

Metoder för att beräkna och återföra kostnader för miljöskador vid olje- och kemikalieutsläpp i Sverige

FÖRSTUDIE

För Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Annika Tegeback

Jonas Fejes

Carlos Mancinelli

2010-11-24

Arkivnummer: U2749



Box 21060, SE-100 31 Stockholm
Valhallavägen 81, Stockholm
Tel: +46 (0)8 598 563 00
Fax: +46(0)8 598 563 90
www.ivl.se

Box 5302, SE-400 14 Göteborg
Aschebergsgatan 44, Göteborg
Tel: +46 (0)31 725 62 00
Fax: + 46 (0)31 725 62 90

Innehållsförteckning

1 Inledning	2
1.1 Avgränsning.....	2
1.2 Genomförande.....	2
2 Befintliga metoder	2
2.1 Contingent Valuation (CV).....	3
2.2 BOSCEM.....	4
3 Vad säger lagen?	5
3.1 Miljöbalken.....	5
3.2 Sjölagen (SFS 1994:1009).....	6
3.3 Lag (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna.....	10
3.4 Miljöansvarsdirektivet.....	11
4 Analys	12
4.1 Intervjuer.....	12
5 Diskussion	13
6 Referenser	15

1 Inledning

Staten ersätter kommunerna för kostnader för räddningstjänst och sanering i samband med oljeutsläpp till havs eller i de stora sjöarna. Vid större oljeolyckor kan skador på både miljö- och socioekonomi bli stora. Idag finns inget juridiskt prövat sätt för att ersätta kostnader för skador på miljön i samband med oljeolyckor.

IVL Svenska Miljöinstitutet har fått i uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att genomföra denna förstudie som långsiktigt syftar till att öka samhällets möjligheter att få ersättning för skador på miljön i samband med olje- och kemikalieutsläpp till havs. Det skulle öka de ersättningsbara skadekostnaderna och därmed öka trycket på utsläpparen att i första hand förebygga utsläpp och i andra hand minska effekterna av utsläppet. Målet är att kunna kostnadsberäkna skador på miljön vid olje- och kemikalieutsläpp samt återföra de uppkomna kostnaderna till den ansvarige för utsläppet.

1.1 Avgränsning

Förstudien kommer endast att ge en översiktlig bild av möjligheter och begränsningar i svensk lagstiftning när det gäller återföring av kostnader för miljöskador.

1.2 Genomförande

Denna förstudie genomförs i tre steg. Först analyseras de metoder som identifierades av IVL Svenska Miljöinstitutet 2006 (Sanctuary et al. 2006). Metoderna analyseras med avseende på möjligheter och begränsningar för att införas i svensk lagstiftning. Steg två innefattar intervjuer med en eller eventuellt flera miljöjurister och därmed inhämtas deras synpunkter på analysen. Steg tre omfattar en analys samt bedömning av möjligheter och begränsningar.

2 Befintliga metoder

År 2006 sammanställde IVL Svenska Miljöinstitutet internationella erfarenheter och regelverk i en rapport som utgjorde en del av forskningsprojektet ”Bedömningskriterier för hur rent är rent i ett hållbart samhälle”. Rapporten heter ”What’s missing from measures of Oil Spill Damages? A closer look at ecosystem valuation and policy responses” (Sanctuary et al. 2006).

Sanctuary et al. (2006) skriver att kostnader för oljeskador i många fall delas mellan stat, den internationella oljeskadefonden (International Oil Pollution Compensation Funds, IOPC Funds) samt olika typer av privata försäkringar. Hur kostnaderna fördelas beror bland annat på skadenivå och typ av skada som utsläppet orsakat samt vilket område som påverkats. Ersättningssystemet är komplext och inkonsekvent. Det svenska systemet ger kommunen rätt till ersättning för kostnader som rör respons och sanering. En privat organisation kompenseras inte av staten och de får söka ersättning på eget håll, t.ex. från föreningen, dess försäkringsbolag eller om möjligt från IOPC-fonden. Ett område som är särskilt luddigt och som det inte finns så mycket information om är frågan om kompensation för miljöskador.

Sanctuary et al. (2006) har gjort en genomgång av ett antal utsläpp och beskriver ett antal värderingsmetodiker som tidigare använts vid oljeutsläpp.

