

Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader

SOU

1992:135

Rapport av Miljöskadeförsäkringsutredningen



Statens offentliga utredningar

1992:135

Miljö- och naturresursdepartementet

Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader

Rapport av Miljöskadeförsäkringsutredningen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13250-8
ISSN 0375-250X

**TILL STATSRADET OCH CHEFEN FÖR MILJÖ-
OCH NATURRESURSDEPARTEMENTET**

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för miljö- och naturresursdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av miljöskadeförsäkringen m.m.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 18 februari 1992 generaldirektören Rolf Strömberg till särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen har deltagit civilingenjören Sven Måhlstedt, juris kandidaten Jan Eriksson, teknologie licentiaten Tomas Kåberger och avdelningsdirektören Lars-Åke Lindahl, samtliga fr.o.m. den 26 maj 1992, samt som expert biträdande direktören Harald Ullman, fr.o.m. den 13 oktober 1992.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 1 maj 1992 hovrättsassessorn Bjarne Karlsson.

Utredningen har antagit namnet Miljöskadeförsäkringsutredningen.

Enligt direktiven skall utredaren senast vid utgången av år 1992 i en särskild rapport redovisa de särskilda problem som kan vara förenade med de s.k. handräckningsfallen samt preliminärt redovisa den tänkbara inriktningen av en lösning som innebär ett ökat ansvar för förorenaren i sådana fall.

Härmed överlämnas rapporten "Miljöskadeförsäkring och
handräckningskostnader".

Stockholm december 1992

Rolf Strömberg

/Bjarne Karlsson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	9
2 GÄLLANDE ORDNING	11
2.1 Miljöskadeförsäkringen	11
2.1.1 I lag och förarbeten	11
2.1.2 Förhållandet till miljöskadelagen	13
2.1.3 Villkoren för miljöskadeförsäkringen	20
2.2 Saneringskostnader vid företagsnedläggelser	28
2.2.1 Inledning	28
2.2.2 Miljöskyddslagen och sanering	29
2.2.3 Miljöskyddslagen och handräckning	34
2.2.4 Sanering och handräckning i rättspraxis	38
2.2.5 Räddningstjänstlagen och sanering	43
3 SANERINGSPROBLEMEN OCH EN TÄNKBAR LÖSNING	45
3.1 Bakgrund till problemen	45
3.2 Låta det vara som i dag	47
3.3 Införa förmånsrätt i konkurs	48
3.4 Krav på ställande av säkerhet	49
3.5 Fond eller försäkring	50
3.6 Utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet	50

BILAGA

Direktiven (Dir. 1992:13)

SAMMANFATTNING

I denna rapport redovisas, i enlighet med direktiven, de särskilda problem som är förenade med de s.k. handräckningsfallen och en tänkbar lösning som innebär att staten inte längre skall behöva bidra med medel för handräckningskostnader.

Vid företagsnedläggelser, och då särskilt konkurser, efterlämnas i många fall lagrat miljöfarligt avfall, processkemikalier och annat som måste tas om hand. Ibland är även marken på den aktuella fastigheten så förorenad att en sanering är angelägen.

Med handräckningsfall avses i denna rapport de fall då en sådan åtgärd bekostas med medel som disponeras av Statens naturvårdsverk till bestridande av kostnad för åtgärd som måste vidtas när den som är ansvarig enligt 5 § första stycket sista meningen miljöskyddslagen (1969:387) inte har fullgjort sin skyldighet.

Mina överväganden i rapporten mynnar ut i att det är en tänkbar lösning på den ovan berörda problematiken att utvidga nuvarande miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även dessa handräckningskostnader.

1 INLEDNING

Enligt direktiven ingår i mitt uppdrag bl.a. att överväga om nu gällande miljöskadeförsäkring bör utvidgas till att avse kostnader som i dag uppkommer för staten vid sanering efter företagsnedläggelser (de s.k. handräckningsfallen) och att i detta sammanhang även överväga om förmånsrätt i konkurs bör införas för sådana kostnader.

I direktiven anges vidare att jag bör, senast vid utgången av år 1992, i en särskild rapport till regeringen redovisa de särskilda problem som kan vara förenade med dessa s.k. handräckningsfall och en tänkbar lösning för att öka förorenarens ansvar i dessa fall.

Jag redovisar i denna rapport därför här nedan i avsnitt 2 vad som i dag gäller beträffande miljöskadeförsäkring och saneringskostnader vid företagsnedläggelser, för att därefter i avsnitt 3 redovisa särskilda problem och en tänkbar lösning.

2 GÄLLANDE ORDNING

2.1 Miljöskadeförsäkringen

2.1.1 I lag och förarbeten

Reglerna om miljöskadeförsäkring finns intagna i 65-68 §§ miljöskyddslagen (1969:387) och förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring. Förarbetena återfinns i regeringens proposition 1987/88:85 samt jordbruksutskottets betänkande JoU 1987/88:23. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 1989.

Enligt gällande ordning skall det för ersättning i vissa fall till den som lidit skada enligt miljöskadeförsäkringen (1986:225) finnas en miljöskadeförsäkring med villkor som godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. 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. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad nu sagts.

Regeringen har i förordningen om miljöskadeförsäkring bestämt med vilka belopp de betalningsskyldiga skall bidra till försäkringen samt undantagit vissa tillstånds- eller anmälningskyldiga verksamheter från bidragsskyldigheten. Beloppen är av försäkringsgivaren beräknade på försäkringsmässiga grunder. De utgör riskpremier i försäkringsgivarens ansvarsförsäkringsverksamhet och fonderas inte särskilt.

Om bidrag till miljöskadeförsäkringen inte har betalats inom 30 dagar efter anmaning skall försäkringsgivaren göra anmälan till tillsynsmyndigheten om betalningsförsummelsen. Tillsynsmyndigheten får förelägga

den betalningsskyldige vid vite att fullgöra sin skyldighet. Föreläggandet får inte överklagas.

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen

1. om den skadelidande har rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen men inte kan få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad,
2. om det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Med formuleringen "inte kan få skadeståndet betalt" avses att den skadeståndsansvarige saknar ekonomiska resurser att betala (insolvens). Regeln är alltså inte tillämplig om den ansvarige av tredska vägrar att betala. Därutöver föreligger rätt till ersättning om preskription inträtt eller om den ansvarige inte kan identifieras.

Miljöskadefondsutredningen avgav i maj 1987 betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond. I detta lämnades förslag till en lag om miljöskadefond. Medel ur fonden skulle kunna tas i anspråk inte bara för ersättning i vissa fall åt skadelidande enligt miljöskadelagen utan också för att bekosta återställnings- eller saneringsåtgärder som är angelägna ur miljöskyddssynpunkt. I övrigt var den väsentliga skillnaden mot vad som nu gäller om miljöskadeförsäkring att avgifterna till fonden skulle läggas på särskilt miljöfarliga utsläpp och att avgifternas storlek skulle sättas i relation till dessa utsläpps omfattning.

Departementschefen anförde i prop. 1987/88:85 s. 301-302 i fråga om valet mellan en fondlösning och försäkringslösning i huvudsak följande.

Till skillnad mot när utredningen lade sitt betänkande föreligger ett av Industriförbundet utarbetat förslag till miljöskadeförsäkring. Försäkringsbolagen Trygg-Hansa och Skandia har gjort ett åtagande att fullgöra försäkringsgivarens förpliktelser enligt förslaget. Då förslaget ger skadelidande i princip samma skydd som den av utredningen föreslagna miljöskadefonden skulle ha gett samt då försäkringslösningen ger fördelar framför fondlösningen främst när det gäller finansiering, skadereglering och administration, anser jag att försäkringslösningen bör väljas.

Beträffande återställnings- och saneringsåtgärder ansåg departementschefen att det, för vissa gamla skador där ett personligt ansvar inte kan krävas ut och där behovet av skyndsamma insatser är stort för att förhindra svåra miljökonsekvenser, borde finnas möjlighet till finansiering över statsbudgeten.

Vid riksdagsbehandlingen gjordes inga ändringar i nu förevarande hänseenden.

Kostnaderna för återställnings- och saneringsåtgärder kom således inte att omfattas av miljöskadeförsäkringen. Denna fråga kommer att behandlas mera i avsnitt 2.2 nedan.

2.1.2 Förhållandet till miljöskadelagen

En grundläggande förutsättning för rätt till ersättning från miljöskadeförsäkringen är att någon har lidit sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen. I det följande skall därför en översiktlig redogörelse lämnas för, i sammanhanget, relevanta regler i miljöskadelagen. Förarbetena till denna lag återfinns i regeringens proposition 1985/86:83 samt lagutskottets betänkande LU 1985/86:25.

Det kan i detta sammanhang nämnas att i den mån särreglering inte sker i miljöskadelagen har man att falla tillbaka på allmänna regler och grundsatser, framför allt skadeståndslagen (1972:207).

Enligt miljöskadelagen utgår skadestånd för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. Ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Lagen gäller alltså endast skador som har uppstått till följd av verksamhet på en fastighet. Härmed avses användning av fastighetens mark, vattenområde, byggnad eller annan anläggning på fastigheten. I stort sett alla former av användning av ett mark- eller vattenområde på ett sätt som kan störa omgivningen avses.

Verksamheten behöver inte vara begränsad till en fastighet. Den behöver ej heller utövas på hela fastigheten. Det är anknytningen till en fastighet som är avgörande, inte i vilken omfattning fastigheten används.

Anläggande av väg utgör användning av fastighet. Användningen av rörliga störningskällor, såsom bilar och andra transportmedel, faller däremot i princip utanför miljöskadelagens tillämpningsområde. Om, t.ex., en lastbil välter på en väg och innehållet i den förorenar omgivningen så är inte miljöskadelagen tillämplig. Väghållaren är däremot ansvarig enligt lagen för skador som orsakas av den samlade trafiken på vägen, t.ex. buller och luftföroreningar.

Något varaktighetskrav är inte uppställt. Även en tillfällig användning av fastigheten omfattas.

Skada skall drabba verksamhetens omgivning. Skada som har uppstått inom en anläggning eller ett arbetsområde

omfattas således inte. Sådan skada är att bedöma enligt andra regler, t.ex. arbetsskadeförsäkringen.

Miljöskadelagen tillämpas inte på skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

De skadeorsaker som ger rätt till skadestånd enligt miljöskadelagen kan delas upp i tre huvudgrupper, nämligen störningar genom immissioner m.m. (immissionsskador), sprängsten och andra lössprängda föremål (sprängstensskador) samt grävning eller liknande arbete (särskilda grävningsskador).

Den första huvudgruppen, immissionsskador, innebär att skadestånd utges för skador genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning

dock att vad som anges under 1-3 ej avser skador som orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291).

Med förorening av vattenområde avses i princip varje olämplig inblandning i vatten och med luftförorening varje olämplig förändring av luftens innehåll.

Buller är allt olämpligt, "icke önskat ljud". Ljudet skall medföra menlig påverkan eller risk för en sådan.

Med annan liknande störning avses t.ex. spridning av smittoämnen, estetiska störningar eller psykiska immissioner.

Skadestånd för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål skall betalas om skadan orsakas av sprängningsarbete eller annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

För skada som har orsakats genom grävning eller liknande arbete utges skadestånd, om inte immissions- eller sprängstensskada föreligger, under förutsättning att den som utför arbetet underlåtit att vidta skyddsåtgärd som varit nödvändig till förebyggande av skada på angränsande mark eller att han i annat hänseende brustit i omsorg vid arbetets utförande. Vid särskilt ingripande eller riskfyllt arbete skall skador till följd av arbetet ersättas, oavsett om försummelse föreligger (strikt ansvar).

Vid immissionsskador och sprängstensskador gäller också ett strikt ansvar för den skadeståndsskyldige, eller med andra ord ett ansvar som är oberoende av hans vårdslöshet eller avsikt (culpa eller dolus). Skadeståndsskyldighet förutsätter annars normalt i svensk utomobligatorisk skadeståndsrätt att vårdslöshet eller avsikt föreligger.

Strikt ansvar förekommer främst beträffande verksamheter som medför särskilda skaderisker för omgivningen. Miljöfarlig verksamhet är en sådan verksamhet och det är därför som skadeståndsansvaret för de ovannämnda skadeorsakerna är strikt.

Det strikta ansvaret begränsas dock av att ersättning utges endast i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Innebörden av begräns-

ningen är att ersättning bara utgår när skadan överstiger en viss toleransgräns, om inte vårdslöshet eller avsikt ligger den skadeståndsskyldige till last.

