvarliga miljöskador på vatten och på den biologiska mångfalden av särskilt skyddade arter och livsmiljöer. På samma sätt som när det gäller miljöskadeförsäkringen är det tveksamt om de föreslagna ändringarna kommer att i någon större utsträckning förändra användningen av försäkringen.

Enligt miljömålet *Giffri miljö* ska samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana förorenade områden som idag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010. Åtgärder ska under åren 2005–2010 ha

genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst allra senast år 2050 (prop. 2004/05:150 s. 67). Sedan 2004 avsätts i budgeten cirka 500 miljoner kronor per år för sanering av förorenade områden. Detta anslag disponeras av Naturvårdsverket. Vissa skador kan vara ersättningsberättigade både under det statliga anslaget och saneringsförsäkringen men för äldre skador är statliga bidrag enda möjligheten eftersom ersättning ur saneringsförsäkringen inte kan betalas för skador som uppstått före den 1 juli 1989. Från statliga bidrag ska räknas av medel som erhållits genom saneringsförsäkringen.

Saneringsförsäkringen har använts i något högre utsträckning än miljöskadeförsäkringen även om användningen inte kan anses som annat än låg. I snitt har från försäkringen utbetalats cirka 1 miljon kronor om året. Det nuvarande finansiella läget kan leda till fler konkurser och handräckningskostnaderna lär då öka. Trots den ökning som kan förväntas när det gäller anspråk på ersättning förefaller det omotiverat att behålla ett särskilt system för handräckningskostnader. De medel som utbetalas från saneringsförsäkringen är mycket begränsade jämfört med de betydande medel som avsätts i statsbudgeten för sanering. Därtill kommer att saneringsförsäkringen för de verksamhetsutövare som betalar till försäkringen innebära en ekonomisk kostnad och en administrativ börda i form av betalning av avgiften. Mot bakgrund härav föreslås att handräckningskostnader ska täckas av allmänna medel och att saneringsförsäkringen därför upphävs. Förslaget är ingen ny ordning utan en återgång till vad som gällde innan saneringsförsäkringen infördes då de s.k. handräckningsfallen endast finansierades över statsbudgeten. Villkoren för utbetalning av ersättning för handräckningskostnader från allmänna medel bör dock huvudsakligen överensstämma med villkoren för utbetalning av ersättning från saneringsförsäkringen, se avsnitt 5.

Precis som när det gäller miljöskadeförsäkringen finns risken för katastrofskador – liknande den som inträffade i BT Kemi i Teckomatorp på 1970-talet – och de betydligt dyrare saneringsprojekt sådana skador kan leda till. Om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda kan stora belopp då utbetalas från en försäkring medan en sådan katastrofskada om saneringsförsäkringen avskaffas skulle tära hårt på de medel som avsätts för saneringsprojekt i statsbudgeten. Om en katastrofskada inträffar får i det enskilda fallet övervägas om ytterligare medel behöver tillskjutas.

## 5 Förordningsändringar med anledning av att saneringsförsäkringen och miljöskadeförsäkringen avskaffas

**Förslag:** Förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring upphävs.

I förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring regleras vem som är försäkringsgivare, närmare bestämmelser om vem som är bidragsskyldig till försäkringarna och avgiftens storlek.

Om miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen avskaffas bör även nämnda förordning upphävas.

Enligt förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador får statsbidrag lämnas till åtgärder för avhjälpande av sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken. I den utsträckning det finns medel får bidrag lämnas till bl.a. åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår. Bidrag får endast lämnas om ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning att utföra eller bekosta sådan verksamhet inte kan utkrävas eller endast kan utkrävas delvis, den eller de som är ansvariga för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala eller det finns synnerliga skäl. Ansökan om bidrag görs hos Naturvårdsverket av länsstyrelsen.

När saneringsförsäkringen avskaffas bör bidrag till handräckningskostnader lämnas med stöd av förordningen om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador. Förordningen behöver därför ändras bl.a. så att även kommuner kan ansöka om bidrag i egenskap av tillsynsmyndighet. Eftersom möjligheterna till ersättning inte är tänkta att öka jämfört med nuvarande försäkringssystem bör även förutsättningarna att få bidrag för att täcka handräckningskostnader huvudsakligen ändras så att de överensstämmer med förutsättningarna för att få ersättning ur den nuvarande saneringsförsäkringen.

## 6 Ikraftträdande

Den nuvarande försäkringsgivaren avseende miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen är Zurich Insurance plc. (Ireland), Filial Sverige. Försäkringsgivaren har åtagit sig att tillhandahålla försäkringarna till och med den 31 december 2009. Lag- och förordningsändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2010.

## 7 Konsekvenser

Som Miljöansvarsutredningen beskrivit har miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen inte tillämpats i någon högre utsträckning och ersättningssystemet har även varit förenat med flera brister vad gäller bl.a. insyn. I promemorian föreslås att försäkringarna avskaffas. Alternativa lösningar hade varit att behålla försäkringarna eller att införa en ersättningsordning hanterad av en myndighet i enlighet med Miljöansvarsutredningens förslag.

De som berörs av de föreslagna ändringarna är de som bedriver miljöfarlig verksamhet och som enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga. Det är dessa som enligt 33 kap. miljöbalken är bidragsskyldiga till försäkringarna. Avgiften uppgår till sju procent av tillsynsavgiften beräknat utifrån kostnaden för länsstyrelsens tillsyn oavsett vem som

faktiskt bedriver tillsynen. Tillsynsavgiften varierar utifrån vilken typ av verksamhet som bedrivs och uppgår exempelvis för produktion av sulfat- och sulfitmassa till 150 000 kr och för verksamhet som avser beredning eller konservering av bl.a. frukt till 52 000 kr. Det innebär en avgiftsskyldighet till miljöskade- och saneringsförsäkringen med 10 500 kr respektive 3 640 kr. Stat eller kommun i egenskap av verksamhetsutövare betalar en lägre avgift. Den lägsta avgift som ska betalas är dock 400 kr. I dagsläget är det cirka 5 000 verksamhetsutövare som betalar in till försäkringarna.

För bidragsskyldiga verksamheter kommer ändringarna innebära en ekonomisk lättnad eftersom avgiftsskyldigheten avskaffas. Ändringarna innebär även en viss administrativ lättnad i och med att administrationen kring betalningen av avgiften bortfaller. Enligt Nuteks mätningar av administrativa kostnader tar det tre minuter att betala en faktura. Med utgångspunkten att en anställd på ekonomiavdelningen med en lön på 266 kr i timmen handhar betalningen blir den administrativa besparingen när fakturan för miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen inte längre behöver betalas drygt 13 kronor. Om något av de alternativa förslagen valts hade bidragsskyldigheten kvarstått.

Avskaffandet av miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen beräknas inte få några effekter i övrigt för företags arbetsförutsättningar eller konkurrensförmåga.

När det gäller saneringsförsäkringen är syftet med förslaget att allmänna medel i fortsättningen ska täcka handräckningskostnader. Detta ska dock rymmas inom befintliga anslag för sanering. För länsstyrelser som söker bidrag innebär förslaget en förenkling eftersom nu alla medel för sanering söks från Naturvårdsverket. För Naturvårdsverket innebär förslaget att ansökningar om medel för att täcka handräckningskostnader nu också ska hanteras vilket kan innebära ett visst merarbete.

Avskaffandet av saneringsförsäkringen bedöms inte få några negativa konsekvenser för miljön. Miljöskadeförsäkringen avser endast person- och sakskador och har således ingen betydelse för miljön.