

Lagutskottets betänkande**1983/84:8****om produktansvar m. m.****Ärendet**

I ärendet behandlar utskottet tre motioner vari tas upp frågor om lagstiftning om produktansvar och om obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikalieskador. Motionerna är

1981/82:2082 av Britta Hammarbacken m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa att ett försäkringssystem för kemikalieområdet utformas,

1982/83:1095 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära utredning och förslag till ett system med ansvarsförsäkring för kemikalier,

1982/83:1766 av Magnus Persson m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen förelägger riksdagen förslag till lagstiftning om produktansvar.

Motionerna*Motion 1981/82:2082*

Motiveringen till motionsyrkandet återfinns i motion 1981/82:2080 vari tagits upp olika frågor om bl. a. tryggare kemikaliehantering. Motionärerna anser att produktkontrollverksamheten bör kompletteras med ett särskilt obligatoriskt försäkringssystem. Systemet kan enligt motionärerna byggas upp på ett sätt som liknar den ansvarsförsäkring som finns för bilar.

Motion 1982/83:1095

Motiveringen till yrkandet i motionen återfinns i motion 1982/83:1094 som behandlar frågor om naturresurs- och miljöpolitik. I sistnämnda motion anføres att en utökad produktkontrollverksamhet bör kompletteras med ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring. Ett sådant system skulle enligt motionärerna leda till en minskning av mängden farliga eller osäkra kemikalier, en bättre kontroll av de produkter som säljs och används samt bättre möjligheter till ersättning för den som drabbas av de kemiska produkternas negativa effekter. Motionärerna anser att tillverkare och importörer av kemikalier kan åläggas att ta en ansvarsförsäkring för sin produkt. Försäkringsbolagen bör sätta premien efter hur väl företagen har angivit produktens innehåll. Vidare bör premien bedömas efter vilka vetenskapliga undersökningar etc. som företaget kan redovisa. En ytterli-

gare faktor som bör inverka på premien är om företaget dittills visat sig komma med såväl säkra produkter som korrekta redovisningar av gjorda undersökningar.

Genom den föreslagna ordningen får man enligt motionärerna ett ekonomiskt styrmedel som komplement till produktkontrollen. Man utnyttjar också ett etablerat och känt riskvärderingssystem, det privata försäkringsväsendet. En försäkringslösning leder till att företagen blir mer angelägna att undersöka och deklarerar effekter hos olika kemikalier. Vidare kommer försäkringsbolagen att ålägga tillverkare och importörer förhållningsregler för hur kemikalierna skall hanteras för att försäkringen skall vara tillämplig. Härigenom skulle det bli en skärpning av kemikaliehanteringen. En naturlig följd av att tillverkaren och importören måste ta en försäkring är vidare att de vill ha garanti för att nästa länk i kedjan hanterar kemikalien på rätt sätt. Sannolikt finns förutsättningar för Sverige att föra fram försäkringstanken också i europeiska eller andra internationella sammanhang.

Motion 1982/83:1766

I motionen anförs inledningsvis att när det gäller skador som uppkommit på grund av felaktiga produkter så är situationen oftast den att den skadelidande inte står i något kontraktsförhållande till den som framställt den skadebringande produkten och därför måste bära bevisbördan. Följden blir att något skadestånd ofta inte utgår. Massproduktionen gör nämligen, framhåller motionärerna, att konsumenten har svårt att visa att producenten förfarit felaktigt. Avståndet mellan fabriken och konsumenten kan vara långt. Konsumenten saknar ofta kännedom om de närmare förhållandena i fråga om produktionen. Slutligen kan det vara svårt för konsumenten att veta exakt var felet ligger.

Motionärerna pekar på att den tekniska utveckling som skett under de senaste åren har medfört att industriellt framställda eller bearbetade produkter i allt större omfattning utsätter människor för risk att tillfogas skador till person eller egendom. Orsaken härtill är att produkterna på grund av sin beskaffenhet, kemiska sammansättning eller av annan orsak innebär särskilda skaderisker. Detta kan gälla också produkter av förhållandevis enkelt slag som används i det dagliga livet. Risken för skada ökas också av att material och produktutveckling sker så snabbt att den enskilda människan knappast har någon möjlighet att skaffa sig all nödvändig information. Även utanför det industriella området har i viss mån en motsvarande utveckling skett. Produkter som konsumenterna alltid betraktat som "naturliga" produceras nu under former som alltmera kommit att likna industrins, frukt och grönsaker besprutas regelbundet, slaktdjur medicineras osv. Det finns enligt motionärerna veterligt ingen svensk statistik som direkt anger hur många skadefall som är produktrelaterade

men vissa punktundersökningar ger stöd för uppfattningen att åtskilliga skadefall har åtminstone någon anknytning till produkten.

