



Till jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet har den 27 januari 1998 beslutat att bereda konstitutionsutskottet, justitieutskottet, lagutskottet, socialutskottet, kulturutskottet och bostadsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:45 Miljöbalk jämte motioner, i de delar respektive utskotts beredningsområde berörs.

I propositionen föreslår regeringen att en ny balk, kallad miljöbalk, införs i Sveriges rikes lag. Enligt ett i propositionen framlagt förslag till lag om införande av miljöbalken är den nya balken avsedd att träda i kraft den 1 januari 1999.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över *dels* de avsnitt i propositionen som gäller skadestånd och försäkring för vissa miljöskador (avsnitt 4.34 och delar av avsnitt 4.37.11) och en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet med en saneringsförsäkring (avsnitt 4.35 och delar av avsnitt 4.37.11), *dels* motionerna 1997/98:Jo32 yrkandena 27 och 40 samt 1997/98:Jo33 yrkandena 31–33.

Skadestånd och miljöförsäkring

Om någon orsakar en skada för en annan kan han eller hon bli ersättningskyldig enligt skadeståndslagen (1975:404). Lagen innehåller allmänna bestämmelser om ersättning för person- och sakskador m.m. Reglerna bygger på den s.k. culpaprincipen, dvs. ersättningsskyldighet föreligger endast om skadan vållats uppsåtligen eller genom vårdslöshet. På vissa rättsområden har de principer som ligger till grund för skadeståndslagen ansetts ge en alltför begränsad rätt till skadestånd. Särskilt gäller detta beträffande kravet att skadan skall ha vållats uppsåtligen eller av vårdslöshet. I fråga om verksamheter som framstått som särskilt riskabla har denna begränsning ofta undanröjts på ett eller annat sätt. Detta har skett både genom lagstiftning och i rättspraxis.

När någon förutsättning i subjektivt hänseende över huvud taget inte ställs upp för att ersättning skall utgå talar man om ett strikt ansvar eller ett objektivt ansvar. Regler om strikt ansvar i grannelagsförhållanden utbildade sig tidigt i rättspraxis. När miljöskyddslagen (1969:387) kom till i slutet av 1960-talet fann man, väsentligen under inflytande av denna praxis, tiden vara inne att lagstifta om ett strikt ansvar för skador som vållats genom miljöfarlig

verksamhet. År 1986 bröts reglerna om miljöskada ut ur miljöskyddslagen och sammanfördes med jordabalkens regler om skadestånd i grannlagsförhållanden till miljöskadelagen (1986:225). Ett syfte med miljöskadelagen var att förbättra de skadelidandes möjligheter att få ersättning för miljöskador. Ett annat syfte var att få till stånd en klarare och mer samlad reglering på detta område (prop. 1985/86:83, bet. LU25).

Miljöskadelagen är tillämplig när verksamhet på en fastighet orsakar skador i omgivningen genom olika former av mark- och luftföroreningar, buller, skakningar eller andra liknande störningar. En utgångspunkt är att den som på en fastighet bedriver verksamhet som orsakar skador i omgivningen skall ersätta dessa även om han inte har orsakat skadan avsiktligt eller genom vårdslöshet. Detta strikta ansvar gäller även vid helt tillfälliga störningar, exempelvis vid enstaka gasutsläpp i luften. Vissa undantag görs dock för störningar som är av så vanligt slag att de rimligen måste tålas. Miljöskadelagen innehåller också regler om ersättning för skador vid grävnings- och sprängningsarbeten. Rätten till ersättning för grävningsskador omfattar personskador och alla former av sakskador. Miljöskadelagen ger också rätt till ersättning för rena förmögenhetsskador som inte är bagatellartade. Skadeståndsansvaret bärs i första hand av fastighetsägaren. Även nyttjanderättshavare eller andra som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten är ansvariga. Bostadshyresgäster har dock inte något strikt ansvar. Till kretsen av skadeståndsansvariga hör också de som i egen näringsverksamhet utför ett miljöfarligt arbete på en fastighet, dvs. entreprenörer. Kravet på bevisning när det gäller sambandet mellan en verksamhet och en skada har lagts på en något lägre nivå än vad eljest gäller. Enligt lagen räcker det med att det föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant samband. Härigenom har man velat förstärka möjligheterna för en skadelidande att få ersättning för en skada. Tvister om ersättning enligt miljöskadelagen prövas av tingsrätt. Avser ersättningen skada på fastighet skall dock tvisten prövas av fastighetsdomstol.