Med ortsvanlig avses att störningen är vanlig inom ett begränsat geografiskt område, orten. Begreppet orten avser inte en administrativt bestämd ort eller liknande. I stället får därmed förstås omgivningen till den plats där skadan har inträffat.

Till allmänvanliga störningar torde kunna hänföras att det uppstår buller från t.ex. verksamheter på trafikleder eller skolgårdar.

Miljöskadeförsäkringen omfattar som redan nämnts person- eller sakskada. Vad som härmed närmare avses framgår inte av miljöskadelagen, varför man får falla tillbaka på skadeståndslagens reglering om detta.

Av skadeståndslagen framgår att personskada omfattar ersättning för dels sjukvårdskostnad och andra utgifter, dels inkomstförlust, dels sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan (5 kap. 1 § första stycket 1-3). Har personskadan lett till döden utgår ersättning för begravningskostnad och, i skälig omfattning, annan kostnad till följd av dödsfallet samt förlust av underhåll.

Vad gäller sakskada omfattar rätten till ersättning för sådan skada dels sakens värde eller reparationskostnad och värdeminskning, dels annan kostnad till följd av skadan, dels inkomstförlust eller intrång i näringsverksamhet.

Vad som mera i detalj avses med person- och sakskada framgår utöver av förarbetena till skadeståndslagen av en rikhaltig praxis och doktrin. Det skulle här föra för långt att ge någon närmare redogörelse.

Inom skadeståndsrätten gäller i princip att en skadelidande har att visa att det föreligger ett orsakssamband mellan en skadegörande handling och skadan. Vid komplicerade orsakssamband har man dock ansett man kan slå av på kravet om full bevisning för sambandet.

När det gäller immissionsskador finns därför i miljöskadelagen föreskrivet att en sådan skada skall anses ha orsakats genom störningen, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Slutligen skall i korthet beröras vem som är skadeståndsansvarig enligt miljöskadelagen.

Skadeståndsskyldighet enligt lagens 6 § åvilar den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare, tomträttshavare, brukare av fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet. Sker brukandet i annan egenskap än som nu sagts föreligger skadeståndsskyldighet endast om skadan orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

Brukandet behöver inte avse hel fastighet eller helt hus. Ett tillfälligt passerande av en fastighet utgör inte brukande av fastigheten. Rörliga störningskällor omfattas inte.

Med näringsverksamhet avses ekonomisk verksamhet som bedrivs självständigt.

Det krävs inte att den som bedriver den skadegörande verksamheten gör det med stöd av något avtal med fastighetsägaren eller på annan grund. Det faktiska ianspråkstagandet av fastigheten är avgörande. Innebörden härav är att lagen är tillämplig t.ex. på den som i smyg tippar miljöfarligt avfall på annans mark

med skador som följd. Att fastighetsägaren inte har att svara i sådant fall är naturligt. Han har ju inte bedrivit eller låtit bedriva den skadegörande verksamheten.

Det är inte alltid enkelt att fastslå när en fastighetsägare är skadeståndsskyldig på den grunden att han låter någon bedriva den skadegörande verksamheten. Att göra fastighetsägaren ansvarig för skador som har orsakats av en nyttjanderättshavare som förfogar över fastigheten kan inte alltid vara riktigt.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:83 s. 52) är en fastighetsägare dock ansvarig bara om han är direkt ekonomiskt engagerad i den skadegörande verksamhet som nyttjanderättshavaren bedriver. Upplåtelse av nyttjanderätt mot ersättning är således inte ensamt tillräcklig grund för skadeståndsskyldighet för fastighetsägaren. Ej heller ett mera indirekt ekonomiskt intresse, såsom att han äger aktier i eller har lånat ut pengar till det bolag som är nyttjanderättshavare.

Har fastighetsägaren däremot provision på nyttjanderättshavarens vinst eller är huvudägare i det bolag som nyttjar fastigheten, bör han kunna göras ansvarig för skador som har uppstått till följd av verksamheten.

Entreprenörer är skadeståndsskyldiga enligt miljöskadelagen (7 §). Deras ansvar är detsamma som för fastighetsägare. Med entreprenör avses den som i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på en fastighet.

Att en entreprenör kan göras ansvarig medför som regel inte att en fastighetsägare eller brukare befrias från sitt ansvar. I stället svarar de enligt 8 § miljöskadelagen solidariskt för skadeståndet.

Andra än de nu angivna kategorierna, fastighetsägare, tomträttshavare, annan brukare av fastigheten samt entreprenörer, är inte skadeståndsskyldiga enligt miljöskadelagen. De kan däremot bli ansvariga enligt skadeståndslagen eller andra allmänna skadeståndsrättsliga regler.

2.1.3 Villkoren för miljöskadeförsäkringen

Efter denna redogörelse för delar av miljöskadelagen skall, för att fullständiga bilden av miljöskadeförsäkringen, de villkor som gäller för försäkringen redovisas.

De fem försäkringsbolagen Folksam, Skandia, Wasa, Trygg-Hansa och Länsförsäkringsbolagen har tillsammans bildat ett miljöskadekonsortium. Konsortiet har åtagit sig att betala ersättning enligt villkor som den 25 maj 1989 har godkänts av regeringen. Villkoren har nedanstående lydelse.

För personskada

§ 1 Ersättning enligt detta åtagande utgår för sådan i Sverige inträffad personskada som avses i miljöskadelagen (1986:225) för vilken fysisk person skulle ha ägt rätt till skadestånd enligt samma lag. Ersättning utgår när skadevållaren är insolvent och inte kan förmås att utan dröjsmål betala skadan, när skadevållaren ej kan identifieras och när rätten till ersättning enligt miljöskadelagen är preskriberad.

Ersättning till näringsidkare för skada som drabbat hans näringsverksamhet utgår bara om det är fråga om mindre, enskild företagare för vilken skadan får särskilt svåra ekonomiska följder.

§ 2 Om någon på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan åligger det den skadelidande att utkräva ersättningen av denne. Endast om det kan göras sannolikt att ersättningen inte kan utfås av den ansvarige betalas ersättning enligt detta åtagande.

- § 3 Skadan ersätts ej om den har orsakats
- av motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart, eller
 - i samband med den skadades förvärvsarbete, eller
 - genom luft- eller vattenförorening som är allmänt förekommande och som ej har sin orsak i en lokal miljöpåverkan.

Skada ersätts endast om den skadade till följd av skadan har

- sjukskrivits med minst halv arbetsoförmåga under längre tid än 14 dagar,
- tillfogats stadigvarande men som ej är utan betydelse,
- avlidit.

Utan hinder av första stycket utgår skälig ersättning för kostnader och inkomstförlust i samband med behandling av skada i den mån kostnaderna och inkomstförlusterna sammanlagt överstiger 500 kronor efter avräkning enligt 4.6.

- § 4 Ersättning för skada bestäms enligt 5 kap. skadeståndslagen (1972:207) i den mån ej annat föreskrivs i det följande.

- § 4.1 Ersättning för sveda och värk och för lyte eller annat stadigvarande men utgår som engångsbelopp och beräknas enligt de för läkemedelsförsäkringen gällande tabellerna.

Ersättning för sådana olägenheter i övrigt som avses i 5 kap. 1 § första stycket 3 skadeståndslagen (1972:207) utgår som förhöjning av ersättning för lyte eller annat stadigvarande men enligt vad som anges i följande uppställning

Medicinsk invaliditetsgrad	Förhöjning av ersättningen för lyte eller annat men
- Högst 10 %	Högst 1/2 ersättningsbelopp vid tillämplig invaliditetsgrad
- Högst 20 %	Högst 1 ersättningsbelopp vid tillämplig invaliditetsgrad
- Högst 30 %	Högst 1 1/2 ersättningsbelopp vid tillämplig invaliditetsgrad
- Över 30 %	Högst 1 1/2 ersättningsbelopp vid invaliditetsgraden 30 %

§ 4.2 Om den skadade kan återgå i arbete, utgår ersättning för olägenheter i övrigt bara om

- den medicinska invaliditetsgraden uppgår till högst 15 %, eller
- den skadade begär att få ersättning för olägenheter i övrigt i stället för ersättning för framtida inkomstförlust enligt 4.4.

§ 4.3 Ersättning för framtida kostnader ingår i ersättningen för lyte eller annat stadigvarande men enligt 4.1 eller i ersättning för olägenheter i övrigt enligt 4.2. Kan särskilt stora framtida kostnader väntas uppkomma, lämnas dock särskild ersättning i form av livränta.

§ 4.4 Ersättning utgår för framtida inkomstförlust, om den skadade har invalidiserats på grund av skadan och den medicinska invaliditetsgraden överstiger 15 %. Kan den skadade återgå i arbete utgår ersättningen dock i stället i form av ersättning för olägenheter i övrigt enligt 4.2, om den skadade begär det.

Ersättning för framtida inkomstförlust fastställs i form av engångsbelopp, om den årliga inkomstförlusten kan antagas komma att understiga 10 %,

- livränta, om ersättningen är av väsentlig betydelse för den skadades försörjning och särskilda skäl inte talar mot livränta,
- livränta eller engångsbelopp i övriga fall enligt den skadades egen begäran.

§ 4.5 Livränta värdesäkras enligt lagen (1973:213) om ändring av skadeståndslivräntor.

§ 4.6 Vid bestämmande av ersättning med anledning av personskada avräknas, förutom skadestånd, annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan och som inte har avräknats redan med stöd av 5 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207). Avräkning sker dock ej i den mån ersättningen motsvarar ett sparande på den skadelidandes sida.

§ 4.7 Ersättning utgår inte för förlust som kan uppstå om skadeutredning eller utbetalning av ersättning fördröjs på grund av krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution, eller uppror eller på grund av myndighets åtgärd, strejk, lockout, blockad eller annan liknande händelse.

§ 5 Ersättning enligt detta åtagande utges av försäkringsgivaren och får i sin helhet återkrävas från den som enligt miljöskadelagen (1986:225) eller på annan grund är ansvarig för skadan.

- § 6 Ansvaret för skada enligt detta åtagande är begränsat till 5 miljoner kronor för varje skadad person, inräknat värdet för livränta kapitaliserad enligt försäkringsmässiga grunder. För skador som anmäls till försäkringsgivaren under ett och samma försäkringsår är ansvaret begränsat till 200 miljoner kronor vare sig skadan eller skadorna utgör person- eller sakskada. För skador som beror av samma slags skadliga inverkan eller störning (serieskada) är ansvaret dessutom begränsat till 100 miljoner kronor oavsett under vilket försäkringsår de anmälts. Sådana skador skall hänföras till det försäkringsår då den första skadan anmälades.
- § 7 Förslår belopp som anges i § 6 inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, nedsätts deras ersättningar med samma kvotdel för var och en. Kan det befaras att sådan nedsättning blir nödvändig, kan den nämnd som avses i § 10 bestämma att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.
- § 8 Ansvar enligt detta åtagande skall täckas av en sådan kollektiv försäkring som avses i 65 § miljöskyddslagen (1969:387). Anmälan om skada skall göras till försäkringsgivaren som utger ersättningen.
- § 9 Den som vill kräva ersättning för skada enligt detta åtagande får ej anmäla skadan eller framställa krav om ersättning sedan mer än tre år förflutit från det att skadan inträffat. Skada anses ha inträffat då den som led skada först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg.
- Om detta ersättningsåtagande skulle upphöra att gälla får skada som skall anses ha inträffat under försäkringstiden ej heller anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från den tidpunkt då åtagandet upphört att gälla. Sådan skada som enligt § 6 ej skall anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista försäkringsåret.
- § 10 Principiella eller tvistiga skadeersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller dem som betalar bidrag underställas en särskilt tillsatt nämnd för utlåtande.

Nämnden består av sju ledamöter som utses av regeringen. En ledamot skall företräda försäkringsgivaren och två ledamöter skall företräda

dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen.

Arbetsordningen för skadenämnden fastställs av regeringen efter förslag av försäkringsgivaren i samråd med dem som betalar bidrag.

- § 11 Tvist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs av skiljemän enligt lagen (1929: 145) om skiljemän, dock att ordföranden utses av regeringen.

Om en skiljeman så begär skall skiljemännen till sig kalla en i medicinska frågor sakkunnig och bereda denne tillfälle att yttra sig.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

Om den skadelidande haft skälig anledning att få tvisten prövad skall skiljemännen förplikta försäkringsgivaren att svara för ersättningen till skiljemännen.

- § 12 Avgörande av skiljemän enligt § 11 får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan har avgett utlåtande i ersättningsärendet enligt § 10. Önskar någondera parten åberopa nya omständigheter eller ny utredning som inte prövats av försäkringsgivaren eller skadenämnden skall ärendet remitteras till skadenämnden för förnyat yttrande.

