

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till  
Miljöansvarsutredningen (M 2004:03)

**Dir.**  
**2006:41**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 2006

## **Sammanfattning av tilläggsuppdraget**

Utredaren får i uppdrag att analysera i vilken utsträckning gällande regelverk och bestämmelser i miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, EGT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035) ger möjlighet att ställa krav på avhjälpandeåtgärder vid skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall även analysera rättsläget vad avser möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall dessutom utreda frågan om ekonomisk säkerhet för det skadeansvar som avses i detta tilläggsuppdrag.

## **Bakgrund**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 november 2004 har chefen för Miljödepartementet tillkallat en särskild utredare (dir. 2004:159) med uppdrag att lämna förslag till hur miljöansvarsdirektivet skall genomföras i svensk rätt. Därutöver skall utredaren analysera om en bestämmelse om ansvarsgenombrott bör införas på miljörettens område. Utredaren skall även undersöka vilka krav som lämpligen skall ställas och vilka former som bör kunna accepteras när det gäller sådana säkerheter som

kan krävas enligt bl.a. 12 kap. 3 §, 15 kap. 34 § och 16 kap. 3 § miljöbalken. Slutligen skall utredaren göra en översyn av reglerna om miljöskade- och saneringsförsäkring i 33 kap. miljöbalken. Utredaren har valt namnet Miljöansvarsutredningen.

#### *Risker med hantering av genetiskt modifierade organismer*

Vid odling av genetiskt modifierade organismer är det tänkbart att genetiskt material från kommersiellt odlade genetiskt modifierade organismer, vid otillräckliga eller försummade försiktighetsåtgärder, kan sprida sig till motsvarande vilda arter i omgivningen. Genetiskt material kan föras över från en genetiskt modifierad organism till en naturligt förekommande icke-modifierad släkting. Framför allt är det tänkbart att gener överförs via pollenspridning då det gäller odling av raps. Pollen från raps kan sprida sig över jämförelsevis långa avstånd och raps kan korsbefrukta sig med vilda släktingar, t.ex. åkersenap.

Genetiskt modifierade organismer kan även hamna i naturmiljön i samband med hantering eller transporter av genetiskt modifierade organismer, om organismerna inte hanteras på ett korrekt sätt eller om det sker en olycka.

I dag odlas inte genetiskt modifierade grödor kommersiellt i Sverige. Dock pågår vissa fältförsök. Eftersom kommersiell odling av genetiskt modifierade grödor ökar alltmer i vår omvärld är det troligt att sådan kommersiell odling i framtiden även kan komma att ske i Sverige.

Det är även möjligt att genetiskt modifierade mikroorganismer och genetiskt modifierade djur kan komma att användas i livsmedelsproduktion, t.ex. genetiskt modifierade fiskar. Vissa fältförsök pågår i dag med genetiskt modifierade mikroorganismer.

#### *Bestämmelser om hantering av genetiskt modifierade organismer*

Det finns regelverk på internationell, europeisk och nationell nivå för hantering av genetiskt modifierade organismer. Det internationella regelverket består av Cartagena-protokollet om

biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77) om biologisk mångfald (SÖ 2002:57). Inom EU finns ett gemenskapsrättsligt regelverk om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om spårbarhet och märkning<sup>1</sup>. De svenska reglerna finns i 13 kap. miljöbalken och i förordningar och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken<sup>2</sup>.

Sammanfattningsvis innebär lagstiftningen att det krävs att en genetiskt modifierad organism är godkänd enligt EG:s regelverk innan den får släppas ut på marknaden eller i miljön inom EU. 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. En godkänd genetiskt modifierad organism anses inte innebära någon känd risk för miljön eller människors och djurs hälsa.

I dag saknas bestämmelser, utöver försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken, om att den som använder genetiskt modifierade organismer måste vidta särskilda försiktighetsåtgärder vid odling för att undvika skador. Statens jordbruksverk, som på regeringens uppdrag har utrett frågan om s.k. samexistens mellan

<sup>1</sup> 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 90/20/EEG (EGT L 106, 17.4.2001, s. 1, Celex 32001L0018), 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 (EGT L 268, 18.10.2003, s. 24, Celex 32003R1830), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder (EGT L 268, 18.10.2003, s. 1, Celex 32003R1829), samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer (EGT L 287, 5.11.2003, s. 1, Celex 32003R1946).