Motionärerna framhåller att man från samhällets sida försöker skydda allmänheten mot de negativa konsekvenserna av denna utveckling bl. a. genom produktkontroll. Full säkerhet mot skador kan emellertid långt ifrån nås på detta sätt, och motionärerna anser att en möjlighet till skadestånd kan utgöra ett värdefullt komplement till produktkontrollen när det gäller att förebygga skador.

En särskild negativ faktor är enligt motionärerna att en skadelidande enligt gällande rätt inte har möjlighet att få ersättning för utvecklingsskador, dvs. skador för vilka risken vid tidpunkten för tillverkningen inte kunde förutses ens av den främsta vetenskapliga och tekniska expertisen. Eftersom risken för skada inte kunde förutses har naturligtvis den skadelidande ingen möjlighet att göra gällande att tillverkaren förfarit vårdslöst. Denne bär alltså inte något ansvar för sådana skador orsakade av hans produkter utan den slutliga förlusten drabbar i princip den enskilde skadelidande.

Motionärerna anser att det anförda talar för att produktansvaret beträffande personskador bör skärpas. Av denna anledning bör regeringen snarast tillsätta en utredning som får i uppdrag att utarbeta ett förslag till lagstiftning om produktansvar.

Gällande ordning

Med produktansvar avses i allmänhet skyldigheten — närmast för tillverkaren — att utge ersättning när en tillhandahållen vara orsakar personskada eller skada på annan egendom än varan själv.

Ett särdrag för produktansvar i jämförelse med det ansvar som annars vilar på den som tillhandahåller varor är att den skadelidande och den ansvarige ofta inte står i kontraktsförhållande med varandra. Sålunda kan flera kommersiella led stå mellan tillverkare eller importör och den konsument som drabbas av skadan. I sådana fall där ansvar för delaktigheten kommer i fråga kan skadan drabba inte köparen utan någon i hans omgivning.

Ett annat särdrag för produktansvaret är den omfattning skadorna kan få. Skadan av den enskilda produkten överstiger ofta produktens eget värde. När det är fråga om masstillverkade varor kan skadorna uppgå till väldiga belopp.

Någon svensk lagstiftning som uttryckligen behandlar produktansvaret finns inte. I atomansvarighetslagen (1968:45) finns dock bestämmelser som innebär att ansvar för atomskada i princip kan falla endast på innehavare av atomanläggning.

Om en skada orsakas av en vara blir i princip de allmänna skadeståndsreglerna i *skadeståndslagen* (1972:207) tillämpliga. Det innebär att den

skadelidande för att kunna erhålla skadestånd måste visa att tillverkaren gjort sig skyldig till försummelse (culpa). Den skadelidande behöver dock inte styrka att tillverkaren själv varit culpös. Enligt skadeståndslagen ansvarar arbetsgivaren nämligen för culpa av alla sina anställda.

Som huvudregel för bevisbedömningen gäller att den skadelidande skall styrka att orsakssammanhang föreligger mellan produkten och skadan, att skadan orsakats av defekt i produkten samt att defekten vållats av någon för vilken tillverkaren ansvarar. I många fall är det emellertid omöjligt att fullgöra denna beviskyldighet, eftersom tillverkaren ensam känner till de fakta på grundval av vilka bedömningen skall ske. En viss beviskyldighet, eller i varje fall skyldighet att bidra till utredningen om skadans orsaker, torde därför ligga även på tillverkare. Omfattningen av denna skyldighet torde ha nära samband med vilket krav på aktsamhet hos tillverkaren som kan ställas. Ju högre aktsamhetskravet sätts desto närmare till hands ligger det att överflytta delar av beviskyldigheten för sambandet skada—produkt—defekt—vållande till tillverkaren. I rättspraxis har i vissa fall aktsamhetskravet ställts mycket högt när det gäller i verklig mening industriell produktion och det varit fråga om personskada. Härigenom har tillverkarens ansvar närmast sig ett strikt ansvar, dvs. ett ansvar oavsett culpa. Tanken att införa ett rent strikt ansvar på produktansvarsområdet har högsta domstolen dock hittills avvisat (se rättsfallen NJA 1982 s. 380 och 1983 s. 118). Det kan tilläggas att rättspraxis i andra situationer ålagt strikt ansvar för farlig verksamhet. Bl. a. har entreprenörer i vissa fall ansetts ha ett strikt ansvar för skador av sprängningar.

Vart och ett av de led i tillverknings- och försäljningsprocessen som hanterar varan svarar för egen och arbetstagarens culpa. Det har t. ex. betydelse om defekten har sin grund i felaktig lagring hos något försäljningsled. Importören kan dock ha ett särskilt ansvar. Enligt rättsfallet NJA 1977 s. 538 ansvarar den som importerat en produkt, avsedd för enskilt bruk, för skada orsakad av sådana brister i produktsäkerheten, som skulle medföra skadeståndsskyldighet för tillverkaren.