I miljöskyddslagen (1969:387) finns bestämmelser om obligatorisk miljöskadeförsäkring. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöskyddslagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Försäkringen meddelas av ett s.k. miljöskadekonsortium och finansieras genom bidrag från miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan. Bidragens storlek beräknas efter försäkringsmässiga grunder. Försäkringen täcker personskada och sakskada för vilken fysisk person skulle ha rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen, under förutsättning att skadevällaren är insolvent och inte kan förmås att betala skadan utan dröjsmål, skadevällaren inte kan identifieras eller rätten till ersättning enligt miljöskadelagen är preskriberad. Ersättning till näringsidkare för sakskada kan utgå endast under vissa förutsättningar. Ansvar enligt konsortiets åtagande är begränsat till 5 miljoner kronor för varje skadad person och 100 miljoner för varje sakskada samt till 200 miljoner kronor för samma försäkringsår.

I den nu aktuella propositionen 1997/98:45 (avsnitt 4.34 resp. 4.35) föreslås att bestämmelserna i miljöskadelagen och bestämmelserna om miljöska-

deförsäkring i miljöskyddslagen överförs till miljöbalken (32 kap. och 33 kap.). Något behov av särskilda övergångsbestämmelser anses inte föreligga (avsnitt 4.37.11).

Lagutskottet har från sina utgångspunkter inga erinringar mot vad som sålunda föreslås och ser i likhet med regeringen inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Ersättning för vissa miljöskador

Skadeståndsreglerna i 32 kap. föreslås få samma tillämpningsområde som motsvarande bestämmelser i miljöskadelagen. Detta innebär att skadeståndsreglerna inte skall tillämpas på skador som orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller (32 kap. 2 §). Ett motsvarande undantag finns i 2 § miljöskadelagen. Motivet för undantaget var att det på dessa områden fanns särskilda regler om tillstånd och ersättning m.m. vid inträffad skada (prop. 1985/86:83 s. 42). De regler som avsågs i samband med miljöskadelagens tillkomst var i fråga om joniserande strålning strålskyddslagen (1958:110), lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och atomansvarighetslagen (1968:45) samt i fråga om elektrisk ström lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. 1958 års strålskyddslag är sedan den 1 juli 1988 ersatt med en ny lag (1988:220) med samma rubrik, och 1902 års ellag är sedan den 1 januari 1998 ersatt med en ny ellag (1997:857).

Förslaget till 32 kap. 3 § miljöbalken innebär att skadestånd skall betalas för skador genom förorening av vattenområden och grundvatten (1 och 2), ändring av grundvattennivån (3), luft- och markförorening (4 och 5), buller (6), skakning (7) eller annan liknande störning (8). Punkterna 1–3 gäller inte skador som orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet. För sådana skador tillämpas 31 kap. En skada skall anses ha orsakats genom en störning om det med hänsyn till störningens och skadeverkningsart, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 3 § miljöskadelagen.

I motion 1997/98:Jo33 anför Dan Ericsson m.fl. (kd) att också sådana person- och sakskador som orsakats av joniserande strålning och biotekniska produkter bör omfattas av skadeståndsskyldighet. I motionen yrkas att riksdagen beslutar om en utvidgning av rätten till skadestånd i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 32).

Beträffande skador som orsakas av radioaktivitet eller strålning från atom- anläggningar finns särskilda skadeståndsregler i atomansvarighetslagen (1968:45). Lagen bygger på två internationella konventioner – dels 1960 års Pariskonvention om skadestånd på atomenergins område, ändrad genom tilläggsprotokoll senast år 1982, dels den i Bryssel år 1963 avslutade tilläggskonventionen till Pariskonventionen, ändrad genom tilläggsprotokoll senast år 1982 – vilka har slutits inom ramen för verksamheten inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Enligt atom-