Den skadelidande får inte begära utlåtande av skadenämnden senare än ett år från det att han fick del av försäkringsgivarens besked med anledning av hans ersättningskrav och uppgift vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

Den skadelidande får inte påkalla avgörande av skiljemän senare än sex månader från det att han fick del av försäkringsgivarens slutliga besked i ersättningsärendet med anledning av skadenämndens utlåtande och uppgift om vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

- § 13 Detta åtagande träder i kraft den 1 juli 1989.

- § 14 Detta åtagande upphör att gälla ett år efter det att uppsägning skett skriftligen av försäkringsgivaren. Uppsägningen skall delges chefen för miljö och energidepartementet.

För sakskada

- § 1 Ersättning enligt detta åtagande utgår för sådan i Sverige inträffad sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225) för vilken fysisk person skulle ha ägt rätt till skadestånd enligt samma lag. Ersättning utgår när skadevållaren är insolvent och inte kan förmås att utan dröjsmål betala skadan, när skadevållaren ej kan identifieras och när rätten till ersättning enligt miljöskadelagen är preskriberad.

Ersättning till näringsidkare för skada som drabbat hans näringsverksamhet utgår bara om det är fråga om mindre, enskild företagare för vilken skadan får särskilt svåra ekonomiska följder.

- § 2 Om någon på grund av lag eller avtal är ansvarig för skadan åligger det den skadelidande att utkräva ersättningen av denne. Endast om det kan göras sannolikt att ersättningen inte kan utfås av den ansvarige betalas ersättning enligt detta åtagande.

- § 3 Ersättning utgår ej för skada som orsakats genom
- ändring av grundvattennivån, som drabbat annan än ägare av en eller tvåfamiljshus
 - motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart,
 - vattenförorening orsakad av jordbruksverksamhet såvida den inte är orsakad av tillfällig och lokal miljöstörning,
 - luft- eller annan vattenförorening som är allmänt förekommande och som ej har sin orsak i en lokal miljöpåverkan.

Rätt till inlösen enligt 11 § miljöskadelagen (1986:225) föreligger ej.

- § 4 Ersättning för skada enligt detta åtagande lämnas med avdrag för ett belopp om 1.000 kronor vid skada på lös egendom och 5.000 kronor vid skada på fast egendom.
- § 5 Ersättningen enligt detta åtagande utges av försäkringsgivaren och får i sin helhet återkrävas från den som enligt miljöskadelagen (1986:225) eller på annan grund är ansvarig för skadan.
- § 6 Ansvaret enligt detta åtagande är för varje skada begränsat till 50 miljoner kronor. Skada skall hänföras till det försäkringsår då anmälan därom först gjordes. För skador som skall hänföras till ett och samma försäk-

ringsår är ansvaret begränsat till 200 miljoner kronor vare sig skadan eller skadorna utgör person- eller sakskada.

För skador som orsakats av samma slags skadliga inverkan eller störning är ansvaret, oavsett var de uppkommer eller under vilket år de anmäls, dessutom begränsat till 50 miljoner kronor. Sådana skador skall hänföras till den tidpunkt då den första skadan anmäldes till försäkringsgivaren.

§ 7 Förslår belopp som anges i § 6 inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, nedsätts deras ersättning med samma kvotdel för var och en. Kan befaras att sådan nedsättning blir nödvändig, kan den nämnd som avses i § 10 bestämma att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.

§ 8 Ansvaret enligt detta åtagande skall täckas av en sådan kollektiv försäkring som avses i 65 § miljöskyddslagen (1969:387). Anmälan om skada skall göras till försäkringsgivaren som utger ersättningen.

§ 9 Den som vill kräva ersättning för skada enligt detta åtagande får ej anmäla skadan eller framställa krav om ersättning sedan mer än tre år förflutit från det att skadan inträffat. Skada anses ha inträffat då den som led skada först blev medveten om att skada uppkommit eller att omedelbar risk för skada förelåg.

Om detta ersättningsåtagande skulle upphöra att gälla får skada som skall anses ha inträffat under försäkringstiden ej heller anmälas eller krav framställas sedan mer än tre år förflutit från den tidpunkt då åtagandet upphört att gälla. Sådan skada som enligt § 6 ej skall anses utgöra serieskada skall hänföras till det sista försäkringsåret.

§ 10 Principiella eller tvistiga skadeersättningsfall skall på begäran av den skadelidande, försäkringsgivaren eller dem som betalar bidrag underställas en särskild tillsatt nämnd för utlåtande.

Nämnden består av sju ledamöter som utses av regeringen. En ledamot skall företräda försäkringsgivaren och tre ledamöter skall företräda dem som betalar bidrag till miljöskadeförsäkringen.

Arbetsordningen för skadenämnden fastställs av regeringen efter förslag av försäkringsgivaren i samråd med dem som betalar bidrag.

- § 11 Tvist mellan försäkringsgivaren och skadelidande avgörs av skiljemän enligt lagen 1929:145) om skiljemän, dock att ordföranden utses av regeringen.

Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.

Om den skadelidande haft skälig anledning att få tvisten prövad skall skiljemännen förplikta försäkringsgivaren att svara för ersättningen till skiljemännen.

- § 12 Avgörande av skiljenämnd enligt § 11 får påkallas endast om skadenämnden dessförinnan har avgett utlåtande i ersättningsärendet enligt § 10. Önskar någondera parten åberopa nya omständigheter eller ny utredning som inte prövats av försäkringsgivaren eller skadenämnden skall ärendet remitteras till skadenämnden för förnyat yttrande.

Den skadelidande får inte begära utlåtande av skadenämnden senare än ett år från det han fick del av försäkringsgivarens besked med anledning av hans ersättningskrav och uppgift om vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

Den skadelidande får inte påkalla avgörande av skiljemän senare än sex månader från det han fick del av försäkringsgivarens slutliga besked i ersättningsärendet med anledning av skadenämndens utlåtande och uppgift om vad han skall iaktta om han inte godtar detta besked.

- § 13 Detta åtagande träder i kraft den 1 juli 1989. Skada vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989 ersätts ej.
- § 14 Detta åtagande upphör att gälla ett år efter det att uppsägning skett skriftligen av försäkringsgivaren. Uppsägningen skall delges chefen för miljö- och energidepartementet.

Sammanfattningsvis framgår det av den ovan gjorda redogörelsen för försäkringsvillkoren att miljöskadeförsäkringen är obligatorisk och kollektiv (den som utövar tillståndspliktig eller anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet är skyldig att bidra till försäkringen). Vidare är enligt § 2 i respektive försäk-

ringsvillkor miljöskadeförsäkringen subsidiär, vilket ytterligare understryks av att § 5 i respektive försäkringsvillkor innehåller att försäkringsgivaren har full regressrätt mot den som enligt miljöskadelagen är ansvarig för skadan. Slutligen kan försäkringen sägas ha en social dimension i det att ersättningsrätten är begränsad till fysisk person eller mindre enskild näringsidkare för vilken skadan fått särskilt svåra följder.

Regeringen har den 18 oktober 1990 beslutat om arbetsordning för samt förordnat ledamöter i den i försäkringsvillkoren omnämnda skadenämnden.

Bidragspliktiga till miljöskadeförsäkringen har bildat en sammanslutning, Föreningen för miljöskadeförsäkring.

2.2 Saneringskostnader vid företagsnedläggelser

2.2.1 Inledning

Som redan i föregående avsnitt omnämnts kom alltså miljöskadeförsäkringen inte att omfatta ersättning för kostnader för återställnings- och saneringsåtgärder. I stället skulle vissa sådana åtgärder finansieras över statsbudgeten.

Bestämmelser finns, om återställnings- och saneringsåtgärder i 5 § samt om handräckning i 40, 41, 41a och 47 §§ miljöskyddslagen. Om sanering finns också bestämmelser i annan lagstiftning, bl.a. i räddningstjänstlagen (1986:1102).

I de närmast följande tre avsnitten kommer således att redovisas, först vad miljöskyddslagen stadgar om sanering, sedan vad samma lag stadgar om handräckning

och slutligen vad räddningstjänstlagen stadgar om sanering.

2.2.2 Miljöskyddslagen och sanering

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet har alltsedan miljöskyddslagens tillkomst varit skyldig att avhjälpa olägenheter även efter det att verksamheten har upphört. Under arbetet på regeringens proposition 1987/88:85 framkom dock att det i rätts-tillämpningen förelåg viss osäkerhet om vad som gällde i fråga om ansvaret för återställningsåtgärder (prop. s. 214).

Departementschefen föreslog därför att 5 § miljöskyddslagen, genom ett tillägg i första stycket, skulle förtydligas så att det klart framgick att åtgärder för att avhjälpa en olägenhet kan åläggas även om den miljöfarliga verksamheten inte längre pågår.

Stadgandet i 5 § miljöskyddslagen har därefter, genom SFS 1988:924 som trädde ikraft 1 juli 1989, och alltså jämt följande lydelse:

Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäli-gen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

Omfattningen av åligganden enligt första stycket bedöms med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekono-

miska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

Tillägget till paragrafen år 1988 utgjordes av sista meningen i första stycket.

I förarbetena till denna ändring (prop. 1987/88:85 s. 339-340) uttalade lagrådet följande.

Som har anmärkts i remissprotokollet gäller paragrafens bestämmelser - däribland skyldigheten att vidta återställningsåtgärder - alla som utövar en miljöfarlig verksamhet, vare sig verksamheten är tillståndspliktig eller ej. För det fall att behövliga åtgärder inte vidtas blir emellertid skilda regler att tillämpa, beroende på verksamhetens art. År det fråga om en tillståndsprövad verksamhet, torde nya villkor om återställningsåtgärder kunna meddelas med stöd av 24 § första stycket i det remitterade förslaget. Har verksamheten upphört, torde beslut om åtgärder kunna meddelas med stöd av den angivna paragrafens andra stycke.

När det gäller icke tillståndsprövade verksamheter finns det möjlighet att meddela föreläggande enligt 40 § eller 41 §. Paragrafernas ordalydelse medför att föreläggande kan meddelas, oavsett om den miljöfarliga verksamheten fortfarande pågår eller ej.

Pågår den verksamhet som medför behov av återställningsåtgärder, skall förelägganden och andra beslut självfallet riktas mot den som driver verksamheten. Och har verksamheten upphört eller övertagits av någon annan, bör i princip den som bedrev verksamheten när olägenheterna uppkom träffas av myndigheternas åtgärder. ---. Praktiska problem kan emellertid uppstå när en myndighet vill vända sig mot den som tidigare har bedrivit en miljöfarlig verksamhet. Svårigheter kan uppkomma inte bara när verksamheten har övertagits av någon annan utan också när verksamheten upphört och den fastighet där den bedrevs har bytt ägare. Lagrådet saknar underlag för en närmare diskussion av hur myndigheterna bör handla i dessa fall. Det är emellertid önskvärt att hithörande spörsmål, bl.a. frågan om till vem ett föreläggande bör riktas sig i olika situationer, blir föremål för ytterligare överväganden.

Departementschefen ansåg dock att det fanns skäl att avvakta vunna erfarenheter innan ytterligare utredning gjordes (a prop. s. 303).

Det är den som utövar (ämnar utöva) miljöfarlig verksamhet som är den som har att svara för att återställning eller sanering sker. Vad som menas med uttrycket miljöfarlig verksamhet är således avgörande för bedömningen av ansvarsfrågan.

Vad som är miljöfarlig verksamhet framgår av miljöskyddslagens första paragraf som har följande lydelse:

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten,
3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

Lagen är icke tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller beträffande elektriska och magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Åtgärd eller användning som enligt vad nu sagts omfattas av lagen kallas miljöfarlig verksamhet.

Förvaring av miljöfarligt avfall (kemikalier) är exempel på en markanvändning som kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten (1 § första stycket 2 miljöskyddslagen). Det är här således fråga om miljöfarlig verksamhet. Det saknar betydelse om den verksamhet som har "producerat" avfallet alltjämt pågår eller ej. Avgörande är i stället om förvaringen av avfallet medför eller kan medföra risk för förorening av omgivningen. För bedömningen av om miljöfarlig verksamhet

föreligger är det således själva markanvändningen som sådan med de konsekvenser denna kan ha för omgivningen som är avgörande.

I praxis har regeringen i flera fall som rört förvaring av avfall i tunnor ansett att själva förvaringen utgör miljöfarlig verksamhet. Samma praxis har Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Ansvarig för att återställnings- eller saneringsåtgärder vidtas är i första hand den som bedriver eller har bedrivit den miljöfarliga verksamhet som är orsak till att behov av sådana åtgärder föreligger. Har verksamheten upphört ligger det närmast till hands att anse att det är den siste utövaren som är ansvarig. Det är dock oklart om denne, för det fall verksamheten inte har bedrivits av samme utövare hela tiden, har att svara för hela återställningen.

