



## REGERINGSKANSLIET

### Remiss

2007-05-09

M2007/1735/R

### Miljödepartementet

Rättsenheten

Anders Lillienau

Telefon 08-405 21 44

Mobil 070-204 26 00

E-post anders.lillienau@environment.ministry.se

|                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| STOCKHOLMS STAD |                   |
| Kommunstyrelsen |                   |
| KF/KS Kansli    |                   |
| Ink.            | 2007 -05- 2 2     |
| Dnr:            | 303 - 2122 / 2007 |
| Till:           | R III             |

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

#### Remissinstanserna:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Svea hovrätt
4. Stockholms tingsrätt
5. Växjö tingsrätt
6. Vänersborgs tingsrätt
7. Östersunds tingsrätt
8. Umeå tingsrätt
9. Domstolsverket
10. Gentekniknämnden
11. Kommerskollegium
12. Försvarsmakten
13. Generalläkaren
14. Försvarets materielverk
15. Krisberedskapsmyndigheten
16. Statens räddningsverk
17. Finansinspektionen
18. Ekonomistyrningsverket
19. Kammarkollegiet
20. Statskontoret
21. Länsstyrelsen i Östergötlands län
22. Länsstyrelsen i Kronobergs län
23. Länsstyrelsen i Skåne län
24. Länsstyrelsen i Värmlands län
25. Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt
26. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
27. Stockholms universitet
28. Uppsala universitet
29. Lunds universitet

30. Göteborgs universitet
31. Luleå tekniska universitet
32. Statens jordbruksverk
33. Statens livsmedelsverk
34. Fiskeriverket
35. Sveriges lantbruksuniversitet
36. Naturvårdsverket
37. Kemikalieinspektionen
38. Boverket
39. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
40. Banverket
41. Vägverket
42. Sjöfartsverket
43. Luftfartsverket
44. Luftfartsstyrelsen
45. Arbetsmiljöverket
46. Sveriges geologiska undersökning
47. Bergsstaten
48. Skogsstyrelsen
49. Verket för näringslivsutveckling
50. Verket för innovationssystem
51. Institutet för tillväxtpolitiska studier
52. Statens järnvägar
53. Vattenfall AB
54. Botkyrka kommun
55. Järfälla kommun
56. Stockholms kommun
57. Uppsala kommun
58. Nyköpings kommun
59. Habo kommun
60. Mullsjö kommun
61. Kalmar kommun
62. Båstads kommun
63. Helsingborgs kommun
64. Hörby kommun
65. Kristianstads kommun
66. Lunds kommun
67. Malmö kommun
68. Varbergs kommun
69. Borås kommun
70. Göteborgs kommun
71. Tanums kommun
72. Trollhättans kommun
73. Falu kommun
74. Örnsköldsviks kommun
75. Östersunds kommun
76. Luleå kommun
77. Lycksele kommun

78. Norsjö kommun
79. Skellefteå kommun
80. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
81. Sveriges Kommuner och Landsting
82. Riksförbundet Enskilda Vågar
83. Svenska Naturskyddsföreningen
84. Sveriges advokatsamfund
85. Svenskt Näringsliv
86. Företagarna
87. Lantbrukarnas Riksförbund
88. LRF skogsägarna
89. Svenskt Vatten
90. Svensk Energi
91. Svenska Petroleum Institutet
92. Sveriges Försäkringsförbund
93. Näringslivets regelnämnd
94. Advokatfirman Åberg & Co AB
95. AIG Europe S.A.
96. Alrutz' Advokatbyrå AB
97. BASF Plant Science Sweden AB
98. Bayer Crop Science
99. Beijerinstitutet för Ekologisk Ekonomi
100. Betalarföreningen för miljöskadeförsäkringen
101. Centrum för biologisk mångfald
102. Dow AgroSciences Sverige AB
103. DuPont Sverige AB
104. Ekologiska Lantbrukarna
105. Företagarförbundet
106. Försäkringsjuridiska föreningen
107. Greenpeace
108. Lantmännen Bioagri AB
109. Livsmedelsföretagen
110. Mannheimer Swartling Advokatbyrå
111. Marsh AB
112. Monsanto Crop Sciences Sweden AB
113. Plast- och kemiföretagen
114. Skogforsk
115. Skogsindustrierna
116. Stockholms hamn AB
117. Svalöf Weibull
118. SwedBio
119. Sweden Bio Service AB
120. Svensk Bensinhandel
121. Svenska fjärrvärmeföreningen
122. Svenska Skogsplantor AB
123. Sveriges jordägareförbund
124. Sveriges Majsbönder
125. Swetree Technologies AB

