

Miljöskadeförsäkringen i framtiden

SOU

1993:78

Slutbetänkande av Miljöskadeförsäkringsutredningen





Statens offentliga utredningar

1993:78

Miljö- och naturresursdepartementet

Miljöskadeförsäkringen i framtiden

Slutbetänkande av Miljöskadeförsäkringsutredningen
Stockholm 1993

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 1993

ISBN 91-38-13422-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet 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.

Utredningen har tidigare till regeringen överlämnat rapporten (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader.

Regeringen har till utredningen överlämnat kopior av remissyttranden som har avgivits med anledning av remissbehandling av den nyssnämnda rapporten samt en skrivelse från WMI Sellberg AB, Stockholm.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Miljöskadeförsäkringen i framtiden. Betänkandet utgör även utredningens remissyttrande över Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 1993.

Rolf Strömberg

/Bjarne Karlsson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Summary	13
Författningsförslag	21
Inledning	
1. Direktiven och betänkandets uppläggning	27
2. Avgiven rapport till regeringen	29
3. Överlämnad skrivelse	31
Bakgrund och problemställning	
4. Miljöskadeförsäkringen i dag	33
4.1 Förslag till miljöbalk	33
4.2 Försäkringen i praktisk tillämpning	37
4.3 Synpunkter på försäkringens utformning och villkor	38
5. Vissa andra ersättningssystem	43
5.1 Inledning	43
5.2 Trafikskador	44
5.2.1 Motorfordonstrafik	44
5.2.2 Järnvägstrafik	46
5.2.3 Flygtrafik	49
5.2.4 Sjöfart	50
5.3 Andra skador	61
5.3.1 Produktansvarslagen	61
5.3.2 Läkemedels- och patientförsäkringarna	65
5.3.3 Atomansvarighetslagen	69
5.3.4 Ansvarsförsäkring för dammägare	72
6. Sverige och Europeiska Gemenskapen (EG)	75
6.1 Regler om konkurrens m.m.	75
6.2 Regler om miljön	87
7. Internationella och utländska förhållanden i övrigt	97
7.1 Europarådskonventionen om miljöskador	97
7.2 Vissa främmande länder	103
7.2.1 Danmark	103
7.2.2 Finland	106
7.2.3 USA	109
Utredningens överväganden och förslag	
8. Miljöskadeförsäkringen i framtiden	111
8.1 Utvärdering	111
8.2 Miljöskadelagen	112
8.3 Försäkringsvillkoren	117
8.4 Försäkringsbolagens samverkansformer	132

9. Saneringskostnader vid företagsnedläggelser	139
9.1 Frågans tidigare behandling	139
9.2 Låta det vara som i dag	140
9.3 Införa förmånsrätt i konkurs	141
9.4 Krav på ställande av säkerhet	143
9.5 Fond eller försäkring?	144
9.6 Utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet	146
10. Bör en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna införas	163
10.1 Frågans tidigare behandling	163
10.2 Utredningens överväganden	169

Specialmotivering

1. Förslaget till ändring i miljöskyddslagen (1969:387)	179
2. Förslaget till ändring i konkurslagen (1987:672)	182
3. Förslaget till ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)	183

Särskilda yttranden	185
-------------------------------	-----

Bilagor

1 Direktiven	
2 Gällande villkor för miljöskadeförsäkringen	
3 Miljöskadekonsortiets principåtagande rörande en miljösaneringsförsäkring	

Sammanfattning

Nuvarande ordning

Reglerna om miljöskadeförsäkring finns intagna i 65-68 §§ miljöskyddslagen (1969:387) samt förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring.

Enligt de nyssnämnda bestämmelserna skall det för ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (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.

Regeringen har i förordningen om miljöskadeförsäkring bestämt med vilka belopp de betalningsskyldiga skall bidra till försäkringen samt undantagit vissa tillstånds- eller anmälningsskyldiga verksamheter från bidragsskyldigheten.

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.

Försäkringens omfattning bestäms således av såväl miljöskadelagen som försäkringsvillkoren.

Miljöskadelagen innebär strikt ansvar för skador som har orsakats bl.a. genom vatten-, mark- eller luftförorening som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Försäkringsvillkoren innehåller bl.a. närmare bestämmelser om försäkringens avgränsning, självriskbelopp och ersättnings beräkning i vissa fall.

Det bör särskilt anmärkas att rätten till ersättning ur miljöskadeförsäkringen är subsidiär.

Utredningsuppdraget

Det utredningsuppdrag (dir. 1992:13, se bilaga 1) som regeringen har lämnat mig kan delas upp i tre huvudfrågor, nämligen en första som rör utvärderingen av miljöskadeförsäkringen med överväganden och förslag i fråga om de framtida formerna och villkoren för försäkringen, en andra som handlar om miljöskadeförsäkringen bör utvidgas till att omfatta även saneringskostnader vid företagsnedläggelser, de s.k. handräckningsfallen, samt slutligen en tredje som innefattar överväganden om miljöskadeförsäkringen bör kompletteras med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna.

Utvärdering av miljöskadeförsäkringen

Vad avser den första frågan anser jag att de nuvarande formerna för miljöskadeförsäkringen bör bibehållas. Jag har vid mina överväganden i denna del funnit att vare sig miljöskadeförsäkringen i sig eller konsortiebolagens samarbete strider mot den på EG:s rättsordning

grundade konkurrensrättsliga reglering som har skett i den nya konkurrenslagen (1993:20). Även i fortsättningen bör alltså miljöskadekonsortiet kunna ombesörja miljöskadeförsäkringen.

De nu gällande försäkringsvillkoren föreslås ändrade för att stärka de enskildas rätt till ersättning på så sätt att sakförsäkringsvillkoren i likhet med personskadevillkoren bör omfatta rätt till ersättning även för skada vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som har inträffat efter det att miljöskadelagen trädde i kraft den 1 juli 1986.

Dessutom föreslår jag att villkoren ändras så att de enskildas möjligheter att få ersättning för kostnader för rättegång eller annan utredning förbättras.

Miljöskyddskommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk föreslagit att fastighetsanknytningen i miljöskadelagen (1986:225) skall frångås. Om förslaget blir verklighet betyder det att även motorfordons-, järnvägs- och flygtrafik samt sjöfart kommer att omfattas av miljöskadelagen, dvs. den föreslagna miljöbalkens skadeståndskapitel. Eftersom miljöskadelagen och järnvägstrafiklagen (1985:192) skiljer sig något åt vad avser det strikta ansvarets omfattning har jag därför för sådant fall föreslagit att det i 5 kap 1 § järnvägstrafiklagen läggs till ett stycke som för skador som omfattas av miljöskadelagen hänvisar till den lagen. Detta förändrar dock inte miljöskadeförsäkringens tillämpningsområde, eftersom försäkringsvillkoren undantar rätt till ersättning för skador orsakade av järnvägsdrift.

Saneringskostnader vid företagsnedläggelser

Jag övergår nu till den del av uppdraget som rör saneringskostnader vid företagsnedläggelser.

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.

Miljöskadeförsäkring omfattar inte ersättning för kostnader för omhändertagande och sanering.

I stället har vissa sådana åtgärder finansierats ur ett anslag som Statens naturvårdsverk har för att finansiera återställnings- och saneringsåtgärder i alla former. Kostnaderna för de ifrågakommande saneringsåtgärder brukar benämnas handräckningskostnader.

Naturvårdsverket har dock hos regeringen hemställt att det införs en ordning som säkerställer att den som orsakar handräckningskostnader också betalar dessa kostnader.

Med handräckningsfall avses således i detta betänkande de fall då en sådan åtgärd bekostas med medel som disponeras av Naturvårdsverket till bestridande av kostnad för åtgärd som måste vidtas när den som är ansvarig enligt 5 § första stycket sista meningen miljöskyddslagen inte har fullgjort sin skyldighet.

Jag avgav i enlighet med direktiven i december 1992 rapporten (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. Mina överväganden i rapporten mynnade ut i att en tänkbar lösning på den ovan berörda problematiken var att utvidga det nuvarande miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även dessa handräckningskostnader.

I detta slutbetänkande tar jag slutlig ställning i denna fråga genom att förorda en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet genom en särskild saneringsförsäkring.

De alternativ till att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet som jag närmare har övervägt är att låta det vara som i dag, införa förmånsrätt i konkurs för handräckningskostnader, kräva ställande av säkerhet för samt att skapa en fond i stället för en försäkring.

Det som främst talar emot att låta det vara som i dag anser jag vara att principen om att förorenaren skall betala i så fall frångås.

Att införa förmånsrätt i konkurs för ifrågavarande kostnader anser jag inte vara någon framkomlig väg, främst av det skälet att handräckningskostnader vanligtvis blir att betrakta som massafordringar eftersom konkursboet kan bedriva miljöfarlig verksamhet genom t.ex. lagring av avfall. Massafordringar skall som bekant betalas först, även före förmånsberättigade fordringar. Ytterligare ett skäl som talar emot att införa förmånsrätt är att trenden i dag går i motsatt riktning, vilket bl.a. har kommit till uttryck i att Insolvensutredningen har lagt fram förslag om att statens förmånsrätter för skatter och avgifter skall avskaffas, se betänkandet (SOU 1992:113) Lag om företagsrekonstruktion s. 328-336.

Ställande av säkerhet har jag avvisat som en lämplig lösning då det inte av praktiska orsaker kan bli en heltäckande lösning. Det skulle dock vara möjligt att införa krav på ställande av säkerhet i vissa branscher av industrin.

I stället för försäkring skulle man kunna ha en fond. En försäkringslösning ger dock fördelar framför en fondlösning, när det gäller finansiering, skadereglering och administration. Dessutom har vi ett redan färdigt försäkringssystem. På nu anförda skäl har jag ansett att en försäkring är att föredra före en fond.

När det sedan gäller försäkringslösningens utformning föreligger det en del komplikationer. De är dock inte värre än att det enligt min mening går att lösa dem.

Problem är bl.a. för handen i förhållande till den konkursrättsliga regleringen i och med att handräckningskostnader genom sin karaktär av massafordran utgör en tyst realbelastning på konkursboet. I regerings- och koncessionsnämndspraxis har emellertid vid flera tillfällen fastslagits att konkursbon, för de fall de t.ex. lagrar miljöfarligt avfall och

därigenom anses bedriva miljöfarlig verksamhet, är ansvariga för de ifrågavarande kostnaderna.

Miljöskadekonsortiet har i ett principåtagande preliminärt angivit hur försäkringsvillkoren för en saneringsförsäkring skulle kunna se ut.

Jag anser därför att försäkringslösningen bör väljas.

För att underlätta handläggningen av saneringsfallen både för tillsynsmyndigheter och försäkringsgivare föreslår jag att konkursförvaltaren i en ny 7 kap. 8 a § i konkurslagen (1987:672) åläggs anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen om ett saneringsbehov eller behov av att omhänderta miljöfarliga ämnen eller avfall föreligger.

Obligatorisk ansvarsförsäkring

Komplettering av miljöskadeförsäkringssystemet med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna anser jag främst av tre skäl inte böra ske. Det första skälet är att brister i ansvarssystemet inte botas genom att en ansvarsförsäkring införs. För det andra är dagens ersättningssystem (miljöskadeförsäkringen, trafikskadeersättning, läkemedelsförsäkring m.fl.) så vältäckande att något mera betydande behov av ett komplement inte synes föreligga. För det tredje skulle en lämpligare lösning vara, även om jag inte förordar den, att man gör ändringar i miljöskadeförsäkringen så att den omfattar även skador orsakade av kemikalier.

Summary

The present position

The provisions governing environmental damage insurance are incorporated in §§ 65 - 68 of the Environment Protection Act (1969:387) and the Ordinance on Environmental Damage Insurance (1989:365).

Under the above-mentioned provisions, environmental damage insurance is to be available to provide compensation in certain cases for those who have suffered damage as defined in the Environmental Damage Act (1986:225). This insurance is to be subject to conditions approved by the Government or the public authority appointed by the Government for the purpose. Anyone carrying on environmentally hazardous activities which, under the Environment Protection Act, require an operating permit or submission of a report to the appropriate authority must pay a contribution to the insurance system in an amount as specified in tables approved by the Government or the appointed public authority.

The Government has specified the contribution amounts to be paid by those under a duty to make such payments in the Ordinance on Environmental Damage Insurance and has exempted certain activities requiring an operating permit or submission of a report from the obligation to pay such contributions.

Compensation for personal injury or damage to property falling within the scope of the Environmental Damage Act is paid under the

environmental damage insurance system in accordance with the detailed conditions of the insurance

1. if the injured party is entitled to compensation pursuant to the Environmental Damage Act but is unable to receive payment of the compensation or is no longer entitled to demand payment of the compensation; or
2. if it is not possible to ascertain who is responsible for the injury or damage.

The scope of the insurance is thus determined by both the Environmental Damage Act and the conditions of the insurance.

The Environmental Damage Act involves strict liability for damage or injury caused by pollution of water, soil or air in the surrounding area by activities conducted on real property.

The conditions of the insurance contain detailed provisions regarding the limitations of the insurance, the excess sum and calculation of compensation in certain cases.

It should be particularly noted that entitlement to compensation under the environmental damage insurance system is subsidiary to the right to claim compensation from those causing damage or injury.

Scope of this report

The terms of reference² for this report (dir. 1992:13, see [Appendix 1](#)) given to me by the Government involves the consideration of three main issues. The first concerns the evaluation of the environmental damage insurance, entailing analysis and proposals regarding the future forms of and conditions for the insurance; the second concerns the question of

whether the environmental damage insurance should be extended to cover the costs of decontamination when a company ceases operations ("assistance cases"); and the third involves consideration of the question of whether the environmental damage insurance should be supplemented by compulsory liability insurance for those handling chemicals.

Evaluation of the environmental damage insurance

As far as the first issue is concerned, I consider that the present forms of environmental damage insurance should be retained. When considering this issue I have found that either the environmental damage insurance as such or the cooperation between the insurance companies does conflict with the competition law provisions founded on EC legislation and incorporated in the new Competition Act (1993:20). Hence, it ought to be possible for the Environmental Damage Consortium to continue to take care of the environmental damage insurance.

It is proposed that the present insurance conditions be amended to reinforce the individual's right to compensation so that the property insurance conditions, like the personal injury conditions, should include the right to compensation for damage whose cause is attributable to environmental impact or other disturbance occurring after the Environmental Damage Act entered into force on 1 July 1986.

I also propose that the conditions be amended so as to improve the individual's prospects of obtaining compensation for costs of litigation or other investigations.

In the main report of the Environmental Protection Committee (Swedish Government Official Reports - SOU 1993:27) it is proposed that the link to real property in the Environmental Damage Act (1986:192) be severed. If this proposal is adopted, this will mean that

vehicular traffic, rail traffic, air traffic and shipping will fall within the scope of the Environmental Damage Act, ie the compensation chapter of the proposed Environmental Code. Since the Environmental Damage Act and the Rail Traffic Act (1985:192) differ to some extent in their definition of the scope of strict liability, I have therefore proposed in such cases that section 1, chapter 5 of the Rail Traffic Act be supplemented by a paragraph making a reference to the Environmental Damage Act for damage or injury falling within the scope of that Act. However, this will not affect the scope of the environmental damage insurance, since the insurance conditions exclude the right to compensation for damage or injury caused by rail operations.

Costs of decontamination when a company ceases operations

Where a company ceases operating, particularly as a consequence of bankruptcy, a store of environmentally hazardous waste, process chemicals and other material which must be dealt with is often left behind. The soil on company premises is also sometimes so badly polluted that decontamination is essential.

The environmental damage insurance does not cover compensation for the costs of disposal of such material and decontamination.

Instead certain costs for removal, restoration and decontamination have been funded from an appropriation administered by the Swedish Environmental Protection Agency for financing restoration and decontamination of all kinds. The costs of such decontamination are usually termed "assistance costs".

However, the Swedish Environmental Protection Agency has asked the Government to introduce a provision to ensure that those causing assistance costs to be incurred also pay them.

Thus, for the purposes of this report, the term "assistance cases" refers to cases where such action is paid for using funds available from the Swedish Environmental Protection Agency to meet the cost of action that must be taken when those responsible pursuant to the last sentence of the first paragraph of section 5 of the Environment Protection Act has not fulfilled their obligations.

I submitted the report *Environment Damage Insurance and Assistance Costs* (SOU 1992:135) in 1992 in accordance with the directives I had received. The conclusion I drew in that report was that a conceivable solution to the above-mentioned problem was to extend the present environmental damage insurance system to cover assistance costs.

In this final report I now adopt my final standpoint on this issue by recommending an extension of the environmental damage insurance system in the form of a separate decontamination insurance.

The alternatives to extending the environmental damage insurance system which I have considered in some detail are to allow the system to remain as it is at present, to introduce a preferential right in bankruptcies for assistance costs, to demand the provision of security for such costs and to create a fund instead of an insurance system.

In my view, the prime argument against allowing things to remain as they are today is that this would represent a departure from "the polluter pays principle".

I do not consider the introduction of a preferential right in bankruptcies in respect of the costs in question to be feasible, mainly because assistance costs will usually be regarded as a claim on the bankruptcy estate itself, since the estate is regarded as conducting environmentally hazardous activities by virtue of the fact that it stores waste. As is generally known, claims on a bankruptcy estate are payable first, even before other preferential claims. Another argument against the

introduction of a preferential right is that the present trend is in the opposite direction, which, among other things, is evidenced by the fact that the Insolvency Committee report contains proposals that the state's preferential claims for taxes and charges be abolished (see the draft Reconstruction of Enterprises Bill (SOU 1992:113, pp 328 - 336).

I have rejected the idea of providing security for assistance costs as inappropriate on the grounds that, for practical reasons, it would not be suitable or adequate in all situations. It would be possible to introduce the requirement for security to be provided in certain sectors of trade and industry, however.

A fund could be set up instead of insurance. However, an insurance system has advantages over a fund system in terms of financing, loss adjustment and administration. Moreover, we already have an insurance system in place. For these reasons I consider an insurance system to be preferable to a fund.

There are a number of complications as regards the form an insurance system should take, although in my view the difficulties involved are not insurmountable.

For example, there are problems in relation to bankruptcy law, since, because assistance costs are in the nature of a claim on the bankruptcy estate itself, they constitute a hidden encumbrance on the estate. However, the Government and the National Licensing Board for Environment Protection have on several occasions confirmed a precedent whereby bankruptcy estates which store environmentally hazardous waste have been held responsible for assistance costs.

As part of a preliminary commitment in principle the Environmental Damage Consortium has specified the form which insurance conditions for decontamination could take.

I am therefore of the view that an insurance system should be adopted.

To ease the administration and processing of decontamination cases, both for supervisory authorities and insurers, I propose that there be a new chapter 7, section 8 (a) of the Bankruptcy Act (1987:672) in which the trustee in bankruptcy is placed under a duty to notify the supervisory authority as specified in the Environment Protection Act if there is a need for decontamination or disposal of environmentally hazardous substances or waste.

Compulsory liability insurance

I hold the view that the environmental damage insurance system should not be supplemented by compulsory liability insurance for those handling chemicals. There are three main reasons for my view. The first is that shortcomings in the liability system should not be rectified by the introduction of a liability insurance. Secondly, the present compensation system (environmental damage insurance, traffic injury insurance, medicines insurance etc) is so comprehensive that there would not appear to be any need for additional cover. The third reason is that, although I do not recommend it, a more appropriate solution would be to extend the environmental damage insurance system to cover damage or injury caused by chemicals.

Författningsförslag

1. Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Häriigenom föreskrivs att 65 och 66 §§ miljöskyddslagen (1969:387)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kräver tillstånd eller anmälan skall bidra till försäkringen med belopp som framgår av tabeller

Föreslagen lydelse

65 §

För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) och för betalning av vissa kostnader som har uppkommit för staten vid tillämpning av 41 a § eller 47 § denna lag skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring respektive saneringsförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som

¹ Lagen omtryckt 1989:363

som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Beloppen skall betalas i förskott för kalenderår.

enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen 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.

66 §

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)

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.

Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)

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.

Från saneringsförsäkringen betalas, enligt vad som närmare

anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har meddelat förordnande om rättelse enligt 41 a § eller begärt handräckning enligt 47 §, om den som är ansvarig enligt denna lag inte kan betala. Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

Denna lag träder i kraft den

2. Förslag till

Lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att det i konkurslagen (1987:672) skall införas en ny paragraf, 7 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 a §

Förvaltaren skall till tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen (1969:387) anmäla om konkursgäldenären har kvarlämnat miljöfarliga ämnen eller miljöfarligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

Denna lag träder i kraft den

3. Förslag till

Lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit

Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit

alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

För skada som omfattas av miljöskadelagen (1986:225) gäller i stället för första och andra styckena vad som i den lagen sägs om ansvar även för järnvägen.

Denna lag träder i kraft den

Inledning

1. Direktiven och betänkandets uppläggning

I direktiv (dir. 1992:13), som i sin helhet som bilaga 1 fogas till detta betänkande, uppdrar regeringen åt mig att göra en översyn av reglerna om miljöskadeförsäkring samt lämna förslag till de framtida formerna och villkoren för försäkringen. Denna del av uppdraget redovisas i avsnitt 8.

I uppdraget ingår vidare att lämna förslag till hur finansieringen skall ske av eventuella saneringsbehov som kvarstår efter det att ett företag har försatts i konkurs eller av någon annan anledning lagt ned sin verksamhet, de s.k. handräckningsfallen. Förslag bör enligt direktiven lämnas på hur denna fråga kan lösas inom ramen för en utbyggd miljöskadeförsäkring. Mina överväganden och förslag i denna del av uppdraget framgår av avsnitt 9.

Slutligen uppdrar regeringen åt mig att överväga om miljöskadeförsäkringssystemet bör kompletteras med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna. Denna del av uppdraget redovisar jag i avsnitt 10.

Jag har i enlighet med direktiven avgivit en särskild rapport (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader till regeringen, vari redovisas de särskilda problem som kan vara förenade med de s.k. handräckningsfallen samt preliminärt belyses hur en lösning som innebär ett ökat ansvar för förorenaren skulle kunna se ut. Regeringen har låtit remissbehandla rapporten, se avsnitt 2.

I rapporten redogörs det vidare för miljöskadeförsäkringens

tillämpningsområde och gällande försäkringsvillkor samt bakgrunden till problemen med saneringskostnader vid företagsnedläggelser. Försäkringsvillkoren har också fogats till detta slutbetänkande som bilaga 2.

Miljöskyddskommittén har avgivit betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk. De delar av betänkandet som är av intresse för miljöskadeförsäkringen redovisar jag i avsnitt 4.1, varefter jag i avsnitten 4.2 och 4.3 redogör för hur försäkringen har kommit att tillämpas i praktiken respektive för synpunkter på försäkringens utformning och villkor som har framförts från intressenter.

Redogörelsen i avsnitt 5 för vissa andra ersättningssystem är främst föranledd av behovet av en bakgrund till den senare diskussionen i avsnitt 8.3 om den nuvarande fastighetsanknytningen i miljöskadeförsäkringen bör frångås (avsnitt 5.2), samtidigt som den innehåller exempel på ersättningssystem som kan utgöra jämförelsematerial och bilda bakgrund till avsnitt 10 som handlar om frågan om en obligatorisk försäkring för kemikaliehantrarna bör införas.

Avsnitt 6 om Sverige och den Europeiska gemenskapen (EG) bildar bl.a. bakgrund till mina överväganden och förslag i avsnitt 8.4 om försäkringsbolagens samverkansformer. I avsnittet redogörs dessutom för de delar av EG:s miljörättssystem, som kan vara av intresse i nu förevarande sammanhang.

I avsnitt 7 slutligen redovisas en del internationella och utländska förhållanden som kan användas som jämförelsematerial. Här är Europarådskonventionen om miljöskador, som behandlas i avsnitt 7.1, av särskilt intresse, eftersom den kan komma att bli en del av den svenska rättsordningen.

2. Avgiven rapport till regeringen

I december 1992 överlämnade jag till regeringen rapporten (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräkningskostnader.

Regeringen har låtit remissbehandla rapporten.

Kopior av remissvaren har överlämnats till mig.

Remissvar har inkommit från Statens räddningsverk, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket (RRV), Arbetarskyddsstyrelsen, Kammarkollegiet, Statens naturvårdsverk (SNV), Koncessionsnämnden för miljöskydd, Svea hovrätt, Hovrätten för Övre Norrland, tingsrätterna i Stockholm och i Umeå, Kronofogdemyndigheterna i Stockholm och Kristianstad, Länsstyrelserna i Kalmar och i Göteborgs och Bohus län, Svenska kommunförbundet, Partille kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Industriförbund, Föreningen för miljöskadeförsäkring, Miljöskadekonsortiet, Svenska Renhållningsverks-Föreningen samt Sveriges Försäkringsförbund.

Remissvaren har ingått i det material som har legat till grund för utformningen av avsnitt 9 om saneringskostnader vid företagsnedläggelser.

3. Överlämnad skrivelse

Regeringen har till mig överlämnat en skrivelse (med bilagor) från WMI Sellberg AB, Stockholm.

Bolaget berör i sin skrivelse i huvudsak de problem som ligger i att det allmänna kan få stå för saneringskostnader och föreslår därför att företag bör ställa säkerhet för sådana kostnader.

Beträffande lösningen på de problem som bolaget sålunda berör hänvisar jag till avsnitt 9 i detta betänkande.

Bakgrund och problemställning

4. Miljöskadeförsäkringen i dag

Miljöskadeförsäkringens tillämpningsområde och gällande försäkringsvillkor har jag redogjort för i min tidigare till regeringen avgivna rapport (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader, avsnitt 2.1 Miljöskadeförsäkringen, s 11-28. Försäkringsvillkoren återges även i bilaga 2 till detta slutbetänkande.

I detta avsnitt kommer jag att beskriva hur miljöskadeförsäkringen i praktiken har fungerat och kommit till användning samt redovisa de synpunkter som har framförts från olika intressenter rörande försäkringens utformning och villkor. Före denna redogörelse skall jag dock i korthet beröra ett utredningsbetänkande som innehåller förslag av betydelse för miljöskadeförsäkringen.

4.1 Förslag till miljöbalk

Miljöskyddskommittén (ME 1989:04) överlämnade den 31 mars 1993 till regeringen betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk, vari föreslås att miljöskadelagen och bestämmelserna i miljöskyddslagen om miljöskadeförsäkring skall ingå som var sitt kapitel i den föreslagna miljöbalken (29 respektive 30 kap.).

Beträffande miljöskyddslagens bestämmelser om miljöskadeförsäkring är de föreslagna ändringarna endast av redaktionellt slag. När det gäller miljöskadelagen är det däremot fråga om en del ändringar i sak. Miljöskadelagen avgränsar på sätt som har beskrivits i min rapport (s. 13-20) området för miljöskadeförsäkringens tillämpning. Av miljöskade-

lagen, sedd tillsammans med vad som föreskrivs i bestämmelserna i miljöskyddslagen om miljöskadeförsäkring och de gällande försäkringsvillkoren, framgår således försäkringsskyddets omfattning.

Den mest betydelsefulla ändringen som Miljöskyddskommittén föreslår i miljöskadelagen får nog anses vara att den förutsättning för lagens tillämplighet som består i att det skall vara fråga om skada orsakad av verksamhet på fastighet frångås. Detta innebär att även motorfordons-, järnvägs- och flygtrafik samt sjöfart kommer att omfattas av miljöbalkens bestämmelser om skadestånd. Särskilt för sjöfartens del medför detta en förändring av principiell natur. Ett culpaansvar omvandlas till ett strikt ansvar (se vidare avsnitt 5.1.4 om sjöfart).

Miljöskyddskommittén har i huvudsak motiverat ändringen med att gränsen för vad som avses med verksamhet på fastighet är oklar och att det inte finns anledning att göra skillnad mellan läckage från en kemisk fabrik och från en vältande tankbil eller järnvägsvagn.

Även vad kommittén föreslagit om att antalet störningskällor bör utökas med biotekniska produkter och strålning (se nästa stycke) talar enligt kommitténs mening för att fastighetsanknytningen frångås.

För immissionsskadornas del föreslås det, som redan nämnts i föregående stycke, att skadestånd skall utgå även för skador orsakade av biotekniska produkter och strålning. Som motiv för detta anförs att dessa störningskällor innefattar sådana risker att de bör omfattas av ett strikt ansvar.

Däremot vill Miljöskyddskommittén föra över skador orsakade genom sprängning, grävning eller dylikt till 3 kap. jordabalken, eftersom sådana skador kan anses ha föga att skaffa med bestämmelserna i miljöbalken, som bl.a. inte reglerar explosiva varor.

Vidare föreslås det att en begränsning beträffande ansvarssubjekten införs. Med motiveringen att ansvaret annars synes alltför strängt

undantas privatpersoner, i egenskap av fastighetsägare eller tomträttsinnehavare, från det nuvarande strikta ansvaret i miljöskadelagen. Annan än den som har orsakat skada i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet är därför skadeståndsskyldig endast om han har orsakat skadan uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

Slutligen föreslår Miljöskyddskommittén att preskriptionstiden förlängs från tio till trettio år för personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller genom strålning. Kommittén har i denna del (på s. 704-705 i betänkandet) anfört följande:

Frågan om förlängd preskriptionstid för miljöskada diskuterades vid miljöskadelagens tillkomst. Miljöskadeutredningen föreslog att preskriptionstiden för personskador till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller annars genom kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan skulle förlängas från nuvarande tio år till tjugofem år vid personskada. Utredningens förslag mötte stark kritik och avvisades av statsmakterna. I samband med förslaget till produktskadelag, sedermera betecknad produktansvarslag, diskuterades på nytt en (yttersta) preskriptionstid om tjugofem år vid personskada. Även den gången föll förslaget - av många skäl, bl.a. svårigheten eller omöjligheten för tillverkaren och andra att erhålla försäkringsskydd under så lång tid. Avgörande för frågan om preskriptionstidens längd ansågs dock vara kravet på en harmonisering med EG:s produktansvarsdirektiv. — Även om skadeersättning för miljöskada vid preskription kan utgå från miljöskadeförsäkringen anser vi att skäl talar för att i fråga om personskador ännu en gång pröva frågan om förlängning av preskriptionstiden vid miljöskada. Vi erinrar om att vi kommit till motsatt resultat när det gäller den straffrättsliga preskriptionen (se avsnitt 17.3.3). I likhet med Miljöskadeutredningen anser vi att goda skäl talar för en förlängning av preskriptionstiden i varje fall vid vissa slag av miljöskador - vatten-, luft- och markföroreningar. Här kan det typiskt sett dröja länge innan skadeverkningarna visar sig. Samtidigt har möjligheterna ökat att med tillräcklig grad av sannolikhet fastslå att en viss förorening varit orsak till en skada. — Om preskriptionstiden för personskador förlängs kommer den förlängda preskriptionstiden att gälla bara ett litet antal fall. I praktiken torde det bli vid gradvis uppstående skador som den förlängda preskriptionstiden får någon betydelse. Ätminstone vid luftföroreningar är

sådana skador ofta allvarliga, som t.ex. asbestos och silikos. Det är just vid sådana skador som det framstår som särskilt angeläget att den skadelidande kan få ersättning även efter längre tid än tio år. Att en skadegörande verksamhet skulle komma ifrån ansvaret för sina föroreningar redan på den grunden att det dröjt tio år innan skadeverkningarna klart visat sig utgör ett avsteg från de principer om ansvar för miljöföroreningar som vi i övrigt velat ge uttryck för i miljöbalken. — Argumentet mot en förlängning av preskriptionstiden ligger främst på det försäkringsmässiga planet. Om inte rätten till ersättning kan försäkras får en förlängd preskriptionstid endast begränsat intresse för de skadelidande. Det synes förenat med avsevärda svårigheter att få till stånd en ansvarsförsäkring som täcker ansvaret för miljöskador under flera decennier. Det skulle också vara svårt att återförsäkra ett sådant ansvar, i vart fall skulle det bli mycket dyrt. Vidare kan det komma att krävas att försäkringen alltfjämt är i kraft när skadan anmäls. En försäkringslösning enligt denna modell ger således ett skydd endast så länge som det ansvariga företaget består och betalar försäkringspremien. — De nyss anförda skälen för att en skadelidande skall få ersättning för även sena skador är emellertid starka. Visserligen kan han som förut antytts få ersättning från miljöskadeförsäkringen. Denna är emellertid en kollektiv försäkringsform. Det är önskvärt att så långt möjligt de enskilda skadevållarna urskiljs och belastas med kostnaderna för sina skador, direkt eller via ökade försäkringspremier. Vi förordar sålunda efter en sammanvägning av skälen för och emot att preskriptionstiden vid personskada till följd av vatten-, mark- eller luftförorening förlängs till förslagsvis trettio år. Att vi här väljer trettio år beror uteslutande på att denna frist nämns som yttersta preskriptionstid i ett utkast till konvention om ersättning för miljöskada som utarbetats inom Europarådet. Samma preskriptionstid bör enligt vår mening gälla även personskada genom strålning. Däremot finns det inte skäl att i miljöbalken ta upp frågan om skador genom kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan; sådana skador synes snarare höra hemma under produktansvarslagen.

Mina synpunkter på och de närmare konsekvenserna för miljöskadeförsäkringens del av de av Miljöskyddskommittén föreslagna ändringarna berör jag i avsnitten 8.1- 3.

Jag går nu över till att beskriva hur miljöskadeförsäkringen i praktiken har kommit att tillämpas.

4.2 Försäkringen i praktisk tillämpning

Miljöskadeförsäkringen har nu funnits i drygt fyra år. Under perioden den 1 juli 1989 till den 28 februari 1993 har ingen utbetalning gjorts. Under samma period anmäldes 28 anspråk på ersättning ur miljöskadeförsäkringen till miljöskadekonsortiet. Konsortiet avslog ersättningsanspråken i 27 fall. Det 28:de fallet är när detta skrivs inte avgjort. Av de 27 fallen var ett fall fingerat. Detta fall har räknats bort i den fortsatta diskussionen.

Överprövning i miljöskadeförsäkringens skadenämnd har skett i ett fall.

I 12 fall (knappt hälften) hade den anmälda skadan uppstått före den 1 juli 1989 (en av skadorna var personskada) och var således preskriberad enligt sakförsäkringsvillkoren (§ 13). En tredjedel (4 fall) av dessa anmälda skador är att hänföra till tiden mellan den 1 juli 1986 och den 1 juli 1989. Om samma försäkringsvillkor hade gällt för sakskada som för personskada (se §§ 13 i villkoren), skulle alltså en tredjedel färre sakskakador ha varit preskriberade. I samtliga dessa fall har det dock funnits även andra avslagsgrunder.

I sammanhanget kan det nämnas att antalet skador där störning och skada är åtskilda i tiden uppgår till 12 fall (knappt hälften).

Av de anmälda fallen har det i 11 fall varit fråga om skador som har varit preskriberade enligt den vanliga tioårspreskriptionen i preskriptionslagen (1981:130). Ingen av dessa skador är dock ersättningsgill, eftersom samtliga har inträffat före miljöskadeförsäkringens ikraftträdande.

Övriga avslagsanledningar som förekommer relativt ofta är att den skadelidande är juridisk person eller näringsidkare (ej mindre enskild sådan), 7 fall, och att det begärs ersättning ur försäkringen för sanering på egen fastighet, även det i 7 fall.

Mina överväganden och förslag med anledning av miljöskadeförsäkringens tillämpning redogör jag för i avnitten 8.1 Utvärdering och 8.3 Försäkringsvillkoren.

Jag övergår nu till att redogöra för de synpunkter som från olika intressenter har framförts rörande försäkringens utformning och villkor.

4.3 Synpunkter på försäkringens utformning och villkor

Avsnittet inleds med att två av intressenterna presenteras.

Föreningen för miljöskadeförsäkring, som är en sammanslutning av betalningspliktiga till försäkringen, består av följande tio huvudmän: Lantbrukarnas Riksförbund, Petroleumhandelns Riksförbund, Statens vattenfallsverk, Svenska Kommunförbundet, Svenska Kraftverksföreningen, Svenska Petroleum Institutet, Svenska Renhållningsverksföreningen, Vatten- och avloppsverksföreningen, Värmeverksföreningen och Sveriges Industriförbund.

Miljöskadekonsortiet består av de fem försäkringsbolagen Folksam, Skandia, Wasa, Trygg-Hansa och Länsförsäkringsbolagen.

Föreningen för Miljöskadeförsäkring har sammanfattningsvis framfört följande synpunkter.

Föreningen ser stora fördelar i det nuvarande miljöskadeförsäkringssystemet framför en sådan statlig fondbildning som föreslogs i

betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond. Dock finns det anledning att rikta kritik mot systemets tekniska utformning. Främst framhåller föreningen att det föreligger stora svårigheter att åstadkomma en korrekt premiesättning i försäkringssystemet.