- *Hedonic Analysis*: inkluderar kvantitativa analyser av varors eller tjänsters priser med avseende på de egenskaper som bidrar till värdet. T.ex. skulle denna typ av analys kunna användas för att bestämma hur mycket en ofördärvad/opåverkad strand bidrar till värdet på en fastighet och en jämförelse görs mellan två likvärdiga hus där allt utom stranden är lika.
- *Travel Cost Models*: används för att bedöma hur mycket en konsument är beredd att betala för en specifik vara eller tjänst genom att analysera kostnader och tid förknippade med resor. T.ex. om värdet för Stockholms skärgård ska analyseras tas hänsyn till hur mycket som spenderas på segel- och motorbåtar, bensen, taxibåtar, färjor etc.
- *Cost of illness* eller *replacement cost* används i vissa sammanhang. *Cost of illness* kan vara direkta medicinska kostnader som uppkommer till följd av miljöföroreningar. *Replacement cost* är den summa som krävs för att ersätta en vara/produkt/tillgång.
- *Contingent valuation* är en metod där man frågar konsumenten om det hypotetiska värdet på en vara eller tjänst.
- *Benefit transfer* går ut på att värdet som tagits fram i ett sammanhang appliceras på ett annat. T.ex. att värdet på en sandstrand i Kalifornien appliceras på en svensk strand i södra Sverige.

Dessa metoder har använts i olika sammanhang. T.ex. användes *Contingent Valuation* efter Exxon Valdez. Exxon Valdez inträffade 1989 och utsläppet hade stor påverkan på kustnära och marina miljöer. Den ekonomiska påverkan utvärderades under ett antal år efter utsläppet och mycket material finns om ämnet.

2.1 Contingent Valuation (CV)

Ett vanligt sätt att utföra CV är att förse respondenter (de som skall bedömma värdet med utgångspunkt från egna värderingar) med information om ett hypotetiskt statligt program som minskar sannolikheten för att en framtida ogynnsam händelse, t.ex. oljeutsläpp, ska inträffa. Respondenterna får ofta viss specifik information om de skador som det hypotetiska programmet skulle förhindra. De får också frågor som ger information om de ekonomiska uppoffringar som de måste göra för att stödja det hypotetiska miljöprogrammet (NOAA 1993).

Frågeformuläret som användes efter Exxon Valdez (som del av metoden *Contingent Valuation*) bestod av tre delar. Först en beskrivning av de tjänster som skulle värderas, därefter frågor som skulle locka fram den svarandes åsikt om värdet och till sist frågor om respondentens egenskaper (sådant som ålder och inkomst). Resultat för ett antal fågelarter framgår av Tabell 1. De tillfrågade personerna ansåg att kostnaden för att ersätta en örn är högre än kostnaden för att ersätta en and.

Tabell 1. Kostnader för att ersätta olika fågelarter, resultat av *Contingent Valuation* – Exxon Valdez.

	(1989 USD)
Sillgrisslor, andfåglar, skarvar, stormfåglar, lunnefåglar, alkor	300
Lommar	400
Pilgrimsfalk	2000 (hanar) & 6000 (honor)
Örnar	22 000

2.2 BOSCEM

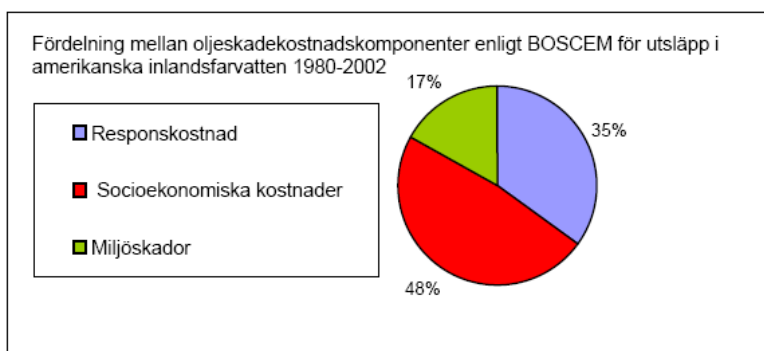
SSPA (2005) och Sanctuary et al. (2006) beskriver båda en amerikansk modell, *Basic Oil Spill Cost Estimation Model*, BOSCEM, som även inkluderar kostnader för miljöskador. Nyman (2008) har genomfört en studie som baseras på en litteratursökning som summerar kostnader för konsekvenser av ett oljeutsläpp. Enligt Nyman (2008) finns endast en modell som även inkluderar kostnader för miljöskador och modellen är densamma, BOSCEM, som beskrivs av SSPA och Sanctuary.

BOSCEM är framtagen av det amerikanska naturvårdsverket (EPA) och innehåller kostnadsmodeller för respons, miljöskador och socioekonomiska skadeeffekter. Kostnaderna beräknas per volymenhet utsläppt olja men med faktorer som tar hänsyn till: total utsläppsmängd, oljetyp, responsstrategi, strandtyp, socioekonomisk och kulturell känslighet, habitat/naturkänslighet (SSPA 2005, Etkin 2004).

