



LU
1987/88:8 y

Lagutskottets yttrande

1987/88:8 y

om miljöskadeförsäkring m.m. (prop. 1987/88:85
delvis)

Till jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet har beslutat inhämta lagutskottets yttrande över proposition 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet i den del som avser förslag om en miljöskadeförsäkring jämte motioner i detta ämne. Med anledning av propositionen har väckts bl.a. motionerna 1987/88:Jo23 av Alf Svensson (c), 1987/88:Jo30 av Olof Johansson m.fl. (c) och 1987/88:Jo41 av Rune Thorén m.fl. (c, m, fp), vari tas upp frågor med anknytning till miljöskadeförsäkringen. Lagutskottet har beslutat att med yttrandet till jordbruksutskottet överlämna de under allmänna motionstiden år 1988 väckta motionerna 1987/88:L207 av Alf Svensson (c), 1987/88:L604 av Bengt Westerberg m.fl. (fp), 1987/88:L605 av Alf Svensson (c) och 1987/88:L612 av Olof Johansson m.fl. (c).

Lagutskottet får anföra följande.

Gällande regler om ersättning för skador till följd av miljöfarlig verksamhet finns i miljöskadelagen (1986:225) som trädde i kraft den 1 juli 1986.

Miljöskadelagen är tillämplig när verksamhet på en fastighet orsakar skador i omgivningen genom olika former av vatten-, mark- och luftföroreningar, buller, skakningar eller andra liknande störningar. Lagen innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet på en fastighet har fått ett ökat ansvar för skador som verksamheten medför i omgivningen. Skadeståndsansvaret gäller även om skadan inte har orsakats avsiktligt eller genom vårdslöshet (s.k. strikt ansvar). Det strikta ansvaret omfattar också helt tillfälliga störningar, t.ex. enstaka gasutsläpp i luften. Dock görs i lagen vissa undantag för störningar som är av så vanligt slag att de rimligen måste tålas. Miljöskadelagen innehåller också särskilda regler om ersättning för vissa typer av skador som kan uppstå vid grävnings- och sprängningsarbeten.

Rätten till ersättning enligt miljöskadelagen omfattar person- och sakskador samt rena förmögenhetsskador som inte är bagatellartade.

Skadeståndsansvaret enligt miljöskadelagen skall i första hand bäras av fastighetsägaren. Även nyttjanderättshavare eller andra som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten kan bli 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, s.k. entreprenörer.

Miljöskadefondutredningen avlämnade år 1987 betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond med förslag till inrättandet av en särskild fond ur

vilken ersättning skulle kunna utgå för person- eller sakskador enligt miljöskadelagen. Rätten för en skadelidande att få ersättning ur fonden var begränsad till fall då den för skadan ansvarige inte kan betala ersättningen eller då rätten att utkräva skadestånd preskriberats eller då det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan. Ur fonden skulle vidare kunna betalas kostnaderna för återställnings- och saneringsåtgärder som är angelägna från miljöskyddssynpunkt. Fondsystemet skulle finansieras genom avgifter.

I propositionen avvisar regeringen tanken på en miljöskadefond och föreslår i stället att en kollektiv försäkring, miljöskadeförsäkringen, skapas. Från försäkringen skall lämnas ersättning åt en skadelidande i de av miljöskadefondutredningen angivna fallen. Försäkringen avses bli meddelad av ett konsortium av försäkringsbolag. De närmare villkoren för försäkringen skall godkännas av regeringen. De som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet föreslås bli skyldiga att betala bidrag till försäkringen med belopp som också skall godkännas av regeringen.

Reglerna om den obligatoriska miljöskadeförsäkringen föreslås bli införda i miljöskyddslagen (1969:387) och träda i kraft den 1 juli 1989. Beträffande återställnings- och saneringsåtgärder föreslås miljöskyddslagen bli kompletterad med bestämmelser som klarlägger att skyldigheten för den som bedriver miljöfarlig verksamhet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten upphört. I fråga om återställningsåtgärder som inte kan genomföras med tillämpning av miljöskyddslagen förordas i propositionen att allmänna medel skall kunna tas i anspråk i vissa fall.

I motion L604 (fp) framhålls att det saknas behov av en särskild miljöskadefond i enlighet med miljöskadefondutredningens förslag. Enligt motionärerna bör skadestandsfrågorna lösas genom införandet av en obligatorisk miljöskadeförsäkring och bör kostnaderna för återställningsåtgärder finansieras med skattemedel. Motionärerna yrkar att det anförda ges regeringen till känna.