Den ursprungliga premienivån på ungefär 25 miljoner kronor per år bestämdes av försäkringsgivarna med utgångspunkt i Miljöskadefondsutredningens betänkande, där de årliga utbetalningarna uppskattades till ungefär 10 miljoner kronor i ett inledningsskede.

Fondutredningens bedömning vilade inte på någon egentlig utredning och det har nu visat sig att utredningen kraftigt överskattade ersättningsbehovet. Någon egentlig utredning av skadefrekvenser och omfattningen av tänkbara skador har inte heller gjorts av försäkringskonsortiet.

Hittills har försäkringsgivarna tillgodogjort sig ungefär 120 miljoner kronor, ränteintäkter ej medräknade, utan att någon skadeersättning alls har utbetalats. Den premiejustering som skedde inför försäkringsåret 1992 innebar inte någon sänkning utan endast att totalpremien återfördes till den ursprungligen fastställda nivån, 25 miljoner kronor.

Det är enligt föreningen uppenbart att den ursprungliga premienivån bygger på överdrivna uppskattningar av såväl skadefrekvens som ersättningsbehov.

Det är givetvis svårt att finna en "riktig" premiesättning för en försäkring som den aktuella, särskilt som det inte finns några egentliga utredningar om skadehistoriken.

Ett sätt att nå en "korrekt och rimlig" premiesättning i en situation där en tillförlitlig och tillräcklig skadehistorik saknas är att handla upp det efterfrågade försäkringsskyddet i helt fri konkurrens.

Miljöskadeförsäkringen har emellertid inte upphandlats i fri konkurrens. Tvärtom eliminerades den potentiella konkurrens som fanns mellan två konsortier genom att dessa "föstes samman" till ett.

Miljöskadeförsäkringens nuvarande konstruktion och hantering - vilka i praktiken innebär att ett konsortium som täcker mycket stora delar av den svenska marknaden av regeringen har givits en monopolställning för obestämd framtid - synes dessutom vara svår att förena med det konkurrensrättsliga regelverk som kommer att gälla i framtiden.

För att nu rätta till "bristerna" i försäkringen bör premiebetalarna ges möjlighet att såsom försäkringstagare handla upp försäkringsskyddet.

Försäkringens skyddsnivå och omfattning bör fastställas av regeringen, medan de villkor i försäkringen som rör förhållandet mellan försäkringsgivare och premiebetalare bör göras till föremål för en fri förhandling mellan företrädare för betalarna och intresserade försäkringsgivare.

Utländska försäkringsgivare bör också få delta i anbudsgivningen.

Administration och skadehantering bör utan att några mera betydelsefulla problem uppstår kunna överlåtas till en ny försäkringsgivare.

Syftet med den av föreningen sålunda föreslagna förändringen är att ge premiebetalarna möjlighet att införskaffa det försäkringsskydd som regeringen efterfrågar till bästa möjliga villkor och lägsta möjliga kostnad.

Miljöskadekonsortiet har till bemötande av vad föreningen anfört samt för egen del sammanfattningsvis framfört följande synpunkter.

Konsortiet har strävat efter en kontinuerlig anpassning av avgiftsuttaget efter vunnen skadeerfarenhet. För 1992 har avgifterna således sänkts med 20 procent.

Miljöskadeförsäkringen innebär ett åtagande av sådan storlek och risk att inget svenskt bolag ensamt kan ta på sig hela risken. Ett samarbete mellan flera bolag genom koassurans eller i konsortieform samt återförsäkring är nödvändigt.

Utomlands torde till vissa delar miljöförsäkringsskydd över huvud taget inte kunna upphandlas, varför en utländsk återförsäkring borde medföra en fördyring.

Föreningens invändning om bristande EG-anpassning kan ifrågasättas då försäkring av miljöansvar i pooler förekommer både i Holland och Italien samt då planer på en försäkringspool finns i Danmark.

Att antalet anmälda skador är lågt kan bero på att allmän kännedom om försäkringen ännu saknas.

De skador som hittills har anmälts har endast varit skador som kan hänföras till gruppen småskador eller frekvensskador.

Osäkerheten om det verkliga premiebehovet är fortfarande stort, eftersom inga katastrofskador ännu har anmälts. Med tiden blir dessutom konsortiets riskexponering allt större.

Försäkringsvillkorens utformning och avgifternas storlek bör även i fortsättningen fastställas av regeringen.

En flyttning av försäkringsansvaret mellan svenska försäkringsgivare torde inte innebära några problem med hänsyn till de skadelidande. Däremot skulle det innebära ett resursslöseri att vid byte av försäkringsgivare behöva bygga upp nya register över avgiftspliktiga verksamheter.

Konsortiet har sammanfattat sin inställning sålunda att det i och för sig har en positiv inställning till konkurrens vid försäkringsupphandling men ifrågasätter om en friare upphandling totalt sett leder till en lägre kostnad eller om inte ett motsvarande resultat kan nås inom nuvarande organisation. Consortiet anser att den nuvarande lösningen tillgodoser de krav som kan ställas på ett effektivt ersättningssystem inom detta speciella område.

Värmeverksföreningen har framfört den synpunkten att föreningen skulle uppskatta lättnader i stället för ökade pålagor vad avser avgifter till miljöskadeförsäkringen.

Tekniska verken i Linköping Aktiebolag, Linköping, har anlagt de synpunkterna att bolaget, trots att det inte är mindre näringsidkare, såsom skadelidande bör ha rätt att utfå ersättning ur miljöskadeförsäkringen eller att bolaget befrias från skyldigheten att betala avgifter till försäkringen eller att dessa i vart fall nedsättes.

Slutligen har APP Armerade Plastprodukter Aktiebolag, Luleå, framfört den synpunkten att försäkringsavgifternas storlek bör sättas i relation till företagens investeringar för att förbättra miljön.

Mina överväganden och förslag med anledning av vad intressenterna har anfört redovisas i avsnitt 8 om miljöskadeförsäkringen, särskilt avsnitt 8.4 om försäkringsbolagens samverkansformer.

5. Vissa andra ersättningssystem

5.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att överväga om miljöskadeförsäkringens anknytning till verksamhet som bedrivs på fastighet skall bibehållas, eller om det i stället är verksamhetens farlighet som skall vara avgörande för rätt till ersättning från försäkringen. I nästa avsnitt 5.2 skall därför en genomgång göras av vad som i dag gäller beträffande de skadeorsaker som närmast får antas vara åsyftade, nämligen motorfordons-, järnvägs- och flygtrafik samt sjöfart (trafikskador). Redogörelsen gör inte anspråk på fullständighet utan är begränsad till vad jag anser behövligt för att bedöma den ställda frågan. Samtidigt innefattar genomgången en del exempel på fall där obligatoriska försäkringar har föreskrivits för att täcka ansvaret vid farliga verksamheter. Mina överväganden rörande frågan om fastighetsanknytningen bör frångås redovisas sedan i avsnitt 8.3 om försäkringsvillkoren.

I avsnitt 5.3 redogör jag sedan för vad som gäller om ersättning för några andra skador, nämligen skador som faller under produktansvarslagen, läkemedels- och patientförsäkringarna och atomansvarighetslagen, vilka här kan vara av intresse, främst såsom jämförelsematerial, exempel och bakgrund till avsnitt 10 som behandlar frågan om en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna bör införas. Även ett försäkringsskydd som vissa vattenkraftproducenter i Sverige och Norge har skaffat sig kommer att i korthet att beröras, nämligen en ansvarsförsäkring för dammägare.

5.2 Trafikskador

5.2.1 Motorfordonstrafik

Regler om ersättning för skador till följd av trafik med motordrivet fordon finns i trafikskadelagen (1975:1410). Lagen har ändrats vid ett flertal tillfällen. Ändringarna är dock av ringa betydelse i förevarande sammanhang. Att här redogöra för alla dessa ändringar anser jag därför inte nödvändigt. Förarbetena till lagens ursprungliga lydelse återfinns i prop. 1975/76:15 och LU 1975/76:3.

Regleringen enligt trafikskadelagen kan sammanfattningsvis sägas innebära ett strikt ansvar som täcks av en obligatorisk försäkring. Det strikta ansvaret är inte konstruerat som ett skadeståndsansvar utan som en skyldighet för försäkringsanstalt (försäkringsgivare) att utge vad som i lagen benämns trafikskadeersättning. Det personliga skadeståndsansvaret har därför ringa betydelse i trafikskadesammanhang och den skadelidande vänder sig i praktiken nästan undantagslöst direkt mot skadevållarens försäkringsbolag.

Trafikskadelagen tillämpas på skador till följd av trafik med alla typer av motordrivna fordon utom sådana som är avsedda att föras av gående eller som används för tävlingsändamål m.m. inom inhägnat område eller som utgörs av vissa motorredskap (1 §).

Det finns en omfattande rättspraxis över vad som avses med begreppet "skada till följd av trafik". Begreppet tolkas mycket vitt. Det är främst skador som har uppkommit när parkering skett samt vid lastning och lossning som kan falla utanför trafikskadelagens tillämpningsområde.

Trafikförsäkring är obligatorisk och skall finnas för motordrivna fordon som är registrerade i bilregistret (och inte avställda) samt för

annat motordrivet fordon som brukas i trafik här i landet, om det inte genom beslut av regeringen har undantagits från trafikförsäkringsplikten (2 och 4 §§). Staten är inte skyldig att hålla trafikförsäkring (3 §).

Trafikskadelagen har den konstruktionen att även om den försäkringspliktige har underlåtit att fullgöra sin försäkringsskyldighet eller om regeringen har beviljat undantag så svarar antingen staten eller försäkringsanstalterna (försäkringsgivarna) solidariskt för att en därtill berättigad skadelidande erhåller ersättning ur försäkringen (15 och 16 §§). Detsamma gäller om den ansvariges identitet inte kan fastställas.

För fullgörande av försäkringsbolagens skyldighet i dessa avseenden har en trafikförsäkringsförening inrättats, i vilken försäkringsanstalterna är medlemmar och vars stadgar fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (30 §). Konstruktionen för tankarna till en trafikförsäkringspool.

Med undantag för atomskada har den som lider personskada till följd av trafik med motordrivet fordon alltid rätt till trafikskadeersättning (8 § 2 st, 10 § 1 st och 11 § 1 st).

Trafikskadelagens regler om sakskada är mer svårtillgängliga. För de skador som här är av intresse, eller för skador på annat än inblandade motor- eller spårfordon och last som har befordrats med dessa, är dock regeln densamma som för personskador, nämligen ett strikt ansvar som täcks av den obligatoriska trafikförsäkringen (11 § 1 st).

I fråga om ersättningens beräkning äger 5 kap. skadeståndslagen (1972:207) samt lagen (1973:213) om ändring av skadeståndslivräntor motsvarande tillämpning.

Ersättningen är för varje händelse begränsad till 300 miljoner kronor, exklusive ränta och rättegångskostnader (14 §). Förslår beloppet inte till gottgörelse åt var och en av de skadelidande, utgår i första hand ersättning för personskada. Ersättning till sådana som inte kan beredas

full gottgörelse nedsätts med samma kvotdel för var och en.

För att bibehålla sin talerätt skall skadelidande väcka talan inom tre år från det han fick kännedom om att hans fordran på ersättning kunde göras gällande och i varje fall inom tio år från det fordringen tidigast hade kunnat göras gällande (28 §).

Av den nu gjorda redogörelsen framgår att skyddet för skador till följd av trafik med motorfordon kan sägas vara i det närmaste fullgott.

5.2.2 Järnvägstrafik

Regler om ersättning för skador till följd av järnvägsdrift finns i järnvägstrafiklagen (1985:192). Förarbetena till lagen återfinns i prop. 1983/84:117 och LU 1984/85:27.

Den reglering som här nedan redogörs för gäller enligt järnvägstrafiklagen även för tunnelbana och spårväg.

Järnvägstrafiklagen innehåller en komplicerad reglering av järnvägs ansvarighet vid olika former av befordran av resande, gods m.m.. Såvitt här är av intresse, järnvägs ansvarighet i annat fall än vid befordran, gäller ett strikt ansvar med undantag för force majeure (5 kap. 1 §).

I 5 kap. 1 § uttrycks det strikta ansvaret i första stycket sålunda:

Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.

Force majeure-undantaget i andra stycket uttrycks i sin tur sålunda:

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

Hänvisningen i första stycket till 2 § saknar i nu förevarande sammanhang intresse.

När som här det strikta ansvaret är föreskrivet på grund av en verksamhets speciella farlighet, är det naturligt att anta att det bygger på den allmänna skadeståndsrättsliga princip som innebär att det strikta ansvaret är begränsat till skador som har samband med den för verksamheten typiska faran.

Rekvisitet "till följd av järnvägsdriften" i paragrafens första stycke är därför av särskilt intresse. Vad som är att hänföra till detta behandlas i förarbetena till lagen, särskilt i den ovan anmärkta propositionen s 302 ff och 317 ff samt lagutskottets betänkande s 13 f.

I nämnda proposition sägs, efter konstaterandet att den närmare gränsdragningen får göras i rättstillämpningen, sammanfattningsvis följande.

En viktig fråga som bör uppmärksammas är omfattningen av järnvägens skadeståndsansvar när det gäller skador som orsakas av transporterat gods, särskilt farligt sådant.

Under "rekvisitet till följd av järnvägsdriften" bör falla inte bara vad som händer under den tid järnvägsfordonen är under förflyttning utan också under uppehåll som sker i anslutning till en transport. Även skador som uppkommer t.ex. vid en explosion i lasten när en vagn står stilla på ett sidospår i samband med en transport torde sålunda i princip vara skador i följd av järnvägsdriften. Också lastning och lossning torde vara att hänföra hit. Dock inte hela vagnslaster som lastas eller lossas genom transportkundens försorg. Ej heller hantering av gods i godsexpeditioner, magasin eller annan verksamhet utanför spårområdet.

Det nu sagda innebär dock inte att järnvägen svarar för alla skador som uppkommer till följd av järnvägsdriften. Undantag gäller för force

majeure enligt paragrafens andra stycke.

Fråga är härvid om det objektiva ansvaret omfattar skador som inte beror på något annat än att godset är i järnvägens vård när en risk som härrör från godsets inneboende egenskaper utlöses.

Innebörden härav är för transporterat gods del att en skadevållande händelse som beror enbart på godsets inneboende egenskaper eller i allt väsentligt är hänförlig till dessa har ett så uttunnat samband med järnvägsdriften att järnvägen ej bör vara ansvarig. Som exempel härpå kan nämnas det fallet att en last av farligt gods exploderar eller börjar brinna till följd av en kemisk reaktion i lasten som är oberoende av hur godset hanterats under transporten.

Järnvägen blir dock inte fri från ansvar om den har försummat att vidta de åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den för att undgå eller förebygga den skadevållande omständigheten. Vad som krävs av järnvägen härvidlag bör bedömas med utgångspunkt vad järnvägen insett eller bort inse om godsets farlighet.

I sitt betänkande anförde lagutskottet i nu berörda delar bl.a.

Utskottet ansluter sig till den uttryckta uppfattningen att järnvägen inte skall vara skadeståndsskyldig i sådana fall där skadan enbart beror på det transporterade godsets inneboende egenskaper. Utskottet vill dock peka på det undantag som gäller om järnvägen varit försumlig och att det åligger järnvägen att visa att skadan uppkommit på sådant sätt att ansvarsfrihet föreligger.

Antalet fall där järnvägen inte ansvarar torde bli få. Det kan dock i det enskilda fallet bli fråga om betydande skador. Emellertid synes det för närvarande inte vara möjligt att uppnå ett fullständigt skydd inom järnvägslagstiftningens ram. Problemet måste lösas på annat sätt.

Sedan dessa uttalanden gjordes har både miljöskadelagen och produktansvarslagen (1992:18) trätt ikraft.

Järnvägsskadorna täcks inte av någon obligatorisk försäkring.

Någon bestämmelse som begränsar skadeståndet till beloppet finns inte beträffande de skador som här är aktuella.

I fråga om skadeståndets beräkning gäller 5 kap. skadeståndslagen.

Preskriptionstiden är vid dödsfall tre år från dödsfallet, dock inte längre än fem år från den händelse som ledde till dödsfallet. Vid de saksador som här är av intresse är preskriptionstiden tre år från den händelse som orsakade skadan.

5.2.3 Flygtrafik

Lagstiftningen angående flygtrafik är, i de delar den här är av intresse, intagen i 10 kap. i luftfartslagen (1957:297) och i lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart (luftansvarighetslagen). Den sistnämnda lagen har ändrats åren 1975 och 1986. Förarbetena i deras ursprungliga lydelse återfinns i prop. 1922:257, som antogs oförändrad av riksdagen. Förarbetena till 10 kap. luftfartslagen återfinns i prop. 1984/85:212 s. 135-137 och 170.

Enligt luftansvarighetslagen har ägare till luftfartyg strikt ansvar för skador som tillfogas person eller egendom som inte befordras med luftfartyget (1 §). Dock svarar om luftfartyget brukas utan lov, brukaren, om luftfartyget är köpt på kredit med äganderättsförbehåll, köparen, samt under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar, nyttjanderättshavare (3, 3 a och 4 §§).

Har till följd av luftfart med två eller flera luftfartyg uppstått skada, är ansvaret solidariskt (2 §).

I fråga om skadeståndets beräkning gäller skadeståndslagen.

Talan om skadestånd skall väckas inom två år från det skadan inträffade (6 §).

I 10 kap. 2 § luftfartslagen stadgas det att, om regeringen föreskriver det, det skall finnas trafikförsäkring för ansvaret enligt luftansvarighetslagen. Departementschefen anförde, i prop. 1984/85:212 s. 136, i denna fråga:

Regeringen har inte meddelat något generellt sådant förordnande. Beträffande SAS och LIN ställs dock krav på försäkring i koncessionerna. I fråga om all annan luftfart i förvärvssyfte än den som bedrivs av dessa båda företag ställer luftfartsverket som krav för meddelande av driftstillstånd att det finns en gällande försäkring. För privatflygare finns inte något krav på försäkring.

5.2.4 Sjöfart

Reglerna om sjöfart kan, såvitt här är av intresse, indelas i bestämmelser som rör oljeskador och bestämmelser som rör andra skador.

Ansvarigheten för oljeskador regleras i lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Lagen har ändrats åren 1975 och 1983. Förarbetena till lagen återfinns i följande propositioner och utskottsbetänkanden, prop. 1973:140, LU 40, prop. 1975:12, LU 16 samt prop. 1982/83:159, LU 39. Det finns dessutom en internationell fond för oljeskador. Ersättning ur fonden utgår enligt bestämmelser i lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden. Både denna lag och den förut nämnda lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss bygger på internationella konventioner, som vanligen brukar benämnas "Ansvarighetskonventionen" respektive "Fondkonventionen". Slutligen berörs frågan om oljeskador även i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Regler om andra skador (än oljeskador) till följd av sjöfart är intagna

i sjölagen (1891:35). Främst är det 10 kap. om redarens ansvarighet som här är av intresse. Förarbetena till detta kapitel återfinns i prop. 1982/83:159 och LU 1982/83:39. Att märka är att även skadeståndslagen (1972:207) kommer i tillämpning.

Ansaret för oljeskador

Lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss är tillämplig på oljeskada som har uppkommit i Sverige eller annan konventionsstat och har orsakats av fartyg som befordrar beständig olja som last i lös vikt (bulklast) samt på kostnad för förebyggande åtgärder som har vidtagits för att förhindra eller begränsa sådan skada (2 § 1 st).

Oljeskador ersätts av fartygets ägare även om varken ägaren eller någon för vilken han svarar har varit vållande till skadan (strikt ansvar). Ägaren är dock fri från ansvarighet om han visar att skadan har orsakats av krigshandling eller dylikt, naturkatastrof, sabotage samt myndighets fel eller försummelse vid underhåll av fyrar eller andra hjälpmedel för navigering (3 §).

Är flera fartygsägare ansvariga, svarar de solidariskt för skadan enligt 6 kap. 3 § skadeståndslagen. Om medvållande på den skadelidandes sida föreligger, kan skadeståndet jämkas enligt 6 kap. 1 § skadeståndslagen.

Fartygets ägare har rätt att för varje olycka begränsa sin ansvarighet enligt lagen till ett belopp motsvarande 133 särskilda dragningsrätter (SDR) per ton av fartygets dräktighet. Ansvarigheten skall dock inte i något fall överstiga 14 miljoner SDR per ton. I december 1992 motsvarade en dragningsrätt ungefär 8 svenska kronor, varför en fartygsägares ansvarighet maximalt kan uppgå till ungefär 112 miljoner kronor. Har ägaren själv orsakat skadan genom fel eller försummelse så har han inte

rätt till ansvarsbegränsning för annat fall än när han gjort felet eller försummelsen i egenskap av befälhavare eller medlem av besättningen (5 §).

Fartygsägaren har rätt till ansvarsbegränsning endast om han eller hans försäkringsgivare upprättar en begränsningsfond hos domstol uppgående till det ansvarighetsbelopp som gäller för ägaren jämte ett tilläggsbelopp (6 §).

Talan om ersättning enligt lagen skall väckas inom tre år från skadans uppkomst och inte i något fall senare än sex år från dagen för den olycka som orsakade skadan (10 §).

Lagen ställer krav på obligatorisk försäkring eller betryggande säkerhet intill det ovan nämnda ansvarsbeloppet både för svenska fartygsägare och utländska fartyg som anlöper eller lämnar svensk tilläggsplats (inkluderande hamnar), förutsatt att fartyget befordrar mer än 2000 ton olja som bulklast (12 och 13 §§). Fartyg som ägs av konventionsstat omfattas inte.

Försäkring eller säkerhet som avser svenskt fartyg skall godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Certifikat skall utfärdas som bevis om godkännandet. Sådant certifikat, utfärdat av den främmande staten, skall medfölja utländskt fartyg.

Försäkring ger rätt för den berättigade att utfä ersättning direkt från försäkringsgivaren. Den sistnämnde svarar dock inte om ägaren är fri från ansvar eller om ägaren själv uppsåtligen har orsakat skadan (14 §). Vad som nu sagts om försäkring äger motsvarande tillämpning beträffande säkerhet (16 §).

Internationella oljeskadefonden

Den internationella oljeskadefondens tillämpningsområde är detsamma

som för lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Fonden har bl.a. till ändamål att bereda ersättning för skada genom förorening i den mån det skydd som ges enligt ansvarighetskonventionen är otillräckligt. Dessutom befrias fartygsägaren från en del av det ekonomiska ansvar som ålagts honom i ansvarighetskonventionen.

Ersättning ur fonden skall utgå om den berättigade inte har kunnat få full ersättning för skadan enligt ansvarighetskonventionen i följande fall

- a) på grund av att det inte föreligger någon ansvarighet för skadan enligt ansvarighetskonventionen
- b) på grund av att den ansvarige, eller hans försäkringsgivare, enligt ansvarighetskonventionen inte kan till fullo infria sina förpliktelser och att ekonomisk säkerhet inte gäller eller inte räcker till gottgörelse
- c) på grund av att skadan överstiger fartygsägarens ansvarighet sådan denna har begränsats.

Den vanligaste orsaken till att fonden betalar ut ersättning är den i c) angivna.

Fonden är dock inte ansvarig om

- a) skadan orsakats av krigshandlingar eller liknande eller av statsfartyg
- b) om den som gör anspråk på ersättning inte kan visa att skadan orsakades av en olycka som berör ett eller flera fartyg.

Oljeskedefonden finansieras genom avgiftsbeläggning av sjötransporter av råolja och tjock eldningsolja. Avgifterna betalas av oljeimportörerna.

Den ersättning som kan utgå ur fonden är liksom ansvaret begränsad till beloppet. För en och samma olycka kunde i december 1992 ungefär 480 miljoner kronor utgå ur fonden.

I fråga om preskription gäller, såvitt här är av intresse, samma regler som för ansvaret enligt lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss.

Pågående revision av ansvars- och fondkonventionerna

Under år 1982 inleddes inom FN:s sjöfartsorganisation, International Maritime Organisation (IMO), revisionsarbete avseende såväl ansvars- som fondkonventionen. Ändringsprotokoll till konventionerna antogs vid en internationell konferens i London i maj 1984. De har inte trätt i kraft. Protokollen innebär bl.a. höjda ansvarsbelopp samt utvidgning av det geografiska tillämpningsområdet till att omfatta även konventionsstaternas ekonomiska zoner och utvidgning av det nuvarande fartygsbegreppet så att även tankfartyg som går i barlast omfattas.

I november 1992 hölls åter en internationell konferens i London. Vid denna antogs nya ändringsprotokoll till ansvars- och fondkonventionen. Protokollen innehåller alla de materiella ändringar i ansvarssystemet som gjordes i 1984 års ändringsprotokoll och som beskrivits ovan. Innebörden härav är bl.a. att det sammanlagda ansvarsbeloppet vid en oljeolycka höjs till ungefär 1080 miljoner kronor samt att de i föregående stycke nämnda ändringarna rörande konventionernas utvidgning skall gälla.

Det förefaller sannolikt att 1992 års ändringsprotokoll kommer att träda i kraft. Frågan om Sveriges undertecknande är för närvarande under beredning.

Det kan tilläggas att ett kompletterande ersättningssystem med en

svensk oljeskadefond har diskuterats. Den förda diskussionen beskrivs i korthet under nästa rubrik.

Svensk oljeskadefond?

Som framgår av redogörelsen för den internationella fonden är en förutsättning för ersättning ur den fonden att den som framställer ett anspråk kan visa att skadan har orsakats av en olycka som berör ett eller flera fartyg.

Främst på grund härav har det diskuterats att införa ett kompletterande ersättningssystem.

I en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria av den 26 maj 1988 har en möjlig konstruktion av ett sådant ersättningssystem beskrivits. Promemorian har dock inte resulterat i någon lagstiftning.

Promemorian innehåller i korthet följande.

Ett förslag till upprättande av en oljeskadefond som skall förvaltas av Kammarkollegiet.

Enligt förslaget skall ersättning utgå för sådan skada som avses i lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss, som uppstått till följd av ett oljeutsläpp där skadevällaren ej kan identifieras.

Förslaget innehåller en bevislätnadsregel av innehåll att ersättning skall utgå om övervägande skäl inte talar emot att skadan härrör från oljeutsläpp vid sjötransport.

Skadan skall ha inträffat inom svenskt territorium eller tillfogats svenskt fartyg.

För prövning av ersättningsärenden skall enligt förslaget en oljeskadenämd inrättas.

Krav på ersättning skall framställas inom tre år från det den skadelidande fick kännedom om skadan.

Oljeskadefonden föreslås finansieras genom uppbörd av oljeskadeavgifter i enlighet med 1 och 2 §§ förordningen (1977:1119) om farledsvarsavgift.

I den allmänna motiveringen anges bl.a. som skäl för förslaget att fiskare kan få dyrbar utrustning förstörd av olja utan möjlighet att få ersättning och att det föreligger behov av täckning av de kostnader som i första hand drabbar kommunerna för sanering av förorenade kuststräckor. I det sistnämnda fallet är det ofta fråga om betydande belopp.

Det är att märka att vid tidpunkten för promemorian var Miljöskadefondsutredningens betänkande (SOU 1987:15) Miljöskadefond framlagt medan lagstiftningsarbetet i regeringskansliet och riksdagen inte var slutfört. Resultatet blev i stället för en miljöskadefond en miljöskadeförsäkring (jfr s. 12 och 13 i min rapport).

I promemorian diskuteras även en försäkringslösning. Där skisseras oljeskadeförsäkringsvillkor som i stort liknar de försäkringsvillkor som kom att gälla för miljöskadeförsäkringen.

Vattenförorening från fartyg

Enligt lagen kan sjöfartsverket eller någon annan av regeringen utsedd myndighet beträffande ett fartyg för vilket försäkringsskyldighet eller skyldighet att ställa säkerhet enligt lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss inte har fullgjorts meddela förbud för fartyget att anlöpa eller avgå från en svensk hamn eller från en tilläggsplats inom svenskt territorium. Är fartyget svenskt kan förbudet avse fartygets vidare resa.

Vid överträdelse av förbud mot utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium eller Östersjöområdet och vid underlåtenhet att så långt möjligt begränsa utsläpp som har skett av våda skall en vattenföroreningsavgift som tillfaller staten tas ut (8 kap. 1 § samt 2 kap. 2 och

4 §§). Avgiften, som beräknas enligt en i lagen intagen tabell, påförs fartygets redare (8 kap. 2 och 3 §§).

Sjölagen

I fråga om utomkontraktuella skador till följd av sjöfart gäller i regel skadeståndslagens allmänna bestämmelse om culpaansvar.

Dock innehåller 10 kap. sjölagen (1891:35 s. 1) från skadeståndslagen avvikande regler vad avser redares principalansvar. Därutöver innehåller nyssnämnda kapitel (som omfattar 233-243 a §§) regler om redares rätt att begränsa sitt ansvar.

Redaren är sålunda enligt 233 § första stycket ansvarig för skada som befälhavaren, medlem av besättningen eller lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten samt skada som vållas av anlitad uppdragstagare som utför arbete i fartygets tjänst.

Märk att redarens principalansvar enligt sjölagen sträcker sig längre än en arbetsgivares enligt skadeståndslagen därigenom att redarens ansvar även omfattar självständiga uppdragstagare.

Som framgår av nästföregående stycke är redarens ansvar ett ansvar för culpa. Det är dock inte nödvändigt att i varje situation försöka nå fullständig klarhet i vem som har gjort sig skyldig till den skadegörande handlingen eller underlåtenheten. Det är tillräckligt att det kan konstateras att vållande föreligger från ett visst fartygs sida. Det är alltså tillräckligt med anonym culpa. Detta uttrycks i motiven till 1891 års sjölag (s. 16) med orden: "För övrigt är att märka, att vad den, som påkallar tillämpning av 10 § (numera 233§), måste bevisa är, att skadan vållats genom ett å fartyget begånget fel, t.ex. att detsamma genom en felaktig manöver blivit satt på grund; däremot behöver han icke ådagalägga att felet har blivit begånget i tjänsten av befälhavare eller av

annan, för vilken redaren är ansvarig, utan tillhör det redaren att till sitt fredande ådagalägga, att skadan uppstått av någon anledning, som icke föranleder tillämpning av hans ersättningsskyldighet."

Det är således fråga om ett strängare culpaansvar än det som normalt tillämpas i andra sammanhang.

I avsnittet om oljeskador har omtalats att ansvaret för skador till följd av oljeutsläpp är strikt. Det är inte uteslutet att oljeansvarighetslagen kan av domstol komma att tillämpas analogt på så sätt att en redare åläggs ett i princip strikt ansvar också vid transport av andra produkter som kan förorsaka miljöskador av katastrofkaraktär. Eller att aktsamhetsstandarden för sådana fall sätts så högt att culpaansvaret i praktiken blir ett strikt ansvar (Jfr Blom, Birgitta, Sjölagens bestämmelser om redaransvar, 1985, s. 47. samt avsnitt 8.3 om försäkringsvillkoren). Detta gäller dock inte kollisionansvaret som genom regleringen i 220 § sjölagen är ett culpaansvar.

Redaren har enligt 233 § andra stycket sjölagen full regressrätt mot den som vållat skadan. Vidare har han enligt tredje stycket samma paragraf rätt att begränsa sitt ansvar till belopp som beräknas på ett i lagen närmare angivet sätt.

Bestämmelserna om ansvarsbegränsning i 234-243 a §§ är konventionsbundna. De bygger på 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt ansvar (SÖ 1983:98). Redarens ansvar i 233 § är dock inte konventionsbundet.

Enligt 235 § föreligger rätt till ansvarsbegränsning beträffande fordringar bl.a. med anledning av person- eller sakskada, om skadan har uppkommit ombord på fartyget eller i omedelbart samband med fartygets drift. En annan fordran för vilken ansvarsbegränsning enligt paragrafen föreligger är en fordran med anledning av åtgärder för att avlägsna, förstöra eller oskadliggöra fartygets last. Rätten till ansvarsbegränsning

gäller oavsett grunden för ansvarigheten, vilket innebär att det saknar betydelse om ansvaret är strikt eller om det är ett culpaansvar.

I 236 § görs det undantag från ansvarsbegränsningen för bl.a. bärgarlön och i 237 § för den som visas själv ha vållat skadan uppsåtligt eller av grov vårdslöshet med insikt att sådan skada sannolikt skulle uppkomma.

Det stadgas inte om någon skyldighet att hålla försäkring till täckande av ansvarigheten.

Pågående internationellt arbete

Inom IMO (FN:s sjöfartsorganisation) har det utarbetats ett förslag till en konvention om skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods (Consideration of a Draft International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with Sea Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, HNS- Convention).

I korthet innehåller förslaget följande.

Det geografiska tillämpningsområdet inkluderar konventionsstaternas land- och sjöterritorium samt deras ekonomiska zoner. Skadeförebyggande åtgärder omfattas oavsett var de är vidtagna.

Ansvaret vid sjötransporter av farligt gods föreslås bli strikt. Undantag görs dock för force majeure, sabotage, myndighets fel och försummelse vid underhåll av fyrar eller andra hjälpmedel för navigering samt för det fall lastägaren inte har informerat om godsets farlighet och fartygsägaren inte visste eller borde ha vetat om godsets farliga beskaffenhet.

Personskador och sakskador ersätts. Kostnader för att återställa miljön (ekologiska skador) samt för skadeförebyggande åtgärder ersätts också.

Är två eller fler fartyg inblandade är ansvaret solidariskt.

Vidare föreslås det att fartygsägaren skall ha rätt till ansvarsbegränsning under förutsättning att han upprättar en begränsningsfond. Det ställs krav på obligatorisk försäkring eller betryggande säkerhet intill ansvarsbeloppet.

Talan om ersättning skall väckas inom tre år från skadans uppkomst och inte i något fall senare än tio år från dagen för den olycka som orsakade skadan.

Ansvaret gäller, som förslaget nu är utformat, bara under själva sjötransporten och alltså inte i samband med lastning eller lossning.

HNS- fondens ansvar

Regleringen av HNS- fonden och dess funktion avses motsvara vad som gäller om ersättning ur internationella oljeskadefonden för olja.

Bl.a. måste den som framställer anspråk på ersättning visa att skadorna har orsakats av en olycka som berör ett eller flera fartyg.

Det förefaller ännu inte föreligga något färdigt finansieringssystem för HNS-fonden. Utformningen försvåras av att det rör sig om ett stort antal ämnen som transporteras både i bulk och som styckegods från flera avsändare/avlastare. Det är således inte lika enkelt att finna en lösning som för den internationella oljeskadefondens del där det rör sig om ett varuslag, olja, i bulk och där det därför har varit naturligt att ålägga oljeimportörerna avgiftsskyldigheten.

Om det kommer att bli en HNS- konvention eller inte synes för dagen inte gå att svara på.

5.3 Andra skador

Det finns ytterligare ersättningssystem som utgör exempel på strikt ansvar eller/och försäkringslösningar. Här nedan kommer därför att i korthet redogöras för produktansvarslagen, patient- och läkemedelsförsäkringarna, atomansvarighetslagen samt ansvarsförsäkring för dammägare.

5.3.1 Produktansvarslagen

Produktansvarslagen (1992:18) bygger på EG:s direktiv om produktansvar (85/374/EEG) som om och i så fall när EES-avtalet träder i kraft blir en del av den svenska rättsordningen. Förarbetena till lagen återfinns i prop. 1990/91:197 och utskottsbetänkandet LU1990/91:14. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1993. Genom lag 1992:1137 företogs vissa ändringar i produktansvarslagen. Förarbetena till ändringarna återfinns i prop. 1992/93:38 och utskottsbetänkandet 1992/93:LU9. Ändringarna träder i sina väsentliga delar i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Redogörelsen nedan sker med beaktande av ändringarna trots att de ännu inte har trätt i kraft.

Produktansvarslagen bygger på ett strikt ansvar för den skadeståndsskyldige.

Enligt lagens 1 § betalas skadestånd för personskada som en produkt har orsakat på grund av en säkerhetsbrist. Under förutsättning att en säkerhetsbrist föreligger ersätts även sakskada om skadan har uppstått på egendom som till sin typ vanligen är avsedd för enskilt ändamål och om den skadelidande vid tidpunkten för skadan använde egendomen huvudsakligen för sådant ändamål. Skador på själva produkten ersätts dock inte.

Med att egendomen till sin typ är avsedd för enskilt ändamål avses att saker som är avsedda endast för näringsverksamhet inte omfattas av produktansvarslagen, inte ens om den skadelidande har anskaffat egendomen för privat bruk. Om egendomen kan användas både för privat bruk och i näringsverksamhet, är den alltså till sin typ att räkna som avsedd för enskilt ändamål.

