

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## **Remissyttrande från Skogsindustrierna avseende slutbetänkande från Miljöansvarsutredningen – GMO-skador i naturen och Miljöbalksförsäkringar – SOU 2007:21 M2007/1735/R**

---

Skogsindustrierna har givits möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande. Våra synpunkter sammanfattas nedan. Synpunkterna vidareutvecklas också och följer då betänkandets kapitelindelning och rubriker.

### **Sammanfattning**

- Skogsindustrierna avstyrker ändringsförslaget avseende avhjälpanderegeln i 2 kap.8 § MB, eftersom det är alltför diffust för att ligga till grund för en lagstiftning och vi är tveksamma till behovet av en allmän reglering av ansvar för skador på biologisk mångfald utöver vad som följer av miljöansvarsdirektivet.
- Skogsindustrierna avstyrker, av skäl som närmare utvecklas nedan, förslaget om en miljövärdesersättning. Vi anser dock att det bör ske en rimlighetsavvägning av de hjälpåtgärder som krävs vid skada på den biologiska mångfalden och att en sådan bestämmelse bör införas i nuvarande reglering avseende allvarlig miljöskada.
- Skogsindustrierna anser att det bör övervägas om ersättning för sakskada vid miljöskada bör utvidgas till att inte bara avse fysiska personer utan även företag.
- Skogsindustrierna delar utredningens bedömning avseende självriskbelopp, preskriptionstid och regressrätt. Kravet på skadeanmälan bör dock inte utgå eftersom nuvarande försäkringslösning bör behållas.
- Skogsindustrierna delar tolkningen avseende villkoren i saneringsförsäkringen, men är tveksamma till behovet av föreslagen ny bestämmelse i 26 kap. 22a § MB och anser att rekvisitet brådskanie bör behållas.
- Skogsindustrierna avstyrker på skäl som anges nedan samtliga förslag inom ramen för vad utredningen kallar myndighetslösningen för miljöansvarsförsäkringen.

### 3.6 Sammanfattande överväganden och förslag

Skogsindustrierna är tveksamma till bärigheten av slutsatsen att 2 kap. 8 § miljöbalken i dess nuvarande lydelse skulle kunna vara tillämplig på skador på den biologiska mångfalden i annan omfattning än vad som följer av ändringarna i 10 kap. till följd av genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Skälet härtill är att det i 2 kap. 8 § första meningen miljöbalken direkt hänvisas till 10 kap. miljöbalken avseende omfattningen och skäligheten på de åtgärder som kan krävas. Med den kopplingen kan 2 kap. 8 § miljöbalken knappast anses omfatta andra skador än de som behandlas i 10 kap. miljöbalken. Detta dilemma kommer dock utredningen ifrån genom att lägga kopplingen till 10 kap. miljöbalken i ett särskilt stycke sist i 2 kap. 8 § miljöbalken. På det sättet skulle kopplingen till 10 kap. miljöbalken endast avse vissa typer skador och olägenheter, medan skador på den biologiska mångfalden som inte är att betrakta som allvarliga endast skulle regleras i 2 kap. 8 § miljöbalken.

Skogsindustrierna motsätter sig denna lösning. Att närmare ange vad som är skador på den biologiska mångfalden är mycket vanskligt, vilket också utredningen insett när man på sidan 87 för ett resonemang kring skadebedömningen som utgår från att kriterierna för bestämningen av allvarlig miljöskada även bör tillämpas vid andra skador på den biologiska mångfalden. Vilken omfattning en påverkan på den biologiska mångfalden skall ha får man dock ingen ledning om. Det anges endast att skadan inte behöver vara lika kvalificerad som vid allvarlig miljöskada, men att den ändå skall ha någon form av kvalifikation, okänt vilken.

