

Kommittédirektiv



Ansvarsfrågan vid odling av
genmodifierade grödor

Dir.
2006:38

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera om det finns behov av särskilda skadeståndsregler avseende ekonomisk skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter som inte är genetiskt modifierade, vid odling eller i samband med transport eller annan hantering. Med genetiskt modifierade organismer avses i detta sammanhang såväl växten i sig, olika växtdelar, t.ex. dess förökningsmaterial och även fritt genmaterial. Utredaren skall analysera nu gällande bestämmelser samt ta ställning till om dessa är tillräckliga eller om ytterligare bestämmelser är nödvändiga för att hålla tredje part skadeslösa. Frågor om strikt skadeståndsansvar, beviskrav och hur ersättningsfrågan ska hanteras i de fall där det inte går att härleda en skada till en viss odling med genetiskt modifierade organismer, skall särskilt övervägas.

Utredaren skall lämna de förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra förslagen.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2007.

Bakgrund

Ekonomisk skada

I Sverige odlas i dag genetiskt modifierade grödor endast för fältförsök i en begränsad omfattning. Det kan dock antas att kommersiell odling inom en snar framtid kommer att förekomma. Med genetiskt modifierade grödor avses i detta sammanhang såväl växten i sig, olika växtdelar, t.ex. dess förökningsmaterial och även fritt genmaterial. Vid odling av genetiskt modifierade grödor kan genetiskt modifierade växter, förökningsmaterial som t.ex. pollen, frön, genmaterial och jämförbara växtdelar spridas till fält med andra grödor. Om skörden från dessa fält innehåller en viss andel modifierat genmaterial måste den märkas med uppgift om detta innehåll. Märkningen kan innebära att produkten inte längre är attraktiv för konsumenterna, eller att producenten måste sänka priset för att få produkten såld. Dessutom kan även själva märkningen i sig innebära kostnader för odlaren, t.ex. i form av märkningskostnader och särskilds kostnader. Särskilda risker för att ekonomisk skada uppkommer kan förekomma vid ekologisk odling och andra typer av kvalitetscertifierad odling. Spridning av genetiskt modifierade organismer kan således ge upphov till en ekonomisk skada för berörda lantbrukare och andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter, men även för andra som kan drabbas av sänkta fastighetsvärden eller hinder för nyttjande av sin mark.

Det är viktigt att risken för att ekonomiska skador skall uppstå minimeras genom krav på försiktighetsåtgärder vid odling och annan hantering av genetiskt modifierade organismer.

För inträffade skador bör det finnas rättvisa och tydliga regler om ersättning. Principen bör vara att reglerna garanterar den som drabbas av en oönskad inblandning av genetiskt modifierade organismer i sin skörd erhåller ekonomisk ersättning för den uppkomna skadan, d.v.s. att såväl ökade

kostnader som uteblivna intäkter samt eventuell förmögenhetsskada ersätts.

Allmänt om befintlig lagstiftning m.m.

Hantering av genetiskt modifierade organismer regleras av gemenskapslagstiftningen (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220EEG, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder) och de nationella bestämmelser som genomför eller kompletterar EG:s lagstiftning på området Enligt nämnda lagstiftning måste en genetiskt modifierad organism godkännas innan den får släppas ut på marknaden. För att bedöma om ett utsläppande kan godkännas måste först riskerna för hälsa och effekter på miljön analyseras och värderas. Riskbedömning och godkännande skall ske i enlighet med ett särskilt förfarande. Nationella bestämmelser för användning och hantering av genetiskt modifierade organismer finns även i 13 kap. miljöbalken.

När det gäller skador på naturmiljön avser regeringen att under våren 2006 ge Miljöansvarsutredningen (M2004:03) ett tilläggsdirektiv för att behandla ansvarsfrågor vid skador på den naturliga biologiska mångfalden vid odling av genetiskt modifierade organismer, där ansvar inte täcks av miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador).

EG: s rekommendation om samexistens

Gemenskapslagstiftningen omfattar varken regler om försiktighetsåtgärder eller skadeståndsbestämmelser. Detta får,

enligt artikel 26a i direktiv 2001/18/EG, i stället regleras av medlemsstaterna själva. Artikeln stadgar att "Medlemsstaterna får vidta lämpliga åtgärder för att förhindra oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i andra produkter".