För att det andra villkoret - att den skadelidande vid tiden för skadan använde egendomen huvudsakligen för enskilt ändamål - skall vara uppfyllt är avgörande hur egendomen faktiskt brukade användas vid tiden för skadan. Detta innebär att villkoret således är uppfyllt även vid en mera tillfällig användning av produkten i en näringsverksamhet.

Ren förmögenhetsskada omfattas inte av rätt till ersättning enligt lagen.

Produktansvarslagen innehåller inte någon bevislätnadsregel beträffande orsakssambandet mellan säkerhetsbrist och skada. Det har i stället överlämnats till domstolarna att avgöra hur stark bevisning som skall krävas i varje enskilt fall (prop. 1990/91:197 s. 64 f.). Högsta domstolens uttalande om komplicerade orsakssamband i det s.k. Leomålet (se avsnitt 8.3) torde bli vägledande vid produktansvarslagens tillämpning.

Produktansvarslagen innehåller inte några regler om skadeståndsbe-
loppets bestämmande. Här blir 5 kap. skadeståndslagen (1972:207) att tillämpa.

Med produkter avses i lagen lösa saker (2 §).

Enligt 3 § har en produkt en säkerhetsbrist om produkten inte är så säker som skäligen kan förväntas. Säkerheten skall bedömas med hänsyn till hur produkten har kunnat förutses bli använd och hur den har marknadsförts samt med hänsyn till bruksanvisningar, tidpunkt då produkten har satts i omlopp och övriga omständigheter.

Den säkerhet som kan krävas av en produkt skall bedömas efter en objektiv måttstock, eller fråga är med andra ord om vilken grad av säkerhet som användare i allmänhet har rätt att kräva.

Från det strikta ansvaret enligt produktansvarslagen undantas systemskador. Med systemskador förstås skador som orsakas av sådana produkter som används allmänt fastän det är känt att de är skadebringande. Användaren kan således inte förvänta sig att produkten inte skall orsaka skada. Som exempel kan nämnas leverskador på grund av alkoholförtäring och lungcancer till följd av tobaksrökning. Ett annat exempel är skador orsakade av kända biverkningar av läkemedel.

Vidare undantas från skadeståndsskyldighet enligt 8 § 4 den som visar att det på grundval av det vetenskapliga och tekniska vetandet vid den tidpunkt då han satte produkten i omlopp inte var möjligt att upptäcka säkerhetsbristen. Ett sådant fel på produkten betecknas såsom ett utvecklingsfel.

Produktansvarslagen gäller inte för skador som omfattas av atomansvarighetslagen.

Lagen är tvingande till den ersättningsberättigades förmån (5 §).

Skadeståndsskyldiga enligt lagen är tillverkare, frambringare (t.ex. växtodlare), insamlare, importörer (som har satt produkten i omlopp) och den som marknadsför den som sin egen (se närmare härom 6 §). Om flera är ansvariga enligt 6 § så svarar de solidariskt.

Om svårigheter föreligger att identifiera den som t.ex. tillverkat eller importerat produkten, kan den som tillhandahållit den göras ansvarig (se närmare härom 7 §).

Enligt 8 § undantas från skadeståndsskyldighet den som annars är ansvarig enligt 6 eller 7 § om endera av följande förutsättningar är uppfylld, nämligen om han

1. visar att han inte har satt produkten i omlopp i en näringsverksamhet,
2. gör sannolikt att säkerhetsbristen inte fanns där när han satte produkten i omlopp,
3. visar att säkerhetsbristen beror på att produkten måste stämma överens med tvingande föreskrifter som har meddelats av en myndighet, eller
4. visar att vad som ovan beskrivits som en utvecklingsskada föreligger.

I 9 § stadgas det att när ersättning för en sakskada bestäms enligt lagen avräknas ett belopp om 3500 kronor.

Den som vill ha ersättning enligt produktansvarslagen måste väcka talan inom tre år från det han fick eller borde ha fått kännedom om att fordringen kunde göras gällande (12 §). Talan om ersättning måste dock alltid väckas inom tio år från det att den som påstås vara skadeståndsskyldig satte produkten i omlopp.

Det är tre förutsättningar som skall vara uppfyllda för att den skadeståndskrävande skall anses ha fått kännedom om att fordringen kunde göras gällande. Han skall ha kännedom om dels skadan, dels säkerhetsbristen i produkten och dels den ansvarige mot vilken anspråket skall riktas.

Den tidpunkt vid vilken den skadelidande får kännedom om dessa tre förutsättningar är alltså utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning.

Det finns inga föreskrifter om någon obligatorisk produktansvarsförsäkring. Det finns emellertid frivilliga produktansvarsförsäkringar. En sådan ingår nästan alltid i den vanliga ansvarsförsäkringen för företagen. Det saknas dock uppgifter om hur stor del av Sveriges företagare som har en sådan försäkring. Uppfattningen i försäkringsbranschen synes vara

att de flesta företagare har försäkrat sig (Ds 1989:79 s. 55).

Försäkringen täcker bl.a. det skadestånd som överstiger avtalad självrisk och som den försäkrade är skyldig att utge enligt gällande skadeståndsrätt.

5.3.2 Läkemedels- och patientförsäkringarna

Läkemedelsförsäkringen

Läkemedelsförsäkringen, som infördes den 1 juli 1978, är en frivillig kollektiv försäkringsform, baserad på ett ensidigt, generellt åtagande av så gott som alla företag som i Sverige tillverkar eller importerar läkemedel. Åtagandet är ingånget mot skadelidande läkemedelskonsumenter. Det är försäkrat hos Konsortiet för läkemedelsförsäkring, som består av försäkringsbolagen Folksam, Skandia, Trygg-Hansa och Länsförsäkringsbolagen.

Åtagandet omfattar rätt till ersättning för personskada, orsakad av läkemedel som tillverkare eller importör yrkesmässigt har lämnat ut i Sverige för förbrukning.

Med läkemedelsskada avses sjukdom eller annan skada av kroppslig art som med övervägande sannolikhet har orsakats genom användning av läkemedel. Mentala eller psykiska besvär ersätts endast om de har sin orsak i påvisbara anatomiska skador eller patofysiologiska rubbningar. Som läkemedelsskada anses inte sjukdom eller skada som beror på utebliven effekt av läkemedlet (ersättning kan dock utgå om tillverknings- eller instruktionsfel föreligger).

Rätten till ersättning från försäkringen grundar sig på att det skall vara sannolikt att ett läkemedel har orsakat skadan och att det med hänsyn till omständigheterna - hur oväntad skadan var, dess svårighets-

grad och karaktären av grundsjukdomen - är skäligt att ersättning utgår. Bedömningen sker alltså i två steg.

För det första skall orsakssambandet mellan läkemedlet och skadan befinnas vara övervägande sannolikt. I Leomålet (jfr avsnitt 8.3) ogillades kändenas talan eftersom det använts flera olika läkemedel som var tänkbara orsaker till skadan och då det inte var klart mera sannolikt att just kontrastmedlet var skadeorsak.

För att ersättning ur läkemedelsförsäkringen skall utgå krävs ej att det utretts vilket eller vilka av flera läkemedel som i varje särskilt fall har orsakat skadan. Läkemedelsförsäkringen var dock inte införd vid den tidpunkt då patienterna i Leomålet skadades.

I det andra steget görs det en riskvärdering. Huvudregeln är att en skada som är en följd av avsedda verkningar inte i allmänhet ersätts.

Omständigheter av betydelse för bedömningen vid kända biverkningar är grundsjukdomens svårighetsgrad, patientens hälsotillstånd i övrigt, läkemedelsskadans svårighetsgrad samt möjligheterna och anledningen för fackmannen att räkna med att läkemedlet skulle kunna orsaka skada vid viss användning.

Till skillnad från produktansvarslagen krävs det inte att produkten, läkemedlet, är bristfällig för att ersättning från läkemedelsförsäkringen skall utgå. I princip omfattar försäkringen såväl utvecklings- som systemskador. För övrigt är uppåt 90 procent av de skador som ersätts systemskador (se Blomstrand, Severin m.fl., Produktansvarslagen, 1993, s. 194).

Ersättningen bestäms i allt väsentligt enligt villkor som liknar de som gäller för miljöskadeförsäkringen, se min rapport s. 21-22 §§ 4-4.6.

Läkemedelsförsäkringen innehåller villkor om begränsning av ersättningen till 5 miljoner kronor för varje skadad person, till 100 miljoner kronor för en serieskada samt till 200 miljoner kronor för flera

serieskador som är att hänföra till ett och samma kalenderår.

I sammanhanget kan nämnas att EG:s produktansvarsdirektiv (art. 16) vid serieskada tillåter medlemsstaterna att föreskriva om ansvarsbegränsning för producenterna, dock inte till ett belopp understigande 70 miljoner ECU (ungefär 500 miljoner kronor). Sverige har inte infört någon sådan regel om ansvarsbegränsning.

Den som vill kräva ersättning för en läkemedelsskada skall för att kunna få ersättning framställa kravet inom tre år från det han fick kännedom om skadan.

Den som accepterar erbjuden ersättning från läkemedelsförsäkringen är skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till skadestånd av den som kan göras ansvarig för skadan.

Patientförsäkringen

Inledningsvis kan nämnas att patient- och läkemedelsförsäkringarna administreras av samma försäkringskonsortium. Detta innebär att det för varje anmäld skada sker en prövning om den är ersättningsbar ur någon av försäkringarna. Eftersom gränsdragningen mellan de båda försäkringarnas tillämpningsområde inte alltid är helt klar, är detta till fördel för de skadelidande.

Patientförsäkringen är i likhet med läkemedelsförsäkringen en frivillig, kollektiv försäkringsform. Den infördes den 1 januari 1975.

Landstingen och andra vårdgivare i Sverige har gjort ett ensidigt åtagande för att täcka sitt ansvar för eventuellt uppkommande behandlingsskador.

För att ersättning skall utgå krävs det inte att vållande visas.

Skadan skall ha uppkommit i direkt samband med hälso- eller sjukvård.

Som behandlingsskada betraktas endast kroppsskada och sjukdom eller annan komplikation av kroppslig art. Mentala skador och sjukdomstillstånd ersätts endast om de har uppkommit till följd av kroppslig skada.

De behandlingsskador som omfattas av försäkringen kan indelas i fem grupper:

1. Egentliga behandlingsskador, varmed avses skador som har uppkommit som en direkt följd av undersökning, behandling eller annan liknande åtgärd. Skadan får inte vara en oundviklig komplikation till en från medicinsk synpunkt motiverad åtgärd.
2. Orimligt svåra skador som har uppstått vid behandling av relativt lindriga grundsjukdomar.
3. Skador till följd av oriktiga diagnoser.
4. Olycksfall som har samband med vården.
5. Infektioner som har orsakats av andra bakterier än patientens egna.

Ersättningen bestäms efter i allt väsentligt samma villkor som läkemedels- och miljöskadeförsäkringen.

Försäkringsgivarens ansvar är begränsat till 25 miljoner kronor för varje skadehändelse, dock högst 5 miljoner kronor för varje skadad person.

Den som vill ha ersättning måste anmäla skadan till försäkringsgivaren inom tre år från det han fick kännedom om skadan. Det är dessutom föreskrivet en yttersta preskriptionsfrist om tio år från den tidpunkt då den åtgärd som orsakade skadan företogs.

Om försäkringsgivaren betalar ersättning, inträder han i den skadelidandes rätt till skadestånd.

Regeringen har vid regeringssammanträde den 19 november 1992 beslutat tillsätta en utredning om obligatorisk patientförsäkring vid

behandlingsskada (Dir. 1992:101).

Utredningsuppdraget har, enligt direktiven, tillkommit mot bakgrund främst av att utbudet av hälso- och sjukvård i privat regi har ökat samt de ändrade förutsättningar som EES- avtalet och ett eventuellt medlemskap i EG kommer att innebära. Vårdgivarna kommer således i framtiden av allt att döma att utgöra en mera heterogen grupp och dessutom kommer de på EG- rätten grundade konkurrensreglerna och bestämmelserna om offentlig upphandling att ge ändrade förutsättningar för konsortiets samarbete.

5.3.3 Atomansvarighetslagen

Atomansvarighetslagen (1968:45), vars förarbeten återfinns i prop. 1968:25 och utskottsbetänkandet 1LU1968:15, innehåller bestämmelser om obligatorisk försäkring som skall tecknas för att täcka det ansvar som enligt lagen kan utkrävas på grund av inträffad atomskada.

Atomansvarighetslagen bygger på internationella konventioner som har tillträtts av bl.a. Sverige. Vilka konventionerna är framgår av lagens första paragraf.

När det gäller atomolycka i atomanläggning är atomansvarighetslagens huvudregel den att det är anläggningens innehavare som skall ersätta uppkommen atomskada. Lagen innehåller vidare detaljerade regler om vem som är ansvarig vid transporter av atomsubstans. Ansvaret enligt lagen är strikt. Ersättning skall således utgå oberoende av vållande.

Det görs dock undantag från ansvaret vad gäller krigshandlingar och liknande samt naturkatastrofer av osedvanlig art. Ersättningsskyldighet föreligger ej heller för skador som skulle kunna betecknas som skador på eller inom den egna anläggningen. Till grund för det sistnämnda ligger främst hänsynen till de skadelidande och att det ligger närmast till hands

att ifrågavarande skaderisker täcks genom objektförsäkring. Regeln liknar miljöskadelagens regel om att skadestånd enligt den lagen endast utgår för skador som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning (se bl.a. min rapport s. 14-15).

Ersättningsens storlek bestäms, om inte annat föreskrivs i atomansvarighetslagen, med tillämpning av allmänna skadestandsregler. Om jämkning på grund av medvållande på den skadelidandes sida föreskrivs i atomansvarighetslagen att sådan får ske endast om medverkan till skadan har skett uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet. En anläggningsinnehavares ansvar är begränsat till 1 200 miljoner kronor för varje olycka. Om det rör sig om en anläggning enbart för framställning, behandling eller förvaring av obestrålat uran, är ansvarigheten dock begränsad till 100 miljoner kronor för varje olycka. Det finns ytterligare regler om ansvarsbegränsning i lagen beträffande bl.a. transporter.

Lagen innehåller vidare, vad gäller skadestånd, bl.a. bestämmelser om solidariskt ansvar för flera skadeståndsskyldiga, nedsättning efter kvotdel om ersättningsbeloppen inte räcker till, regressrätt i vissa fall samt preskription.

Innehavare av atomanläggning i Sverige skall ta och vidmakthålla en försäkring för att täcka sin ansvarighet för atomskada enligt atomansvarighetslagen eller motsvarande lagstiftning i annan konventionsstat intill det ansvarighetsbelopp som nämnts ovan. Försäkringen skall godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har förordnat att försäkringsgodkännande skall meddelas av Finansinspektionen.

Försäkringen får tas antingen så att försäkringsbeloppet täcker varje inträffad atomolycka eller så att försäkringen vid varje tidpunkt gäller för anläggningen med avdrag för vad försäkringsgivaren har utgett i försäkringsersättning. I det första fallet skall försäkringsbeloppet

motsvara minst det ovan angivna ansvarsbeloppet och i det andra fallet minst 120 procent av samma belopp. Inträffar i fall nummer två försäkringsfall så att försäkringsbeloppet efter nedskrivning understiger ansvarsbeloppet, skall anläggningsinnehavaren teckna tilläggsförsäkring upp till 120 procent av sistnämnda belopp.

I prop. 1968:25 anförts att anledningen till att möjligheten att teckna försäkring per anläggning är att det vid den dåvarande tidpunkten inte torde ha varit möjligt att teckna försäkring per händelse.

I försäkringsbeloppet inräknas inte ränta och rättegångskostnader. Ansvarighet för skada under transport får täckas av en särskild försäkring.

Försäkringen medför rätt för den ersättningsberättigade att få ut ersättningen direkt av försäkringsgivaren. Detta innebär en viss trygghet för den skadelidande, särskilt om anläggningsinnehavaren har upphört med sin verksamhet.

Försäkringsgivaren kan inte till befrielse från ansvarighet mot den ersättningsberättigade åberopa omständighet som beror av annan än denne i vidare mån än att försäkringsavtalet i enlighet med atomansvarighetslagens bestämmelser har upphört eller att atomolycka har inträffat efter det att ny försäkring trätt i kraft.

Försäkringsplikt åvilar inte staten.

Innehavare av atomanläggning kan befrias från försäkringsplikten om han ställer betryggande säkerhet för sina förpliktelser samt visar att han på ett tillfredsställande sätt har sört för reglering av uppkommande skador. För sådant fall kan den skadelidande vända sig direkt mot den som har ställt säkerheten.

Ett antal svenska försäkringsbolag gått samman i en pool för att täcka de risker som är aktuella.

Atomansvarighetslagen innehåller därutöver bestämmelser om

statsansvar för atomskador.

Visar den som är berättigad till ersättning att han inte har kunnat få ut ersättningen av anläggningsinnehavarens försäkringsgivare, utges ersättningen av staten intill det tidigare angivna ansvarighetsbeloppet, s.k. subsidiär statsgaranti. Staten har regressrätt för vad som har utbetalats i enlighet med den subsidiära statsgarantin.

Vidare finns det i lagen bestämmelser om rätt till ersättning från staten i vissa fall för katastrofskador och för s.k. sena skador (preskriberade skador).

Staten har åtagit sig att svara för ytterligare ersättning upp till sammanlagt tre miljarder kronor. Om beloppet inte skulle förslå till full ersättning för uppkommen skada kan ytterligare ersättning beslutas av riksdagen enligt grunder som fastställs i särskild lag.

Det kan i detta sammanhang nämnas att kostnaderna för bl.a. hantering och slutförvar av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från detta finansieras genom avgifter som reaktorinnehavaren skall erlægga till staten, varvid avgifternas storlek beräknas i relation till den från reaktoranläggningen levererade mängden energi, se lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (ändrad genom lagar 1984:5 och 1986:601).

5.3.4 Ansvarsförsäkring för dammägare

Vid ett dammgenombrott och andra vattenföden kan mycket stora skador orsakas av det utströmmande vattnet. Om miljöskadelagen då är tillämplig eller inte är helt klart. Den uppfattningen har framförts att den skadeorsakande vattenmassan skulle kunna anses vara "annan liknande störning" i 3 § första stycket 8 miljöskadelagen, jfr. Anders Eriksson, Rätten till skadestånd vid miljöskador, 1986, s. 36, där det anges att ett

utsläpp som inte innebär förorening kan betraktas som "annan liknande störning" och alltså vara en störning som ger rätt till ersättning enligt lagen.

I förarbetena till miljöskadelagen berörs dock inte damngenombrott eller liknande med därav följande vattenutströmmning som någon skadeorsak som är avsedd att omfattas av lagen. Om den bedömningen skulle göras att miljöskadelagen inte omfattar dessa skadeorsaker, uppstår spørsmålet om strikt ansvar skulle åläggas av en domstol som hade att pröva saken. Det i avsnitt 8.3 berörda rättsfallet NJA 1991 s. 720 där en innehavare av en fjärrvärmeanläggning ansågs böra bära strikt skadeståndsansvar för skador orsakade av vattenutsläpp från anläggningen ger enligt min mening ett starkt stöd för att en domstol skulle ålägga dammgäaren ett strikt ansvar i ifrågavarande fall.

De största vattenkraftproducerande bolagen i Sverige har tillsammans med norska vattenkraftproducenter bildat ett försäkringsbolag, Norsk energiverk forsikring A/S-NEFO. Försäkringsbolaget tillhandahåller en ansvarsförsäkring som täcker inte bara damngenombrott utan hela det ansvar som en dammgäare har. Försäkringsgivarens ansvar är begränsat till två miljarder norska kronor per skadetillfälle. Försäkringstagarnas självrisk är en miljon norska kronor. (Den som vill veta mer om dammgägaransvar hänvisas till ett examensarbete av Tom-Erik Madell vid Umeå universitet, vt 1992, med titeln Dammgägaransvar, En skadeståndsrättslig studie om ansvar vid damngenombrott.)

Från ersättningsrätt ur försäkringen undantas bl.a. atomskador, förorening, om den inte är plötslig, oförutsedd eller oavsiktlig, samt arbetsskador.

Återförsäkring har skett hos Lloyds.

I avsnitt 8.3 lämnar jag ett motiverat förslag till att det bör göras en ändring i miljöskadeförsäkringens villkor som undantar vattenskador till följd av damngenombrott från rätten till ersättning ur försäkringen.

6. Sverige och europeiska gemenskapen (EG)

6.1 Regler om konkurrens m.m.

Som framgår av bl.a. min tidigare rapport till regeringen samverkar försäkringsbolagen Folksam, Skandia, Wasa, Trygg-Hansa och Länsförsäkringsbolagen i ett konsortium för att tillhandahålla miljöskadeförsäkringen. Såväl storleken av bidragen till miljöskadeförsäkringen som villkoren för den skall godkännas av regeringen. Försäkringen har inte varit föremål för formellt upphandlingsförfarande. Mot bakgrund härav uppstår fråga om miljöskadeförsäkringens förenlighet respektive oförenlighet med EES-avtalet, med EG-rätten vid ett eventuellt framtida medlemskap för Sverige samt med den nya konkurrenslagen (1993:20), som har trätt i kraft den 1 juli 1993. Här nedan kommer jag därför att kort redogöra för dessa rättsområden. Mina överväganden och förslag beträffande miljöskadeförsäkringens förenlighet respektive oförenlighet i nyssnämnda hänseenden redovisar jag sedan i avsnitt 8.4.

Konkurrenslagens förarbeten återfinns i prop. 1992/93:56 och i näringsutskottets betänkandet NU17.

Sammanfattningsvis innebär konkurrenslagen följande.

De materiella konkurrensreglerna i lagen har utformats med förebild i EES-avtalets och EG:s konkurrensregler i Romfördraget. Detta innebär att det råder principiella förbud mot dels samarbete mellan företag som har till syfte att begränsa konkurrensen på den svenska marknaden eller ger sådant resultat, dels missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden.

Från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete kan undantag medges, såväl i enskilda fall som beträffande grupper av avtal.

Avtal som är förbjudna enligt lagen är ogiltiga.

Vad som i lagen sägs om avtal tillämpas också på beslut av en sammanslutning av företag samt på samordnade förfaranden av företag.

Konkurrensverket kan efter ansökan meddela att förbuden inte är tillämpliga på ett avtal (icke-ingripandebesked).

Den som överträder förbuden kan ådra sig skadeståndsskyldighet. Föreläggande vid vite att upphöra med en överträdelse kan meddelas. Dessutom kan den som begår en överträdelse åläggas att betala en konkurrensskadeavgift. En sådan avgift kan uppgå till högst 10 procent av företagets årsomsättning.

I konkurrenslagen har 6-8 §§ samt 19 § (se även 3 §) sin motsvarighet i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget samt 53 och 54 i EES-avtalet. Eftersom avsikten är att konkurrenslagen skall tillämpas, så långt det är möjligt, i enlighet med Romfördraget återges artiklarna 85 och 86 här nedan.

Artikel 85

1. Alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden, som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom den gemensamma marknaden, är oförenliga med den gemensamma marknaden och förbjudna, särskilt de som innebär att

a) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

b) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,

c) marknader eller inköpskällor delas upp,

d) olika villkor tillämpas vid likvärdiga transaktioner med handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,

e) det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

2. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.

3. Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras inte tillämpliga på

- varje avtal eller grupp av avtal mellan företag,
- varje beslut eller grupp av beslut av företagssammanslutningar,
- varje samordnat förfarande eller grupp av samordnade förfaranden,

som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte

a) ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,

b) ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

Artikel 86

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,

b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,

c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner gentemot handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,

d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

En artikel som också är av intresse är Romfördragets artikel 90 som har sin motsvarighet i artikel 59 i EES-avtalet. Den saknar motsvarighet i konkurrenslagen. Artikeln har följande lydelse:

Artikel 90

1. Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag, i synnerhet bestämmelserna i artiklarna 7 samt 85 till 94.

2. Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmännyttig natur eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

3. Kommissionen skall övervaka att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och i mån av behov utfärda lämpliga direktiv eller beslut till medlemsstaterna.

Artikel 85.3 i Romfördraget motsvaras av 8 och 17 §§ konkurrenslagen. Innebörden är att det för såväl enskilda avtal som beträffande grupper av avtal kan beviljas undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Anledningen till att möjligheten att bevilja undantag införts är att det konkurrensbegränsande förfarandet kan ha i Romfördragets artikel 85.3 angivna positiva verkningar som objektivt sett överväger de negativa verkningarna från konkurrenssynpunkt.

EG-rådet har genom förordningen, Regulation (EEC) No 1534/91, (OJ 1991 L 143/1), bemyndigat kommissionen att bevilja gruppundantag

i enlighet med artikel 85.3 i Romfördraget inom försäkringssektorn, bl.a. för samarbete i grupper eller konsortier för att gemensamt täcka vissa typer av risker.

EG-kommissionen har med stöd av det nyssnämnda bemyndigandet den 21 december 1992 utfärdat en förordning, Commission Regulation (EEC) No 3932/92, (OJ NO L 398/7), där gruppundantag meddelats bl.a. för vissa typer av risker med angivande av i vilka situationer gruppundantaget är tillämpligt respektive ej tillämpligt.

I inledningen till förordningen anges att bildandet av koassurranskonstier, eller koreassurranskonstier, för att täcka ett inte specificerat antal risker måste anses fördelaktigt så långt som det tillåter att ett större antal försäkringsgivare än annars att gå ut på marknaden och, som resultat därav, ökar kapaciteten att täcka, särskilt, risker som är svåra att täcka på grund av deras storlek, sällsynthet eller ovanlighet. I förordningen anges att försäkringsprodukten inte får på den relevanta marknaden omfatta mer än 10 procent vid koassurrans och 15 procent vid koreassurrans av alla de försäkringsprodukter som är identiska med eller utbytbara mot den tillhandahållna produkten. De nu angivna procentsatserna gäller dock bl.a. inte katastrofrisker, där anspråk är både sällsynta och stora, allt under förutsättning att inget av de deltagande försäkringsbolagen deltar i något annat konsortium som tillhandahåller samma produkt på marknaden.

Varje deltagande försäkringsbolag skall ha rätt att, utan att bli föremål för några sanktioner, utträda ur konsortiet senast sex månader efter det att konsortiet underrättats om avsikten att utträda.

Ingå andra konkurrensbegränsande restriktioner får i ett koassurranssamarbete åläggas deltagande försäkringsbolag än att bolaget för att få ingå i konsortiet är skyldigt att ta förebyggande åtgärder med i beräkningen, använda allmänna eller särskilda försäkringsvillkor samt

kommersiella premier som bestämts av konsortiet. Deltagarna kan vidare åläggas att hänskjuta till konsortiet eller söka konsortiets godkännande av framställda anspråk som är föremål för koassurrans samt överlämna åt konsortiet att förhandla om återförsäkring å konsortiets vägnar. Slutligen kan deltagarna åläggas förbud mot att återförsäkra individuella andelar som är föremål för koassurrans.

Kommissionen kan under i förordningen närmare angivna förutsättningar förklara att ett gruppundantag inte skall gälla för ett visst avtal, beslut eller gemensamt handlande.

Kommissionen har meddelat ett individuellt undantag som är av intresse. Genom beslut den 14.1.1992 gjordes undantag för en försäkringspool (Assurpol), Commission Decision (92/96/EEC), (OJ NO L37/16).

Den 17 februari 1989 underställde en ekonomisk intressegrupp (EIG) Assurpol kommissionen ett koreassurransavtal avseende täckandet av vissa miljöskaderisker. Avtalet tillställdes kommissionen med begäran om undantag enligt artikel 85.3 i Romfördraget.

Samarbetsavtalets ändamål var att administrera återförsäkring och retrocession genom gemensamt risktagande för miljöskador som uppkommit inom vissa industrier och kommersiella anläggningar (anläggningar som utgör ett särskilt hot mot hälsa och den naturliga omgivningen och som därför måste möta särskilda säkerhetskrav enligt fransk lag). Miljöskadorna kan vara av såväl tillfällig som icke tillfällig natur.

Medlemsskap i Assurpol är öppet för alla, franska såväl som utländska, försäkrings- eller återförsäkringsbolag som enligt gällande nationella regler och EG-regler har rätt att bedriva verksamhet i Frankrike.

Deltagarna kan utträda ur Assurpol vid slutet av ett givet "finansår",

under förutsättning att underättelse om avsikten att utträda skett minst tre månader före "finansårets" slut.

Samarbetsavtalet innehåller villkor om bl.a. att det inte är förbjudet att placera återförsäkring utanför poolen och att återförsäkringspremierna är nettopremier beräknade utifrån de potentiella kravkostnaderna för riskerna jämte själva återförsäkringens administrationskostnader.

I kommissionens beslut anför det om försäkringsmarknaden bl.a. att miljöansvarsförsäkringar i de flesta EG-medlemsstater ingår i normala ansvarsförsäkringar, att försäkringar som täcker en inte tillfällig uppkomst (gradvis förorening) inte är särskilt vanliga på världsnivå, att inom gemenskapen tillhandahålls särskilda försäkringar till täckande av såväl tillfällig förorening som inte tillfällig förorening av tre olika pooler bestående av försäkrings- och återförsäkringsbolag med verksamhet i Italien (Pool Inquinamento), i Holland (MAS-pool) och i Frankrike (Assurpol) samt att efterfrågan på miljöansvarsförsäkringar kan förväntas öka på marknaden.

Inom Assurpol slöts det inte fler än 200 försäkringskontrakt år 1989 och 242 år 1990. Kontrakten representerar en premieinkomst på FF 6,5 miljoner år 1989 respektive FF 10,3 miljoner 1990. Assurpols potentiella kapacitet är dock betydligt större - mer än 70 procent av de miljöskadeförsäkringar som kan bli placerade i Frankrike.

Assurpol är för närvarande en mycket liten aktör på återförsäkringsmarknaden.

Kommissionen ansåg att samarbetsavtalet var oförenligt med artikel 85.1 i huvudsak genom att det har som sitt föremål och till sin effekt att åstadkomma koordination av deltagarnas beteende ur konkurrenssynpunkt samt genom att det begränsar konkurrensen på återförsäkrings- och retrocessionsmarknaden för miljöskadeförsäkringar.

På försäkringsmarknaden är deltagarna bl.a. inte längre fria att själva

bestämma sina allmänna försäkringsvillkor eller nettopremien för miljöskadeförsäkringar.

På återförsäkringsmarknaden begränsar pooldeltagarna sin frihet att välja återförsäkrare och därmed avstår de från inbördes konkurrens.

Handeln mellan medlemsstaterna påverkas märkbart främst genom att samarbetsavtalet medför en uppdelning av de nationella marknaderna.

Kommissionen ansåg emellertid att undantag kunde beviljas enligt 85.3 i huvudsak av följande skäl.

Det är med hänsyn till den långa tid som kan förflyta mellan skadeorsak och inträffad skada samt bristen på statistiska data svårt att försäkra sig för skador i miljön. Detta gäller särskilt skador med ett icke tillfälligt (gradvis förorening) ursprung. Den svårighet som föreligger att bedöma risken vid den senare typen av skador samt att beräkna premiens storlek gör att miljöförsäkringar inte är vanligt förekommande på världsnivå.

Samarbetet i Assurpol gör det möjligt att erhålla bättre kunskaper om föreliggande risker, skapa finansiell kapacitet och få fram teknisk expertis inom miljöskadeförsäkringsområdet. Det innebär rationaliseringar och breddar basen för framtagande av statistik. Även för konsumenterna innebär samarbetet fördelar, bl.a. genom att det blir lättare för dem att försäkra sig. De skadelidande kan få kompensation och miljön återställas och näringsverksamheten återupptas. Genom att krav ställs på försäkringstagarna att vidta förebyggande åtgärder för att kunna försäkra sig bidrar samarbetet till teknisk och ekonomisk utveckling samt skydd för miljön.

De deltagarna ålagda konkurrensbegränsningarna går inte längre än vad som är nödvändigt eftersom deltagarna är fria att själva bestämma den kommersiella premien. Ej heller har deltagarna möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

Kommissionen medgav alltså enligt artikel 85.3 undantag från artikel 85.1 för det ifrågavarande samarbetsavtalet. Tiden under vilken undantaget skulle gälla bestämdes till den 6 februari 1991 - den 5 februari 1998.

I artikel 86 förbjuds missbruk av dominerande ställning. Märk dock att det är tillåtet att ha en dominerande ställning. Det är missbruk av den som är förbjudet. Något som är av stor betydelse vid artikelns tillämpning är att bestämma den relevanta marknaden. Inom vilken marknad har det aktuella företaget/företagen dominans? Den relevanta marknaden avgränsas av såväl produktmarknaden som den geografiska marknaden. Vad som utgör den förstnämnda marknaden bestäms av om produkten är lika eller utbytbar.

Det som direkt faller i ögonen är att artikel 86 inte innehåller någon motsvarighet till undantaget i artikel 85.3. Detta behövs inte heller eftersom artikel 86 till skillnad från artikel 85.1 för sin tillämpning enligt artikelns lydelse förutsätter att missbruk föreligger. Härigenom faller det som inte är tillåtet direkt utanför tillämpningsområdet för artikel 86, utan att något undantag behöver göras.

Av artikel 90 i Romfördraget framgår att även medlemsstaterna har, på sätt och i omfattning som i artikeln närmare anges, att följa de i fördraget intagna konkurrensreglerna.

Kommissionen har fattat ett beslut, Commission Decision of 24.4.1985 (85/276/EEC), (OJ NO L 152/25), som är intressant för att belysa tillämpningen av artikel 90.

År 1982 infördes i grekisk lag bestämmelser om att allmän egendom, inkluderande tillgångarna hos grekiska offentliga företag, måste vara försäkrade exklusivt hos offentligt ägda försäkringsbolag. Lagen innehöll vidare krav på de statligt ägda bankernas ledningar att skriftligen rekommendera sina kunder att ta ut försäkring hos försäkringsbolag som

ägs och kontrolleras av de statligt ägda bankerna.

Kommissionen anförde i sitt beslut bl.a. att Grekland genom att reservera försäkringar av offentlig egendom till offentliga försäkringsbolag (med en marknadsandel på ungefär 25 procent) infört nya begränsningar i etableringsfriheten samt att rekommendationen till bankledningarna favoriserade de statligt ägda försäkringsbolagen till förfång för övriga försäkringsbolag.

Kommissionen fann således att den grekiska lagen var oförenlig med artikel 90 i Romfördraget läst tillsammans med artiklarna 52 och 53 (om etableringsfrihet), artikel 5.2 och artikeln 3 f (om konkurrenspåverkan).

I beslutet kom kommissionen som synes in på ett annat område som är av stort intresse inom gemenskapen, nämligen den fria etableringsrätten samt den därmed sammanhängande rätten att fritt tillhandahålla tjänster (artiklarna 52-66 i Romfördraget).

Då det, i vart fall vid första påseende, är tänkbart att vår miljöskadeförsäkring påverkar dessa rättigheter skall här i korthet något beröras deras tillämplighet inom försäkringssektorn.

I det andra skadeförsäkringsdirektivet (88/357/EEC), (OJ No L 172/1, s.1) finns det bestämmelser om obligatoriska försäkringar. För sådana försäkringars del görs det undantag från det annars gällande förbudet för medlemsstaterna att kräva offentligt godkännande av allmänna och särskilda försäkringsvillkor vid s.k. stora risker. I direktivet delas försäkringsriskerna upp i större risker och i massrisker. Till kategorien stora risker hänförs bl.a. egendoms- och ansvarsförsäkringar som tecknas av större företag.

I direktiven för min utredning (s. 7) anför det att det, på grund av nyssnämnda undantag för stora risker, gjorts den bedömningen att miljöskadeförsäkringen i sin nuvarande utformning inte behöver ändras med anledning av närmandet till EG.

Sedan direktiven skrevs har dock ministerrådet utfärdat ett tredje skadeförsäkringsdirektiv, Council Directive of 18.6.1992 (92/49/EEC), (OJ No L 228/1). Genom direktivet upphävs bl.a. undantaget i det andra direktivet för stora risker. Vidare införs det ett "single license system". Innebörden härav är att det försäkringsbolag som har auktorisation i sitt hemland (landet där huvudkontoret ligger) skall kunna bedriva verksamhet i de övriga medlemsstaterna utan att behöva söka ytterligare auktorisation världlandet.

För de obligatoriska försäkringarnas del kan, såvitt här är av intresse, en medlemsstat som har föreskrivit att en sådan försäkring skall finnas endast kräva att villkoren för försäkringen kommuniceras med vederbörlig myndighet innan de börjar tillämpas.

Vad detta kan ha för betydelse för miljöskadeförsäkringen återkommer jag till i avsnitt 8.4. Nu övergår jag till att beskriva vad som gäller om offentlig upphandling.