- 126. Syngenta Seeds AB
- 127. Teknikföretagen
- 128. Willis AB
- 129. Världsnaturfonden WWF
- 130. Zurich Insurance Ireland Limited, filial Sverige

Remissvaren skall vara inkomna till Miljödepartementet senast den 1 oktober 2007. Vi ser helst att vi får remissvaren i elektronisk form via e-post [registrator@environment.ministry.se](mailto:registrator@environment.ministry.se), och gärna en kopia till [anders.lillienau@environment.ministry.se](mailto:anders.lillienau@environment.ministry.se).

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

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.

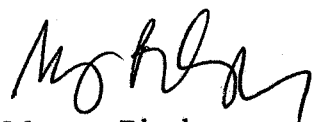
För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissvarens disposition bör ansluta sig till dispositionen av betänkandet.

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

Eventuella frågor under remisstiden kan ställas till Anders Lillienau tfn 08-405 21 44.

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

# GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar

*Slutbetänkande av Miljöansvarsutredningen*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2007:21**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22723-7  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet, Andreas Carlgren

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

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

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

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

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

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

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

Utredningen har antagit namnet Miljöansvarsutredningen.

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

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

Stockholm i april 2007

Jörgen Qviström

/Susanne Allgårdh Calderón



# Innehåll

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

## Del A

### GMO-skador i naturen

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

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

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

## Del B

## Miljöbalkens försäkringar

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

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

## Del C

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

# Förkortningar

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

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



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

|                                        |                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SOU 1996:103                           | Miljöbalksutredningens huvudbetänkande Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103)                                                                               |
| SOU 2003:124                           | Miljöbalkskommitténs delbetänkande En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)                                                                                                                                       |
| SOU 2006:39                            | Miljöansvarsutredningens delbetänkande Ett utvidgat miljöansvar (SOU 2006:39)                                                                                                                                        |
| <b>EG-direktiv och EG-förordningar</b> |                                                                                                                                                                                                                      |
| Direktiv 90/219/EEG                    | Rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer                                                                                                    |
| Direktiv 2001/18/EG                    | Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG – kommissionens uttalande |
| Fågeldirektivet                        | Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar                                                                                                                                          |
| Förordning (EG) nr 1829/2003           | Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder                                                                                     |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Förordning (EG)<br>nr 1830/2003 | Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG |
| Förordning (EG)<br>nr 1946/2003 | Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer                                                                                                                                          |
| Förordning (EG)<br>nr 1949/2003 | Kommissionens förordning (EG) nr 1949/2003 av den 3 november 2003 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan                                                                                           |
| Habitatdirektivet               | Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter                                                                                                                                                                                            |



# Sammanfattning

## Uppdraget

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

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

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

## Betänkandet

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

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

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

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

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

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

### Miljövärdesersättning

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

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

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

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

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



## Miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen

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

En del förändringar föreslås i detta betänkande av ersättningsreglerna för dessa försäkringar eller det ersättningssystem som försäkringarna föreslås ersätta av. I fråga om ersättningsregleringen för den nuvarande miljöskadeförsäkringen höjs avdraget för självrisk vid skador på lös egendom till att vara detsamma som vid skador på fast egendom, nämligen 5 000 kronor, och preskriptionsbestämmelsen ges samma utformning som motsvarande bestämmelse i försäkringsavtalslagen (2005:104). Vidare skall bara enskilda personer kunna vara berättigade till miljöskadeersättning. Men också sakskadador 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 miljöskad ersättning respektive ersättning för verkställighetskostnader. Dessa ersättningar föreslås utgå enligt regeringens närmare föreskrifter. Och vi lämnar ett förslag till en förordning med sådana föreskrifter.

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

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

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