Näringsidkare kan teckna försäkring mot de ersättningsanspråk som kan riktas mot dem på grund av produktansvar. Intresset i Sverige för sådana försäkringar har enligt vad som framgår av produktansvarskommitténs betänkande (SOU 1979:79) Produktansvar II Produktansvarslag emellertid varit begränsat.

En skadelidande som inte enligt gällande bestämmelser kan få skadestånd för produktskada kan dock i annan ordning få viss ersättning. Den allmänna försäkringen ger sålunda en grundtrygghet. Den kompenserar dock inte den skadelidande fullt ut. Av större betydelse är vissa *försäkringsformer* vilka gäller till förmån för alla som skadas inom det område resp. försäkringsform avser att täcka. Detta gäller arbetsskadeförsäkringen, trygghetsförsäkringen, läkemedelsförsäkringen, patientförsäkringen och trafikförsäkringen.

När någon drabbas av en personskada i arbetslivet till följd av en ur säkerhetssynpunkt otillfredsställande produkt får han i flertalet fall ersättning som beräknas enligt skadeståndsrättsliga normer från *arbetskadeförsäkringen* kompletterad med *trygghetsförsäkringen*. Ersättningen utgår oberoende av vilka regler som gäller på produktansvarets område. Arbetskadeförsäkringen regleras av lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring. Rätt till ersättning enligt lagen föreligger vid arbetsskada, varmed förstås skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En för den försäkrade förmånlig bevisregel gäller. Skada som han ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan om inte betydligt starkare skäl talar mot det. Trygghetsförsäkringen meddelas av ett konsortium av försäkringsanstalter och täcker ett skadeståndsansvar för personskador som arbetsgivaren har åtagit sig genom kollektivavtal. Genom trygghetsförsäkringen blir den skadelidande i huvudsak berättigad till vad som utgör skillnaden mellan en ersättning beräknad enligt skadeståndsrättsliga normer och den ersättning som utgår enligt arbetskadeförsäkringen. Ansvar är strikt och den skadelidande behöver följaktligen inte styrka vårdslöshet hos arbetsgivaren eller annan arbetstagare för att få ersättning. Staten har utan att försäkra sig påtagit sig ett motsvarande ansvar genom statens personskadeförsäkring.

En särskild typ av kollektiv ansvarsförsäkring är *patientförsäkringen*. Den som drabbas av en produktskada när han genomgår sjukvård kan i de flesta fall få ersättning enligt skadeståndsrättsliga grunder genom försäkringen. Ersättning utgår oavsett om culpa kan läggas någon befattningshavare inom sjukvården till last. Försäkringen meddelas av ett konsortium av försäkringsanstalter och täcker den ersättningsskyldighet för personskador som staten och landstingen åtagit sig. Det ersättningsansvar som följer av patientförsäkringen har fått motsvarighet inom återstående delar av den svenska sjukvården.

En i detta sammanhang särskilt intressant försäkring är *läkemedelsförsäkringen*. Den försäkringen skiljer sig från de tidigare behandlade försäkringsformerna därigenom att försäkringstagarna, företag som tillverkar eller importerar läkemedel, också är de som eljest normalt skulle bära produktansvaret för de varor som omfattas av försäkringen. Läkemedelsförsäkringen innebär i huvudsak följande.

Det förutsätts att företag som tillverkar eller importerar läkemedel frivilligt åtar sig att ersätta läkemedelsskada och att detta åtagande försäkras hos ett särskilt konsortium. Ersättning enligt åtagandet utgår för läkemedelsskada till följd av användning av läkemedel som tillverkare eller importör, som har godkänt åtagandet, yrkesmässigt har lämnat ut här i landet för förbrukning.

Med läkemedel förstås dels vad som täcks av läkemedelsförordningen (1962:701), dels radioaktiva läkemedel även om förordningen inte är tillämplig på dessa. Något krav på att läkemedlet skall ha registrerats som

farmaceutisk specialitet uppställs inte.

Läkemedelsskada definieras som sjukdom eller annan skada av kroppslig art som med övervägande sannolikhet har orsakats genom användningen av läkemedel.

Åtagandet bygger på tanken att en riskvärdering skall ske. Det är inte meningen att effekterna av förutsedda biverkningar skall ersättas annat än när dessa i kvalitativt eller kvantitativt hänseende mera påtagligt avviker från det normala. Ersättning utgår därför inte om läkemedelsskadan skäpligen hade bort godtas som en biverkan av läkemedlets användning med hänsyn till dels möjligheten och anledningen för fackmannen att förutse läkemedlets verkningar, dels arten och svårighetsgraden av sjukdom som behandlingen har avsett, den skadades hälsotillstånd i övrigt, skadans omfattning och andra omständigheter. Riskvärderingen är således helt avgörande.

Smärre skador omfattas inte av åtagandet. Försäkringskonsortiets ansvar är begränsat till högst 2 milj. kr. för varje skadad person.