Det är uppenbart att det inte är lätt att närmare ange vad som är en inte allvarlig skada på den biologiska mångfalden och den reglering som nu föreslagits synes mesta vara en frukt av att utredningen inte funnit någon bättre lösning. Det är dock inte acceptabelt från ett rättssäkerhetsperspektiv att reglera ett så här pass stort och svårdefinierat område med en enda övergripande bestämmelse och motivhänvisningar till hanteringen av allvarliga miljöskador och 2 kap. 7 § miljöbalken. Den sistnämnda hänvisningen framstår som direkt förvirrande då det i 2 kap. 8 § talas om skäligen åtgärder och i 2 kap. 7 § om åtgärder som inte är orimliga. Beträffande hänvisningen till reglerna om allvarliga miljöskador förefaller det också finnas brister då det där finns bestämmelser om kompensationsåtgärder. Några sådana torde dock inte kunna komma ifråga med stöd av 2 kap. 8 § i föreslagen lydelse, då den endast rör avhjälpan av skadan. För att kompensationsåtgärder skall kunna komma ifråga borde det krävas någon form av lagstöd. När det gäller föroreningsskador finns ett helt kapitel med preciserande regler och ändå är dessa regler ytterst svåra att tillämpa och i behov av en genomtänkt revision. Någon möjlighet att genomföra kompenserande

åtgärder i stället för att åtgärda en förorening som inte är en allvarlig miljöskada torde inte heller finnas.

Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att förslaget är alltför diffust för att kunna läggas till grund för lagstiftning. Verksamhetsutövare måste på ett någorlunda tillförlitligt sätt veta vad man har att hålla sig till när man bedriver verksamhet som på något sätt kan påverka den omgivande miljön. Det är inte endast genetisk påverkan som omfattas av detta förslag utan all påverkan på den biologiska mångfalden. Skogsindustrierna kan se att det kan behövas någon form av ytterligare reglering när det gäller genetiskt modifierade organismer, men det är då inte lämpligt att genomföra detta med en otydlig och undermålig lagstiftning. En sådan åtgärd skulle göra mer skada än nytta. Föreningen ställer sig dock tveksam till behovet av en allmän reglering av ansvar för skador på biologisk mångfald i vidare omfattning än vad som följer av genomförandet av miljöansvarsdirektivet. Detta gäller i synnerhet som begreppet skada på biologisk mångfald inte kunnat ges en klar och tydlig avgränsning.

#### **4.8.2. Miljövärdesersättning**

Skogsindustrierna avstyrker förslaget att införa en miljövärdesersättning som ett slags skadestånd till staten för förlorad biologisk mångfald. Målsättningen och syftet med miljöansvarsdirektivet är att så långt det är möjligt med rimliga åtgärder återställa miljön efter en allvarlig miljöskada. I de fall ett fullständigt återställande inte är möjligt skall kompletterande och/eller kompenserande åtgärder vidtas. Detta innebär att de fall där miljön inte kan återställas till det skick den hade före skadan redan är täckta av direktivets bestämmelser.

Miljömässigt finns det således ingen lucka i direktivet som måste täppas till. Miljöansvarsutredningens förslag om miljövärdesersättning torde härvid mer vara att se som en extra säkerhetsåtgärd för att ingen aktör skall komma undan för lindrigt. Detta har inget med genomförandet av miljöansvarsdirektivet att göra utan är i sådant fall en direkt utvidgning av ansvaret. Vad som däremot är bra med förslaget är att det anges att det skall ske en rimlighetsavvägning av de hjälpåtgärder som kan krävas. En sådan avvägning har stöd i direktivet. I det föreslagna svenska genomförandet finns det dock inte någon sådan öppning, vilket det rimligen borde. Detta behöver dock inte ske indirekt i en bestämmelse om ersättning till staten för vissa allvarliga miljöskador, utan borde anges i regleringen av vilka hjälpåtgärder som kan krävas när en allvarlig miljöskada inträffat och därvid gälla generellt.