Motionären i motion L605 (c) anser att det skadestandsansvar som följer av miljöskadelagen bör vara täckt av en obligatorisk miljöskadeförsäkring. En sådan försäkring skulle enligt motionären förbättra de skadelidandes situation genom att möjligheten till ersättning då frikopplades från skadegörarens ekonomiska situation. Eftersom premierna för en försäkring skulle anpassas till riskerna med en viss miljöfarlig verksamhet skulle ett försäkringsobligatorium även påverka företagen att gå över till en mindre miljöfarlig verksamhet. Motionären anser vidare att för de fall då någon inte kan åläggas ersättningsskyldighet det bör inrättas en miljöskadefond, som också skall kunna användas för finansiering av återställningsåtgärder. Motionären yrkar att riksdagen hos regeringen begär förslag till dels en obligatorisk miljöskadeförsäkring (yrkande 1), dels lagstiftning om miljöskadefond (yrkande 2).

Samme motionär som väckt motion L605 yrkar i motion Jo23 att en obligatorisk miljöskyddsförsäkring skall införas (yrkande 10). Som skäl för yrkandet anføres att premiesättningen skulle påverka företagens benägenhet att vidta förebyggande åtgärder.

Utskottet vill erinra om att miljöskadelagen bygger på skadestandsrättsli-

ga principer. Rätt till ersättning föreligger sålunda endast om det kan påvisas ett samband mellan en miljöstörning och en inträffad skada. Kan det inte utredas varifrån en miljöstörning härrör kan en skadeståndstalan inte riktas mot någon. Svårigheter uppkommer också när störningar som härrör från flera miljöfarliga verksamheter tillsammans har bidragit till en skada utan att någon av dem egentligen kan sägas vara den huvudsakliga orsaken. Det skadeståndsrättsliga regelsystemet har också andra begränsningar när det gäller att bereda en skadelidande ersättning. Även om orsaken till en skada klarlagts kan det hända att den ansvarige inte kan nås med ett skadeståndskrav därför att skadeståndsfordringen har preskriberats. Av betydelse är också att miljöskador ofta är omfattande och att man därför får räkna med att skadevällaren många gånger saknar ekonomiska möjligheter att ersätta skadan. Då frågor om en obligatorisk miljöskadeförsäkring tidigare med anledning av motioner prövats i riksdagen (se LU 1985/86:25 och LU 1986/87:24) har utskottet därför ansett att det med hänsyn till den skadelidandes intresse är motiverat att man överväger en ordning enligt vilken ersättning kan utgå för skador som faller under miljöskadelagens tillämpningsområde men för vilka ersättning inte kan erhållas av någon ansvarig.

Utskottet konstaterar att förslagen i propositionen ligger helt i linje med synpunkterna i motion L604 och även i väsentlig mån tillgodoser önskemålen i motion L605. Sett ur den skadelidandes synvinkel innebär systemet med en kollektiv miljöskadeförsäkring en fullt tillfredsställande lösning av de problem som nuvarande regler kan föra med sig i form av begränsade eller obefintliga ersättningsmöjligheter vid miljöskador. För den skadelidande skulle inrättandet av en miljöskadefond inte medföra några fördelar utöver dem som försäkringen ger. Med hänsyn härtill och till att försäkringen enligt vad som uttalas i propositionen är enklare att administrera och finansiera anser utskottet att förslaget i propositionen bör genomföras. I enlighet härmed bör motion L604 och motion L605 yrkande 2 inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Vad härefter gäller yrkandena i motionerna L605 och Jo23 om en ansvarsförsäkring kan utskottet lika litet nu som då spörsmålet tidigare behandlats (se LU 1985/86:25 och LU 1986/87:24) ställa sig bakom önskemålet. Som motionären själv påpekar är ett väsentligt skäl för en sådan försäkring att den skadelidande skall kunna få ersättning i de fall då skadevällaren inte kan fullgöra sin skadeståndsskyldighet. Med det i propositionen framlagda förslaget bortfaller detta skäl för en ansvarsförsäkring. Härtill kommer att införandet av en skyldighet att ha ansvarsförsäkring skulle medföra försäkringstekniska svårigheter. I vissa fall torde det nämligen med säkerhet kunna förutses att en verksamhet skall leda till miljöskador fastän denna effekt inte varit direkt åsyftad. Som utskottet tidigare framhållit strider det mot försäkringstekniska principer att en ansvarsförsäkring skall täcka väntade skador. Sådana skador måste därför lämnas utanför en försäkring, vilket medför att den skadelidande kommer att sakna försäkringsskydd i viktiga fall och att det incitament till förebyggande åtgärder som försäkringskravet skulle kunna innebära i betydande utsträckning går förlorat. På anförda skäl avstyrker utskottet bifall till motion L605 yrkande 1 och motion Jo23 yrkande 10.