När det gäller avfallsförvaring har, oberoende av tidpunkten för själva deponeringsverksamhetens upphörande, fastighetsägaren ålagts ansvar för att återställning eller sanering sker i såväl regeringens som Koncessionsnämndens praxis.

Vad gäller den nuvarande eller senaste utövarens ansvar för hela återställningen då verksamheten har haft olika utövare är, som ovan antytts, rättsläget oklart.

Rör det sig om en tillståndsgiven verksamhet som alltså jämt pågår kan det tyckas naturligt att vända sig mot den nuvarande verksamhetsutövaren (tillståndshavaren) med krav på återställning eller sanering enligt 24 § miljöskyddslagen (angående denna paragrafs tillämpning se s. 37).

I Koncessionsnämnden har dock i ett beslut nyligen (nr 144/91) delade meningar rörande denna ansvarsfråga uppkommit såtillvida att två av fyra ledamöter ansett

att även tidigare verksamhetsutövare än den nuvarande tillståndshavaren kan avkrävas ansvar, till den del som han bidragit till föreningen. Koncessionsnämndens beslut har överklagats till regeringen.

Det som i sammanhanget är helt klart är att i den mån återställningen kan föreskrivas som ett villkor för att verksamheten skall få fortsätta kan den nuvarande tillståndshavaren i villkoret åläggas att göra hela återställningsåtgärden.

Hur det förhåller sig med tillståndsgiven verksamhet som upphört och med icke tillståndsgiven verksamhet är däremot inte helt klart.

Går ett företag i konkurs och rör det sig om avfallsförvaring, eller annan verksamhet som bedöms innebära att miljöfarlig verksamhet alltjämt pågår, är det konkursboet som utövar verksamheten och det blir därför ansvarigt för att återställning eller sanering sker. Huruvida konkursboet fortsätter den faktiska driften, produktionen, saknar för sådant fall således betydelse.

Konkursproblematiken kommer att ytterligare något behandlas i avsnitt 2.2.4, där det redogörs för ett rättsfall (NJA 1984 s. 602) som bl.a. berör ansvarsfrågor när ett företag går i konkurs. Med anknytning till samma problematik berörs vidare i samma avsnitt två fall som har prövats av regeringen och två som har prövats i Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Kravet på återställnings- och saneringsåtgärder begränsas dock, på samma sätt som övriga krav enligt 5 § miljöskyddslagen, av att det inte kan gå utöver vad som skäligen kan fordras. Bedömningen av ansvarets omfattning sker med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt (2 st.) samt ekonomiskt rimligt och miljömålsigt motiverat (3 st.).

Med tekniskt möjligt avses att de effektivaste tekniska anordningar och metoder som företag av motsvarande typ här i Sverige eller utomlands använder sig av skall användas.

Till grund för bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt läggs vad ett typiskt företag i den ifrågasvarande branschen skulle orka med i form av miljöinvesteringar.

Slutligen skall som sagt den krävda åtgärden vara miljömässigt motiverad. Detta betyder att nyttan för miljön av åtgärden skall stå i rimlig proportion till kostnaden för den.

Det som skäligen kan fordras bestäms sedan i regel av det krav som är minst långtgående av det tekniskt möjliga, ekonomiskt rimliga och miljömässigt motiverade.

Vad som är skäliga återställnings- eller saneringsåtgärder enligt 5 § miljöskyddslagen kan för det fall produktionen har upphört ibland te sig svårbedömbart. Detta gäller särskilt bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt eftersom det är produktionen som skall bära miljökostnaderna. Det kan också vara svårt att bedöma vad som är skäligt att fordra av en fastighetsägare eller ett konkursbo som inte har haft något med produktionen att göra.

2.2.3 Miljöskyddslagen och handräckning

Tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen är Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt kommunernas nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (38 § miljöskyddslagen).

Naturvårdsverket handhar den centrala tillsynen, samordnar tillsynsverksamheten och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet.

Länsstyrelserna utövar tillsyn över sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöskyddslagen eller som utövas av försvarsmakten medan de kommunala nämnderna utövar den lokala tillsynen över övrig miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelsen får dock, utom såvitt avser verksamhet som utövas av försvarsmakten, efter åtagande av kommun överlåta på en kommunal nämnd att utöva sådan tillsyn som annars ankommer på länsstyrelsen (44a §).

I sammanhanget kan anmärkas att tillsynsansvaret mellan länsstyrelserna och de kommunala nämnderna är klart uppdelat, medan Naturvårdsverket har en fri ställning i förhållande till de andra myndigheterna och kan ingripa även i enskilda tillsynsärenden.

Om den som är ansvarig för återställnings- eller saneringsåtgärder inte självant vidtar sådana kan tillsynsmyndigheten använda tvångsmedel - olika medel beroende på om tillstånd enligt miljöskyddslagen har lämnats eller ej. I de förelägganden som kommer att omnämnas nedan får tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

Har tillstånd inte givits kan tillståndsmyndigheten enligt miljöskyddslagen meddela ett föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att miljöskyddslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas (40 §).

Följs inte föreläggandet får tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på den ansvariges bekostnad (41a §) eller anmoda kronofogdemyndigheten att ombesörja att åtgärd vidtas (47 § 3 st.).

Finner tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl att rättelse bör ske utan dröjsmål behöver den dock inte, om förutsättningarna för att meddela föreläggande i sig är uppfyllda, meddela föreläggande innan förordnande om rättelse på den ansvariges bekostnad ges.

Vidare kan Koncessionsnämnden på hemställan av Statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som ej är tillåten enligt miljöskyddslagen, eller meddela föreskrift om försiktighetsmått (41 §). Bryter någon mot förbud eller föreskrifter som sålunda meddelats av Koncessionsnämnden får tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på densammes bekostnad.

Har tillstånd givits får tillståndsmyndigheten, om tillståndshavaren åsidosätter villkor i tillståndsbeslutet förelägga denne att vidta rättelse (40 §) eller förordna om rättelse på hans bekostnad (41a §).

Ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen hindrar dock inte en tillståndsmyndighet från att meddela sådana brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter (40 §). Bryter någon mot de sålunda meddelade föreskrifterna kan tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på dennes bekostnad eller anmoda kronofogdemyndigheten att ombesörja att åtgärd vidtas.

När en tillsynsmyndighet förordnar om rättelse på den ansvariges bekostnad ankommer det på myndigheten att bestämma på vilket sätt rättelse skall ske. Exempelvis om myndigheten själv skall vidta rättelseåtgärderna eller om kronofogdemyndigheten skall anlitas.

Beträffande tillståndsgiven verksamhet är således möjligheterna att tvinga fram återställnings- eller saneringsåtgärder beroende av om tillståndsbeslutet innehåller villkor om detta (jfr 22 § miljöskyddslagen).

Finns det inga villkor som reglerar frågan så kan inte tillsynsmyndigheten tvinga fram återställnings- eller saneringsåtgärder annat än för det fall att det rör sig om brådskande föreskrifter som är nödvändiga till följd av särskilda omständigheter.

Föreligger förutsättningar för omprövning av villkoren enligt 24 § miljöskyddslagen, ställer sig dock saken annorlunda. Koncessionsnämnden kan enligt denna paragraf, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor eller meddela nya villkor bl.a. om tio år förflutit från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft eller om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd eller om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. När det gäller icke förutsedda olägenheter får Koncessionsnämnden dessutom besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden. Sådana föreskrifter kan meddelas när verksamheten har upphört.

Eftersom Naturvårdsverket kan få stå kostnaderna, för det fall den ansvarige inte kan betala, skall enligt 25 § miljöskyddsförordningen (1989:364) tillsynsmyndigheten samråd ske med Naturvårdsverket innan förordnande om rättelse på den ansvariges bekostnad ges eller handräckning begärs, om det kan befaras att kostnaden inte kan tas ut hos den ansvarige. Detta gäller dock inte om saken är så brådskande att samråd inte hinner ske.

Kostnaderna för rättelse på den avsvariges bekostnad får enligt 34 § miljöskyddsförordningen förskötteras av allmänna medel.

2.2.4 Sanering och handräckning i rättspraxis

Här skall, som tidigare förutskickats, i korthet beröras några rättsfall med konkursrättslig anknytning. Först ett i högsta domstolen avdömt mål, refererat i NJA 1984 s. 602, och sedan fall ur regeringens och Koncessionsnämndens för miljöskydd praxis.

I HD-målet var det fråga om ett bolag som förvarade miljöfarligt avfall. Tillsynsmyndigheten förelade bolaget vid vite att transportera bort avfallet för slutligt omhändertagande. Sedan föreläggandet inte efterlevts och bolaget försatts i konkurs, förelade tillsynsmyndigheten konkursboet, som fortsatte driften av rörelsen, att vid vite fullgöra vad som tidigare ålagts bolaget. Konkursboet efterlevde inte heller det givna föreläggandet. Tillsynsmyndigheten anmodade då kronofogdemyndigheten att ombesörja transporten på konkursboets bekostnad. Kostnaderna för bortförande och destruktion fastställdes genom beslut av tillsynsmyndigheten till 121 724 kronor. Därefter utmätte kronofogdemyndigheten medel tillhöriga konkursboet intill nyssnämnda belopp jämte utsökningssavgift. Konkursboet besvärade sig över utmätningen och gjorde enligt i referatet närmare utvecklad argumentationsgällande att tillsynsmyndighetens beslut (exekutionstiteln) skulle vara olaglig eller i varje fall felaktig. Högsta domstolen lämnade - efter att bl.a. ha konstaterat att möjligheterna är ytterligt begränsade att i ett utsökningssmål underkänna en exekutionstitelbesvärerna utan bifall.

En ledamot av högsta domstolen, justitierådet Bengtsson, tillade, även om han ej ansåg det nödvändigt för bedömningen av målet, bl.a. följande.

Konkursboet har fortsatt den rörelse som konkursgäldenären bedrivit, och i den rörelsen har bl.a. ingått förvaring av kvicksilverhaltigt avfall. Som HovR:n utvecklat möjliggör 40 § miljöskyddslagen att ett

föreläggande att ta bort avfallet riktas mot den som utövar sådan miljöfarlig verksamhet. Detta bör gälla även om avfallet delvis härrör från den verksamhet en tidigare innehavare av fastigheten bedrivit. Beslutet om borttransport framstår därför som förenligt med miljöskyddslagen. - Jag lämnar här öppet hur man skulle ha sett på situationen om verksamheten på fastigheten omedelbart nedlagts vid konkursbeslutet; inte heller går jag in på frågan om fastighetsägarens skadeståndsansvar i detta fall, vilken kanske inte kan bedömas på alldeles samma sätt som frågan om ansvaret för saneringsåtgärder. - Man torde knappast heller kunna invända att ett saneringsbeslut som riktas mot ett konkursbo skulle stå i sådan strid med grundläggande konkursrättsliga principer att det inte skulle kunna godtas. Det bör framhållas att ett konkursbo genom att fortsätta konkursgäldenärens verksamhet alltid riskerar att dra på sig förpliktelser med karaktären av massagäld vilka ytterst beror på konkursgäldenärens förhållanden, exempelvis strikt skadeståndsansvar enligt miljöskyddslagen eller på annan grund- eller kostnadsansvar enligt 7 kap. 7 § 3 st. arbetsmiljölagen. - Därmed är inte sagt att LSt:n utan vidare bör låta innehavaren av en fastighet stå för saneringskostnader i situationer som den aktuella. Även när sanering är uppenbart behövlig kan det ibland te sig obilligt att han får svara för åtgärder mot missförhållanden som beror av fastighetens tidigare innehavare. Det gäller särskilt om han förvärvat fastigheten utan kännedom om missförhållandena eller om annars beslutet - som i konkursfallet - drabbar helt andra än den skyldige. Till detta kommer att ett saneringsbeslut riktat mot ett konkursbo kan framstå som betänkligt från konkursrättslig synpunkt, enligt vad konkursboet närmare utvecklat i målet. LSt:n kan, på ett sätt som måste te sig godtyckligt och svårförutsebart för andra borgenärer, bestämma vilken rätt statens egna betalningsanspråk skall ha i konkursen: genom att efter konkursbeslutet upprepa ett saneringsåläggande, nu mot konkursboet, förvandlar myndigheten en ordinär fordran för staten till en massafordran. I alla händelser torde möjligheterna att ta ut kostnaderna av ett konkursbo böra utnyttjas med stor varsamhet.