När det slutligen gäller personskador till följd av motorfordonstrafik och skadan är en följd av en defekt hos fordonet utgår ersättning från *trafikförsäkringen* enligt bestämmelserna i trafikskadelagen (1975:1410). Ersättning — i lagen kallad trafikskadeersättning — utgår för personskada till alla skadelidande på rent objektiva grunder. För sakskada som tillfogas motorfordon eller egendom som befordras med sådant fordon utgår ersättning endast om skada vållats av annat fordon i samband med förandet av det andra fordonet eller bristfällighet på det. För annan sakskada utgår ersättning på rent objektiv grund; dock ej till försäkringstagaren.

Utredningar

Produktansvarskommittén

Som ovan nämnts har produktansvarskommittén år 1979 lagt fram ett förslag till produktansvarslag (SOU 1979:79). I lagförslaget åläggs tillverkare och importörer i gemen ett strikt produktansvar för personskador. Från lagens tillämpning undantas bl. a. atomskada, läkemedelsskada, skada som uppkommit direkt i samband med hälso- och sjukvård, arbetsskada och skada till följd av trafik med motordrivet fordon, dvs. där ersättningskydd redan är tillgodosett genom de i föregående avsnitt omnämnda särskilda ansvarighetslagarna och försäkringsformerna. Ansvaret skall enligt lagen täcka även skada till följd av utvecklingsfel.

Lagförslaget innehåller inga regler om ersättning för skador på egendom, orsakade av defekta produkter. När det gäller sådana skador föreslog kommittén att konsumentköplagen skulle tillföras en särskild regel om ansvar för produktskada. Enligt vad utskottet inhämtat har denna fråga överlämnats till konsumentköpsutredningen för övervägande.

När det gäller förslaget till produktansvarslag pågår alltjämt departementsbehandlingen.

Miljöskadeutredningen

Miljöskadeutredningen har i betänkandet (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador lagt fram ett förslag till miljöskadelag. Enligt lagförslaget skall som huvudregel gälla ett strikt ansvar vid miljöfarlig verksamhet. Ansvaret knyts i princip till användningen av fast egendom.

I betänkandet diskuterar utredningen om något ersättningssystem borde införas som täcker även skador som inte omfattas av den föreslagna miljöskadelagen, t. ex. föroreningskador som uppkommer genom att skadliga ämnen sprids, när miljöfarliga produkter används eller kastas bort som avfall. Att enbart föreskriva en *obligatorisk ansvarsförsäkring* innebär enligt utredningen ett otillräckligt skydd för de skadelidande. Av större intresse är en *obligatorisk försäkring* som betalas av den skadegörande verksamheten men direkt skyddar de skadelidande. Ett annat alternativ är enligt utredningen att införa ett ersättningssystem som administreras inte av försäkringsbolagen utan av det allmänna. Man kan här tänka sig att genom avgifter på den miljöfarliga verksamheten samla fonder som oberoende av skadeståndsregler ersätter alla skador av viss typ, *primärt ansvariga fonder*. Det system som utredningen anser innebära de minsta nackdelarna från praktisk och statsfinansiell synpunkt är dock inrättandet av *subsidiärt ansvariga fonder*. De skulle endast täcka sådana skador som inte kan ersättas på annat vis. Utredningen konstaterar att frågan om inrättandet av fonder kräver mera ingående utredningar och har därför inte ansett sig kunna lägga fram något förslag till lag om sådana fonder.

Kemikommisionen

I februari 1983 tillkallades kemikommisionen med uppdrag att se över pågående verksamhet och lägga fram förslag till en förbättrad kontroll av kemikalieanvändningen. I direktiven (Dir. 1983:20) sägs att kommissionen bör ha ett vidsträckt uppdrag att göra en samlad översyn av de problem för hälsa och miljö som den stora kemikalieanvändningen kan medföra. Även lagstiftningsfrågor bör tas upp av kommissionen. Bl. a. bör undersökas om det ansvar när det gäller skyddsåtgärder som lagstiftaren lägger på den som tillverkar, importerar eller kontrollerar en hälso- och miljöfarlig vara ytterligare kan preciseras. En annan viktig uppgift för kommissionen är att överväga behovet av förändringar av nuvarande administration för kemikaliekontrollen.

Enligt vad utskottet inhämtat har frågan om ansvarsförsäkring inte tagits upp inom kommissionen.

Internationellt arbete

Europarådskonventionen

År 1977 tillkom i Europarådet en konvention rörande produktansvar för personskador.