ansvarighetslagen är innehavaren av en atomanläggning i Sverige ansvarig för skador som uppkommer i samband med driften av anläggningen oberoende av vållande, dvs. innehavarens ansvar är strikt. Ansvar är begränsat till ett visst belopp, 175 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR) för varje atomolycka. En dragningsrätt motsvarar ungefär 10 svenska kronor. Ansvar ska vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk garanti. Lagen innehåller vidare i enlighet med konventionerna regler om subsidiärt och supplerande ansvar för staten för atomskador. I departementspromemorian, (Ds 1997:55) Ändringar i atomansvarighetslagen, har föreslagits att atomansvarighetslagens regler om anläggningshavarens ansvar ändras och att denna i enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer får bära ett sådant obegränsat ansvar. Vidare föreslås att anläggningshavaren åläggs att täcka sin skadeståndsskyldighet genom försäkring till ett belopp om lägst 300 miljoner SDR.

Enligt lagutskottets mening är atomansvarighetslagens skadestandsregler på grund av konventionsåtagandena så särpräglade att det inte bör komma i fråga att föra in dem i miljöbalken. När det gäller joniserande strålning från sådana verksamheter som regleras i strålskyddslagen vill utskottet peka på att något behov av särskilda skadestandsregler inte ansetts föreligga i samband med den nya lagens tillkomst (prop. 1987/88:88 s. 57).

Vad sedan gäller motionsspörsmålet rörande biotekniska produkter vill utskottet först anmärka att regeringen valt beteckningen biotekniska organismer (se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 397 och 406). Utskottet uppfattar motionsyrkandet så att motionärerna med uttrycket biotekniska produkter avser biotekniska organismer. Med sådana organismer avses i det framlagda lagförslaget en sådan produkt som har framställts särskilt i bekämpningssyfte eller något annat tekniskt syfte och som helt eller delvis består av eller innehåller levande mikroorganismer, däribland virus, eller nematoder, insekter eller spindeldjur (14 kap. 3 §). Därigenom framgår det klart att en bioteknisk organism kan innehålla dels levande mikroorganismer, varav virus är en typ, dels de levande organismerna nematoder (rundmaskar), insekter eller spindeldjur men inga andra organismer. Genom att beteckningen biotekniska organismer används i balken kan begreppet biotekniska produkter även i fortsättningen beteckna traditionella sådana produkter såsom antibiotika och steroider m.m.

Den föreslagna bestämmelsen i 32 kap. 3 § första stycket 8 miljöbalken motsvarar, som tidigare framgått, 3 § 8 miljöskadelagen. Av författningskommentaren till den sistnämnda bestämmelsen (prop. 1985/86:83 s. 45) framgår att till "annan liknande störning" kan hänföras spridning av bakterier, virus samt olika smittämnen som kan ge ekologiska återverkningar. Även obehag av insekter och djur kan räknas hit. Mot bakgrund härav kan lagutskottet för sin del inte finna annat än att skador orsakade av biotekniska organismer i betydande utsträckning torde komma att täckas av den föreslagna bestämmelsen i 32 kap. 3 § första stycket 8. I andra fall torde, såvitt lagutskottet kan bedöma, skador orsakade av biotekniska organismer kunna hänföras till det allmänna culpaansvaret enligt skadeståndslagen. De stränga krav som ställs på hanteringen av biotekniska organismer enligt 14 kap.

innebär att man många gånger när en skada inträffar kan konstatera att det föreligger oaktsamhet.

1997/98:LU2y

Med det anförda förordar lagutskottet att jordbruksutskottet avstyrker bifall till motion 1997/98:Jo33 yrkande 32.

Preskriptionstiden vid miljöskador

Miljöskadelagen innehåller inga särskilda regler om preskriptionstid för krav på ersättning för miljöskada. De allmänna reglerna i preskriptionslagen (1981:130) är därför gällande i fråga om sådana skadeståndskrav vilket innebär en tioårig preskriptionstid som räknas från den skadegörande handlingen. Någon ändring i detta avseende föreslås inte i propositionen.