EES-avtalet innebär att EG:s regler om offentlig upphandling blir tillämpliga inom hela det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, som träder i kraft den dag regeringen bestämmer, har anpassning skett till EES-avtalet och sålunda EG:s regler om offentlig upphandling. Förarbetena till lagen återfinns i prop. 1992/93:88 och finansutskottets betänkande FiU5.

I dag gäller både i Sverige och inom EG att offentlig upphandling skall ske affärsmässigt, i konkurrens och på ett icke diskriminerande sätt. Skillnaden ligger främst i tillvägagångssättet för att uppnå dessa mål.

I lagen har därför införts regler som omfattar krav på annonsering i Europeiska gemenskapens officiella tidning rörande offentliga upphandlingar i Sverige. Vidare har det införts regler om bestämda tidsfrister för anbudsgivning och att endast vissa bestämda upphandlingsförfaranden får tillämpas, nämligen öppen upphandling, selektiv upphandling och

förhandlad upphandling.

Vid en öppen upphandling får alla leverantörer lämna anbud, medan selektiv upphandling föregås av en inbjudan till vissa leverantörer att delta. Med förhandlad upphandling förstås en upphandling där vissa leverantörer inbjuds att lämna anbud och det tas upp förhandling med en eller flera av anbudsgivarna.

Lagens 5 kap. behandlar offentlig upphandling av tjänster, vari bl.a. försäkrings tjänster ingår. Bestämmelserna har anpassats till rådets direktiv, Council Directive 92/50/EEC of 18.6.1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts (OJ No L 209, 24.7.92, p. 1).

Bestämmelserna i kapitlet tillämpas vid upphandling av tjänster som uppgår till minst 200 000 ecu (ca 1,5 miljoner kronor), exklusive mervärdesskatt (4 §). För försäkrings tjänster beräknas värdet med utgångspunkt i premiens belopp (10 §).

Normalt skall öppen eller selektiv upphandling användas (14 §). Under vissa, i lagen närmare angivna, förutsättningar får dock förhandlad upphandling, med eller utan föregående annonsering, användas (16 och 17 §§).

Enligt 1 kap. 22 § skall antas det anbud som har lägst anbudspris eller det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till samtliga omständigheter, såsom pris, driftskostnader, funktion, miljöpåverkan m.m.

Hänsyn kan alltså tas till miljön när ett anbud prövas. Departementschefen betonade i prop. 1992/93:88 vikten av att miljöhänsyn tas samt anförde härom:

Stora varuvolymer upphandlas offentligt. En miljömedveten offentlig upphandling kan därför få en mycket stor betydelse för att stimulera till miljöanpassad produktutveckling, såväl för användandet av varan

som då varan tjänat ut. Jag kan här nämna utbytesregeln i lagen (1985:426) om kemiska produkter. Regeln innebär att den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att motverka skada på människor eller i miljön. Därvid skall sådana kemiska produkter undvikas som kan ersättas med mindre farliga produkter. Det är också viktigt att varor som tillverkats av återvunnet material behandlas på samma sätt som varor av annat material.

Miljöaspekterna kommer att ytterligare behandlas i nästa avsnitt (6.2).

Lagen gäller enligt övergångsbestämmelserna inte för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

6.2 Regler om miljön

En fråga som bör beröras inför det förestående EES-avtalet och ett eventuellt medlemskap i EG är om det finns bestämmelser i Romfördraget rörande miljön som har beröringspunkter med miljöskyddslagens bestämmelser om miljöskadeförsäkring.

Vid tillkomsten innehöll Romfördraget inga bestämmelser med direkt syfte på miljön. Genom enhetsakten (The Single European Act) infördes det dock i fördraget artiklar med sådant syfte, art. 130r-130t. Dessutom infördes det bestämmelser om "tillnärmning" av medlemsstaternas lagstiftning. Av de sistnämnda bestämmelserna är främst en av intresse för miljön, nämligen art. 100a.

De nyssnämnda artiklarna 130r-130t har följande lydelse:

Artikel 130r

1. Gemenskapens åtgärder i fråga om miljön skall ha följande syften:

- att bevara, skydda och förbättra miljön,

- att bidra till skyddet av människors hälsa,
- att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna.

2. Gemenskapens åtgärder i fråga om miljön skall grundas på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att den som skadar miljön skall betala. Miljöskyddskraven skall ingå som en del av gemenskapens övriga politik.

3. När gemenskapen förbereder åtgärder beträffande miljön, skall den beakta

- tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,
- miljömässiga förhållanden i gemenskapens olika regioner,
- de potentiella vinster och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas,
- den ekonomiska och sociala utvecklingen i gemenskapen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner.

4. Gemenskapen skall vidta åtgärder rörande miljön i den utsträckning som de syften som anges i punkt 1 bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på de enskilda medlemsstaternas nivå. Med förbehåll för vissa åtgärder av gemenskapskaraktär skall medlemsstaterna finansiera och genomföra övriga åtgärder.

5. Inom sina respektive kompetensområden skall gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land och med vederbörande internationella organisationer. Formerna för samarbete inom gemenskapen kan bli föremål för överenskommelser mellan gemenskapen och berörda tredje parter; de skall förhandlas fram och ingås i enlighet med artikel 228.

Föregående stycke skall inte inverka på medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och att ingå internationella överenskommelser.

Artikel 130s

Rådet skall genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén bestämma vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen.

Rådet skall på de sätt som anges i föregående stycke definiera de frågor om vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet.

Artikel 130t

De skyddsåtgärder som antagits gemensamt enligt artikel 130s skall inte hindra någon medlemsstat från att bibehålla eller införa strängare skyddsåtgärder som är förenliga med detta fördrag.

Miljöskadeförsäkringen saknar motsvarighet inom gemenskapen. Den medför kostnader för de delar av svenskt näringsliv som bidrar till den. Av intresse är därför främst om det är tillåtet att av miljöhänsynsskäl ha strängare regler i en medlemsstat än i de andra. Artiklarna 130t och 100a handlar om detta.

För att underlätta förståelsen av art. 100a skall först några ord sägas om art. 8a.

Av artikel 8a följer att en inre marknad inom gemenskapen skall vara upprättad sedan den 31 december 1992 och att denna inre marknad skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i Romfördraget. I artikel 100a beskrivs hur den inre marknaden skall uppnås. Artikeln har följande lydelse:

Artikel 100a

1. Utan hinder av artikel 100 och oavsett vad som i övrigt föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 8a. Rådet skall genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, i samarbete med Europaparlamentet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén,

vidta åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

2. Punkt 1 gäller inte fiskala bestämmelser, bestämmelser om fri rörlighet för personer samt bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.

3. Kommissionen skall i sina förslag enligt punkt 1 rörande hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå.

4. Om en medlemsstat, efter att rådet med kvalificerad majoritet har antagit en bestämmelse om harmonisering, anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser med åberopande av väsentliga behov som anges i artikel 36 eller med hänvisning till miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Utan hinder av det förfarande som anges i artiklarna 169 och 170 kan kommissionen eller någon av medlemsstaterna anhängiggöra saken direkt hos domstolen, om den anser att en annan medlemsstat missbrukar de befogenheter som ges i denna artikel.

5. De harmoniseringsbestämmelser som anges ovan skall, när så är lämpligt, inbegripa en skyddsklausul, som tillåter medlemsstaterna att av ett eller flera av de icke-ekonomiska skäl som anges i artikel 36 vidta provisoriska åtgärder som är underställda gemenskapens kontrollförfaranden.

Enligt art. 36 skall Romfördragets bestämmelser om bl.a. avskaffandet av kvantitativa import- och exportrestriktioner inte hindra sådana förbud eller restriktioner som grundas på hänsyn till bl.a. intresset att skydda människors och djurs hälsa, deras liv och att bevara växter.

Artikel 100a innebär bl.a. att de redan gällande bestämmelserna om skydd för miljön i nationell lag inte kan försvagas utan att den ifrågava-

rande medlemsstaten samtycker till det.

Det är enligt artikel 130t möjligt att bibehålla och införa strängare nationella skyddsåtgärder för miljön än vad som gemensamt beslutats inom gemenskapen enligt art. 130s, förutsatt att de är förenliga med Romfördraget. Det måste särskilt beaktas om bestämmelserna utgör en godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Om det närmare förhållandet mellan art. 100a, å ena sidan, och art. 130r-130t, å andra sidan kan kort sägas att målet för art. 100a är fullbordandet av en inre marknad i enlighet med art. 8a, medan art. 130r-130t har som mål att skydda miljön. Således bör bestämmelser som påverkar handeln med varor och tjänster primärt grunda sig på art. 100a, medan bestämmelser som tillkommit för att uppnå något av målen som anges i 130r p. 1 primärt bör grunda sig på art. 130s (jfr. Krämer, *Focus on European Environmental Law*, London 1992, s. 580 f).

Vid bedömningen är den objektiva närheten till "fullbordandet av den inre marknaden" respektive "miljön" avgörande. Exempelvis har regler beträffande produkter något av en nyckelbetydelse för den inre marknaden. Bestämmelser om restriktioner, förbud etc. beträffande produkter bör därför grunda sig på art. 100a.

Det kan nämnas att rådet hittills har grundat sina miljödirektiv på artikel 130s, om de inte har angått produktstandarder eller produktspecifikationer för vilket fall de har grundats på artikel 100a (Krämer, a. a., s. 84).

Vad angår kompetensen för gemenskapen respektive medlemsstaterna att meddela bestämmelser om miljöskydd måste skillnad göras mellan de fall där gemenskapen redan har meddelat bestämmelser i en fråga och där så inte har skett.

Har rådet t.ex. beslutat om ett direktiv som berör en viss fråga eller

sakområde inom miljön och har detta skett enhälligt på grundval av artikel 100a, så kan en medlemsstat inte bibehålla eller införa strängare skyddsåtgärder för miljön. Om direktivet beslutades med kvalificerad majoritet har däremot en enskild medlemsstat möjlighet att tillämpa strängare skyddsbestämmelser, förutsatt att de inte innebär en godtycklig diskriminering eller utgör ett förtäckt handelshinder.

Någon möjlighet att införa nya bestämmelser till skydd för miljön har en medlemsstat emellertid inte. Skulle det bli nödvändigt med strängare regler så är det nödvändigt att ändra direktivet enligt de regler som gäller inom EG (Krämer, a. a., s. 183). Denna uppfattning är dock omstridd.

Innehåller direktivet en skyddsklausul enligt artikel 100a p. 5, kan dock en medlemsstat ha rätt att av ett eller flera av de icke-ekonomiska skäl som anges i artikel 36 vidta provisoriska åtgärder som är underställda gemenskapens kontrollförfaranden.

Om gemenskapetsreglerna har meddelats med grund i 130s, kan varje medlemsstat bibehålla eller införa strängare regler till skydd för miljön enligt artikel 130t. Detta gäller oavsett om rådet har antagit regeln enhälligt eller med kvalificerad majoritet.

Finns det inom gemenskapen inte någon reglering av en fråga eller ett särskilt område inom miljön skall de allmänna bestämmelserna i Romfördraget tillämpas. Medlemsstaterna kan då bibehålla och införa de regler de finner vara lämpliga med beaktande av fördragets bestämmelser, särskilt artiklarna 30-36. Detta innebär att de nationella bestämmelserna inte får vara diskriminerande. De får med andra ord inte ge de inhemska producenterna och handelsidkarna fördelar framför dem som kommer från andra medlemsstater.

Därutöver gäller proportionalitetsprincipen, som innebär att de nationella åtgärderna inte får vara oproportionella mot det mål som skall uppnås med dem samt att de orsakar minsta möjliga nackdel för den fria

rörligheten med varor och tjänster.

Av intresse för frågan om miljöskadeförsäkringen är förenlig med miljöreglerna i EG är om det finns någon särskild reglering i gemenskapen som tar sikte på att miljöskador skall ersättas.

Inom gemenskapen har tyngdpunkten hittills snarare legat på förebyggande åtgärder än på att få till stånd ett system med skadeståndsrättsligt ansvar och ersättning åt de skadelidande.

Ett exempel på detta är rådets direktiv 82/501 (OJ No L 230, 5.8.82, p. 1) om riskerna för storolyckor i vissa industriella verksamheter.

Direktivet innehåller bl.a. att viss kemisk industri skall vidta alla åtgärder som behövs för att hindra storolyckor och begränsa följderna av dem för människor och miljö (art. 3). Verksamhetsidkaren skall dessutom för vederbörande myndighet kunna visa att han har identifierat de risker för storolyckor som föreligger, att han har vidtagit lämpliga säkerhetsåtgärder och försett de personer som tjänstgör på arbetsplatsen med information, utbildning och den utrustning som behövs för deras säkerhet (art. 4).

Verksamhetsutövarna har i direktivet vidare ålagts en omfattande informationsskyldighet och vederbörande myndigheter skall anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är avpassade för den ifrågavarande typen av verksamhet.

Vad angår skadeståndsrättsligt ansvar och ersättning för skador har gemenskapen hittills antagit ett produktansvarsdirektiv (85/374/EEG), som omfattar bristfälliga produkter och som har berörts i avsnitt 5.3.1.

Kommissionen har vidare framlagt ett förslag under år 1989 samt ett ändrat förslag under år 1991 till rådsdirektiv om skadeståndsrättsligt ansvar för skador orsakade av avfall (OJ No C 192/6, 23.7.91, p. 4).

Direktivförslaget innebär bl.a. att det skall vara ett strikt ansvar för skador som har orsakats av olika sorters avfall samt att det ansvar som

sålunda åvilar den som yrkesmässigt producerar eller destruerar avfall skall vara täckt av en försäkring eller någon annan säkerhet. Det åligger producenten att i den årliga rapport som han skall lämna till vederbörande myndighet ange namnet på sin försäkringsgivare. Dessutom be- myndigar artikel 11 i direktivförslaget kommissionen att studera möjligheterna att skapa en europeisk fond för kompensation av skador och annan negativ miljöpåverkan av avfall för de fall där den ansvarige inte kan identifieras eller han är oförmögen att erlägga full kompensation.

Förslaget till avfallsdirektiv innehåller en bestämmelse (art. 10) om en yttersta preskriptionsfrist om 30 år från den skadeorsakande händelsen.

Inom gemenskapen finns det ytterligare ett direktivförslag som berör miljöskador. Under år 1991 lade kommissionen fram ett förslag till rådsdirektiv om avfallsdeponier (OJ No C 190, 22.07.91, p. 1).

Enligt artikel 14 i förslaget har den som handhar en avfallsdeponi (operatören) strikt ansvar för skador eller negativ miljöpåverkan av avfallet.

Vidare åligger det medlemsstaterna att tillse att operatören när han erhåller tillstånd ställer någon form av säkerhet eller liknande för de beräknade kostnaderna för tillslutning och efterbehandling av avfallsdeponien.

Slutligen skall medlemsstaterna tillse att en eller flera fonder bildas med syfte att täcka efterbehandlingskostnader för stängda avfallsdeponier samt nödvändiga kostnader för att förhindra eller undanröja miljöskador orsakade av det deponerade avfallet för fall då skadorna inte ersätts av någon försäkring eller annan säkerhet (art. 18). Ersättning ur fonden skall inte utgå för kostnader som kan göras gällande mot operatören så länge som denne är ansvarig.

Alla operatörer skall bidra till efterbehandlingsfonden i förhållande

till avfallsdeponiens typklassificering samt arten och mängden av det deponerade avfallet. Den säkerhet eller liknande som skall ställas enligt artikel 17 befriar inte operatören från att bidra till fonden.

Inom Europarådet har en konvention om skadeståndsrättsligt ansvar för skador som har orsakats av aktiviteter farliga för miljön lagts fram. EG och Sverige har deltagit i utarbetandet av konventionen.

I ett s.k. "green paper", COM (93)47, har EG-kommissionen behandlat utvecklingen av system för att komma till rätta med skador i miljön. En framkomlig väg skulle enligt kommissionen kunna vara att anta det synsätt som har framförts i Europarådets konvention och att överväga att underteckna konventionen. Alternativt skulle konventionen kunna utgöra en startpunkt för ett initiativ om miljöskador inom gemenskapen.

Europarådskonventionen kommer jag att närmare behandla i avsnitt 7.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det på gemenskapsnivå ännu inte har antagits några bestämmelser som har betydelse för vår miljöskadeförsäkring. De allmänna bestämmelserna i Romfördraget är att tillämpa. Miljöskadeförsäkringen kan inte påverka handeln inom EES-avtalets eller gemenskapens geografiska områden. Inte heller kan den påverka rätten att fritt etablera sig eller rätten att fritt tillhandahålla tjänster. Något förtäckt handelshinder eller någon diskriminering innebär försäkringen således inte.

Av det anförda kan enligt min mening den slutsatsen dras att miljöskadeförsäkringen inte är oförenlig med gemenskapens miljö rätt.

7. Internationella och utländska förhållanden i övrigt

7.1 Europarådskonventionen om miljöskador

Inom Europarådet har en konvention om skadeståndsansvar för skador till följd av miljöfarlig verksamhet (Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment) öppnats för undertecknande i samband med det europeiska justitieministermötet i Lugano som ägde rum den 21-22 juni 1993. Sverige undertecknade inte konventionen vid mötet.

Beredningen av frågan om Sverige skall ansluta sig till konventionen sker enligt vad jag har erfarit i samband med beredningen av Miljöskyddskommitténs betänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk. Frågan om en svensk ratificering kommer inte att kunna avgöras förrän tidigast i höst.

Vad angår miljöskadeförsäkringen är konventionen främst av intresse i den mån den kan medföra att ändringar i miljöskadelagen (1986:225) behöver vidtas. För miljöskadelagen och dess förhållande till miljöskadeförsäkringen har jag redogjort i min rapport på s. 13-20. Att Miljöskyddskommittén i sitt betänkande föreslagit vissa ändringar i miljöskadelagen framgår av avsnitt 4.1. Mina synpunkter på och de närmare konsekvenserna av de av Miljöskyddskommittén föreslagna ändringarna för miljöskadeförsäkringens del kommer jag att redovisa i avsnitten 8.2 och 3.

Till att börja med är att märka att konventionen innehåller en bestämmelse (art. 25 p. 1), vari stadgas att konventionen inte begränsar eller inskränker den rätt till skadestånd som en skadelidande kan ha enligt nationell lag. Det är alltså tillåtet för en konventionsstat att ha för-

månligare regler för den skadelidande än vad konventionen har.

Jämförelsen mellan mellan miljöskadelagens och konventionens regler kan därför i främsta rummet inriktas på en undersökning av i vilka avseenden konventionens bestämmelser är förmånligare för de skadelidande än motsvarande svenska bestämmelser.

Konventionens tillämpningsområde omfattar den som yrkesmässigt eller i offentlig regi bedriver en farlig verksamhet genom att hantera farliga ämnen (delvis definierade i enlighet med vissa EG-direktiv), hantera farliga genetiskt modifierade organismer eller farliga mikroorganismer, driva anläggningar för behandling av avfall samt driva avfallsdeponier.

Hantering av farliga ämnen omfattas av miljöskadelagen förutsatt att de orsakar skador genom de i lagens 3 § första stycke uppräknade störningarna vatten förorening, markförorening och luftförorening. Orsakar de farliga ämnena omedelbar skada på personer eller egendom omfattas de emellertid inte av miljöskadelagen men däremot av konventionen. För det fall Sverige ratificerar konventionen synes det därför nödvändigt att utvidga miljöskadelagens tillämpningsområde till att utöver omgivningsskador även omfatta skador orsakade genom farliga ämnen (farliga varor, kemiska och biotekniska produkter) i enlighet med konventionens definition och hänvisningar till EG-direktiv.

Skador till följd av transporter och radioaktiva ämnen är undantagna från konventionens tillämpningsområde. Ej heller tillämpas den i den mån den är oförenlig med nationella bestämmelser om arbetsskador och socialförsäkringar (art. 4).

Enligt konventionen gäller som huvudregel att den som bedriver en farlig verksamhet ansvarar strikt för skador som orsakas under den tid då han kontrollerar verksamheten (art. 6 och 7).

Verksamhetsutövaren skall dock inte ha ansvar enligt konventionen

om han visar att skadeorsaken beror på force majeure, sabotage under förutsättning att han vidtagit tillräckliga säkerhetsåtgärder, åtlöynaden av en särskild order eller tvingande åtgärd från en offentlig myndighet, en förening inte överstigande tolerabel nivå under de relevanta lokala omständigheterna eller en farlig verksamhet som lagenligt har vidtagits i den skadelidandes intresse under förutsättning att det var rimligt att utsätta den skadelidande för risken (art. 8).

De skador som skall ersättas enligt konventionen är personskador, saksador med undantag för skador på själva anläggningen eller egendom som verksamhetsutövaren själv förvarar på platsen, vissa andra skador på grund av miljöpåverkan samt kostnader för att återställa skadad miljö och för förebyggande åtgärder som vidtagits efter det att den skadeorsakande händelsen inträffat (art. 2 p. 7-9).

Konventionen är till skillnad från miljöskadelagen inte begränsad till skador som har orsakats av en verksamhet på en fastighet. Denna begränsning har dock Miljöskyddskommittén föreslagit skall slopas (avsnitt 4.1). Jag är av samma uppfattning, se vidare avsnitt 8.3.

Enligt miljöskadelagens 1 § första stycke är en förutsättning för lagens tillämplighet att skadan inträffar i verksamhetens omgivning. Konventionen berör detta endast för sakskadornas del (art. 2 p. 7) genom att föreskriva att skador på anläggningen eller egendom som verksamhetsutövaren förvarar på platsen inte omfattas av konventionens skadebegrepp.

En ratificering av konventionen innebär alltså att miljöskadelagens omgivningsbegrepp troligen måste ges ett något annorlunda innehåll än vad det har i dag.

I 1 § tredje stycket miljöskadelagen finns det en regel om att skada som inte har orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet ersätts bara 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. Denna bestämmelse har sin motsvarighet i artikel 8d i konventionen som föreskriver att verksamhetsutövaren inte skall vara ansvarig för det fall han visar att skadan var orsakad av en förorening inte överstigande tolerabel nivå med hänsyn till de lokalt föreliggande relevanta omständigheterna.

Här synes konventionen vara förmånligare för den skadelidande i två avseenden. Det första är att någon begränsning i rätten till ersättning inte har skett i konventionen till störningens allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Det andra är att konventionen klart lägger bevisbördan på verksamhetsutövaren som har att visa att toleransnivån inte överskridits.

Var bevisbördan för toleransnivån är placerad enligt miljöskadelagen är inte lika klart. Tingsrätten har i det i NJA 1977 s. 424 refererade rättsfallet utgått från (s. 434) att den skadeståndsansvarige har att styrka en invändning om att ersättning inte skall utgå på grund av att trafikimmissioner av motsvarande art och omfattning är så allmänt förekommande under likartade förhållanden att de bör tålas utan ersättning. Detta rättsfall kommenteras av Miljöskadeutredningen i betänkandet (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador s. 85-86. Där framförs den meningen att den skadelidande rimligen får förebringa utredning om beskaffenheten av sina olägenheter men att om det som i rättsfallet åberopas mätningar av immissionernas grad på annat håll förmodligen ankommer på den skadeståndsskyldige att lägga fram detta material till styrkande av sin invändning.

För att uppnå överensstämmelse mellan miljöskadelagen och konventionen synes det således vara nödvändigt att i någon mån vidta ändringar i 1 § tredje stycket miljöskadelagen. Hur långt ändringarna behöver gå för att uppnå överensstämmelse med konventionen är dock

svårt att säga.

En annan fråga där konventionen synes förmånligare än miljöskadelagen avser skadebegreppet. Det är inte helt klart om miljöskadelagens skadebegrepp sträcker sig lika långt som konventionens i fråga om skador på själva miljön samt kostnader för förebyggande åtgärder och återställning.

Konventionen innehåller en yttersta preskriptionstid om 30 år från den skadeorsakande händelsen (art. 17 p. 2). Miljöskyddskommittén föreslår samma preskriptionstid i förslaget till miljöbalk (avsnitt 4.1). Kommittéförslaget är dock begränsat till personskador vars orsak står att finna i vatten- eller markförorening eller genom strålning.

Jag anser att övervägande skäl talar mot att införa en trettioårig preskriptionsfrist, se vidare avsnitt 8.3. Det skulle enligt min mening innebära en försämring för de skadelidande att införa den ifrågavarande preskriptionstiden.

Om det är möjligt, bör alltså enligt min mening preskriptionstiden inte bestämmas till 30 år.

Det framgår inte klart av den aktuella artikeln 17 p. 2 om det är tillåtet att ha en kortare preskriptionstid än 30 år. Där står bl.a. att "However, in no case shall actions be brought after thirty years from the date of the incident which caused the damage". Att detta betyder att det inte är tillåtet med en längre preskriptionstid står klart. Men hur är det med kortare preskriptionstid? Jag utgår för min del från att en konventionsstat kan ha en kortare preskriptionstid.

Det finns alltså två skäl som kan åberopas för att bibehållandet av vår tioåriga preskriptionstid är förenligt med konventionen, nämligen dels att den med beaktande jämväl av ersättningsrätten från miljöskadeförsäkringen är förmånligare, dels att konventionen inte synes förbjuda konventionsstat att ha kortare tid.

Om den trettioåriga preskriptionstiden skulle införas i miljöskadelagen är det väl i och för sig möjligt att i själva miljöskadeförsäkringen ändå behålla en tioårig preskriptionstid som förutsättning för rätt till ersättning ur försäkringen.

I övrigt innehåller konventionen bestämmelser som möjligen är förmånligare för den skadelidande än motsvarande svenska bestämmelser beträffande rätt till information från den som bedriver farlig verksamhet. Eftersom dessa bestämmelser inte är av direkt betydelse för miljöskadeförsäkringen berörs de inte vidare här.

Slutligen innehåller konventionen en bestämmelse (art. 12) om att en konventionsstat skall, när den finner så lämpligt, se till att den som bedriver farlig verksamhet som omfattas av konventionen ställer någon form av säkerhet eller garanti upp till en bestämd gräns, av den typ och på de villkor som framgår av nationell lag, för att täcka ansvaret under konventionen.

Miljöskadeförsäkringen torde uppfylla kraven i den nyssnämnda bestämmelsen. Om ställande av säkerhet, se avsnitt 9.3.

Sammanfattningsvis skulle enligt min mening en ratificering och implementering av konventionen inte innebära några särskilda svårigheter för miljöskadeförsäkringens del. En viss reservation bör möjligen göras för frågorna om trettioårig preskription och vilka farliga ämnen som skall omfattas av miljöskadelagen.

Beträffande den sistnämnda frågan är det dock inte troligt att det kan röra sig om något mera betydande antal fall där skador orsakas av dessa ämnen och ersättning inte utgår från någon av dagens försäkringar; miljöskadeförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen eller som trafikskadeersättning m.fl. Om en utvidgning sker av miljöskadelagen till att omfatta

skador som direkt har orsakats av de ifrågavarande farliga ämnena, torde detta därför inte medföra mer än en obetydlig belastning på miljöskadeförsäkringen.

7.2 Vissa främmande länder

Jag anser mig ha skäl för påståendet att arbetet med att konstruera effektiva system för att åstadkomma att de skadelidande erhåller ersättning för miljöskador inte har kommit särskilt långt utomlands. Fråga är om inte vi i Sverige genom vår miljöskadeförsäkring har kommit längst. I detta avsnitt skall dock förhållandena i några främmande länder i korthet beröras. Att bland dem ingår Danmark och Finland, beror på att det i dessa länder för närvarande diskuteras försäkrings- eller fondlösningar samt att deras rättsordningar liknar vår och på så sätt underlättar en jämförelse. USA har tagits med för att illustrera hur ett subsidiärt fondsystem har utformats i praktiken. I avsnittet 6.1 har jag nämnt att det finns försäkringspooler i Holland, Italien och Frankrike. Den sistnämnda poolens uppbyggnad berörs i korthet i det nyssnämnda avsnittet, även om beskrivningen i första hand är inriktad på att belysa varför ett individuellt undantag har beviljats enligt artikel 85.3 i Romfördraget.

7.2.1 Danmark

Miljöerstatningsudvalget avgav i juni 1992 Betaenkning om erstatning för miljöskador (NR. 1237).

I betänkandet redovisas ett utkast till en lov om miljöerstatning.

Till lagutkastet hör en bilaga vari de näringsverksamheter och offentliga verksamheter som omfattas av lagförslaget uppräknas. Med i

uppräknningen finns bl.a. delar av den kemiska industrin och avfallshanteringen.

Lagen föreslås gälla för skada som orsakas av luftförorening, vattenförorening, markförorening och som omnämns i bilagan. Vid bedömningen av vilka verksamheter som skall omfattas av lagen har vikt lagts vid om verksamheterna innebär en väsentlig risk för förorening. Lagen avses gälla på motsvarande sätt för störningar på grund av buller, skakningar eller liknande.

Av bilagan till lagutkastet kan man sluta sig till att lagen endast avses omfatta miljöskador som har orsakats omedelbart av den särskilt farliga eller förorenande verksamhetens fasta anläggningar eller egendom.

Ersättningssgilla skador är personskador, förlust av försörjare, saksador, annan förmögenhetsförlust och rimliga kostnader för avvärjande eller förebyggande av skador eller återställning av miljön.

Den som i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet genom förorening orsakar skada skall enligt lagförslaget ha ett strikt ansvar. Ansvar inträder dock inte om verksamheten utövas i enlighet med tvingande föreskrifter som är fastställda av en offentlig myndighet.

Lagförslaget innehåller en bestämmelse om att krav på ersättning preskriberas efter fem år från den dag den skadelidande fick eller borde ha fått kännedom om skadan, skadevällaren och dennes hemvist. Om preskription inte föreligger i enlighet med vad som nu sagts, inträder sådan senast 30 år efter det den händelse inträffade som orsakade skadan.

Den som utövar verksamhet som omfattas av lagförslaget skall teckna och vidmakthålla en ansvarsförsäkring som täcker det ansvar som kan åläggas honom enligt lagen. Försäkringens omfattning och villkor skall minst svara mot vad som i allmänhet är möjligt att erhålla på försäkringsmarknaden. I stället för försäkring kan annan betryggande säkerhet ställas.

Skälet till att försäkringsplikten har satts i förhållande till vad som kan erhållas på försäkringsmarknaden är att det finns vissa typer av och orsaker till skador som det i dag inte kan tecknas försäkring för.

I Danmark har Forening for Skadeförsäkring tillsammans med Industrirådet (nu Dansk Industri) utarbetat en frivillig ansvarsförsäkring för miljöskador, Dansk Pool for Miljöansvarsforsikring. Denna försäkring motsvarar vad som kan uppnås på den danska marknaden. Det förutsätts därför att de som omfattas av försäkringsplikten tecknar en försäkring som minst svarar mot denna miljöansvarsförsäkring.

Danmarks Assurandør-Societet har anfört att lagutkastets bestämmelser skiljer sig från den frivilliga miljöansvarsförsäkringen på bl.a. följande punkter:

1) Lagutkastet innehåller en preskriptionsregel, som kan medföra rätt till ersättning i upp till 30 år efter det att en verksamhet har upphört. Den ifrågavarande miljöansvarsförsäkringen täcker inte krav som görs gällande sedan försäkringen har upphört. Det finns dock en efteranmälningsfrist på tre månader.

2) Lagutkastet innebär ett ersättningsansvar för förmögenhetsförlust som går längre än det som är täckt av den föreliggande försäkringen utan att det går att helt precisera vilka avvikelserna är ...

3) Ersättningsansvaret i lagutkastet omfattar till skillnad från försäkringen också fall där den aktuella föreningen har tillåtits av myndigheterna eller accepterats av dessa.

.....

.....

6) En rad undantag från försäkringens tillämpningsområde saknar motsvarighet i lagutkastet ...

Den anmärkningen till det ovanstående kan göras att här framträder problemet med ansvarsförsäkringar och långa preskriptionstider samt även svårigheterna i övrigt att erhålla full täckning för miljöskador

genom en ansvarsförsäkring. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 10.

För verksamheter som är särskilt farliga skall skador på upp till 100 miljoner danska kronor täckas av försäkringen för varje kalenderår. För de övriga verksamheter som omfattas av försäkringsplikten är det ifrågavarande beloppet 10 miljoner danska kronor.

Staten, kommuner och andra offentliga institutioner är undantagna från försäkringsplikten.

Den som underlåter att teckna eller vidmakthålla försäkring eller ställa säkerhet trots att sådan skyldighet föreligger kan dömas till böter.

Det kan avslutningsvis påpekas att den danska miljöansvarsförsäkringen inte omfattar de fall då den skadeståndsskyldige inte kan identifieras eller då preskription har inträtt.

7.2.2 Finland

Regeringen i Finland har tillsatt en kommitté, "Environmental Economics Committee", som har övervägt användningen av ekonomiska medel för att skydda miljön. Kommittén har i maj 1993 avgivit en rapport, som bl.a. behandlar ett kompletterande system för att ersätta miljöskador.

I Finland har nyligen en proposition (no. 165/92) om ersättning för miljöskador lagts fram för riksdagen. I propositionen föreslås bl.a. att en verksamhetsutövare skall ha strikt ansvar för miljöskador. Detta innebär dock ingen garanti för att en skadelidande erhåller kompensation. Den skadeståndsskyldige kan t.ex. vara okänd eller insolvent.

Kommittén har därför funnit att det bör införas ett subsidiärt ersättningssystem som komplement till det primära civilrättsliga ersättningssystemet som föreslås i propositionen.

Kommittén föreslår att det subsidiära ersättningssystemet, i vart fall

på kort sikt, baseras på statsbudgeten.

Finansieringen föreslås delvis ske genom avgifter på kemikalier samt en återställningsavgift som tas ut på deponerat avfall.

Organisationen av ersättningssystemet föreslås ske så att det så långt som möjligt liknar en fond inom statsbudgeten, med användande av nettobudgetering, med inkomster och utgifter under samma budgetrubrik och att oanvända medel förs över från ett budgetår till nästa.

Förslaget att det subsidiära systemet baseras på statsbudgeten har föregåtts av detaljerade undersökningar av tre olika basmodeller, nämligen:

- En fond utanför statsbudgeten
- Ett system baserat på statsbudgeten
- Obligatorisk miljöskadeförsäkring med ett därtill hörande subsidiärt försäkringssystem.

Vid valet mellan de tre alternativen har kommittén bl.a. mot alternativet med en fond utanför statsbudgeten anfört att det skulle fordras ändringar i den finska konstitutionen vilket är en omständlig process. Det som huvudsakligen talar mot försäkringsalternativet sägs vara att det för närvarande finns relativt liten erfarenhet av försäkringar på miljöområdet och att industrin och försäkringsbolagen inte föredrar en sådan lösning.

Kommittén anser att tillämpningsområdet för det subsidiära ersättningssystemet så långt det är möjligt bör motsvara tillämpningsområdet för det primära civilrättsliga ersättningssystemet som föreslås i propositionen.

Den definition på miljöskador som används är att med sådana skador avses skador genom miljöpåverkan (störning) orsakad av vatten-, luft- och markförorening, buller, skakning, strålning, ljus, hetta eller lukt eller annan liknande störning.

Det subsidiära ersättningssystemet skall eller skulle enligt kommittén kunna innefatta ersättning för:

1) Miljöskador och kostnader för att förebygga dem

- Miljöskador så som de definierats i propositionen om ersättning för miljöskador
- Kostnader till förebyggande och återställande av de nyssnämnda miljöskadorna
- Andra miljöskador (t.ex. orsakade av sjöfart eller trafik) samt kostnader för att förebygga och återställa sådana miljöskador
- Kostnader för gränsöverskridande miljöskador och deras förebyggande och återställning, såvitt de härrör från länder med vilka Finland har en ömsesidig överenskommelse om ersättning för miljöskador
- Förskottersättningar för skador och kostnader som har uppstått för myndigheterna.

2) Vissa återställningskostnader

- Efterbehandling av deponier
- Återställningskostnader för gamla miljöskador.

3) Kostnader för utrustning som behövs för förebyggande åtgärder och återställningsåtgärder.

Finland är med i den internationella fonden för oljeskador (jfr. avsnitt 5.2.4). Finland har dessutom ett subsidiärt system för oljeskador i huvudsak reglerat genom en egen oljeskadefond. Fonden ersätter oljeföroreningsskador som har drabbat tredje man och kostnader för oljebekämpning. Ersättning utgår även för de lokala myndigheternas kostnader för att hålla beredskap och för att bekämpa oljeföroreningar. Slutligen kan ersättning ur fonden utgå för kostnader för anskaffande av oljebekämpningsutrustning.

Finland har således kommit längre än Sverige när det gäller oljeskador. Jämför med vad som sägs i avsnitt 5.2.4 om en svensk oljeskadefond.