Europarådskonventionen är tillämplig endast på personskador som orsakas av lös egendom. Ansvariet bärs i första hand av tillverkare och importörer, men undantagsvis kan den som blott tillhandahåller produkten bli ansvarig. Ansvariet förutsätter att produkten är "felaktig", dvs. att den inte erbjuder den säkerhet som konsumenten har rätt att vänta sig. Ansvariet inträder oberoende av försummelse från tillverkarens (importörens etc.) sida och är alltså rent objektivt. Den skadelidande har att styrka skadan, felet och orsakssambandet mellan skadan och felet. Lyckas han med det, kan producenten dock befria sig från ansvar om han kan visa att produkten inte har bringats i omsättning av honom eller göra antagligt att felet har uppkommit efter det att han bringade produkten i omsättning. Ersättningen kan vidare jämkas på grund av medvållande av den skadelidande eller någon som är anställd hos honom. Konventionsstat får dock förbehålla sig att tillämpa interna regler om medvållande i den mån de innebär att jämkning får ske bara vid grov vårdslöshet eller uppsåtligt handlande av den skadelidande. I övrigt får konventionsstat inte införa regler som är förmånligare för den skadelidande än de bestämmelser konventionen innehåller. Samtidigt gäller dock att konventionen inte påverkar den skadelidandes rätt enligt allmänna regler om ansvar i eller utom avtalsförhållanden. Inte heller föreligger hinder mot att ett kollektivt ersättningssystem helt eller delvis träder i stället för skadeståndsansvaret, förutsatt att den skadelidandes skydd inte försämras i förhållande till konventionens ersättningsregler.

Europarådskonventionen träder i kraft sex månader efter det att tre stater tillträtt konventionen. Konventionen har undertecknats av några stater men har ännu inte ratificerats av något land. Orsaken härtill är att man i medlemsstaterna velat avvakta arbetet inom EG på en reglering av produktansvaret.

EG-direktiv

Parallellt med arbetet med konventionen inom Europarådet har frågan om gemensamma produktansvarsregler behandlats inom EG. I juli 1976 lade EG-kommissionen fram ett första utkast till direktiv om samordning av medlemsstaternas rättsregler om produktansvar. År 1979 yttrade sig Europaparlamentet över utkastet och föreslog därvid betydelsefulla ändringar, som i vissa fall var ägnade att närma förslaget till Europarådskonventionen medan de i andra skulle leda till stora olikheter med konventionen.

Enligt vad utskottet erfor vid ett studiebesök hos EG i september 1983 har förslaget överarbetats inom en arbetsgrupp hos ministerrådet. I det slutliga förslaget utgår ersättning för personskada och för skada på personlig egendom. Skador på såväl fast egendom som lös egendom omfattas av reglerna. Något undantag för utvecklingsskador görs inte. Däremot undantas obearbetade naturprodukter och jordbruksprodukter samt hantverksprodukter från produktansvaret. Tillverkaren eller importören åläggs ett strikt ansvar. Något obligatoriskt tak för ansvaret finns inte. Det får ankomma på varje medlemsstat att föreslå regler om ansvarsbegränsning. Förslaget till direktiv beräknas kunna bli behandlat av ministerrådet under 1984.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet tre motioner vari tas upp frågor om lagstiftning om produktansvar och om obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikalieskador.

Med produktansvar avses i allmänhet skyldighet för tillverkare att utge ersättning när en tillhandahållen vara orsakar personskada eller skada på annan egendom än varan själv. Ett utmärkande drag för produktansvaret är att tillverkaren oftast inte står i kontraktsförhållande med den skadelidande konsumenten utan att det står flera kommersiella led mellan dem. Ett annat särdrag för produktansvaret är den omfattning skadorna kan få, särskilt när det gäller massproducerade varor.

Någon svensk lagstiftning som uttryckligen behandlar produktansvaret finns inte. Om en produkt orsakar skada blir därför i princip de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna i skadeståndslagen (1972:207) tillämpliga.

Dessa regler innebär att en skadelidande skall för att få ersättning visa att orsakssammanhang föreligger mellan produkten och skadan, att skadan orsakats av en defekt i produkten samt att tillverkaren eller hans anställda gjort sig skyldiga till försummelse.

När det gäller en speciell typ av skador — atomskador, som ju också omfattar produktskador — faller enligt atomansvarighetslagen (1968:45) ansvaret på innehavaren av atomanläggningen. Innehavarens ansvar är ett rent strikt ansvar, dvs. ett ansvar oavsett oaktsamhet hos innehavaren eller hans anställda. Även i annan lagstiftning finns regler som ger en skadelidande bättre skydd än skadeståndslagen och som — även om de syftar till att ersätta andra skador än produktskador — har betydelse också för produktskadorna. Enligt trafikskadelagen (1975:1410) utgår trafikskadeersättning från motorfordons trafikförsäkring för skada till följd av trafik med motorfordon. Ersättningen utgår på rent objektiva grunder (strikt ansvar) såvitt gäller skada på person och på annan egendom än den inblandade bilen och med den befördrad egendom. Ersättningen utgår även när olyckan beror t. ex. på ett konstruktionsfel hos fordonet. Också

vid produktskador i samband med trafik med andra kommunikationsmedel, såsom järnväg, flyg och fartyg, har en skadelidande goda möjligheter att få ersättning eftersom transportören eller ägaren har ett strikt ansvar eller ett presumtionsansvar för inträffade skador. Med presumtionsansvar avses att den ansvarige för skadan antas ha varit oaktsam och för att undgå ersättningsskyldighet måste visa att skadan inte berott på oaktsamhet hos honom eller hans anställda.