För att vägleda länderna har kommissionen den 23 juli 2003 meddelat en rekommendation med riktlinjer för utarbetande av nationella strategier och bästa praxis för samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk (2003/556/EG). I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att se över behovet av krav på försiktighetsåtgärder vid odling av genetiskt modifierade organismer samt analysera nödvändigheten av särskilda regler om skadestånd. Rekommendationen omfattar ekonomisk skada som orsakats av att genetiskt modifierade organismer spridits till odlingen endera från andra fält eller i samband med transport eller annan hantering som sammanhänger med odlingen.

Vad gäller odlingskraven har Statens jordbruksverk fått i uppdrag (Jo2005/1781) att lämna förslag till regler om försiktighetsåtgärder vid odling och hantering av genetiskt modifierade organismer. Uppdraget har redovisats 16 december, 2005.

Befintliga skadeståndsregler

Miljöbalken

I 32 kapitlet miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. fastighetsägares eller tomträttshavares skadeståndsskyldighet för skadegörande verksamhet. Enligt 32 kap. 1 § skall skadestånd betalas för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som en verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Om den störning som föranlett skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden föreligger strikt skadeståndsansvar.

Enligt 32 kap. 3 § miljöbalken skall skadestånd betalas för skador genom förorening av vattenområden eller grundvatten, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande störning. En skada skall anses ha orsakats genom en störning om det, med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt, föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Skador som avses i kommissionens rekommendation 2003/556/EG skulle kunna jämföras med markförorening eller annan liknande störning som omfattas av miljöbalkens bestämmelser. I propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45) anges som exempel på förorening skador till följd av läckage av olja eller gift. I olja eller gift finns skadliga kemikalier eller substanser. Sådana kemikalier eller substanser kan bindas till markpartiklar eller lösas i markvattnet och tas upp av grödan. Förorenad skörd kan vara hälsofarlig och därför betraktas som otjänlig. Det borde dock vara tveksamt om nu aktuell skördeskada utan vidare kan jämföras med sådan hälsofara och skörden kan knappast anses vara otjänlig på samma sätt som om den vore kemikalieskadad. Inte heller när det gäller annan störning skulle skada till följd av annan ofrivillig förekomst av genetiskt modifierade organismer i skörden kunna motsvara vad som avses i miljöbalken.

Skadeståndslagen

Enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen skall lagen tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Om skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer inte kan anses omfattas av andra skadeståndsbestämmelser i exempelvis miljöbalken, är således skadeståndslagen tillämplig.

Skadeståndslagen innehåller regler om ersättning för bl.a. sakskada och ren förmögenhetsskada. Ersättningskyldighet för sistnämnda skada gäller dock som huvudregel endast om skadan förorsakats av ett brott. För att ersättning enligt skadeståndslagen skall lämnas måste det finnas ett

orsakssamband mellan det åberopade förfarandet och den inträffade skadan. Såvitt avser person- eller sakskada skall enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen skadan ersättas av den som uppsåtligen eller av vårdslöshet har vållat skadan. Det är den skadelidande som skall bevisa att uppsåt eller vårdslöshet och adekvat kausalitet föreligger.

Strikt skadeståndsansvar

Strikt skadeståndsansvar innebär att den som orsakar en skada är skyldig att ersätta denna, oavsett om han eller hon har handlat oaktsamt eller inte. Bestämmelser om strikt skadeståndsansvar förekommer vanligen vid farlig verksamhet. Bestämmelser om strikt skadeståndsansvar i svensk lagstiftning finns förutom i 32 kap. miljöbalken bl.a. i luftansvarighetslagen (1922:382), atomansvarighetslagen (1968:45), lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss (1973:1198) och järnvägsansvarighetslagen (1985:192) samt i lagen (1943:459) om tillsyn över katter och hundar.

Utredningsbehovet

Såsom tidigare redovisats förekommer redan i dag viss försöksodling av genetiskt modifierade grödor. Kommersiell odling av genetiskt modifierade grödor kommer troligen att förekomma i framtiden. När genetiskt modifierade organismer odlas finns risk för att organismerna sprids till andra odlingar och odlingsmark där grödor besläktade med de aktuella genetiskt modifierade grödorna avses odlas kommande odlingssäsonger. Detta kan orsaka ekonomisk skada.