I motion 1997/98:Jo33 vill Dan Ericsson m.fl. (kd) att riksdagen skall förlänga preskriptionstiden. En förlängd preskriptionstid är enligt motionärernas mening motiverad av att det kan dröja länge innan skadeverkningarna visar sig. Vidare framhålls att en förlängd preskriptionstid innebär att möjligheterna ökar att med tillräcklig grad av sannolikhet fastslå att en viss förorening har varit orsak till en skada. Att en skadegörande verksamhet skulle kunna komma ifrån ansvar endast på den grunden att det dröjt 10 år innan skadeverkningarna visat sig utgör, enligt motionärerna, ett avsteg från de principer om ansvar för miljöföroreningar som miljöbalken vill ge uttryck för. Motionärerna anser därför att preskriptionstiden skall sträckas ut till 30 år för sak- och personskada. I motionen yrkas att riksdagen beslutar om förlängd preskriptionstid i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 31).

Lagutskottet delar uppfattningen att det kan dröja lång tid innan de skadliga följderna av en miljöfarlig verksamhet upptäcks. Vid personskador kan sålunda den skadliga förändringen vara smygande och långsam och kanske inte bli uppmärksammas förrän lång tid efter det den börjat. I sådana fall kan det med nuvarande preskriptionstid inträffa att den skadelidandes ersättningsanspråk hinner preskriberas innan skadan blivit känd eller dess samband med viss miljöfarlig verksamhet klarlagts.

Av propositionen framgår att regeringen också övervägt om en förlängning av preskriptionstiden för miljöskador bör komma till stånd. Regeringen anser att skälen är starka för att de skadelidande skall få ersättning även för sena skador såsom asbestos och silikos, där det kan ha dröjt länge innan skadeverkningarna visats sig. Det är också, enligt regeringens mening, till det bättre om företagen får ett utökat ansvar för skador som de orsakar. Regeringen konstaterar emellertid samtidigt att en förlängning av preskriptionstiden enligt försäkringsbranschen är förenad med avsevärda svårigheter av försäkringsteknisk natur. Bl.a. kommer det att bli svårt att försäkra ett sådant ansvar till en rimlig kostnad. Vidare kan en förutsättning för rätt till ersättning vara att försäkringen alltså är i kraft när skadan anmäls. En försäkringslösning ger således, enligt regeringens mening, ett skydd endast så länge det ansvariga företaget består och betalar försäkringspremien. De försäkringstekniska svårigheterna har också, påpekar regeringen vidare, utgjort skäl mot att införa en 30-årig preskriptionstid i samband med bl.a. miljöskadelagens tillkomst.

Lagutskottet delar den bedömning regeringen gjort rörande de försäkrings-tekniska svårigheterna som är förenade med en förlängd preskriptionstid. I sammanhanget bör också framhållas att en förlängning av preskriptionstiden till 30 år för personskador skulle medföra risk för en försämring för de skadelidande. En förutsättning som medför att rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen föreligger är att rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad. Med den föreslagna ordningen är det tillräckligt att 10 år har förflutit sedan den skadegörande handlingen företogs. Om motionärernas förslag genomförs, kommer det vid de nu ifrågavarande personskadorna att dröja minst 30 år innan ersättning kan erhållas ur miljöskadeförsäkringen. Enligt utskottets mening är det både billigare och enklare för den skadelidande att få ersättning från miljöskadeförsäkringen än det är för honom att efter det att lång tid förflutit framställa krav eller processa mot skadevållaren. Lagutskottet anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar mot att förlänga preskriptionstiden.