Såsom framgår av redogörelsen i det föregående (s. 5) finns vid sidan av trafikskadorna även andra slag av skador beträffande vilka tillkommit särskilda försäkringar som ger den skadelidande rätt till ersättning enligt skadeståndsrättsliga normer. Detta gäller skador som inträffar i arbetslivet, vid bruk av läkemedel eller eljest inom sjukvården. I sådana fall utgår ersättning direkt till den skadelidande från arbetsskadeförsäkringen och trygghetsförsäkringen, läkemedelsförsäkringen eller patientförsäkringen. Ersättningen utgår på rent objektiva grunder. När det gäller arbetsskadeförsäkringen och läkemedelsförsäkringen görs vissa avsteg från kravet på styrkt orsakssammanhang mellan försäkringstagarens verksamhet och skadan.

I motion 1982/83:1766 (s) framhålls att materiel- och produktutveckling går så snabbt att den enskilde konsumenten har svårt att skydda sig mot alla de risker för personskador som följer med denna utveckling. Om den enskilde skadas måste han visa att oaktsamhet föreligger hos tillverkaren eller importören. Förhållandena är enligt motionärernas mening ofta så komplicerade att det kan framstå som ogörligt att, förutom att klargöra orsakssammanhanget mellan defekten på produkten och skadan, styrka även oaktsamhet hos den ansvarige. Motionärerna pekar vidare på det förhållandet att en skadelidande enligt gällande rätt inte har möjlighet att få ersättning för utvecklingsskador, dvs. skador för vilka risken vid tidpunkten för tillverkningen inte kunde förutses ens av den främsta vetenskapliga och tekniska expertisen. Eftersom risken för skada inte kan förutses har den skadelidande ingen möjlighet att göra gällande att tillverkaren förfarit vårdslöst. I sådana fall drabbar den slutliga förlusten i princip den enskilde skadelidande.

Motionärerna anser med stöd av det anförda att produktansvaret för personskada bör skärpas. Ett skärpt skadeståndsansvar kan också enligt motionärernas uppfattning utgöra ett värdefullt komplement till produktkontrollen när det gäller att förebygga skador. Motionärerna yrkar att riksdagen skall föreläggas förslag till lagstiftning om produktansvar.

I motionerna 1981/82:2082 (c) och 1982/83:1095 (c) yrkas att regeringen skall lägga fram förslag till ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikalier. Motionärerna anser att produktkontrollverksamheten bör utökas och i samband därmed kompletteras med ett särskilt system med ansvarsförsäkring. Genom ett sådant system skulle man få ett ekonomiskt styrmedel som skulle kunna leda till en minskning av mängden

farliga eller osäkra kemikalier och bidra till en säkrare kontroll av de produkter som säljs och används samt ge bättre möjligheter till ersättning för dem som drabbas av skador.

Utskottet vill till en början erinra om att en ansvarsförsäkring endast försäkrar det ansvar som enligt gällande rätt kan utkrävas av skadevällaren/försäkringstagaren. Genom en obligatorisk ansvarsförsäkring kommer man visserligen till rätta med det fall då en identifierad skadeståndsskyldig inte har ekonomiska möjligheter att betala skadestånd men löser inte de problem som ligger i svårigheterna att styrka orsakssammanhanget mellan en skadebringande produkt (eller handling) och skadan samt oakt-samhet hos den ansvarige. För att en obligatorisk ansvarsförsäkring skall innebära ett förbättrat skydd i sistnämnda avseenden fordras en skärpt ansvarslagstiftning. Från ansvarsförsäkringen är att skilja sådan försäkring som visserligen betalas av de skadegörande verksamheterna men direkt skyddar den skadelidande och där ersättning utgår utan att något ansvar åläggs en skadevällare. Som exempel härpå kan nämnas de ovan redovisade försäkringarna, patientförsäkringen och läkemedelsförsäkringen.

Utskottet delar den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna, nämligen att den enskilde har svårt att skydda sig mot de risker för skador som produktutvecklingen för med sig. Samtidigt är möjligheterna att få ersättning för inträffade skador i vissa fall begränsade. Det är därför enligt utskottets mening angeläget att man på olika sätt försöker ge konsumenter och andra skadelidande ett bättre skydd än f. n.