Om avsikten är att täppa till ett befarat kryphål i lagstiftningen, som Skogsindustrierna ifrågasätter om det verkligen föreligger, kan man fråga sig om inte ett nytt kryphål skapas i det att ansvar för att utge miljövärdesersättning skall förutsätta uppsåt eller oaktsamhet. De verksamhetsutövare som orsakat en irreparabel skada skulle därmed komma lindrigare undan än den som orsakat en mer begränsad skada förutsatt att han inte varit oaktsam eller handlat uppsåtligt. Detta förefaller vara en mycket tveksam reglering utifrån rättssäkerhets- och

rättvisesynpunkt. Det är då bättre och mer rättvist att hantera frågan inom ramen för de kompletterande och kompenserande åtgärder som direktivet anvisar.

Nästa invändning mot förslaget gäller bestämningen av miljövärdesersättningens storlek, vilken enligt författningsförslaget skall bestämmas till skäligt belopp. Den typ av bedömningar och beräkningar som utredningen hänvisar till finns visserligen med som ett moment vid bedömningen av hjälpåtgärder, men metoderna förefaller vara osäkra och hittills i ringa omfattning tillämpade i praktiken. Skogsindustrierna anser inte att detta uppfyller rimliga krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet. Härvid är det också anmärkningsvärt att länsstyrelsen är den myndighet som föreslås besluta om miljövärdesersättning. Skadestånd är normalt en uppgift för domstolar att döma ut och miljövärdesersättningen är mest att likna vid ett sådant. Om man jämför med de överväganden som låg till grund för att låta tillsynsmyndigheten ta ut miljöstraffavgift var det ett krav att bedömningen skulle vara enkel. Det skulle inte ske någon värdering av uppsåt eller oaktsamhet och det skulle vara lätt att konstatera om en överträdelse skett samt att beloppets storlek inte skulle vara föremål för bedömning annat än i mycket speciella fall. Beslut om miljövärdesersättning uppfyller inte något av dessa krav. Skogsindustrierna anser därför att det är mycket olämpligt att ens överväga att denna typ av skadestånd skall beslutas av länsstyrelsen. Ett annat problem med att låta länsstyrelsen vara första instans är att någon prövning av miljövärdesersättning då aldrig kan ske i en verklig prejudikatinstans, eftersom målen skulle stanna i Miljööverdomstolen.

Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att

- det inte finns någon lucka att täppa till
- förslaget i sig leder till en inte oväsentlig lucka i lagen
- beräkningen av miljövärdesersättningen är dunkel
- länsstyrelserna är direkt olämpliga som beslutsinstans av rättssäkerhetsskäl

Vad som är bra med förslaget är att det indirekt framgår att en skälighetsavvägning skall ske avseende hjälpåtgärder. En sådan avvägning har stöd i miljöansvarsdirektivet, men bör i stället regleras i anslutning till bestämmelserna om hjälpåtgärder.

### **6.3 Miljöskadeförsäkringens ersättningsregler**

#### **6.3.1. Ersättning till näringsidkare**

Skogsindustrierna anser i likhet med utredningen att det även fortsättningsvis bör finnas en rätt till ersättning för sakskada i näringsverksamhet. Det kan dock diskuteras om ersättning endast skall kunna utgå till fysiska personer. Med hänsyn

till den viktiga funktion företag och företagande har i ett väl fungerande samhälle, vore det inte orimligt om ersättning kunde utgå i fall då en skada får svåra ekonomiska följder för företaget. Häri ligger ingen direkt begränsning till storleken på verksamheten, men indirekt finns det en sådan begränsning genom att skadan skall leda till svåra ekonomiska följder. Större företag kommer därmed automatiskt inte att kunna omfattas förutsatt att nuvarande försäkringslösning med utbetalningstak bevaras. Fördelen med förslaget är att hänsyn inte endast tas till de ekonomiska konsekvenserna för ägaren, utan fokus är på att ersätta skadan som lett till att företaget med dess ägare och anställda hamnat i svårigheter. Med hänsyn till den ringa tillämpning som försäkringen hittills haft borde detta inte vara en förändring som på något påtagligt sätt påverkar kostnaderna.