Därutöver vill utskottet också göra några påpekanden som gäller reglerna för åtalspreskription. Reglerna härom, som finns i 35 kap. brottsbalken, innebär att påföljd inte får ådömas om inte den misstänkte har häktats eller fått del av åtalet för brottet inom viss tid (preskriptionstid). Om preskriptionstid gäller allt efter brottets svårighet. Av förslagen till strafflatituder i 29 kap. miljöbalken följer att tiden för åtalspreskription förlängs i avsevärd mån. Några särskilda regler om preskriptionstidens längd för miljöbrott föreslås inte (se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 530). Av 35 kap. 4 § brottsbalken följer att preskriptionstiden aldrig börjar löpa förrän brottet har blivit fullbordat. Liksom när det gäller vissa andra brottsliga gärningar krävs vid några av de straffbelagda miljöbrotten att en skadlig effekt skall ha inträtt innan ansvar kan ådömas. Brottet är således inte fullbordat förrän efter effekten har inträtt. Att preskriptionstiden för skadeståndsanspråk räknas från den skadegörande handlingen medan tiden för åtalspreskription i vissa fall räknas från uppkomsten av en skada skulle i de fall då skadan yppar sig sent kunna leda till att skadeståndsanspråk på grund av ett miljöbrott preskriberades före brottet. Genom en särskild bestämmelse i preskriptionslagen (1981:130) har emellertid föreskrivits att en skadeståndsfördran i anledning av brott inte preskriberas före utgången av tiden för åtalspreskription. Har frågan om ansvar för brottet avgjorts innan tiden för åtalspreskription löpt ut eller åtalspreskriptionen brutits är dock denna bestämmelse inte tillämplig. I sådana fall gäller att skadeståndsanspråket tidigast preskriberas ett år efter det att dom eller slutligt beslut i ansvarsfrågan meddelades. På grund av bestämmelserna i preskriptionslagen har således en skadelidande alltid möjlighet att föra talan om ersättning på grund av miljöbrott så länge inte tiden för åtalspreskription löpt ut.

Mot bakgrund av det anförda förordar lagutskottet att yrkande 33 i motion 1997/98:Jo32 avstyrks.

I propositionen föreslås att miljöskadeförsäkringssystemet skall utvidgas till att även omfatta en saneringsförsäkring som täcker fall då den ansvarige inte kan betala (avsnitt 4.35). Bestämmelser om saneringsförsäkringen föreslås intagna i 33 kap. Av 1 § framgår att det för ersättning i vissa fall till den som lidit miljöskada och för betalning av saneringskostnader, om kostnaden är hänförlig till miljöfarlig verksamhet, skall finnas en saneringsförsäkring med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringarna med belopp som framgår av tabeller som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. De närmare detaljerna kring försäkringen förutsätts bli bestämda efter samråd med företrädare för försäkringsbranschen. I 2 och 3 §§ anges de principiella förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall kunna tas i anspråk. Därutöver finns i 4 § bestämmelser som syftar till att säkerställa att bidrag till försäkringarna betalas med rätt belopp och i rätt tid. I försäkringars natur ligger att de inte kan omfatta händelser som redan har inträffat vid försäkringens ikraftträdande. Några särskilda övergångsbestämmelser skall därför inte knytas till saneringsförsäkringen (avsnitt 4.37.11).

Vidare föreslås en ny bestämmelse, 7 kap. 16 a §, i konkurslagen (1987:672). I den föreslagna paragrafen föreskrivs en anmälningsskyldighet för konkursförvaltare avseende fall då kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall har kvarlämnats eller mark- eller vattenförorening kan misstänkas.

Lagutskottet har för sin del inga erinringar mot att miljöskadeförsäkringen utvidgas med en saneringsförsäkring i enlighet med regeringens förslag och vill i sammanhanget hänvisa till de ställningstaganden som utskottet nyligen gjort i betänkande 1997/98:LU14 med anledning av en motion rörande saneringsfastigheter vid konkurser.

Inte heller när det gäller det föreslagna tillägget i konkurslagen har utskottet några erinringar.

Handläggningen av miljö- och saneringsförsäkringarna

Utskottet övergår därmed till att behandla två motionsspörsmål rörande handläggningen av miljö- och saneringsförsäkringarna. Som en allmän bakgrund kan nämnas följande.

De fem största försäkringsbolagen på den svenska marknaden, Skandia, Folksam, Trygg-Hansa, Länsförsäkringar AB och Wasa, har bildat ett miljöskadekonsortium. Detta konsortium tillhandahåller den miljöskadeförsäkring som verksamhetsutövarna är skyldiga att bidra till enligt vad regeringen bestämmer. Regeringen har år 1990 dels förordnat ledamöter i miljöskadeförsäkringens skadenämnd, dels fastställt arbetsordningen för denna nämnd. Nämnden har att avge utlåtande i principiella eller tvistiga skadeersättningsfall enligt villkoren för miljöskadeförsäkringen. Den som är missnöjd med