Motionärerna i motion Jo41 (c, m, fp) framhåller att yrkesfisket kräver kontinuerliga investeringar och att dessa investeringar förutsätter att fisket kan bedrivas under ett antal år framöver. Enligt motionärerna påverkas havet och våra insjöar negativt av industriutsläpp, vilket kan medföra att fisket i vissa områden måste upphöra eller inskränkas och att yrkesfiskarna drabbas av stora ekonomiska problem. På sikt kan utsläppen leda till att yrkesfisket helt upphör. Motionärerna hävdar att yrkesfiskarna för närvarande inte kan få ersättning för sina förluster enligt miljöskadelagen och att den i propositionen föreslagna försäkringen inte kommer att förbättra fiskarnas situation. Enligt motionärerna är det oacceptabelt att en näringsgren skall få lov att förstöra utkomstmöjligheterna för en annan näringsgren, och de anser att den miljöstörande industrin bör bära hela kostnaden för de skador som uppkommer och därmed tvingas att av ekonomiska skäl minska utsläppen. Ett sätt att åstadkomma ett ökat ansvarstagande från industrins sida anser motionärerna vara att låta miljöskadeförsäkringen gälla också de ekonomiska skador som utsläppen förorsakar yrkesfisket. Motionärerna yrkar att ersättning ur miljöskadeförsäkringen skall kunna utgå till yrkesfiskare som tvingats upphöra med fisket på grund av miljöfarliga utsläpp.

I likhet med motionärerna anser utskottet att det är angeläget att yrkesfiskare kan erhålla en fullgod ersättning för de skador som kan drabba dem på grund av annans miljöfarliga verksamhet. Då frågor om ekonomisk ersättning vid en annan typ av miljöskador, nämligen oljeskador på fiskeredskap m.m., behandlats i riksdagen har utskottet därför också understrukit vikten av att ersättningsfrågorna får en tillfredsställande lösning. När det gäller sådana skador som har sin orsak i miljöstörande utsläpp från en fastighet eller som eljest har anknytning till användningen av en fastighet har enligt utskottets mening de skadelidandes ersättningsmöjligheter påtagligt förbättrats genom miljöskadelagens införande. Otvivelaktigt är det emellertid så att vid den typ av skador som avses med motionen den skadelidandes möjligheter att få compensation med stöd av miljöskadelagen är begränsade. Bl.a. kan det ofta vara svårt för den skadelidande att styrka vem som orsakat skadan. Utskottet kan därför ha förståelse för motionärernas önskemål att miljöskadeförsäkringen skall utsträckas till att omfatta också skador för yrkesfiskarna. En sådan utvidgning skulle emellertid innebära väsentliga ändringar av de villkor som avses gälla för försäkringen. Bl.a. skulle försäkringen för att kunna erbjuda ersättning för fiskarnas inkomstförluster behöva omfatta inte bara person- och saksador utan också förmögenhetsskador. Förutsättningarna för miljöskadeförsäkringen skulle därmed radikalt förändras och det åtagande att meddela försäkringen som vissa försäkringsbolag gjort skulle då inte längre gälla. Utskottet gör den bedömningen att det knappast är troligt att man kan få till stånd en ny försäkringslösning med ett avsevärt utvidgat tillämpningsområde, och hela försäkringsfrågan skulle då kunna falla, något som skulle gagna varken yrkesfiskarna eller andra som drabbas av miljöskador.

Enligt utskottets mening kan det över huvud taget ifrågasättas huruvida man genom försäkringsanordningar eller skadeståndsrättsliga regler kan lösa de problem som vattenföroreningarna orsakar en hel näringsgren. Det ankommer visserligen inte på lagutskottet att uttala sig i miljöfrågor men

utskottet vill ändå framhålla att det naturliga botemedlet är att man i största möjliga utsträckning försöker förebygga miljöfarliga utsläpp i våra vattenområden. Av många tänkbara åtgärder i syfte att förbättra miljön är ekonomiska styrmedel i form av exempelvis miljöavgifter ett alternativ. Enligt vad som uttalas i propositionen kommer också en utredning att tillsättas med uppgift att lägga fram förslag till ett system med miljöavgifter. Utskottet vill även peka på att det – vid sidan av vad som kan åstadkommas inom vårt land – behövs åtgärder på det internationella planet i syfte att förhindra gränsöverskridande föroreningar.