Föreslagen förändring kan med fördel tas in i försäkringsvillkoren, vilka skall godkännas av regeringen.

### **6.3.2. Avdrag på ersättning**

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning att självriskbeloppen bör vara 5000 kr för lös och fast egendom.

### **6.3.3. Preskriptionsregeln**

Skogsindustrierna anser att utredningens förslag till förändring av preskriptionsregeln är rimlig. Däremot anser vi inte att kravet på skadeanmälan skall utgå av det skälet att vi förordar en fortsatt försäkringslösning.

### **6.3.4. Regressfrågan**

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning att någon regressrätt inte skall föreligga, vilket för övrigt även torde motsvara rättsläget idag.

## **6.4 Saneringsförsäkringens ersättningsregler**

Skogsindustrierna delar utredningens tolkning av 19 § i försäkringsvillkoren för saneringsförsäkringen. Så länge det saknas några vederhäftiga uppgifter om att annan tolkning skulle föreligga torde det inte krävas någon ändring av villkoren. Om det däremot finns belägg för annan tolkning av villkoret är det inte tillräckligt med ett motivuttalande för att ändra det, utan då behöver villkoret förtydligas.

### **6.4.2. Handräckningskostnader i konkurssituationer**

Den förändring som utredningen föreslår är att en ny bestämmelse införs i 26 kap. 22a § miljöbalken, vilken gör beslut om uttag av kostnader för åtgärder enligt 26 kap. 18 och 22 §§ miljöbalken omedelbart verkställbara enligt utsökningsbalken. En liknande bestämmelse fanns i förslaget till miljöbalk avseende 26 kap. 18 § miljöbalken, men kritiserades av lagrådet och utgick sedan i propositionen i

enlighet med vad utredningen relaterar. Skogsindustrierna är tveksamma till det nu aktuella förslaget då det inte synes vara någon egentlig skillnad i förhållande till det tidigare underkända. Skillnaden är närmast en teknikalitet i den meningen att myndigheten nu skulle behöva skriva ytterligare ett beslut avseende kostnaderna för de åtgärder man utfört.

### **6.4.3. Begränsningen av ersättningsbara saneringsåtgärder**

Att låta saneringsförsäkringen även omfatta brådskande åtgärder för att åtgärda s.k. förvaringsfall är rimligt. Här finns det emellertid ett behov av att ta bort denna konstlade gränsdragning mellan förvaringsfall och efterbehandlingsfall. För gemene man torde även förvaringsfallen vara att betrakta som efterbehandlingsfall. När den faktiska driften av en verksamhet upphört borde de åtgärder som kan behöva vidtas betraktas som efterbehandling. Detta skulle dock kräva ändringar i 10 kap. miljöbalken och omfattas inte av uppdraget för denna utredning.

När det sedan gäller att ta bort rekvisitet brådskande är Skogsindustrierna tveksamma. Saneringsförsäkringen bör vara inriktad på att åtgärda påtagliga risker. Om man helt ansluter till den skälighetsavvägning som skall ske enligt 10 kap. finns det en risk för att alltför stora insatser skulle läggas på utredningar för att helt eliminera riskerna. Praxis har hittills visat att undersökningskrav knappast aldrig jämkas av miljödomstolarna trots att förutsättningar många gånger är för handen. Jämknings tenderar mer och mer skjutas till efterbehandlingsstadiet. Skogsindustrierna befarar därmed att en sådan ändring skulle leda till att försäkringssystemet skulle drabbas av den ineffektivitet som föreligger vid dagens tillämpning av 10 kap. miljöbalken, med oändliga och svåröverskådliga utredningskrav.