7.2.3 USA

I USA infördes det 1980 en federal lag, Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act (CERCLA). Genom denna lag skapades det en "superfund" som skall användas för att finansiera återställningsåtgärder i miljön.

Lagen innehåller bestämmelser om strikt och solidariskt ansvar. Det är möjligt att utkräva ansvar för utsläpp i det förflutna även om de vid den tidpunkten inte var olagliga. De ansvariga söks i en krets av "potentially responsible parties", PRPs.

De förorenade platser som behöver återställas sätts upp på en lista som är föremål för årlig revidering.

Ur fonden bekostas federala åtgärder på de platser som har tagits upp på listan. Bekostandet av åtgärder är dock begränsat till fall då PRPs inte kan identifieras eller då de inte klarar av att vidta nödvändiga åtgärder. Superfund är således en subsidiärt ersättningsystem.

Superfund finansieras genom avgifter på olja och kemikalier, bolagsvinstbeskattning, allmänna medel och regressvis influtna medel från de ansvariga.

Enligt CERCLA är det ett stort antal personkategorier som kan anses vara PRPs. I kretsen ingår den som ägde fastigheten när föroreningen ägde rum, den nuvarande ägaren, den som producerat eller transporterat avfallet och den som handlar med avfall. Även kreditinstitut eller banker som har övertagit förorenad mark på grund av förfallna inteckningslån har i praktiken ålagts ansvar.

Enligt lagen är det stränga krav på att förorenade platser helt skall återställas. Den genomsnittliga kostnaden för en återställning uppgår till \$ 29-35 miljoner.

Det omfattande ansvaret för PRPs och den som för inadekvat ansedda

finansieringen av fonden har medfört ett stort antal processer med många inblandade personer.

På försäkringsmarknaden har detta fått till följd, utöver höjda premier, att det inte går att teckna försäkring för ett stort antal miljörisker.

Inom bankvärlden har det blivit svårare att erhålla lån för vissa miljöfarliga verksamheter.

I praktiken har det inte visat sig möjligt att åstadkomma en fullständig och omedelbar återställning av förorenade platser.

Systemet har med anledning av det nyss anförda utsatts för hård kritik.

CERCLA ändrades 1986 genom the Superfund amendments and Reauthorization Act (SARA). Genom denna lagstiftning infördes begreppet "innocent landowner" innebärande att den som kan visa att han inte kunde veta eller borde veta att den mark han förvärvat var förorenad erhåller en förmånlig behandling. Hans undersökningsplikt är dock omfattande.

Kritiken mot systemet har dock fortsatt.

Avslutningsvis vill jag anmärka att man måste iaktta en viss försiktighet när man jämför svensk och amerikansk rätt. Ett bland många exempel på detta som kan anföras rör vad som ovan sagts om att superfund har medfört ett stort antal processer. I USA är processbenägenheten redan rent allmänt sett större än i Sverige. En bidragande orsak till denna skillnad är säkerligen att enligt amerikansk rätt får inte vinnande part ersättning av tappande part för sina rättegångskostnader, medan detta är förhållandet i Sverige.

Utredningens överväganden och förslag

8. Miljöskadeförsäkringen i framtiden

8.1 Utvärdering

Det har, som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.2, fram till och med februari månad 1993 framställts 27 anspråk (28 varav ett fingerat) på ersättning ur miljöskadeförsäkringen. Inget av anspråken har föranlett att någon ersättning har utbetalats. Frågor som inställer sig är därför. Vad är orsaken till att inga ersättningsgilla skador har anmälts? Föreligger det inte något behov av en miljöskadeförsäkring?

Miljöskadekonsortiet har angivit att en tänkbar förklaring till att inga ersättningsgilla skador har anmälts är att allmän kännedom om försäkringen ännu saknas.

Enligt min mening är nog, i vart fall till en stor del, orsaken att söka i den relativt begränsade omfattning som ersättningsrätten, av i och för sig naturliga skäl, har enligt miljöskadeförsäkringen och dess villkor (jfr avsnitt 2.1 i min rapport).

Redan försäkringens subsidiära natur utgör en begränsning. Minst en av förutsättningarna - insolvent skadevållare, att skadevållaren inte kan identifieras eller preskription - måste ju vara för handen. Försäkringen har ännu inte varit i kraft tillräckligt länge för att den sistnämnda förutsättningen över huvud taget skall kunna aktualiseras (jfr avsnitt 4.2).

Den grundläggande principen om att förorenaren skall betala gör att

ingrepp i försäkringens subsidiära natur knappast kan göras. Om den enskildes rätt till ersättning skall stärkas, får det därför ske genom andra medel. Hur detta kan ske tar jag upp till behandling i avsnitt 8.3.

Den låga skadefrekvensen till trots är dock enligt min mening de intressen som försäkringen avser att skydda så stark att de även i fortsättningen bör tillgodoses. Det föreligger skäl av hänsyn till såväl miljön som de enskilda skadelidande att ifrågavarande skador ersätts.

Särskilt mot bakgrund av vad som ovan sagts om att preskriberade skador ännu inte kan föranleda att ersättning utgår är det också för tidigt att döma ut försäkringen som sådan.

Diskussionen har dessutom hittills begränsat sig till vad man kan kalla småskador eller frekvensskador. I sammanhanget bör även beaktas att mer eller mindre katastrofbetonade händelser kan inträffa. Vid en sådan skada kan det bli fråga om utbetalningar ur försäkringen på mycket betydande belopp.

Slutligen torde försäkringen, om mina förslag till villkorsändringar och att utvidga försäkringssystemet till att omfatta även de s.k. handäkningsfallen blir verklighet (se avsnitt 8.3 och 9), i framtiden komma att tas i anspråk i större utsträckning än i dag. Även den för försäkringen med tiden ökade riskexponeringen talar för detta.

8.2 Miljöskadelagen

Inledning

I avsnitt 4.1 har jag redogjort för de ändringar som Miljöskyddskommittén har föreslagit beträffande miljöskadelagens bestämmelser vid ceras infogande som ett kapitel (29) om skadestånd i den föreslagna miljöbalken.

Mina synpunkter och förslag med anledning av ändringsförslaget i vad det avser fastighetsanknytning och preskription redovisar jag i nästa avsnitt 8.3 om försäkringsvillkoren.

De övriga av miljöskyddskommittén lämnade ändringsförslagen som har intresse i nu förevarande sammanhang skall jag beröra här.

Skador av biotekniska produkter och genom strålning

Jag delar miljöskyddskommitténs uppfattning att även skador orsakade av biotekniska produkter och genom strålning bör omfattas av ett strikt ansvar på grund av störningskällornas farlighet. Miljöskadeförsäkringen bör därför omfatta också dessa störningskällor.

Sprängstensskador och särskilda grävningsskador

Däremot har jag en annan uppfattning än miljöskyddskommittén när det gäller förslagen om såväl att föra över sprängstensskador och särskilda grävningsskador (om denna indelning se s 15-16 i min rapport) till 3 kap. jordabalken som att undanta privatpersoner från det strikta ansvaret.

De förstnämnda skadorna är inte väsensskilda från immissionsskadorna. De företer likheter med främst störningskällorna buller och skakning. Det är enligt min mening lämpligt att miljöskadeförsäkringen även i framtiden omfattar sprängstensskador och särskilda grävningsskador.

Jag vill också anmärka att logiskt sett borde, om en överflyttning till jordabalken skulle ske, skadeorsaken buller medfölja. Buller får nämligen anses ha mer att göra med grannelagsrättsliga förhållanden än med miljöskador. Att så är förhållandet bestyrks av att när bullret upphör så upphör också i allmänhet bullrets skadliga inverkan utan att återställningsåtgärder behöver vidtas.

Jag anser därför att sprängstens- och särskilda grävningskadorna bör ingå i miljöbalkens kapitel om skadestånd. Om regleringen av dessa skador skulle överflyttas till 3 kap. jordabalken, anser jag att miljöskadeförsäkringen ändå bör omfatta dem. Detta kan enkelt åstadkommas genom en hänvisning till 3 kap. jordabalken i miljöbalkens kommande bestämmelser om miljöskadeförsäkring.

Privatpersoners ansvar

Vad gäller privatpersoners ansvar har jag uppfattningen att om sådana personer orsakar skador genom de störningsskällor, immissions-, sprängstens- eller särskilda grävningsskador, som här är aktuella så saknas det anledning att göra skillnad mellan dem och andra ansvarssubjekt. För den skadelidandes del har det ingen betydelse vem som är skadevällare. Härtill kommer att det är rimligt att principen om att förorenaren betalar även gäller för privatpersoner.

Skulle skadeståndet för en privatperson i något fall anses vara oskäligt betungande, kan jämkning ske enligt 6 kap. 2 § skadeståndslagen. Genom denna möjlighet anser jag att privatpersoner som omfattas av skadeståndsskyldighet enligt miljöskadelagen har ett tillräckligt skydd.

Vidare torde den vanligaste skadeorsaken för privatpersoners del vara att de har en läckande oljetank på sin villafastighet. Sådana skador täcks enligt vad som upplysts från försäkringshåll av den vanliga villaförsäkringen som näst intill alla villaägare har.

Att undanta privatpersoner skulle också på ett olyckligt sätt ytterligare begränsa området för rätten till ersättning från miljöskadeförsäkringen. Det är nämligen inte någon tilltalande lösning att låta miljöskadeförsäkringen täcka skadorna trots att det inte finns någon egentlig ansvarig för dem. Särskilt starkt talar försäkringens subsidiära natur mot detta.

Omgivningsbegreppet

För egen del har jag alltså inte funnit någon anledning att i nu berörda delar föreslå några ändringar i fråga om den nuvarande miljöskadelagens tillämplighet m.m. Däremot vill jag framföra några synpunkter på hur begreppet omgivningen i 1 § miljöskadelagen respektive den föreslagna 29 kap. 1 § miljöbalken bör tolkas.

Vad som närmare avses med omgivningen föranleder redan i dag i vissa situationer avgränsningsproblem. Miljöskyddskommittén har också antytt (del 1 s. 702) att begreppet kan tänkas komma att tillämpas annorlunda i framtiden, om fastighetsanknytningen frångås.

Från försäkringshåll har framhållits att ett vanligt problem i dag, vid bedömningen av om ett försäkringsfall föreligger eller ej, är vad som är att hänföra till omgivningen, när en fabriksägare har anlitat en byggentreprenör för att utföra t.ex. målningsarbeten som får till följd att inom fabriksområdet parkerade bilar, som tillhör de anställda, får lackskador genom färgfläckar. Fabriksägaren är den som har låtit bedriva den skadegörande verksamheten (6 § miljöskadelagen). När det gäller att bedöma fabriksägarens ansvar, uppstår frågan om det är i förhållande till fabriksägarens egna verksamhet eller till entreprenörens verksamhet som avgränsningen mot omgivningen skall ske.

För min del anser jag att det är den skadegörande verksamheten (entreprenörens verksamhet) som bör vara avgörande för avgränsningen. Om fabriksägarens verksamhet skulle vara avgörande, blir det alltför komplicerat. Fabriksägaren skulle inte ansvara enligt miljöskadelagen. Detta skulle inte heller entreprenören göra, förutsatt att man inte byter fot när entreprenörens ansvar skall bedömas och anser det är dennes verksamhet som är avgörande. Att låta entreprenören slippa undan ansvaret för skador som har inträffat i omgivningen till hans verksamhet

är inte rimligt. Det är inte heller tilltalande, med hänsyn till vad som stadgas om solidariskt ansvar i 8 § miljöskadelagen, att låta entreprenören svara enligt miljöskadelagen, medan fabriksägaren svarar endast enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.

Innebörden av det sagda är alltså att den skadelidande arbetstagaren i det redovisade fallet bör ha rätt till ersättning av såväl fabriksägaren som entreprenören (solidariskt).

En fråga om avgränsning mellan verksamhetsområdet och omgivningen, som behandlas i förarbetena till miljöskadelagen, prop. 1985/86:83 s. 39, är att bekämpningsmedel sprids genom flygbesprutning (Miljöskyddskommittén berör fallet i del 1 s. 698). I anmärkta prop. anförs att om besprutningen har skett inom ett noga avgränsat område och allmänheten har varnats för tillträde så betraktas besprutningsområdet som verksamhetsområde. Den som med stöd av allemansrätten uppehåller sig inom området och lider t.ex. personskada med anledning av besprutningen kan därför inte åberopa den nuvarande miljöskadelagen som grund för rätt till ersättning.

För min del anser jag att det nyssnämnda fallet bör omfattas av ett strikt skadeståndsansvar. När bestämmelserna i miljöskadelagen överförs till miljöbalken och fastighetsanknytningen frångås, bör det därför i de kommande motiven till miljöbalken anges att omgivningsbegreppet i nu berört fall är att tolka på sätt som jag nu har angivit.

Miljöskyddskommitténs förslag till lydelse av 29 kap. 1 § miljöbalken behöver däremot inte ändras.

8.3 Försäkringsvillkoren

Inledning

I detta avsnitt redovisas mina överväganden och förslag i fråga om behovet av ändringar i försäkringsvillkoren, främst för att stärka de enskildas rätt till ersättning men även rörande frågan om villkorsändring bör företas så att skador till följd av motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart kommer omfattas av miljöskadeförsäkringen. Den sistnämnda ändringen skulle med andra ord innebära att fastighetsanknytningen frångås inte bara i miljöskadelagen utan också för miljöskadeförsäkringens del.

Nu gällande försäkringsvillkor finns i sin helhet återgivna i bilaga 2.

Kretsen av ersättningsberättigade

För att göra försäkringen mera heltäckande på skadelidandesidan skulle en tänkbar ändring kunna vara att första paragraferna i försäkringsvillkoren ändras så att rätten till ersättning även avser juridiska personer och alla slags näringsidkare. Principen om att förorenaren betalar talar i viss mån för en sådan ändring.

Mot att vidta denna ändring kan det dock anföras att det inte föreligger vare sig sociala eller andra skäl för att samhället skall gå in och ta till vara ifrågavarande kategoriers eventuella skyddsintressen. De är i regel skickade att själva klara av den saken.

Det kan också ifrågasättas om principen om att förorenaren skall betala, med den uttunning den har fått genom försäkringens kollektiva form och genom att inte alla potentiella skadegörare är bidragsskyldiga till försäkringen, med tillräcklig tyngd talar för att man låter även de

nyssnämnda kategorierna erhålla rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen.

Kärnfrågan kan sägas vara följande. Är det mera rimligt att låta den skadelidande företagaren själv bära risken och, vid riskens förverkligande, kostnaden för att skadevällaren är insolvent eller att denne inte kan identifieras eller att preskription har inträtt än det är att låta kollektivet av de företag som bidrar till miljöskadeförsäkringen göra detta? Då är att märka att den skadelidande mycket väl kan tänkas vara en av de i kollektivet ingående företagarna.

Svaret är inte givet. Det torde ytterst bero på vad som kan anses väga tyngst - skyddet för miljön genom att miljöskador alltid ersätts eller ett mera socialt betraktelsesätt som medför att ersättning utgår i endast mer ömmande fall, nämligen då de skadelidande är privatpersoner. Överväganden av politisk natur kommer således in i bilden.

En sak som i sammanhanget är värd att notera är att om det ifrågavarande villkoret kommer att kvarstå i oförändrat skick och om min tanke att utvidga miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även de s.k. handräckningsfallen - se avsnitt 9 - blir verklighet, så kommer skyddet i de sistnämnda fallen eller när det gäller kostnader för sanering på en fastighet att bli mer omfattande än det skydd som gäller vid omgivningsskador där den skadelidande är en juridisk person.

De framförda argumenten mot en ändring väger enligt min mening över, i vart fall sakligt sett, varför jag för min del har stannat för att inte föreslå någon ändring av nu ifrågavarande villkor.

Ren förmögenhetsskada

En annan utvidgning av rätten till ersättning från försäkringen som skulle kunna vidtas är låta den, i likhet med miljöskadelagen, omfatta även ren

förmögenhetsskada, dvs. en ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Ett exempel på detta är att lokaliseringen av en fabrik till grannskapet medför att värdet på fastigheterna i ett villaområde sjunker.

Att låta miljöskadeförsäkringen omfatta rena förmögenhetsskador skulle dock föra ännu längre bort från försäkringens nuvarande sociala natur än en utvidgning av kretsen av ersättningsberättigade skulle göra. Rena förmögenhetsskador är dessutom, främst på grund av att det är svårt att uppskatta omfattningen av dem, svåra att täcka genom försäkring. Jag föreslår därför ingen ändring härvidlag.

Väckande av ersättningsanspråk

Enligt nu gällande villkor (§§ 2) måste en skadelidande göra sannolikt att ersättning inte kan utfås av den för skadan ansvarige för att ersättning skall utgå ur försäkringen. Ett sätt att underlätta för de skadelidande att få ersättning skulle kunna vara att de i stället ges möjlighet att framställa sina ersättningsanspråk direkt till miljöskadeförsäkringskonsortiet, som sedan i sin tur får vända sig mot den för skadan ersättningsansvarige.

En sådan lösning förefaller vid första anblicken vara mycket tilltalande. Den försvåras emellertid av att miljöskadeförsäkringen till sin natur är subsidiär, framför allt genom att det, för fall då det finns en känd ansvarig, förutsätts att denne är insolvent för att den skadelidande skall ha rätt till ersättning ur försäkringen (§§ 1). Mot bakgrund av principen om att förearen skall betala bör avkall från försäkringens subsidiära natur inte göras.

Om den skadelidande alltid skulle kunna vända sig direkt mot miljöskadekonsortiet, blir en konsekvens sannolikt att det i en övervägande del av regressfallen kommer att visa sig att den ansvarige inte

är insolvent och att således ett av villkoren för att få försäkringsersättning egentligen inte var uppfyllt.

Vidare kan det knappast ställas lika höga beviskrav på en skadelidande som vill ha ersättning ur försäkringen som på konsortiet i en eventuell process mot den ansvarige. Eftersom ersättningsrättens omfattning och storlek vid miljöskador ofta är svårbedömbara, skulle det därför kunna bli avsevärda diskrepanser mellan utgiven försäkringsersättning och vad som regressvis kan återfås. Att på detta sätt gynna de skadelidande skulle nog ändå föra för långt. Det är också att märka att den enskilde har rätt att få allmän rättshjälp om han skulle ha behov av en sådan.

Däremot borde en skadelidande, som har fått vidkännas nödvändiga kostnader för process eller annan utredning till konstaterande av att villkoren för att utfå försäkringsersättning är uppfyllda, kunna få även dessa kostnader ersatta ur försäkringen. Som förutsättning för detta bör föreskrivas att den skadelidande, om inte särskilda skäl föreligger, innan utredning vidtas eller process inleds anmäler skadan hos försäkringskonsortiet.

Ett fall där det skulle kunna vara tänkbart att ersättning utgår utan föregående anmälan är att det under en process inte föreligger några som helst tecken på att svaranden är insolvent men att det vid verkställighet av domen, som i vart fall delvis har gått i kärandens favör, befinnes att så är fallet. Käranden borde då kunna få ersättning, inte bara med det skadeståndsbelopp som svaranden har ålagts att utge till honom utan också för de rättegångskostnader som i domen har ålagts svaranden att utge till käranden.

I övriga fall - vid misstänkt insolvens, ifrågasatt identifiering av skadevållaren, preskription eller annan avvisningsanledning - är det rimligt att försäkringskonsortiet innan någon vidlyftigare utredning företas eller process inleds får möjlighet att pröva om rätt till ersättning

från försäkringen föreligger. Avvisar konsortiet ersättningskravet och gör en domstol senare en annan bedömning, t.ex. att kravet är preskriberat, borde om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda den skadelidande kunna få ersättning även för sina rättegångskostnader, såvida de inte ersätts av rättsskyddsförsäkring eller allmän rättshjälp.

Genom att infoga ett tredje, fjärde, och femte stycke i §§ 1 i villkoren bör den nämnda ersättningsrätten kunna åstadkommas. Styckena skulle kunna få följande lydelse:

Den skadelidandes rätt till ersättning enligt första stycket omfattar även nödvändiga kostnader för rättegång eller annan utredning. Avdrag skall göras för vad den skadelidande har erhållit på grund av honom beviljad allmän rättshjälp eller vad han skulle ha erhållit om han sökt sådan rättshjälp samt för vad som täcks av rättsskyddsförsäkring.

Skadelidandes rätt att erhålla sådan ersättning som anges i tredje stycket förutsätter, om inte särskilda skäl föreligger, att ersättningsanspråket först har anmälts till försäkringsgivaren och att denne då har avvisat kravet.

Ersättning enligt tredje stycket utgår endast om den skadelidande har befogat intresse att få sin sak behandlad.

Miljöskadekonsortiet har inte motsatt sig att försäkringsvillkor av nyssnämnt slag kan införas i försäkringsåtagandet.

Fastighetsanknytningen

För att rätt till ersättning skall föreligga ur miljöskadeförsäkringen skall miljöskadelagen i nu gällande lydelse vara tillämplig. Skadeståndsskyldighet enligt miljöskadelagen förutsätter att skadan härrör från verksamhet på en fastighet. I §§ 3 miljöskadeförsäkringsvillkoren har också från ersättningsrätt undantagits bl.a. motorfordons-, järnvägs- och flygtrafik samt sjöfart.

Miljöskyddskommittén har i sitt betänkande, Miljöbalk, föreslagit att miljöskadelagens nyssnämnda regel om fastighetsanknytning som en förutsättning för rätt till ersättning enligt lagen skall frångås, se avsnitt 4.1 ovan. Kommittén har som motiv till den föreslagna ändringen angivit bl.a. att vad som är att hänföra till verksamhet på fastighet och vad som faller utanför är oklart och att det inte finns anledning att i ersättningshänseende göra skillnad mellan läckage från en kemisk fabrik och från en vältande tankbil eller järnvägsvagn.

Innan jag går vidare vill jag framhålla att jag delar den principiella uppfattning som miljöskyddskommittén i denna del har givit uttryck för.

Om förslaget blir föremål för lagstiftning kommer således de berörda undantagen i försäkringsvillkoren att innebära en större skillnad mellan rätten till ersättning från försäkringen och skadeståndsansvaret enligt miljöskadelagen i förhållande till vad som gäller i dag. En fråga som då kan ställas är om även de ifrågavarande försäkringsvillkoren bör ändras i motsvarande mån.

Om däremot fastighetsanknytningen i miljöskadelagen skulle kvarstå oförändrad i miljöbalken, står det redan från början klart att inte heller försäkringen bör ändras i det berörda hänseendet, eftersom en sådan ändring skulle innebära att försäkringen täcker mer än vad som motsvaras av någons ansvar.

Vad som främst kan antas vara av intresse vid ett frångående av fastighetsanknytningen är den omfattning som den enskilde skadelidandes rätt till ersättning har vid skador vilkas orsak står att finna i motorfordons-, järnvägs- eller flygtrafik eller sjöfart (trafikskador). Detta eftersom skador orsakade av enskilda trafikmedel, s.k. rörliga störningskällor, i stort sett är de enda skadeorsaker som inte kan anknytas till en verksamhet på fastighet.

Först om ersättningsskyddet är mindre förmånligt vid trafikskadorna än det är enligt miljöskadelagen torde det finnas anledning att låta miljöskadeförsäkringen omfatta även trafikskador.

Försäkringsskyddets omfattning vid de skilda trafikslagen har jag redovisat i avsnittet 5.2 om trafikskador. Av den där gjorda redogörelsen framgår bl.a. att ansvaret för skador till följd av trafik med motordrivet fordon är strikt och att det täcks av en obligatorisk försäkring.

De enda punkter som synes vara förmånligare för de skadelidande enligt miljöskadeförsäkringen är att försäkringen ersätter även skador som har preskriberats på grund av tioårig preskription och att det beträffande immissionsskador råder en bevislättnad vad angår sambandet mellan orsak och skada (Jfr s 18 i min tidigare rapport).

Vad kan då antas gälla i rättstillämpningen om det inom trafikskadelagens tillämpningsområde till bedömning skulle föreligga en situation med ett lika komplicerat orsakssamband som vid immissionsskador?

Vad avser strikt ansvar har Högsta domstolen inte varit främmande för att i rättstillämpningen utvidga detta, då domstolen har ansett att skäl för detta har förelagat, beträffande verksamheter som enligt nuvarande lag inte har sådant ett ansvar. Som exempel på ett sådant fall kan nämnas det i NJA 1991 s. 720 refererade, där innehavaren av en fjärrvärmeanläggning ansågs böra bära ett strikt skadeståndsansvar för skador orsakade av vattenutsläpp från anläggningen. Ett annat exempel är NJA

1989 s. 389, där Högsta domstolen ålade Stockholms stad ett strikt produktskadeansvar, då en lärare ådragit sig personskada orsakad av salmonellasmittad mat som tillretts i ett centralkök, drivet av staden.

Högsta domstolen har också anlagt motsvarande betraktelsesätt när det gäller bevislättnad vid komplicerade orsakssammanhang.

Redan innan miljöskadelagen trädde ikraft formulerade Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1981 s. 622 en bevislätttnadsregeln i ett mål rörande miljöskada. Högsta domstolen formulerade den på detta sätt: "I en del skadeståndstvister, där orsakssammanhanget är omstritt mellan parterna, får det anses tillräckligt för att man skall godta den skadelidandes påstående om ett visst orsaksförlopp, att detta framstår som klart mera sannolikt än någon förklaring till skadan som lämnas från motsidan (jfr NJA 1977 s. 176) och därtill även i sig är sannolik med hänsyn till omständigheterna i målet."

I målet hade en fiskodlare yrkat skadestånd av en kommun, under påstående att hans fiskar förgiftats av utsläpp från kommunens avloppsanläggning. Kommunen bestred yrkandet och gjorde gällande att en annan tänkbar förklaring till fiskdöden var syrebrist. Efter att ha formulerat den nyssnämnda bevislätttnadsregeln anförde Högsta domstolen: "Just när det gäller så svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp som föroreningar genom miljögifter och liknande ter sig en sådan lindring av beviskravet särskilt motiverad". -Fiskodlaren vann målet.

I NJA 1977 s. 176 uttryckte Högsta domstolen samma bevislätttnadsregel när det vid en trafikolycka åberopades olika orsaker som förklaring till att olyckan inträffat.

En utvidgad analog tillämpning av miljöskadelagens bevislätttnadsregel synes också vara förutsatt i miljöskadelagens förarbeten (prop. 1985/86 s. 30), där det anförts:

Lika litet som i fråga om den regel som redan har utbildats i domstolspraxis behöver en lagfäst regel om en lättnad i beviskravet lägga hinder i vägen för en utveckling mot en sådan bevislindring även utanför miljöskadeområdet. Tvärtom bör en lagregel av detta slag kunna tillämpas analogt i andra motsvarande skadesituationer, t.ex. vid vissa produktskador där en sådan regel redan har vunnit insteg i domstolspraxis.

I det s.k. Leomålet, NJA 1982 s. 421, yrkade patienter skadestånd av läkemedelstillverkare under påstående att de skadats av kontrastmedel som hade använts vid röntgenundersökning av ryggen. Högsta domstolen anförde:

Som huvudregel beträffande bevisbördan gäller att det åligger den skadelidande att visa sambandet mellan skadan och produkten. Det är emellertid angeläget att beviskravet inte sätts så högt att den skadelidandes möjlighet till gottgörelse blir illusorisk. I mål av denna art liksom i jämförliga sammanhang ter sig därför en lindring av beviskravet påkallad. Som HD i tidigare mål uttalat (se NJA 1977 s. 176 och 1981 s. 622) får det anses att den skadelidande i sådana fall fullgjort sin bevisbörda beträffande ett visst påstått orsaksförlopp, om detta framstår som klart mer sannolikt än någon förklaring till skadan, som lämnas av motsidan, och därtill även i sig är sannolik med hänsyn till omständigheterna i målet.

I det i NJA 1991 s. 481 refererade rättsfallet rörde det sig om ett bolag som vid två olika tillfällen hade reparerat en båtmotor. Ägaren till motorn, Johan S, vägrade att betala för den andra reparationen av motorn under åberopande av att den orsakats av att den första reparationen hade utförts felaktigt. Högsta domstolen anförde bl.a. följande:

Vid tekniskt komplicerade reparationer är det tydligt att beställaren, särskilt om han är konsument, ofta har betydande svårigheter att visa vad orsaken är till att det reparerade objektet efter reparation inte fungerar tillfredsställande. För att inte ansvaret för en felaktig utförd reparation skall bli illusorisk bör därför även i sådana fall beviskravet sättas förhållandevis lågt. Det bör sålunda vara tillräckligt att den av beställaren uppgivna skadeorsaken framstår som klart mera sannolik

än den som åberopats av reparatören. — Bevisläget är därför sådant att fel med avseende på topplockets fastsättning - en av Johan S åberopad skadeorsak - är klart mera sannolik än den skadeorsak som åberopats av bolaget. Johan S får således anses ha visat att skadan berott på fel vid utförandet av den första reparationen av motorn.

Med den nu gjorda redogörelsen vill jag ha sagt att bevislättning i allt väsentligt förmodligen kommer att tillämpas på motsvarande sätt i ett trafikskademål som i ett miljöskademål. Det är således endast preskriberade skador enligt tioårspreskriptionsregeln som återstår som mera förmånligt behandlade ur miljöskadeförsäkringssynpunkt än ur trafikskadeersättningssynpunkt.

En jämförelse av ersättningsskyddet för utomstående skadelidande vid skador enligt järnvägstrafiklagen med miljöskadelagen ger vid handen att skyddet enligt den förstnämnda lagen är något svagare än enligt den sistnämnda. Jämför främst vad som ovan har sagts om skador som har uppkommit på grund av godsets inneboende egenskaper i avsnittet 5.2.2 om järnvägstrafik men även med vad som ovan har sagts om bevislättningsregeln och preskription. Dessutom täcks skadeståndsansvaret inte av någon obligatorisk försäkring. Det sistnämnda förringas dock av att den vanligaste befraktaren - SJ - knappast kan vara insolvent.

En annan sak är att om fastighetsanknytningen frångås som förutsättning för att skadestånd skall utgå enligt miljöskadelagen så kommer ansvaret för järnvägen att bli strikt både enligt järnvägstrafiklagen och miljöskadelagen för det fall en miljöskada inträffar. Undantaget för force majeure i 5 kap 1 § andra stycket järnvägstrafiklagen (se avsnittet 5.2.2) kommer således, enligt principen att speciallag går före allmän lag, att gälla för järnvägen även om det rör sig om en miljöskada. Anledning saknas att på detta sätt göra skillnad mellan järnvägsdrift och andra skadeorsakande verksamheter för det fall de orsakar miljöskador. Jag föreslår därför att det införs ett tredje stycke i 5 kap. 1 § järnvägstra-

fiklagen av följande lydelse:

För skada som omfattas av miljöskadelagen (1986:225) gäller i stället för styckena 1 och 2 vad som i den lagen sägs om ansvar även för järnvägen.

Vad som jag har sagt om skyddet vid järnvägsskador synes i stort sett gälla även för skador till följd av luftfart. Regeringen har dock här möjlighet att föreskriva att det skall finnas trafikförsäkring och i praktiken finns det en sådan, utom för privatpersoner (se avsnittet 5.2.3 om flygtrafik ovan).

Vad gäller sjöfarten är ersättningsskyddet för oljeskador mindre förmånligt än ersättningsskyddet enligt miljöskadeförsäkringen endast vad avser skadevållare som inte kan identifieras och beträffande preskriberade skador (Jfr vad som sagts om den internationella oljeskadefonden i avsnittet 5.2.4 om sjöfart ovan).

För andra skador till följd av sjöfart än oljeskador är dock skyddet svagare. Ansvar är inte strikt utan utgörs av ett, om än strängt sådant, culpaansvar (se avsnittet 5.2.4 om sjöfart). Ej heller täcks det av någon obligatorisk försäkring.

Om Miljöskyddskommitténs förslag om frångående av fastighetsanknytningen blir verklighet, kommer dock ansvaret för sjöfartens del att bli strikt även för andra miljöskador än de som har orsakats av olja.

Av det sagda framgår att skyddet är förmånligare endast i några mindre betydelsefulla hänseenden enligt miljöskadeförsäkringen än det är för skador orsakade av motorfordonstrafik, järnvägstrafik och flygtrafik. Det är främst beträffande sjöfarten det skulle finnas anledning att stärka skyddet. Sjöfartsfrågorna är dock delvis av internationell karaktär och arbete pågår för att åstadkomma förbättringar av skyddet (se avsnitt 5.2.4

om sjöfart ovan). Enligt min mening bör man avvakta resultatet av detta arbete innan några nationella ändringar vidtas.

Svårigheterna att konstruera ett system som gör det möjligt att få de potentiella skadevållarna att bidra till miljöskadeförsäkringen talar också för att man inte nu utvidgar försäkringen till att omfatta även sjöfarten.

Om det internationella arbetet skulle leda till att ett ersättningssystem för andra skador än oljeskador införs enligt den modell som har skisserats i avsnittet 5.2.4 om sjöfart ovan, skulle det även för sjöfartens del komma till stånd ett näst intill fullgott skydd vid transporter av farligt gods.

Vad som då återstår och som är av någon större betydelse är de fall då det inte är möjligt att identifiera skadevållaren. För att täppa till denna lucka anser jag att det skulle kunna bli aktuellt att överväga att utvidga miljöskadeförsäkringen. De närmare övervägandena får göras när det internationella arbetet har skapat förutsättningar för det, men en sak som redan nu står klar är att om det skall vara någon mening med utvidgningen så bör även andra än fysiska personer vara berättigade till ersättning. Detta eftersom ett av de vanligare ersättningsfallen sannolikt kommer att vara att det uppstår saneringskostnader för en kommun till följd av nedsmutsade kuststräckor.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att försäkringsvillkoren inte nu bör ändras till att omfatta även trafikskador.

Ansvarighet vid dammgenombrott

Dammägares ansvar vid dammgenombrott och liknande har diskuterats i avsnitt 5.3.4. Där konstaterades att det inte är helt klart om miljöskadelagen omfattar skador till följd av sådana skadeorsaker. Skadorna vid framför allt dammgenombrott kan bli mycket omfattande, rent av

katastrofartade. Miljöskadekonsortiet har upplyst att det aldrig har varit avsett att miljöskadeförsäkringen skulle omfatta sådana skadeorsaker. Ansvarsbegränsningarna i §§ 6 försäkringsvillkoren bestyrker detta, då de där angivna beloppen vid en sådan skadeorsak skulle vara mycket blygsamma.

Mot bakgrund av det nyss anförda bör det till undvikande av framtida tvister om huruvida miljöskadeförsäkringen omfattar dammgenombrott eller skador till följd av andra vattenflöden i försäkringsvillkoren (§§ 3 st. 1) införas ett undantag för sagda skadeorsak. Undantaget kan förslagsvis erhålla följande lydelse: ---, eller "- genom vattenutströmning från ett vattenregleringsmagasin".

§§ 3 och 4 i försäkringsvillkoren

Beträffande de övriga undantagen i §§ 3 i försäkringsvillkoren - ersättning inte skall utgå vid arbetsskador, luft- eller vattenföroreningar som är allmänt förekommande, ändring av grundvattennivån som har drabbat annan än ägare av en- eller tvåfamiljshus och vid vattenförorening orsakad av annan än tillfällig och lokal miljöstörning - saknas det enligt min mening skäl att vidta ändringar. Detsamma gäller begränsningarna till annat än bagatellartade skador och självrisker i § 3 personskadevillkoren och § 4 sakförsäkringsvillkoren.

I tredje stycket i § 3 personskadevillkoren hänvisas det till första stycket samma paragraf. Hänvisningen bör dock rätteligen avse andra stycket varför paragrafen bör ändras i enlighet härmed.

Det för ideella skador schablonartade beräkningssättet för personskador i §§ 4 - 4.1 är av sådant värde att villkoren bör bibehållas oförändrade. Ej heller föreligger det någon anledning att ändra §§ 4.2 - 4.7.

Återkrav

Enligt §§ 5 i villkoren får ersättning som har utgivits enligt åtagandet i sin helhet återkrävas från den som enligt miljöskadelagen eller på annan grund är ansvarig för skadan. Någon skyldighet för skadevållaren att ersätta försäkringsgivaren för vad denne har utgivit i ersättning till den skadelidande kan emellertid inte uppstå genom att det föreskrivs i ett försäkringsvillkor. Vad som stadgas i 25 § försäkringsavtalslagen (1927:77) kan inte heller vara tillämpligt, inte ens analogt, då det rör sig om ett åtagande från konsortiets sida att utge ersättning och inte ett försäkringsavtal mellan försäkringsgivare och försäkringstagare. Däremot föreligger det inte något hinder mot att den som har erhållit ersättning från försäkringen överlåter sin rätt till skadestånd på konsortiet. Jag föreslår därför att paragraferna i stället får följande lydelse:

Ersättning enligt detta åtagande utges av försäkringsgivaren.