I ett fall som prövats av regeringen (regeringens beslut 1981-02-26, 1619/80) var förhållandena de att Länsstyrelsen i Stockholms län hade förelagt Wesströms Verktyg Aktiebolags konkursbo, Stockholm, att bortforsla ett parti miljöfarligt avfall. Konkursförvaltarens överklagade till regeringen, med yrkande om att beslutet skulle undanröjas, varvid han i huvudsak anförde, dels att konkursgäldenären (den ansvarige) och

konkursboet är skilda personer, dels att om konkursboet skall anses ansvarigt så tillskapas en tyst förmånsrätt åliggande boet att svara såsom för massagäld för konkursgäldenärens före konkursen samlade försummelser. Regeringen fastställde utan närmare motivering länsstyrelsens beslut.

I ett senare fall (regeringens beslut 1982-08-12, 145-8/82) hade Länsstyrelsen i Kristianstads län förelagt Aktiebolagets Hässleholms Verkstäder konkursbo, Hässleholm, att forsla bort fat med olje- och färgavfall från en av konkursbolaget tidigare disponerad industritomt. Konkursförvaltaren besvärade sig, med yrkande om undanröjande av beslutet, till regeringen som avslag besvärerna under anförande av följande skäl:

Enligt 40 § miljöskyddslagen får en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som uppenbart behövs för att miljöskyddslagens bestämmelser skall efterlevas. Den, mot vilken ett sådant föreläggande skall riktas, är den som bedriver den miljöfarliga verksamheten. Den som enligt miljöskyddslagen är att anse som ansvarig för den miljöfarliga verksamheten i förevarande ärende är utan tvekan konkursboet, vare sig rörelsen under konkursen fortsattes eller inte. Konkursboet kan därför rimligen inte undandra sig ansvaret för ifrågavarande del av verksamheten.

Konkursboet ansökte om resning i regeringsrätten, varvid det åberopade att den rättstillämpning som ligger till grund för regeringens beslut uppenbart strider mot såväl konkurslagen som miljöskyddslagen.

Regeringsrätten lämnade resningsansökan utan bifall med motiveringen att konkursboet ej förebragt någon omständighet av beskaffenhet att föranleda resning.

I ett fall som avgjorts av Koncessionsnämnden, genom beslut den 20 juni 1991 (nr B 128/91), var bakgrunden den att ett aktiebolag hade bedrivit miljöfarlig verk-

samhet på en fastighet i Göteborgs kommun. Fastigheten förvärvades 1989 av kommanditbolaget Friherren 50 som sedermera försattes i konkurs. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän län förelade med stöd av 40 § miljöskyddslagen (1969:387) konkursboet vid vite att ombesörja slutligt omhändertagande av avfall på fastigheten. Konkursboet överklagade Länsstyrelsens beslut om föreläggande med yrkande att beslutet skulle förklaras ogiltigt samt anförde bl.a. att kommanditbolaget när det försattes i konkurs inte bedrev någon verksamhet på fastigheten, att konkursboet ej heller återupptagit någon verksamhet, att konkursboet inte kan göras ansvarigt såsom för massagäld för dispositioner som eventuellt vidtagits före konkursen av kursgäldenären samt att det saknas stöd i förmånsrättslagen för betalning av den typ av kostnader som föreläggandet omfattar.

Koncessionsnämnden avslog överklagandet med följande motivering:

Det är konkursboet som förvarar det miljöfarliga avfallet. Förvaringen utgör en sådan användning av byggnad som kan medföra störning för omgivningen. Det är alltså att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt 1 § första stycket 1. miljöskyddslagen. Av 5 § miljöskyddslagen framgår bl.a. att den som utövar en miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidtaga de försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att avhjälpa olägenhet.

I det nu aktuella fallet anser Koncessionsnämnden det uppenbart att åtgärder är nödvändiga för att förhindra skadlig miljöpåverkan från förvaringen av avfallet. Frågan är om det är skäligt att åtgärderna vidtas av konkursboet. Koncessionsnämnden vill då anföra följande.

Kommanditbolaget kan vid köpet av fastigheten inte ha varit okunnigt om vad lokalerna på fastigheten har inrymt och det har inte heller påståtts från konkursboets sida. Att bolaget efter köpet har försatts i konkurs och konkursboet aldrig återupptagit driften av den tidigare ytbehandlingsverksamheten utgör, enligt Koncessionsnämndens mening, inte något skäl att upphäva föreläggandet. Inte heller konkursboets invändningar i övrigt förtjänar avseende vid den nu förevarande prövningen enligt miljöskyddslagen.

Koncessionsnämnden anser således inte att det har framkommit något som bör föranleda ändring i Länsstyrelsens beslut. Konkursboets överklagande bör följaktligen avslås.

Slutligen skall ytterligare ett fall, beslut den 19 maj 1992 (nr B 79/92), från Koncessionsnämnden praxis redovisas.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län förelade TRANSAB Transformator Aktiebolags konkursbo att senast vid ett visst datum ha borttransporterat och bekostat slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall. Konkursförvaltaren överklagade beslutet, med yrkande att det skulle upphävas, och anförde i huvudsak, utöver att formalia icke iakttagits, att föreläggandet saknar laglig grund eftersom konkursboet inte bedrivit någon verksamhet på anläggningen, att konkursboet inte lagrat något avfall utan i stället utan att ta befattning med anläggningen övergivit den, samt att konkursboet saknar medel att efterkomma föreläggandet.

Koncessionsnämnden gjorde ingen ändring i beslutet som här är av betydelse och anförde som skäl:

Avfallet tillhör och förvaras av konkursboet. Förvaringen av det miljöfarliga avfallet är att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt 1 § första stycket 2. miljöskyddslagen. Föreläggandet har således riktats mot utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Det förhållandet att konkursboet inte har medel att bekosta saneringen innebär inte hinder mot att föreläggandet riktas mot konkursboet.

Som redan nämnts gäller för närvarande att, om det rör sig om avfallsförvaring eller annan verksamhet som bedöms innebära att miljöfarlig verksamhet alltjämt pågår, så blir konkursboet ansvarigt för att återställning eller sanering sker. Detta är helt i enlighet med vad som sägs i de ovan redovisade rättsfallen. En följd av konkursboets ansvar blir att kostnader som

har uppstått för återställning eller sanering alltså är att hänföra till massagäld.

En helt annan sak är prövningen av om och i vilken omfattning det skäligen kan fordras att konkursboet, enligt 5 § miljöskyddslagen, åläggs att vidta återställnings- eller saneringsåtgärder (tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat; se avsnittet om återställning och sanering).

Av regerings- och koncessionsnämndsfallen ovan framgår det inte, utöver i fallet med kommanditbolaget Friherren 50, uttryckligen att en sådan skälighetsbedömning har gjorts. Eftersom bedömningen görs innan föreläggandet utfärdas och då klagandena inte argumenterat i frågan, kan det dock te sig förklarligt att skälighetsbedömningen inte har kommit till självständigt uttryck i beslutsmotiveringarna.

2.2.5 Räddningstjänstlagen och sanering

Enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) avses med räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunen skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Som exempel på olyckshändelser nämns i förarbete (prop. 1985/86:170 s. 62) bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. I det sistnämnda fallet kan det bli aktuellt med saneringsåtgärder med därav uppståande kostnader som alltså staten eller en kommun skall svara för enligt lagen. Med andra ord skall alltså dessa "räddningskostnader" inte utkrävas av den som eventuellt är ansvarig enligt miljöskyddslagen.

Det är att märka att skyldigheten för staten eller en kommun att göra en räddningsinsats endast föreligger, om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande

de, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen.

3. SANERINGSPROBLEMEN OCH EN TÄNKBAR LÖSNING

3.1 Bakgrund till problemen

Under redogörelsen för gällande ordning har sagts att miljöskadeförsäkringen inte kom att omfatta återställnings- och saneringsåtgärder (s. 13) utan i stället skulle vissa sådana åtgärder finansieras över statsbudgeten.

Sålundas Naturvårdsverk fått medel anslagna för bekostande av sådana åtgärder. Från och med budgetåret 1991/1992 uppgår anslaget till 25 miljoner kronor per år för att genomföra ett femårigt utvecklingsarbete avseende sanering och återställning av miljöskadade områden. Medlen har ställts till Naturvårdsverkets förfogande på det s.k. B 13-anslaget. I regleringsbrevet för budgetåret 1991/1992 har regeringen angett att B 13-anslaget får användas även för handräckningskostnader då en tillsynsmyndighet förordnat om rättelse på den ansvariges bekostnad enligt 41a § eller begärt handräckning enligt 47 § miljöskyddslagen hos kronofogdemyndighet.

I ett beslut den 11 juni 1992 om ändring av regleringsbrevet för budgetåret 1991/1992 avseende anslaget B 13 har regeringen föreskrivit att ytterligare 10 000 000 kr. skall tillföras anslaget. -Medlen disponeras av Naturvårdsverket för kostnad för åtgärd, när den som enligt 5 § första stycket sista meningen miljöskyddslagen är skyldig att avhjälpa olägenhet inte fullgör sin skyldighet.

I november 1991, alltså före den beviljade extra medelstilldelningen som nämns i föregående stycke, hemställde Naturvårdsverket hos regeringen, då det fann att nödvändiga utbetalningar för handräckningskostnader snabbt urholkade B 13-anslaget, om extra medelstilldelning samt att det skulle tillkallas en utred-

ning med uppgift att föreslå en ordning som säkerställer att den som orsakar kostnader för sanering också betalar dessa kostnader.

Till stöd för sin hemställan anförde Naturvårdsverket i huvudsak följande.

Bakgrunden till det femåriga utvecklingsarbetet (som beslutats av regering och riksdag prop. 1990/91 resp. JoU 1990/91:30) är att det på ett stort antal platser i Sverige finns gamla avfallsupplag samt förorenade markområden och bottensediment, vilka utgör ett hot mot människors hälsa och miljön genom att urlakning efter hand sker. Det är mycket angeläget att finna metoder och få till stånd projekt för återställning och sanering av områdena. Pilotprojekt pågår beträffande gruvavfall i Saxdalen och Saxberget samt med fiberbanor i Emåns vattensystem. Det sistnämnda projektet som från miljö- och kompetensuppbyggnadssynpunkt är mycket angeläget, och som även tilldragit sig internationellt intresse, kan dock inte genomföras på grund av den osäkerhet som råder beträffande i vilken omfattning B 13-anslaget kommer att tas i anspråk för handräckningskostnader. Ianspråkstagandet har från och med budgetåret 1990/91 ökat kraftigt. Handräckningsärendena rör normalt företag som gått i konkurs. Tillgångarna i konkursbona räcker inte till för att bekosta omhändertagande av kvarlämnade kemiska produkter. Den bakomliggande orsaken till utvecklingen är förmodligen det ökade antalet konkurser till följd av lågkonjunkten i kombination med ökad miljömedvetenhet. För handräckning ianspråktogs 1 936 000 kronor budgetåret 1989/90 och 3 716 000 kronor budgetåret 1990/91. Naturvårdsverket har varit restriktivt och medel har därför endast används för att undanröja akuta risker för människors hälsa och miljön. Detta innebär att problem normalt kvarstår även efter Naturvårdsverkets insats och att det verkliga behovet av medel sålunda betydligt överstiger vad som tagits i anspråk. Sam-

hället kan rimligen inte underlåta att vidta skyddsåtgärder. -Dock är Naturvårdsverket av den uppfattningen att den som orsakar ett behov av sådana åtgärder uppstår också skall stå kostnaden för dem.

Naturvårdsverket har vidare i oktober 1992 upplyst att det hittills, eller under de senaste fyra åren, tagits i anspråk sammanlagt nio miljoner kronor för handräckningskostnader, att det har rört sig om medel endast till täckande av akuta saneringsåtgärder samt att de anspråk som framställts uppgår till sammanlagt 18,5 miljoner kronor.

I det följande kommer under särskilda rubriker att tas upp till behandling de tänkbara lösningar och de problem som jag anser vara förenade med de s.k. handräckningskostnaderna, nämligen att låta det vara som det är i dag, att införa förmånsrätt i konkurs för saneringskostnaderna, att kräva ställande av säkerhet för dem, att tillskapa en fond ur vilken ersättning till täckande av kostnaderna kan tas eller att utvidga det nuvarande miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även saneringskostnaderna.