Teoretiskt är det logiskt att det finns någon form av kollektivt ansvar även för direktivskador. Underlaget är dock för tunt och det saknas helt erfarenhet av i vilken omfattning direktivskador kan göra sig gällande för att det nu skall gå att föreslå en sådan förändring. Detta gäller dock inte endast för det fall att nuvarande försäkringsmodell behålls, utan även om en fond-/myndighetslösning skulle väljas. Det betalningsansvariga kollektivet är fortfarande detsamma. Skillnaden mellan en fond-/myndighetslösning och en försäkringslösning är att man med en försäkringslösning har ett försäkringsbolag som är berett att ytterst ansvara för risken. Med en fond-/myndighetslösning är det betalarkollektivet som får stå hela denna risk. Att försvara detta med principen att förorenaren skall betala är mycket tveksamt, eftersom den egentliga förorenaren i dessa fall inte kan betala. De som får betala är andra som bedriver liknande verksamheter eller eljest angetts som betalningsansvariga.

### **6.5 Administration av ersättningsregleringarna**

Skogsindustrierna avstyrker kraftigt utredningens förslag att låta en statlig myndighet ta över administrationen av uttag av avgifter och utbetalningar för miljöskador och sanering. Trots ett ihärdigt letande har utredningen inte funnit några avgörande svagheter i hanteringen av det nuvarande försäkringssystemet. De brister man pekar på gäller att insynen inte är densamma som vid en myndighet och att upphandlingen inte sker med tillämpning av lagen om offentlig upphandling samt att överprövning sker i skiljeförfarande. Vidare hävdar man att en myndighetslösning skulle bli billigare.

Försäkringen sköts på ett försäkringsmässigt normalt sätt, men med en nämnd där de anmälda skadefallen föredras. Hantering av skador via försäkringar torde för vanliga människor vara ett långt mer vanligt system än att hantera frågan via en myndighet. Några brister i hanteringen av utbetalningsärenden har utredningen heller inte kunnat visa på. Den kritik som finns torde främst ha sin grund i bristande kompetens hos de tillsynsmyndigheter som har anmält fall enligt saneringsförsäkringen. Att upphandlingen av försäkringen sker på ett normalt affärsmässigt sätt i stället för genom lagen om offentlig upphandling torde inte vara någon nackdel. Tvärtom är lagen om offentlig upphandling otymplig och försvårar möjligheterna att förhandla fram en ekonomiskt optimal lösning. När det gäller skiljeförfarande kan det knappast vara något problem enligt miljöskadeförsäkringen, då den skadelidande inte behöver betala kostnaderna i annat fall än då kravet varit obefogat. Det torde nämligen vara kostnaderna som kan ses som en nackdel med skiljeförfarande. Att processen är snabbare kan inte vara någon nackdel. Beträffande saneringsförsäkringen finns inte samma generösa regler om processkostnaderna, men här är det å andra sidan en myndighet som är motpart och den borde ha kompetens nog att värdera riskerna med en överprövning samt ekonomi nog att klara av det. Kostnaderna för en domstolsprövning kan också bli relativt betydande samtidigt som prövningen tar mycket längre tid. Detta är dock, oavsett vad man anser i sak, en detalj som inte är tillräcklig för att riva upp ett system och ersätta det med ett annat.

Att administrationen skulle bli billigare kan Skogsindustrierna inte se att utredningen visat på något vederhäftigt sätt. Skogsindustriernas erfarenhet är tvärtom att ökad byråkrati leder till ökade kostnader och ökad byråkrati på miljöområdet behövs inte.

En avgörande nackdel med förslaget, som utredningen inte lyfter fram, är att en myndighetslösning gör att betalarkollektivet helt förlorar kontrollen över systemet. Detta kan man naturligtvis tycka är bra om man anser att staten rent allmänt bör ha en större kontroll över människors handlande och de samlade resurserna. Risken är dock från ett verksamhetsutövarperspektiv att kostnaderna drar iväg och att det från statens sida finns ett intresse av att bredda tillämpningen för medlens utnyttjande. Den erfarenhet som hittills finns av Naturvårdsverkets användning av efterbehandlingsmedel visar på en låg effektivitet avseende hur mycket efterbehandling som kommit ut av de satsade medlen. Det finns därför en betydande risk för att mycket resurser kommer att spenderas på utredningar utan