nämndens yttrande kan påkalla att ersättningsfrågan avgörs av skiljenämnd. Miljöskadeförsäkringens skadenämnd är sammansatt av företrädare för försäkringsbolagen, de betalningspliktiga och allmänna intressen. Som ordförande och vice ordförande, vilka skall vara opartiska, har ordinarie domare utsetts. I nämnden ingår också en medicinsk expert. De bidragspliktiga har bildat en förening för dem som skall betala bidrag till miljöskadeersättning, Föreningen för miljöskadeförsäkring. De årliga bidragen från de bidragspliktiga har uppgått till sammanlagt omkring 25 miljoner kronor. Miljöskadeförsäkringen är en del av bolagens totala ansvarsförsäkringsverksamhet och avgifterna utgör riskpremier som inte fonderas särskilt. Enligt vad som upplyses i propositionen har det fram till maj 1996 framställts drygt 40 anspråk på ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Inte något fall har hittills föranlett att ersättning betalats ut.

I motion 1997/98:Jo33 av Dan Ericsson m.fl. (kd) kritiserar ordningen med miljöskadeförsäkringens skadenämnd. Motionärerna anser att en bättre lösning vore om ärendena handläggs i miljödomstolen enligt de regler som gäller för skadestandsprocesser enligt miljöskadelagen med den insyn och öppenhet som det där är fråga om. Regeringen bör, enligt motionärernas mening, återkomma med förslag om detta. I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om prövning av ersättning enligt miljöskadeförsäkringen (yrkande 33).

Lagutskottet noterar att liknande förslag framlagts av Miljöcentrum i samband med remissbehandlingen av Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande (SOU 1993:78) Miljöskadeförsäkringen i framtiden. I propositionen anför regeringen effektivitets- och kostnadsskäl för att bibehålla den nuvarande ordningen. Lagutskottet finner för sin del inte anledning att förordna någon annan ordning än regeringen. Eventuella behov av insyn och öppenhet torde, enligt utskottets mening, kunna tillgodoses genom ändringar i den arbetsordning regeringen fastställer för nämnden.

Med det anförda förordar lagutskottet att motion 1997/98:Jo33 yrkande 33 avstyrks.

Carl Bildt m.fl. (m) pekar i motion 1997/98:Jo32 på att det i samband med förslaget att utvidga miljöskadeförsäkringen med en saneringsförsäkring väckts fråga om en marknadsanpassning av den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Enligt motionärerna har det därvid gjorts gällande att det finns andra försäkringsgivare än de som ingår i det nuvarande miljöskadekonsortiet som skulle kunna ha möjlighet att erbjuda motsvarande tjänster. I syfte att förbättra konkurrensen och minimera kostnaderna för miljöskadeförsäkringen anser motionärerna att möjligheterna till en upphandling i fri konkurrens bör utredas. I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning om miljöskadeförsäkringen i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 40).

De spörsmål som tas upp i motionen har inte närmare berörts i propositionen. Däremot har frågorna varit föremål för behandling i Miljöskadeförsäkringsutredningens slutbetänkande (SOU 1993:78) Miljöskadeförsäkringen i framtiden. I betänkandet påpekas att man från försäkringshåll framhållit att en miljöskadeförsäkring som omfattar också saneringskostnader av allt att döma måste drivas i konsortieform. Kapaciteten på den svenska försäk-

ringsmarknaden är i dag inte sådan att ett enskilt försäkringsbolag på egen hand kan åta sig att svara för de betydande kostnader som det kan bli fråga om. Detta innebär dock inte, enligt utredningens mening, att konsortiet nödvändigtvis behöver vara begränsat till de försäkringsbolag som är engagerade i dagens miljöskadeförsäkring. Konkurrerande anbud förutsätter emellertid antingen att utländska försäkringsbolag visar intresse eller att de bolag som nu ingår i konsortiet, eventuellt med bildande av andra konsortier, börjar att konkurrera med varandra. Till detta kommer att svårigheter att beräkna riskens storlek förmodligen inte ökar intresset för att lämna anbud. I utredningsbetänkandet förordas att dagens system bibehålls. Samtidigt konstateras att det inte föreligger något formellt hinder mot att staten vid lämpligt tillfälle genomför en upphandling för att få en bild av om det föreligger något intresse av att avge konkurrerande anbud.