För att tillämpa BOSCEM krävs följande indata:

1. Mängd utsläppt olja (i enheten *gallons*)
2. Oljetyp
3. Huvudsaklig responsmetod och dess effektivitet
4. Strandtyp (den vanligaste strandtypen i det drabbade området)
5. Utsläppsplatsens socioekonomiska och kulturella värde
6. Sötvattnets känslighet vid platsen för utsläppet
7. Känsliga naturområden (både habitat och artkänslighet)

Varje utsläppshändelse är unik och modellen gör inte anspråk på att ge rättvisande svar i alla lägen. Modellen har enligt SSPA (2005) testats på EPA:s databas för oljeutsläpp i amerikanska inlandsfarvatten mellan 1980 och 2002. Testet resulterade i en genomsnittlig total årlig kostnad om 2 700 miljoner USD (2002). Denna genomsnittliga kostnad fördelar sig mellan responskostnad, socioekonomiska kostnader respektive miljöskadekostnader enligt (Figur 1). De socioekonomiska kostnaderna dominerade.



Figur 1. Fördelning mellan de tre oljeskadekostnaderna respons, socioekonomi och miljöskador (SSPA 2005)

3 Vad säger lagen?

3.1 Miljöbalken

Eftersom denna förstudie handlar om miljöskador kan det kännas rimligt att börja med att titta på vad som står i Miljöbalken. I detta avsnitt beskrivs i stora drag vad Miljöbalken handlar om, vem som har ansvar för skadad miljö, verksamheter som orsakar miljöskador och avhjälpandeansvaret.

I Miljöbalkens andra kapitel (MB 2 kap) beskrivs hänsynsreglerna och MB 2 kap 8 § handlar om ansvar för skadad miljö:

2 kap 8 §

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldigheten att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Miljöbalkens tionde kapitel (MB 10 kap) handlar om verksamheter som orsakar miljöskador:

10 kap 1 §

Med föroreningskada avses i detta kapitel en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med allvarlig miljöskada avses i detta kapitel en miljöskada som är så allvarlig att den

1. genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa,
2. genom påverkan på ett vattenområde eller grundvatten har en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön, eller
3. i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, om skadan avser
 - a) ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2,
 - b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 §, eller
 - c) en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

Med avhjälpande avses i detta kapitel utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada. Lag (2007:660).

MB 10 kap 5 § beskriver avhjälpandeansvarets innebörd:

10 kap 5 §

Den som är ansvarig för att avhjälpa en allvarlig miljöskada skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att

1. omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa,

2. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 1, den förorenade marken inte längre skall utgöra någon betydande risk för människors hälsa, och
3. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 2 eller 3,
 - a) återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått,
 - b) kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande, och
 - c) kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt, om ett återställande inte är möjligt.

När omfattningen av ansvaret enligt första stycket bestäms skall det beaktas om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrifter i lag eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då. Lag (2007:660).

Som till alla lagar finns vissa undantag och ansvarsbegränsningar:

10 kap 19 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte miljöskador som

1. omfattas av 10 kap. sjölagen (1994:1009),
2. omfattas av lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna,
3. orsakats av en väpnad konflikt, en fientlighet, ett inbördeskrig, ett uppror eller en exceptionell och oundviklig naturhändelse som det inte varit möjligt att skydda sig mot, eller
4. orsakats av en verksamhet eller åtgärd vars enda syfte varit att skydda mot en naturkatastrof. Lag (2007:660).

10 kap 20 §

Om en miljöskada omfattas av en ansvarsbegränsning enligt 9 kap. sjölagen (1994:1009) skall bestämmelserna i detta kapitel inte tillämpas i strid med den ansvarsbegränsningen. Lag (2007:660).

3.2 Sjölagen (SFS 1994:1009)

Av MB 10 kap 19 § 1 st. framgår att bestämmelserna i tionde kapitlet inte gäller miljöskador som omfattas av sjölagen kap 10. Nedan följer en sammanfattning av tionde kapitlet i sjölagen.

Definitioner av sådant som ingår i sjölagen:

- olja: beständig mineralolja som innehåller kolväte, såsom råolja, eldningsolja, tjock dieselolja och smörjolja,
- oljeskada: dels skada som orsakats av förorening genom olja från ett fartyg och som uppkommit utanför fartyget, i fråga om försämring av miljön dock endast utebliven vinst samt kostnader för rimliga återställningsåtgärder som har vidtagits eller planeras, dels kostnader för förebyggande åtgärder och skada som orsakats av sådana åtgärder,
- olycka: sådan händelse eller serie av händelser med samma ursprung som orsakar en oljeskada eller framkallar ett allvarligt och omedelbart förestående hot om en sådan skada,

- förebyggande åtgärd: varje åtgärd som varit skäligen påkallad för att förhindra eller begränsa en oljeskada genom förorening och som har vidtagits efter det att en olycka har inträffat,
- ägare av fartyg: den som är registrerad som fartygets ägare eller, om registrering inte har skett, den som äger fartyget; i fråga om ett fartyg som ägs av en stat och brukas av ett bolag, vilket i den staten är registrerat som fartygets brukare, skall dock bolaget anses som ägare,
- 1969 års ansvarighetskonvention: den i Bryssel den 29 november 1969 avslutade konventionen om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja eller denna konvention som den har ändrats i London den 19 november 1976,
- 1992 års ansvarighetskonvention: 1969 års ansvarighetskonvention som den har ändrats genom det i London den 27 november 1992 avslutade ändringsprotokollet, och konventionsstat: en stat som har tillträtt 1992 års ansvarighetskonvention.