3.2 Låta det vara som i dag

Det finns ett tungt argument som talar mot att ändra dagens system, som innebär att staten eller m.a.o. skattebetalarna betalar, och det är att det kan te sig omotiverat att tillskapa ett särskilt regelsystem för de hittills förhållandevis ringa medelsutbetalningar som har skett för s.k. handräckningskostnader. Vidare skulle Naturvårdsverkets bekymmer med att förutse i vilken omfattning som B 13-anslaget kommer att behöva tas i anspråk i och för sig kunna lösas genom att ett särskilt anslag för dessa kostnader inrättades.

Mot att låta det vara som i dag talar dock det rimliga i att det bör vara den som förorenar som också, så

långt det är möjligt att åstadkomma, får betala med anledning därav uppkomna kostnader. Därtill kommer det förhållandet att enstaka, mycket kostsamma saneringsfall kan inträffa, dvs. fall som mer eller mindre kan betecknas som katastroffall, BT-Kemi i Teckomatorp är ett känt sådant fall. Sett över en längre tidsperiod är kostnadsbilden sannolikt därför en annan än den som vi ser i dag.

Jag anser därför inte att en ändring av vad som i dag gäller redan i detta tidiga skede av diskussionen bör avfärdas.

3.3 Införa förmånsrätt i konkurs

En möjligen framkomlig väg att öka den enskilde förorenarens ansvar skulle i konkursfallen kunna vara att, som antytts i direktiven, låta statens fordran med anledning av handräckning utgå med förmånsrätt ur tillgångarna i konkursboet. Emellertid är det i regel konkursboet, i de fall som här är av intresse, som fortsätter att bedriva den miljöfarliga verksamheten antingen genom att fortsätta den faktiska driften eller genom att boet förvarar avfall eller dylikt, och statens fordran är därför att bedöma som en fordran riktad mot konkursboet, eller med andra ord en massafordran (se avsnitten 2.2.2 och 2.2.4).

Massafordringar, fordringar på konkursboet, skall betalas före konkursfordringarna, dvs. fordringarna på konkursgäldenären, även före konkursfordringar med bästa förmånsrätt. Anledning att lagstifta om förmånsrätt för ifrågavarande fordringar skulle därför endast kunna vara för handen, antingen när konkursboet inte kan anses bedriva någon miljöfarlig verksamhet, eller när en företagare har gått i konkurs efter det att det förordnats om rättelse (begärts handräckning) på hans bekostnad och saneringen, med därav följande kostnader, redan är genomförd vid konkursutbrottet.

De nu berörda undantagsfallen kan i praktiken knappast vara så frekventa att det skulle innebära någon nyttoövervikt att införa förmånsrätt för dem. Detta desto mindre som det kan antas att det i dessa fall ändå inte finns några tillgångar i konkursboet att göra gällande förmånsrätten i. Dessutom kan det från allmänna konkursrättsliga synpunkter starkt ifrågasättas om staten på detta sätt skall gynnas framför andra konkursborgenärer.

Slutligen kan det anmärkas att Insolvensutredningen nyligen lagt sitt slutbetänkande (Lag om företagsrekonstruktion, SOU 1992:113) vari bl.a. föreslås att statens nu gällande förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen (1970:979) för fordringar på skatter och avgifter skall avskaffas (se a a s. 328-336). Detta talar inte för att införa en ny förmånsrätt för andra statliga fordringar.

Jag anser således inte att införandet av förmånsrätt, som rättsläget är i dag, är en lämplig väg att öka ansvaret för den enskilde företagaren.

3.4 Krav på ställande av säkerhet

En lösning där den ansvarige åläggs att ställa säkerhet för framtida återställningskostnader kan ifrågasättas på den grunden att kostnaden för att hålla säkerheten inte skulle stå i proportion till det antal fall som det kan förväntas att säkerheten behöver tas i anspråk för just nu ifrågavarande ändamål.

Krav på ställande av säkerhet är en lösning som passar bäst för företag där det går att förutse att den verksamhet som bedrivs kommer att avslutas inom en viss tid med att återställning behöver ske (jfr 18 § naturvårdslagen där ställande av säkerhet förekommer i täktverksamhet som ju regelmässigt avslutas med att återställning behöver ske).

Det skulle vidare innebära stora praktiska svårigheter om alla företag som bedriver miljöfarlig verksamhet skall omfattas av en skyldighet att ställa säkerhet för just nu ifrågavarande fall. Kontrollen av säkerheterna skulle dra stora resurser och det skulle knappast vara möjligt att låta skyldigheten omfatta företag som inte ens är anmälningsskyldiga.

Det kan dock finnas anledning att ta upp frågan om ställande av säkerhet vid miljöfarlig verksamhet eller vissa typer av sådan verksamhet i ett större sammanhang, vilket synes komma att ske inom den pågående utredningen av miljöskyddskommittén (ME 1989:04) enligt den utredningens direktiv.

3.5 Fond eller försäkring

Miljöskadeförsäkringen finns redan. Vad departementschefen uttalade vid försäkringens tillkomst beträffande fördelarna med en försäkringslösning framför en fondlösning (se ovan avsnitt 2.1.1) har alltså bärkraft.

Jag anser därför, förutsatt att det går att åstadkomma ett försäkringsåtagande med rimliga villkor, att om valet står mellan en fond- eller en försäkringslösning så bör den senare lösningen väljas.

3.6 Utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet

Redan av det hittills sagda kan den slutsatsen dras att jag anser att en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet är den lämpligaste av de tänkbara lösningar som har redovisats. Då har jag bortsett från det i och för sig tänkbara alternativet, en obligatorisk ansvarsförsäkring inom miljöskyddsområdet - med de jämkningar som i så fall behövs för att inbegripa skadeförebyggande åtgärder - som kommer att tas upp till övervägande under ett senare skede av utredningen.

Det nuvarande Försäkringskonsortiet är positivt till att pröva möjligheten till en ändamålsenlig försäkringslösning av handräckningsproblematiken. Många komplexa frågor som framkommit under utredningens hitillsvarande arbete måste dock lösas innan något konkret förslag till en tänkbar försäkringslösning föreligger.

Vad är det då för problem som uppstår om alternativet med en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet väljs? Och hur skall dessa problem lösas?

För konkursfallens del föreligger det redan i dag komplikationer. Bl.a. kan det som justitierådet Bengtsson har anfört i det i NJA 1984 s. 602 refererade rättsfallet (se avsnitt 2.2.4 ovan) te sig godtyckligt och svårförutsebart för borgenärerna att staten kan, genom att upprepa ett tidigare mot konkursgäldenären riktat saneringsåläggande mot konkursboet, omvandla en ordinar fordran till en massafordran. En massafordran för saneringskostnader innebär bl.a. också en tyst realbelastning på boet och detta utan att det framgår av lagen.

Det är inte heller alltid lätt att avgöra när det är skäligt enligt 5 § miljöskyddslagen att ålägga ett konkursbo att sanera fastigheten. Är det exempelvis skäligt att låta ett konkursbo stå för saneringen som inte har bidragit till produktionen av avfallet och som ju inte har något annat val än att ta hand om konkursgäldenärens tillgångar och förpliktelser sådana dessa är vid övertagandet?

I detta sammanhang föreligger ytterligare ett problem, som blir av större betydelse när det gäller att få en försäkringslösning till stånd, nämligen det förhållandet att en sanering kan innebära att fastigheten ökar i värde. Detta skulle kunna utgöra ett problem eftersom det inte alltid är rimligt att en värdeökning på

en fastighet till följd av en sanering som har bekostats med försäkringsmedel utan vidare skall tillkomma fastighetsägaren.

Att värdeökningen tillfaller fastighetsägaren kan särskilt bli fallet om utövaren av verksamheten och fastighetsägaren inte är samma person. Situationen är då den, vid en konkurs där konkursgäldenären hyrt fastigheten, att försäkringsgivaren, vid brist på medel i boet till betalning av saneringskostnaderna, får bekosta och genomföra saneringen utan att därför ha någon rättslig möjlighet att senare kräva fastighetsägaren på ett belopp som motsvarar värdeökningen på fastigheten.

Problemet är mindre för det fall fastigheten tillhör konkursgäldenären, eftersom försäkringsgivaren då skulle träda in i statens rätt och således kunna i konkurrens med övriga massaborgenärer kräva betalning för vad som utbetalts ur miljöskadeförsäkringen för saneringskostnader och på så sätt ibland erhålla betalning (angående att statens fodran är en massafordran se avsnitt 2.2.4).

Anledningen till att jag här har uppehållit mig vid den konkursrättsliga problematiken och vad som är skäligt enligt miljöskyddslagen är den oklarhet som i vissa situationer alltjämt råder beträffande frågan om vem som är ansvarig enligt 5 § miljöskyddslagen (se avsnitt 2.2.2 ovan) och följaktligen även vem som eventuella förelägganden m.m. skall riktas mot. Vad lagrådet anförde i prop. 1987/88:85 s. 339-340 om ytterligare överväganden i dessa frågor har fortfarande aktualitet (se s. 30). Dessa oklara förhållanden utgör ett särskilt problem, eftersom de försvårar utformningen av en försäkringslösning.

En lösning på problemet med en fastighets värdeökning skulle kunna vara att i ett tillägg till 5 § miljö-

skyddslagen föreskriva att en fastighetsägare svarar solidariskt med verksamhetsutövaren, i vart fall för olägenheter som kommer att kvarstå även efter det att verksamheten har upphört. Förelägganden enligt 40 § och förordnanden om rättelse på den ansvariges bekostnad enligt 41 a § samt anmodan enligt 47 § 3 stycket miljöskyddslagen skulle då kunna riktas även mot fastighetsägaren. Om fastighetsägaren sedan inte frivilligt betalar saneringskostnaden, med den nu antydda ordningen, kan tillsynsmyndigheten begära verkställighet av beslutet om betalningsåläggande hos kronofogdemyndigheten (jfr vad som sägs under avsnitt 2.2.4 i redogörelsen för rättsfallet i högsta domstolen).

Låter man det i övrigt vara som det är i dag, alltså att kostnaderna för sanering kan av staten (eller i statens ställe försäkringsgivaren) göras gällande som massafordran, återstår, utöver de rent konkursrättsliga problem som detta innebär, att göra en skälighetsbedömning enligt 5 § miljöskyddslagen.

Såväl regeringen som Koncessionsnämnden för miljöskydd har funnit att hinder inte möter mot att rikta förelägganden mot konkursbon i de situationer som här är av intresse (jfr avsnitt 2.2.4). Även om det mot avgörandena kanske skulle kunna riktas viss kritik, kan alltså för dagen frågan om skälighetsbedömningen sägas vara hanterbar.

Närmare överväganden om var ansvaret enligt 5 § miljöskyddslagen bör ligga i olika situationer, med beaktande av även de rent konkursrättsliga frågorna, skulle kunna föranleda ändringar i vad som ovan sagts. Frågan om fastighetsägarens solidariska ansvarighet med verksamhetsutövaren, som förekommer i utländska rättssystem, har naturligtvis vidare aspekter än de som närmast är aktuella i detta sammanhang. En sådan

ansvarighet skulle kanske kunna utgöra ett alternativ till en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet.

Att göra dessa överväganden synes dock inte ingå i mitt utredningsuppdrag och det är inte heller nödvändigt att göra dem för att kunna åstadkomma en försäkringslösning. Jag lämnar dem därför åt sidan.

Den reflektionen kan dock göras, att för det fall det skulle bli aktuellt att ta ett helhetsgrepp på 5 § miljöskyddslagen, så bör nog inriktningen vara den att man i möjligaste mån söker åstadkomma överensstämmelse mellan ansvaret i 5 § miljöskyddslagen och det ansvar som gäller för skador enligt miljöskadelagen (se avsnitt 2.1.2 ovan). Detta bör vara en uppgift för miljöskyddskommittén.

En annan fråga som synes kunna förorsaka problem är den närmare bestämningen av vilka som skall ingå i kretsen av betalare till miljöskadeförsäkringen, om försäkringen utvidgas till att omfatta även de s.k. handräckningsfallen. Utgångspunkten är ju att förorenaren skall betala. Frågan uppkommer nämligen om det är andra än de som i dag bidrar till försäkringen som orsakar kostnader för sanering?

Ett argument för att så skulle vara fallet är att de som i dag bidrar till försäkringen med de högsta beloppen, vissa större företag, i vart fall inte hittills har belastat staten med kostnader för sanering. I den nuvarande betalarkretsen ingår dessutom staten och kommuner, vilka inte kan gå i konkurs.

Mot det nyss sagda talar att om det skulle bli aktuellt att utvidga försäkringen så skulle denna, inte bara när det gäller person- och sakskada, utan också när det gäller saneringskostnader delvis få karaktären av en katastrofförsäkring. Det kan därför, i allt väsentligt, tyckas rimligt att större företag, som ju

om försäkringen skulle behöva tas i anspråk för ifrågavarande ändamål sannolikt har orsakat större kostnader per försäkringsfall, får bidra med högre belopp till försäkringen.