Enligt lagutskottets mening finns det mot denna bakgrund inte skäl för riksdagen att för närvarande ta initiativ till ytterligare utredningar i frågan. Utskottet utgår från att regeringen i framtiden beaktar de synpunkter som kommit till uttryck i Miljöskadeförsäkringens slutbetänkande. Motion 1997/98:Jo32 yrkande 40 bör således avstyrkas.

Ansaret för återställande av förorenade områden

Propositionen innefattar förslag om att verksamhetsutövare i större omfattning och solidariskt skall ansvara för efterbehandling av förorenade områden (avsnitt 4.15.1). Efterbehandlingsansvarets omfattning framgår av 10 kap. Ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare). Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningarna behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra skadeverkningarna och omständigheterna i övrigt. Om verksamhetsutövaren visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning. Om flera verksamhetsutövare är ansvariga skall de svara solidariskt om inte annat följer av att ansvaret är begränsat. En verksamhetsutövare, som visar att hans eller hennes bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling, skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget. Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till omfattningen i vilken var och en har medverkat till föroreningen och till omständigheterna i övrigt.

I motion 1997/98:Jo32 anför Carl Bildt m.fl. (m) att den föreslagna lösningen rörande solidariskt ansvar har den uppenbara nackdelen att en enda delansvarig verksamhetsutövare kan drabbas av en kostnad som vida översti-

ger dennes rättmätiga ansvar. Betalningsansvaret bör därför, enligt motionärernas mening, vara delat så att varje förening svarar för sin del av föreningen. I motionen yrkas att riksdagen beslutar att betalningsansvaret för återställande av föreningade områden skall fördelas i relation till verksamhetsutövarens del av ansvaret i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 27).

När det gäller frågan om ansvaret skall vara solidariskt eller delat när flera verksamhetsutövare har medverkat till föreningen måste beaktas, såsom också har gjorts i propositionen, att det i praktiken många gånger torde vara omöjligt att dela upp ansvaret. Den av motionärerna förordade lösningen är således, såvitt utskottet kan bedöma, knappast genomförbar. Från skadeståndsrättsliga utgångspunkter finns enligt lagutskottets mening inga erinringar mot förslaget. Inom skadeståndsrätten är det nämligen vanligt att man i fall då det inte är möjligt att dela upp ansvaret föreskriver ett solidariskt ansvar. I exempelvis 6 kap. 3 § skadeståndslagen föreskrivs som huvudregel att om två eller flera skall ersätta samma skada, svarar de solidariskt för skadeståndet. Också enligt den föreslagna bestämmelsen i 32 kap. 8 § miljöbalken är ansvaret för flera som medverkat till att en skada uppkommit solidariskt. Bestämmelsen innebär att om exempelvis flera verksamhetsutövare orsakat en förening på en grannfastighet ansvarar de solidariskt. Utskottet delar regeringens bedömning att det då är naturligt att även ansvaret för föreningen på den fastighet där verksamheten ägt rum är solidariskt. Som regeringen anför uppstår annars en omotiverad skillnad när föreningen sträcker sig över flera fastigheter. Vidare bör påpekas att den föreslagna lagstiftningen innebär att en skälighetsprövning av ansvarets omfattning alltid skall komma till stånd och att denna prövning alltefter omständigheterna kan leda till jämkat eller inget ansvar alls. Undantag från det solidariska ansvaret kan också göras för den som visar att hans bidrag till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar en efterbehandling.

Med det anförda förordar lagutskottet att motion 1997/98:Jo32 yrkande 27 avstyrks.

Stockholm den 3 mars 1998

På lagutskottets vägnar

Agne Hansson

I beslutet har deltagit: Agne Hansson (c), Anita Persson (s), Bengt Kronblad (s), Carin Lundberg (s), Rune Berglund (s), Stig Rindborg (m), Karin Olsson (s), Eva Arvidsson (s), Henrik S Järrel (m), Bengt Harding Olson (fp), Inger Segelström (s), Tanja Linderborg (v), Tomas Högström (m), Yvonne Ruwaida (mp), Birgitta Carlsson (c), Eva Persson Sellin (s) och Marietta de Pourbaix-Lundin (m).