Med det anförda förordrar utskottet att motion Jo41 inte föranleder någon riksdagens vidare åtgärd.

I motion L612 (c) och Jo30 (c) framhålls att tillverkare och importörer av kemikalier bör vara skyldiga att ha ansvarsförsäkring. Genom premiesättningen för en sådan försäkring skulle enligt motionärerna företagen påverkas att förbättra kontrollen av produkterna. Vidare skulle både företagen och försäkringsbolagen komma att ge ökade resurser till forskning och analyser på miljöområdet. Motionärerna yrkar att riksdagen hos regeringen begär förslag till en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikalier (yrkande 52 i motion Jo30).

Som ovan berörts täcker en ansvarsförsäkring endast det skadeståndsansvar som enligt gällande rätt kan utkrävas av skadevållaren/försäkringstagaren. Genom en obligatorisk ansvarsförsäkring kan man således inte komma till rätta med bristfälligheter i det skadeståndsrättsliga regelsystemet. För att man skall kunna åstadkomma ett förbättrat skydd för de skadelidande och öka företagets benägenhet att vidta förebyggande åtgärder krävs alltså i första hand en skärpning av ansvarsreglerna. I sammanhanget vill utskottet påpeka att från ansvarsförsäkringen måste skiljas sådan försäkring som visserligen i likhet med ansvarsförsäkringen bekostas av den skadegörande verksamheten men som direkt skyddar den skadelidande utan att något ansvar läggs på skadevållaren. Som exempel på en sådan försäkring kan nämnas patientförsäkringen och läkemedelsförsäkringen samt det ovan redovisade förslaget till en kollektiv miljöskadeförsäkring.

När det gäller skador i miljön som har sin orsak i användningen av kemikalier på en fastighet har genom miljöskadelagen införts skärpta ansvarsregler. Genom den i den nu aktuella propositionen föreslagna kollektiva försäkringen för vissa miljöskador har skyddet för de skadelidande ytterligare förbättrats och därmed också skapats ett ökat incitament för företagen att vidta förebyggande åtgärder. Kemikalier kan emellertid orsaka många andra skador än sådana som omfattas av miljöskadelagen. Enligt utskottets mening är det därför angeläget att det skadeståndsrättsliga regelsystemet byggs ut också i andra avseenden så att de skadelidandes ersättningsmöjligheter förbättras. I fråga om skador som kan uppkomma vid landsvägstransporter av kemikalier vill utskottet hänvisa till att regeringen nyligen i proposition 1987/88:139 föreslagit en ändring i trafikskadelagen som innebär att maximibeloppet för vad som kan utgå ur ett fordons trafikförsäkring höjs från 50 milj. kr. till 100 milj. kr. Höjningen syftar till att förbättra ersättningsmöjligheterna för sådana mer omfattande trafikskador som kan uppkomma t.ex. i samband med transporter av farligt gods. Av särskild

betydelse när det gäller att tillgodose de skadelidandes intressen och förebygga uppkomsten av kemikalieskador är det ansvar för produktskador som tillverkare och importörer av olika produkter kan åläggas. Förslag till en lagstiftning om produktansvar framlades år 1979 av produktansvarskommittén, och enligt vad utskottet inhämtat avser regeringen att under våren 1989 framlägga en proposition i ämnet på grundval av förslaget.

Enligt utskottets mening bör regeringens ställningstagande till frågan om produktansvarets utformning inte föregripas. Genomförs en lagstiftning på området kan emellertid det av motionärerna aktualiserade spørsmålet komma i ett annat läge. För närvarande saknas emellertid skäl att uppställa krav på en sådan ansvarsförsäkring som förordas av motionärerna. Utskottet avstyrker därför bifall till motion L612 och motion Jo30 yrkande 52.

Motionären i motion L207 (c) yrkar att företagen genom en lagändring skall åläggas att i sina årsbokslut avge en särskild miljöredovisning. Syftet med förslaget är enligt motionären att öka kemikalieinspektionens och länsstyrelsernas möjligheter att kontrollera vart använda kemikalier tar vägen.