Ett sådant skydd kan till en del åstadkommas genom förebyggande åtgärder. Härvid är det nödvändigt att det finns en effektiv, fungerande produktkontroll som kan förhindra att farliga och skadebringande produkter kommer ut på marknaden. I första hand måste det primära ansvaret för produktkontrollen ligga hos företagen, som också i många fall gör betydande ansträngningar att åstadkomma säkrare produkter. Vid sidan härav har samhällets kontroll stor betydelse. Utskottet vill här peka på det arbete som utförs av socialstyrelsen, livsmedelsverket och produktkontrollnämnden när det gäller kontroll av läkemedel, livsmedel och kemisk-tekniska varor. I detta sammanhang bör framhållas att regeringen under innevarande år tillkallat en särskild kemikommission med uppdrag att göra en samlad översyn av de problem för hälsa och miljö som den stora kemikalieanvändningen för med sig och att lägga fram förslag till en förbättrad kontroll av kemikaliehanteringen.

Även om en förebyggande produktkontroll verksamt kan bidra till att minska riskerna för produktskador kan riskerna för sådana skador inte helt elimineras. Också andra åtgärder måste därför till. Som framgår av den föregående redogörelsen har också under senare år de som drabbats av produktskador på vissa områden fått ett ökat skydd genom lagstiftningsåtgärder och genom tillskapande av särskilda försäkringsformer. När

det gäller produktskador som inträffar i arbetslivet och under fritiden i trafiken, i samband med hälso- och sjukvård samt till följd av läkemedel får sålunda behovet av ett verksamt produktskydd numera anses i huvudsak tillgodosett. Det bör framhållas att den år 1978 tillskapade läkemedelsförsäkringen, som till en början endast omfattade svenska tillverkare av läkemedel, numera också omfattar importörerna, varigenom ett heltäckande skydd på läkemedelsområdet uppnåtts.

Utskottet vill vidare peka på att rättspraxis när det gäller rent industriellt framställda produkter, och framför allt i fråga om produkter som erbjuder särskilda risker, ställer höga krav på aktsamhet hos tillverkaren. Genom att tillverkaren åläggs att visa att han uppfyllt stränga aktsamhetskrav har tillverkarens ansvar i viss mån närmat sig ett strikt ansvar för fel i varan. Även med ett sådant strängare ansvar för tillverkaren finns det emellertid vissa skador, t. ex. utvecklingsskadorna, som faller utanför tillverkarens ansvar. Här bör också nämnas att enligt ett rättsfall från 1977 svarar importören, i varje fall i fråga om konsumentvaror, för skada orsakad av sådana fel i produkten som skulle medföra skadeståndsskyldighet för tillverkaren.

Genom de åtgärder som vidtagits under senare år och den utveckling som har skett i rättspraxis har de skadelidandes möjligheter att få ersättning förbättrats. Enligt utskottets uppfattning är dock skyddet på vissa områden alltfjämt inte tillfredsställande. Som exempel kan nämnas skador som uppkommer till följd av brister i kemiska produkter, kosmetika, leksaker, vissa tekniska produkter m. m. Eftersom det torde vara svårt att täcka alla dessa områden med dellösningar finns det enligt utskottets mening behov av en mer generell lagstiftning.

År 1979 lade produktansvarskommittén fram ett förslag till produktansvarslag. Enligt förslaget åläggs tillverkare och importörer ett strikt ansvar för personskador. Skadeståndsansvaret täcker enligt förslaget även utvecklingsskador. Från lagförslagets tillämpning undantas de områden där enligt vad utskottet ovan redovisat det redan finns ett tillfredsställande skydd. När det gäller frågan om ersättning för saksador orsakade av defekta produkter föreslog kommittén att ansvaret för sådana skador borde regleras i konsumentköplagen. Denna fråga har överlämnats för vidare överväganden till konsumentköpsutredningen som förväntas avlämna ett betänkande under våren 1984.

Förslaget till produktansvarslag är alltfjämt föremål för beredning inom justitiedepartementet. Enligt vad utskottet inhämtat avvaktar man bl. a. det arbete som pågår på det internationella planet.

Som framgår av redogörelsen i det föregående (s: 8) pågår det ett omfattande internationellt arbete på produktansvarsområdet. Inom Europarådet har utarbetats en konvention rörande produktansvar för personskada, som dock ännu inte trätt i kraft. Även inom FN pågår ansträngningar att få fram en konvention om produktansvar. Av särskilt intresse är det arbete

som bedrivs inom EG i syfte att få fram direktiv om samordning av de olika medlemsstaternas rättsregler om produktansvar. EG-kommissionen lade fram ett förslag år 1976. Förslaget har därefter varit föremål för behandling inom Europaparlamentet och, sedan parlamentet har avgivit sitt yttrande, för ytterligare bearbetning i en till ministerrådet anknuten arbetsgrupp. Enligt vad utskottet erfor vid ett studiebesök hos EG i september 1983 har arbetsgruppen lagt fram ett slutligt förslag, och det förväntas komma att bli behandlat av ministerrådet under 1984.