1. Handläggningen av miljö- och saneringsförsäkringarna

Stig Rindborg, Henrik S Järrel, Tomas Högström och Marietta de Pourbaix-Lundin (alla m) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Handläggningen av miljö- och saneringsförsäkringarna som börjar med ”De spörsmål” och slutar med ”således avstyrkas” bort ha följande lydelse:

Enligt lagutskottets mening är den fråga som tas upp i motionen angelägen. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte ens berört spörsmålet i propositionen trots att det varit föremål för behandling i Miljöskadeförsäkringens slutbetänkande (SOU 1993:78) Miljöskadeförsäkringen i framtiden.

Lagutskottet vill för sin del anföra följande.

I början av 1990-talet hade försäkringsgivarna tillgodogjort sig omkring 120 miljoner kronor, ränteintäkter inte medräknade, utan att någon skadeersättning över huvud taget hade betalats ut. Såsom framgår av propositionen hade fram till i maj 1997 ännu inte något fall föranlett att ersättning betalats ut. Mot denna bakgrund uppkommer fråga dels om inte premiesättningen bygger på överdrivna uppskattningar av såväl skadefrekvens som ersättningsbehov, dels om man över huvud taget bör gå vidare med den nuvarande ordningen för handläggningen av den nya miljö- och saneringsförsäkringen enligt miljöbalken. En upphandling av miljö- och saneringsförsäkringen i fri konkurrens måste, såvitt lagutskottet kan bedöma, leda till en mer rimlig premiesättning. Till saken hör också att miljöskadeförsäkringens nuvarande konstruktion, som innebär att ett konsortium som täcker mycket stora delar av den svenska marknaden har getts en monopolställning, torde vara svår att förena med grundläggande konkurrensrättsliga principer. En bättre ordning vore, enligt utskottets mening, att endast försäkringarnas skyddsnivå och omfattning fastställdes av regeringen och att försäkringsvillkoren i övrigt gjordes till föremål för en fri förhandling mellan företrädare för betalarna och försäkringsgivarna, varvid också utländska försäkringsbolag fick delta i anbudsgivningen. Premiebetalarna skulle därigenom få möjligheter att själva införskaffa erforderligt försäkringsskydd på bästa möjliga villkor.

Det har nu gått sex år sedan dessa frågor var föremål för behandling av Miljöskadeförsäkringsutredningen. Enligt utskottets mening är nu tiden mogen för att på nytt få till stånd en allsidig belysning av spörsmålen i syfte att förbättra konkurrensen och minimera kostnaderna för miljöskadeförsäkringen och den nya saneringsförsäkringen. Det bör ankomma på regeringen att ta initiativ till att ett sådant arbete omedelbart kommer till stånd.

Med det anförda anser lagutskottet att motion 1997/98:Jo32 yrkande 40 bör tillstyrkas.

2. Ansvar för återställande av förorenade områden

Stig Rindborg, Henrik S Järrel, Tomas Högström och Marietta de Pourbaix-Lundin (alla m) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Ansvar för återställande av förorenade områden som börjar med ”När det” och slutat med ”27 avstyrks” bort ha följande lydelse:

Lagutskottet delar de synpunkter som förts fram i motionen. Vid remissbehandling har invändningar från flera håll riktats mot utredningsförslaget i denna del och kritiska synpunkter har också framförts av Lagrådet. För den som endast i mindre mån har medverkat till en förening leder förslaget otvivelaktigt till resultat som kan uppfattas som orättvisa och som kan vara svåra eller omöjliga att förutse eller avvärja för en verksamhetsutövare som upphört med den miljöfarliga verksamheten. Dessutom uppkommer betydande orättvisor i det fallet att bidraget till föreningen visserligen har varit ringa men dock inte obetydligt.

Mot denna bakgrund bör förslaget, enligt lagutskottets mening, inte genomföras i denna del. Riksdagen bör i stället med bifall till motion 1997/98:Jo32 yrkande 27 besluta att betalningsansvaret för återställande av förorenade områden skall fördelas i relation till verksamhetsutövarens del av ansvaret på så sätt att varje förorenare svarar för sin del av föreningen.