Den som accepterar erbjuden ersättning enligt detta åtagande är skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt miljöskadelagen (1986:225) eller på annan grund är ansvarig för skadan.

Preskription

Sakförsäkringsvillkorens § 13 innehåller en begränsning i förhållande till personskadevillkorens § 13 såtillvida att skada vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989 ej ersätts.

Av redogörelsen ovan i avsnittet 4 om miljöskadeförsäkringen

framgår det att i knappt hälften av de till konsortiet anmälda skadefallen störningen och skadan är åtskilda i tiden. Antalet fall som inträffat före den 1 juli 1989 och således är preskriberade är också de knappt hälften. I de sistnämnda fallen är dock preskription endast en av två eller flera anledningar till att kraven inte har ersatts ur försäkringen.

Med tanke på hur vanligt det således är att skada och störning är åtskilda i tiden eller har inträffat före den 1 juli 1989 och då det inte finns argument (sociala skäl) som med tillräcklig tyngd talar för att göra skillnad mellan sak- och personskador, skulle ifrågavarande begränsning av sakförsäkringsvillkoren rimligen kunna utgå. Detta även om antalet anmälda skadefall naturligtvis är för litet för att utgöra ett säkert, statistiskt underlag.

Jag föreslår därför att § 13 sakförsäkringsvillkoren ändras så att rätten till ersättning föreligger för skador, vars orsak står att finna i miljöpåverkan eller annan störning som inträffat efter det att miljöskadelagen trädde i kraft den 1 juli 1986.

Den av Miljöskyddskommittén föreslagna förlängningen av preskriptionstiden till trettio år för personskador till följd av vatten-, luft-, eller markförorening eller genom strålning kommer paradoxalt nog att i viss mån innebära en försämring för de skadelidande mot vad som gäller i dag.

En förutsättning som i dag medför att rätt till ersättning ur miljöskadeförsäkringen föreligger är den att rätten att kräva ut skadeståndet är förlorad. Som det nu är är det tillräckligt att tio år har förflutit sedan den skadegörande handlingen företogs. Om Miljöskyddskommitténs förslag genomförs, kommer det vid de nu ifrågavarande personskadorna att dröja minst trettio år innan ersättning kan erhållas ur miljöskadeförsäkringen.

Det är både billigare och enklare för den skadelidande att få ersättning från miljöskadeförsäkringen än det är för honom att efter det

lång tid har förflutit framställa krav eller processa mot skadevållaren. Om även vad jag nu har sagt tas med i den sammanvägning som Miljöskyddskommittén har gjort på s. 704-705 i del 1 i sitt betänkande (se ovan avsnitt 4.1), anser jag att övervägande skäl talar mot att förlänga preskriptionstiden till trettio år.

Övrigt

I övrigt bör enligt min mening villkoren bibehållas oförändrade.

8.4 Försäkringsbolagens samverkansformer

Konkurrensfrågor

Den första fråga som inställer sig när det gäller att bedöma lämpliga samverkansformer för försäkringsbolagen i framtiden är huruvida miljöskadeförsäkringen är förenlig med den svenska konkurrenslagen (1993:20) samt EES-avtalets eller EG:s reglering vad avser konkurrensfrågor. En redogörelse för innehållet i nyssnämnda reglering har lämnats i avsnitt 6.1 ovan. Synpunkterna från Föreningen för Miljöskadeförsäkring och Miljöskadekonsortiet i frågan återfinns i avsnitt 4.3 ovan.

Miljöskadeförsäkringens konstruktion är unik och saknar motsvarighet både inom Sverige och utomlands. Den närmast till hands liggande jämförelsen på försäkringssidan är att jämföra den med en obligatorisk ansvarsförsäkring.

Miljöskadeförsäkringen skiljer sig dock från en sådan försäkring på några avgörande punkter.

Miljöskadeförsäkringens ändamål eller syfte är att tillhandahålla ett skydd för enskilda och därmed jämställda näringsidkare för det fall de

skulle lida miljöskada och den skadeståndsskyldige på grund av insolvens inte kan betala eller om preskription föreligger eller om den skadeståndsskyldige inte kan identifieras. Att ett sådant skydd skall finnas har bestämts genom lag (65 § miljöskyddslagen). Försäkringen påverkar inte den skadeståndsskyldiges ansvar, eftersom den träder in först i andra hand.

En ansvarsförsäkring omfattar till skillnad från miljöskadeförsäkringen det ansvar som kan komma att åläggas den som har tecknat försäkringen. Den gäller alltså inte för preskriberade skador. Den kan inte utlösas om det inte går att identifiera den skadeståndsskyldige. Det krävs inte att den skadeståndsskyldige är insolvent för att ett försäkringsfall skall föreligga.

Vidare skall såväl villkoren som de belopp, med vilka de betalningsskyldiga skall bidra till miljöskadeförsäkringen, godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt 65 § miljöskyddslagen samt förordningen (1989:365) om miljöskadeförsäkring. "Premien" fastställs alltså på ett annat sätt för miljöskadeförsäkringen än vad som är fallet för en normal ansvarsförsäkring.

Det är tänkbart att miljöskadeförsäkringen faller under artikel 90 i Romfördraget (se avsnitt 6.1 ovan). I så fall har svenska staten ett ansvar. Hur det än förhåller sig med detta, är artiklarna 85 och 86 i fördraget samt bestämmelserna i detta om fri etableringsrätt och rätt att fritt tillhandahålla tjänster i och för sig tillämpliga för Miljöskadekonsortiets del.

Hur är det då med det samarbete som är för handen mellan de i konsortiet ingående försäkringsbolagen? Är det förenligt med artikel 85 i Romfördraget?

Grunden för samarbetet är dels att vid miljöskadeförsäkringens tillkomst ville inget försäkringsbolag ensamt ta på sig en risk i denna

storleksordning, dels att regeringen önskade en så bred lösning som möjligt.

Beträffande försäkringens konstruktion är det enligt min mening först att märka att storleken på de belopp som de betalningsskyldiga skall bidra med inte påverkas av försäkringsbolagens samarbete. Beloppen skulle ha varit desamma, även om endast ett bolag skulle ha gjort det ifrågavarande försäkringsåtagandet. Detsamma gäller villkoren för försäkringen.

Redan det nu anförda ger vid handen att miljöskadeförsäkringen inte innehåller något samarbete som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen på någon marknad. Miljöskadekonsortiets samarbete är därför enligt min mening inte oförenligt med artikel 85 i Romfördraget. Vad som nedan sägs om produktmarknad är ytterligare en anledning till att miljöskadeförsäkringen inte kan anses vara oförenlig med artikel 85.

Artikel 86 i Romfördraget förbjuder missbruk av en dominerande ställning.

För att kunna avgöra om en dominerande ställning föreligger måste man först bestämma den relevanta marknaden för produkten (jfr avsnitt 6.1 ovan). Denna avgränsas av såväl den geografiska marknaden som produktmarknaden. Den geografiska marknaden för miljöskadeförsäkringen är Sverige. Produktmarknaden bestäms av om det finns likadana produkter eller produkter som är utbytbara mot den produkt vars marknad det är fråga om att avgränsa.

Den produkt som tillhandahålls genom miljöskadeförsäkringen är att ersättning ur försäkringen skall utgå vid preskriberade skador, när den skadeståndsskyldige inte kan identifieras eller den skadeståndsskyldige är insolvent. Att något försäkringsbolag skulle vara villigt att tillhandahålla en ansvarsförsäkring för preskriberade skador kan hållas för uteslutet. Om den skadeståndsskyldige inte kan identifieras så innebär detta även

att man inte vet vilken försäkring som skall svara för ersättningen. Vad gäller det fall då den skadeståndsskyldige är insolvent träder försäkringen in endast i andra hand. Den skadeståndsskyldiges betalningsansvar minskas inte.

Miljöskadeförsäkringen medför därför att det efterfrågas en produkt som inte tillhandahålls på någon marknad. Försäkringen ingår med andra ord inte i någon produktmarknad, dvs. det finns inga lika eller utbytbara produkter att tillgå (ingen produktkonkurrens finns eller kan uppstå). Det är vidare att märka att miljöskadeförsäkringen inte innebär någon som helst minskning av ett eventuellt föreliggande behov att teckna miljöansvarsförsäkringar, då den inte till någon del ger samma skydd för den ansvarige som en sådan försäkring.

Om en produkt inte har någon marknad, kan det inte heller finnas något företag som intar en dominerande ställning visavi produkten. En annan sak är att EG:s regler om upphandling i och för sig skulle kunna tänkas vara tillämpliga. Däremot medför det sagda enligt min mening att formerna för miljöskadeförsäkringen inte oförenliga med artikel 86 i Romfördraget.

Då det som sagts inte finns någon marknad för den ifrågavarande produkten och då det inte synes möjligt att tillskapa en sådan produkt på något annat sätt än genom en liknande konstruktion som miljöskadeförsäkringen eller genom någon slags fondbildning, kan försäkringen inte heller anses stå i strid med Romfördragets konkurrensregler i övrigt inkluderande bestämmelserna om etableringsfrihet eller rätten att fritt tillhandahålla tjänster.

Upphandling

I avsnittet 6.1 ovan har jag något berört innehållet i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, EES-avtalet och EG:s regler om upphandling.

Inledningsvis kan anmärkas att det starkt kan ifrågasättas om reglerna om offentlig upphandling överhuvudtaget är tillämpliga på miljöskadeförsäkringen. Detta redan på den grunden att det inte rör sig om en tjänst som staten betalar ersättning för. Det är nog i sammanhanget i stället fråga om offentlig maktutövning.

Vidare har den nya lagen om offentlig upphandling ännu inte trätt i kraft. Enligt övergångsbestämmelserna gäller den inte för upphandlingar som har påbörjats före kraftträdandet. Det föreligger således även av detta skäl inte nu någon skyldighet att låta upphandla miljöskadeförsäkringen.

Även om upphandlingsreglerna inte är tillämpliga synes det inte föreligga något laga hinder mot att använda ett anbudsförfarande.

Ett skäl som skulle kunna föranleda att "upphandling" bör komma till stånd är om detta skulle medföra en "riktigare premiesättning" än dagens system.

En första förutsättning för detta är att det på marknaden finns aktörer som skulle vara intresserade att göra det ifrågavarande försäkringsåtagandet.

Med beaktande av att risken att få ersätta "katastrofskador" ingår i försäkringsåtagandet samt de kostnader och arbete som skulle bli följden vid byte av försäkringsgivare förefaller det högst sannolikt att det för att något intresse för att lämna anbud vid en upphandling måste röra sig om förhållandevis långa tidsintervall mellan upphandlingarna, kanske uppåt tio år.

Det är enligt min mening inte sannolikt att något svenskt försäk-

ringsbolag som i dag står utanför konsortiet skulle ha intresse av eller kapacitet att göra det ifrågavarande försäkringsåtagandet.

I sammanhanget kan nämnas att en av remissinstanserna, **Försäkringsförbundet**, i sitt remissyttrande över min rapport framhållit bl.a. att en miljöskadeförsäkring, som omfattar bl.a. saneringskostnader, av allt att döma måste drivas i konsortieform. Kapaciteten på den svenska försäkringsmarknaden är i dag inte sådan att ett enskilt försäkringsbolag på egen hand kan åta sig att svara för de betydande kostnader som det kan bli fråga om. Detta innebär dock inte att konsortiet nödvändigtvis behöver vara begränsat till de försäkringsbolag som är engagerade i dagens miljöskadeförsäkring.

Konkurrerande anbud förutsätter således antingen att utländska försäkringsbolag visar intresse eller att de bolag som nu ingår i konsortiet, eventuellt med bildande av andra konsortier, börjar konkurrera med varandra.

Till detta kommer att svårigheter att beräkna riskens storlek förmodligen inte ökar intresset för att lämna anbud.

Genom miljöskadeförsäkringen erhåller inte medlemmarna i Föreningen för miljöskadeförsäkring något försäkringsskydd. Riksdagen har i stället bestämt att enskilda och därmed jämställda näringsidkare skall ha det ifrågavarande skyddet. Däremot utgör föreningsmedlemmarna en del av den krets som skall bidra till miljöskadeförsäkringen. Om mitt förslag i avsnitt 9 om att miljöskadeförsäkringen bör utvidgas till att avse även de s.k. handräckningsfallen blir verklighet, är det även vissa kostnader som i dag belastar statskassan som avses bli ersatta genom försäkringen. Jämför även vad jag har anfört i avsnitt 8.3 ovan om oidentifierade skadevällare inom sjöfarten. Miljöskyddsaspekter kommer också in i bilden.

Statens intressen vad avser miljöskadeförsäkringen är således av

sådan styrka att det knappast kan vara rimligt att överlåta åt Föreningen för Miljöskadeförsäkring att ombesörja eventuella upphandlingar. Om upphandling skall ske, är det enligt min mening staten som bör sköta den.

I sammanhanget bör också beaktas att ett byte av försäkringsgivare skulle medföra olägenheter och kostnader.

Enligt direktiven för min utredning (s. 8) får en ändring i försäkringen inte generera några kostnader för det allmänna. En upphandling genom staten medför naturligtvis vissa kostnader för staten. Bestämmelser om att kostnaderna för upphandling skall erläggas av de till miljöskadeförsäkringen betalningsskyldiga behöver således för sådant fall införas.

För min del anser jag att de skäl som vid miljöskadeförsäkringens tillkomst - fördelar beträffande finansiering, skadereglering och administration - gjorde att man valde en försäkringslösning före en fondlösning (se s. 12-13 i min rapport) skulle försvagas i sådan mån om upphandling införs att en ordning med fondlösning kan framstå som ett bättre alternativ.

Det finns ingen anledning att tro att regeringen inte kan bedöma rimligheten av belopp som de betalningsskyldiga skall bidra med. Därför ter sig ett upphandlingsförfarande inte heller av "premiesättnings-skäl" som så fördelaktigt att det nu bör införas.

Sammanfattningsvis finner jag att det inte har framkommit något som skulle kunna föranleda bedömningen att dagens ordning inte skulle kunna användas även i framtiden eller att det finns någon bättre lösning. Jag förordar alltså att dagens system bibehålls.

Man kan naturligtvis tänka sig att staten vid ett lämpligt tillfälle genomför en upphandling för att få en bild av om det föreligger något intresse av att avge konkurrerande anbud. Något formellt hinder mot detta torde inte föreligga.

9. Saneringskostnader vid företagsnedläggelser

9.1 Frågans tidigare behandling

I december 1992 överlämnade jag i enlighet med mina direktiv till regeringen rapporten (SOU 1992:135) Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. I avsnitt 2.2 i rapporten redogörs det för vad som i dag gäller om saneringskostnader vid företagsnedläggelser och i avsnitt 3 diskuteras en tänkbar lösning för framtiden. Rapporten har remissbehandlats i enlighet med vad som närmare framgår av avsnitt 2 i detta betänkande, och remissvaren har överlämnats till utredningen.

Flertalet av de remissinstanser, som har intagit någon ståndpunkt, har inte haft något att invända mot eller delat min uppfattning att en utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även handräckningsfallen är en tänkbar lösning för framtiden. Sveriges Industriförbund, Svenska kommunförbundet och Svenska Renhållningsverks-Föreningen har dock ansett att den nuvarande ordningen bör bibehållas.

I det följande kommer under särskilda rubriker att tas upp till behandling mina slutliga överväganden och förslag i fråga om saneringskostnaderna vid företagsnedläggelser.

De tänkbara lösningarna är alltså de som jag redogjorde för i min rapport, nämligen att låta det vara som i dag, införa förmånsrätt i konkurs, kräva ställande av säkerhet, tillskapa en fond i stället för

miljöskadeförsäkringen eller utvidga miljöskadeförsäkringssystemet till att omfatta även de s.k. handräckningsfallen. I avsnittet 9.5 om fond eller försäkring tar jag dock upp ett något annorlunda alternativ, saneringsavgift, som inte tidigare har berörts men som är av ett visst intresse.

9.2 Låta det vara som i dag

Mot att låta det vara som i dag talar främst att det bör vara den som förorenar som också, så långt det är möjligt att åstadkomma, får betala med anledning därav uppkomna kostnader. I de fall det här rör sig om är det svårt, för att inte säga omöjligt, att komma åt den enskilde förorenaren. Vad som då återstår är att tillskapa någon form av kollektiv lösning, antingen genom försäkring eller fond. Skälen till att en lösning med ställande av säkerhet enligt min mening inte är lämplig anger jag i avsnitt 9.4.

De remissinstanser - **Industriförbundet, Föreningen för Miljöskadeförsäkring, Svenska kommunförbundet och Svenska Renhållningsverks-Föreningen** - som har förordat att dagens system bibehålls har mot en försäkringslösning i huvudsak invänt att det råder oklarheter vad gäller ansvarsfrågor, premiesättning och kostnaderna för en "konkursförsäkring". En sådan försäkring skulle enligt deras mening strida mot principen att förorenaren skall betala. Det är vidare fråga om ringa belopp, ungefär två miljoner kronor per år, som har utgått för handräckningskostnader.

I avsnitt 9.6 redovisar jag mina överväganden och förslag som mynnar ut i att miljöskadeförsäkringen enligt min mening bör utvidgas till att omfatta även handräckningsfallen. De av remissinstanserna angivna oklarheterna berörs i det avsnittet. Vad avser principen om att förorenaren skall betala är den som mest uttunnad om det är skattebeta-

larna som skall betala. Det är också att märka att försäkringen, även om den utvidgas till att omfatta handräckningsfallen, skall träda in först i andra hand, vilket särskilt i förening med vad försäkringen täcker eller kommer att täcka gör att principen om att förorenaren skall betala i allt väsentligt upprätthålls.

Argument som talar mot att ändra dagens system, som innebär att staten eller med andra ord skattebetalarna betalar, är däremot att det kan te sig omotiverat att tillskapa ett särskilt regelsystem för de hittills förhållandevis ringa medelsutbetalningar som har skett för s.k. handräckningskostnader. Emellertid tillkommer 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. Naturvårdsverket har dessutom upplyst att verket har varit mycket restriktivt med att betala ut medel för handräckningskostnader. Sett över en längre tidsperiod och med den avgränsning av vad som bör ersättas såsom handräckningskostnader som redovisas i avsnitt 9.6 kommer kostnadsbilden sannolikt därför i framtiden att vara en annan än den som vi ser i dag.

Jag anser alltså att övervägande skäl talar för att inte låta det vara som i dag.

9.3 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.

Ingen av remissinstanserna har dock förordat att förmånsrätt mera allmänt införs.

För egen del vill jag anföra följande.

I regel fortsätter konkursboet, i de fall som här är av intresse, 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.

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 har 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 nyttoövertikt 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 har lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1992:113) Lag om företagsrekonstruktion, 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.

9.4 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 förmodligen fåtal 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 tåktverksamhet som ju regelmässigt avslutas med att återställning behöver ske).

Det skulle vidare innebära stora praktiska svårigheter, om alla 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. Därtill kommer som en av remissinstanserna, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, anfört att det är svårt att bestämma en rimlig storlek på säkerheterna, särskilt för det fall risken för att sanering skall behövas är ringa men kostnaderna vid riskens förverkligande kan antas bli mycket höga.

I rapporten (s. 50) antydde jag att det dock kunde finnas anledning att ta upp frågan om ställande av säkerhet vid miljöfarlig verksamhet eller vissa typer av sådan verksamhet i ett större sammanhang och att så syntes komma att ske inom den pågående utredningen av Miljöskydds-

kommittén (ME 1989:04) enligt den utredningens direktiv.

I Miljöskyddskommitténs betänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk finns en regel om ställande av säkerhet intagen i 20 kap. 8 § andra stycket lagförslaget. Enligt stadgandet får ett tillstånd eller godkännande för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för villkor i tillståndet eller godkännandet.

Statens naturvårdsverk har anfört att det finns skäl för att jag närmare undersöker hur ett system med säkerheter skulle kunna utformas inom sådana branscher där erfarenheten har visat att återställningsåtgärder ofta behöver genomföras i form av "handräckning" efter verksamhetens avslutande. Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller att en utvidgning av försäkringen bör kombineras med säkerheter i någon form.

Jag anser dock mot bakgrund av det ovan anförda och då det i praktiken inte är möjligt att åstadkomma en heltäckande lösning genom att ställa krav på ställande av säkerhet - det rör ju sig om uppåt 10 000 företag med skiftande verksamheter som kan komma i fråga - att det inte behövs några vidare undersökningar för att avfärda ställandet av säkerhet som en lämplig generell lösning för handräckningsfallens del. Däremot är det tänkbart att införa krav på ställande av säkerhet i vissa branscher av industrin. Frågan bör enligt min mening tas upp i det fortsatta miljöbalksarbetet.

9.5 Fond eller försäkring?

I maj 1987 avgav Miljöskadefondsutredningen sitt betänkande (SOU 1987:1) Miljöskadefond, vari det lämnades förslag till en lag om miljöskadefond. Föredragande 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 nu 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 gett samt då försäkringslösningen ger fördelar framför fondlösningen främst när det gäller finansiering, skadereglering och administration, anser jag att försäkringslösningen bör väljas.

Riksrevisionsverket har anfört bl.a att det inte finns något som hindrar att det införs en saneringsavgift som finansierar dagens anslag för handräckningskostnader. Detta skulle i stort sett bli detsamma som en fond. Om en fond- eller försäkringslösning skall väljas går inte att avgöra utan att en ekonomisk kalkyl upprättas.

En saneringsavgift skulle enligt min mening i och för sig kunna utformas till en förhållandevis enkel lösning. Avgiftens storlek skulle kunna bestämmas i samma tabeller, där bidragen till miljöskadeförsäkringen bestäms, och uppbörden skulle kunna ske genom miljöskadekon-sortiets försorg i samband med uppbörden av bidragen till miljöskadeförsäkringen. Miljöskadekonsortiet skulle sedan betala in influtna avgifter till statskassan att användas av Naturvårdsverket till att betala handräckningskostnader. Medlen måste dock fonderas särskilt. Annars blir det fråga om en skatt, där storleken på beloppen m.m. måste regleras i lag (se 8 kap. 3,7 och 9 §§ regeringsformen).

Det som talar emot en sådan fondlösning är att det kanske ändå behövs en närmare reglering av hur avgiftsmedlen skulle få användas av Naturvårdsverket och att man för sådant fall genast är inne på lika komplicerade lösningar som en annan fond- eller försäkringslösning. Det ligger väl också en från det normala avvikande lösning i att försäkrings-

konsortiet skall sköta uppbörden, som ju inte har något med konsortiets försäkringsverksamhet att göra.

Vidare har vad departementschefen uttalade vid försäkringens tillkomst beträffande fördelarna med en försäkringslösning framför en fondlösning alltså bärkraft också beträffande handräckningsfallen. Miljöskadeförsäkringen finns redan. Detta innebär enligt min mening att det vid en utvidgning av försäkringen till att omfatta handräckningskostnader går att göra samordningsvinster (jfr. avsnitt 9.5 nedan). För min del anser jag således att det skall vara fråga om *antingen* en försäkring *eller* en fond. En uppdelning så att handräckningskostnader ersätts ur en fond och miljöskador som drabbar tredje man ersätts ur en försäkring kan inte vara rationell.

Märk att diskussionen här är begränsad till problemet med saneringskostnader vid företagsnedläggelser. Det föreliggande totala saneringsbehovet i samhället behandlas således inte.

Jag anser mot bakgrund av det anförda och av att Miljöskadekonsortiet har gjort ett principåtagande med rimliga försäkringsvillkor (se bilaga 3) att försäkringslösningen bör väljas.

9.6 Utvidgning av miljöskadeförsäkringssystemet

Inledning

Här nedan kommer jag att redovisa varför jag anser att miljöskadeförsäkringssystemet bör utvidgas till att omfatta även handräckningsfallen.

Konkursfrågor

Jag vill först uppehålla mig vid vissa konkursrättsliga problem och vad som skall anses skäligt när det gäller ansvaret enligt miljöskyddslagen. Anledningen till detta är den oklarhet som i vissa situationer alltså synes råda beträffande frågan om vem som är ansvarig enligt 5 § miljöskyddslagen (se avsnitt 2.2.2 i min rapport) och följaktligen även vem som eventuella förelägganden m.m. skall riktas mot. Vad lagrådet anförde i prop. 1987/88:85 s. 339-340 om behovet av ytterligare överväganden i dessa frågor har fortfarande aktualitet (se s. 30 i min rapport). Dessa oklara förhållanden försvårar i viss mån utformningen av en försäkringslösning.

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 min rapport avsnitt 2.2.4) te sig godtyckligt och svårförutsebart för borgenärerna att staten kan, genom att upprepa ett tidigare mot konkursgäldenären riktat saneringsåläggande mot konkursboet, omvandla en ordinär 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.

För att underlätta förståelsen av vad som anförs i det följande vill jag nämna att med massagäld avses en skuld som konkursboet har ådragit sig (se bl.a. avsnitt 9.3 ovan).

En remissinstans, **Partille kommun**, har framlagt den synpunkten att konkurslagstiftningen borde ändras så att det klart framgår att de ifrågavarande kostnaderna är att anse som massagäld, eftersom konkursförvaltarna ofta hävdar att de i stället utgör oprioriterad gäld i konkursen.

Jag vill i detta sammanhang göra vissa förtydliganden. Skälet till att de ifrågavarande kostnaderna är att anse som massagäld har inte i det

främsta rummet med konkurslagstiftningen att göra. Grunden är i stället den att 5 § miljöskyddslagen föreskriver att den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall vidta bl.a. skäligen åtgärder för att förebygga eller avhjälpa olägenhet från verksamheten. Detta gäller alla rättssubjekt. Det finns inget undantag för konkursbon och dessa blir alltså i den mån de bedriver miljöfarlig verksamhet underkastade samma skyldigheter som alla andra rättssubjekt.

Den som förvarar miljöfarligt avfall, t.ex. i uppställda tunnor eller genom deponering på något annat sätt, bedriver tveklöst miljöfarlig verksamhet. Ett konkursbo blir för sådant fall rätt adressat för ett saneringsåläggande enligt miljöskyddslagen och eventuellt uppkomna fordringar med anledning härav blir massagäld. Miljömyndigheternas praxis, som understryks av Regeringsrättens avslag på en ansökan om resning av regeringens beslut 1982-08-12, är entydig (se vidare avsnitten 2.2.2 - 2.2.4 i min rapport).

Om det däremot endast är fråga om effekterna av en tidigare av konkursgäldenären bedriven verksamhet, t.ex. att marken på fastigheten har blivit förorenad, är det inte fråga om någon pågående miljöfarlig verksamhet. Om konkursförvaltaren således inte fortsätter gäldenärens verksamhet (och spär på föroreningen), kan konkursboet vid sådant förhållande inte anses bedriva någon miljöfarlig verksamhet. Något saneringsåläggande kan då inte riktas mot boet.

Observera dock att konkursgäldenärens ansvar inte upphör i något av de angivna fallen, se 5 § första stycket andra meningen miljöskyddslagen.

Det är således genom miljöskyddslagens bestämmelser som konkursboet eventuella ansvar bestäms, vilket ansvar i sin tur kan leda till att en massagäld uppkommer. Konkurslagen innehåller inte någon exemplifierande uppräkningslista på vad som avses med massafordringar. Det är därför inte lämpligt att nu i konkurslagen som exempel särskilt nämna de

ifrågavarande fordringarna.

En annan sak är att det inte alltid är 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, då boet inte har bidragit till den produktion som har orsakat avfallet och inte har något annat val än att ta hand om det av konkursgäldenären producerade avfallet?

Såväl regeringen som Koncessionsnämnden för miljöskydd har dock funnit att hinder inte möter mot att rikta förelägganden mot konkursbon i de situationer som här är av intresse (se avsnitt 2.2.4 i min rapport). En skälighetsbedömning skall dock alltid göras, och den kan leda till ett ansvar för konkursboet.

I detta sammanhang finns det skäl att ta upp en fråga, som kan vara av betydelse när det gäller att få en försäkringslösning till stånd, nämligen det förhållandet att en sanering på en fastighet 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 bör tillkomma fastighetsägaren.

Att en fastighetsägare tillgodogör sig en värdeökning kan särskilt bli fallet om utövaren av verksamheten och fastighetsägaren inte är samma person. För sådant fall måste man ifrågasätta om det är rimligt att en fastighetsägare som upplåter nyttjanderätt (arrenderar ut, hyr ut etc.) till en fastighet får ett försäkringsskydd mot nedsmutsning av fastigheten utan att betala något för det. Jämför även med vad som nedan sägs om att det är fastighetsägaren som bör stå risken för att få sin fastighet förstörd samt med vad som anges om karaktären av egendomsförsäkring i specialmotiveringen till den föreslagna ändringen av 66 § miljöskyddslagen.

Problemet är mindre för det fall fastigheten tillhör konkursgäldenären, eftersom staten, då försäkringen skall träda in först i andra hand, i konkurrens med övriga massaborgenärer kan kräva betalning för handräckningskostnaden.

Problemet med en fastighets värdeökning bör enligt min mening kunna lösas, eller i vart fall avsevärt minskas, genom att man gör en förhållandevis snäv avgränsning av de ersättningsbara fallen, se i det följande. Dessutom är det i allmänhet möjligt att, för det fall sanering inte kan ske på konkursboets bekostnad och det är fråga om lagring av miljöfarligt avfall eller annan verksamhet som medför att fastighetsägaren kommer att bedriva miljöfarlig verksamhet, avvakta att fastighetsägaren återfår sin dispositionsrätt till fastigheten. Förelägganden enligt 40 § och förordnanden om rättelse på den ansvariges bekostnad enligt 41 a § samt handräckning eller anmodan enligt 47 § miljöskyddslagen kan då riktas 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 i min rapport under avsnitt 2.2.4 i redogörelsen för rättsfallet NJA 1984 s. 602). Att avvakta att fastighetsägaren återfår dispositionsrätten torde inte föranleda några problem annat än då det är fråga om att skyddsåtgärder omedelbart måste vidtas. Skyddet för miljön måste naturligtvis gå i första hand.

Kretsen av bidragsskyldiga

Jag övergår nu till frågan om den närmare bestämningen av vilka som bör 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.

En remissinstans, **Riksrevisionsverket**, har avvisat resonemanget om att staten och kommunerna skall undantas på den grunden att de inte kan gå i konkurs, medan flera remissinstanser - **Kronofogdemyndigheten i Kristianstad**, **Svenska kommunförbundet**, **Partille kommun** och **Miljöskadekonsortiet** - anser att undantag bör göras för staten och kommunerna. Några remissinstanser - **Kronofogdemyndigheten i Kristianstad**, **Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län** och **Miljöskadekonsortiet** - har anmärkt att det främst är mindre företag som orsakar saneringskostnader, varför det kan bli fråga om att utvidga kretsen av betalare till försäkringen.

En utvidgning av försäkringen innebär att den, i likhet med när det gäller person- och sakskada, även när det gäller saneringskostnader delvis får karaktären av en katastrofförsäkring. Det kan därför tyckas rimligt att större företag, som ju om försäkringen skulle behöva tas i anspråk för ifrågavarande ändamål sannolikt orsakar större kostnader per försäkringsfall, får bidra till försäkringen. Även större företag bör alltså ingå i kretsen av betalare till försäkringen.

Däremot kan det sagda tillmätas betydelse vid fastställande av premiernas storlek, förslagsvis på det sättet att företagens storlek inte uteslutande används som parameter vid beräkningen av vad de bidragskyldiga skall betala till försäkringen.

För att även större företag bör ingå i betalarkretsen 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. Kostnaderna torde dessutom bli mindre om skadorna förebyggs.

Däremot bör staten och kommunerna undantas från bidragsskyldighet till den del som belöper på saneringskostnader. Anledningen till detta är att försäkringen även för handräckningsfallens del är subsidiär och att staten och kommuner inte kan gå i konkurs. Den besparing i försäkringen som kan ske beträffande tredjemansskador utgör inte tillräcklig anledning att låta även staten och kommuner bidra. Undantaget bör dock gälla endast direkt drivna verksamheter. Bolag som drivs eller ägs av staten eller en kommun bör alltså omfattas av bidragsskyldigheten.

I princip bör alla potentiella förorenare bidra till försäkringen. Detta talar för att man utvidgar kretsen av betalare för handräckningsfallens del till att omfatta även mindre företag, särskilt som dessa synes vara de som oftast kommer att belasta försäkringen. Företag med mindre än fem anställda omfattas inte av bidragsskyldighet till den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Att en utvidgad försäkring inte bör omfatta företag utan några anställda anser jag vara klart. Vid hur många anställda gränsen bör gå får enligt min mening avgöras av den blivande premiens storlek. Av bl.a. uppbördsskäl är det inte lämpligt att bestämma för låga premier. Detta får avgöras av regeringen i samband med att de belopp som var och en skall bidra med bestäms genom förordning på samma sätt som i dag.

Eftersom Miljöskadekonsortiet har byggt upp ett register som omfattar alla som bedriver tillståndspliktiga och anmälningsskyldiga verksamheter enligt miljöskyddslagen, torde inga problem uppstå med att

finna dem man sålunda anser skall ingå i betalarkretsen. Att blanda in verksamheter som inte ens är anmälningsskyldiga torde dock inte låta sig göra.

Jag anser därmed att problemet med betalarkretsen är löst.

Separata försäkringar?

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. Det ligger dock en fördel i att använda gemensam administration för hantering av premier, skador m.m.

Svenska komunförbundet har anfört bl.a. att den nya försäkringen bör konstrueras så att den bär sina egna kostnader.

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 i min rapport) inte skall gå förlorad, så bör det vara samma försäkringsgivare för såväl person- och sakskada som saneringskostnader. Detta hindrar dock inte att försäkringsbelopp, villkor och "premier" fastställs särskilt för saneringskostnader.

Bidragens storlek

Naturvårdsverkets handräckningskostnader har under de senaste fyra åren uppgått till sammanlagt nio miljoner kronor, eller i genomsnitt drygt två

miljoner kronor per år. Verket har anfört (jfr. s. 46 och 47 i min rapport) att det har varit restriktivt i sin bedömning och att medel endast har använts för att undanröja akuta risker för människors hälsa och miljön. Det verkliga behovet överstiger därför betydligt vad som har tagits i anspråk. Med den avgränsning av de ersättningsbara fallen som görs nedan kan det antas att ersättning för handräckningskostnader kommer att utgå i betydligt fler fall än hittills. Jag anser att man till en början bör räkna med ett årligt behov om i runt tal tio miljoner kronor. Visar detta sig sedan avsevärt avvika från verkligheten får justeringar göras.

Den exakta "premiesättningen" måste överlämnas till regeringen att göra i samma ordning som sker i dag.

Principåtagande av konsortiet

Miljöskadeförsäkringskonsortiet har gjort ett principåtagande i enlighet med de försäkringsvillkor som framgår av bilaga 3. Även om principåtagandet naturligtvis inte är bindande för konsortiet, anser jag att det ger anledning att förutsätta att det är möjligt att få till stånd en slutlig försäkringslösning även för saneringskostnadernas del.

Begränsning i ersättningsrätten

Jag övergår nu till frågan om hur ersättningsrätten ur försäkringen bör avgränsas i tid och rum.

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

Miljöskadekonsortiet har anfört att en retroaktivitet så långt tillbaka som till den 1 juli 1969 är orimlig, särskilt med tanke på att det stora flertalet verksamheter fick sina formella tillstånd med tillhörande miljövillkor långt senare. Konsortiet har i sitt principåtagande från rätt till ersättning ur försäkringen undantagit sanering eller kostnader för sådan vars orsak huvudsakligen är att hänföra till tid före miljöskadeförsäkringens tillkomst, eller den 1 juli 1989.

Jag anser att Miljöskadekonsortiet synpunkter har skäl för sig. Försäkringsvillkoren bör därför innehålla ett villkor i överensstämmelse med principåtagandet.

För att avgränsa de ersättningsbara fallen från de icke ersättningsbara bör vidare ersättningsrätten göras beroende av att förutsättningarna för tillämpning av 41 a § eller 47 § miljöskyddslagen är för handen. Härigenom begränsas rätten till ersättning till fall då verksamhetsutövaren inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt miljöskyddslagen och, för fall då tillstånd till verksamheten föreligger, villkoren för tillståndet. För undvikande av missförstånd vill jag nämna att detta inte innebär att det förutsätts att den ansvarige har begått ett miljöbrott eller någon annan straffbar handling.

Statens naturvårdsverk anser att denna avgränsning är för snäv, eftersom angelägna åtgärder många gånger kan behöva vidtas utan att de angivna lagrummen är tillämpliga eller har hunnit tillämpas.