tillräckligt fokus på vilka åtgärder dessa i slutänden skall leda till. Om Naturvårdsverket skall vara den beslutande myndigheten finns det också en betydande risk för att betalarkollektivets intressen sätts åt sidan i förhållande till de myndigheter som kan tänkas söka medel till sanering. För det första är Naturvårdsverket övergripande myndighet på miljöområdet med ett uppdrag att utöva tillsynsvägledning i förhållande till tillsynsmyndigheterna och för det andra skall tillsynsmyndigheten enligt 29 § förordningen (1998:899) och miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samråda med Naturvårdsverket innan beslut enligt 26 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken sker. Oavsett om det är olika tjänstemän på Naturvårdsverket som hanterar frågorna är risken för sammanblandning av verkets olika roller betydande.

## **6.6 Förbättringar inom det nuvarande försäkringssystemet**

Skogsindustrierna anser inte att det finns något behov av de s.k. förbättringar av försäkringssystemet som utredningen föreslår. Att låta staten sköta upphandlingen av försäkringarna kommer ofelbart att leda till ökade kostnader dels på grund av att det inte längre blir den som skall betala som förhandlar fram villkoren dels för att staten måste tillämpa lagen om offentlig upphandling. Lösningen kommer således att leda till ökade kostnader och minskat inflytande för de som skall betala för försäkringen. Nuvarande ordning har fungerat väl och premierna har successivt sjunkit allteftersom erfarenheterna ökat om försäkringarnas tillämpning. Något behov av insyn för staten i själva upphandlingsprocessen har utredningen inte kunnat peka på och det borde vara tillräckligt att staten slutligen godkänner villkoren precis som nu. Vilka ovidkommande intressen som skulle förekomma med nuvarande system, vilket utredningen hänvisar till, känner Skogsindustrierna inte till.

Att göra skadenämnden till en statlig nämnd skulle göra att försäkringssystemet förlorade sin roll som just försäkringssystem. Skogsindustrierna anser att nuvarande ordning bör behållas. Skadenämndens ledamöter utses idag av regeringen. Nämnden skall bestå av sju ledamöter, varav en företräder försäkringsgivaren och två betalarkollektivet. En majoritet är således oberoende ledamöter, och några brister i nämndens hantering har utredningen inte kunnat visa på. En statlig nämnd som får karaktären av en ny myndighet skulle också leda till ökade kostnader.

## **6.7 Myndighetslösningen**

Skogsindustriernas kritik mot en myndighetslösning har i allt väsentligt redovisats ovan. För det första finns det inget behov av förändringen och för det andra skulle det leda till ökade kostnader för betalarkollektivet genom den ökade administrationen. Anledningen till utredningens förslag till en myndighetslösning synes främst vara en allmän motvilja mot privata lösningar. Det synes dock även finnas ett ytterligare skäl och det är möjligheten att utvidga systemet. Vad i detta utvidgande skulle bestå framgår inte, men det får anses troligt att tanken är att



staten skall avlastas kostnader för de efterbehandlingsåtgärder som det enligt 10 kap. miljöbalken ansetts oskäligt att utkräva av enskilda verksamhetsutövare. Att lägga denna börda på kollektivet av verksamhetsutövare innebär att dessa inte endast skulle bli ansvariga för de åtgärder som det skäligen kan krävas att de utför utan även för den del som det anses oskäligt att kräva. Detta är tankegångar som tidigare har framförts från Naturvårdsverket. Skogsindustrierna anser att detta är djupt orättvist mot det stora kollektiv av företag som sköter sig väl. Under alla förhållanden är det inte rimligt att nu bygga upp en myndighetsorganisation som i efterhand måste motivera sin existens med nya arbetsuppgifter.

Stockholm den 24 september 2007

SKOGSINDUSTRIERNA

Ulrik Johansson

Christina Wiklund