Hur sjölagen ska tillämpas framgår av 10 kap 2 §. Sjölagen gäller för oljeskador som orsakats av ett fartyg som konstruerats eller anpassats för att transportera olja som **bulklast**. Vidare kan bestämmelserna tillämpas på kostnader för förebyggande åtgärder som vidtagits för att förhindra eller begränsa oljeskador i Sverige eller dess ekonomiska zon.

10 kap 2 §

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på oljeskador, som har uppkommit i Sverige eller dess ekonomiska zon eller i en annan konventionsstat eller dess ekonomiska zon och som har orsakats av ett fartyg, vilket konstruerats eller anpassats för att transportera olja som bulklast. I fråga om fartyg som kan transportera både olja och annan last skall bestämmelserna tillämpas endast när fartyget transporterar olja som bulklast samt under resor som följer på en sådan transport. I sistnämnda fall skall bestämmelserna dock inte tillämpas, om det visas att fartyget inte har några rester kvar ombord från transporten. Bestämmelserna tillämpas också på kostnader för förebyggande åtgärder som har vidtagits, oavsett var det har skett, för att förhindra eller begränsa oljeskador i Sverige eller dess ekonomiska zon eller i en annan konventionsstat eller dess ekonomiska zon.

Ersättning för åtgärder med anledning av en oljeskada skall betalas enligt detta kapitel även om det finns skyldighet enligt lag eller annan författning att vidta åtgärderna.

Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas även om andra regler om tillämplig lag skulle leda till annat. Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas inte i den utsträckning en sådan tillämpning skulle vara oförenlig med Sveriges åtaganden enligt ett internationellt fördrag. Lag (1995:1081).

Av 10 kap 3 § framgår vem som har ansvaret för en oljeskada och i de flesta fall skall en oljeskada ersättas av fartygets ägare:

10 kap 3 §

En oljeskada skall ersättas av fartygets ägare, även om varken ägaren eller någon som han svarar för är vållande till skadan. Utgörs den olycka som orsakade skadan av en serie av händelser, vilar ersättningsansvaret på den som var ägare av fartyget vid den första av dessa händelser.

Ägaren är dock fri från ansvar om han visar att skadan

1. orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror eller av en naturhändelse av osedvanlig karaktär, som inte kunnat undvikas och vars följder inte kunnat förhindras, eller
2. i sin helhet vållats av tredje man med avsikt att orsaka skada, eller
3. i sin helhet orsakats genom fel eller försummelse av en svensk eller utländsk myndighet vid fullgörandet av skyldighet att svara för underhåll av fyrar eller andra hjälpmedel för navigering. Lag (1995:1081).

Av 10 kap 4 § framgår att anspråk för en oljeskada får, under vissa förutsättningar, göras gällande mot fartygsägaren

10 kap 4 §

Anspråk på ersättning för en oljeskada som omfattas av ersättningsbestämmelserna i detta kapitel får göras gällande mot fartygsägaren endast med stöd av bestämmelserna i kapitlet. Anspråk som avses i första stycket får göras gällande mot någon av följande personer endast om den mot vilken anspråket riktas har vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att sådan skada sannolikt skulle uppkomma:

- a) anställda hos fartygsägaren, ställföreträdare för honom eller besättningsmedlemmar,
- b) en lots eller annan person som utför tjänster för fartyget utan att vara besättningsmedlem,
- c) en redare som inte är ägare, en befraktare eller en annan person som i redarens ställe handhar fartygets drift,
- d) en avsändare, avlastare, lastmottagare eller lastägare,
- e) den som utför bärgning med fartygsägarens, redarens eller befälhavarens samtycke eller på order av en myndighet,
- f) den som vidtar förebyggande åtgärder, eller
- g) anställda hos eller ställföreträdare för personer som nämns i b - f.

Vad som har betalats i ersättning för en oljeskada får inte krävas åter av en person som avses i andra stycket a, b eller e - g, om inte den mot vilken anspråket riktas har vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att sådan skada sannolikt skulle uppkomma. Lag (1995:1081).