Anledningen till att avgränsningen enligt min mening bör göras är främst att miljöskador och andra olägenheter för miljön i första hand bör förebyggas. Det är dessutom inte tilltalande att en försäkring skall falla ut även om den ansvarige har gjort allt som enligt lagen ankommer på honom. För sådant fall skulle det inte finnas någon som är skyldig att göra saneringen. Detta skulle bl.a. strida mot försäkringens subsidiära natur. Miljöskyddslagens ansvarsreglering bildar därför en inte bara

lämplig utan enligt min mening också nödvändig yttre ram för avgränsningen av de ersättningsbara fallen.

Fråga är i stället om det finns skäl som gör att ersättningsrätten bör begränsas i förhållande till den ram som miljöskyddslagen ger.

Det är svårt att direkt peka ut något fall där miljöskyddslagens ansvarsreglering är tillämplig men det inte skulle vara skäligt att ersättning utgår ur försäkringen. Gränserna för miljöskyddslagens tillämpning är dock i vissa avseenden så vaga att det är lämpligt att, för att undvika framtida tvister om ett fall är ersättningsbart eller inte, en definition av vad som avses med saneringsåtgärder bör göras. Dessutom bör samarbetet mellan tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket och försäkringsgivaren närmare regleras.

Genom att i försäkringsvillkoren ta in en definition av vad som avses med saneringsåtgärder skulle man tydligare kunna avgränsa de ersättningsbara fallen från de icke ersättningsbara. Enligt min mening bör definitionen vara den som framgår av Miljöskadekonseriets principåtagande, nämligen att såsom ersättningsbara fall betraktas endast sådana där åtgärder är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk för skador på omgivningen (se § 3 i försäkringsvillkoren). Om ett "avfall" inte utgör eller kan komma att utgöra någon fara för omgivningen där det ligger, bör försäkringsmedel således inte tas i anspråk. Inte heller bör försäkringen tas i anspråk om exempelvis mark är förorenad men det inte föreligger någon risk för att föroreningen sprider sig. Härigenom minskas problemet med att en sanering innebär att fastigheten får ett ökat värde som tillfaller fastighetsägaren, se ovan. Jämför även vad som i specialmotiveringen sägs om att försäkringen annars kan få karaktären av en egendomsförsäkring.

Däremot skall naturligtvis kostnader för omhändertagande av t.ex. tunnor innehållande miljöfarligt avfall omfattas. Tunnorna kan ju av olika

skäl komma att läcka, även om det ibland kan ta tid innan så sker.

Miljöskadekonsortiet har anfört att det vid avgränsningen av försäkringsåtagandet, främst när det gäller förorenad mark, kan uppkomma frågor om när det kan anses att ett saneringsbehov föreligger och i så fall hur långt saneringen skall drivas. För att ett försäkringsåtagande skall vara meningsfullt för konsortiets del måste det få ett avgörande inflytande i dessa frågor. Det är inte intressant för konsortiets del att enbart ställa administrativa resurser till förfogande för indrivning av premier och göra skadeutbetalning på annans uppdrag. Skaderegleringen kommer att innefatta bl.a. upphandling av entreprenadtjänster och administration av dessa, exempelvis i samband med bortforsling och omhändertagande av kontaminerade jordmassor och miljöfarligt avfall. Inom de i konsortiet ingående försäkringsbolagen finns det en betydande kompetens i dessa frågor som bör tas till vara.

Ett formellt beslut om att rättelse skall ske på den ansvariges bekostnad kan inte tas av någon annan än en behörig tillsynsmyndighet. Enligt 25 § miljöskyddsförordningen (1989:364) skall samråd ske med Statens naturvårdsverk, innan förordnade om rättelse enligt 41 a § miljöskyddslagen meddelas eller handräckning enligt 47 § samma lag begärs, om det kan befaras att kostnaden för förfarandet inte kan tas ut av den som åtgärden riktas mot. I denna paragraf kan ett tillägg göras om att Naturvårdsverket skall, om det är antagligt att ett försäkringsfall föreligger, samråda med försäkringsgivaren.

När det gäller skaderegleringen är det självklart att kompetensen hos försäkringsgivaren bör tas till vara. Naturvårdsverket, tillsynsmyndigheten och försäkringsgivaren bör naturligtvis samråda även i dessa frågor. Den närmare skaderegleringen bör i första hand ankomma på försäkringsgivaren, se åtagandets § 5. Skulle oenighet i någon fråga uppstå, t.ex. i fråga om ytterligare sanering bör genomföras, får saken

lämnas till den skadenämnd som jag föreslår bör inrättas för yttrande eller ytterst prövas av skiljenämnd.

Jag anser som antytts att en skadenämnd (saneringsnämnd) bör inrättas för miljösaneringsförsäkringen på motsvarande sätt som för miljöskadeförsäkringen. Miljöskadekonsortiet är också positivt till detta och en paragraf om detta skulle kunna intas i saneringsförsäkringsvillkoren.

Vidare bör insatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) undantas, 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 ramen för mitt uppdrag.

Miljöskadekonsortiet har gjort den tolkningen att försäkringen träder in först då det akuta hotet mot liv och hälsa har avvärijts av räddningstjänsten, medan Räddningsverket och Partille kommun i sina remissyttranden anför att räddningstjänstlagen inte omfattar saneringsåtgärder.

Med anledning av vad dessa remissinstanser har anfört vill jag göra det förtydligandet att meningen med att undanta räddningsinsatser från försäkringen endast är den att när sådana insatser har gjorts skall inte krav på ersättning för dessa kunna framställas mot försäkringsgivaren.

Tillsynsmyndigheternas agerande

Om man väljer lösningen att i princip 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 inte har följt miljöskyddslagens bestämmelser eller villkoren i ett tillståndsbeslut utan att tillsynsmyndigheten, som vetat om eller bort veta om detta, reagerat och därigenom begränsat saneringskostnaderna.

I rapporten anförde jag att ersättning för sådana fall inte borde utgå och att frågan borde för fall av oenighet mellan staten och försäkringsgivaren avgöras av en skiljenämnd. I samma ordning ansåg jag att övriga mellan staten och försäkringsgivaren uppkomna tvistiga frågor skulle kunna lösas.

Statens naturvårdsverk, Länsstyrelsen i Kristianstads län och Partille kommun har mot denna lösning i huvudsak invänt att ansvaret för att iakttä miljöskyddslagens regler primärt åvilar verksamhetsutövaren själv och att tillsynsmyndigheterna har bristande resurser för tillsyn.

Miljöskadekonsortiet och Försäkringsförbundet har i huvudsak anfört att det är av stor vikt att tillsynsmyndigheternas aktivitet inte minskas av en försäkringslösning, eftersom tillsynen är till för att miljöskador inte skall uppstå. Försäkringsgivarens ansvar måste därför kunna reduceras om tillsynsmyndigheten uppenbart har brustit i tillsynen.

För min del anser jag att farhågor för att en försäkringslösning kan få till följd att det omedvetet eller medvetet sprider sig tankegångar hos tillsynsmyndigheter om att saken alltid löser sig, eftersom den kan tas på försäkringen, är att ta på allvar. Försäkringen skulle om så sker kunna stå i strid mot principen om att miljöskador bör förebyggas. För att undvika detta anser jag det vara rimligt att det i försäkringsvillkoren föreskrivs att en klar underlåtenhet i nämnda hänseenden från en tillsynsmyndighet får till följd att ersättningen ur försäkringen reduceras eller inte utgår, se åtagandet § 11. I sammanhanget vill jag anmärka att detta naturligtvis inte på något sätt minskar det primära ansvar som åligger verksamhetsutövaren.

Försäkringen som styrmedel?

En remissinstans, **Riksrevisionsverket**, har hävdat att försäkringen skulle kunna användas som styrmedel på miljöområdet. Premierna skulle kunna differentieras på grundval av risken för skador och på så sätt skapa motiv för att skadorna förebyggs.

Försäkringens användbarhet som styrmedel är enligt min mening högst begränsad (jfr. avsnitt 10 om obligatorisk ansvarsförsäkring). Detta beror främst på att de blivande bidragsbeloppen helt enkelt är för låga. Skillnaden i beloppens storlek för det fall en förebyggande åtgärd vidtas och inte vidtas blir för liten för att kunna styra verksamhetsutövarens beteende. En ytterligare orsak är att försäkringen är subsidiär. Om inte risken för att stå hela ansvaret får verksamhetsutövaren att vidta förebyggande åtgärder, lär inte annat än mycket stora skillnader i "premier" göra det.

Förskott

Kronofogdemyndigheten i Kristianstad har anfört att den som begär handräckning hos kronofogdemyndigheten också på begäran bör lämna förskott för de beräknade kostnaderna. Vidare har myndigheten föreslagit att borgenärer som har fått mindre utdelning i konkursen på grund av att konkursförvaltaren har använt boets medel till sanering bör tillgodoses ur försäkringen.

Enligt 34 § miljöskyddsförordningen får en tillsynsmyndighet som har förordnat om rättelse enligt 41 a § miljöskyddslagen förskotta ifrågavarande kostnader av allmänna medel. Denna paragraf bör bibehållas oförändrad, eftersom det bör vara tillsynsmyndigheten som alltjämt anmodar kronofogdemyndigheten att verkställa ifrågavarande

beslut. Inget hinder föreligger naturligtvis mot att försäkringsgivaren förskotterar medlen i stället för tillsynsmyndigheten, men det bör vara den senare som kronofogdemyndigheten har att vända sig mot.

Om konkursboet bedriver miljöfarlig verksamhet och boets medel därför har använts för saneringen, är det fråga om en kostnad som är massagäld. Sådan gäld skall som sagt betalas före all annan gäld. Det skall alltså inte för sådant fall ske något tillgodoseende av borgenärerna av försäkringsmedel. Detta följer för övrigt redan av försäkringens subsidiära natur.

Anmälningsskyldighet för konkursförvaltare

En tanke som har framförts är att i miljöskyddsförordningen införa en anmälningsskyldighet för konkursförvaltare avseende fall då kemiska produkter/miljöfarligt avfall har kvarlämnats eller markförorening kan misstänkas.

Jag anser att tanken är god och att en sådan anmälningsskyldighet bör införas samtidigt med en utvidgning av miljöskadeförsäkringen till att avse även handräckningsfallen. Eftersom en konkursförvaltares åligganden framgår av 7 kap. konkurslagen (1987:672), bör dock anmälningsskyldigheten föreskrivas i den lagen. Detta kan förslagsvis ske i en ny 7 kap. 8 a § av följande lydelse:

Förvaltaren skall till tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen (1969:387) anmäla om konkursgäldenären har kvarlämnat kemiska produkter eller miljöfarligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

Självrisk

Jag är av samma mening som konsortiet om att en självrisk bör föreskrivas och att denna bör motsvara ett basbelopp, se principåtagandet.

Kostnaderna för enskilda och det allmänna

Slutligen skall några ord sägas om kostnaderna för enskilda och det allmänna om försäkringen utvidgas till att omfatta även saneringskostnader.

Att de företag som skall bidra med medel till saneringsförsäkringen kommer att utsättas för ökade kostnader är självklart. Det är dock omöjligt att ange det exakta beloppet, förrän regeringen genom förordning fastställt bidragsbeloppen.

Kostnaderna för det allmänna kommer att minska genom att den anslagsfinansiering av handräckningskostnader som sker i dag avsevärt kommer att minska (mindre belopp för att finansiera självrisker är dock oundvikliga). Saneringsförsäkringen torde knappast innebära ett ökat behov av personella eller andra resurser hos Naturvårdsverket eller de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna, eftersom de redan i dag har att ta itu med den ifrågavarande saneringsproblematiken.

Utredningens förslag

Mitt förslag mynnar alltså ut i att den lämpligaste lösningen för handräckningsfallens del är att miljöskadeförsäkringssystemet utvidgas till att omfatta även en saneringsförsäkring i enlighet med vad som ovan angivits.

10. Bör en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna införas?

En fråga som bör övervägas enligt direktiven är om det nuvarande miljöskadeförsäkringssystemet bör kompletteras med en obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikaliehanterarna. Frågan har vid ett flertal tillfällen berörts och varit föremål för behandling i lagstiftningssammanhang. Den har dock hittills inte föranlett riksdagen att vidta några lagstiftningsåtgärder. I det nästföljande avsnittet kommer jag att i korthet redovisa den tidigare behandlingen av frågan. I det därpå följande avsnittet redovisar jag min syn på frågan.

10.1 Frågans tidigare behandling

Sedan början av 1980-talet har frågan om ansvarsförsäkring för kemikalier varit föremål för riksdagsbehandling. Frågan har desutom varit föremål för i vart fall två utredningars intresse, nämligen dels Miljöskadeutredningen som redovisade sin syn i frågan i betänkandet (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador, dels Miljöskyddskommittén som i betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk berör frågan i samband med sitt förslag att miljöskadelagen skall ingå som ett kapitel i miljöbalken.

I motioner riksdagsåret 1981/82, nr 2080 och 2082 (c), samt riksdagsåret 1982/83, nr 1094 och 1095 (c), framställdes yrkanden att riksdagen skulle hos regeringen hemställa om utredning och förslag till ett system med ansvarsförsäkring för kemikalier.

I 1981/82 års motioner föreslogs det att en sådan försäkring skulle kunna utformas på ett liknande sätt som den obligatoriska trafikförsäkringen.

I 1982/83 års motioner gjordes det gällande att en komplettering av produktkontrollverksamheten med en obligatorisk ansvarsförsäkring för tillverkare och importörer skulle medföra en minskning av mängden farliga eller osäkra kemikalier, en bättre kontroll av desamma samt bättre möjligheter för de skadelidande att erhålla ersättning. Premien skulle sättas i relation till hur väl företagen angivit produktens innehåll och vilka vetenskapliga undersökningar som företagen kunde redovisa. Den föreslagna ordningen skulle innebära att ett ekonomiskt styrmedel skapades. Försäkringsbolagen skulle meddela förhållningsregler för företagen och en skärpning av kemikaliehanteringen skulle bli följden.

Lagutskottet fann i betänkandet 1983/84:8 om produktansvar m.m. att det inte var påkallat med någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna samt anförde bl.a:

Utskottet vill till en början erinra om att en ansvarsförsäkring endast försäkrar det ansvar som enligt gällande rätt kan utkrävas av skadevållaren/försäkringstagaren. Genom en obligatorisk ansvarsförsäkring kommer man visserligen till rätta med det fall då en identifierad skadeståndsskyldig inte har ekonomiska möjligheter att betala skadestånd men löser inte de problem som ligger i svårigheterna att styrka orsakssammanhanget mellan en skadebringande produkt (eller handling) och skadan samt oaktsamhet hos den ansvarige. För att en obligatorisk ansvarsförsäkring skall innebära ett förbättrat skydd i sistnämnda avseenden födras en skärpt ansvarslagstiftning.

I motioner riksdagsåret 1983/84, nr 2764, 2505 och 2506 (c), samt riksdagsåret 1984/85, nr 2244 och 2245 (c), tillades till de tidigare motionerna - som grund för att obligatorisk ansvarsförsäkring skulle införas - att försäkringsbolagen skulle komma att sätta premierna efter en sedvanlig riskbedömning, att det skulle skapas resurser för forskning kring kemikalierna och deras effekter på människor och miljö samt att försäkringsbolagen skulle komma att engagera sig i olika former av

förebyggande verksamhet.

Med samma motivering som i betänkandet 1983/84:8 fann lagutskottet dock i betänkandet 1984/85:27 att motionerna inte borde föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

I motioner riksdagsåret 1985/86, nr L267 (c), 299 (c), 300 (m), 301 (c) och Jo776 (c), framställdes yrkanden om att en obligatorisk ansvarsförsäkring skulle införas vid miljöfarlig verksamhet. Alltså inte bara för kemikaliehanterarna.

En av motionärerna, mot. 300 (m), ville ha en ersättningsordning som liknar den obligatoriska trafikförsäkringen och dennas bonussystem. En annan motionär, mot. 301 (c), ansåg att en försäkring där premierna erlaggs av företagen är positiv utifrån två principiellt viktiga utgångspunkter, nämligen:

Dels är ett sådant system väl förenligt med vår principiella inställning att det företag som vållar miljöskada skall ansvara för sanering m.m. av denna. Dels innebär försäkringssystemet att särskilt miljöfarlig verksamhet kommer att åläggas högre premier för försäkringsskydd. Det leder på sikt till en självsanering inom företagarkvärlden där miljöfarlig verksamhet kommer att undvikas. Företagen får ett ekonomiskt incitament att söka mer miljöanpassade alternativ i produktionen.

I betänkandet 1985/86:25 om ersättning för miljöskador ansåg lagutskottet att övervägande skäl talade för att en annan ordning än ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring måste väljas för att samhällets och de skadelidandes intressen skall kunna tillgodoses samt angav som skäl härför i huvudsak:

Utskottet kan i och för sig dela motionärernas uppfattning att det av hänsyn till bl.a. den skadelidande kan vara motiverat med ett krav på ansvarsförsäkring vid miljöfarlig verksamhet. Utskottet har också tidigare ställt sig positivt till tanken på obligatorisk ansvarsförsäkring

vid sprängningsarbeten. Genom införandet av ett krav på ansvarsförsäkring skulle man komma till rätta med de fall då skadevällaren saknar ekonomiska förutsättningar att betala ersättning. Ett sådant krav skulle också kunna öka företagens benägenhet att vidta förebyggande åtgärder. Eftersom en ansvarsförsäkring inte täcker mer än det skadeståndsrättsliga ansvaret uppnår man emellertid härutöver inte några egentliga fördelar. De begränsningar i de skadelidandes ersättningsmöjligheter som ovan redovisats skulle fortfarande kvarstå. Vad som behövs är framförallt ett ersättningssystem för de fall då ingen kan göras ansvarig för skadan. Utskottet vill påpeka att Miljöskadeutredningen i sitt betänkande övervägt frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring och av bl.a. anförda skäl avvisat tanken på en sådan försäkring. Utredningen har också framhållit att vissa miljöskador torde med säkerhet kunna förutses på förhand fastän de inte varit direkt åsyftade. Att en ansvarsförsäkring skulle täcka väntade skador strider enligt utredningen klart mot försäkringstekniska principer. Utskottet delar denna uppfattning och vill framhålla att om väntade skador skulle lämnas utanför en försäkring kommer de skadelidande att sakna skydd i viktiga fall.

Denna inställning vidhöll lagutskottet vid bl.a. besvarandet av ytterligare motioner i frågan, 1986/87:L612 och Jo802 (c) i betänkandet 1986/87:24 om ersättning för miljöskador.

Miljöskadeutredningen ansåg som sagt, på de skäl lagutskottet redovisat, att en obligatorisk ansvarsförsäkring inte var en framkomlig väg främst eftersom en sådan försäkring skulle ge ett otillräckligt skydd (SOU 1983:7 s. 217). I stället ansåg utredningen att ett system med subsidiärt ansvariga fonder var att föredra (avsnitt 12.6 i a a). Ett förslag till sådana fonder lämnades sedermera av Miljöskadefondsutredningen i betänkandet (SOU 1987:15) Miljöskadefond. Regeringen föredrog dock en försäkringslösning i stället (prop. 1987/88:85), se min tidigare rapport avsnitt 2.1.1.

I samband med att riksdagen behandlade prop. 1987/88:85, vari det alltså föreslogs att den nuvarande miljöskadeförsäkringen skulle införas, motionerades det om, under återopande av samma skäl som tidigare, en

obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikalier, mot. 1987/88:L612, Jo768 och Jo30 (c).

I jordbruksutskottets betänkande 1987/88:23 om miljöpolitiken inför 1990-talet, vartill fogats från lagutskottet inhämtat yttrande 1987/88:8 om miljöskadeförsäkring, avstyrkte jordbruksutskottet motionerna med i huvudsak följande motivering.

Som ovan berörts täcker en ansvarsförsäkring endast det skadeståndsansvar som enligt gällande rätt kan utkrävas av skadevållaren/försäkringstagaren. Genom en obligatorisk ansvarsförsäkring kan man således inte komma till rätta med bristfälligheter i det skadeståndsrättsliga regelsystemet. För att man skall kunna åstadkomma ett förbättrat skydd för de skadelidande och öka företagens benägenhet att vidta förebyggande åtgärder krävs alltså i första hand en skärpning av ansvarsreglerna. I sammanhanget vill utskottet påpeka att från ansvarsförsäkringen måste skiljas sådan försäkring som visserligen i likhet med ansvarsförsäkringen bekostas av den skadegörande verksamheten men som direkt skyddar den skadelidande utan att något ansvar läggs på skadevållaren. Som exempel på sådan försäkring kan nämnas patientförsäkringen och läkemedelsförsäkringen samt det ovan redovisade förslaget till en kollektiv miljöskadeförsäkring. — När det gäller skador i miljön som har sin orsak i användningen av kemikalier på en fastighet har genom miljöskadelagen införts skärpta ansvarsregler. Genom den i den nu aktuella propositionen föreslagna kollektiva försäkringen för vissa miljöskador har skyddet för de skadelidande ytterligare förbättrats och därmed också skapats ett ökat incitament för företagen att vidta förebyggande åtgärder. Kemikalier kan emellertid orsaka många andra skador än sådana som omfattas av miljöskadelagen. Enligt utskottets mening är det därför angeläget att det skadeståndsrättsliga regelsystemet byggs ut också i andra avseenden så att de skadelidandes ersättningsmöjligheter förbättras. I fråga om skador som kan uppkomma vid landsvägstransporter av kemikalier vill utskottet hänvisa till att regeringen nyligen i proposition 1987/88:139 föreslagit en ändring i trafikskadelagen som innebär att maximibeloppet för vad som kan utgå ur ett fordons trafikförsäkring höjs från 50 milj. kr. till 100 milj. kr. Højningen syftar till att förbättra ersättningsmöjligheterna för sådana mer omfattande trafikskador som kan uppkomma t.ex. i samband med transporter av farligt gods. Av särskild betydelse när det gäller att tillgodose de skadelidandes intressen och förebygga uppkomsten

av kemikalieskador är det ansvar för produktskador som tillverkare och importörer av olika produkter kan åläggas. Förslag till en lagstiftning om produktansvar framlades år 1979 av produktansvarskommittén, och enligt vad utskottet inhämtat avser regeringen att under våren 1989 framlägga en proposition i ämnet på grundval av förslaget. — Enligt utskottets mening bör regeringens ställningstagande till frågan om produktansvarets utformning inte föregripas. Genomförs en lagstiftning på området kan emellertid det av motionärerna aktualiserade spørsmålet komma i ett annat läge. För närvarande saknas emellertid skäl att uppställa krav på en sådan ansvarsförsäkring som förordas av motionärerna.

I betänkandet 1989/90:9, med anledning av motioner 1988/89:L616 och Jo797 (c), vidhöll lagutskottet på anförda skäl sin inställning.

Även i samband med att lagutskottet behandlade prop. 1990/91:17 om produktskadelag framställdes det motionsyrkanden, 1989/90:L614 och Jo822 (c), om obligatorisk ansvarsförsäkring för kemikalier.

I lagutskottets betänkande 1991/92:14 om produktansvar fann utskottet att motionerna inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd. Som skäl härför angav lagutskottet, utöver vad det angivit i sitt yttrande till jordbruksutskottets betänkande 1987/88:23, i huvudsak följande:

Utskottet har ovan förordat att en ny lag om produktansvar införs. Denna lag innebär att tillverkare och importörer åläggs ett strikt skadeståndsansvar för de person- och sakskador som en produkt orsakar på grund av en säkerhetsbrist. Utskottet kan konstatera att förutsättningarna för införandet av obligatorisk ansvarsförsäkring härigenom ändrats. Det finns dock enligt utskottets mening all anledning att förmoda att näringsidkarna själva tar initiativ till att ansvarsförsäkra sig, och/eller att anpassa gällande produktansvarsförsäkringar till de nya ansvarsreglerna. Genom att utskottet förordat att lagen skall träda i kraft först den förste januari 1993 har näringsidkarna också getts skäligt tidsutrymme härför. Vidare utgår utskottet från att regeringen följer utvecklingen på detta område och, om det skulle visa sig att ansvarsförsäkringar inte tecknas i erforderlig omfattning, tar de initiativ som får anses påkallade.

Miljöskyddskommittén anför i sitt betänkande (SOU 1983:7) Miljöbalk att en generell obligatorisk ansvarsförsäkring för miljöskador knappast kan komma i fråga bl.a. med hänsyn till att skadeersättning vid miljöskador kan utgå även vid tillåten verksamhet. Kommittén anser vidare att Miljöskadeutredningens skäl för att avvisa tanken på en obligatorisk ansvarsförsäkring alltjämt är övertygande och att det självfallet inte bör komma i fråga att i skadevållarens eget skyddsintresse införa en sådan försäkring.

10.2 Utredningens överväganden

Inledningsvis vill jag klargöra min syn på två olika frågor för att dessa sedan skall kunna lämnas åt sidan.

En ansvarsförsäkrings begränsningar

Den första är det förhållandet att en ansvarsförsäkring inte täcker mera, eller har vidare ramar, än som följer av det ansvar som kan åläggas skadevållaren/försäkringstagaren enligt skadeståndslagstiftningen. Detta innebär bl.a. att en ansvarsförsäkring inte täcker skador som inte kan kopplas till någon skadevållare/försäkringstagare eller, med andra ord, fall där denne inte kan identifieras. Ej heller kan preskriberade skador omfattas av en sådan försäkring. Dessa situationer täcks emellertid av den nuvarande miljöskadeförsäkringen, som därutöver omfattar den situationen att skadevållaren är insolvent. En obligatorisk ansvarsförsäkring kan därför inte ersätta den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Frågan är i stället begränsad till om det för kemikaliehanteringens del föreligger något behov av en obligatorisk ansvarsförsäkring som komplement till miljöskadeförsäkringen.

Obligatorisk försäkring för att skydda skadevållaren?

Den andra frågan berör den dubbla funktionen hos en ansvarsförsäkring genom att den skyddar såväl skadevållare/försäkringstagare som den skadelidande. Att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring för att tillgodose den förstnämnda funktionen anser jag i likhet med Miljöskyddskommittén inte bör komma i fråga (se avsnitt 10.1).

En obligatorisk ansvarsförsäkring som komplement till miljöskadeförsäkringen?

Frågan är alltså begränsad till om det föreligger något behov av en ansvarsförsäkring som komplement till miljöskadeförsäkringen. Finns det skador till följd av kemikalier som inte omfattas av miljöskadeförsäkringen som bör få försäkringsskydd? Och, om så befinnes vara förhållandet, bör detta skyddsbehov då täckas genom en obligatorisk ansvarsförsäkring eller eventuellt på något annat sätt? Exempelvis genom en utvidgning av miljöskadeförsäkringen?

Svaret är till en stor del beroende av vad miljöskadeförsäkringen tillsammans med andra i dag i kraft varande ersättningssystem omfattar. För miljöskadeförsäkringen har jag redogjort i min rapport, s. 11-28, och för de andra ersättningssystem som här är av intresse i avsnitt 5 i detta betänkande.

Miljöskadeförsäkringen täcker, till att börja med, person- och sakskador till följd av sådana skadeorsaker som finns med i den i 3 § miljöskadelagen (1986:225) angivna uppräknningen, nämligen:

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

Jag bortser i det följande från att miljöskadelagen även omfattar sprängstensskador och särskilda grävningsskador.

Miljöskyddskommittén har föreslagit att katalogen i den nyssnämnda 3 § bör utökas med biotekniska produkter och strålning (SOU 1983:27 avsnitt 18.2). Jag utgår i den följande diskussionen från att kommittéförlaget i denna del blir verklighet. Detsamma gör jag beträffande kommitténs förslag att fastighetsanknytningen bör frångås.

För de kemiska produkternas del är det väl i och för sig tänkbart att dessa skulle kunna medföra skador utan att någon av de nämnda störningsorsakerna är för handen. Utrymmet för detta synes dock begränsat, om man bortser från skador som har uppkommit vid transporter eller i trafik. Till sådana skador och produktskador återkommer jag i det följande. Ett exempel på en skada som inte beror på någon av de uppräknade störningsorsakerna är att en person under ett besök i en kemisk fabrik av en eller annan anledning kommer i kontakt med kemikalier och blir skadad av dem.

I miljöskadeförsäkringens försäkringsvillkor undantas skador genom motorfordonstrafik, järnvägstrafik, flygtrafik och sjöfart från rätt till ersättning ur försäkringen. I avsnitt 8.3 ovan har jag redogjort för dessa skadeorsaker och funnit att skyddet vid dem är i det närmaste fullgott

utom för sjöfartens del.

Beträffande sjöfarten pågår dock ett internationellt arbete (se avsnitt 5.2.4). För att en heltäckande lösning skall uppnås är detta arbete avgörande. Det är därför enligt min mening svårt att se att mycket skulle vara vunnet med en svensk dellösning.

Vad slutligen angår produktansvaret så omfattar detta enligt produktansvarslagen (1992:18) endast produkter med en säkerhetsbrist. För de kemiska produkternas del är det inte säkerhetsbrister som är problemet. Snarare är det nog själva hanteringen som kan orsaka problem. En obligatorisk ansvarsförsäkring är således i detta sammanhang inte någon framkomlig väg.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att det, med dagens relativt väl-täckande ersättningssystem, inte synes föreligga något större behov av att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring. Jämför härvid även med den förbättring som den lagändring jag har föreslagit vad avser järnvägstrafiken (avsnitt 8.3 ovan) medför. Det behov som kan anses föreligga kan dessutom inte avhjäpas med en obligatorisk ansvarsförsäkring. För detta krävs det en skärpning av ansvarsreglerna.

Om det trots vad jag nu sagt skulle anses att det föreligger ett behov av försäkringsskydd är frågan som redan nämnts på vilket sätt det är lämpligast att behovet tillgodoses.

En ansvarsförsäkrings omfattning bestäms som redan nämnts av det skadeståndsrättsliga ansvaret. Brister i sistnämnda hänseende kan inte botas genom ansvarsförsäkring (jfr avsnitt 10.1 ovan). Produktansvarslagen omfattar endast produkter med en säkerhetsbrist. Lagen trädde i kraft så sent som den 1 januari 1993. Att det kort tid efter lagens ikraftträdande skulle vara möjligt att få till stånd en så omfattande ändring i lagen att den för framtiden skulle omfatta även produkter utan säkerhetsbrist förefaller inte troligt. Det är således enligt min mening inte möjligt att

täcka ett eventuellt föreliggande skyddsbehov (skador orsakade av kemikalier) genom införandet av en obligatorisk produktskadeförsäkring.

I sammanhanget vill jag påpeka att uppbyggnaden av ett system som motsvarar trafikskadeersättningen i vissa avseenden mera liknar dagens miljöskadeförsäkring än en obligatorisk ansvarsförsäkring. Ett sådant system och miljöskadeförsäkringen är utbytbara. Det är alltså fråga om ett antingen eller, men däremot inte om att samtidigt ha båda systemen.

Det som främst talar för att miljöskadeförsäkringen i dess nuvarande form bör föredras framför ett system liknande trafikskadeersättningen är att miljöskador oftare är betydligt svårare att bestämma till belopp och omfattning samt att principen om att förorenaren skall betala är lättare att tillgodose i det förstnämnda systemet.

Som jag ser det finns det för närvarande bara en tänkbar möjlighet att åstadkomma ett heltäckande skydd även för skador till följd av kemikaliehanteringen, och det är att utvidga miljöskadeförsäkringen.

Lagtekniskt är detta mycket enkelt. Det skulle, som Miljöskyddskommittén berört (SOU 1993:27 s. 699 ff), kunna ske genom att det i den nuvarande uppräknningen i 3 § miljöskadelagen görs ett tillägg att skadestånd utgår även för skador genom kemiska produkter. Härigenom skulle, om någon begränsning i försäkringsvillkoren inte samtidigt görs, miljöskadeförsäkringen komma att omfatta även sådana skadeorsaker.

Det som talar emot denna lösning är främst att det skulle innebära en mycket utvidgning av det strikta ansvaret. Det skulle bli fråga om ett vidsträckt ansvar utan krav på uppsåt eller vållande. Till skillnad mot det hittillsvarande systemet med försiktiga ändringar genom domstolspraxis skulle utvidgningen ske i ett svep och inte steg för steg. Det finns således enligt min mening anledning att i lagstiftningssammanhang gå försiktigt fram. På i huvudsak anförda skäl fann Miljöskyddskommittén sig tveksam till att föreslå en sådan utvidgning.

För min del vill jag understryka att strikt ansvar inte bör införas på nya områden utan att mycket goda skäl föreligger. Det finns ett otal kemikalier av mer eller mindre farligt slag på marknaden. Det är endast för kvalificerat farliga kemikalier som det enligt min mening skulle kunna finnas anledning att införa ett strikt ansvar. Mindre farliga kemikalier bör rimligen inte omfattas av ett strängare ansvar än andra produkter enligt produktansvarslagen.

Jag anser således, i likhet med Miljöskyddskommittén, att kemiska produkter, i vart fall för närvarande, inte bör ingå i miljöskadelagen eller den kommande miljöbalken. Jämför dock med vad jag i avsnitt 7.1 om Europarådskonventionen har anfört om att miljöskadelagen synes, om konventionen ratificeras, behöva utvidgas till att omfatta även vissa farliga varor, kemiska och biotekniska produkter.

Beträffande obligatoriska ansvarsförsäkringar vill jag tillägga att jag i likhet med Miljöskyddskommittén finner de skäl Miljöskadeutredningen anförde (se avsnitt 10.1) som alltför övertygande. Utredaren, justitierådet Bertil Bengtsson, har också senare i SvJT 1993 s. 377-378 fört ett resonemang om ansvarsförsäkring vid förväntade skador som också talar emot att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring. Bengtsson anför på angivna ställe följande:

Något som särskilt bör betonas är försäkringsargumentets begränsade betydelse i sammanhanget. Som bekant brukar möjligheten till ansvarsförsäkring, med åtföljande fördelning av risken, vara ett starkt motiv för lagstiftning om strikt ansvar. Men så är det knappast här. Delvis är det mycket svårt att ge försäkringsskydd vid dessa skador. Enligt traditionell uppfattning är ansvar för förutsedda skador omöjligt, eller i vart fall meningslöst, att försäkra; varför skulle man betala också försäkringsbolagets administrationskostnader, när man i stället för att erlagga premie kan avsätta ett belopp som täcker kommande skadeutgifter? Det kan visserligen sägas att den svenska miljöskadeförsäkringen täcker också vissa skador av denna typ (även om det i praktiken sällan blir aktuellt). Men försäkringstekniskt borde

det kunna motiveras med att den svarar bara subsidiärt; liksom en sorts kreditförsäkring ingriper den först när den primärt ansvarige inte kan betala. — Det är ju också tydligt att det från preventionssynpunkt kan verka mycket betänkligt att täcka ansvar för skador som försäkringstagaren ofta kan räkna med på förhand. Ännu ett problem från försäkringssynpunkt är att skadorna ofta inträffar successivt, vilket försvårar både kalkyler och skadereglering. Återförsäkring lär vara särskilt problematisk vid dessa ansvarsförsäkringar. — Det kan visserligen sägas att försäkringsbolagen snarast gått längre i sitt skydd än man haft fog att vänta sig när skadestandsreglerna tillkom; här som i många andra fall har de försäkringstekniska problemen visat sig till någon del kunnat övervinnas trots sorgsna profetior från försäkringsbranschens sida. Åtminstone genom specialförsäkringar kan åtskilliga risker täckas. Men vissa gränser måste ändå finnas för möjligheten till en ansvarsförsäkring som inte bara svarar subsidiärt; det gäller inte bara ansvaret för de med säkerhet inträffade skadorna, utan också för vissa rena förmögenhetsskador av annat slag. När det gäller oväntade fysiska skador, lär däremot problemen inte vara större än vid annan ansvarsförsäkring.

Inom försäkringsbranschen är, enligt vad jag erfarit, uppfattningen den att så gott som alla företagare har en s.k. kombinerad företagsförsäkring i vilken ansvarsförsäkring ingår. Det är endast de icke seriösa företagen som inte försäkrar sig.

Produktansvarsförsäkring ingår i de allra flesta fall som en del i ansvarsförsäkringen (jfr. Severin Blomstrand m.fl., Produktansvarslagen, 1993, s. 204).

Även en miljöansvarsförsäkring ingår normalt som en del av ansvarsförsäkringen. Vad en sådan försäkring omfattar skiljer sig dock något åt mellan försäkringsbolagen. Det förekommer att den endast täcker plötsliga och oförutsedda händelser.

Minst två av de största försäkringsbolagen i Sverige har som en del av den allmänna ansvarsförsäkringen en miljöansvarsförsäkring som omfattar även andra än plötsliga händelser. Detta innebär att många företagare har ett försäkringsskydd som täcker alla miljöskador utom de

förväntade. De företag vars verksamhet innebär en förhöjd risk, t.ex. kemiföretag, har dock att teckna tilläggsförsäkring för att få samma skydd.