Enligt utskottets mening är det angeläget att generella regler om produktansvar så långt möjligt anpassas till de internationella reglerna på området. Bl. a. är det viktigt att svensk industri inte genom en strängare reglering får sina konkurrensvillkor försämrade. Med hänsyn härtill finns det skäl att avvakta den fortsatta utvecklingen framför allt inom EG. Utskottet vill också peka på det samarbete på området som pågår mellan de nordiska länderna. Enligt vad utskottet inhämtat är man i övriga nordiska länder ännu inte beredd att införa en generell lagstiftning på området.

När det gäller den i motionerna 2082 och 1095 väckta speciella frågan om skyddet för skador av kemikalier kan konstateras att den som skadas av fel i en kemisk produkt kan få ett erforderligt skydd genom införande av en lagstiftning om produktansvar och därav föranledda ansvarsförsäkringar. Kemikalier kan emellertid orsaka även andra skador än produktskador. T. ex. kan genom användande av kemikalier förorsakas föroreningsskador och andra miljöskador. När det gäller sådana miljöskador som orsakas av fastighetsägare har miljöskadeutredningen våren 1983 lagt fram ett förslag till miljöskadelag som ålägger fastighetsägare ett strikt ansvar vid miljöfarlig verksamhet. Utredningen diskuterar i sitt betänkande (SOU 1983:7) också olika alternativ till ersättningssystem för sådana miljöskador som faller utanför den föreslagna miljöskadelagens tillämpning. Utredningen anser att dessa ersättningsalternativ emellertid fordrar mera ingående utredningar och har därför inte funnit sig kunna lägga fram några förslag.

Enligt vad utskottet inhämtat pågår ett beredningsarbete inom justitiedepartementet med sikte på att en proposition på grundval av miljöskadeutredningens betänkande skall kunna föreläggas riksdagen under våren 1984. Beträffande frågan om ersättning för miljöskador som inte omfattas av den föreslagna miljöskadelagen har upplysts att regeringen ännu inte tagit ställning till hur ett fortsatt utredningsarbete skall bedrivas. Det kan tilläggas att när det gäller skador till följd av utsläpp av kemikalier från fartyg pågår inom den mellanstatliga rådgivande sjöfartsorganisationen IMO ett arbete syftande till att få fram en konvention om ansvarighet för sådana skador motsvarande den ansvarighetsreglering som gäller för skador orsakade av oljeutsläpp.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att på de områden som tas

upp i motionerna finns ett behov av bättre skydd för konsumenter och andra skadelidande. I syfte att tillgodose detta behov har produktansvarskommittén och miljöskadeutredningen lagt fram olika förslag. Dessa är f. n. föremål för beredning och överväganden inom regeringens kansli. Såvitt avser produktansvaret pågår även gemensamma nordiska överläggningar. Med hänsyn till det anförda är det inte påkallat med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1981/82:2082, 1982/83:1095 och 1982/83:1766.

Stockholm den 29 november 1983

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Mona Saint Cyr (m), Allan Ekström (m)*, Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s)*, Nic Grönvall (m), Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Inga-Britt Johansson (s) och Berit Löfstedt (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

Martin Olsson, Marianne Karlsson och Sigvard Persson (alla c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "Sammanfattningsvis konstaterar" och på s. 14 slutar med "av motionerna" bort ha följande lydelse:

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att på de områden som tas upp i motionerna finns ett behov av ett bättre skydd för konsumenter och andra skadelidande. Som framgår av det tidigare anförda har produktansvarskommittén och miljöskadeutredningen lagt fram olika förslag i syfte att tillgodose detta behov. Utredningsförslagen är f. n. föremål för beredning inom regeringens kansli. Utskottet vill stryka under angelägenheten av att beredningsarbetet bedrivs skyndsamt så att i varje fall ett förslag till miljöskadelag kan föreläggas riksdagen under våren 1984. Utskottet vill också betona att det är viktigt att regeringen snarast tar ställning till frågan hur det fortsatta utredningsarbetet beträffande sådana miljöskador som inte omfattas av en miljöskadelag skall bedrivas. Det bör nämnas att denna fråga diskuterats förutom av miljöskadeutredningen även av naturresurs- och miljökommittén i dess nyligen avgivna betänkande Naturresursers nyttjande och hävd (SOU 1983:56) och att kommittén därvid funnit att även möjligheten att, såsom föreslås i motionerna 1981/82:2082 och

1982/83:1095, knyta an ett ersättningssystem till försäkringsväsendet bör prövas. Slutligen finns anledning att framhålla att Sverige bör verka aktivt när det gäller arbetet med att få till stånd en internationell reglering om ersättning för skador som orsakas av utsläpp av kemikalier.

Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motionerna bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av motionerna 1981/82:2082, 1982/83:1095 och 1982/83:1766 ger regeringen till känna vad utskottet anfört om arbetet med lagstiftning om produktansvar och miljöskador samt om ett system med ersättning genom försäkring.