Fartygets ägare har rätt att begränsa sitt ansvar:

10 kap 5 §

Fartygets ägare har rätt att för varje olycka begränsa sitt ansvar enligt bestämmelserna i detta kapitel till ett belopp motsvarande 4 510 000 särskilda dragningsrätter (SDR) för ett fartyg vars dräktighet, beräknad enligt 9 kap. 5 § 6, inte överstiger 5 000. Är dräktigheten högre höjs beloppet med 631 SDR för varje dräktighetstal därutöver. Ansvaret skall dock inte i något fall överstiga 89 770 000 SDR (ca 960 milj SEK 2010-11-24). Rätt till begränsning finns inte i fråga om ränta eller ersättning för rättegångskostnad. Vad som avses med SDR anges i 22 kap. 3 §.

Fartygets ägare har inte rätt att begränsa sitt ansvar, om han har vållat oljeskadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att sådan skada sannolikt skulle uppkomma. Lag (2002:610).

22 kap 3 §

Med särskilda dragningsrätter avses de av Internationella valutafonden använda särskilda dragningsrätterna (SDR). Omräkning av SDR till svenska kronor skall ske efter kursen den dag då betalning sker eller, om säkerhet ställs för betalningen, då säkerheten ställs. Kronans värde skall bestämmas i enlighet med den beräkningsmetod som Internationella valutafonden den dagen tillämpar för sin verksamhet och sina transaktioner.

Sjölagen inkluderar även ett avsnitt om ersättning från de internationella oljeskadefonderna

10 kap 11 §

Bestämmelser om rätt till ersättning från 1992 års internationella oljeskadefond och 2003 års internationella kompletterande oljeskadefond finns i lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna. Lag (2005:255).

Både svenska och utländska fartyg ska vara försäkrade:

10 kap 12 §

Ägaren av ett svenskt fartyg, som transporterar mer än 2 000 ton olja som bulklast, skall ta och vidmakthålla försäkring eller ställa annan betryggande säkerhet för att täcka sitt ansvar enligt bestämmelserna i detta kapitel eller motsvarande lagstiftning i en annan konventionsstat intill det ansvarsbelopp som anges i 5 § första stycket. Staten har dock inte en sådan skyldighet.

En försäkring eller säkerhet som avses i första stycket skall godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Har ägaren fullgjort sin skyldighet enligt första stycket, skall den myndighet som regeringen bestämmer utfärda ett certifikat som visar detta. För ett fartyg som ägs av svenska staten skall den myndighet som regeringen bestämmer utfärda ett certifikat som visar att fartyget ägs av svenska staten och att dess ansvar är täckt intill det ansvarsbelopp som anges i 5 § första stycket.

Regeringen fastställer det formulär till certifikat som avses i tredje stycket. Certifikatet skall medföras ombord på fartyget. Lag (1995:1081).

10 kap 13 §

För ett utländskt fartyg som anlöper eller lämnar en svensk hamn eller en tilläggsplats på svenskt sjöterritorium och som vid tillfället transporterar mer än 2 000 ton olja som bulklast skall det finnas en försäkring eller en annan betryggande säkerhet som täcker ägarens ansvar enligt bestämmelserna i detta kapitel eller motsvarande lagstiftning i en annan konventionsstat intill det ansvarsbelopp som anges i 5 § första stycket. Vad som nu har sagts gäller inte ett fartyg som ägs av en främmande stat.

Fartyget skall ombord medföra ett certifikat som visar att en sådan försäkring eller annan betryggande säkerhet som avses i första stycket finns. I fråga om ett fartyg som inte är registrerat i någon konventionsstat får certifikat utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer. Om fartyget ägs av en främmande stat, skall det ombord medföra ett certifikat som visar att fartyget ägs av den staten och att dess ansvar är täckt intill det ansvarsbelopp som gäller enligt 5 § första stycket.

Närmare bestämmelser om certifikat som avses i andra stycket meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Lag (1995:1081).

Undantagen för vilka/vad bestämmelserna inte gäller framgår av 10 kap 19 §

10 kap 19 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte i fråga om en oljeskada som orsakats av ett örlogsfartyg eller av ett annat fartyg som vid tiden för olyckan ägs eller brukas av en stat och som används uteslutande för statsändamål och inte för affärsdrift. Har ett sådant fartyg orsakat en oljeskada i Sverige eller dess ekonomiska zon eller har förebyggande åtgärder vidtagits för att förhindra eller begränsa en sådan skada i Sverige eller dess ekonomiska zon, skall dock bestämmelserna i 1 §, 2 § fjärde stycket och 3 - 5 §§ i detta kapitel samt 19 kap. 1 § första stycket 9 och 21 kap. 5 § tillämpas.