Det har vidare från försäkringshåll upplysts att försäkringspremierna i dagens produktansvarsförsäkringar knappast alls sätts efter kemikalier-nas risk. Till grund för premiesättningen kan dock en indelning av näringsverksamheterna ske som bygger på de av Statistiska Centralbyrån utgivna publikationerna Svensk standard för näringsindelning 1977:9 och 1992:4. Ett exempel på en i dag förekommande gruppindelning är följande:

1. kemikalier, plast och plastvarutillverkning,
2. färgtillverkning,
3. regummering, gummitillverkning,
4. läkemedel, naturläkemedel,
5. smörjmedel, asfalt m.m.

Ur denna gruppering kan färgtillverkning av produktskål urskiljas som dyrare att försäkra. Detta beror dock inte på produktens farlighet utan på att produkten (färg m.m.) i sig är mer utsatt för bristfälligheter (färgen fäster inte, den spricker osv.).

Vad angår användningen av en obligatorisk ansvarsförsäkring som ett ekonomiskt styrmedel är att beakta att försäkringsbolagen, som försäkrar allt, enligt uppgift inte kan hålla sig med försäkringssäljare som är experter på kemikalier och deras verkningar samt risker. Om försäkringsbolagen skulle hålla sig med sådan sakkunskap, skulle det kosta mer än vad som står att vinna. Dessutom utgör det ifrågasvarande ansvaret en så liten del av vad ansvarsförsäkringen (den kombinerade företagsförsäkringen) som helhet omfattar, att det främst är andra faktorer som styr

riskbedömningen och därmed premiesättningen.

Mot bakgrund av det anförda, och då främst vad som har sagts om att beloppen är för små, är det alltså enligt min mening inte möjligt att med framgång använda en obligatorisk ansvarsförsäkring som ett ekonomiskt styrmedel.

En obligatorisk ansvarsförsäkring torde för övrigt inte vara mer användbar som ekonomiskt styrmedel än miljöskadeförsäkringen. Även "premiesättningen" i miljöskadeförsäkringen sker efter en, om än schabloniserad och icke individuell, riskbedömning.

Som avslutning skall sägas att i det resonemang som har förts har det hela tiden förutsatts att miljöskadeförsäkringen bibehålls i sin nuvarande eller någon liknade form. Utan miljöskadeförsäkringen ställs allt i en helt annan dager.

Specialmotivering

1. Förslaget till ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

65 § För ersättning i vissa fall till den som har lidit skada enligt miljöskadelagen (1986:225) och för betalning av vissa kostnader som har uppkommit för staten vid tillämpning av 41 a § eller 47 § denna lag skall det finnas en försäkring (miljöskadeförsäkring respektive saneringsförsäkring) med villkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som utövar verksamhet som enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen 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.

Paragrafen innehåller i gällande lydelse den grundläggande bestämmelsen om miljöskadeförsäkring i fråga om ersättning i vissa fall till skadelidande enligt miljöskadelagen. Ändringen innebär att även saneringskostnader som har uppstått för staten vid tillämpning av 41 a § eller 47 § miljöskyddslagen kommer att omfattas av en saneringsförsäkring. Det krävs alltså ett lagakraftvunnet myndighetsbeslut om tillämpning av någon av dessa paragrafer. De allmänna skälen för den föreslagna ändringen har redovisats i avsnitt 9. De närmare förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall tas i anspråk framgår av redogörelsen i specialmotive-ringen till 66 § samt av försäkringsvillkoren som har upptagits i bilaga.

66 § Från miljöskadeförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i miljöskadelagen (1986:225)

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.

Från saneringsförsäkringen betalas, enligt vad som närmare anges i försäkringsvillkoren, ersättning för saneringskostnader som har uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har meddelat förordnande om rättelse enligt 41a § eller begärt handräckning enligt 47 §, om den som är ansvarig enligt denna lag inte kan betala. Ersättning som nu sagts skall dock inte betalas för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen (1986:1102).

I det nya andra stycket till paragrafen anges de principiella förutsättningarna för att saneringsförsäkringen skall få tas i anspråk för statens ersättningskrav i förevarande fall. För vad som avses med saneringsåtgärder (saneringskostnader) har redogjorts i avsnitt 9.6. En anledning till att rätten till ersättning föreslås begränsad till saneringskostnader, med den definition begreppet har givits här, är att skäl saknas att låta försäkringen omfatta annat än åtgärder som är nödvändiga till förebyggande av skador (skyddsåtgärder). En mera vidsträckt ersättningsrätt skulle innebära att försäkringen fick karaktären av egendomsförsäkring. Jämför även med vad som har sagts om fastighets värdeökning i avsnitt 9.6. En egendomsförsäkring ligger det närmast till hands att den som vill vara försäkrad själv får svara för. Det är att märka att avgränsningen av vad som ersätts ur saneringsförsäkringen alltså bestäms, utöver av försäkringsvillkoren, såväl av tillämpningsområdet för 41 a och 47 §§ miljöskyddslagen som av att det skall röra sig om saneringskostnader enligt den givna definitionen. Eftersom ett förordnande om rättelse eller en handräckningsbegäran inte kan riktas mot någon okänd, omfattar saneringsförsäkringen inte de fall som avses i första stycket punkt 2. Med hänsyn till § 12 i de föreslagna försäkringsvillkoren kan det inte heller bli aktuellt med ersättning för preskriberade anspråk, som fallet är med

miljöskadeförsäkringen enligt första stycket punkt 1.

I direktiven anges att det skall övervägas om miljöskadeförsäkringen bör utvidgas så att den kan utnyttjas vid företagsnedläggelser (s. 5). Uttrycket "företagsnedläggelser" är dock så obestämbart att det är olämpligt att använda i själva lagtexten. Paragrafen har i stället givits den ovan angivna lydelsen, där det för försäkringens tillämpning förutsätts att den ansvarige är insolvent. Detta torde inte innebära någon större skillnad i praktiken.

Motiven för att räddningstjänstinsatser bör undantas framgår av den allmänna motiveringen, avsnitt 9.6.

2. Förslaget till ändring i konkurslagen (1987:672)

7 kap.

8a § Förvaltaren skall till tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen (1969:387) anmäla om konkursgäldenären har kvarlämnat miljöfarliga ämnen eller miljöfarligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

Motiven för att införa denna nya paragraf framgår av avsnitt 9.6 i den allmänna motiveringen.

3. Förslaget till ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)

5 kap.

1 § Om någon i annat fall än som förut har nämnts i denna lag har tillfogats personskada eller sakskada till följd av järnvägsdriften, skall järnvägen ersätta skadan med de undantag som anges i andra stycket och i 2 §.

Järnvägen är fri från ansvarighet enligt första stycket, om skadan har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva järnvägsdriften och som järnvägen inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av även om den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen hade kunnat krävas av den.

För skada som omfattas av miljöskadelagen (1986:225) gäller i stället för första och andra styckena vad som i den lagen sägs om ansvar även för järnvägen.

Motiven för det nya tredje stycket framgår av avsnitt 8.3 i den allmänna motiveringen.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande av Jan Eriksson

Inledningsvis vill jag betona att jag alltså ser klara fördelar med ett försäkringssystem i jämförelse med en statlig fondbildning. Systemet kan dock enligt min uppfattning förbättras om försäkringstjänsterna med lämpliga tidsintervall görs till föremål för upphandling i fri konkurrens.

Den naturliga ordningen vore enligt min uppfattning att regeringen fastställer vilken nivå och omfattning skyddet för de skadelidande skall ha. Övriga frågor som rör förhållandet mellan betalare och försäkringsgivare - främst premienivån - får därefter förhandlas fritt mellan företrädare för betalarna och intresserade försäkringsgivare. Det finns förutsättningar för konkurrens trots försäkringens konstruktion och det saknas skäl att inte ta tillvara de möjligheter till kostnadseffektivitet som ligger i ett konkurrensutsatt system. Detta alldeles oavsett om staten skall anses som "upphandlare" av försäkringen eller som endast utövare av sin "offentliga makt". Det måste framhållas att regeringens möjligheter att göra en riktig bedömning av premiesättningen aldrig kan ersätta en process som består i att flera konkurrenter, i öppen och fri tävlan, ger sina bud. Det är först i en sådan situation man kan uppnå bästa möjliga produkt till lägsta pris.

Innan jag går in på huvudfrågorna i mitt yttrande - konkurrensaspekter, frågan om upphandling samt frågan om inrättande av en "saneringsförsäkring" - vill jag dock påtala de stora svårigheter som uppkommer när Miljöskadeförsäkringen skall placeras in i vårt rättsliga system. Konstruktionen är sådan att den inte låter sig entydigt och klart placeras i eller bedömas efter givna mönster. Vissa av de frågor som tas upp i betänkandet måste därför bedömas mer efter lagstiftningens grunder och syften än efter dess bokstav.

Konkurrensfrågan

Utredaren har i betänkandet analyserat den nuvarande försäkringskonstruktionens förenlighet med dels den svenska konkurrenslagen, dels relevanta EG- och EES-rättsliga regler. Jag delar dock vare sig den grundsyn på försäkringskonstruktionen som analysen bygger på eller de slutsatser utredaren kommit till.

Den relevanta frågan är om konsortiebolagens samarbete (dvs inte försäkringen som sådan) är förenligt med de konkurrensrättsliga reglerna eller inte.

På sid 134 (första och andra stycket) uttalas att premierna för försäkringen inte påverkas av försäkringsbolagens samarbete och att detta samarbete inte innehåller något konkurrenshämmande moment.

Slutsatserna är svårförståeliga men synes grundade på främst den omständigheten att regeringen förbehållits rätten att godkänna (dock inte fastställa) de premier som försäkringsgivarna fastställt.

Regeringens inflytande över premiesättningen är dock mycket begränsat. Försäkringsgivarna är i de nuvarande åtagandena inte bundna på annat sätt än som följer av att uppsägningstiden är ett år. Om regeringen skulle göra en egen premieanalys och därefter vägra godkänna den

premiesättning som försäkringsgivarna beslutat om kommer åtagandena givetvis att sägas upp. I praktiken är det således försäkringsgivarna som har det bestämmande inflytandet över premiesättningen och detta oberoende av att regeringen formellt skall godkänna den fastställda premien.

Vid detta förhållande är det för mig omöjligt att uttala att premiesättningen inte påverkas av att fem stora svenska sakförsäkringsbolag samverkar i ett konsortium istället för att konkurrera om den ifrågavarande produkten.

Vidare synes utredaren påstå att det inte finns någon "marknad" för en produkt som miljöskadeförsäkringen och att konsortiebolagen därmed inte skulle kunna överträda förbuden mot konkurrenshämmande samarbete och missbruk av dominerande ställning (sid 134, andra stycket sista meningen och sid 135).

Jag kan för min del instämma i att det inte existerar någon "spontan" marknad för en produkt som miljöskadeförsäkringen. När väl de politiska besluten fattats om införande av en sådan försäkring uppkommer emellertid givetvis en marknad för de tjänster som fordras för att uppfylla de politiska besluten. Ett överensstämmande försäkringsåtagande från en annan försäkringsgivare måste rimligen anses "utbytbart" mot Miljöskadekonsortiets. Det finns således en marknad för miljöskadeförsäkringen och på den marknaden har Miljöskadekonsortiet givits en monopolliknande ställning.

Att det faktiskt finns förutsättningar för konkurrens på denna marknad visades med stor tydlighet vid försäkringens tillkomst när två svenska konsortier konkurrerade om att få meddela försäkringen. Vidare har efter försäkringens ikraftträdande i vart fall en utländsk försäkringsgivare visat ett påtagligt intresse att meddela försäkringen.

Sammanfattningsvis anser jag således

- att försäkringsgivarna har det bestämmande inflytandet över premiesättningen,
- att det nuvarande konsortiesamarbetet är konkurrenshämmande på sådant sätt att det under alla förutsättningar skulle kräva ett individuellt undantag för att vara förenligt med konkurrenslagen,
- att det finns en marknad för de försäkringstjänster som fordras för att uppfylla de politiska besluten om en miljöskadeförsäkring,
- samt att det finns förutsättningar för konkurrens på denna marknad.

Upphandling

När det gäller upphandlingsfrågan tvekar utredaren huruvida regelverket om offentlig upphandling överhuvud är tillämpligt eftersom staten inte själv betalar de tjänster som efterfrågas. "Det är nog i sammanhanget i stället fråga om offentlig maktutövning" (s 136).

För det fall det inte skall anses föreligga en upphandlingssituation utan endast en "offentlig maktutövning" uppkommer emellertid den viktiga frågan hur verksamhetsutövarna/betalarna knutits till den nuvarande försäkringsgivaren. Såvitt jag har kunnat utröna finns inte någonstans i relevanta författningstexter, förarbeten eller regeringsbeslut (sistnämnda innebär endast ett godkännande av de materiella ersättningsvillkoren i Miljöskadekonsortiets åtaganden) uttalat en skyldighet att erlägga premier (eller avgifter) till just Miljöskadekonsortiet. Såvitt framgår skulle således verksamhetsutövarna vara fria att anlita en annan försäkringsgivare, i vart fall under förutsättning att denne kan erbjuda

samma materiella ersättningsvillkor som Miljöskadekonsortiet.

Om "maktutövningen" skall anses sträcka sig så långt att den omfattar även valet av försäkringsgivare, och något inslag i regelverket således skall anses innebära att Miljöskadekonsortiet har en av lagstiftningen skyddad ensamrätt att meddela försäkringen, uppkommer i stället frågan om ett sådant beslut (vilken form det nu har) är lagligen grundat.

Jag anser således att det synes mycket svårt att förena ståndpunkten att någon "upphandling" inte sker utan att fråga endast är om "offentlig maktutövning", med en uppfattning att Miljöskadekonsortiet har någon form av "ensamrätt" att meddela försäkringen. Rimligen måste man välja mellan dessa båda synsätt.

Om man anser att "upphandling" sker vill jag åter påminna om att försäkringsåtagandena kan sägas upp ensidigt av försäkringsgivarna med en ett-årig uppsägningstid. Vad som i praktiken närmast kan anses ske är således att försäkringsskyddet handlas upp för ett år i taget och att Miljöskadekonsortiet deltar så länge deras premiesättning accepteras av regeringen. Detta synsätt återspeglar verkligheten bättre än om man utgår från att försäkringen handlades upp en gång för alla innan dess ikraftträdande sommaren 1989. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om inte redan den nu gällande upphandlingsförordningen innebär en skyldighet att låta andra försäkringsgivare än Miljöskadekonsortiet delta i anbudsgivning.

När det därefter gäller frågan om lämpligheten att även formellt göra nya upphandlingar och därvid tillåta konkurrerande anbud delar jag inte utredarens slutsatser. Det har inte framkommit några skäl som med tillräcklig styrka talar mot ett sådant system. Om en upphandling skulle leda till byte av försäkringsgivare, vilket inte är självklart, är de olägenheter som ev. skulle kunna uppkomma marginella och möjliga att

hantera utan förfång för ev. ersättningsberättigade. Inte ens de nuvarande försäkringsgivarna har hävdad att ett byte av försäkringsgivare skulle behöva innebära några problem för ev. ersättningsberättigade (sid 41, sjätte stycket).

När det gäller försäkringsalternativets fördelar gentemot en statlig fondbildning skulle dessa snarast förstärkas ytterligare i ett system med återkommande upphandlingar i fri konkurrens. Detta eftersom man därigenom skulle kunna förvissa sig om att det efterfrågade skyddet införskaffas till lägsta möjliga kostnad och på i övrigt så goda villkor som möjligt. Exempelvis skulle det vid en sådan upphandling kunna skapas garantier för mer långsiktiga åtaganden än de ett-åriga som f n i praktiken gäller. Samtidigt kunde försäkringen ges en rättsligt klarare konstruktion.

Statens arbete och kostnader i samband med nya upphandlingar kan inte antas bli av sådan art eller omfattning att de utgör tillräckliga skäl att bibehålla det nuvarande systemet. Ev kostnader kan ersättas inom ramen för försäkringspremien och i det praktiska arbetet kommer självfallet företrädare för betalarna att vara beredda att delta.

Sammanfattningsvis anser jag således

att redan den befintliga försäkringskonstruktionen innebär att försäkrings-skyddet i praktiken handlas upp informellt för ett år i taget med Mil-jöskadepartiet som enda anbudsgivare,

att ett sådant förfarande synes svårt att förena med kraven i upphand-lingsförfordningen eller den kommande lagen om offentlig upphand-ling,

att det saknas bärande skäl mot att framdeles formellt göra återkommande upphandlingar i fri konkurrens,

samt att det skulle innebära en förstärkning av försäkringsalternativets fördelar om detta skedde.

Jag vill i detta sammanhang även kort beröra utredarens förslag att inrätta en särskild "saneringsförsäkring". Det kan enligt min uppfattning ifrågasättas om en sådan tilläggsförsäkring kan inrättas utan att andra försäkringsgivare ges tillfälle att lämna anbud. Detta oberoende av om upphandling skall anses ske eller om det skall anses röra endast "offentlig maktutövning".

Saneringsförsäkring

Utredaren föreslår att miljöskadeförsäkringssystemet skall kompletteras med en särskild saneringsförsäkring för att lösa problemen med de stora handräckningskostnaderna.

Jag delar utredarens uppfattning att vare sig inrättande av förmånsrätt, krav på ställande av säkerhet eller en statlig saneringsfond är lämpliga lösningar. Av de behandlade alternativen återstår därmed endast att antingen låta det vara som idag eller att inrätta en särskild saneringsförsäkring.

Av de två återstående alternativen förordar jag att den nuvarande ordningen bibehålls. De ringa utbetalningar som hittills har förekommit motiverar inte tillskapandet av ett särskilt ersättningssystem som - oberoende av om det samordnas med miljöskadeförsäkringen - kan antas komma att medföra avsevärda kostnader bara för löpande administration. Särskilt inte som den föreslagna lösningen skulle innebära att principen

om att förorenaren skall betala uttunnades intill oigenkännlighet.

När det gäller handräckningskostnadernas utveckling i den överblickbara framtiden kan det snarast antas att en förbättrad konjunktur, effektiviserad myndighetstillsyn och ökad medvetenhet hos företag och anställda kommer att leda till minskade kostnader. Vidare finns det anledning att ifrågasätta om staten effektivt bevakar sina fordringar eller om det finns förutsättningar att därigenom ytterligare minska de faktiska kostnaderna.

Enbart den omständigheten att staten i vissa konkursfall inte kan återfå sina utlägg för handräckning utgör inte tillräckligt skäl för ett särskilt försäkringssystem som skall finansieras av andra verksamhetsutövare.

2. Särskilt yttrande av Lars-Åke Lindahl

"Saneringsförsäkringen" en delösning

Miljöskadeförsäkringsutredningen lägger i sitt slutbetänkande ett förslag om en särskild "saneringsförsäkring". Det bör understrykas att denna försäkring inte på något sätt löser hela problemet med finansiering av efterbehandling och sanering av förorenade områden. Att föreslå en sådan helhetslösning har inte heller legat i uppdraget.

När det gäller kostnader för efterbehandling och sanering kan i princip endera av följande situationer föreligga:

1. Det går att utpeka en ansvarig enligt miljöskyddslagen och denne har förmåga att betala nödvändiga kostnader.

2. Det går att utpeka en ansvarig enligt miljöskyddslagen men denne är insolvent.
3. Ansvarig enligt miljöskyddslagen saknas (i första hand "gamla synder").

Det lagda förslaget till försäkring löser endast finansieringen då en ansvarig kan utpekas men denne är insolvent (dvs. punkt 2 ovan) och då endast i de fall skadan/föreningen i huvudsak härrör från perioden efter 1 juli 1989. Detta innebär att frågan om finansiering av de betydligt större behov som rör äldre problem återstår att lösa. En möjlighet är givetvis att låta dessa fall finansieras via statsbudgeten. De statliga medel som idag avsätts för ändamålet täcker dock bara en liten del av behoven.

Tillsynsmyndighetens ansvar

I betänkandet föreslås att uppenbar underlåtenhet i tillsynsmyndighetens förebyggande tillsyn skall kunna leda till minskad eller utebliven ersättning från försäkringen.

Jag anser detta vara oacceptabelt. Dels är det verksamhetsutövaren ensam som har ansvar för att nödvändiga åtgärder vidtas för att motverka/förebygga skadeverkningar av den verksamhet han bedriver. Dels kan det inte vara rimligt att ekonomiskt "bestrafva" tillsynsmyndigheten för att man i ett läge med knappa resurser gett högre prioritet åt tillsynen på något annat område än just detta. Något liknande förekommer knappast inom någon annan samhällssektor. Ett försök att tänka sig motsvarande ordning t.ex. när det gäller trafikförsäkringarna och trafikpolisens övervakning visar, även om förutsättningarna i stora delar inte är desamma, på det orimliga i förslaget.

Ersättning för undersökning/utredning

Föreläggande med krav på genomförande av undersökningar kan idag bara meddelas med stöd av 43 § ML. Genom den koppling till miljöskyddslagens 41a och 47 §§ (om rättelse och handräckning) som gjorts beträffande avgränsning av försäkringsfallen så kommer försäkringen inte att ersätta undersökningar, åtminstone inte i de fall de inte leder fram till ett föreläggande om saneringsåtgärder. Erfarenhet från genomförda saneringar visar dock att situationen ofta är så svårbedömd att det inte är möjligt att ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras (eller kanske inte ens till om några åtgärder behöver genomföras överhuvudtaget) utan relativt omfattande undersökningar.

En lucka i miljöskyddslagen är att det, i fall då en verksamhet är nedlagd, saknas möjligheter att förelägga den tidigare verksamhetsutövaren att utreda och komma med förslag på lämpliga åtgärder i det aktuella fallet. Denna kunskap förutsätts finnas hos tillsynsmyndigheten. Eftersom (detalj-) utformningen av åtgärder som regel måste vara platsspecifik, ställer detta många gånger orimliga krav på tillsynsmyndigheten. Strikt tillämpad innebär den föreslagna avgränsningen av försäkringens omfattning att även dessa utredningskostnader faller utanför åtagandet.

Jag bedömer att det finns en uppenbar risk att fall där sanering borde ha genomförts kommer att lämnas utan åtgärd på grund av att tillsynsmyndigheten inte är beredd att ta risken att själv få stå hela, den många gånger betydande, undersökningskostnaden. Även med "generösare" villkor i detta avseende lär den föreslagna självrisken på ett basbellopp vara ett tillräckligt hinder för att motverka "onödiga undersökningar". Det borde också gå att formulera villkor för försäkringen som innebär att försäkringsgivaren i förväg godkänner att en undersökning

genomförs och bekostas ur försäkringen om det finns sannolika skäl att tro att det föreligger ett saneringsbehov.

3. Särskilt yttrande av Tomas Kåberger

Lagstiftningen skall se till att miljökostnadsansvaret utkrävs fullständigt, likformigt inom alla sektorer och med så god precision som möjligt. Regleringen av hur försäkringsförbindelser arrangeras och premierna sätts bör vara minimala.

Vill man åstadkomma goda förutsättningar för att samhällsutvecklingen skall styras av riktiga ekonomiska avvägningar mellan direkta vinster, miljörisker och miljökostnader skall man söka generell lagstiftning som lägger miljökostnader på dem som orsakade kostnaderna och som tillämpas likformigt över alla sektorer i samhället. Den lagstiftning som idag reglerar ekonomiskt ansvar för miljöskador brister dubbelt: Den ger ofullständigt ekonomiskt ansvar och den uppvisar stora skillnader mellan olika verksamhetsslag. Det finns t.o.m. inbördes skillnader mellan olika transportslag och mellan olika energiteknologier.

Föreliggande utrednings uppdrag kan ses som ett led i strävan att minska bristerna i tillämpningen av miljökostnadsansvaret.

Direktiven kan tolkas så att det framför allt är utredarens uppgift att finna en metod att avlasta skattebetalarna ansvaret för kostnader i samband med saneringsarbeten efter t.ex. konkurser. I det avseendet har utredningen angivit ett förslag till lösning som är ett steg i rätt riktning.

Tyvärr gäller förslaget inte generellt. Statens Räddningsverk påpekar i sitt remissvar på utredningens första rapport (SOU 1992:135) att kärntekniska anläggningar genom en ändring i räddningstjänstlagen 1992 fick speciell möjlighet att vältra över saneringskostnader på skattebetalare.

na. Jag finner det orimligt man fortsätter att ekonomiskt särbehandlar de saneringskostnader som kan uppträda i samband med kärntekniska anläggningar. Det ekonomiska ansvaret för risken att saneringskostnader uppstår efter olyckor eller konkurser bör även för kärnkraftindustrin läggas på dem som orsakar dem. Även denna bransch bör utsättas för försäkringsmarknadens värdering.

En annan uppgift för utredningen var att utvärdera den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Särskilt påpekas relationen till, den i ekonomisk teori välgrundade, principen att förorenaren skall betala. Det refereras också att Föreningen för miljöskadeförsäkring föreslagit att upphandlings-sättet för försäkringen skall ändras så att konkurrens mellan försäkrings-givare erhålls.

Idag bidrar alla som driver miljöfarlig verksamhet utan urskiljning grundad på riskbedömning till försäkringen. Det anses att försäkrings-givaren har monopol på att sälja försäkringen och att denne är skyldig att sälja försäkringar till alla som så begär till premier som fastställs av regeringen. Företagets åtgärder för att förebygga skador som försäk-ringens kan tvingas bära gynnar därför inte det företag som vidtar dem.

Inom andra marknader för obligatoriska försäkringar, t.ex. trafik-försäkringar, har man- trots många kunder och små premier- i konkur-rens utvecklat system för att identifiera och gynna säkra kunder. Även här finns ett moment av ansvar för okända skadevällare. Jag menar att försäkringsgivarens intresse att minska sina kostnader även inom miljöskadeförsäkringens område skulle kunna verka i en riktning mot bättre förebyggande insatser bland företagen och att lagstiftningen borde möjliggöra detta. Denna synpunkt tas även upp i Riksrevisionsverkets remissyttrande över utredningens första delbetänkande, SOU 1992:135.

Gällande regler har hittills tolkats så att konkurrens är omöjlig. Den tolkningen medför att premienivåerna under en följd av år kan komma

att hållas långt över vad som motsvarar en korrekt bedömd riskkostnad. Jag instämmer i detta avseende med Jan Erikssons yttrande, och jag ser inget som ger anledning att tro att premienivåerna idag sätts på ett mer korrekt sätt än vad som skulle ske om försäkringsgivaren utsattes för konkurrens.

Således menar jag att systemet ytterligare bör utvecklas för att förbättra precisionen i tillämpningen av principen att förorenaren skall betala genom att försäkringsgivaren får incitament att identifiera variationer i skaderisker och anpassa premiesättningen, samt så att försäkringsavtal sluts i konkurrens mellan försäkringssäljare.

Lagstiftningen bör dessutom enligt min mening garantera skadelidande samma skydd oavsett vilket verksamhetsslag som orsakar skadan. Lagen torde i övrigt enbart behöva specificera vilket försäkringsskydd som skall fordras samt föreskriva hur kostnader orsakade av icke-identifierade miljöskadevällare skall betalas av försäkringsköparna.

4. Särskilt yttrande av Tomas Kåberger och Lars-Åke Lindahl

Utredningens direktiv kan tolkas så att det framförallt är utredarens uppgift att finna en metod att avlasta skattebetalarna ansvaret för kostnader i samband med saneringsarbeten efter t.ex. konkurser. I det avseendet har utredningen angivit ett förslag till lösning.

En annan uppgift var att utvärdera den nuvarande miljöskadeförsäkringen. Särskilt påpekas i direktiven relationen till den i ekonomisk teori välgrundade principen att förorenaren skall betala.

Dagens system betyder att alla som bedriver miljöfarlig verksamhet utan urskiljning bidrar till försäkringen. Företagens åtgärder för att förebygga skador som försäkringen måste bära gynnar därför inte det

företag som vidtar dem.

Inom andra marknader för obligatoriska försäkringar, t.ex. trafikförsäkringar, har man trots många kunder och små premier i konkurrens utvecklat system för att identifiera och gynna säkra kunder. Försäkringsgivarens intresse att minska sina kostnader skulle även inom miljöskadeförsäkringens område kunna verka i riktning mot bättre förebyggande insatser bland företagen. Denna synpunkt tas även upp i Riksrevisionsverkets remissyttrande över utredningens första delbetänkande, SOU 1992:135.

Vi menar att det finns skäl att utveckla systemet så att premiesättningen bättre motsvarar riskerna.



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 iakttä 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. Skadevällaren 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 överyn

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 försumliges 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, förslagsvis 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 företagets 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 föreorenaren 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 kemikaliers 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-
myndigar 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)

GÄLLANDE FÖRSÄKRINGSVILLKOR FÖR MILJÖSKADEFÖRSÄKRINGEN

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 skadevällaren är insolvent och inte kan förmås att utan dröjsmål betala skadan, när skadevällaren 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 anmäls. Sådana skador skall hänföras till det försäkringsår då den första skadan anmäldes.

§ 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 Answaret enligt detta åtagande skall tackas 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 för 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 försäkringsår 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 anmälades 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.

MILJÖSKADEKONSORTIETS PRINCIPÅTAGANDE RÖRANDE
EN MILJÖSANERINGSFÖRSÄKRING

MILJÖSANERINGSFÖRSÄKRING

- \$1 Ansvaret enligt detta åtagande är en sådan kollektiv försäkring som avses i § 65 miljöskyddslagen.
- \$2 Ersättning enligt detta åtagande utgår för sanering som beslutats av tillsynsmyndighet enligt § 41 a eller § 47 miljöskyddslagen i fall då den som är ansvarig är insolvent.

Ersättning utgår inte för kostnader som har uppkommit med anledning av räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen

- \$3 Den som är ansvarig enligt miljöskyddslagen för att sanering sker skall, utöver när han är försatt i konkurs, anses insolvent om han vid utmättningsförfarande på grund av tillsynsmyndighets beslut enligt § 41 a eller § 47 miljöskyddslagen har befunnits sakna utmättningsbara tillgångar till full täckning av statens fordran.

Utmättningsförfarande behöver dock inte genomföras om den ansvariges insolvens är uppenbar.

- \$4 Tillsynsmyndigheten skall utan dröjsmål anmäla till försäkringsgivaren om ersättning för saneringskostnader enligt detta åtagande kan förväntas uppstå.
- \$5 Försäkringsgivaren skadereglerar och utger ersättning i rimlig och skälig omfattning efter det att samråd med Statens Naturvårdsverk ägt rum.

Skaderegleringen innefattar genomförande och bekostande av nödvändiga undersökningar efter det att beslut enligt § 2 fattats och sanering.

Med sanering avses återställningsåtgärder av brådskande art som måste genomföras för att undanröja risk för skador på människor, egendom eller miljö och som inte är räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagen. Till sanering räknas också förebyggande åtgärder som är nödvändiga för att motverka eller hindra att skador på sikt uppkommer på människor, egendom eller miljö.

- §6 Har ersättning enligt detta åtagande utgått är staten eller tillsynsmyndigheten skyldig att till försäkringsgivaren överlåta sin rätt till ersättning av den som enligt miljöskyddslagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen har ansvaret för att sanering sker.
- §7 Ersättningsskyldigheten enligt detta åtagande är för varje saneringsfall begränsat till MSEK 50. Kostnaden för en och samma sanering skall hänföras till det försäkringsår då framställning om ersättning först gjordes. Ersättningsskyldigheten för samtliga saneringsfall som skall hänföras till ett och samma försäkringsår är begränsad till MSEK 100.
- §8 Vid skada som omfattar såväl Miljöskadeförsäkringen som detta åtagande begränsas försäkringsgivarens sammanlagda åtagande till MSEK 100 per skadetillfälle och MSEK 200 per år.
- §9 Denna försäkring gäller med en självrisk på 1 basbelopp för varje saneringsfall.
- §10 Förslår belopp som anges i §7 inte till gottgörelse åt dem som har rätt till ersättning ur beloppen, går ersättningen för person och saksador enligt Miljöskadeförsäkringen före detta åtagande.
- §11 Om en tillsynsmyndighet vetat om eller bort veta om att en verksamhetsutövare inte fullgör sina skyldigheter enligt miljöskyddslagstiftningen eller givna tillståndsvillkor och detta medverkar till att större saneringsbehov uppkommer än vad det annars skulle ha gjort kan ersättningen enligt detta åtagande jämkas eller inte alls utgå.
- §12 I det fall då saneringsåtgärder påbörjats på initiativ av tillsynsmyndigheten innan vetskap om verksamhetsutövarens insolvens eller om denne blir insolvent under saneringsförloppet skall krav på ersättning från denna försäkring framställas senast inom sex månader från det beslut om kostnadens belopp har vunnit laga kraft. Har utmätning ägt rum räknas dock fristen från dagen för utmätningen.

- §13 Ersättning utgår inte för förlust som kan uppstå om utbetalning av ersättning fördröjs på grund av krig, krigsliknande händelser, innebördskrig, revolution eller uppror eller på grund myndighets åtgärd, strejk lockout blockad eller annan liknande händelse.
- §14 Ersättning lämnas inte för sanering vars orsak eller omfattning direkt eller indirekt beror av eller står i samband med krig, krigsliknande händelse, inbördeskrig, revolution, uppror eller upplöpp
- §15 Ersättning lämnas inte för sanering vars orsak eller omfattning har samband med atomkärnprocess, t ex kärnklyvning, kärnsammansmältning eller radioaktivt sönderfall.
- §16 Ersättning lämnas inte för sanering vars orsak eller omfattning har direkt eller indirekt samband med eller står i förbindelse med jordbävning.
- §17 Tvist mellan staten eller tillsynsmyndigheten och försäkringsgivaren avgörs av skiljemän enligt lagen om skiljemän.
- Skiljemannaförhandlingarna skall om inte särskilda skäl föreligger grundas på skriftlig dokumentation.
- §18 Påkallande av skiljemannaavgörande får inte ske senare än sex månader från det att staten har framställt krav på ersättning.
- §19 Detta åtagande träder i kraft den xx xx xx. Åtagandet omfattar inte sanering eller kostnader för sådan vars orsak huvudsakligen är att hänföra till tid före den 1 juli 1989. Ej heller omfattar det kostnader för sanering som beslutats före ikraftträdandet.
- §20 Detta åtagande upphör att gälla ett år efter det att uppsägning har skett skriftligen av försäkringsgivaren. Uppsägningen skall delges chefen för Miljödepartementet.

KUNGL. BIBL.

1993-09 17

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
 2. Kursplaner för grundskolan. U.
 3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
 - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
 4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
 5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
 6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
 7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
 8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
 9. Postlag. K.
 10. En ny datalag. Ju.
 11. Socialförsäkringsregister. S.
 12. Vårdhögskolor
 - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
 13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
 14. EG och våra grundlagar. Ju.
 15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommissionens förslag. Fi.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommissionens förslag. Bilagor. Fi.
 17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
 18. Acceptans Toleras Delaktighet. M.
 19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
 20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
 21. Ökat personval. Ju.
 22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
 23. Kunskapens krona. U.
 24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
 25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
 26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
 27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
 28. Bankstödsnämnden. Fi.
 29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
 30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
 31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
 32. Ny anställningsskyddslag. A.
 33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
 34. Förarprovare. K.
 35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
 36. Lag om totalförsvarssplikt. Fö.
 37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
 38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
 39. En gräns för filmcensuren. Ku.
 40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
 41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
 42. Försvarets högskolor. Fö.
 43. Politik mot arbetslöshet. A.
 44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
 45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
 46. Vissa kyrkofrågor. C.
 47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
 48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
 49. Ett år med betalningsansvar. S.
 50. Serveringsbestämmelser. S.
 51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
 52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
 53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
 54. Utvisning på grund av brott. Ku.
 55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
 56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
 57. Beskattning av fastigheter, del I
 - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
 58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
 59. Ny marknadsföringslag. C.
 60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
 61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
 62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
 63. Person och parti - Studier i anslutning till Personalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
 64. Frågor för folkbildningen. U.
 65. Handlingsplan mot buller.
 - Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
 66. Lag om införande av miljöbalken. M.
 67. Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
 68. Elkonkurrens med nätmopol. N.
 69. Revisorerna och EG. N.
 70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
 71. Organisationernas bidrag. C.
 72. Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

- 73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
- 74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
- 75. Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. Fi.
- 76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
- 77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
- 78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspflicht. [36]
Försvarets högstskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomi-

- kommissionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlämningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Elkonkurrens med nätmonopol. [68]

Revisorerna och EG. [69]

Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Organisationernas bidrag. [71]

Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]

Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]

Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]

Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. [51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs

yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]

Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]