EG:s lagstiftning innehåller inga särskilda bestämmelser om ansvarsfrågan vid odling av genetiskt modifierade organismer, utan detta får regleras av medlemsstaterna själva. Såsom tidigare redovisats har dock kommissionen i en rekommendation uppmärksammat frågan och uppmanat medlemsstaterna att analysera behovet av särskilda skadeståndsregler.

Det är osäkert om miljöbalkens skadeståndsbestämmelser kan tillämpas i de fall som avses här eller om de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen skall tillämpas och om de sistnämnda i så fall är tillräckliga och lämpliga.

Vid en tillämpning av skadeståndslagen ställs det stora krav på den skadelidande odlaren att visa hur skada uppkommit. När det gäller förekomst av genetiskt modifierade organismer kan det vara svårt att bevisa varifrån organismerna ursprungligen kommer. Det är inte omöjligt att förekomsten i vissa fall härstammat från det utsäde som används inom det egna jordbruket. Om detta kan uteslutas kvarstår ändå att bevisa vilken annan odlare som förorsakat skadan samt om denne förfarit vårdslöst.

Frågan är om införande av strikt skadeståndsansvar för odlare av genetiskt modifierade organismer skulle vara en lämplig lösning. Samtidigt har det konstaterats att bevisproblemen i fråga om organismernas ursprung kvarstår, trots införande av en sådan lagstiftning. Det har bl.a. därför hävdats att en särskild ersättningsfond bör inrättas. Det har även föreslagits att redovisade bevisproblem skulle kunna lösas på ett annat sätt, exempelvis genom regler om bevislättnad. Betydelsen av regler om försiktighetsåtgärder vid odling bör även noteras i sammanhanget.

Utredningsuppdraget

Uppdraget avser regler om skadestånd för ekonomisk skada till följd av spridning av genetiskt modifierade organismer till andra som odlar jordbruks- eller trädgårdsprodukter. Uppdraget avser även spridning av genetiskt modifierade organismer som skett vid transport eller annan hantering som utförs av odlaren fram till den plats där de avses säljas för första gången.

Utredaren skall göra en djupare analys av hur befintlig lagstiftning skall tillämpas vid spridning av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall vidare analysera om tillämpningen av nuvarande bestämmelser är tillräcklig eller om särskilda skadeståndsbestämmelser bör införas.

Utredaren skall särskilt överväga om ett strikt skadeståndsansvar bör införas. I detta omfattas all typ av ekonomisk skada även ren förmögenhetsskada. Om utredaren föreslår införande av regler om strikt skadeståndsansvar, skall det även lämnas förslag på hur ersättningsfrågan skall hanteras i de fall där det inte går att härleda en skada på en gröda till en viss odling med genetiskt modifierade organismer. En annan omständighet som skall beaktas i sammanhanget är den långa grobarhetstid som finns för vissa grödor.

Om strikt skadeståndsansvar inte anses vara lämpligt, skall utredaren analysera om de bevisproblem för drabbade odlare av jordbruks- eller trädgårdsprodukter som kan förutses bör lösas på annat sätt, exempelvis genom införande av en särskild bevislätnadsregel. Vidare skall utredaren, även för det fall att strikt skadeståndsansvar inte föreslås, överväga behovet av särskilda bestämmelser om ersättning i de fall där det inte går att härleda en skada på en gröda till en viss odling med genetiskt modifierade organismer. Om ett sådant behov anses föreligga skall förslag till bestämmelser lämnas.

Utredningsarbetet

Utredaren skall beakta EG:s lagstiftning och kommissionens rekommendation på området samt EG:s regler för den inre marknaden. Utredaren skall även beakta hur skadeståndsfrågan hanterats i ett lämpligt urval andra medlemsländer. Hänsyn skall tas till eventuell effekt av kommande regler om försiktighetsåtgärder vid odling.

Utredaren skall belysa vilka administrativa och ekonomiska konsekvenser förslagen skulle få för odlare av såväl genetiskt modifierade som konventionella och ekologiska grödor, andra näringsidkare och för staten. I den mån kostnader för staten uppkommer skall förslag till finansiering lämnas i enlighet med gällande finansieringsprinciper.

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 15 juni 2007.

(Jordbruksdepartementet)