Har ett fartyg som inte omfattas av bestämmelserna i 2 § första stycket orsakat en oljeskada i Sverige eller dess ekonomiska zon eller har förebyggande åtgärder vidtagits för att förhindra eller begränsa en oljeskada i Sverige eller dess ekonomiska zon, tillämpas bestämmelserna i 1 §, 2 § fjärde och sjätte styckena och 3 § i detta kapitel samt 19 kap. 1 § första stycket 9 och 21 kap. 5 §. I fråga om ägarens rätt att begränsa sitt ansvar gäller i sådant fall bestämmelserna i 9 kap. Lag (1995:1081

3.3 Lag (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna

Det finns internationella bestämmelser som skall gälla som svensk lag. Av SFS 2005:253 framgår:

1 §

Som svensk lag skall gälla originaltexterna av

1. bestämmelserna i artiklarna 1-4, 6-10, 12 och 13 i 1992 års internationella konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (1992 års fondkonvention), med de ändringar som har gjorts genom Internationella sjöfartsorganisationens resolution LEG.2(82) den 18 oktober 2000 om ändringar av ansvarsbeloppen i 1992 års protokoll till 1971 års internationella konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja, och
2. bestämmelserna i artiklarna 1-12, 15 och 18 i 2003 års protokoll till 1992 års internationella konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (2003 års fondprotokoll).

Enligt 3 § är det sjölagen som avgör vilken domstol som är behörig att ta upp talan.

3 §

Talan om ersättning för oljeskada, som enligt artikel 7.1 eller 7.3 i 1992 års fondkonvention eller enligt artikel 7 i 2003 års fondprotokoll får tas upp i Sverige, skall väckas vid den domstol som enligt 21 kap. 5 § tredje stycket sjölagen (1994:1009) är behörig att ta upp talan mot fartygets ägare i anledning av samma olycka.

3.4 Miljöansvarsdirektivet

Europaparlamentet och rådet antog miljöansvarsdirektivet den 21 april 2004. Det skedde med en uttalad vilja att förbättra tillämpningen av miljöprinciperna i EG-fördraget, framför allt den att det är förorenaren som skall betala, och att skapa gemenskapsrättsliga garantier för att skadad miljö verkligen återställs (SOU 2006).

Direktivet beslutades med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Det innebär att det är ett s.k. minimidirektiv som tillåter medlemsstaterna att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador. Direktivet skall vara införlivat i nationell rätt senast den 30 april 2007. Sex år senare skall medlemsstaterna rapportera till kommissionen om de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av direktivet. På grundval av detta skall kommissionen senast den 30 april 2014 lägga fram en rapport för Europaparlamentet med lämpliga förslag till ändringar. Bland annat skall frågor om undantag från direktivansvaret, om genetiskt modifierade organismer och om omfattningen av skyddet för den biologiska mångfalden ses över.

Direktivets genomförande i svensk rätt innebär främst ett utvidgat miljöansvar mot det allmänna för att förebygga och avhjälpa allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådan skada. I och för sig torde nästan alla sådana skador och skaderisker redan i dag utlösa ett visst ansvar för dem som orsakat dessa enligt miljöbalkens bestämmelser. Men det ansvaret skärps nu och, vilket inte är det minst viktiga, förtydligas genom direktivets reglering. Detta gäller särskilt i fråga om allvarliga skador på vatten och på den biologiska mångfalden av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Det är framför allt i det senare avseendet som miljöintressena flyttar fram sina positioner. Skyddet av den biologiska mångfalden innebär att naturen som sådan får ett eget självständigt skyddsvärde.

Det här miljöansvaret är uteslutande ett ansvar mot det allmänna. Det omfattar inte någon skyldighet att betala skadestånd på privaträttslig grund.

Kretsen av ansvariga i miljöbalken utvidgas enligt direktivet till att förutom den som driver en verksamhet som bidragit till en miljöskada också omfatta den som kontrollerar verksamheten. Den ansvarige definieras som verksamhetsutövare.

Miljöansvaret innebär att var och en som direktivet pekar ut som verksamhetsutövare skall vara skyldig mot det allmänna att på eget initiativ, i den ordning direktivet föreskriver och utan jämkning av hänsyn till skälighet men med vissa undantag, vidta och bekosta de förebyggande och avhjälpande åtgärder som direktivet kräver vid allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådana skador.

I detta miljöansvar, som i likhet med miljöbalkens nuvarande ansvar föreslås vara strikt, ligger en utökad informationsskyldighet för verksamhetsutövaren och större krav på mer preciserade hjälpåtgärder och på den ordning i vilken sådana skall beslutas och vidtas.

Det föreslås ankomma på länsstyrelsen, som omedelbart skall underrättas om en allvarlig miljöskada, att bestämma hur skadan skall avhjälpas och fastställa en åtgärdsplan för detta. Prövningen skall ske enligt detaljerade anvisningar i en bilaga till direktivet. Dessa anvisningar och andra riktlinjer för prövningen föreslås införda i en särskild förordning om fastställande av avhjälpande åtgärder vid allvarlig miljöskada. Förordningen utgår från att Naturvårdsverket bemyndigas att utfärda de närmare anvisningar som behövs för tillämpningen.