<sup>2</sup> Förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer och förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

odling av genetiskt och icke-genetiskt modifierade grödor, har lämnat förslag på en reglering av vilka försiktighetsmått som skall vidtas. Regleringen innebär bland annat krav på säkerhetsavstånd till andra odlingar, krav på anmälningsplikt till Jordbruksverket om var genetiskt modifierade organismer odlas samt ett krav på att ägare till närliggande fastigheter skall informeras.

*Bestämmelser om ansvar för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer*

Bristfällig hantering och odling av genetiskt modifierade organismer och olyckor i samband med hanteringen kan tänkas leda till både ekonomiska skador hos odlare av icke genetiskt modifierade grödor och skador på den naturliga biologiska mångfalden.

Det finns ingen uttrycklig reglering av ansvaret för skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer i svensk rätt. Rättsläget kommer att förändras när miljöansvarsdirektivet genomförs. Genom direktivet skapas en offentlighetsreglering av miljöskador, däribland skador på viss biologisk mångfald, enligt principen om att detta i första hand är förorenarens ansvar och att det följaktligen är förorenaren som skall betala. Enligt miljöansvarsdirektivet är hantering av genetiskt modifierade organismer en sådan verksamhet som kan avkrävas ansvar för uppkomna skador. All biologisk mångfald omfattas dock inte av miljöansvarsdirektivet. Direktivet är begränsat till att avse gemenskapsrättsligt skyddade arter och livsmiljöer. För att en skada skall anses föreligga krävs även att skadan har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana arter och livsmiljöer som avses i miljöansvarsdirektivet. Miljöansvarsdirektivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 30 april 2007.

För skador på naturmiljöer och arter utanför miljöansvarsdirektivets räckvidd finns även en annan bestämmelse av intresse, nämligen avhjälpandebestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen gäller ett generellt ansvar för alla som

bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön att avhjälpa skadan eller olägenheten. Motiven till bestämmelsen synes ta sikte på skador och olägenheter genom föroreningar, vilket även indikeras genom att det i paragrafen hänvisas till skälighetsbedömningen i 10 kap. som reglerar just föroreningsskador. Bestämmelsen är dock till ordalydelsen inte begränsad till någon särskild skadetyper utan omfattar alla skador på miljön, således även skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.

I det här sammanhanget är avhjälpanbestämmelsen i 2 kap. 8 § relevant på så sätt att tillsynsmyndigheten kan lägga den bestämmelsen till grund för beslut och förelägganden. En verksamhetsutövare kan således med stöd av bestämmelsen föreläggas att vid vite återställa en skada orsakad av genetiskt modifierade organismer. Det är dock även tänkbart att en enskild med stöd av 2 kap. 8 § kan föra talan i domstol om avhjälpan av en skada på den biologiska mångfalden orsakad av genetiskt modifierade organismer. Talan om avhjälpan nämns dock inte bland de mål som en miljödomstol enligt 20 kap. 2 § skall pröva som första instans.

Påverkan av genetiskt modifierade organismer kan vara en sådan störning som kan grunda ersättning enligt 32 kap. miljöbalken<sup>3</sup>, men det är tveksamt om ekologiska skador generellt kan anses ersättningsgilla. Eventuellt kan skadeståndslagens regler bli tillämpliga.

Ekonomiska skador kan även uppkomma genom att genetiskt modifierade växter, pollen, frön och jämförbara växtdelar oavsiktligt sprids till fält med andra grödor. Om skörden innehåller genetiskt modifierade organismer inträder under vissa omständigheter ett märkningskrav<sup>4</sup>. För det fall konsumenter tvekar att köpa produkter som innehåller genetiskt modifierade organismer kan detta leda till ett försämrat marknadsvärde på skörden. Dessutom kan även själva märkningen i sig innebära kostnader.

<sup>3</sup> SOU 1996:103, del 1, s. 629.

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003.

## Utredningsbehovet

För att få en heltäckande bild av konsekvenserna av användning av genetiskt modifierade organismer behöver utredas hur man bäst hanterar skador som kan uppstå på den biologiska mångfalden och som inte omfattas av miljöansvarsdirektivet.

Skador på den biologiska mångfalden är till sin karaktär sådana att de oftast snarare drabbar det allmänna än någon enskild. Dessutom är de svåra att värdera eftersom de främst påverkar nästan ideella intressen. I förarbetena till miljöbalken konstaterade regeringen att innan lagstiftning sker om ersättning för skador på biologisk mångfald bör ytterligare analyser ske av rättsläget och annat material tas fram<sup>5</sup>. Genom antagandet av miljöansvarsdirektivet har vissa skador på biologisk mångfald reglerats men frågan är om direktivet, jämte nuvarande regler i miljöbalken och skadeståndslagen ger ett tillräckligt skydd mot skador på den biologiska mångfalden.

Skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer är en ny skadetyper. Naturvårdsverket skall enligt regleringsbrevet för budgetåret 2006 redovisa hur positiv respektive negativ påverkan av genetiskt modifierade organismer skall kunna mätas och särskilt hur man kan mäta hur introduktionen av genetiskt modifierade organismer kan påverka det av regeringen föreslagna miljökvalitetsmålet för biologisk mångfald.

Skadorna utmärker sig på så sätt att det kan vara svårt att identifiera ursprunget till det genetiska material som har orsakat skadan på den naturliga biologiska mångfalden. Det kan således vara svårt att visa vem som är ansvarig för den uppkomna skadan.

När verksamhetsutövaren inte kan identifieras uppkommer frågan om hur återställandeåtgärder skall bekostas. Svårigheter att fastställa vem som orsakat skadan är inte bara problematiska när man offentligt skall avkräva en verksamhetsutövare ansvar utan är naturligtvis också ett problem på så sätt att det minskar möjligheterna att kräva skadestånd.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 567.

I miljöansvarsdirektivet finns bestämmelser om krav på åtgärder även när det inte går att återställa den skadade miljön till ursprungligt skick, t.ex. kan återställandeåtgärder vidtas på ett annat område. En fråga är om liknande bestämmelser med ett vidare tillämpningsområde behövs för skador på den naturliga biologiska mångfalden orsakade av genetiskt modifierade organismer.

För det fall nya regler behövs för att hantera skador på den naturliga biologiska mångfalden uppkommer frågor om ansvaret skall vara strikt, som för annan miljöfarlig verksamhet, eller om det i någon del räcker med ett vårdslöshetsansvar. Om ett strikt ansvar är att föredra, uppstår även frågan till vem eller vilka ansvaret skall kanaliseras och om det skall finnas möjligheter till undantag.

### **Uppdraget**

Utredaren får i tilläggsuppdrag att analysera i vilken utsträckning gällande regelverk och miljöansvarsdirektivets bestämmelser ger möjlighet att ställa krav på avhjälpanåtgärder vid skador på naturmiljön orsakade av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall även analysera rättsläget vad avser möjligheterna att kräva skadestånd för skador på den biologiska mångfalden, särskilt skador orsakade av genetiskt modifierade organismer. Om analysen ger vid handen att regelverket behöver förändras för att skapa ett tillfredsställande skydd för miljön skall utredaren lämna förslag till sådana författningsändringar.

Det kan vara svårt att påvisa ett orsakssamband mellan skadan på den naturliga biologiska mångfalden och en hantering av genetiskt modifierade organismer. Utredaren skall analysera möjligheterna att nyttja miljöskadeförsäkringen för sådana skador. Utredaren bör även överväga om det finns behov av att skapa eller ställa krav på andra former av säkerheter. Utredaren skall i denna del lämna de förslag som behövs.

Utredaren skall uppmärksamma hur frågor om ansvar för skador på den biologiska mångfalden hanterats i andra länder.

### **Konsekvenser, tidsplan och arbetets genomförande**

Vad som sägs om konsekvensanalyser i kommittédirektiv 2004:59 gäller även fortsättningsvis. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de konsekvenser som förslagen kan få för odlare och andra näringsidkare som hanterar eller på annat sätt använder genetiskt modifierade organismer i sin verksamhet.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och företag.

Utredaren skall beakta det arbete som pågår inom ramen för Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen i Rio de Janeiro den 5 juni 1992 om biologisk mångfald med att ta fram en ordning för ansvar för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer.

De slutsatser som utredaren kommer fram till i frågan om genetiskt modifierade organismer och skador på biologisk mångfald kan få betydelse för utredarens slutsatser i de mer generella frågor som redan omfattas av utredarens uppdrag.

Frågan om genetiskt modifierade organismer och skador på biologisk mångfald innebär att utredningstiden behöver förlängas. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag i ett slutbetänkande den 30 november 2006. Med anledning av att miljöansvarsdirektivet skall vara genomfört senast den 30 april 2007, skall dock utredaren i ett delbetänkande senast den 30 april 2006 redovisa de förslag till åtgärder som behövs för genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Delbetänkandet skall även innehålla den analys och eventuella förslag som rör ansvarsgenombrott på miljörättens område.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)