För ordningen att behålla dagens betalarkrets talar också att om sanering genomförs så kommer ibland skador som skulle ha uppstått på tredje mans egendom att förhindras. Dessa tredjemansskador skulle i vissa fall medföra att försäkringsfall enligt den nuvarande miljöskadeförsäkringen föreligger. Att sanering genomförs innebär således i dessa fall en besparing i försäkringen.

Till detta kommer att kostnaderna, som sådana, dessutom torde bli mindre om skadorna förebyggs.

Om man väljer en ordning med en annan betalarkrets än när det gäller miljöskadeförsäkringen i övrigt, synes det inte innebära några större svårigheter att undanta staten och kommunerna från bidragskyldighet till den del som belöper på saneringskostnader.

Härtill kommer att försäkringskonsortiet, om det i ett senare skede av utredningen skulle bedömas nödvändigt att ändra betalarkretsen, har förutskickat att detta går att åstadkomma. Konsortiet har byggt upp ett register som omfattar alla som bedriver tillståndspliktiga och anmälningsskyldiga verksamheter enligt miljöskyddslagen. Att blanda in verksamheter som inte ens är anmälningsskyldiga torde dock inte låta sig göra.

Jag anser således att även problemet med betalarkretsen går att lösa.

Det har från miljöskadekonsortiets sida framförts synpunkter, med anknytning till betalarkretsen, nämligen att om miljöskadeförsäkringssystemet utvidgas till att omfatta även de s.k. handräckningsfallen så bör två

separata försäkringar konstrueras. Saneringsfallen bör få sina egna försäkringsbelopp, försäkringsvillkor och premiesättning.

Enligt min mening har en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta handräckningskostnader ett sådant samband med den nuvarande försäkringen att om vinsten med en försäkringslösning framför en fondlösning (administration, skadereglering m.m., jfr avsnitt 2.1.1 och 3.5) inte skall gå förlorad, så bör det vara samma försäkringsgivare för såväl person- och sakskada som saneringskostnader.

Vilka försäkringsbelopp som bör gälla får däremot göras till föremål för närmare diskussion. Detsamma gäller premiesättningen och den uppsättning försäkringsvillkor som måste utformas.

I sammanhanget vill jag nämna att avgränsningen av vilka saneringsåtgärder som skall omfattas av en försäkring såväl per definition som i tiden kräver grannliga överväganden.

Klart får anses vara att ett saneringsbehov vars uppkomst är att hänföra till tid före miljöskyddslagens ikraftträdande, den 1 juli 1969, inte skall omfattas. Detsamma gäller fall där handräckningsförfarandet har påbörjats före ikraftträdandet av de nödvändiga lagändringarna.

För att avgränsa de ersättningsbara fallen från de icke ersättningsbara är det vidare tänkbart att göra ersättningsrätten beroende av att förutsättningarna för tillämpning av 41 a § eller 47 § tredje stycket miljöskyddslagen är för handen. Härigenom skulle rätten till ersättning kunna begränsas till fall då verksamhetsutövaren har brutit mot miljöskyddslagens bestämmelser eller, för fall då tillstånd till verksamheten föreligger, mot villkoren i tillståndet.

Genom att i försäkringsvillkoren ta in en definition av vad som avses med saneringsåtgärder skulle man ytterligare kunna avgränsa de ersättningsbara fallen från icke ersättningsbara. Enligt min mening bör definitionen inriktas på att såsom ersättningsbara endast betrakta sådana fall där åtgärder är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen. Om "avfallet" inte utgör någon fara för omgivningen där det ligger bör försäkringsmedel således inte tas i anspråk.

Vidare bör insatser enligt räddningstjänstlagen undantag, eftersom den lagen i huvudsak omfattar annat än kostnader för sanering. Det innebär att det krävs mer omfattande överväganden för att ändra den lagen än vad som kan anses ligga inom mitt uppdrag.

Om man väljer lösningen att anknyta ersättningsrätten till tillämpningen av 41 a § och 47 § miljöskyddslagen, uppkommer ytterligare en fråga som behöver övervägas, nämligen vad som skall hända om det framkommer att verksamhetsutövaren under en lång tid har brutit mot miljöskyddslagens bestämmelser eller villkoren i ett tillståndsbeslut utan att tillsynsmyndigheten, dvs. staten eller kommun, reagerat och därigenom begränsat saneringskostnaderna.

En tänkbar lösning på problemet är att ersättning för sådana fall inte skall utgå och att frågan får för fall av oenighet mellan staten och försäkringsgivaren, eventuellt efter yttrande av en särskilt upprättad skadenämnd, avgöras av en skiljenämnd. I samma ordning skulle även övriga mellan staten och försäkringsgivaren uppkomna tvistiga frågor kunna lösas.

Det kan också vara tänkbart, för att motverka att sådana situationer överhuvudtaget uppstår, att en kortare preskriptionsfrist införs.

Som slutord kan följaktligen sägas att jag anser att en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet är en tänkbar lösning av den del av utredningsuppdraget som hänför sig till de s.k. handräckningsfallen. Jag återkommer med mitt slutliga förslag i frågan i samband med mina förslag rörande utredningsuppdraget i övrigt.



Kommittédirektiv

Dir. 1992:13

Översyn av miljöskadeförsäkringen m.m.

Dir. 1992:13

Beslut vid regeringssammanträde 1992-02-13.

Chefen för miljö- och naturresursdepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av reglerna om miljöskadeförsäkring och för att lämna förslag till finansieringen av vissa åtgärder mot miljöskador. Utredaren skall utvärdera miljöskadeförsäkringen i dess nuvarande form. Han skall därvid lämna förslag till formerna och villkoren för försäkringen. Frågan om att utvidga försäkringen till att gälla annan verksamhet än sådan som omfattas av miljöskyddslagen skall övervägas.

Som en viktig del av utredarens uppdrag ingår att närmare studera frågan om vem som i praktiken skall finansiera och bekosta en sanering när ett företag i konkurs eller som inte längre bedriver verksamhet har lämnat kvar miljöfarliga kemikalier och andra miljöfarliga rester inom anläggningen. Utredaren bör lämna förslag till hur denna fråga skall lösas inom ramen för en utbyggd miljöskadeförsäkring.

Bakgrund

Enligt 5 § miljöskyddslagen (1969:387) är den som utövar miljöfarlig verksamhet skyldig att vidta skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyldigheten kvarstår även efter det att verksamheten har upphört. Även om ett sådant krav i princip alltid kan upprätthållas mot en miljöfarlig verksamhet som har pågått efter miljöskyddslagens ikraftträdande, kan det i praktiken vara svårt att i vissa fall upprätthålla principen. Erfarenheterna har visat att en verksamhet, t.ex. en gruvverksamhet, kan förorsaka skador på omgivningen långt efter det att själva verksamheten har upphört. Verk-

samheten kan ha avslutats vid en tid när kraven på försiktighetsåtgärder var annorlunda än i dag. Även andra omständigheter kan göra det svårt att säkerställa att verksamhetsutövaren fullgör sina skyldigheter när företaget inte längre existerar och någon ansvarig person inte längre finns kvar.

Enligt miljöskadelagen (1986:225) har den som utövar verksamhet på en fastighet i princip ett strikt skadeståndsansvar för de skador som uppkommer i omgivningen på grund av verksamheten. Det kan emellertid vara svårt för den skadelidande att alltid erhålla ersättning med stöd av lagen. Skadevållaren kan t.ex. vara insolvent. En annan svårighet är att miljöskadorna kan vara sådana att det ibland inte är möjligt att slå fast vem som är skadevållare.

1988 års miljöproposition

Riksdagen behandlade år 1988, efter förslag från regeringen i 1988 års miljöproposition (prop. 1987/88:85), bl.a. frågor om ansvar för återställning efter gamla miljöskador och bidrag till sådana åtgärder samt ersättning till skadelidande från en miljöskadeförsäkring.

Förslagen i 1988 års miljöpolitiska proposition byggde på ett förslag från Miljöskadefondutredningen. Utredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1987:15) Miljöskadefond att en miljöskadefond skulle inrättas. Fonden föreslogs ha två huvudsakliga uppgifter. Från fonden skulle ersättning kunna lämnas för person- och saksador, som hade orsakats av miljöstörningar i de fall skadestånd inte kunde betalas eller utgå enligt miljöskadelagen. Miljöskadefonden skulle också bekosta återställningsåtgärder efter gamla miljöskador. Fonden föreslogs bli finansierad genom avgifter på större utsläpp av vissa miljöfarliga ämnen.

I propositionen konstaterades att åtgärder behövde vidtas i enlighet med vad utredningen redovisade. En annan lösning än den utredningen föreslagit valdes dock för finansieringen av åtgärderna.

I fråga om åtgärder för återställning på grund av gamla miljöskador föreslogs att miljöskyddslagen skulle förtydligas så att det av lagen direkt framgår att ansvaret kvarstår även efter det att verksamheten har upphört. Samtidigt föreslog regeringen i stället för utbetalning genom en fond att allmänna medel skulle kunna tas i anspråk för sådana återställningsåtgärder av miljöskador som uppkommit på grund av verksamhet som upphört före miljöskyddslagens tillkomst. För ändamålet inrättades ett nytt anslag, Åtgärder mot miljöskador.

För att täcka behovet av ersättning för person- och saksador föreslog regeringen en försäkringslösning i form av en kollektiv försäkring. Detta förslag gav den skadelidande rätt till ersättning enligt i huvudsak samma princi-

per som utredningen hade föreslagit. En försäkring hade enligt föredragande departementschefen administrativa fördelar framför utredningens förslag. Om en kollektiv försäkring inte skulle utfalla väl, fick en försäkringslösning av mera traditionellt slag eller en fondlösning övervägas enligt föredraganden.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Gällande ordning

Åtgärder mot gamla miljöskador

Som nyss nämnts beslutade riksdagen år 1988 att anslå allmänna medel som skall användas för efterbehandling av miljöskadade områden. Frågan behandlades också i 1991 års miljöproposition. Riksdagen ställde sig bakom ett förslag om ett femårigt program för sanering och återställning av miljöskadade områden. För budgetåret 1991/92 finns under fjortonde huvudtiteln, miljödepartementet, ett reservationsanslag, B 13, på 25 miljoner kr för sådana åtgärder. Medlen disponeras av statens naturvårdsverk för sådana efterbehandlings- och saneringsåtgärder för vilka något ansvar skäligen inte kan utkrävas enligt miljöskyddslagen eller annan lagstiftning. De får användas för att vidta de åtgärder som krävs för att undvika allvarliga effekter i miljön.

Miljöskadeförsäkringens konstruktion

Till följd av 1988 års miljöpolitiska proposition infördes fr.o.m. den 1 juli 1989 särskilda föreskrifter om miljöskadeförsäkring i 65–68 §§ miljöskyddslagen och i förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring.

För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen, skall det finnas en miljöskadeförsäkring. Försäkringsvillkoren skall godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöskyddslagen skall bidra till miljöskadeförsäkringen med belopp som fastställs av regeringen.

Genom miljöskadeförordningen har fastställts vilka verksamhetsutövare som skall bidra till försäkringen och bidragsbeloppens storlek.

Från försäkringen betalas ersättning till den som lidit skada för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen, under förutsättning att

1. rätt till ersättning enligt miljöskadelagen föreligger, men skadestånd inte kan erhållas på grund av att skadevållaren inte kan betala eller att rätten till ersättning har gått förlorad, eller

2. det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan.

Enligt försäkringsvillkoren utgår emellertid ingen ersättning för skadan, om den störning som har orsakat en sakskada har inträffat före den 1 juli 1989.

Regeringen har genom beslut den 25 maj 1989 godkänt villkoren för miljöskadeförsäkringen. Av villkoren framgår att för skador som skall hänföras till ett och samma försäkringsår är ansvaret begränsat till 200 miljoner kr.

Försäkringsbolagen Folksam, Skandia, Wasa, Trygg-Hansa och Länsförsäkringsbolagen har tillsammans bildat ett miljöskadekonsortium. Detta konsortium tillhandahåller den miljöskadeförsäkring som verksamhetsutövarna är skyldiga att bidra till enligt vad regeringen bestämmer.

Vidare har regeringen den 18 oktober 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. Nämnden 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 miljöskadeförsäkringen, Föreningen för miljöskadeförsäkring. De årliga bidragen från de bidragspliktiga uppgår till sammanlagt drygt 25 miljoner kr. Miljöskadeförsäkringen är en del av bolagens totala ansvarsförsäkringsverksamhet och avgifterna utgör riskpremier som inte fonderas särskilt.