De av länsstyrelsen beslutade åtgärderna skall i första hand inriktas på ett avhjälpande av den allvarliga miljöskadan, vilket i princip förutsätter att alla betydande risker för människors hälsa undanröjs och att miljön, vid en skada på vatten eller den biologiska mångfalden, återställs till det ursprungliga tillståndet vid tiden för skadetillfället. Om miljön inte kan återställas på den skadade platsen, kan detta aktualisera krav på kompensation för förlorade eller skadade miljövärden någon annanstans.

Reglerna om det nya ansvaret för miljöskador, som inte preskriberas, föreslås bara gälla för miljöskador som ägt rum efter den 30 april 2007.

4 Analys

Det är komplicerat att mäta eller beräkna miljökostnader efter oljeutsläpp. En av de mest använda metoderna för beräkning av miljökostnader är *Contingent Valuation* vilken t.ex. användes efter Exxon Valdez. Metoden anses vara mer och mer uppskattad runt om i världen, men den är fortfarande kontroversiell. Framför allt eftersom resultaten kan bli subjektiva och eftersom värdet egentligen inte går att beräkna utan enbart baseras på vad olika respondenter anser.

Den andra metoden, BOSCEM, är möjlig att anpassa till svenska förhållanden. T.ex. borde Miljöatlas och dess beskrivningar av kustens känslighet underlätta sammanställningen och samordningen av kostnader. Frågan är dock om, och i så fall hur, metoden får användas som beräkningsmodell och ligga till grund för ersättningsärenden. Behövs en ny praxis?

I avsnitt 4.1, nedan, sammanställs resultat från de diskussioner som förts med jurister med olika bakgrund.

4.1 Intervjuer

I samband med intervjuerna diskuterades metoderna *Contingent Valuation* och BOSCEM och dessutom diskuterades miljöskador mer allmänt.

Intervju med en erfaren miljöjurist – allmän diskussion om miljöskador, men med exempel större oljeutsläpp

I Sverige är domstolarna generellt försiktiga med att lämna ersättning, dvs ersättning kan endast utdömas för skador där ett värde går att beräkna. I svensk rätt accepteras inte modeller typ BOSCEM och system som kan bli godtyckliga används i dagsläget inte i Sverige. I miljöbalken finns ett avsnitt som behandlar avhjälpande av skador och då handlar det om verksamheter som orsakar miljöskador. I de fall det handlar om bestående miljöskada som inte går att avhjälpa ger miljöbalken inget stöd. Det civilrättsliga ger stöd endast om det går att hävda ekonomisk skada.

USA har ett annat sätt att se på skador och där är möjligheterna större för medborgare att få ersättning för ideell skada¹. I Sverige är det endast ekonomiska skador som är aktuella.

En verksamhetsutövare eller liknande som är ansvarig för allvarlig miljöskada kan ha ett ansvar att avhjälpa skadan. I miljöbalkens tionde kapitel (10 kap 5 §) preciseras vad avhjälpandet innebär och av 10 kap 5 § 3c st framgår att den som är ansvarig för att avhjälpa en allvarlig miljöskada skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden på

¹ Skada som inte kan uppskattas i pengar. Exempelvis personligt lidande.

annat sätt, om ett återställande inte är möjligt. Tillsynsmyndigheten, ofta länsstyrelsen, driver åtgärden.

I Sverige, med rådande lagstiftning, är det svårt med metoder såsom *Contingent valuation*. Juristen tror inte att det är en väg att gå eftersom metoden är för spekulativ/subjektiv.

Interju med en jurist på MSB – person med erfarenhet från ersättningsärenden

Vid kemikalieutsläpp på land betalar förorenaren, men problem uppstår när det handlar om olje- och kemikalieutsläpp till havs. Den internationella fartygsrätten begränsar ansvaret. USA är ett stort land med mycket makt och det kan därför vara lättare för USA att ställa krav på fartygen och dess ägare.

Miljöbalken gäller inte utanför svenskt territorium, vilket kan ställa till problem när det handlar om olyckor till havs. Dessutom anses sjörätten ofta stå över annan lagstiftning. Miljöbalken kontra sjörätten är ofta problematiskt.

Staten har inget ansvar för skador utan bara för sanering. Där det är möjligt för en kommun att begära ersättning från den internationella oljeskadefonden måste kommunen själv driva processen mot fonden. Ersättning för sanering är en helt annan sak. MSB företräder kommunens sanering, medan KBV företräder sig själva.