I den nu aktuella propositionen förordas att företagens egenkontroll på miljöskyddsområdet skall skärpas samt att myndigheternas tillsyn och kontroll skall effektiviseras. Som ett led i dessa åtgärder föreslås att företag som fått tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet skall årligen avge en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Enligt utskottets mening får motionärens önskemål anses ha blivit i väsentlig mån tillgodosett genom förslaget. Motion L207 bör därför inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Utöver det anförda föranleder propositionen och motionerna inte några uttalanden från lagutskottets sida.

Stockholm den 21 april 1988

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s) och Ulla-Britt Åbark (s).

1. Ersättning till yrkesfiskare

Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m) och Marianne Karlsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "I likhet" och slutar med "av miljöskador" bort ha följande lydelse:

I likhet med motionärerna anser utskottet att det är angeläget att yrkesfiskare kan erhålla en fullgod ersättning för de skador som kan drabba dem på grund av annans miljöfarliga verksamhet. Då frågor om ekonomisk ersättning vid en annan typ av miljöskador, nämligen oljeskador på fiskeredskap m.m., har behandlats i riksdagen har utskottet därför också understrukit vikten av att ersättningsfrågorna får en tillfredsställande lösning. När det gäller sådana skador som har sin orsak i miljöstörande utsläpp från en fastighet eller som eljest har anknytning till användningen av en fastighet har enligt utskottets mening de skadelidandes ersättningsmöjligheter påtagligt förbättrats genom miljöskadelagens införande. Otvivelaktigt är det emellertid så att vid den typ av skador som avses med motionen den skadelidandes möjligheter att få kompensation med stöd av miljöskadelagen är begränsade. Bl.a. kan det ofta vara svårt för den skadelidande att styrka vem som orsakat skadan. Utskottet kan därför ha förståelse för motionärernas önskemål att miljöskadeförsäkringen skall utsträckas till att omfatta också skador för yrkesfiskarna. En sådan utvidgning skulle emellertid innebära väsentliga ändringar av de villkor som avses gälla för försäkringen. Bl.a. skulle försäkringen för att kunna erbjuda ersättning för fiskarnas inkomstförluster behöva omfatta inte bara person- och sakskadur utan också förmögenhetsskador. Förutsättningarna för miljöskadeförsäkringen skulle därmed radikalt förändras och det åtagande att meddela försäkringen som vissa försäkringsbolag gjort skulle då inte längre gälla. Utskottet gör den bedömningen att det knappast är troligt att man för närvarande kan få till stånd en ny försäkringslösning med ett avsevärt utvidgat tillämpningsområde och hela försäkringsfrågan skulle då kunna falla, något som skulle gagna varken yrkesfiskarna eller andra som drabbas av miljöskador. Som utskottet ovan anfört är det emellertid viktigt att frågan om ersättning till yrkesfiskare vid miljöskador får en tillfredsställande lösning. Andra möjligheter att tillgodose behovet av ersättning bör därför övervägas. Det får ankomma på regeringen att snarast ta upp spörsmålet till prövning.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Med det" och slutar med "vidare åtgärd" bort ha följande lydelse:

Vad utskottet ovan anfört om översyn av frågan om ersättning till yrkesfiskare bör riksdagen med anledning av motion Jo41 som sin mening ge regeringen till känna.

2. Kemikalieförsäkring

LU 1987/88:8 y

Martin Olsson och Marianne Karlsson (båda c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "yrkande 52" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör regeringens ställningstagande till frågan om produktansvarets utformning inte föregripas. Utskottet vill dock understryka vikten av att beredningsarbetet inriktas på att åstadkomma en lösning som tillgodoser de skadelidandes intressen. Inte minst angeläget härvidlag är att ansvaret för kemikalieskador får en tillfredsställande utformning. I likhet med motionärerna anser utskottet att starka skäl talar för att en obligatorisk ansvarsförsäkring mot sådana skador bör införas. En sådan försäkring är av betydelse inte bara för dem som skadas av kemikalier utan leder också som närmare redovisas i motionerna till en förbättrad produktkontroll från företagets sida och till ökade satsningar på forskning och analyser inom miljöområdet. Enligt utskottets mening bör regeringen i samband med förslag till lagstiftning om produktansvar framlägga förslag till införande av skyldighet för tillverkare och importörer av kemikalier att ha ansvarsförsäkring. Vad sålunda anförts bör riksdagen med bifall till motion L612 och motion Jo30 som sin mening ge regeringen till känna.