Skäl för en översyn

Anslaget för åtgärder mot miljöskador

Statens naturvårdsverk har i november 1991 hos regeringen hemställt om särskilda medel för att bestrida handräckningskostnader för budgetåret 1992/93 samt om ytterligare medel för samma ändamål på tilläggsbudget för budgetåret 1991/92. Naturvårdsverket har vidare hemställt att regeringen tillkallar en utredning med uppgift att föreslå en ordning som säkerställer att de som förorsakar kostnader för sanering också betalar dessa kostnader. Som skäl för sin begäran anför naturvårdsverket följande. – Det senaste årets utveckling har inneburit fler konkurser än tidigare i mindre och medelstora företag som i sin verksamhet har hanterat miljöfarliga kemikalier. Tillgångarna har inte räckt för att ta hand om kvarlämnade kemiska produkter. Det är i flera fall fråga om kvalificerat toxiska ämnen där akuta risker föreligger vid underlåtande att åtgärda situationen. Samhället kan inte rimligen underlåta att vidta skyddsåtgärder. Behovet av medel för sådana åtgärder är för närvarande stort. B 13-anslaget urholkas på grund av att medlen tas i

anspråk vid företagsnedläggelser. Under år 1991 har behov av medel överstigande 14 miljoner kr anmälts till verket. Under budgetåret 1990/91 har 3 716 000 kr utbetalats. En fortsatt användning av medel från anslaget B 13 gör det omöjligt att fortsätta de kommande årens arbete med att åtgärda miljöskadade områden (gruvavfall, fiberbankar m.m.) i enlighet med den plan som behandlades i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut.

Finansieringen av de åtgärder som Naturvårdsverket redovisat för handräckning m.m. bör som verket framhållit inte finansieras genom ianspråktagande av B 13-anslaget eller motsvarande anslag.

Om akuta insatser behövs sedan en verksamhet avslutats utan att miljöfarliga produkter eller liknande har omhändertagits kan en tillsynsmyndighet vidta åtgärder på den försuamliges bekostnad och kräva ersättning av honom för kostnaderna. Om ett sådant krav skall kunna drivas med framgång krävs dock antingen att förorenaren har tillräckliga tillgångar eller att det finns en försäkring som täcker kostnaderna. Ofta kan man räkna med att inget av de båda alternativen står till buds. Motsvarande gäller i fråga om ingripanden för att motverka skador som kan uppkomma på sikt. Om företaget har gått i konkurs får det allmänna oftast stå för kostnaderna. Situationen är likadan i de fall miljöfarliga rester har blivit kvar vid anläggningen efter en företagsnedläggelse. Det finns mot den angivna bakgrunden anledning att – utan att rubba principen om förorenarens ansvar – överväga frågan om miljöskadeförsäkringen bör utvidgas till att avse obligatorisk försäkring som kan utnyttjas vid företagsnedläggelser.

Miljöskadeförsäkringen

Hittills har bara ett tjugotal skadeanmälningar inkommit till miljöskadekonsortiet. Flera av dessa lär avse sådana fall då ersättning inte kan utgå därför att den ansvarsgrundande skadeorsaken ligger i tiden före den 1 juli 1989, då bestämmelserna om miljöskadeförsäkring trädde i kraft. Själva skadan kan dock ha inträffat efter denna tidpunkt. I andra fall uppfylls inte miljöskadelagens villkor för rätt till ersättning. I ett fåtal återstående fall kan ersättning komma att utgå.

Någon ersättning har hittills inte utgått och kritik har framförts mot premiesättningen. Föreningen för miljöskadeförsäkring har anfört att miljöskadekonsortiet med nu rådande ordning i praktiken har erhållit monopol på miljöskadeförsäkringen. Föreningen anser att det är möjligt att införa ett vinstdelningssystem så att en del av den årliga premien efter årets slut återgår till betalarna, om inga eller ringa ersättningsbelopp har utgått under året. På detta sätt kan enligt föreningen en följsamhet åstadkommas mellan bidragen och ersättningarna. Föreningen har också föreslagit att försäkringsskyddet

återkommande skall upphandlas för begränsade tidsperioder, försagsvis tre år, och att denna upphandling skall ske i fri konkurrens mellan såväl svenska som utländska försäkringsbolag. Föreningen har understrukt att en lösning av skisserad modell inte kommer att medföra att den skadelidandes ställning försämrass.

Vid sidan av Föreningen för miljöskadeförsäkring har enskilda betalningspliktiga framfört kritik. Denna kritik har bl.a. tagit sikte på att premiens storlek inte tar hänsyn till företagens investeringar för att förbättra miljön och att kresten av ersättningsberättigade är för snäv.

Miljöskadekonsortiet har anfört att miljöskadeförsäkringen till stora delar är en katastrofförsäkring och att ett system med vinstdelning inte passar för den typen av försäkringar. Det råder enligt konsortiet fortfarande osäkerhet om det verkliga premiebehovet. Vidare har Miljöskadekonsortiet pekat på att miljöskadeförsäkringen innebär ett åtagande av den storleksordningen att inget svenskt försäkringsbolag ensamt kan ta på sig hela risken, utan ett samarbete mellan försäkringsbolagen är nödvändigt. Enligt konsortiets mening finns det skäl att ifrågasätta om en friare upphandling totalt sett leder till en lägre kostnad eller om inte ett motsvarande resultat kan nås inom nuvarande organisation.

Utredningsuppdraget

Miljöskadeförsäkringens konstruktion saknar motsvarighet vid en jämförelse med andra obligatoriska försäkringar. Reglerna om miljöskadeförsäkring, som har gällt i drygt två år, har hittills inte lett till att någon ersättning har utgått. Det ligger mot den bakgrunden i sakens natur att systemet utvärderas när det har varit i kraft en viss tid. Därför bör en särskild utredare tillkallas.

Utgångspunkten för utredningsuppdraget skall vara de framställningar som naturvårdsverket, Föreningen för miljöskadeförsäkring och andra har lämnat om miljöskador och frågan hur en miljöskadeförsäkring kan utformas mot bakgrund av de förslag som har lämnats. Utredaren skall alltså överväga om miljöskadeförsäkringen bör utvidgas till att avse en obligatorisk försäkring som kan utnyttjas vid företagsnedläggelser, när det nedlagda företaget inte kan betala saneringskostnaderna.

Utredaren skall också utvärdera och överväga formerna för miljöskadeförsäkringen. Han skall beakta konkurrensaspekterna och därvid särskilt pröva i vilken ordning det kan vara lämpligt att försäkringsbolagen samverkar.

En försäkringslösning skall utformas i enlighet med principen om att det i första hand är förorenaren som bär ansvaret för sin verksamhet. Försäk-

ringen skall träda in när ingen ansvarig finns eller när denne inte kan bekosta nödvändiga åtgärder. En sådan subsidiär ansvarighet bör vara kollektiv.

Utredaren skall också överväga frågan om försäkringsvillkoren är i behov av ändring för att stärka de enskildas rätt till ersättning. Det kan t.ex. finnas fog för att en skada som uppkommit efter den 1 juli 1989 ersätts även om den bakomliggande störning som orsakat skadan inträffat dessförinnan.

Det finns naturligtvis även ytterligare möjligheter som kan övervägas i fråga om ianspråktagande av medel för att betala saneringskostnader i samband med att ett företag går i konkurs eller på annat sätt upphör med verksamheten. Som exempel kan nämnas att statens fordringar vid en eventuell konkurs kan ges rätt till betalning med förmånsrätt. Det ankommer på utredaren att överväga denna fråga.

Det är angeläget att som en särskild fråga överväga om en miljöskadeförsäkring fortfarande skall vara kopplad till viss lagstiftning som miljöskyddslagen eller om det är verksamhetens farlighet som skall stå i centrum. I det senare fallet kan det finnas fog för att försäkringen även skall omfatta verksamhet som inte bedrivs på en fastighet. En utvidgad försäkring skulle kunna komplettera andra åtgärder för att ge allmänheten skydd mot skador orsakade av kemikalier. Det bör utredas hur tillverkare, importörer och andra som hanterar kemikalier kan åläggas att vara ansvarsförsäkrade för sin produkt i de fall de inte redan har en ansvarsförsäkring. Det bör vidare utredas om försäkringsbolagen i sin verksamhet fastställer premierna på ett sätt som beaktar den aktuella kemikaliens risk. Utredaren bör undersöka om det finns behov av att komplettera det nuvarande försäkringssystemet med en obligatorisk ansvarsförsäkring och i så fall lämna förslag om hur en sådan försäkring bör konstrueras.

Influtna försäkringsmedel från en utvidgad försäkring bör på olika sätt kunna användas såväl i skadeförebyggande verksamhet som för att ersätta uppkomna skador.

Konkurrensaspekterna måste, som Föreningen för miljöskadeförsäkring har framhållit, beaktas liksom Sveriges närmande till EG. I artikel 8 i det andra skadeförsäkringsdirektivet (88/357/EEC) finns regler om obligatoriska försäkringar. Dessa regler medger undantag från förbudet mot bestämmelser som kräver godkännande av försäkringsvillkor för s.k. stora risker. Med anledning härav har den bedömningen gjorts att miljöskadeförsäkringen i sin nuvarande utformning inte behöver ändras med anledning av närmandet till EG. En annan typ av miljöskadeförsäkring kan leda till en annan bedömning.

Det ankommer på utredaren att närmare redovisa hur hans förslag förhåller sig till EG:s regelverk i enlighet med regeringens direktiv (Dir 1988:5) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekterna i verksamheten. Detta gäller särskilt såvitt avser försäkringsområdet och

EG:s relevanta regler på miljöskyddsområdet.

Miljöskadeförsäkringssystemet som det är uppbyggt i dag belastar inte staten med kostnader. En försäkringslösning av annan typ bör inte heller den generera några kostnader för det allmänna.

Det ankommer på utredaren att samråda med kommittén (ME 1989:04) om översyn av miljöskyddslagstiftningen.

Tidplan m.m.

Utredaren bör senast vid utgången av år 1992 i en särskild rapport till regeringen redovisa de särskilda problem som kan vara förenade med de s.k. handräckningsfallen samt preliminärt redovisa den tänkbara inriktningen av en lösning som innebär ett ökat ansvar för förorenaren i sådana fall. Ett slutbetänkande i enlighet med utredningsuppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 augusti 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndiga chefen för miljö- och naturresursdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att utreda bl.a. en utvidgning av den obligatoriska miljöskadeförsäkringen

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Miljö- och naturresursdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt störas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringsammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattlag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling – en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tullatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningens utbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, världens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisens. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraryrket. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enkla – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomi. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälvärnarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvänor i dagligvaruhandeln. Jo.
118. Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings-möjligheter. Jo.
120. Allmänna arvsfonden. S.
121. Vissa mervärdeskattefrågor. Fi.
122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
124. Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. UD.
125. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-sektorn. Jo.
126. Swedish Environmental Debt. M.
127. Boverket – uppgifter och verksamhet. Fi.
128. Kommunal uppdragsverksamhet. C.
129. Merkostnader vid sjukdom och handikapp. S.
130. Vinna eller förvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. C.
131. Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. Ju.
132. Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. Fö.
133. Mottagandet av asylsökande och flyktingar. Ku.
134. Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. C.
135. Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. M.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya Informations Teknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]
Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. [131]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefählarna. [106]
Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. [132]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvärgsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]

Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]
Merkostnader vid sjukdom och handikapp. [129]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovvnings monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomien. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader
– budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationn i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdesskattefrågor. [121]
Boverket – uppgifter och verksamhet. [127]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor, Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – studiestöd och övergång till
högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande.
[76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-
sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska
produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och
finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]

Rådgivningen inom jordbruket och
trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av
ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings
möjligheter. [119]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-
sektorn. [125]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot
2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagsiftning om satellitsändningar av TV-program.
[31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]
Mottagandet av asylsökande och flyktingar. [133]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och
SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projekt kapital – statens
nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och
ungdomspolitik. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Väst Sverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]
Kommunal uppdragsverksamhet. [128]
Vinna eller förlora – folkrörelsernas lotterier och
spel i framtiden. [130]
Handlingsöfentlighet hos kommunala företag. [134]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
- Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
- Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]
- Angående vattenskotrar. [41]
- Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
- Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
- Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
- Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
- Långsiktig miljöforskning. [68]
- Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]
- Swedish Environmental Debt. [126]
- Miljöskadeförsäkring och handräkningskostnader. [135]