Det skulle antagligen vara mycket svårt att ställa särskilda krav på fartyg som kommer in i Östersjön eftersom det skulle kräva att alla länder runt Östersjön står bakom de kraven (handelshinder). En möjlig risk är att transporterna genom Östersjön skulle bli dyrare.

5 Diskussion

Ett större oljeutsläpp orsakar stora skador på samhälle och miljö, men idag är det bara möjligt att återföra en liten del av skadekostnaden till förorenaren. Ett långsiktigt mål med det svenska oljeskadeskyddet borde vara att juridiskt kunna kräva att förorenaren² (och inte skattebetalarna) betalar för alla skador som orsakas av ett oljeutsläpp, d.v.s. inte bara de socioekonomiska skadorna utan även miljöskadorna. En del av skadevärderingsproblemet beror på att det faktiskt är svårt att värdesätta flera parametrar i ett ekosystem. Den svenska lagstiftningen ger i princip inget utrymme för ersättning av miljöskador och det är något som skulle behöva förändras. Implementerandet av Miljöansvarsdirektivet kan dock med tiden ge ett bättre juridiskt stöd vid ersättningskrav av miljöskador. Miljöansvarsdirektivet har inte prövats än på en oljeskada orsakad av oljeutsläpp från tankfartyg.

Sanctuary et al. (2006) skriver att vi behöver etablera någon form av ramverk för hur kompensation av oljeskador ska förbättras, både lokalt och regionalt. I rapporten identifierades följande behov:

- Identifiera internationella oljeutsläpp där ersättning har utgått för miljöskador och analysera dem med ett svenskt perspektiv. Öka förmågan att lära från de ”goda exemplen” av ekosystemvärdering och förluster av ekosystemtjänster.
- Identifiera områden där kompensationsmekanismerna måste förbättras
- Samarbeta med internationella experter och förbättra Sveriges kunskaper inom området.

² Principen om att förorenaren betalar kallas även *Polluter Pays Principle* (PPP-principen). Principen går ut på att de som orsakar skador i miljön ska betala för de samhällsekonomiska kostnader som uppstår.

- Uppmuntra till dialog mellan olika intressenter, både på nationell och lokal nivå för att identifiera områden som bör prioriteras
- Undersök om det är möjligt att samarbeta med andra Östersjöländer och därigenom förbättra möjligheterna att ta betalt för miljöskador.

Diskussionerna med juridiskt kunniga inom området har resulterat i följande:

Det finns för närvarande inget stöd för ersättning av miljöskador (orsakade av oljeutsläpp till havs) i den gällande svenska lagstiftningen då det saknas prejudicerande domar. De metoder som används i USA kommer att vara svåra att tillämpa i Sverige så länge som lagstiftningen ser ut som den gör idag, dvs risken för att få avslag i domstolen vid försök att driva ett prejudicerande fall är stort.

En intressant parentes i sammanhanget är att det enligt Röhne (2010-02-15) finns en opublicerad FN-rapport som visar hur mycket miljöskadorna från världens 3000 största företag egentligen kostar. Den årliga kostnaden uppgår till 2,2 biljoner dollar. Om företagen skulle vara tvungna att stå för notan så skulle en tredjedel av deras totala vinster slås ut. Studien har gjorts av ett Londonbaserat företag, Trucosts, och deras syfte är att uppmuntra investerare att reducera sin miljöbelastning. Detta innan beslutsfattare agerar och genomför PPP-principen genom skatter eller lagstiftning.

6 Referenser

- Etkin, 2004. Modeling oil spill response and damage costs. In Proceedings of the Fifth Biennial Freshwater Spills. Presentation at 6-8 April 2004 Freshwater Spills Symposium 1.
- Lag 2005:253 om ersättning från de internationella oljeskadefonderna
- Miljöbalk 1998:808
- NOAA, 1993. Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation. Arrow, Solow, Portney, Leamer, Radner och Schuman.
- Nyman, T. 2008. Evaluation of methods to estimate the consequence costs of an oil spill. SKEMA project Sustainable Knowledge Platform for the European Maritime and Logistics Industry, EU 7th Framework Programme.
- Röhne, 2010-02-25. Miljöaktuellt. <http://miljoaktuellt.idg.se/2.1845/1.297950/sa-mycket-kostar-storforetagens-miljoskador>.
- Sanctuary et al. 2006, What's missing from measures of Oil Spill Damages? A closer look at ecosystem valuation and policy responses. Delrapport 3a till slutrapport i forskningsprojektet: Bedömningskriterier för hur rent är rent i ett hållbart samhälle.
- Sjölagen, SFS 1994:1009
- SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar. Delbetänkande av Miljöansvarsutredningen. ISBN 91-38-22558-1.
- SSPA, 2005. Socioekonomiska effekter av större oljepåslag Fördjupningsstudie och generalisering. Rapport Nr 2003 3294-2.